



MESTRADO

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**INOVAÇÃO SOCIAL E O PAPEL DO ESTADO: LIÇÕES A
PARTIR DO PROGRAMA PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL**

ALICE AMÂNCIO CAETANO

2017



MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**INOVAÇÃO SOCIAL E O PAPEL DO ESTADO: LIÇÕES A
PARTIR DO PROGRAMA PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL**

ALICE AMÂNCIO CAETANO

ORIENTAÇÃO:

LUÍS MAH

2017

RESUMO

A fim de compreender como a estrutura institucional pública influencia o desenvolvimento de respostas inovadoras aos problemas sociais em Portugal, a presente dissertação de mestrado faz um estudo sobre o programa Portugal Inovação Social, primeiro programa de um Estado-Membro da União Europeia a financiar e capacitar iniciativas de IS com recursos dos Fundos Estruturais Europeus. Além de uma análise crítica sobre a Inovação Social, esta dissertação apresenta um panorama da Inovação Social em Portugal, o caso do Portugal Inovação Social – sua criação e lançamento – e, finalmente, considerações sobre os desafios e oportunidades do programa.

ABSTRACT

In order to understand how public policy and institutional framework can influence the development of innovative answers to social problems, the following thesis presents an analysis of the program Portugal Inovação Social, the first program of an European Union Member-State to support, and finance Social Innovation initiatives with European Structural Funds. In addition to a critical analysis of the term Social Innovation, this thesis features an overview of Social Innovation in Portugal, the case of Portugal Inovação Social – its creation and launch – and finally considerations about the challenges and opportunities of such program.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INOVAÇÃO SOCIAL	2
2.1. Da Conceptualização	2
2.2. Dos Atores da Inovação Social	6
2.3. Dos Pilares da Inovação Social	7
3. A INOVAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	10
3.1. Capacidades Portuguesas para a Inovação Social	10
3.2. A Economia Social em Portugal	15
3.3. A UE e a Inovação Social: Do Conceito à Prática	16
4. O CASO DO PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL	19
4.1. Do Programa	19
4.2. Uma Análise Crítica do Portugal Inovação Social	22
4.2.1. <i>Gerar ideias a partir da compreensão de necessidades e identificar</i> <i>soluções</i>	23
4.2.2. <i>Desenvolver, Fazer Protótipos e Testar Ideias</i>	24
4.2.3. <i>Avaliar, Ampliar e Difundir Boas Ideias</i>	25
4.2.4. <i>Evoluir e Institucionalizar</i>	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL	29
6. REFERÊNCIAS BILIOGRÁFICAS	32
ANEXO I	35
ANEXO II	39

1. INTRODUÇÃO

A Inovação Social (IS) é um novo objeto de análise quando se tratam das abordagens teóricas de um Desenvolvimento Social possível e eficiente. Este tipo de Desenvolvimento promove a inclusão social ao *empoderar*¹ os indivíduos, construir sociedades coesas e resilientes e ao tornar as instituições mais acessíveis e transparentes aos cidadãos e que se dá, portanto, na interseção entre governos, a sociedade civil e o setor privado, gerando crescimento econômico e mais alta qualidade de vida. É neste sentido que o estudo sobre a IS se mostra pertinente; esta é entendida, em linhas gerais, como formas inovadoras de solucionar problemas sociais, com foco na capacidade da sociedade em agir.

Nas discussões sobre a IS, o Estado é comumente entendido como central na promoção e facilitação da IS ao prover entendimento comum sobre a IS, promover financiamentos, disponibilizar dados e ser, no limite, o detentor do poder de tomada de decisão no que tange a provisão de serviços sociais. O Estado tem, portanto, ferramentas para uma mudança sistêmica mais expressiva. Dessa forma, a presente investigação pretende responder “como a estrutura institucional pública influencia o desenvolvimento de respostas inovadoras aos problemas sociais em Portugal?”.

O Portugal Inovação Social (PIS) é uma entidade pública criada no âmbito do Portugal2020; é o primeiro programa de um Estado-Membro da União Europeia destinado a financiar e capacitar iniciativas de IS com recursos dos fundos estruturais europeus, mobilizando em torno de 150 milhões de euros dos fundos do Portugal2020.

¹ Aqui o estrangeirismo “empoderar” deriva do termo em inglês “*empower*” e diz respeito ao ato de fazer alguém mais forte e mais confiante, especialmente no controle de sua vida e reivindicação de seus direitos.

O objetivo dessa dissertação é compreender como o Estado pode incentivar a inovação social a partir de uma análise do programa PIS, analisando como a IS pode ser um catalisador de respostas a problemas sociais; o contexto de criação do programa; a pertinência das políticas do programa; e finalmente os desafios e oportunidades para o desenvolvimento social português a partir do programa. Para tal, além de análise documental e estatística, foram realizadas entrevistas com Rita Casimiro, associada ao Laboratório de Investimento Social, organização que deu apoio técnico ao desenvolvimento do PIS e a Miguel Poiães Maduro, ex-Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional que teve a visão de lançar um projeto pioneiro em Portugal para financiar a IS.

O trabalho está organizado da seguinte maneira: na seção 2, apresenta-se uma revisão de literatura, onde são discutidas a conceptualização do termo Inovação Social, os atores os atores associados a esse fenômeno e os pilares que denotam a capacidade de uma sociedade em desenvolver a IS. Na seção 3, analisa-se o panorama da IS em Portugal, as capacidades portuguesas no desenvolvimento da IS, o setor da Economia Social em Portugal e a discussão sobre a IS no nível da União Europeia. Na seção 4 olha-se em particular para a criação e lançamento do PIS. Nas Considerações Finais, apresentam-se desafios e oportunidades para o PIS.

2. UMA ANÁLISE CRÍTICA DA INOVAÇÃO SOCIAL

Nesta seção será discutido o conceito de Inovação Social, seus atores e os pilares que denotam a capacidade de uma sociedade em desenvolver a IS

2.1. Da Conceptualização

As estruturas sociais e políticas existentes têm se mostrado ineficientes em atingir o Desenvolvimento Social e em resolver alguns dos problemas mais desafiadores de nossa geração, tais como as mudanças climáticas, a epidemia de doenças crônicas, ou a crescente desigualdade. Frente a tais problemas, uma família de conceitos distintos, mas que se sobrepõem, é estabelecida em torno do social: Economia Social, Empreendedorismo Social, Empresa Social e, claro, a Inovação Social. A IS foca em inovações que levam à mudança sistêmica, enquanto o empreendedorismo e a Economia Social são bem-sucedidos se seus produtos são difundidos pelo mercado. (Moore et al, 2012). Ainda que o crescimento e atuação de empresas e negócios sociais sejam um fenômeno bastante recente e relacionado à IS, esta é mais abrangente que tais conceitos: um empreendedor social pode desenvolver uma empresa social que seja socialmente inovadora.

Na linguagem cotidiana, a IS refere-se a novas respostas às pressões das demandas sociais. As IS são sociais tanto em seus objetivos, quanto em seus meios, isto é, são novas ideias (produtos, serviços, modelos) que simultaneamente respondem a necessidades sociais e criam novos relacionamentos e colaborações. São inovações que atendem à sociedade e que estimulam sua capacidade em agir. O processo de interações sociais entre indivíduos face a um objetivo comum envolve *stakeholders* que estejam empenhados em resolver um problema social, *empoderando* os beneficiários. (Ionescu, 2015).

Segundo o Glossário da Inovação Social, elaborado pela Universidade de Aveiro, juntamente com a Câmara Municipal de S. João da Madeira (2017), Economia Social refere-se a atores econômicos e sociais ativos, que, empenhados em responder às necessidades de pessoas, comunidades ou instituições, procuram aliar o interesse comum ao desempenho econômico e à atuação democrática; a Economia Social pode, também,

ser entendida como um dos contextos onde ocorre a IS, ou como o espaço onde Estado, mercado, organizações sociais, indivíduos cooperam para a definição de respostas aos desafios sociais.

Já o Empreendedorismo Social diz respeito à aplicação dos princípios dos negócios e do empreendedorismo na resposta a necessidades sociais, procurando a obtenção de retorno financeiro e a criação de valor social. Empresa Social, em contrapartida, corresponde a uma empresa com objetivos essencialmente sociais, cujos lucros são reinvestidos no desenvolvimento do negócio ou da comunidade, ao invés de serem distribuídos pelos acionistas ou proprietários.

A IS, enquanto campo de pesquisa que sai da prática para a academia, ainda é considerada, pela TEPSIE² (2012), um quase-conceito, uma vez que não há um consenso sobre seu significado. Além disso, a prática da IS se dá em diferentes áreas, setores e contextos geográficos, o que gera variações na definição desse conceito. De fato, a revisão de literatura sobre o tema mostra que o não consenso sobre o que seja a IS está presente em diversas tentativas de definição do tema. (TEPSIE, 2012).

Segundo Geoff Mulgan (2007), a IS refere-se a “novas ideias eficientes em atingir objetivos sociais e, nesse sentido, abrange diversos fenômenos ou manifestações”. (Mulgan, 2007, p.8, tradução nossa). Tais ideias inovadoras são motivadas pelo objetivo de resolver necessidades sociais e são predominantemente desenvolvidas e difundidas por organizações cujos propósitos principais sejam o bem-estar da sociedade. Já segundo a *Stanford Social Innovation Review* (2012), IS significa a “criação de soluções mais eficientes, sustentáveis, ou justas para problemas sociais. O valor criado por tal tipo de

² TEPSIE é um grupo de pesquisa de seis instituições europeias destinado a compreender os fundamentos teóricos, empíricos e políticos para o desenvolvimento do campo da IS na Europa.

inovação provê resultados para a sociedade mais do que para os indivíduos; foca em ideias e soluções que criem valor social, bem como nos processos através dos quais este valor é gerado”. (SSIR, 2012, p.3, tradução nossa). Em suma, a IS é vista como a implementação de uma ideia que leva à provisão de produtos e resultados que melhorem a qualidade de vida ou a inclusão social.

