

**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 39 (2016-2017), páxs. 443-462  
ISSN: 1130-2682

**PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL:  
NA ENCRUZILHADA DOS TEMPOS**

*PORTUGAL SOCIAL INOVATION:  
AT THE CROSSROAD OF TIMES*

FILIPE ALMEIDA\* - FILIPE SANTOS\*\*

---

\* Presidente da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social desde Novembro de 2016.

\*\* Presidente da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social entre Dezembro de 2014 e Outubro de 2016.

## RESUMO

A Portugal Inovação Social é uma iniciativa pública portuguesa, criada para promover a Inovação Social e o Empreendedorismo Social em Portugal, no âmbito do Acordo de Parceria designado Portugal 2020, que regula a transferência de fundos comunitários para Portugal no período 2014-2020. Sendo uma iniciativa pioneira na Europa, tem um caráter experimental e inovador, mobilizando fundos europeus para apoiar projetos inovadores que visam a obtenção de benefícios para a sociedade através de quatro instrumentos de financiamento. Este artigo, escrito pelos dois presidentes que foram, até agora, responsáveis pela coordenação e implementação desta iniciativa, visa apresentar a Portugal Inovação Social, refletindo simultaneamente sobre o contexto que favoreceu a sua criação e sobre os desafios que atualmente enfrenta, sendo esta uma reflexão pertinente numa altura em que vários países Europeus procuram definir políticas públicas de apoio à inovação social e dinamizar a prática de investimento social.

**Palavras-chave:** inovação social, empreendedorismo, investimento social, economia social, Portugal.

## ABSTRACT

Portugal Social Innovation is a Portuguese public initiative created to promote Social Innovation and Social Entrepreneurship in Portugal, within the framework of the Partnership Agreement called Portugal 2020, which regulates the transfer of community funds to Portugal in the period 2014-2020. As a pioneering initiative in Europe, it is experimental and innovative, mobilizing European funds to support innovative projects aimed at obtaining benefits for society through four financing instruments. This article, written by the two presidents who have been responsible for the coordination and implementation of this initiative, aims to present Portugal Social Innovation, reflecting simultaneously on the context that favored its creation and the challenges it currently faces, and this is a reflection relevant at a time when several European countries seek to define public policies to support social innovation and to boost the practice of social investment.

**Key words:** social innovation, entrepreneurship, investment, economy, Portugal.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL. 2.1. Um contexto favorável à Inovação e ao Empreendedorismo Social. 2.2. As origens do Empreendedorismo Social. 2.3. O contexto nacional, europeu e mundial para o Investimento Social. 3. A iniciativa Portugal Inovação Social. 3.1. Enquadramento e Objetivos. 3.2. Modelo de intervenção. 3.3. Os instrumentos de financiamento. 3.3.1. Capacitação para o Investimento Social. 3.3.2. Parcerias para o Impacto. 3.3.3. Títulos de Impacto Social. 3.3.4. Fundo para a Inovação Social. 3.4. Ativação da inovação e do investimento social. 4. Conclusão e Principais Desafios.

**CONTENTS:** 1. INTRODUCTION. 2. SOCIAL INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP. 2.1. A favorable context for Innovation and Social Entrepreneurship. 2.2. The origins of Social Entrepreneurship. 2.3. The national, European and global context for Social Investment. 3. THE PORTUGAL SOCIAL INNOVATION INITIATIVE. 3.1. Background and Objectives. 3.2. Intervention model. 3.3. The financing instruments. 3.3.1. Training for Social Investment. 3.3.2. Partnerships for Impact. 3.3.3. Social Impact Titles. 3.3.4. Fund for Social Innovation. 3.4. Activation of innovation and social investment. 4. CONCLUSION AND MAIN CHALLENGES.

## 1 INTRODUÇÃO

O século XX foi um tempo de profunda transformação para a humanidade e para o planeta. Entre as mudanças mais significativas que ocorreram durante esse período, destacam-se o desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação, a democratização dos regimes políticos e do acesso à informação, e a preocupação crescente com a sustentabilidade do planeta e com a conservação da Natureza. No cruzamento destas possibilidades e predisposições, consolidaram-se movimentos emancipatórios que provocaram alterações de fundo nos costumes e nos sistemas de crenças, de que são exemplo as políticas ativas para a igualdade de género, o acesso massificado à educação e aos ciclos de ensino mais avançados, os acordos internacionais para combate às alterações climáticas, a vigilância global sobre as práticas empresariais, ou o aumento sem precedentes da atividade e da influência no destino coletivo por parte de organizações e movimentos da sociedade civil.

Mais consciente dos seus direitos – por via da educação – e mais livre para agir – por via da democracia –, a sociedade civil tem-se afirmado como um agente ativo de transformação política e social, alargando o espectro da sua intervenção sobre problemas sociais. Consolida-se, neste contexto, o papel crescentemente relevante do setor cooperativo e social, frequentemente designado de Terceiro Setor ou, segundo tendência mais contemporânea, identificado como setor da Economia Social. Os problemas sociais, por seu lado, tornaram-se também mais complexos e interdependentes, exigindo respostas articuladas entre setores e, não raras vezes, multidisciplinares.

O conceito de Inovação Social enquanto expressão da inquietação empreendedora perante problemas sociais complexos desenvolve-se durante a segunda metade do século XX, tendo recebido especial atenção das ciências sociais apenas no século XXI. É portanto um conceito recente, em construção, embora reflita práticas antigas de conceção de modelos de intervenção e de organização da vida social. Apresentada como novo paradigma para resolução de problemas negligenciados da sociedade, a Inovação Social presume a possibilidade e disponibilidade da sociedade civil para agir sobre si mesma, procurando novas soluções para os problemas humanos e comunitários aos quais as estruturas existentes não conseguem responder inteiramente. O Empreendedorismo Social, conceito igualmente recente no campo das ciências sociais, refere-se ao processo de concretização destas novas soluções, habitualmente dinamizado por indivíduos ou por pequenos grupos de cidadãos motivados para dar respostas inovadoras a necessidades sociais e materializado em novas organizações ou em iniciativas incubadas em organizações existentes.

