

CES
COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL
Núm. 40 (2017-2018), páxs. 411-423
ISSN: 1130-2682

CRÓNICAS DA INICIATIVA PORTUGAL INOVAÇÃO
SOCIAL. APROFUNDAMENTO CRÍTICO DO DEBATE
A PROPÓSITO DO FUNDO DE INOVAÇÃO SOCIAL

*CHRONICLES OF THE PORTUGAL SOCIAL INNOVATION
INITIATIVE. CRITICAL DEEPENING OF THE
DEBATE ON THE SOCIAL INNOVATION FUND*

CARLOTA QUINTÃO* Y ANA LUISA MARTINHO**

* Carlota Quintão, Licenciada Sociologia e Pós-Graduada em Políticas locais e descentralização: as novas áreas do social. Associação A3S & ISUP, carlotaquintao@gmail.com

** Ana Luisa Martinho, Mestre em Sociologia com título de Especialista em Recursos Humanos. Porto/CEOS.PP/ISCAP & Associação A3S, anamartinho@iscap.ipp.pt

RESUMO

Esta crónica surge com a publicação do Decreto-Lei n.º 28/2018 de 3 maio que cria o Fundo de Inovação Social, constituindo uma oportunidade de aprofundar o debate sobre a Iniciativa Portugal Inovação Social que o enquadra. O Fundo recentemente criado é a última de quatro medidas que compõem a Iniciativa, sendo o seu instrumento financeiro por excelência, a par dos restantes, focados na dinamização dos diversos atores do mercado de investimento social que se aspira criar em Portugal. A análise segue uma abordagem crítica desta Iniciativa enquanto política pública, apresentando outros caminhos de elevado potencial de transformação social e alternativos à financiarização das políticas sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação Social, Empreendedorismo Social, políticas sociais, financiarização das políticas públicas.

SUMÁRIO: 1. QUESTIONAMENTOS EM TORNO DO PARADIGMA DO EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO SOCIAL. 2. A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA DA INOVAÇÃO SOCIAL E A SUA AFIRMAÇÃO COMO PRIORIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA. 3. A CONFIGURAÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EM PORTUGAL. 4. O DECRETO-LEI N.º 28/2018 DE 3 DE MAIO – AUTONOMIZAÇÃO DO FUNDO DE INOVAÇÃO SOCIAL. 5. PARA LÁ DO INVESTIMENTO SOCIAL: NOVOS CAMINHOS DE INOVAÇÃO E SUSTENTAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA. 6. BIBLIOGRAFIA. 7. LEGISLAÇÃO.

1 QUESTIONAMENTOS EM TORNO DO PARADIGMA DO EMPREENDEDORISMO E INOVAÇÃO SOCIAL

Esta crónica retoma um debate em torno do percurso da Iniciativa Portugal Inovação Social³, criada em dezembro de 2014 com o “*objetivo de desenvolver e dinamizar o mercado de investimento social*”, e incide na análise do Fundo de Inovação Social (FIS) criado pelo Decreto-Lei n.º 28/2018 de 3 de maio. O FIS é o último de um conjunto de quatro instrumentos a ser criado no âmbito desta Iniciativa, a qual foi já foco de atenção em crónicas anteriores desta revista⁴. Nesta crónica, a crescente atenção que têm sido dada ao Empreendedorismo e Inovação Social, serve de ponto de partida para o aprofundamento da análise crítica deste novo paradigma. Nos dois pontos seguintes é revisitada a configuração geral na Iniciativa e analisado em detalhe o Decreto Lei que cria o FIS. For fim retomam-se questões de equidade, relevância e oportunidade da Iniciativa e apela-se a um debate público que reconheça outros paradigmas, experiências e instrumentos normativos já existentes, e que comportam soluções inovadoras e transformadoras.

2 A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA DA INOVAÇÃO SOCIAL E A SUA AFIRMAÇÃO COMO PRIORIDADE DE POLÍTICA PÚBLICA

O paradigma do empreendedorismo e da inovação social encontra a sua génese na década de 1980 nas áreas disciplinares da economia e gestão, preponderante-

³ Resolução do Conselho de Ministros, nº73A_2014.