A definição da TEPSIE (2012) aponta a IS como novas abordagens para atender às demandas sociais. Tais abordagens são sociais em seus meios e fins; engajam e mobilizam os beneficiários e ajudam a transformar as relações sociais ao melhorar o acesso dos beneficiários ao poder e aos recursos. Emergem, normalmente, de processos informais e de ações empreendedoras de indivíduos e organizações.

Segundo o *Centre for Social Innovation* da Universidade de Stanford (2012), uma inovação realmente social muda o sistema: altera permanentemente as percepções, comportamentos e estruturas que deram origem aos problemas a que a IS se dirige. Em outras palavras, a IS é uma ideia que se desenvolve em função de bens públicos. Por isso, caracterizar a IS como produto ignora os estágios de implementação e difusão e da inovação em relações sociais e governança, que podem levar a resultados que melhoram as capacidades sociopolíticas.

A meu ver, os elementos comuns às diversas definições de IS são a novidade, atenção a uma necessidade social e melhoria da capacidade da sociedade em agir. A IS não tem, necessariamente, que ser nova, mas representa uma nova maneira de lidar com os problemas sociais, seja na forma de produtos, serviços, plataformas de atuação e formas organizacionais. A IS é vista, então, como mudança societária, como um modelo organizacional de gestão, desenvolvimento de novos produtos, serviços e programas ou

como um modelo de governança, *empoderamento* e capacitação de indivíduos. Implanta procedimentos organizacionais inclusivos, desenvolvendo a habilidade de ação coletiva e mudanças fundamentais de atitude e comportamento humano. Figura, segundo Ionescu (2015), o contexto das abordagens que colocam ênfase no conhecimento disperso e na capacidade das comunidades e grupos sociais de auto-organizarem-se e formularem soluções novas e específicas para os problemas que enfrentam.

2.2. Dos Atores da Inovação Social

No que diz respeito aos atores da IS, de modo geral, as discussões tendem a adotar uma das esferas de análise: indivíduos, movimentos ou organizações. Quando centrada em indivíduos, a história é contada como se indivíduos fossem os atores da IS. Todavia, para entender a IS concretamente, é necessário que se analisem, para além dos atores da IS, as condições que permitem ou inibem a mudança, isto é, os elementos que permitem a que as ideias sejam materializadas. (Mulgan, 2007).

Ainda que tenha lugar em diferentes setores da sociedade, a IS não é a preocupação central de nenhum deles, uma vez que estes estão envolvidos em outras atividades. O terceiro setor é predominantemente social por ser engajado com a realização de serviços que não são necessariamente providos pelos setores privado ou público. O setor público é também social por prover serviços não providos pelo setor privado, além de determinar regulações para todos os outros setores. O setor privado não está necessariamente ligado à IS, mas esta pode emergir do setor privado na forma de empresas sociais, negócios sociais e práticas de responsabilidade social. (TEPSIE, 2014).

Cada um desses três setores tem seus próprios meios de obter recursos, suas próprias regras e práticas de distribuição de resultados e seus próprios princípios de reciprocidade.

Os limites entre os setores não são, todavia, fixos ou absolutos. Diversas organizações que trabalham na área social são híbridas. A IS frequentemente ocorre no encontro entre os setores: a capacidade para a inovação depende tanto da inovação nas estruturas, objetivos, quanto da relação entre cada uma das esferas econômica, pública e da sociedade civil e da forma como elas normalmente atuam. (TEPSIE, 2014). A Figura I demonstra como se dá a interação dos setores no contexto da IS.

Figura I: os 4 setores



Fonte: TEPSIE, 2014.

2.3. Dos Pilares da Inovação Social

Dentre os fatores que denotam a capacidade de um país em desenvolver e encorajar a IS, a qualidade da estrutura institucional e das políticas públicas para a IS são os mais importantes. Uma das razões para tal é que os órgãos públicos são, eles mesmos, pioneiros da IS. A política nacional é crucial ao estabelecimento de um ambiente propício ao desenvolvimento da IS. Isso porque, de modo geral, as soluções mercadológicas convencionais falham em resolver os problemas relacionadas à provisão de serviços

públicos, o que torna o apoio das autoridades públicas importante. Além de promoverem financiamentos, os governos são mais bem capacitados em termos de disponibilização de dados e da tomada de decisão. (EIU, 2016).

O setor público tem papel central na promoção e facilitação da IS ao prover entendimento comum para as atividades de IS. A arquitetura de programas e políticas pode produzir inovações escaláveis e que façam diferença em nível societal. O setor público tem papel central enquanto facilitador da IS nos níveis local e regional e fomenta a cocriação de soluções com a comunidade. (Comissão Europeia, 2013). As autoridades públicas devem promover instrumentos tais como legislação, remoção de barreiras tributárias e contratos públicos ligados à IS. Isso ajuda na transição da IS de abordagens *bottom-up* pontuais a um fenômeno sistêmico, baseado em abordagens colaborativas em termos de mudança e governança. (Comissão Europeia, 2014c).

Outro pilar para o desenvolvimento da IS é o financiamento. Como a IS pode ocorrer nos setores público ou privado, algumas iniciativas podem ser autofinanciadas parcial ou integralmente através do comércio; outras podem receber empréstimos de órgãos públicos ou instituições de caridade; outras servem diretamente aos serviços públicos (saúde, educação, cultura) e, por isso, recebem financiamento direto de fundos públicos. O financiamento pode, também, vir de fontes variadas. O valor gasto por governos, ONGs e fundações para desenvolver soluções inovadoras é, de modo geral, bastante baixo; enquanto as estratégias nacionais apoiam abundantemente a inovação em negócios e tecnologia, as estratégias de nível nacional de apoio à IS são bastante limitadas. Assim, as áreas em que há maior déficit de inovação são: envelhecimento da população e a provisão de pensões, serviços de saúde, mobilidade, habitação; a crescente diversidade de países e cidades, que demanda formas inovadoras de organizar a educação,

comunicação e habitação; problemas comportamentais, tais como obesidade, vícios, ociosidade; transição à vida adulta; as mudanças climáticas; o descompasso entre o crescimento econômico e a baixa provisão de bem-estar social. Tais demandas pedem por soluções não tradicionais. (Mulgan, 2006).

Grande parte do financiamento à IS tem fontes tradicionais: subsídios, empréstimos, doações e ganhos comerciais. Uma das características da IS é que, ainda que sirva a fins sociais e ao bem-estar público, ela não é sinônimo de caridade. O capital disponível aos inovadores sociais é mais amplo, em teoria, compreendendo, doações e empréstimos, investimentos privados ou financiamentos coletivos. Além disso, quando a IS é bem-sucedida, os benefícios não são exclusivos aos investidores, mas à sociedade como um todo, seja pelos produtos, serviços e formas organizacionais providos, seja pela redução nos gastos públicos e menor custo aos contribuintes públicos.

O setor privado é um ator ascendente na IS, pois as empresas veem os desafios sociais cada vez mais como oportunidades de negócios. Práticas como a responsabilidade social corporativa e atividades de investimento em comunidades são abordagens comuns; práticas ainda mais comuns são o desenvolvimento de empresas e negócios sociais. Estas organizações têm objetivos sociais e produzem lucro, contudo, este é normalmente reinvestido total, ou parcialmente, na organização. Os principais desafios para as empresas sociais incluem manter sua posição comercial no mercado - e, ao mesmo tempo, a sua proposta social -, atingir economia de escala e acessar o financiamento apropriado. (TEPSIE, 2012).

Pensar na IS como responsabilidade primária do governo ou do setor privado pode levar a uma falsa dicotomia: ambos os tipos de capital, público e privado, têm papel

importante no apoio à IS. O progresso social requer soluções não providas pelo mercado e as forças do mercado podem potencializar o impacto social quando o comércio e o impacto social estiverem combinados. Além disso, há muitas corporações de grande porte que apoiam ou cultivam projetos de desenvolvimento sustentável; nem todas as inovações sociais vêm de empresas de pequena escala. (EIU, 2016).

Finalmente, independentemente de onde surja a IS, deve-se ter atenção à base cultural desse tipo de inovação. A sociedade civil deve ser coesa para que a IS seja possível. Governos e o setor privado têm papéis importantes, mas o apoio da sociedade civil - ou seja, de organizações não-governamentais locais ou participantes do terceiro setor - é também importante, pois são estes os atores que mais provavelmente sofrem com os problemas sociais que a IS tenta resolver. A sua participação em projetos de IS pode ser determinante. (EIU, 2016).

3. A INOVAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

A emergência do Programa Portugal Inovação Social (PIS) é influenciada por um contexto político, econômico e social específico em níveis doméstico e internacional. Esta seção tratará das capacidades portuguesas para a IS, da estrutura da Economia Social portuguesa, seguidos por explicações sobre como a evolução do conceito de IS foi acompanhada pela evolução em políticas públicas sobre o tema na União Europeia (UE), culminando no contexto de elaboração do PIS.

3.1. Capacidades Portuguesas para a Inovação Social

A estrutura institucional pública para a IS, enquanto parte da política nacional, deve ter em conta a estrutura legal para empresas sociais, a eficiência do sistema de implementação de políticas e a investigação sobre a IS. As políticas públicas na área da Economia Social em Portugal concernem um número de entidades: o Conselho

Econômico e Social, corpo constitucional para consulta e diálogo, que promove a participação de agentes econômicos e sociais nas decisões políticas; Conselho Nacional para a Economia Social, que consulta e monitora propostas políticas ligadas ao crescimento do setor da Economia Social, além de aconselhar o governo, produz e publica pesquisas; e o Instituto de Apoio a Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI), que promove a competitividade e crescimento de pequenas empresas, fortalecimento da inovação e do empreendedorismo social. Em junho de 2013, uma lei-quadro que determina a estrutura legal para a Economia Social, conhecida por Lei de Economia Social, foi promulgada depois de aprovação unânime pelo Parlamento Português. A lei identifica cinco tipos de organizações de Economia Social (as associações, cooperativas, fundações, mutualidades e Misericórdias), mostrando que as políticas públicas são focadas em organizações do terceiro setor, e não em empresas. A lei é generalista sobre as relações entre o governo e as economias social e solidária. Estabelece que as organizações da economia social e solidária serão representadas pelo Conselho Económico e Social e por outros órgãos que tenham a competência de apoiar estratégias e políticas públicas para tais tipos de organizações. (Comissão Europeia, 2014a).