A Portugal Inovação Social é a expressão política destas possibilidades e dinâmicas de transformação social. Criada pelo governo português em Dezembro de 2014, na sequência do Acordo de Parceria com a Comissão Europeia designado Portugal 2020 que define o montante e o modo de transferência de fundos comunitários para Portugal no período 2014-2020, a iniciativa Portugal Inovação Social nasce com o propósito de promover e financiar projetos sociais inovadores que apresentem respostas da sociedade civil organizada para problemas sociais, estimulando, simultaneamente, o mercado de investimento social. Este artigo visa apresentar a Portugal Inovação Social, enquanto iniciativa pública portuguesa, pioneira na Europa, enquadrando-a no contexto das prioridades políticas e dos desafios económicos e sociais que a motivaram.

## 2 INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO SOCIAL

### 2.1. Um contexto favorável à Inovação e ao Empreendedorismo Social

Os conceitos e as ideias de Inovação Social e de Empreendedorismo Social não surgiram como proposta visionária académica visando a transformação da realidade social, mas antes como um esforço de interpretação teórica de práticas e movimentos que foram ganhando expressão concreta durante a segunda metade do século XX e início do século XXI. Embora estes processos de construção impliquem sempre alguma interdependência recíproca, neste caso foi, essencialmente, a realidade que se impôs à teoria e não a teoria que criou uma nova realidade. Os contextos social, político, económico e tecnológico favoreceram o aparecimento e o crescimento de iniciativas da sociedade civil dirigidas à resolução

dos seus próprios problemas coletivos, sem rutura com as estruturas existentes e articuladas com os modelos políticos de governo democrático.

Assim, estas novas práticas sociais a que se referem os conceitos de Inovação Social e de Empreendedorismo Social, foram consolidando-se nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, estimuladas e beneficiadas pela conjugação de algumas circunstâncias concretas que caracterizam este tempo em que vivemos. Entre os fatores que favoreceram o desenvolvimento destas novas práticas, destacam-se os seguintes:

- **Problemas sociais mais complexos e interdependentes.** Os problemas sociais são cada vez mais globais e interdependentes, criando a necessidade de encontrar soluções igualmente multidisciplinares e complexas, que articulem o plano político da macro-governança com a intervenção local participativa. Por exemplo, o desemprego de um setor ou de uma região não se resolve com medidas estritamente de política local, sendo necessária uma atuação mais transversal.
- **Esgotamento ou insuficiência de soluções convencionais.** A existência e o reconhecimento de problemas sociais é tão inerente à condição social e relacional do ser humano, como a procura de soluções para resolvê-los. As respostas sociais são a expressão dessa tentativa de superação e de desenvolvimento coletivo. A subsistência de alguns antigos e o surgimento de novos problemas sociais confirmam a insuficiência das soluções existentes, gerando a necessidade de rever modelos de intervenção e de procurar respostas complementares.
- **Sociedade civil mais ativa e organizada.** A progressiva democratização dos regimes foi consolidando as possibilidades de atuação organizada de uma sociedade civil mais educada e mais consciente dos seus direitos. O terceiro setor – ou setor da Economia Social – agrega múltiplas formas jurídicas de organizações sociais que, embora privadas, visam fins de interesse público, representando já uma parte relevante do emprego, da atividade económica e da intervenção na resposta estrutural a problemas sociais. Paralelamente, vão surgindo também novos movimentos individuais ou coletivos de intervenção social ativa.
- **Fronteiras mais ténues entre pessoas, entre ideias e entre setores.** Favorecida pelas novas e revolucionárias tecnologias de comunicação e por regimes políticos mais abertos, a diluição de fronteiras entre pessoas, entre culturas e entre setores é também um marco do mundo contemporâneo. As pessoas transitam entre países e regiões, mas também entre papéis sociais e entre setores. Os próprios setores público, privado e social parecem menos isolados entre si, convergindo em finalidades e lógicas de atuação idênti-

cas, com grau crescente de interpenetrabilidade e crescente experiência de parcerias.

- **Quantificação dos impactos sociais e ambientais.** Desde os anos setenta do século XX, quando começou a ser reconhecida a possibilidade das sociedades industrializadas de consumo estarem a comprometer a sustentabilidade de recursos naturais e do planeta enquanto ecossistema vivo e habitável, tem vindo a crescer a pressão para quantificar os impactos ambientais das múltiplas atividades humanas. Juntamente, têm sido também desenvolvidos modelos de medição dos impactos sociais, especialmente no contexto das políticas públicas e de alguns setores da atividade empresarial.
- **Um mundo em rede.** Uma parte significativa das transformações que ocorreram no mundo nas últimas décadas está relacionada com as possibilidades de comunicação e de relação que as novas tecnologias vieram permitir. O mundo está atualmente mais interligado e portanto também mais interdependente. As redes pessoais e sociais transcendem as fronteiras territoriais e criam novas comunidades de cidadãos interligados, mais atentos, mais vigilantes, mais críticos e mais interventivos, criando também novos modelos de organização e governação, ao mesmo tempo que acelera a disseminação de informação e portanto a rapidez com que se criam e dinamizam fenómenos e movimentos sociais.
- **Preocupação com a "inclusão".** O acesso ao conhecimento, o aumento dos níveis de escolaridade e as redes de comunicação global permitiram o desenvolvimento de uma consciência mais esclarecida sobre as desigualdades sociais, as vulnerabilidades de pessoas e comunidades, e a injustiça na distribuição de recursos e na garantia de direitos. Há uma preocupação crescente das instâncias políticas e da sociedade em geral com os direitos das minorias sub-representadas e com os riscos dos grupos sociais mais frágeis. Existe também uma perceção mais clara dos riscos políticos e sociais criados pela crescente desigualdade económica que caracteriza as sociedades mais desenvolvidas.

