

CES

COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL

Núm. 37 (2014-2015), páxs. 397-405

ISSN: 1130-2682

**PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL. ANOTAÇÃO
À RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS
N.º 73-A/2014, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2014**

*PORTUGAL SOCIAL INNOVATION. NOTES ON COUNCIL OF
MINISTERS RESOLUTION 73-A / 2014 OF DECEMBER 16*

CRISTINA PARENTE, VANESSA MARCOS E CARLOTA QUINTÃO

RESUMO

A crónica sobre a Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de Dezembro de 2014 que institui a iniciativa Portugal Inovação Social, no âmbito do Portugal 2020, constitui uma reflexão sociológica em que se partilham algumas inquietações inerentes ao alcance e aos (potenciais) efeitos dos instrumentos financeiros que se destinam a animar o mercado de investimento social, à luz das configurações que a economia social tem assumido no nosso país, em particular nas relações estabelecidas com o Estado.

PALAVRAS-CHAVE: inovação social, economia social, mercado de investimento social, Estado.

ABSTRACT

The article on the Resolution of the Council of Ministers nr. 73-A/2014, of December 16th, 2014, which creates the initiative “Portugal Inovação Social” within the scope of Portugal 2020, consists of a sociological reflection on some concerns inherent to the extent and (potential) effects of the financial instruments aimed at promoting the social investment market. This reflection is made under the framework social economy has been assuming in our country, especially regarding the relationships established with the State.

KEY WORDS: social innovation, social economy, social investment market, State.

SUMÁRIO: 1. ÂMBITO DO DIPLOMA EM ANÁLISE. 2. OS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA INOVAÇÃO E DO EMPREENDEDORISMO SOCIAL EM PORTUGAL: REFLEXÕES E INQUIETAÇÕES. 3. EM SÍNTESE...

CONTENTS: 1. *SCOPE OF THE RESOLUTION UNDER ANALYSIS.* 2. *THE FUNDING INSTRUMENTS OF INNOVATION AND SOCIAL ENTREPRENEURSHIP IN PORTUGAL: REFLECTIONS AND CONCERNS.* 3. *IN SUM...*

I ÂMBITO DO DIPLOMA EM ANÁLISE

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de Dezembro de 2014 institui a iniciativa Portugal Inovação Social, no âmbito do Portugal 2020, identificando os seus objetivos, os destinatários, os instrumentos enformadores e os programas operacionais de enquadramento, bem como a estrutura de missão responsável pela sua execução e respetiva composição e funções. O Portugal Inovação Social (PIS) é a resposta nacional ao desígnio europeu que elegeu a inovação e o empreendedorismo social como uma área de aposta para os fundos europeus estruturais e de investimento. O PIS envolve uma verba de cerca de 150 milhões de euros, decorrentes do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, Programa Operacional Capital Humano e dos Programas Operacionais Regionais do continente. O propósito dos PIS é desenvolver e dinamizar o mercado de investimento social para apoio a iniciativas de empreendedorismo e inovação social no domínio nacional.

Para o efeito, o programa instituído direciona-se aos três setores de atividade, designadamente a entidades públicas, privadas lucrativas e integrantes da economia social, com iniciativas no âmbito da inovação e do empreendedorismo social, as quais podem recorrer a quatro instrumentos de financiamento, a saber:

a) Fundo para a Inovação Social: financiamento de natureza grossista com fundos participados, para apoio a iniciativas e investimentos em inovação e empreendedorismo social em fase de consolidação ou disseminação, através da concessão de empréstimos, bonificação de juros, prestação de garantias ou quase-capital;

b) Títulos de impacto social: apoios reembolsáveis contratualizados em parceria, para financiamento de soluções inovadoras na prestação de serviços públicos, orientadas para a obtenção de resultados e redução de custos;

c) Programa de Parcerias para o Impacto: apoios não reembolsáveis a entidades da economia social, nomeadamente fundações e misericórdias, para suporte a iniciativas de inovação e empreendedorismo social de elevado impacto que se encontrem em fase embrionária ou exploratória;

d) Programa de Capacitação para o Investimento Social: vales de capacitação atribuídos aos destinatários, para reforço das suas competências no desenho e implementação de projetos de inovação e empreendedorismo social” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de Dezembro de 2014).