Portugal determina, ainda, estatuto legal para organizações na área de ação social, do qual disfrutam cooperativas³, mutualidades⁴, misericórdias⁵, fundações⁶ e associações

³ Muitas cooperativas portuguesas não se enquadram no escopo da Economia Social por não terem objetivo social, autonomia organizacional, ou por não se engajarem em atividades econômicas;

⁴ São sistemas privados de solidariedade social que preenchem os critérios de atividade econômica, objetivos sociais, autonomia organizacional, e regras definidas de distribuição de lucros;

⁵ Estão na categoria de Economia Social e têm estatuto legal de IPSS. Há limitações na distribuição de lucros e elas atuam independentemente do Estado. Geralmente são independentes financeiramente operam no mercado;

⁶ Normalmente têm um objetivo social, mas não necessariamente se envolvem em atividades econômicas. Há limitações na distribuição de lucros, favorecendo os objetivos sociais em detrimento aos lucros. A autonomia organizacional ocorre, em geral, mas pode ser um problema para algumas fundações;

filantrópicas⁷. O estatuto legal IPSS designa Instituições Privadas de Solidariedade Social e confere vantagens fiscais e acesso a fundos públicos. Além disso, há a Impacto Social - uma ferramenta do governo lançada através do programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social criado em 2010 - que foca na melhoria do acesso de IPSS a financiamento. O antigo Ministério de Emprego e Solidariedade Social lançou o Social Investe em 2011, para garantir uma linha de crédito às entidades da Economia Social. São 12,5 milhões de euros, disponibilizados como garantias de benefícios sob um sistema de garantia mútua. Em 2013, 60 organizações receberam estes tipos de empréstimos: 37 IPSS, 3 mutualidades, 10 misericórdias, 4 cooperativas e 6 outras organizações. (Comissão Europeia, 2014a).

No que tange à investigação sobre IS, há um número crescente de seminários, conferências e fóruns na área da Economia Social em geral. Há, também, cursos sobre a perspectiva do Empreendedorismo Social, como o *WACT Spirit* na Universidade de Lisboa; um mestrado em Empreendedorismo Social e Serviço Social na Universidade da Beira Interior; um mestrado sobre Economia Social e Empreendedorismo na Universidade de Coimbra e um mestrado sobre Economia Social e Solidária no ISCTE. Destaca-se, também, Manual de Empreendedorismo Social para potenciais empreendedores, publicado em 2012 pela Associação Empresarial da Região Oeste. (Comissão Europeia, 2014a).

Vale ainda destacar o Mapa da Inovação e Empreendedorismo Social (MIES), um projeto que identifica projetos de empreendedorismo e inovação sociais. O projeto recebeu financiamento em torno de 380 mil euros de Fundos Estruturais Europeus e

⁷ Algumas delas têm objetivos sociais claros e regras sobre a distribuição de lucros, sendo prioritariamente autônomas. Todavia, muitas associações filantrópicas dependem de doações por não terem atividades econômicas ou stakeholders ativos.

publicou um livro sobre soluções sociais em janeiro de 2014. O MIES é uma pesquisa pioneira, que foca em identificar e mapear todas as iniciativas sociais inovadoras portuguesas. O objetivo principal é contribuir para o crescimento e competitividade de um novo mercado português, baseado na IS e no empreendedorismo social. Uma vez terminado, Portugal será o primeiro país europeu a ter uma visão geral do empreendedorismo social por todo o seu território. (Comissão Europeia, 2014a).

No que tange ao financiamento da IS, os principais critérios são a existência de fundos formais para a IS, facilidade no acesso a crédito e o gasto do governo com questões sociais. Quanto ao acesso a crédito, Portugal tem nota 45 e ocupa o 101º lugar no ranking do Banco Mundial (2016) para a eficácia das leis de garantia e falência na facilitação dos empréstimos. Já o gasto público com o social correspondeu, segundo a OCDE (2017b), a 24,1% do PIB gasto com provisão de bens, serviços e isenção de impostos com propósitos sociais. Os fundos público-governamentais são a principal fonte de investimento social em Portugal. Além disso, as organizações da economia social podem gerar recursos por si mesmas através de taxas, doações ou prestação de serviços e o financiamento por parte da UE, sobretudo no âmbito do PIS, e de atividades filantrópicas particulares têm papéis preponderantes. (Comissão Europeia, 2014a).

Todavia, principalmente no contexto de restrições orçamentárias dos últimos anos, o financiamento de serviços sociais pelo governo sofreu constrangimentos. Em Portugal, face à crise financeiro-económica iniciada em 2008, o País recorreu a ajuda financeira internacional e assumiu um conjunto de compromissos em termos da diminuição dos gastos públicos e aumento de impostos. Atualmente, a economia portuguesa está em processo de recuperação moderada com a taxa de desemprego a baixar progressivamente para abaixo dos 9 por cento. (Jorge, 2016).

Considerando esse contexto de restrição orçamentária, é compreensível que os cidadãos sejam estimulados a assumir riscos e empreender em questões sociais. O encorajamento do empreendedorismo e a tomada de risco, bem como a facilidade dos empreendedores daquele país em estabelecer suas operações e o desenvolvimento de conglomerados empresariais, são fatores que denotam a capacidade de um país em fomentar a atividade empreendedora. Em Portugal, 68,8% da população entre 18-64 anos acredita que começar um negócio seja uma opção de carreira desejável. No entanto, considerando a tendência à tomada de risco, 38,1% desse grupo acredita que o medo de fracasso os impediria de abrir um negócio. (GEM. 2015). Considerando o nível de regulação na abertura de negócios privados, Portugal é 32º na Classificação das Economias pelo Banco Mundial (2016), entre 190 países, onde há facilidade na abertura de negócios. Finalmente, quanto ao desenvolvimento de conglomerado, ou à extensão de conglomerados bem desenvolvidos de firmas, produtores, serviços e instituições especializadas em determinados campos, Portugal ocupa o 38º lugar no ranking do *World Economic Forum*. (2017).

Finalmente, o engajamento da sociedade civil portuguesa pode ser analisado através dos seguintes indicadores: participação da sociedade na política, a cultura de voluntariado, o engajamento da sociedade civil e a liberdade de imprensa. No contexto da liberdade de imprensa, Portugal é o 18º, entre 190 países, nos resultados do *World Press Freedom Index* dos Repórteres sem Fronteiras. (2017). Já a cultura de voluntariado portuguesa é a 90ª, dentre 180 países, com uma média de 29% da população que doa dinheiro, voluntaria-se ou ajuda estranhos no período 2011-2015, segundo a *Charities Aid Foundation*. (2016). A mesma fundação identificou 20% da população engajada na participação em organizações humanitárias ou de caridade.

3.2. A Economia Social em Portugal

A Economia Social em Portugal ainda está em sua infância e há uma série de lacunas e barreiras que atrasam o seu desenvolvimento. Alguns dos principais desafios da economia social portuguesa são a falta de objetivos sociais claros; dificuldades em acessar mercados de investimento e as barreiras internas para o crescimento, dada a falta de conhecimento acerca do desenvolvimento de modelos de negócios, segurança contábil, rendimentos sustentáveis, monitoramento e avaliação de projetos e processos. (Comissão Europeia, 2014a).

Segundo Rita Casimiro⁸, a IS é uma área ainda muito recente em Portugal, portanto ainda procura-se perceber quais as melhores formas de apoio ao setor e às iniciativas. Por um lado, há desafios de linguagem entre as iniciativas e entidades públicas, entre as iniciativas e os investidores, entre investidores e entidades públicas. Portanto, há aqui a necessidade de uma uniformização de alguns termos. O Laboratório de Investimento Social considera que não há entendimento suficiente sobre o investimento ou a inovação sociais e tem como objetivos falar sobre o tema, reforçar a comunicação e tentar fazer mais artigos, disseminar mais esses conceitos para que se tornem mais comuns.

O Laboratório de Investimento Social elaborou, então, algumas recomendações para o fortalecimento do setor da economia social em Portugal, visto o interesse do governo português em desenvolver um mercado de investimento social em Portugal. As recomendações envolvem capacitar as entidades da economia social; introduzir

⁸ A entrevista concedida por Rita Casimiro, *associate* do Laboratório de Investimento Social, em 12/06/2017 encontra-se no Anexo II.

instrumentos financeiros adequados às necessidades das entidades da economia social; promover uma cultura de orientação aos resultados dos serviços sociais públicos; desenvolver um ecossistema de intermediários de investimento social e criar um centro de conhecimento e recursos para o investimento social.

Casimiro atenta, também, para a necessidade, em nível das iniciativas, de formação a respeito de modelo de negócios, para que consigam mostrar que estão a criar valor e vão ao encontro de serviços e demandas do setor público. Segundo Miguel Poiares Maduro⁹ há, nesse contexto, uma necessidade de capacitação muito grande. Existem, em Portugal, um setor social amplo, muitos agentes sociais, mutualistas, misericórdias, ONGs. Mas, frequentemente, essas associações funcionam numa lógica assistencialista e dependente de subsídios, não numa lógica de sustentabilidade financeira. O PIS pode ir de encontro à necessidade de sustentabilidade financeira, promovendo uma espécie de economia circular, em que o financiamento dado a uma associação pode depois gerar mais recursos que permitam exercer uma função social mais ampla e mais bem-sucedida.