A Inovação Social e o Empreendedorismo Social desenvolvem-se, assim, num contexto que favorece a intervenção cívica, a participação democrática, a mobilidade territorial, e a revisão de modelos sociopolíticos. A iniciativa Portugal Inovação Social é, portanto, um produto do seu tempo, alinhada com este contexto, promovendo novas respostas para problemas sociais a partir da sociedade civil organizada e formas mais integradas de intervenção dos diversos agentes económicos e políticos nesses processos.

## 2.2. As origens do Empreendedorismo Social

O empreendedorismo social tem uma longa história, existindo como prática desde que os cidadãos começaram a procurar inovar na resolução de problemas da sociedade. Podemos identificar exemplos de empreendedorismo social em todas as áreas de atividade ao longo da história, sendo que algumas destas inovações sociais levaram a novas políticas públicas, organizações sociais ou práticas dos cidadãos. O desenvolvimento das primeiras Misericórdias na idade média, o aparecimento de bancos cooperativos, ou a criação da profissão de enfermagem e o aumento da higiene nos hospitais promovida por Florence Nightingale no século XIX, são alguns exemplos de inovações sociais marcantes. Também existem historicamente empreendedores sociais em série, como por exemplo Michael Young, responsável por numerosas inovações sociais no Reino Unido entre 1950 e 1990.

No entanto, a prática de empreendedorismo social começou a ganhar maior visibilidade internacional na década de 90 do século XX, em particular com o sucesso do microcrédito como inovação social. A versão moderna de microcrédito, desenvolvida no Bangladesh desde o início dos anos 80 do século XX pelo Banco Grameen e pela NGO BRAC, teve um crescimento fulgurante nas décadas seguintes criando um novo setor a nível mundial que hoje conta com mais de 200 milhões de clientes. O que despertou interesse particular neste fenómeno foi o sucesso do microcrédito como negócio social, utilizando mecanismos de mercado para alcançar objetivos sociais. O crescimento deste setor a nível mundial, bem como o crescimento de outros setores da economia que promovem impacto social, como as práticas de Comércio Justo (Fair Trade), e o trabalho da rede global Ashoka de empreendedores sociais, colocaram o empreendedorismo social no “mapa” das tendências mundiais. O evento mais marcante neste processo foi a atribuição do prémio nobel da Paz a Muhammad Yunus e ao Grameen Bank em 2006, evento que deu visibilidade mundial ao movimento de empreendedorismo social e levou à criação nos anos seguintes de um conjunto variado de iniciativas, públicas e privadas, de apoio e promoção ao empreendedorismo social.

Assim, na última década assistiu-se à emergência e crescimento de grandes fundações dedicadas ao empreendedorismo social, como a Schwab Foundation e a Skoll Foundation, de uma rede global de incubadoras sociais – Impact Hubs – presentes em mais de 100 cidades do mundo, a publicação de livros e artigos académicos sobre empreendedorismo social, e o aparecimentos de cursos e centros universitários sobre o tema em todo o mundo, que refletem o interesse da geração *Millennial* por este tema.

A inovação social ganhou também destaque em termos de prioridade de políticas públicas, a nível nacional e internacional, como é exemplo a *social business initiative* lançada pela Comissão Europeia em 2011 para integrar de forma coerente as medidas e apoios aos negócios sociais e inovação social. A Portugal

Inovação Social surge neste contexto como exemplo pioneiro de uma política nacional integrada de apoio à inovação social.

### 2.3. O contexto nacional, europeu e mundial para o Investimento Social

O crescimento mundial do empreendedorismo social e o número crescente de inovações sociais validadas em pequena escala, trouxeram às sociedades, de forma mais aguda, o desafio do financiamento e escalabilidade da inovação social. Por um lado, é difícil mobilizar financiamento público para o crescimento de soluções com um elevado grau de risco de execução, e por outro, o investimento filantrópico por entidades privadas tem limitações em termos de montantes e duração dos apoios.

Dado que diversas inovações sociais podem ser financiadas vendendo os produtos ou serviços associados à inovação social no mercado, ou medindo e vendendo resultados de impacto ao setor público e filantrópico, emergiu desde 2010 um novo segmento do setor financeiro denominado de investimento social. Este novo segmento, que atualmente representa cerca de 250 mil milhões de dólares de investimento a nível mundial, visa promover a sustentabilidade e o crescimento dos projetos de inovação social, obtendo simultaneamente algum retorno, associado à geração de impacto social ou ambiental mensurável.

Este novo segmento tem tido variantes em termos de nomes e abordagens, que vão desde a filantropia de impacto (*venture philanthropy*) ao crescimento recente do segmento de investimento de impacto (*impact investing*), ao aparecimento de títulos de impacto social (*social impact bonds*). Todos estes segmentos incluem inovações em instrumentos financeiros que colocam o impacto no centro das decisões de investimento e que, de certa forma, replicam e adaptam os mecanismos já existentes de apoio ao empreendedorismo tecnológico, à área do empreendedorismo social.

No entanto estes instrumentos não se limitam a copiar o financiamento do empreendedorismo através de capital de risco. O investimento social faz parte de uma transformação mais profunda do setor financeiro a nível mundial, iniciada com o crescimento, nos anos 80 do século XX, do segmento de investimento socialmente responsável (SRI), que hoje em dia orienta a aplicação de mais de 25% de todos os fundos com gestão profissional a nível mundial. Neste segmento, o impacto social torna-se uma variável relevante nas decisões de investimento, a par com o risco e o retorno esperado. No nicho de investimento social, o impacto social torna-se mesmo o fator de decisão mais importante, o que leva ao aparecimento de novos tipos de instrumentos de financiamento e a uma crescente inovação na forma de apoiar a inovação social.

A Europa tem sido pioneira nesta área, sendo o continente que mais fortemente tem adotado práticas de investimento socialmente responsável. Neste mercado

de investimento social, o Reino Unido foi o país mais inovador na última década, através de uma forte articulação entre políticas públicas e financiamento privado, que teve origem num profundo trabalho de pesquisa e criação de infraestrutura de mercado para o investimento social iniciado no ano 2000 e que acelerou a partir de 2010.