⁴ Uma em PARENTE, C., MARCOS, V., QUINTÃO, C., “Portugal Inovação Social. Anotação à resolução de ministros n.º 73-A/2014, de 16 de Dezembro de 2014”, CES, nº 37, 2014-2015, pág. 397-405 e a outra em ALMEIDA, F., SANTOS, F., “Portugal Inovação Social: na encruzilhada dos tempos”, CES, nº37, 2016-2017, pág. 443-462.

mente nos EUA e Reino Unido⁵. Na Europa, a par de uma progressiva penetração da influência das escolas de pensamento anglófonas, progredia igualmente a investigação e fundamentação de um corpo teórico e empírico em torno das novas formas da economia social ou solidária⁶ e das empresas sociais⁷, assentes em abordagens multidisciplinares das ciências sociais, políticas e económicas⁸. A emergência dos conceitos de empreendedorismo e inovação social em Portugal, ainda tímida, data de meados da década de 2010, primeiramente no domínio académico, sendo amplamente desconhecida ao nível das OES no terreno⁹.

Ancorado no paradigma de desenvolvimento sustentável, o empreendedorismo social é um modelo, em primeira instância, promotor de transformações dos padrões organizacionais e sociais e que, em segunda instância, ambiciona melhorar padrões económicos, com base numa premissa de equilíbrio entre ambos¹⁰. Trata-se de um termo que encontra as suas origens no conceito clássico do Empreendedorismo e que se tem debruçado sobre o papel do empreendedor social enquanto indivíduo agente de mudança social. O empreendedorismo social acumula às características do empreendedorismo clássico - inovação, procura de novas oportunidades e criação de valor económico – as características de criação de valor social.

O conceito de inovação social surge associado aos desafios decorrentes da reestruturação económica e social do final do século XX¹¹. Enquanto processo, a inovação introduz estratégias distintas daquelas que até então se desenvolveram, e que potenciam a transformação de resposta às situações de vulnerabilidade so-

⁵ Quintão, C., Parente, C., “As escolas de Pensamento sobre o empreendedorismo social”, Revista ACEESA, nº8, 2015, pág. 50-81.

⁶ Laville, J.L. (dir.), *L'économie solidaire - une perspective internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris, [1994], 2000 e Defourny, J., Borzaga, C. (Eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge, 2001.

⁷ Estivill, J., Bernier, A., Valadou, CH., *Las Empresas Sociales en Europa*, Comisión Europea DG V, Hacer Editorial, Barcelona, 1997.

⁸ Ver EMES Research Network For Social Enterprise, disponível em <https://emes.net/> e consultado em 21.09.2018.

⁹ Constituída em 2006, a atualmente designada Associação A3S, então Associação para o Empreendedorismo Social e a Sustentabilidade do Terceiro Setor, acompanhou ativamente a chegada e os debates científicos (PARENTE, C. coord., *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014), políticos e públicos, participando também no domínio da intervenção através das atividades de consultoria, formação e avaliação para a qualificação das organizações e das pessoas da economia social.

¹⁰ BORNSTEIN, D., *Como mudar o mundo: os empreendedores sociais e o poder de novas ideias*, Alfragide: Estrela Polar Editora, 2007.

¹¹ PARENTE, C., MARCOS, V., DIOGO, V., “Sobre inovação e empreendedorismo social”, *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014, pág. 242-259.

cial¹². A inovação social rompe com pressupostos assistencialistas de intervenção social e prospetiva resultados e impactes sociais a médio e a curto prazo ¹³.

Enquanto abordagem de rutura com os paradigmas vigentes e propulsionadora de visões de transformação social num sentido de maior Bem-Estar e de valor social, ambiental e económico, esta abordagem constitui um contributo para o debate teórico ideológico dos desafios societários atuais. A sua transposição para o contexto nacional merece, no entanto, uma reflexão crítica.

A abordagem ao empreendedorismo e inovação social perfilhada nesta crónica é uma abordagem eclética¹⁴, na qual esta abordagem se enquadra como uma escola de pensamento entre outras, tal como a das empresas sociais na U.E. ou da economia solidária do Sul da Europa e América Latina. Em conjunto estas abordagens mais vanguardistas apresentam maior potencial de leitura heurística das realidades empíricas nacionais e locais, raramente enquadradas em ideais puros, e maior potencial de resposta aos desafios do desenvolvimento de alternativas mais participativas, inclusivas e sustentáveis.