3.3. A UE e a Inovação Social: Do Conceito à Prática

O dinamismo de expressões da IS desafia a teoria sobre o tema, bem como os entendimentos empíricos e respostas em termos de políticas públicas. As diferentes interpretações de IS focam em aspectos diferentes que se relacionam a objetivos políticos específicos. O Além disso, o fato de o conceito de IS não ser definido com unanimidade dificulta a coleta de dados e, conseqüentemente, o acesso a ferramentas de financiamento como *crowdfunding*, empréstimos do governo, ou investimento de impacto. A evolução

⁹ A entrevista concedida no dia 16/06/2017 pelo Ministro Miguel Poiares Maduro encontra-se no Anexo II. Poiares Maduro ocupou o cargo de Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional e era responsável pelos Fundos Estruturais; esteve na gênese do projeto pioneiro em Portugal no financiamento da IS e nesse contexto, foi criado e lançado o PIS.

e o desenvolvimento do conceito de IS têm sido debatidos ao nível dos documentos e políticas públicas da UE, gerando ações mais específicas direcionadas à promoção da IS e aumento de atenção ao tópico através dos últimos anos. Em linhas gerais, se no período entre 2006-2010, o contexto foi de IS “nas entrelinhas” de 2010 a 2014, o *Bureau of European Policy Advisors* (BEPA) definiu e propôs a uma agenda de inclusão da IS ao nível da agenda da UE. Já a partir de 2014, a IS foi integrada à estratégia Europa2020. (Sabato et al, 2015).

Até 2006, a UE desenvolveu projetos que fomentavam a cooperação entre a comunidade acadêmica, *policymakers* locais e nacionais e comunidades desfavorecidas, sendo que a participação das últimas é considerada chave para o desenvolvimento e implementação de projetos. Contudo, mesmo que uma variedade de programas da UE de fato tenha promovido a IS ou apoiado projetos sociais inovadores antes dos anos 2000, a IS não apareceu como objetivo desses programas e o conceito foi raras vezes mencionado nos seus documentos constituintes. No período de 2006-2010 assiste-se ao financiamento de projetos que têm como fim os objetivos da IS, sem identificá-la explicitamente. A partir de 2009 e no *workshop* organizado pela BEPA e do seu relatório de 2010, a IS emerge como tema de discussão e atenção. As atividades da BEPA foram uma oportunidade para reunir os diversos atores envolvidos com a IS (sejam eles organizações da sociedade civil, empreendedores sociais, pesquisadores e oficiais da Comissão Europeia); propor uma definição mais ampla e abrangente da IS; e trazer a IS para a pauta de discussão dos líderes da UE. (Sabato et al, 2015).

No período 2007-2013, os Fundos Estruturais Europeus¹⁰ apoiaram a IS em três objetivos temáticos: no fomento a parcerias entre os autoridades públicas e organizações

¹⁰ A maior parte das verbas da UE são canalizadas através de cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, geridos em conjunto pela Comissão Europeia e pelos países da EU, através de acordos de

da sociedade civil, com vistas ao estabelecimento de arenas participativas para a criação de políticas públicas; financiamento específico a projetos sociais inovadores; e apoio a iniciativas de cooperação transnacional, intercâmbio de boas práticas e *networking*. Todavia, uma vez que a IS não foi abordada explicitamente nos objetivos dos Fundos Estruturais, é difícil medir quanto dos recursos foi de fato direcionado a projetos de IS.

Previstos para o período de 2014-2020, os Fundos Estruturais Europeus estão alinhados ao Europa 2020¹¹ e buscam investimento para empregos, crescimento e cooperação territorial europeia. O regulamento específico dos Fundos determina quanto deve ser direcionado a cada objetivo e quais as prioridades de investimento para cada um deles. Na prática, os Estados-membros podem dedicar eixos específicos de seus programas operacionais à IS, ou incluir programas de IS no contexto de outras prioridades de investimento. (Sabato et al, 2015).

Promover a IS nas sociedades europeias requer a adoção de perspectivas coerentes a lógica de investimento, além da combinação de habilidades, culturas, negócios e serviços públicos para oferecer respostas inovadoras. (Comissão Europeia, 2013). A visão empreendedora da IS vê os desafios sociais como oportunidades sociais e econômicas, não como riscos. Com o desenvolvimento da economia social, a dimensão social representa uma fonte de empregos e crescimento e a IS, enquanto ferramenta política da EU, fomenta o crescimento sustentável e bem-estar numa sociedade participativa, além de combater a pobreza. (Sabato et al, 2015).

parceria. Cada país elabora um acordo, em colaboração com a Comissão Europeia, que define a forma como os fundos serão utilizados durante o período de financiamento em curso (2014-2020). O objetivo destes fundos é promover o investimento na criação de emprego e numa economia e ambiente europeus sustentáveis e saudáveis. (Comissão Europeia, 2016).

¹¹ A Europa 2020 é uma estratégia da UE para o crescimento e o emprego, lançada com o objetivo de criar condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Para tal, foram definidos cinco objetivos principais, a serem atingidos até ao final de 2020, nos domínios do emprego, investigação e desenvolvimento, alterações climáticas, educação e inclusão social e redução da pobreza. (Comissão Europeia, 2014b).

Nesse sentido, a Comissão Europeia está desenvolvendo políticas e orientações no campo da IS que devem possibilitar a criação de um ambiente (ou ecossistema) para a IS. Além de facilitar a troca de boas práticas, a Comissão Europeia foca na criação de regulamentações, financiamento, medição da escala e impacto da IS e investigação relevante para outras políticas nesta área. A estratégia Europa2020 provê a estrutura mais ampla para o desenvolvimento de políticas de e para a IS; possui um componente de IS que inclui o desenvolvimento de indicadores para a IS, técnicas para a medição do impacto social e, em Portugal, o programa PIS. (Parlamento Europeu, 2016).

4. O CASO DO PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL

Nesta seção serão apresentados o programa Portugal Inovação Social, seus objetivos e ferramentas correspondentes ao processo de IS.

4.1. Do Programa

Portugal foi pioneiro em canalizar uma parcela importante de Fundos Estruturais Europeus¹² do novo ciclo de programação 2014-2020 para a promoção da IS; o PIS é o primeiro programa de um Estado Membro da UE destinado à dinamização da IS. Designa, no limite, a promoção de investimento sustentável na produção de bens sociais e bens públicos, através de uma multiplicidade de mecanismos financeiros e, sobretudo, introduzindo uma natureza reembolsável e sustentável a esses investimentos. (Maduro, 2017). O papel do Laboratório de Investimento Social neste processo foi importante principalmente na concepção e implementação do programa, tal como indica Casimiro.

¹² No financiamento do PIS, os fundos estruturais utilizados são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que promove um desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões da UE e o Fundo Social Europeu, que apoia projetos relacionados com o emprego em toda a Europa e investe no capital humano europeu. (Comissão Europeia, 2016).

O Laboratório de Investimento Social, em particular, está na base dos Títulos de Impacto Social, um inovador mecanismo financeiro.

Com sua elaboração em dezembro de 2014, o PIS ambiciona ser um catalisador do mercado de investimento social. Seus programas de financiamento apoiam instrumentos inovadores, concebidos para responder às necessidades de empresas sociais e investidores. (OCDE, 2017). Serão mobilizados 150 milhões de euros do fundo Portugal2020 para potencializar o ambiente de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES) em Portugal. Tais fundos são distribuídos por meio dos programas operacionais temáticos POISE¹³ e POCH¹⁴. (PIS, 2016d). Ambos os programas se traduzem em estratégias de políticas públicas do governo português e se materializam regionalmente através dos programas operacionais Norte, Centro, Alentejo, Lisboa e Algarve. O Algarve e Lisboa têm menos financiamento de fundos estruturais, paradoxalmente, porque são regiões mais desenvolvidas, em termos do valor do PIB, que Norte, Centro e Alentejo.

Em entrevista, Poiães Maduro afirmou que o PIS responde a duas demandas: uma na área do investimento de impacto e da IS, relacionada a tentativa de criar instrumentos que levem ao aparecimento de mais empresas que juntem a sua função lucrativa à produção de bens sociais em sentido amplo; outra dimensão relacionada a necessidade de alterar a lógica das políticas públicas, fazendo com que estas sejam financiadas de acordo

¹³ O POISE, Programa Operacional para a Inclusão Social e o Emprego, tem como propósito o combate à pobreza, discriminação social e desemprego. (POISE, 2014).

¹⁴ O POCH, Programa Operacional para o Capital Humano, visa contribuir para um crescimento sustentável e inclusivo e para a coesão econômica, social e territorial. Seus objetivos dizem respeito principalmente ao aumento da educação e qualificação profissional, com vistas à empregabilidade. (POCH, 2014).

com os resultados que produzem e não de acordo com a mera atividade, com a mera prestação do serviço relacionado a essa política pública.

O PIS visa promover a IS e combater o descompasso entre a oferta e a demanda de financiamento no mercado social, ao prover soluções de financiamento focadas em necessidades e preocupações de ambos os investidores e empresas sociais, estimulando a criação de um ecossistema de entidades parceiras que capacitem, financiem e acompanhem as IIES. Estas podem ser originárias de entidades da Economia Social, de empreendimentos independentes, ou do seio da administração pública e devem ter missão social, procurando resolver problemas negligenciados pela sociedade; ser inovadoras em nível nacional ou internacional (pioneiras ou réplicas regionais de outras práticas de IS); ter modelo passível de ser sistematizado e replicado num contexto mais vasto; medir e validar o seu impacto, de forma a melhorarem continuamente o seu desempenho e a mobilizarem mais recursos; e, finalmente, promover a sustentabilidade econômica, através da eficiente mobilização de recursos, geração de receitas, ou poupança na despesa pública. (PIS, 2016a).