Em paralelo, foi sendo desenvolvida a prática de Filantropia de Impacto (*Venture Philanthropy*) com foco particular na Europa continental, através de alguns fundos de investimento pioneiros criados desde meados do ano 2000 por investidores ligados ao setor de capital de risco e que procuravam alterar os seus objetivos de investimento ao focarem-se nos empreendedores sociais para poderem obter impacto social. A fundação em 2004 da EVPA – *European Venture Philanthropy Association* – foi a forma destes empreendedores apoiarem o desenvolvimento de um novo setor de investimento que combinasse as melhores práticas do capital de risco com a missão da filantropia.

Estes avanços a nível internacional foram assumidos pelas principais economias do mundo após o trabalho de um grupo do G8, dinamizado pela presidência do Reino Unido do G8 de 2013, que levou a um conjunto importante de discussões ao nível de cada país do G8 e que culminaram na publicação, em Setembro de 2014, do relatório “Impact Investment – The Invisible Heart of Markets”, no qual foi apresentado um conjunto de recomendações para a criação de um mercado de investimento social a nível global.

Diversas entidades em Portugal foram acompanhando estas tendências mundiais, tendo Portugal sido pioneiro a partir de 2013 com a criação do Grupo de Trabalho Nacional para o Investimento Social, dinamizado pela Fundação Calouste Gulbenkian. O trabalho deste grupo permitiu criar o contexto e o envolvimento de entidades públicas e privadas que colocou o tema do investimento social na agenda dos investidores, financiadores e decisores políticos. O crescente interesse por este tema está relacionado com a também crescente visibilidade e ação dos empreendedores sociais em Portugal a partir de 2010, e com a importância que o setor da Economia Social teve na manutenção da coesão social e bem-estar da população mais desfavorecida num contexto de forte crise económica. Estes fatores deram maior visibilidade aos desafios de financiamento, renovação e sustentabilidade das organizações da Economia Social

A Portugal Inovação Social, iniciativa pública desenhada durante 2014 e lançada em Dezembro desse ano, é criada neste contexto, acelerando em Portugal o aparecimento de um mercado de investimento social que financie de forma sustentável as iniciativas de inovação e empreendedorismo social.

### 3 A INICIATIVA PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL

#### 3.1. Enquadramento e Objetivos

O Acordo de Parceria entre o governo português e a Comissão Europeia designado Portugal 2020, estabelecido a 25 de Julho de 2014, identifica a inovação e o empreendedorismo social como área fundamental de apoio pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Como resposta a esta prioridade, o governo português criou a iniciativa Portugal Inovação Social, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2016, de 25 de novembro.

A Portugal Inovação Social é assim uma iniciativa pública portuguesa, pioneira a nível europeu, que visa promover a inovação e o empreendedorismo social em Portugal, dinamizando simultaneamente o mercado de investimento social. A iniciativa visa apoiar, através de quatro instrumentos de financiamento, projetos que constituam soluções inovadoras para problemas sociais, numa lógica complementar às respostas tradicionais. Para o efeito, são mobilizados Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), especificamente o Fundo Social Europeu (FSE), através de Programas Operacionais (PO) no âmbito do Portugal 2020<sup>1</sup>. Os PO com verbas destinadas a este fim são, à partida, os dois PO temáticos *Inclusão Social e Emprego e Capital Humano*, podendo ser negociadas ainda verbas dos PO Regionais de Portugal continental. Por tratar-se de verbas do FSE mobilizado em PO temáticos, o financiamento é dirigido a projetos localizados nos três territórios portugueses de convergência, ou seja, com PIB *per capita* inferior a 75% da média europeia: Norte, Centro e Alentejo, regiões que abrangem cerca de 60% da população portuguesa.

O foco do financiamento gerido pela Portugal Inovação Social é em projetos que visem gerar inovação social, preferencialmente já testados previamente, em menor escala, em Portugal ou no estrangeiro. Assim, o objetivo é financiar projetos estruturados em torno de conceitos já validados e não a geração de novas ideias ou a replicação de soluções tradicionais já financiadas de outras formas.

---

<sup>1</sup> O Portugal 2020 tem, como Autoridades de Gestão com responsabilidade de gerir e aplicar os FEEI em Portugal, 16 Programas Operacionais, incluindo quatro temáticos. Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro, que criou a iniciativa pública Portugal Inovação Social, foi também criada a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS), com a missão de assegurar a gestão técnica e a coordenação da execução da iniciativa Portugal Inovação Social. A EMPIS, no âmbito do Portugal 2020, atua como Organismo Intermédio dos PO, com os quais assinou contratos de delegação de competências para executar as verbas referentes aos instrumentos de financiamento previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro.

### 3.2. Modelo de intervenção

Embora se trate de um campo teórico em construção, com debate conceptual ainda em aberto, foi necessário clarificar o significado de alguns conceitos centrais de modo a conseguir operacionalizar-se a iniciativa Portugal Inovação Social.

Assim, o financiamento é dirigido a **Iniciativas de Inovação e de Empreendedorismo Social (IIES)**, entendidas como projetos de inovação social (normalmente incubadas em organizações existentes ou levando à criação de uma nova organização de missão social) que visam implementar e desenvolver intervenções sobre problemas sociais que possam vir a constituir novas respostas, diferenciadas das respostas convencionais, com impacto social e eficientes na utilização de recursos. Para facilitar a análise do enquadramento das IIES, adiantou-se também o entendimento de **Problema Social** como um risco de inibição ou inibição efetiva da qualidade de vida ou das perspetivas de desenvolvimento de pelo menos um grupo social atual ou vindouro. A **Inovação Social**, por seu lado, ocorrerá quando se desenvolve, com êxito, uma nova resposta a um problema social.