A Estratégia Europa 2020 coloca a inovação social como um eixo estruturante para alcançar o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. No quadro das políticas europeias é entendida como “*novas ideias (produtos, serviços ou modelos de intervenção) que respondam simultaneamente às necessidades sociais (de forma mais eficaz do que as alternativas) e a criar novas relações sociais ou colaborações*”¹⁵. Segundo esta perspetiva, um projeto socialmente inovador implica um desenho segundo lógicas e linguagens muito próprias, que vão desde a interpretação do problema até às características do desenho de projeto¹⁶ e à condição incontornável de uma avaliação de resultados e impactes através de métricas quantificáveis.

¹² Nilsson, W. O., *Social Innovation, An Exploration of the literature*, Quebec, McGill University, 2003.

¹³ PARENTE, C. (coord.), *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014.

¹⁴ O Projeto *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/CS-SOC/100186/2008), foi liderado pelo ISFLUP - Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, e desenvolvido em parceria com a Associação A3S e o Dinâmia/CET do Instituto Universitário de Lisboa.

¹⁵ Ver European Commission (2013), *Guide to Social Innovation*, pág. 9, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf e consultado a 21.09.2018.

¹⁶ “Segundo esta perspetiva, um projeto socialmente inovador implica um desenho segundo os passos representados na figura 1: a geração de uma ideia criativa e sustentável, a sua experimentação piloto (protótipo/laboratório), a sua replicabilidade e a sua escalabilidade” MARTINHO, A. L., QUINTÃO, C., “A importância do empreendedorismo e inovação social”, *Qualificação e Sustentabilidade nas Organizações de Economia Social, REDEITEIA*, nº 47, 2014, pág.112.

Em Portugal é notória a visibilidade crescente da inovação social, tanto no plano académico e político, como no da comunicação social e no dia a dia das OES, designadamente pelas condicionantes de acesso aos novos mecanismos de financiamento dos fundos estruturais e, cada vez mais, dos mecanismos de financiamento privados, com significativas transformações nas perspetivas sobre a filantropia.

3 A CONFIGURAÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA EM PORTUGAL

A Iniciativa Portugal Inovação Social (2014-2020), criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº73ª de 16 de dezembro de 2014, assume por “*objetivo desenvolver e dinamizar o mercado de investimento social para apoio a iniciativas de inovação e empreendedorismo social em Portugal*” (IIES). Na legislação nacional, as IIES são entendidas como “*Projetos que preconizam respostas inovadoras que se distinguem das respostas tradicionais na resolução de problemas sociais pelo seu potencial de impacto e sustentabilidade*”¹⁷.

O investimento social é entendido como pressupondo “*a aplicação de capital em projetos, organizações ou fundos para o desenvolvimento de IIES, com o objetivo de obter um retorno/reembolso do capital e um retorno de valor para a sociedade*”¹⁸. Este conceito traz uma nova lógica para o campo da ação social, diferente da subsidiação, da filantropia ou caridade, donativos, mecenato ou patrocínios. “*O investimento social comporta um espectro amplo de modelos de financiamento, desde a filantropia de impacto em que o retorno é medido apenas em termos do impacto social gerado, aos fundos de empreendedorismo social em que prevalece a expectativa de obtenção de retorno financeiro associado ao impacto social*”¹⁹. Trata-se de uma adaptação dos convencionais instrumentos dos mercados financeiros concorrenciais à intervenção social: empréstimos, créditos, fundos de investimento, entre outros. Trata-se, portanto, de uma lógica de retorno do investimento financeiro realizado pelo investidor (público ou privado) garantindo resultados sociais e frequentemente também de retorno sobre os montantes financeiros investidos.

¹⁷ Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março (artigo 2) - Regulamento que estabelece as regras aplicáveis ao cofinanciamento, pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), das operações no domínio da inclusão social e emprego, no período de programação 2014-2020.

¹⁸ Ver Portugal Inovação Social – Síntese Investimento Social, disponível em: <http://inovacao-social.portugal2020.pt/wp-content/uploads/2016/03/Portugal-Inova%C3%A7%C3%A3o-Social-S%C3%ADntese-27Jan.pdf>, consultado a 17 setembro 2018.

¹⁹ Idem.