O Diploma, objeto de análise, institui também a criação de uma estrutura de missão – a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social – com o papel de assegurar a gestão técnica e a coordenação da concretização da iniciativa PIS, a qual é constituída por uma comissão diretiva, um secretariado técnico e uma comissão de aconselhamento.

Em termos gerais, este novo programa procura “promover políticas públicas e respostas sociais inovadoras, [e] vai servir de modelo para os restantes Estados-membro, revelou o ministro Poiares Maduro”.¹

2 OS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA INOVAÇÃO E DO EMPREENDEDORISMO SOCIAL EM PORTUGAL: REFLEXÕES E INQUIETAÇÕES

Após a breve apresentação da Resolução objeto de análise, ela própria curta e concisa, propomos uma leitura de síntese e reflexiva sobre os instrumentos de financiamento criados no âmbito do PIS. Tendo em conta que a missão deste programa consiste em criar um mercado de investimento social, a mesma evidencia *a priori* uma perspetiva de financiamento alternativa às fontes mais tradicionais, quer o financiamento público, quer os donativos, a filantropia, ou o mecenato e suscita-nos uma questão sobre quem são os atores envolvidos neste novo mercado de investimento social. A partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de Dezembro de 2014, identificamos e problematizamos, de um ponto de vista sociológico, um conjunto de inquietações inerentes ao alcance e aos (potenciais) efeitos dos quatro instrumentos financeiros enunciados, à luz das

¹ http://economico.sapo.pt/noticias/portugal-vai-servir-de-modelo-para-outros-paises-europeus_220158.html (consultado a 24 de junho, 2015).

configurações que a economia social ou o terceiro setor tem assumido no nosso país, em particular nas relações estabelecidas com o Estado:

- i. Relativamente ao Fundo para a Inovação Social, questionamos quem são as entidades promotoras dos serviços financeiros específicos. Serão as instituições bancárias portuguesas comerciais? E, para o efeito, criarão uma nova área de negócio, juntamente com as suas áreas convencionais? Porque estão os bancos comerciais interessados em disponibilizar um produto financeiro, cujas taxas de retorno se esperam baixas relativamente aos seus produtos financeiros mais convencionais?
- ii. Os Títulos de Impacto Social sugerem uma complexificação do trajeto de oferta de serviços públicos, mediada por novos agentes cuja natureza e forma não é ainda clara mas que podemos designar por órgãos intermediários, por ventura fundações, agências de consultoria, plataformas institucionais. Neste contexto, presumimos que as organizações da economia social (OES) beneficiadas serão as que conseguem aceder a garantias e créditos bancários. Ora, atendendo ao contexto nacional de insustentabilidade financeira de uma parte significativa destas entidades, quais é que poderão dar garantias de investimento? Muito provavelmente apenas as entidades que desde a sua criação contam com capital patrimonial (e.g. Fundações, Misericórdias) e que o gerem como fonte de rendimento e sustentabilidade financeira. As soluções de serviços públicos aqui previstas para financiamento parecem ter como condições de seleção “a obtenção de resultados e a redução de custos”. Em que medida é que se está face a uma visão imediatista e quantitativa das soluções para resolver problemas sociais complexos que exigem uma abordagem integrada, ou seja, que inclua igualmente critérios qualitativos e de longo prazo?
- iii. No que respeita ao Programa de Parcerias para o Impacto destina-se a apoiar iniciativas de inovação e empreendedorismo social, que pressupõe a criação de impacto, e pode, parece-nos, estar associado ao anterior instrumento (ii), ao destinar-se à constituição instrumentalizada e funcionalista de parcerias para o impacto. Se assim for, levanta o mesmo nível de inquietações, a que se acresce a dúvida de saber qual é a política do Estado face às entidades que são os únicos agentes de resposta (eventualmente com foco nos resultados de curta duração) em zonas do interior do país ou em algumas comunidades específicas, com problemáticas setoriais e regionais singulares?
- iv. O Programa de Capacitação para o Investimento Social coloca-nos uma questão de âmbito alargado, designadamente: quem (que atores) capacita(m) os seus destinatários? Qual o sentido desta capacitação? A resposta a estas perguntas reveste, a nosso ver, uma significativa importância, dada a primazia do benefício social que tal capacitação deve focalizar em detrimento do benefício económico. Até que ponto os benefícios ditos indiretos dos novos atores, os tais órgãos intermediários) têm efetivamente retorno futuro sobre um setor de

serviços e respostas sociais? Qual a missão social destes novos atores que são chamados a formar os dirigentes e técnicos das OES? Em que medida partilham de uma visão do setor que respeita o ideário proposto na Lei de bases da Economia Social? Estarão estes atores que atuam frequentemente no mercado empresarial, identificados com o funcionamento das OES e com o seu ideário? Que conceção de empreendedorismo e de inovação social veiculam? Acresce outra dúvida: o programa de capacitação tem subjacente o acesso futuro dos destinatários aos outros instrumentos anteriormente enunciados, enquanto fontes de financiamento complementares ou alternativas ao Estado?