Decorre daqui que, dado o grau de risco e experimentação subjacente, nem todas as IIES produzirão necessariamente Inovação Social. Pretende-se no entanto, na Portugal Inovação Social, através de uma análise exigente dos projetos candidatos, restringir ao mínimo a possibilidade de serem financiadas projetos com impacto social irrelevante, sem descuidar a necessidade de apoiar também a experimentação e inovação inerentes a qualquer atividade empreendedora. Esta abordagem nasce das evidências obtidas em processos de mapeamento da inovação social, nomeadamente o MIES – Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social, que evidenciam a existência de forte experimentação, mas uma maior dificuldade na validação, gestão e crescimento das iniciativas inovadoras desenvolvidas.

Emerge, assim, a necessidade de uma atuação do setor público como agente dinamizador de um ecossistema de apoio à inovação social, em que o papel das entidades e financiamento públicos seja essencialmente mobilizar e alavancar os conhecimentos, competências e decisões de financiamento dos agentes privados. Esta lógica de catalisar um setor de financiamento privado à inovação social promove a sustentabilidade das políticas e é consistente com a lógica temporal de alocação dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus.

Este setor de financiamento privado que a Portugal Inovação Social visa desenvolver é entendido como de largo espectro, podendo envolver agentes filantrópicos, como as fundações ou os recursos mobilizados pelas políticas de responsabilidade social das empresas, bem como agentes financeiros, como os *Business Angels*, investidores de capital de risco e entidades bancárias. De facto, a diversidade dos projetos de inovação social requer que se desenvolva uma base alargada e variada de fontes de financiamento.

Assim, a Portugal Inovação Social apoia e financia o desenvolvimento de IIES através dos seguintes quatro instrumentos de financiamento que visam cobrir as necessidades ao longo do ciclo de vida deste tipo de projetos, sempre com um lugar reservado em cada um também para os Investidores Sociais como forma de encorajar financiamento privado e estimular assim o mercado de investimento social: a *Capacitação para o Investimento Social*; as *Parcerias para o Impacto*; os *Títulos de Impacto Social*; e o *Fundo para a Inovação Social*.

### 3.3. Os instrumentos de financiamento

#### 3.3.1. Capacitação para o Investimento Social

A “Capacitação para o Investimento Social” visa financiar as fases iniciais do ciclo de vida de uma IIES, sendo o apoio orientado não para a operacionalização da IIES propriamente dita, mas para o desenvolvimento das competências organizativas e de gestão das equipas envolvidas na implementação de projetos de inovação social. Trata-se de um apoio não reembolsável, direto à entidade implementadora da IIES (que deve pertencer ao setor da Economia Social), que visa financiar um plano de capacitação a ser executado até 18 meses, com financiamento público máximo de 50.000 €.

Este instrumento tem alguns aspetos diferenciadores que o tornam em si mesmo uma inovação do ponto de vista do financiamento de projetos sociais com fundos comunitários, destacando-se os seguintes três:

- Financiamento da procura e não da oferta: o apoio é dado diretamente à entidade implementadora da IIES para desenvolvimento de competências de gestão nas suas equipas responsáveis pela execução do projeto. Estas entidades podem escolher livremente a quem recorrer para desenvolver o plano de capacitação, quer em sede de candidatura para efeitos da sua orçamentação, quer em sede de execução do plano após aprovação da candidatura.
- Formato da capacitação centrado no formando e não no formador: embora seja possível incluir no plano de capacitação a formação externa certificada (modelo tradicional de formação em sala de aula, na instituição formadora), esse formato está limitado a uma percentagem do custo total do plano de capacitação candidato a financiamento, incentivando-se que o desenvolvimento de competências seja essencialmente alcançados através da consultoria formativa ou da mentoria. Estes formatos implicam que sejam os formadores ou os especialistas a deslocarem-se à instituição e a desenvolverem, em conjunto com as equipas implementadoras da IIES, os produtos objeto de financiamento (por exemplo um plano de marketing, uma estratégia de *fund raising* ou um plano financeiro).

- Pagamento por produto e não por despesa: embora a entidade implementadora da IIES deva apresentar, em sede de candidatura, evidência orçamental para os custos estimados com o plano de capacitação, o apoio financeiro é transferido com base na apresentação dos produtos que resultem da capacitação realizada. Ou seja, com exceção do Diagnóstico de Necessidades (que corresponde à primeira intervenção de capacitação, prévia à candidatura, e eventualmente elegível para reembolso com base no seu custo real caso a candidatura seja aprovada), as restantes intervenções de capacitação são financiadas em função da produção e validação de *outputs*, como por exemplo um plano de comunicação ou um relatório de avaliação e impacto, independentemente das despesas reais efetivamente incorridas com a realização conjunta desses produtos.

Estes elementos diferenciadores reforçam a autonomia das entidades implementadoras de IIES, visando fomentar tanto quanto possível o desenvolvimento de competências e a produção de *outputs* em linha com as suas necessidades concretas, a fim de contribuir efetivamente para a implementação de uma IIES com relevante impacto social. Ao Investidor Social, neste caso, é reservado o papel de reforço da credibilização da candidatura, ao apresentar uma Manifestação de Interesse na IIES, declarando reconhecer o potencial da IIES, a pertinência do plano de capacitação e dispondo-se a ponderar financiar o projeto no futuro, embora sem compromisso de fazê-lo. Esta Manifestação de Interesse é uma peça obrigatória da candidatura e visa promover uma primeira aproximação entre a entidade implementadora da IIES e os investidores Sociais que possa eventualmente vir a financiá-la no futuro. Este Investidor Social pode ser qualquer entidade pública ou privada.

Além de todas as vantagens de autonomia e alinhamento com necessidades reais para a entidade implementadora da IIES, para o Investidor Social este instrumento apresenta também vantagens significativas. Entre elas, destaca-se, para o investidor privado, a oportunidade de conhecer um projeto inovador e de desenvolver um plano de investimento futuro na área social mais eficaz ou, no caso de ser um investidor público – por exemplo uma autarquia –, a possibilidade de alinhamento entre o Plano de Desenvolvimento Social municipal e os projetos sociais inovadores apoiados.