A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social, EMPIS¹⁵ é a entidade pública encarregada de implementar essa iniciativa. É liderada por uma Comissão Diretiva constituída por um presidente, dois vogais e será apoiada por uma comissão de aconselhamento constituída por representantes de algumas das principais entidades do setor público e da Economia Social. Segundo a Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, o PIS se materializa através de quatro instrumentos, sejam eles o Fundo para

¹⁵ Criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 73-A/2014 de 16 de Dezembro, e alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2016, de 25 de novembro.

a Inovação Social, Títulos de Impacto Social, Programa de Parcerias para o Impacto e o Programa de Capacitação para o Investimento Social. (Conselho de Ministros, 2016).

Poiares Maduro prevê que algumas das ações do PIS continuarão para além do período 2014-2020 e serão financiadas enquanto os Fundos Estruturais estiverem disponíveis. Além disso, espera que continuem a existir fundos que sejam dados para a área da IS e que verbas do orçamento nacional passem a ser dedicadas para essa área também. Segundo Poiares Maduro (2017), por ser o Estado o mobilizador, estabelecendo objetivos e selecionando políticas inovadoras que são desenvolvidas em nível local, as políticas que tiverem sucesso podem ser replicadas pelo Estado ou transformadas em políticas globais por parte do Estado. Essa lógica da aprendizagem *bottom-up* é muito importante na descoberta de soluções inovadoras para os desafios sociais complexos enfrentados por Portugal.

4.2. Uma Análise Crítica do Portugal Inovação Social

A IS é um fenômeno de fase inicial de lento crescimento e difusão entre pequenos grupos, seguida por uma fase de rápida ascensão e por outra de lentas saturação e estagnação. Tanto a liderança quanto a mobilização de pessoas que se disponham a mudar de hábitos são importantes para a mudança social, mesmo em sociedades que sejam igualitárias e democráticas. O processo da IS envolve, segundo Mulgan (2006), quatro etapas: (1) geração de ideias e identificação de soluções; (2) desenvolvimento de protótipos e teste de ideias; (3) avaliação e difusão de boas ideias; e (4) aprendizagem e evolução.

O processo da IS é fator contextual chave para a compreensão da relação entre IS e o papel do Estado em diferentes fases do processo de inovação, reconhecendo que

existem diferentes fases de IS e que esse processo é central para se entender que políticas serão apropriadas para o processo. As seções seguintes contêm, além de explicações acerca do processo de IS definido por Mulgan (2006), as possíveis políticas públicas de fomento à IS relativas a cada uma das fases de tal processo e como elas se materializam no contexto das ferramentas do PIS.

4.2.1. Gerar ideias a partir da compreensão de necessidades e identificar soluções

O ponto inicial da IS é uma necessidade que não esteja sendo suprida pelas estruturas e mecanismos existentes na sociedade, combinada a uma ideia para a sua resolução. A partir de então, ideias são geradas através da compreensão de necessidades e identificação de potenciais soluções. As necessidades são identificadas por diferentes atores: movimentos sociais informais, movimentos religiosos, ONGs. Algumas das motivações são pessoais, ou movidas por empatia: as pessoas podem querer resolver seus próprios problemas e podem estar motivadas por questões que assolam suas comunidades. Alguns dos métodos mais eficientes para o cultivo da IS têm como início a suposição de que as pessoas são boas intérpretes de suas vidas e competentes remediadores de seus próprios problemas. As necessidades devem, então, ser articuladas às novas possibilidades, sejam elas tecnológicas, novas formas organizacionais ou novos tipos de conhecimento, isto é, os inovadores fazem tentativas e as ajustam à prática. (Mulgan, 2006).

Nessa fase, a necessidade principal são soluções criativas. Os instrumentos de política pública mais eficientes nesse contexto são as que reúnem indivíduos ou grupos, criando fóruns para a partilha de ideias que contribuam para a resolução de um problema; políticas públicas que criem e apoiem processos de interação e confiança entre grupos

outrora desconectados fomentam novas parcerias e conhecimento no contexto da IS. Esse tipo de política corresponde, no limite, ao desenvolvimento de soluções de base comunitária, em que se cria um consenso sobre a necessidade de tomada de decisão local, de fundos de desenvolvimento e da melhoria do acesso ao apoio administrativo e técnico locais. (Moore et al, 2012).

A fase de geração de ideias e identificação de soluções não tem ferramenta correspondente no contexto do PIS, pois este concentra-se em projetos de IS já arquitetados. O fato de não haver uma política no sentido da criação de plataformas de discussão sobre soluções sociais através da IS é potencialmente problemático. Mesmo com iniciativas do governo, para além do PIS, que fomentem as discussões sobre a IS, há uma lacuna entre as estruturas de financiamento e capacitação e os potenciais beneficiários das mesmas.

4.2.2. Desenvolver, Fazer Protótipos e Testar Ideias

Quando o problema já está definido e os grupos, estruturas e opiniões estão formados e organizados, a fase é de transformação de ideias em planejamento e implementação. As IS podem ter ajuda de métodos formais de pesquisa, mas criar um protótipo para a IS e testá-lo acelera o seu progresso, pois o aprendizado pela experiência pode ser tão expressivo como pesquisas e argumentos acadêmicos. Os recursos disponíveis das fundações e instituições filantrópicas é decisivo para a ajuda à IS. (Mulgan, 2006).

As políticas públicas que apoiam a IS nessa fase são aquelas que assistem os grupos no desenvolvimento de planos de curto e longo prazo e encorajam o processo de seleção das ideias. Tais políticas não apenas motivam e premiam ideias inovadoras, mas

envolvem a avaliação e processo de seleção para escolher entre inovações em potencial que possam legitimar o contexto social. Decisões sobre quais inovações serão escolhidas e financiadas tornam-se a preocupação principal. As dificuldades mais expressivas nesse processo são a falta de técnicas de avaliação que meçam a IS e os benefícios intangíveis que ela traz. (Moore et al, 2012).

No âmbito do PIS, o programa de Capacitação para o Investimento Social¹⁶ é uma ferramenta que oferece vales de capacitação às IIES para o reforço de suas competências na elaboração e implementação de projetos de inovação e empreendedorismo social, bem como de suas capacidades organizativas e competências de gestão. Seu objetivo é promover o nivelamento entre empresas sociais e comerciais, retirando as barreiras encontradas em termos de acesso a serviços de capacitação. (OCDE, 2017a). Os serviços de capacitação podem ter formato de formação, consultoria e mentoria. O objetivo é torná-las mais preparadas para gerar impacto social e captar investimento social. O programa dispõe de 15 milhões de euros e o montante fixo não reembolsável para o financiamento de cada plano de capacitação tem valor máximo de 50 mil euros.

4.2.3. Avaliar, Ampliar e Difundir Boas Ideias

O estágio seguinte é de avaliação, ampliação e difusão de ideias. Aparece quando uma ideia é provada na prática e pode, então, ser replicada, adaptada ou franqueada. Esse processo depende de estratégia e visão coerentes, combinadas à habilidade de gerir recursos e identificar os pontos de alavancagem e os pontos fracos da inovação. A

¹⁶ As candidaturas ao PCIS estiveram abertas entre 21 de março de 2017 e 19 de junho do mesmo ano. As entidades promotoras de IIES serão financiadas pelo POISE e devem ter duração máxima de 18 meses e ocorrer no Norte, Centro ou Alentejo. (PIS, 2017). Para o instrumento Capacitação para o Investimento Social, cujas candidaturas ainda estão sob análise, aplicaram-se 168 candidaturas válidas, correspondendo a 7,85 milhões euros, das quais 81 são do Norte do país, 72 do Centro e 15 no Alentejo. (DN, 2017).

ampliação da inovação é uma fase em que muitos projetos se estagnam por serem incapazes de garantir o apoio financeiro, ou por falhar em realizar inovações de forma legítima, desejável e necessária. Por vezes, os inovadores ou empreendedores sociais precisam de grandes organizações com ferramentas para concretizar os projetos de IS. A comunicação é essencial nessa fase. Inovadores sociais precisam capturar a imaginação de uma comunidade que os apoie através da combinação de coragem e persistência. Já os governos têm papel crucial. Eles têm capacidades únicas de aprovar leis, alocar recursos e conferir autonomia às agências públicas.

A seguir, vem a fase de ampliação, que é caracterizada pela necessidade de levantar recursos que apoiem o desenvolvimento e adoção das inovações selecionadas. Diz respeito à necessidade de lidar com as barreiras estruturais à inovação; as regulações, impostos e mecanismos de mercado não encorajam, necessariamente as inovações, mas podem encorajar sua adoção. Assim, políticas que possibilitem a que a IS acesse recursos – incluindo capitais social, intelectual e financeiro – são essenciais para a ampliação do formato de impacto local para o de mudança sistêmica. (Moore et al, 2012).

O Programa de Parcerias para o Impacto¹⁷ do PIS disponibiliza apoios não reembolsáveis a entidades como fundações e misericórdias, para suporte de IIES que se encontrem em expansão. Seu objetivo é criar incentivos para que o capital filantrópico seja investido a longo prazo e orientado a resultados, além de inspirar maior foco em disponibilidades de investimento. (OCDE, 2017a). O programa dispõe de 15 milhões de euros e apoia IIES que queiram implementar um plano de desenvolvimento de 1 a 3 anos,

¹⁷ Em comunicado à Agência Lusa, o PIS informou que 35 projetos foram selecionados para o Parcerias para o Impacto. No total serão investidos 10 milhões de euros, dos quais, 7 milhões de euros são assegurados por fundos europeus, através do POISE, e 3 milhões por investidores sociais. (DN, 2017).

para alcançarem maior escala e impacto. Tais planos de desenvolvimento podem consistir em processo de crescimento regional ou nacional de uma iniciativa de IS que já validou o seu piloto; réplica regional ou nacional de uma IS internacional já validada; plano de disseminação ou internacionalização de uma iniciativa de IS sediada em Portugal. As iniciativas elegíveis devem estar associadas a produtos, plataformas, ou serviços com impacto social, prever mecanismos de sustentabilidade económica após o período de financiamento e ser orientadas para resultados mensuráveis. (PIS, 2016b).