No plano político podemos afirmar que esta iniciativa é ela própria uma inovação, no sentido que se propõe experimentar uma nova política pública. Efetivamente, esta é uma experiência pioneira a nível europeu, sendo Portugal o primeiro Estado Membro a desenhar e implementar uma política pública a partir dos Fundos Estruturais Europeus²⁰. Neste sentido a iniciativa é um estudo de caso claro de uma IIES do Estado português, oportunidade de analisar de forma privilegiada a transposição de um paradigma de pensamento teórico numa prática de política pública no campo das políticas sociais.

Para responder aos objetivos específicos de promover o empreendedorismo e a inovação social em Portugal, de capacitar os atores deste sistema melhorando os níveis de resposta e sustentabilidade económica e financeira das OES, e de dinamizar o mercado de investimento social, esta iniciativa propôs-se criar quatro medidas ou instrumentos de financiamento, a saber: Capacitação para o Investimento Social, Parcerias para o Impacte Social, Títulos de Impacte social e o FIS²¹. As três primeiras encontram-se já em execução e o FIS, objeto de análise mais detalhada na presente crónica, foi criado em maio de 2018, sendo a última das medidas previstas criar.

Antes de passar à análise mais detalhada deste FIS, importa relembrar resumidamente cada uma das medidas para compreender a configuração global da Iniciativa Portugal Inovação Social, enquanto proposta de uma visão para a inovação social no quadro da política pública.

O instrumento da Capacitação para o Investimento Social dirige-se às OES com projetos e serviços, particularmente em fases embrionárias, que se configurem como IIES. Trata-se de uma medida de apoio à busca de serviços de consultoria para a capacitação institucional ao nível da gestão estratégica e operacional e da avaliação de resultados e impactes sociais, que permita tornar as organizações credíveis aos olhos dos investidores sociais. Embora não obrigue ao investimento efetivo por parte de um investidor social, em sede de candidatura esta medida obriga a uma manifestação de apoio por parte de um futuro potencial investidor.

As Parcerias para o Impacte Social dirigem-se a IIES com maior grau de maturação e teste, quer as desenvolvidas no contexto nacional, quer as desenvolvidas em contexto internacional, e que estejam numa fase passível de replicação e crescimento em escala de intervenção de forma a gerar impactes sociais substantivos tendentes à transformação social. Ou, dito de outra forma, à resolução de problemas sociais. Trata-se de agregar parcerias multisetoriais capazes de produzir impacte social quantitativamente mensurável. É uma medida que obriga ao apoio

²⁰ Almeida, F., Santos, F., “Portugal Inovação Social: na encruzilhada dos tempos”, CES, n.º 37, 2016-2017, pág. 443-462.

²¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014.

efetivo de um ou mais investidores sociais em pelo menos 30% do valor global do investimento.

Os Títulos de Impacte Social é uma medida destinada a testar novas soluções de prestação de serviços públicos através de IIES (por natureza privadas), procurando alternativas mais eficientes, eficazes e geradoras de impacte quando comparadas com os serviços existentes, ou seja, as soluções de política pública que têm sido privilegiadas pelo Estado português. Alternativas fornecidas por modelos de organização entre organismos intermediários, responsáveis por um lado, por identificar e mobilizar investidores sociais, e por outro, IIES com potencial de resposta a estes desafios. Esta tríade propõe-se prestar um determinado serviço público, através de um modelo inovador, e o estado fará o retorno do investimento se os resultados sociais contratualizados forem alcançados. Ou seja, trata-se de uma medida cuja maior inovação é testar ela própria um novo modelo de financiamento de políticas públicas.

O FIS é o último dos instrumentos previstos a ser objeto de concretização com o Decreto-Lei n.º 28/2018, assumindo uma natureza financeira distinta dos anteriores. Se as anteriores medidas se focam sobretudo na capacitação e mobilização de atores e na estruturação do chamado mercado de investimento social (prestadores de serviços sociais, investidores sociais, organismos intermediários, serviços de consultoria financeira e de apoio técnico), o FIS é um instrumento que visa responder à estruturação dos produtos e serviços do sistema financeiro propriamente dito. O FIS é a estrutura de base e a centralidade que organiza e gere os fluxos financeiros deste novo mercado.