Interessa referir que este Diploma surge num contexto marcado pela crise económico-financeira mundial com repercussões na (in)sustentabilidade financeira das OES e nas políticas sociais portuguesas. Um dos objetivos da Estrutura de Missão PIS, também constituída por via desta Resolução, é como referimos “Dinamizar o mercado de investimento social, criando instrumentos de financiamento mais adequados às necessidades específicas do setor da economia social e dos projetos de inovação e empreendedorismo social”. Cingindo-nos à realidade nacional, os mecanismos financeiros regulados por esta Resolução parecem responder à necessidade sentida pelo setor da economia social para poder aceder a fontes alternativas e complementares de financiamento face ao retrocesso do financiamento das políticas sociais estatais, ainda que a estes mecanismos de financiamento possam aceder igualmente “entidades de direito público e privado”. Portanto, trata-se de uma medida que abrange transversalmente entidades de todos os setores, mercado, Estado e economia social.

O setor da economia social tem no caso português a particularidade de ser um braço forte do Estado Providência e, por isso, assumir um papel supletivo do Estado, o que remete para o modelo de *relacionamento de complementaridade* de Kramer et al. (1993 *apud* Dorner, 2008), que no caso nacional parece resultar mais da incapacidade ou esvaziamento dos papéis tradicionais do Estado Providência e de uma transferência desordenada destes papéis para o setor da economia social. Esta deixa agora de ter um papel restrito à prestação de serviços segundo as regulações imposta por um Estado dominador e pouco dialogante, para assumir-se, também, enquanto promotor de soluções inovadoras, reconhecendo-se-lhe competências noutros âmbitos, onde concorre com entidades públicas e de mercado

Mais à frente na Resolução sublinha-se que entre os objetivos da Estrutura de Missão PIS está “Promover o empreendedorismo e a inovação social em Portugal, como forma de gerar novas soluções, numa lógica complementar às respostas tradicionais, para a resolução de importantes problemas societários”, o que nos leva a questionar sobre como estará o governo português a delinear o seu Programa de Luta contra a Pobreza, pois integra novos e velhos problemas que não dispensam a inovação na intervenção. Ou seja, Portugal apresenta uma política para um

mercado de investimento social respondendo aos desafios europeus, porém não apresentou uma política de luta contra a pobreza.

Neste sentido, questionámos em que medida a criação do mercado do investimento social no âmbito do Portugal 2020 pode associar-se à luta contra a pobreza e exclusão social?

Parece-nos claro que não se deve fazer depender políticas sociais básicas de combate à pobreza e exclusão social destes instrumentos financeiros para a inovação e empreendedorismo social, e tão pouco do Mercado na medida em que podem ser altamente penalizantes para uma cada vez maior franja de população desfavorecida e vulnerável. Estas situações exigem soluções urgentes e integradas, não sendo compatíveis com o risco de experimentação elevado por um lado, nem com mecanismos que promovam lógicas concorrenciais e competitivas por outro. Ambas podem ser desadequadas para a resolução de “problemas societais prementes na área social” como se afirma na Resolução. Considerando que ao Estado compete garantir uma política da ação social através do seu orçamento próprio, parece-nos que estes instrumentos de financiamento da economia social podem representar uma mercantilização dos serviços de ação social, que pode ser entendida como uma desresponsabilização do Estado e do seu papel de redistribuição da riqueza criada entre os cidadãos por efeitos dos impostos.