Referente às IIES em fase de consolidação ou expansão, há, também, o Fundo de Inovação Social, que é o instrumento com maior disponibilidade de recursos do PIS (95 milhões de euros). O objetivo dessa ferramenta é mobilizar capital e encorajar investimento no setor social. Enquanto investidor crucial, o PIS fornece termos e condições favoráveis para os detentores do capital. (OCDE, 2017a). O Fundo para a IS irá cofinanciar empréstimos, garantias e capital, juntamente a instituições de crédito ou entidades gestoras de fundos de empreendedorismo social. (PIS, 2016c).

4.2.4. Evoluir e Institucionalizar

Ao consolidar alguns princípios fundamentais relativos aos projetos de IS, a ideia pode ser implementada em outros contextos é evoluir para outros tipos de intervenção social mais formalizados. Nessa fase, as ideias tomam formas diferentes das expectativas de seus pioneiros, pois a experiência pode mostrar consequências inesperadas e novas formas de aplicação da inovação. (Mulgan, 2006). A continuidade do processo de inovação e as considerações sobre os passos seguintes do processo, o que deve ser ajustado, as consequências e implicações da inovação tornam-se imperativos. As políticas públicas pertinentes nessa fase envolvem a necessidade de institucionalizar e ampliar a

inovação; necessidade de investir no desenvolvimento da próxima inovação; preparação para ser resiliente no caso de novas turbulências, ou seja, são políticas que ajudam a analisar o que ocorreu e que novas prioridades emergiram como resultado da inovação. (Moore et al, 2012).

No contexto do PIS, os Títulos de Impacto Social¹⁸ materializam esse tipo de política ao fomentar, através de apoios contratuais reembolsáveis, a celebração de um contrato entre investidores sociais, entidades públicas e entidades da economia social, para financiamento de soluções inovadoras na prestação de serviços públicos, orientadas para a obtenção de resultados e redução de custos.

O objetivo é mudar o foco de investimento do governo em serviços para resultados. O instrumento será utilizado para financiar Títulos de Impacto Social locais e nacionais, dispõe de 25 milhões de euros e beneficia organizações ou empreendedores sociais, que devem apresentar-se em parceria com pelo menos um investidor social, uma entidade pública e uma entidade implementadora. (OCDE, 2017a). Os investidores sociais financiam uma IIES a médio prazo e com duração de até cinco anos, as entidades do setor público validam o alinhamento e a relevância dos resultados propostos e as entidades implementadoras concretizam as intervenções. Se os resultados sociais forem alcançados, os investidores sociais são reembolsados pelo Estado pelo seu investimento inicial; caso os resultados sociais não sejam alcançados, os investidores sociais assumem o risco de perder o seu investimento. (PIS, 2016a). Para Poiares Maduro, há claramente

¹⁸ Entre 24 de Agosto e 15 de novembro de 2016, foi aberta a primeira fase formal de candidaturas. As IIES passíveis de seleção tratavam de áreas temáticas prioritárias como empregabilidade, saúde, justiça e proteção social e deveriam incidir sobre as regiões do Norte, o Centro e o Alentejo, regiões de implementação da primeira fase dos Títulos de Impacto Social. (PIS, 2016a). Para os Títulos de Impacto Social foram selecionados 3 projetos, que receberão 1,5 milhões de euros em financiamento. (DN, 2017).

uma mudança na lógica de funcionamento do Estado que só paga de acordo com o sucesso que a política pública tiver.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL

A IS é um fenômeno de resposta a necessidades sociais e melhoria da capacidade da sociedade em agir. Não apresenta novidades, mas formas inovadoras de abordar problemas sociais, seja em termos de produtos, serviços, plataformas de atuação, ou estruturas organizacionais. Por ser um campo de investigação relativamente recente, a IS não apresenta unanimidade em sua conceitualização e o dinamismo de expressões é percebido tanto nos entendimentos empíricos, quanto nas respostas em termos de políticas públicas; as diferentes teorias demonstram respostas a objetivos políticos específicos.

No nível da UE, a evolução do conceito de IS trouxe ações mais específicas para a IS e aumento de atenção ao tópico através dos anos, e no período entre 2006-2014, notou-se a inclusão da IS nas políticas e programas da UE. Dentre as políticas e orientações da UE no campo da IS, destaca-se a estratégia Europa2020, que fomenta o desenvolvimento de políticas para a IS; inclui a criação de indicadores para a IS, técnicas para a medição do impacto social e possibilitou o contexto para que, em Portugal, fosse concebido o programa PIS. Tal programa é o primeiro de um Estado-Membro da UE destinado à dinamização da IS, com financiamento dos Fundos Estruturais Europeus.

O PIS é um programa que tem atenção à relação entre IS e o papel do Estado em diferentes fases do processo de inovação e, a meu ver, isso é demonstrado em suas quatro ferramentas. A fase de desenvolver protótipos e testar ideias é compreendida pelo Programa de Capacitação para o Investimento Social. Avaliar e difundir boas ideias são

no Programa de Parcerias para o Impacto e pelo Fundo de Inovação Social; em especial com as Parcerias para o Impacto, as câmaras municipais, juntas de freguesia podem ser investidores ou co-investidores de iniciativas de IS, o que é interessante, por aproximar esses atores, desenvolvendo além de boa relação, entendimento comum sobre a IS. Finalmente, os Títulos de Impacto Social respondem à fase de evoluir e institucionalizar. Uma vez que as ferramentas ainda estão em processo de aplicação, o impacto do programa será medido pela capacidade dos atores do mercado em entregar os resultados esperados até 2020 e nos dois anos de prorrogação que os Fundos Estruturais tradicionalmente conferem aos programas que financiam.

O que se percebe com a criação do PIS é a interação dos setores público, privado e social, tanto em termos de políticas públicas e aspectos legais, como de financiamento e pesquisa, num contexto em que não havia respostas em nível das políticas públicas que fossem rápidas e eficientes na resposta às necessidades sociais portuguesas. Foi necessário que se criasse um programa como o PIS, porque não havia liquidez nem no governo, nem no setor privado para a resolução dessas demandas; o financiamento disponível eram os Fundos Estruturais.

A estrutura institucional pública para a IS em Portugal é parte da política nacional, compreendendo além de uma série de entidades, a Lei de Economia Social, que identifica as entidades da economia social, mostrando que as políticas públicas são focadas em organizações do terceiro setor, e não em empresas. Ainda que seja generalista sobre as relações entre o governo e as economias social e solidária, a lei apoia estratégias e políticas públicas para tais tipos de organizações. Há, ainda, mecanismos de apoio no acesso ao crédito, seja através do programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Social, seja pelo antigo Ministério de Emprego e Solidariedade Social. Todavia, no

contexto de restrições orçamentárias, o financiamento de serviços sociais pelo governo sofreu constrangimentos. Os cidadãos são, portanto, estimulados a assumirem postura empreendedora na garantia dos serviços sociais, principalmente porque em Portugal, o espírito empreendedor e engajamento da sociedade civil são bastante expressivos.

Tendo em vista as condições no nível da UE e as condições internas de Portugal, é possível compreender o porquê de tamanha atenção dada a um programa no nível do PIS: Portugal aproveitou a disponibilidade de financiamento da UE e a estrutura já bem estabelecida no nível da investigação sobre a IS para elaborar um programa que é, no limite, de fomento a soluções sociais não providas pelo Estado. O Estado português enfrenta duplo desafio de proteção social: responder às necessidades imediatas advindas da crise de 2008, num contexto de constrangimentos orçamentários severos e às necessidades emergentes advindas das novas demandas sociais e mudanças estruturais (tecnológicas, demográficas, competitivas).

As vantagens do programa envolvem a capacidade das ferramentas do PIS em resolver desafios sociais através de inovações de baixo para cima, ou seja, mobilizando uma diversidade de atores. Outra vantagem é invocar investimento privado para a persecução de objetivo e bens públicos e bens sociais e isso é uma vantagem na medida em que se alarga o leque de recursos financeiros disponíveis.

Há, contudo, riscos internos e externos para o sucesso do programa. O curto tempo para que lições sejam aprendidas no mercado e para que os programas possam ser adaptados e as dificuldades de medição do impacto social das empresas sociais condicionam tanto a seleção, quanto a performance e gestão dos projetos. Além disso, a possível dependência de *stakeholders* do mercado pode trazer volatilidade à

disponibilidade de recursos financeiros, e a não-garantia de financiamentos pós-2020 ameaça a continuidade de apoio ao ecossistema de IS português. Notam-se, também, desafios de linguagem entre as iniciativas e o governo, entre as iniciativas e os investidores, entre investidores e entidades públicas, havendo uma necessidade de uniformização de alguns termos. Mesmo em Portugal poucas pessoas conhecem o PIS, isso significa que há desafios de mobilização e capacitação da sociedade civil e das organizações da economia social, para que se engajem à área da IS.

No limite, o PIS é um exemplo de política pública de apoio e fomento à IS. Seus resultados serão melhor analisados a medida que as entidades da economia social forem contempladas pelas ferramentas do programa e forem disponibilizadas informações sobre o funcionamento do programa. O principal desafio do PIS será que a fragilidade do Estado em entregar serviços públicos torne o Desenvolvimento Social dependente dos empreendedores sociais: o PIS não pode carregar o fardo de provisão de serviços e bens públicos, deve ser uma ferramenta complementar de apoio aos serviços sociais fornecidos pelo Estado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial. (2016). Getting Credit. Disponível em:

<<http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/getting-credit>>. Acesso em: 17/07/2017.

Banco mundial. (2017). *Social Development Overview*. Disponível em:

<<http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/overview>>. Acesso em: 18/04/2017.

Charity Aid Foundation. (2016). World Giving Index 2016. Londres: CAF.