4 O DECRETO-LEI N.º 28/2018 DE 3 DE MAIO – AUTONOMIZAÇÃO DO FUNDO DE INOVAÇÃO SOCIAL

De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 28/2018, de 3 de maio, a pertinência da criação do FIS fundamenta-se em diversos argumentos. O primeiro destes argumentos é a afirmação da relevância da medida dado o seu enquadramento na estratégia mais ampla da Iniciativa Portugal Inovação Social, na estratégia europeia: “*Os fundos europeus constituem, neste âmbito, um instrumento fundamental de investimento público necessário ao desenvolvimento de soluções e modelos de intervenção inovadores, capazes de responder adequadamente a problemas sociais existentes em diversas áreas da política pública*”.

Um segundo argumento é o de que as medidas anteriormente implementadas foram adequadas, respondendo a necessidades de financiamento do setor e demonstrando maturidade das IIES em curso no contexto nacional.

Um terceiro argumento é o de que há uma falha de mercado, ao nível dos serviços financeiros e bancários adequados às necessidades específicas das IIES e dos seus investidores. “*A situação mais inequívoca é proporcionada pela mobilização*

de instrumentos financeiros na área da inovação social, para a qual o sistema bancário não está preparado para conceder financiamento tradicional, enquanto os fundos de capital de risco não despertaram ainda para o potencial do setor. Esta falha de mercado existe não só para os destinatários mais tradicionais das entidades da economia social, mas também para os empreendedores sociais promotores de projetos mais inovadores”.

É perante este contexto que se justifica a criação de um instrumento financeiro específico para suportar as necessidades dos atores deste mesmo mercado: “*Justifica -se, por isso, a constituição do FIS como um fundo autónomo, tendo por objeto a realização de operações de financiamento e de coinvestimento de capital e quase capital em sociedades sob a forma comercial que se qualifiquem como Pequenas e Médias Empresas (PME) e entidades da economia social implementadoras de IIES, que, por apresentarem condições de sustentabilidade financeira, permitam o posterior reembolso dos investimentos”.*

São beneficiários finais do FIS as sociedades sob a forma comercial que se qualifiquem como PME e entidades da economia social previstas de acordo com a Lei de Bases da Economia Social (artigo 4.º da Lei n.º 30/2013, de 8 de maio).

O capital inicial do fundo é fixado em € 55.000 000, podendo ser objeto de reforço ou redução de acordo com os seus resultados e um conjunto de critérios de acompanhamento da sua evolução. O capital inicial é composto em 85% com contribuições da União Europeia e 15% do Estado Português. O Decreto Lei determina ainda que os resultados líquidos apurados pelo FIS são totalmente reinvestidos na sua atividade.

O FIS propõe-se intervir em dois domínios distintos: o acesso ao financiamento e os instrumentos de capital. Ao nível do acesso ao financiamento, diferentemente de criar novos serviços de crédito, propõe-se criar mecanismos, produtos ou serviços que facilitem o acesso das IIES (comprovadamente sustentáveis) ao mercado regular de crédito, embora com condições ajustadas às suas necessidades. Instrumentos financeiros tais como prestação de garantias ou contragarantias públicas, mecanismos de cofinanciamento de linhas de crédito específicas de instituições de crédito e de sociedades financeiras autorizadas a conceder crédito e a constituição de linhas de crédito especiais com mecanismos de garantia e bonificação parcial ou total de juros, comissões de garantias ou outros encargos associados aos empréstimos e outras formas de financiamento.

Ao nível dos instrumentos de capital, os objetivos do fundo são os de “*fomentar a constituição ou capitalização de sociedades sob a forma comercial que se qualifiquem como PME, implementadoras de IIES, através de instrumentos de capital ou quase capital em regime de coinvestimento”.* Ou seja, trata-se de aumentar ou consolidar o capital financeiro de OES ou PME que promovam IIES, sob a forma de coinvestimento. As operações a financiar neste caso, obrigam a

um coinvestimento pelos operadores (as IIES) e a um outro co investidor, o qual deverá cobrir num montante de no mínimo 30% do total a investir. “*o FIS e o co investidor não podem vir a deter, em conjunto, na sequência da operação de investimento de capital e quase capital, metade ou mais de metade do capital ou dos direitos de voto da sociedade comercial*”.

Ao nível de organização e funcionamento, o FIS é composto por um conselho geral, um comité de investimento e uma entidade gestora.