A implementação deste instrumento terá outros resultados alinhados com o objetivos de dinamizar a inovação social e reforçar o setor da Economia Social. Por um lado vai permitir o crescimento de um mercado de consultoria de serviços em competências de gestão, medição de impacto social e inovação orientadas para o setor da Economia Social. As perspetivas de crescimento deste mercado irá levar a investimentos em competências e reforço das equipas por parte das próprias entidades prestadoras de serviços, o que poderá reforçar a base de competências de todo o setor. Adicionalmente, o requisito de realização de diagnóstico prévio

das necessidades de capacitação permitirá um maior conhecimento por parte das organizações da Economia Social das suas forças e fraquezas para desenvolver inovação social, trazendo um ganho de auto-conhecimento que beneficiará mesmo as candidaturas que porventura não sejam aprovadas.

Procura-se assim com este instrumento de financiamento um reforço de competências de todo o setor da Economia Social, em particular das competências mais relevantes para a implementação, crescimento e financiamento de iniciativas de inovação e empreendedorismo social. O primeiro período de candidaturas à “Capacitação para o Investimento Social”, que encerrou em Junho de 2017, revelou uma fortíssima procura, com 168 candidaturas válidas para análise, que representam cerca de 7,8 M€ de financiamento público solicitado, ultrapassando largamente as expectativas e dando assim sinais positivos sobre o potencial de impacto deste instrumento na capacitação do setor da Economia Social para a inovação social e investimento social.

### *3.3.2. Parcerias para o Impacto*

As Parcerias para o Impacto visam apoiar a criação, desenvolvimento ou crescimento de projetos de inovação e empreendedorismo social, em formato de cofinanciamento com Investidores Sociais, estimulando a filantropia de impacto e contribuindo para um modelo de financiamento mais estável, eficaz e duradouro. Especificamente, as verbas geridas pela Portugal Inovação Social financiam 70% do projeto, sendo o restante assegurado por Investidores Sociais, os quais podem ser um ou mais entidades, públicas ou privadas. Trata-se de um apoio não reembolsável a projetos que devem ser finalizados até 3 anos e com financiamento público solicitado superior a 50.000€.

Trata-se de um instrumento de largo espectro que visa financiar projetos de inovação social com objetivos de impacto social em áreas muito diversas, tais como a inclusão social, o emprego, a saúde, a justiça ou a educação. São potenciais beneficiárias deste financiamento as entidades da Economia Social que se candidatem a realizar projetos sociais inovadores que complementem as respostas existentes ou desenvolvam respostas para problemas que ainda não têm qualquer resposta. O cofinanciamento de 30% da IIES deve ser assegurado por um ou vários Investidores Sociais, públicos ou privados.

Do ponto de vista da entidade implementadora da IIES, este instrumento representa uma oportunidade de acesso a maior volume e diversidade de financiamento, com mobilização de investidores que poderão contribuir para o desenvolvimento estratégico do projeto (além do financiamento), permitindo desta forma alargar e aprofundar a escala da ação e o impacto social de projetos já testados. Para os Investidores Sociais, o formato de cofinanciamento permite um efeito multiplicador do investimento social e o envolvimento no apoio a um projeto so-

cial inovador com impacto social relevante, favorecendo uma estratégia plurianual coerente de investimento social e a oportunidade de promover transformação social no seu território de influência.

O desenho deste instrumento visa assim criar um efeito de “crowding-in” de investimento privado, através de incentivos proporcionados pelo financiamento público. Procura-se assim evitar – e mesmo inverter – o efeito de “crowding-out” que por vezes os investimentos públicos têm no investimento privado, pela distorção que criam no mercado de financiamento. Com uma alavancagem superior a 2 para 1, os investidores têm maiores incentivos a mobilizarem o seu financiamento, pois conseguem multiplicar por três o impacto social que este financiamento poderá gerar.

O desenho deste instrumento procura também alterar a lógica imediatista que orienta habitualmente o financiamento filantrópico, em que os apoios são dados para uma atividade específica a desenvolver no curto prazo, o que não permite um estratégia de médio e longo prazo por parte da entidade implementadora de projetos de impacto social. Um horizonte temporal de três anos é importante para que as equipas gestoras das IIES tenham tempo de definir e validar a sua estratégia de sustentabilidade do próprio projeto. Nalguns casos essa estratégia poderá passar por uma robusta validação de impacto, com uma escala de operações eficiente, que leve a um futuro apoio de fundos públicos através de contratos de cooperação ou de fundações privadas através de compromissos de longo prazo. Noutros casos a sustentabilidade assentará numa estratégia de geração de receitas através da venda de produtos ou serviços resultantes da inovação social, tornando o crescimento do projeto sustentável e mais suscetível de captar investimento social no futuro.

O primeiro período de candidaturas às “Parcerias para o Impacto”, que encerrou em Outubro de 2016, teve forte procura, tendo já sido aprovadas as candidaturas de 35 projetos, representando um investimento total de cerca de 10 M€. Destes, cerca de 3 M€ são assegurados por Investidores Sociais (metade por investidores públicos e metade por investidores privados do setor privado e do setor cooperativo e social). Foi assim atingido o objetivo de desenvolver mecanismos para o financiamento a médio prazo de IIES com elevado potencial de impacto, segundo as orientações dos financiadores que conhecem mais de perto os projetos a apoiar.

### *3.3.3. Títulos de Impacto Social*

Os “Títulos de Impacto Social” visam apoiar e financiar, através de um mecanismo de pagamento por resultados, projetos inovadores na prestação de serviços públicos orientados para a obtenção de resultados e ganhos de eficiência, em áreas que tradicionalmente se encontram na esfera da política pública (Emprego, Proteção Social, Saúde, Justiça e Educação). O modelo prevê a contratualização de

resultados sociais com uma parceria tripartida de entidades: Investidores Sociais (que financiam o projeto), Entidades Públicas (que validam alinhamento do projeto com a política pública e a relevância dos resultados esperados) e Entidades Implementadoras (que concretizam o projeto). O contrato prevê que, se os resultados sociais contratualizados forem alcançados, os Investidores Sociais são integralmente reembolsados, embora sem qualquer remuneração adicional. Trata-se de projetos até 5 anos, com financiamento público solicitado superior a 50.000€.