Comissão Europeia. (2013). Guide to Social Innovation. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia. (2014a). A map of social enterprises and their eco-systems in Europe – Country Report: Portugal. Londres: ICF Consulting Services.

- Comissão Europeia. (2014b). Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_pt>. Acesso em: 30/07/2017.
- Comissão Europeia. (2014c). Leading by Example: how public sector innovation supports social innovation in: Social Innovation: a decade of changes. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Comissão Europeia. (2016). A estratégia Europa 2020 em poucas palavras. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pt.htm>. Acesso em: 30/07/2017.
- Conselho de Ministros. (2016). Resolução do Conselho de Ministros nº 74/2016. In: Diário da República. 1ª série — N° 227. Lisboa: Diário da República.
- Diário de Notícias. (2017). Portugal Inovação Social investe 11,5 ME em 38 projetos de combate a problemas sociais. Disponível em: <<http://www.dn.pt/lusa/interior/portugal-inovacao-social-investe-115-me-em-38-projetos-de-combate-a-problemas-sociais-8616805.html>>. Acesso em 09/08/2017.
- Global Entrepreneurship Monitor. (2015). Entrepreneurial Behaviour and Attitudes. Disponível em: <<http://www.gemconsortium.org/country-profile/100>>. Acesso em: 17/07/2017.
- Grupo Banco Mundial. (2016). Classificação das economias. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/rankings>>. Acesso em: 17/07/2017.
- Jorge, Rui P. (2016). Troika chegou há cinco anos e saiu há dois: Portugal em 15 gráficos. Disponível em: <http://www.jornaldenegocios.pt/economia/ajuda-externa/detalhe/troika_chegou_ha_cinco_anos_e_saiu_ha_dois_portugal_em_15_graficos>. Acesso em: 09/08/2017.
- Moore, M; Westley, F; Tjomb, O; Holroyd, C. (2012). The Loop, the Lens, and the Lesson: Using Resilience Theory to Examine Public Policy and Social Innovation. In: Murdock, A; Nicholls, A. Social Innovation: Blurring Boudaries to Reconfigure Markets. 1ª Ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 89-113.
- Mulgan, G. (2006). The Process of Social Innovation. Londres: The Young Foundation.
- Mulgan, G. (2007). Social Innovation: What It Is, Why It Matters And How It Can Be Accelerated. Londres: The Young Foundation.
- Murdock, A; Nicholls, A. (2012). Social Innovation: Blurring Boudaries to Reconfigure Markets. 1ª Ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- OECD/EU. (2017a). Portugal Inovação Social: An integrated aapproach for social innovation, Portugal. In: *Boosting Social Enterprise Development: Good Practice Compendium*. Pg. 169-177. OECD Publishing, Paris.
- OCDE. (2017b). Social Expenditure – Aggregated Data. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG>. Acesso em: 17/07/2017.

OVERBEEK, H. (2004). Global governance, class, hegemony: A historical materialist perspective. Amsterdam: Vrije Universiteit, Working Papers Political Science.

Parlamento Europeu. (2016). Understanding Social Innovation. Luxemburgo: European Parliamentary Research Service.

Portugal Inovação Social. (2016a). Abertas Candidaturas ao Instrumento de Financiamento de Títulos de Impacto Social. Acesso em: 20/05/2017. Disponível em: <<http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/2016/08/23/abertas-candidaturas-ao-instrumento-de-financiamento-a-titulos-de-impacto-social/>>.

Portugal Inovação Social. (2016b). Programa da Parcerias para o Impacto Submetidas. Acesso em: 20/05/2017. Disponível em: <<http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/2016/11/02/programa-de-parcerias-para-o-impacto-submetidas-50-candidaturas-trazendo-4-2m-euros-de-investimento-social/>>.

Portugal Inovação Social. (2016c). PME Investimentos assume o Papel de Gestor do FOF. Acesso em 2-/05/2017. Disponível em: <<http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/2016/04/21/pme-investimentos-assume-o-papel-de-gestor-do-fundo-de-fundos-fof-do-fundo-para-a-inovacao-social-fis/>>.

Portugal Inovação Social. (2016d). Sobre o Portugal Inovação Social. Acesso em: 20/04/2017. Disponível em: <<http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/sobre/>>.

Portugal Inovação Social. (2017). Abertas as Candidaturas a Capacitação para o Investimento Social da Portugal Inovação Social. Acesso em: 20/05/2017. Disponível em: <<http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/2017/03/21/abertas-as-candidaturas-a-capacitacao-para-o-investimento-social-da-portugal-inovacao-social/>>.

POCH. (2016). Quem Somos. Acesso em: 22/05/2017. Disponível em: <<https://www.poch.portugal2020.pt/pt-pt/Programa/Paginas/quem-somos.aspx>>.

POISE. (2016). Texto Integral do Programa. Acesso em 22/05/2017. Disponível em: <<http://poise.portugal2020.pt/documents/10180/37413/Texto+Integral+do+Programa.pdf/9daa8c29-c7b9-4e63-9956-7ed4ec8527e5>>.

Repórteres Sem Fronteiras. (2017). World Press Freedom Index 2017. Disponível em: <<https://rsf.org/en/portugal>>. Acesso em: 17/07/2017.

Sabato, S; Vanhercke, B Verschaegen, G. (2015). The EU Framework for Social Innovation: Between Entrepreneurship and Policy Experimentation. ImPROvE Working Paper No. 15/21. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.

Stanford Social Innovation Review. (2012). Rediscovering Social Innovation. Disponível em: <https://ssir.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation>. Acesso em: 10/04/2017.

TEPSIE. (2012). Defining Social Innovation. Bruxelas: Comissão Europeia.

TEPSIE. (2014). Doing Social Innovation: A Guide for Practitioners. Bruxelas: Comissão Europeia.

The Economist Intelligence Unit. (2016). *Old problems, new solutions: Measuring the capacity for social innovation across the world*. 1ª Ed. Londres: EIU.

The Economist Intelligence Unity. (2017). *Democracy Index 2017*. Londres: EIU.

Universidade de Aveiro. (2017). *Glossário da Inovação Social*. Disponível em: <<https://www.ua.pt/ReadObject.aspx?obj=38584>>. Acesso em: 17/04/2017.

Universidade de Stanford. *Defining Social Innovation*. Disponível em: <<https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/centers-initiatives/csi/defining-social-innovation>>. Acesso em: 28/02/2017.

Westley, F. (2008). *The Social Innovation Dynamic*, Social Innovation Generation, University of Waterloo. Disponível em: <<http://sig.uwaterloo.ca/research-publications>>. Acesso em: 21/02/2017.

World Economic Forum. (2017). *Global Competitvity Index 2016-2017 Edition*. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=PRT>>. Acesso em: 14/07/2017.

Entrevistas:

Casimiro, Rita. (Junho de 2017). Entrevista Rita Casimiro. Entrevistadora: Alice Amâncio Caetano. Lisboa, 2017. 1 arquivo .mp3 (20 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Anexo I desta monografia. (Anexo I)

Maduro, Miguel P. (Junho de 2017). Entrevista Miguel Poiars Maduro. Entrevistadora: Alice Amâncio Caetano. Lisboa, 2017. 1 arquivo .mp3 (23 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Anexo II desta monografia (Anexo II).

ANEXO I

Transcrição da entrevista concedida por Rita Casimiro a Alice Amâncio Caetano no dia 12/06/2017

Alice: dos principais desafios encontrados para a aproximação entre o governo e as iniciativas de inovação social, há alguns pontos chave?

Rita: eu diria que esta é uma área ainda muito recente e, portanto, ainda estamos a procurar espaços para tentar perceber quais as melhores formas de apoio ao setor e as iniciativas. Por um lado, tens desafios a nível de linguagem e de forma de fazer as coisas, isto é comum. Há desafios de linguagem entre as iniciativas e o governo (entidades públicas), por exemplo, mas também entre as iniciativas e os investidores, entre investidores e

entidades públicas. Portanto, há aqui a necessidade de termos uma uniformização de alguns termos, e já também a necessidade, a nível das iniciativas, de formação a nível de modelo de negócios, de saber analisar e depois falar sobre o seu problema social, para ir ao encontro, também, do que o setor público quer, porque o setor público é responsável por resolver alguns dos problemas sociais e, portanto, quando as iniciativas pedem algum tipo de apoio, é essencial que consigam mostrar que estão a criar valor e vão ao encontro da responsabilidade do setor público. Às vezes há aqui alguma discrepância.

Por outro lado, outros desafios que o PIS está a tentar colmatar é que muitas vezes algum tipo de apoio que exista a nível financeiro para os projetos sociais é bastante curto no tempo, ou seja, financia projetos muito específicos, não financia tanto a estrutura da organização. O PIS está a focar em financiamentos de três anos, para dar refresco a estes projetos para se poderem focar a fazer seu trabalho no terreno e não tanto estarem constantemente a procura de financiamento.

A: o Laboratório de Investimento Social deu apoio técnico ao Portugal Inovação Social na concepção do programa?

R: Sim. Nós estivemos envolvidos desde a conceptualização até a implementação, depois fizemos esta capacitação, em específico, na construção do programa Títulos de Impacto Social, que já era algo feito comumente pelo Laboratório e, portanto, como tínhamos esta *expertise*, fomos nós quem ajudou a desenvolver, ajudamos no processo de manifestação de interesse [pelas organizações]; eles em 2015 abriram manifestações de interesse em que os projetos se podiam candidatar (de forma semelhante às candidaturas que estão agora implementadas) e mostravam interesse ao PIS. Na prática, fomos nós a entidade

contratada para fazer os *screening* dos projetos e dávamos *feedback*, dizendo se eram adequados ou não ao Título de Impacto Social.

A: um dos desafios é realmente a linguagem entre os investidores e as iniciativas. Há alguma recomendação mais direta para quebrar esta barreira?