5 PARA LÁ DO INVESTIMENTO SOCIAL: NOVOS CAMINHOS DE INOVAÇÃO E SUSTENTAÇÃO DA ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA

Reconhecer a diversidade e pluralidade histórica, ideológica e empírica do campo da economia social, é condição para compreender a natureza e riqueza deste setor. O paradigma da inovação social, enquanto escola de pensamento teórico²² é, no entanto, apenas uma das expressões mais vanguardistas da contemporaneidade, a par da escola da economia solidária e de outras economias em geral, bem como da escola de pensamento europeia das empresas sociais.

Transposto para a política pública, designadamente sob a forma da Iniciativa Portugal Inovação Social, esta proposta levanta diversas questões de oportunidade, equidade e, em última instância, da sua relevância enquanto política pública.

Uma primeira questão refere-se ao montante destinado ao FIS e à sua distribuição. No contexto de agudização da crise financeira em que a iniciativa foi desenhada e começou a ser implementada²³, caracterizada pela elevada escassez de recursos, foram alocados 150.000. 000€ a um programa que visa reforçar as tendências de financiarização das políticas públicas²⁴, ao propor-se desenvolver um mercado de investimento social. Ou seja, uma proposta que implica nomeadamente desafios como: introduzir mecanismos de financiamento complexos, organizados por lógicas, linguagens, metodologias e métricas próprias, bem como, largamente ausentes da cultura e das práticas da maior parte das OES em Portugal; introduzir mecanismos de circulação e gestão de fundos públicos e privados que passam em larga medida por bancos e instituições financeiras, bem como por organismos intermediários que dominam a expertise do novo paradigma da inovação social. Efetivamente, a dotação inicial prevista para o FIS era a de fazer

²² PARENTE, C., QUINTÃO, C., Uma abordagem eclética ao empreendedorismo social, *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014, pág-11-74.

²³ O período da crise financeira e das políticas de austeridade dos programas de estabilidade financeira impostos pela ajuda externa da Troika (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia).

²⁴ CHIAPELLO, È., « La financiarisation des politiques publiques », *Mondes en développement* 2017/2 (n° 178), DOI 10.3917/med.178.0023, pág. 23-40.

chegar 60% dos seus fundos²⁵ a sociedade comerciais e bancos para organizarem os seus serviços ou seu mercado de investimento social.

Em síntese, uma resposta de política pública que, em contexto de crise financeira, dedica uma parcela maioritária da dotação financeira à construção de uma visão onde as respostas sociais passam menos pela ação direta do Estado e mais pela criação de um subsistema financeiro próprio da inovação social e que podemos classificar de transformador. Transformador sobretudo, ao propor que este subsistema seja um novo agente da leitura, desenho e implementação das políticas públicas e das políticas sociais em particular.

Outras questões prendem-se mais diretamente com princípios de equidade a dois níveis. Por um lado, no terreno, a progressiva implementação da Iniciativa Portugal Inovação Social não deixou grandes dúvidas relativamente à tendência de integração preponderante, senão exclusiva, das OES mais estáveis, com um estatuto e rede institucional forte e patrimonialmente mais dotadas. Por outro lado, a um nível mais macro, a afirmação desta política representou, juntamente com outras políticas assistencialistas de resposta imediatista à crise, um retrocesso nas estratégias nacional e europeia na luta contra a pobreza e exclusão social. Uma visão forjada ao longo de décadas²⁶ que reconhece o carácter estrutural (e não individual ou casuístico) destes fenómenos e que por isso compreende a urgência de convocar TODOS os atores sociais a PARTICIPAR na construção de respostas multidimensionais, integradas e sistémicas. *Qual é o papel da Iniciativa no quadro global de luta contra a pobreza e exclusão social? Como é que este papel tem em conta, ou não, os contributos das políticas e o património da experiência neste domínio? Que financiamento podem obter as iniciativas que, assumindo características distintas do modelo e dos códigos preconizados por esta perspetiva da inovação social, continuam a dar respostas e a inovar quotidianamente?*

Este caminho de financiarização das políticas públicas e das políticas sociais em particular parece-nos tanto mais questionável quanto outras soluções associadas ao desenvolvimento projetos e serviços sociais e ao reforço da sustentabilidade das OES, já existem e estão em grande medida ausentes das agendas políticas e governamentais. Diversos exemplos poderão ser dados, tais como o movimento das finanças éticas e solidárias, sistemas que assentam na base do controlo democrático, da confiança e de relações de proximidade, rede e transparência entre agentes produtivos, consumidores, aforradores e financiadores; diversas experiências no âmbito da economia solidária da Catalunha, de que são exemplos a criação de mercados sociais integrando atores comprometidos para com os valores da

²⁵ De acordo com a Portugal-Inovação-Social-Síntese-Investimento-Social-publicado-julho2016, €15M euros para a Capacitação para o Investimento Social, €15M euros para as Parcerias para o Impacto, €25M euros para os Títulos de Impacto Social e €95M euros Fundo para a Inovação Social.