Este tipo de instrumento de financiamento, embora adaptado ao contexto nacional e às lógicas e regras de funcionamento dos FEELI, foi pela primeira vez experimentado no Reino Unido, em 2010 com a denominação de *Social Impact Bond*, tendo sido depois replicado por vários países em todo o mundo. O seu modelo está ainda numa fase de adaptação em função dos resultados que vão sendo alcançados nos países em que é adotado como forma alternativa de financiar projetos sociais inovadores. Genericamente, um TIS pressupõe a existência de um contrato entre o Estado e o investidor privado para financiamento de projetos inovadores que visam resolver problemas sociais. Este investimento privado deve financiar um serviço inovador específico que se destine a melhorar a situação de um determinado público e evitar outros custos para a comunidade. Se os resultados esperados forem alcançados, o Estado reembolsa o investidor e poderá eventualmente integrar a solução no âmbito da política pública, dados os ganhos e impactos já demonstrados.

Os Títulos de Impacto Social permitem políticas sociais mais direcionadas, ao promoverem a identificação de estratégias mais eficientes de reabilitação e prevenção, diminuindo pressão sobre serviços sociais prestados pelo Estado, aplicando em larga escala soluções inovadoras que já tenham dado bom resultado em pequena escala, mas que ainda comportem risco moderado. Promovem também a avaliação de resultados e a prestação de contas à sociedade de forma mais ampla e rigorosa por parte dos prestadores de serviço, ao mesmo tempo que incentiva a inovação das respostas e reforça o papel das entidades que estão próximas da comunidade, envolvendo-as na identificação do problema e na definição e implementação da solução.

Por outro lado, são também vários os perigos deste modelo. A exigência de mensuração exclui, à partida, intervenções que poderiam ser mais eficazes na prevenção primária dos problemas, além de transportar em si mesma a dificuldade de conseguir assegurar que o efeito observado se deve à causa financiada. Os investidores tendem também a preferir projetos com ampla evidência de sucesso, com resultados mais prováveis e curto prazo, correndo menos risco. A minimização do risco pode excluir respostas mais urgentes e a priorizar contratos de curta duração e com menos incerteza.

Apesar destas incertezas, os Títulos de Impacto Social são um instrumento inovador com elevado potencial, capaz de gerar novas respostas com real impacto

social, alinhadas com prioridades de política pública, incentivando uma verdadeira parceria entre entidades públicas, privadas e da Economia Social em benefício do reforço da resposta pública a problemas sociais complexos. De facto, para todas as entidades envolvidas, os Títulos de Impacto Social representam a oportunidade de se envolverem em projetos pioneiros com contributo para o desenvolvimento da política pública.

No primeiro período de candidaturas, que encerrou em Novembro de 2016, foram apoiados três projetos inovadores: um na área da Proteção Social visando a prevenção de institucionalização de crianças e jovens em risco; e dois na área do Emprego visando o desenvolvimento de competências digitais e interpessoais em jovens desempregados. Estes três projetos correspondem a um potencial de pagamento por resultados de cerca de 1,5 M€.

### 3.3.4. *Fundo para a Inovação Social*

O “Fundo para Inovação Social” (FIS) visa financiar as organizações da Economia Social e as *start-up* de missão social envolvidas em projetos de inovação e de empreendedorismo social, colmatando a resposta insuficiente do setor financeiro às necessidades específicas de financiamento deste tipo de projetos. Trata-se de um instrumento financeiro, pois a natureza dos financiamentos a conceder é reembolsável e prevê retorno financeiro, nas modalidades de crédito, investimento em capital próprio ou modelos de quase-capital. Para além disso, está previsto que seja um fundo de natureza grossista (vulgarmente denominado Fundo de Fundos ou em inglês “wholesaler fund”), pois não irá diretamente investir nas iniciativas de inovação e empreendedorismo social mas sim capitalizar os veículos financeiros criados pelos intermediários privados, sejam eles entidades bancárias, *business angels* ou capitais de risco.

O FIS prevê assim a dinamização do mercado de investimento social ao encorajar a entrada de investidores privados e a criação de veículos especializados no financiamento à inovação social, usando as redes e competências destes investidores para identificar, financiar e acompanhar o crescimento dos projetos de inovação social com maior potencial de sustentabilidade económica.

O FIS propõe-se oferecer aos empreendedores sociais a possibilidade de obtenção de empréstimos com condições ajustadas às necessidades do setor através de bancos, assim como formatos de parceria mais dinâmicos, como por exemplo investimento em capital por parte de investidores ou modelos de quase-capital com partilha de eventuais receitas dos projetos como forma de reduzir o risco do financiamento para os empreendedores sociais. O desenho do FIS prevê, desta forma, que intermediários financeiros canalizem fundos públicos, juntamente com capital privado, para financiamento de instituições promotoras de inovação e empreendedorismo social, numa lógica incentivadora do efeito de “crowding-in”

Trata-se, portanto, de responder a necessidades de financiamento de projetos de inovação social com elevado potencial de gerar receitas diretas e indiretas, mas cujo crescimento e desenvolvimento dependem de acesso a financiamento em condições ajustadas ao ciclo de vida desses projetos e ao padrão de geração de receitas. Tal como foi concebido, trata-se do primeiro instrumento financeiro criado por entidades nacionais no âmbito do Fundo Social Europeu, implicando um grau elevado de complexidade de montagem e de análise prévia para uma operacionalização eficaz. Para a sua operacionalização e gestão, a Portugal Inovação Social conta a colaboração da PME Investimentos, a entidade pública que em Portugal tem mais experiência na implementação e gestão de fundos de fundos para apoio à inovação empresarial.