R: estamos a tentar fazê-lo. Nós achamos que isso seja possível quando aproximamos os dois, porque no momento ainda estão muito distantes. Nem sequer estou a falar do PIS, mais de investidores do setor privado (*private equity*), que esteja mais ligado a área de empreendedorismo mais tradicional. Nós sentimos que uma das formas de aproximar ambos e tentar quebrar esta barreira é aproximá-los e o que fazemos com as aceleradoras, neste momento, com os programas de aceleração é mesmo colocá-los em contato e desafiar os projetos a aprenderem um bocadinho mais sobre os vários temas, prepará-los para responder aos tipos de perguntas que já sabemos que os investidores vão fazer, tentarem conhecer os termos.

Do lado dos investidores vai demorar um pouco mais de tempo, mas conforme formos falando sobre esta área eles vão absorvendo alguns termos que são mais comuns, mas que eles não estejam habituados a utilizar e que acabam por conhecer. Em relação às entidades públicas, honestamente, não tenho nenhuma ideia incrível que não seja aproximar a ambos. O PIS, em especial com as Parcerias para o Impacto, as câmaras municipais, juntas de freguesia, etc, podem ser investidores, co-investidores, e aí é interessante, porque os projetos aproximam-se dessas entidades, com quem, na verdade, já têm boa relação, começam todos a falar a mesma linguagem, por trabalharem por um bem comum. É questão de fortalecer o ecossistema e aproximar todos, acho que não há grandes segredos. Também falar sobre o assunto, por exemplo, nos do Laboratório

achamos que ainda há muita gente que não sabe sobre o assunto, sobre a inovação ou o investimento social, e achamos que é uma das nossas responsabilidades – falar sobre o tema, reforçar a comunicação e tentar fazer mais artigos, disseminar mais esses conceitos para se tornarem mais comuns.

A: o pioneirismo não tem tanto a ver com as respostas dadas tradicionalmente pelo setor público aos problemas sociais portugueses? Ou a dependência de respostas comunitárias na resolução desses problemas?

R: Isso [o PIS] é algo que pode ser replicado por vários países na UE, e eu acho que não é propriamente específico a Portugal, acho que foi uma ideia que surgiu e que pode ser replicada em outros países e acho que até há vários que estão a considerar fazê-lo. Foi necessário que se criasse um organismo desses, porque não havia mais nada, não podíamos ter dado a volta [aos problemas sociais] de outra forma. Nós em Portugal não temos liquidez para isso, tendo em conta as características do País, que estava a atravessar uma crise econômica e não podias contar com o setor financeiro para a liquidez de que precisávamos, realmente 150M de euros é muito dinheiro. O setor público não estava a conseguir dar conta do recado para resolver os problemas sociais que existiam, havia alguma instabilidade política. O financiamento que estava a mão eram os fundos estruturais. De fato, teve-se que recorrer a ela, porque, internamente, pelo menos, pelo que se pensou a altura, nas várias soluções, não estavam disponíveis [os fundos necessários].

ANEXO II

Transcrição da entrevista concedida por Miguel Poiars Maduro a Alice Amâncio

Caetano no dia 16/06/2017

Alice: Há iniciativas para além do Portugal Inovação Social de apoio ao setor social?

Miguel: do ponto de vista dos apoios em matéria de economia social ou de segurança social não tinha o setor do apoio social debaixo da minha tutela. Eu era ministro dos fundos estruturais e nesse contexto, nós desenvolvemos o projeto do Portugal Inovação Social, que é, no fundo, aquilo que se chama investimento de impacto; a promoção de investimento sustentável na produção de bens sociais e bens públicos, através de uma multiplicidade de mecanismos financeiros e, sobretudo, introduzindo uma natureza reembolsável e sustentável nesses investimentos. As políticas públicas podem contribuir em dois tipos de ação.

Por um lado, é aquilo que eu designaria de promoção de incentivos a que o mercado, portanto, empresas que agem com objetivo lucrativo, produzam não apenas uma atividade que tem um retorno econômico e financeiro, mas também produzam bens sociais, bens públicos, para além dessas atividades. Ou seja, há primeira área do investimento de impacto e da inovação social que tem a ver com essa tentativa de criar instrumentos que levem ao aparecimento de mais empresas que juntem a sua função lucrativa a produção de bens sociais em sentido amplo. A outra dimensão já não tem a ver com políticas públicas para ajudar a alterar o comportamento dos entes econômicos no mercado, mas sim com alterações ao nível das políticas públicas. É a ideia de que as políticas públicas devem ser financiadas de acordo com os resultados que produzem e não de acordo com a mera atividade, com a mera prestação do serviço relacionado a essa política pública.

Com o Portugal Inovação Social temos precisamente um instrumento financeiro, para ajudar o financiamento das empresas que tenham atividades de Inovação social e

investimento de impacto, mas também para ajudar o financiamento de entidades tradicionais do setor social tradicional, que antes funcionavam apenas numa lógica de subsídio e que passem a querer funcionar numa lógica de sustentabilidade financeira, queiram desenvolver projetos com sustentabilidade financeira, com rentabilidade, e portanto a ajudar a essa transformação; esse é um dos primeiros pilares do PIS. O segundo pilar tem a ver com a criação dos TIS, precisamente com colocar a concurso, projetos de impacto social e depois, em paralelo com esses dois elementos, o PIS tem uma componente de capacitação dos atores que vão utilizar esses instrumentos. Um dos grandes desafios é que quer a existência de investidores privados nesta matéria, quer a existência de atores sociais com capacidade para desenvolver esses tipos de iniciativas, é diminuta numa fase inicial, por definição.

Nós estamos a criar um mercado novo, e temos de criar um ecossistema novo com atores, agentes capacitados para desenvolver esses tipos de política. E é por isso que o PIS tem também dois pilares de capacitação dos atores. Um é de cofinanciamento para a criação de atores, agentes precisamente de fundações, com intervenção nesta área. Uma ONG nesta área pode obter cofinanciamento, mas tem de ir obter uma outra parte no financiamento privado e depois é um voucher de capacitação, ou seja, cheques para que os atores que vão agir nesta área e que tenham projetos nesta área, tenham, ao mesmo tempo uma capacitação financeira, administrativa, de compreensão destes mecanismos da inovação social e do investimento de impacto.

A: a respeito do roteiro de inovação social de 2015, você pode comentar sobre os desafios em nível regional?

M: Isso é por uma razão simples, quer o Algarve, quer Lisboa, têm muito menos fundos estruturais, paradoxalmente, porque Lisboa é uma região desenvolvida, ou seja, o PIB de Lisboa está acima da média e portanto, estando acima da média, não beneficia tanto de fundos estruturais, não pode receber fundos estruturais, do que as outras regiões de convergência, que estão particularmente abaixo da média.

A: mas como você vê as tendências e previsões de impacto até essa data?

M: na realidade os fundos estruturais têm sempre mais dois anos, portanto de fato tem até 2022. Algumas destas políticas continuarão para além deste período e serão financiadas enquanto os fundos europeus estiverem disponíveis. Eu não excluo duas coisas. Uma no próximo ciclo de fundos europeus haver e espero que haja, continuem a existir fundos que sejam dados para esta área da inovação social. Em segundo lugar, que próprias verbas do orçamento nacional passem a ser dedicadas para esta área também. Em segundo lugar, pela natureza diferente a que eles induzem nas políticas públicas, a mudar os incentivos das políticas públicas, que seu sucesso deixa de ser medido com base na atividade em si, mas nos resultados reais que essa atividade gera. E em terceiro lugar, a terceira grande vantagem é que no contexto de grandes constrangimentos financeiros para o Estado social, este tipo de abordagem ajuda a invocar investimento privado para a persecução de objetivo e bens públicos e bens sociais, alargando o leque de recursos financeiros disponíveis.

A: e sobre a vantagem de ser uma política *bottom-up*...

M: exatamente, porque o Estado no fundo é o mobilizador, estabelece objetivos e depois seleciona políticas inovadoras que são desenvolvidas a nível local, por uma variedade muito grande de atores. As políticas que depois tenham sucesso, podem ser replicadas

pelo Estado ou transformadas em políticas mais globais por parte do Estado. Essa lógica da aprendizagem *bottom-up* é muito importante na descoberta de soluções inovadoras para os desafios sociais complexos que enfrentamos hoje.

A: e em termos do acesso da população, ou de atores da inovação social a esses serviços do PIS, há algum constrangimento, ou movimentos de aproximação a esses atores?

M: há aí uma necessidade de capacitação muito grande. Há um setor social em Portugal muito amplo, muitos agentes sociais, mutualistas, misericórdias, muitas ONG, mas frequentemente essas associações funcionam numa lógica assistencialista e dependente de subsídios, não numa lógica de sustentabilidade financeira e uma das coisas que isso pode ajudar é no fundo, a trazer essa sustentabilidade financeira, e ao trazer essa sustentabilidade, promove uma espécie de economia circular. Esse dinheiro que é dado a uma associação pode depois gerar mais dinheiro que permita a associação exercer ainda, uma função social mais ampla e mais bem-sucedida.

A: e em nível da linguagem utilizada no contexto da inovação social?

M: isso é uma área nova, pois não? Está entre os precursores nesta matéria sobretudo em matéria de políticas públicas, mas isso significa que sendo uma área muito inovadora, muito recente, ainda há muito o que aprender. Mesmo em Portugal poucas pessoas conhecem este programa, é difícil para as pessoas compreenderem e explicarem de forma breve quais são as enormes vantagens que tem e isso também significa que tendo, nós, o setor social muito grande, como ele não está ainda muito preparado para esta área, nós temos de mobilizar e capacitar, daí a importância que tem na criação, em termos de políticas públicas, no PIS foi dada ao pilar da capacitação, porque nós no fundo temos

muitos atores sociais que se nós conseguirmos mobilizar, para agirem de acordo com os princípios e a filosofia da inovação social e de investimento de impacto, tendo nós os meios financeiros disponíveis, para os apoiar, isso pode ser extraordinariamente importante e relevante.