Um outro objetivo da Estrutura de missão PIS é “Capacitar os atores do sistema de inovação e empreendedorismo social em Portugal, melhorando os níveis de resposta das entidades da economia social e contribuindo para a sua sustentabilidade económica e financeira”. A necessidade de capacitação parte do pressuposto que as OES não estão preparadas para o efeito e por isso, existirão medidas nesse sentido, porém, “fundações e misericórdias” são os únicos ramos da economia social que já são apontadas como potenciais beneficiárias destes instrumentos, na medida em que exigirão algum grau de eficiência gestonária. Há aqui um assumir implícito que exclui organizações de carácter associativo, mutualista ou cooperativo, algumas das quais com estruturas gestonárias com um cariz democrático e participativo bem mais forte dos que as estruturas mencionadas, o que nos parece interessante do próprio ponto de vista da adequação e coerência entre os programas políticos nacionais e aquilo que é o ideário da economia social na luta pelo bem comum.

3 EM SÍNTESE...

O Diploma em análise, e em concreto os instrumentos instituídos pelo mesmo, parece assumir um foco preponderantemente orientado para o financiamento das OES, o que nos suscita algumas inquietações, que não questionam o reconhecido mérito de criação de alternativas para a sustentabilidade económica e financeira da economia social. Toda a Resolução deixa implícita uma perspectiva de em-

preendedorismo social muito inspirada no setor não lucrativo americano e nas duas principais escolas de pensamento anglófonas, a escola da geração de receitas e a escola da inovação social, estando ausentes quaisquer tendências de base coletiva, característica que encontramos na economia social europeia, onde a economia de proximidade, a articulação com o local, as redes territoriais locais, o empoderamento/autonomização e a participação são as palavras-chave da inovação social.

Neste sentido, e a título de sistematização, esta iniciativa afigura-se ilustrativa da afirmação do modelo de bem-estar social misto (“welfare mix”), cujas dinâmicas de funcionamento têm sido alvo de inúmeros debates teóricos, nomeadamente “a passagem da regulação do espaço da cidadania (o Estado enquanto garante de direitos) para a regulação do espaço da comunidade (em que o Estado se demite da garantia de direitos, deixando-os à sociedade civil e ao mercado)” (Lopes, Parente & Marcos, 2014, p. 84). No seguimento desta linha de raciocínio, o PIS pode ser perspetivado como uma tendência para a demissão da função assistencialista e reguladora do Estado? Que OES terão estrutura organizacional e gestionária para aceder ao financiamento da inovação e do empreendedorismo social? Ocupadas com a gestão de fundos, com a capacitação dos recursos humanos e com a conceção de novas ideias/projetos e atividades, num contexto de escassez de recursos, nomeadamente humanos, que lugar fica para os modelos de intervenção clássicos e para os destinatários dos mesmos?

O privilégio de explicitação na letra da Resolução de algumas formas jurídicas da economia social (nomeadamente as Fundações e as Misericórdias), em detrimento de outras, coloca outro conjunto de dúvidas: em que medida a valorização destes ramos da economia social promove a instrumentalização da agenda da inovação e empreendedorismo social por parte dos mesmos e conseqüente fragilidade identitária do setor? A este respeito, porque são omissas, deste quadro legal de promoção inovação e empreendedorismo social, as outras estruturas de base, bem como as cúpulas representativas das diferentes entidades que enformam o amplo setor da economia social (e.g. Cooperativa António Sérgio para Economia Social (CASES), Conselho Nacional para a Economia Social (CNES) ou Rede Europeia Anti-pobreza Portugal (EAPN)? Importa, por isso, questionar quem são os novos atores da política pública de economia social e porque estão neste mercado de investimento social? Desta forma, pergunta-se a quem se destina o programa PIS, quem o poderá integrar e a quem servirá a promoção da inovação e do empreendedorismo social em Portugal?

BIBLIOGRAFIA

- A. LOPES, C. PARENTE, & V. MARCOS, «Entre o Estado e o Terceiro Setor: modos de regulação. O Terceiro Setor português em foco». In C. PARENTE (Ed.). *Empreendedorismo social em Portugal*. Porto: Universidade do Porto - Faculdade de Letras, (2014), pág. 75-101 (84).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014 relativa à iniciativa Portugal Inovação Social (2014). *Diário da República, 1.ª série — N.º 242 — 16 de dezembro de 2014.*

W. DÖRNER (2008). «A tool for charting out the relationships between government and third sector organizations in various national settings: applying social network analysis to national action plans to fight poverty». Paper presented in the 8th International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR), 2nd EMES-ISTR European Conference, Barcelona.