Este nicho de mercado de investimento de impacto, ao qual o FIS também dá resposta, encontra-se ainda numa fase inicial de crescimento a nível mundial. Em Portugal o mercado é ainda incipiente, tendo os primeiros investimentos de impacto acontecido apenas em 2015 e 2016. Este é portanto um instrumento de financiamento que necessitará, para a sua efetiva implementação, de uma *pipeline* de projetos de inovação social bem capacitados em termos da sua gestão, com validação de impacto e potencial de escalabilidade. Desenvolver esta *pipeline* requer um trabalho ativo de ativação do contexto de inovação social e de investimento social por parte da equipa da Portugal Inovação Social.

### 3.4. Ativação da inovação e do investimento social

A dinamização de um novo setor de inovação social e o desenvolvimento de um mercado para o financiamento dessa inovação, orientado para o impacto social, são objetivos ambiciosos e exigentes que requerem um trabalho regular com os empreendedores sociais no terreno e, para ser sustentável, com os agentes privados e públicos de incubação e financiamento que já atuam nestes domínios ou que querem aplicar os seus conhecimentos e competências no campo da inovação social. Assim, a par da implementação e operacionalização dos instrumentos de financiamento, a Portugal Inovação Social conta com uma equipa específica de dinamização do ecossistema com presença física em cada uma das regiões principais de intervenção da iniciativa – Norte, Centro e Alentejo.

Esta equipa trabalha em proximidade com os empreendedores sociais, as organizações da Economia Social, consultores de inovação social, empresas, entidades municipais e intermunicipais, fundações e potenciais investidores financeiros, com vista à promoção da inovação social, orientação para o impacto social e reforço da sustentabilidade económica dos projetos. Este é um trabalho essencial para a prossecução da missão da Portugal Inovação Social de incentivar o envolvimento dos cidadãos na resolução criativa de problemas sociais, de forma escalável

e sustentável, tornando Portugal uma referência europeia no campo da inovação social.

#### 4 CONCLUSÃO E PRINCIPAIS DESAFIOS

A Inovação Social é um imperativo histórico e político. O Empreendedorismo Social uma inevitabilidade comportamental das sociedades contemporâneas. É no cruzamento destas circunstâncias que nasce a Portugal Inovação Social enquanto projeto público, pioneiro, alinhado com o seu tempo e com o futuro. Congrega em si mesmo a convergência de diversas tendências e movimentos especialmente marcantes do século XXI, tais como a intervenção articulada da sociedade civil na resolução dos seus próprios problemas, a participação de agentes privados no financiamento destas iniciativas e o envolvimento do Estado no incentivo ao desenvolvimento de parcerias que visem a prestação de serviços públicos com elevado impacto social e com modelos cada vez mais eficientes, valorizando formatos de pagamento por resultados.

A Portugal Inovação Social foi concebida e implementada para oferecer uma resposta integrada às aspirações de uma Economia e Finanças mais orientadas para o impacto social dos projetos, de um setor da Economia Social mais inovador e sustentável, e de um Setor Público mais capaz de congrega e mobilizar agentes dos diferentes setores para dar resposta aos imperativos sociais e ambientais com que a sociedade portuguesa se defronta. Na génese desta resposta está o acreditar na capacidade dos cidadãos para serem agentes de mudança, capacidade essa concretizada através da prática do empreendedorismo social, em qualquer setor ou contexto institucional, sendo este o motor de um constante processo de renovação institucional e de inovação social.

À Portugal Inovação Social apresentam-se desafios de muitas ordens diferentes. Desde logo, trata-se de um projeto inovador e, por isso mesmo, experimental, exigindo uma permanente avaliação de resultados e a disponibilidade para efetuar o ajustamento incremental dos modelos de financiamento à realidade do país e das suas necessidades reveladas. Conciliar esta flexibilidade com os quadros normativos europeu e nacional que regulam a aplicação de fundos comunitários constitui um dos grandes desafios técnicos e políticos desta iniciativa. Por outro lado, apesar da objetividade exigida pelas regras de financiamento, este é um contexto onde inevitavelmente se convive com alguma ambiguidade conceptual, dado tratar-se de um campo em construção. Outro desafio consiste na necessidade clarificar fronteiras setoriais indefinidas, nomeadamente no setor da Economia Social, cuja Lei de Bases portuguesa, ainda não regulamentada, deixa em aberto alguns aspetos que mantêm ambíguo o entendimento da fronteira entre setores.

Sem desvalorizar as respostas tradicionais, fundamentais e estruturantes para o modelo de Estado Social que tem assegurado o progresso e o desenvolvimento

coletivo, a Portugal Inovação Social faz naturalmente apelo à inovação e às novas respostas sociais, encontrando oposição em alguns setores conservadores da sociedade que entendem esta iniciativa como uma ameaça ao seu modelo idealizado de organização político-social. Neste contexto, há que distinguir o conservadorismo que protege a todos ao preservar o que é importante para a sociedade, do conservadorismo que apenas se protege a si mesmo ao tentar preservar interesses instalados., e desenvolver esforços de interação e de comunicação que permitam, não só evitar o antagonismo baseado em erros de perceção, como especialmente desenvolver a iniciativa Portugal Inovação Social a favor de todos, para todos e com todos.

Vivemos um tempo de mudança, como quase todas as épocas terão sido. No entanto, nenhuma outra época até agora permitiu um envolvimento tão alargado e consciente da humanidade nesse processo de transformação e progresso social. Nenhuma conquista é definitiva, mas o caminho coletivo tem mantido consistência numa direção que favorece modelos de governo mais democráticos, a promoção da tolerância, a defesa da liberdade individual e da igualdade de género, a valorização da intervenção cívica e das organizações privadas com fins sociais, a ação coletiva solidária, a inclusão social e económica dos marginalizados, a proteção dos mais vulneráveis e as preocupações ecológicas com a preservação do ambiente natural. A Portugal Inovação Social é um elemento deste contexto, um instrumento de política pública que materializa esta visão agregadora e convergente. Esperamos que seja um passo duradouro, uma semente resistente que se projete em outras iniciativas e políticas, nacionais e internacionais, a bem dos que existem e dos que venham a existir.