²⁶ ESTIVILL, J., AIRES, S., *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Regresso ao futuro*, EAPN, 2007.

economia social e solidária ao longo de toda a cadeia de produção e consumo ou o desenvolvimento de políticas públicas regionais e municipais de desenvolvimento deste setor nos últimos anos²⁷.

Não sendo esta crónica o espaço para a exploração destes outros caminhos relevantes para a transformação social e para o papel das políticas públicas nesta transformação, é ainda o espaço para um exemplo distinto e que merece lugar no debate nacional para a sustentabilidade das OES: o debate da transposição da Diretiva Europeia sobre a Reserva de Mercados para propostas de valor social acrescido em concursos públicos. A Diretiva 2014/24/UE dos Parlamento e Conselho Europeu de 26 de fevereiro de 2014 propõe que os Estados Membros criem condições para que nos concursos públicos sejam estabelecidas reservas ou cotas destinadas a concorrentes que pelo seu perfil e proposta de valor social acrescentado beneficiam de critérios específicos e ou favoráveis²⁸. Este é claramente um caminho de política pública de incentivo direto às OES e à economia produtiva e tangível e que não implica um circuito financeiro complexo do dinheiro público e necessariamente cada vez mais distante e menos transparente para os seus beneficiários finais.

6 BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, F., SANTOS, F., “Portugal Inovação Social: na encruzilhada dos tempos”, CES, nº 37, 2016-2017, pág. 443-462.
- BORNSTEIN, D., *Como mudar o mundo: os empreendedores sociais e o poder de novas ideias*, Alfragide: Estrela Polar Editora, 2007.
- CHIAPELLO, È., « La financiarisation des politiques publiques », *Mondes en développement* 2017/2 (nº 178), DOI 10.3917/med.178.0023, pág. 23-40.
- EMES Research Network For Social Enterprise, disponível em <https://emes.net/> e consultado em 21.09.2018.
- ESTIVILL, J., AIRES, S., *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007. Regresso ao futuro*, EAPN, 2007.
- ESTIVILL, J., Bernier, A., Valadou, CH., *Las Empresas Sociales en Europa*, Comisión Europea DG V, Hacer Editorial, Barcelona, 1997.
- EUROPEAN COMMISSION (2013), *Guide to Social Innovation*, pág. 9, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013pdf e consultado a 21.09.2018.

²⁷ FERNÁNDEZ, A., SURIÑACH, R., *Poder local, economia solidària i enfortiment dels mercats locals*, in *Esmolem les ienes Debats de l'Économia Solidària per la transformació social*, Xarxa d'Économia Solidària, Barcelona, 2017.

²⁸ *Mercados Públicos para o Progresso Social*, Guia da Plataforma Social para a Diretiva Europeia da Contratação Pública, http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2016/03/Public_procurement_for_social_progress-pt.pdf.

- FERNÁNDEZ, A., SURINACH, R., *Poder local, economia solidària i enfortiment dels mercats locals*, in *Esmolem les ienes Debats de l'Économia Solidària per la transformació social, Xarxa d'Économia Solidària*, Barcelona, 2017.
- LAVILLE, J. L. (dir.), *L'économie solidaire - une perspective internationale*, Éditions Desclée de Brouwer, Paris, [1994], 2000 e Defourny, J., Borzaga, C. (Eds.), *The Emergence of Social Enterprise*, London: Routledge, 2001.
- MARTINHO, A. L., QUINTÃO, C., “A importância do empreendedorismo e inovação social”, *Qualificação e Sustentabilidade nas Organizações de Economia Social*, REDEITEIA, nº 47, 2014, pág.112.
- NILSSON, W. O., *Social Innovation, An Exploration of the literature*, Quebec, McGill University, 2003.
- PARENTE, C. (coord.), *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014.
- PARENTE, C., MARCOS, V., DIOGO, V., “Sobre inovação e empreendedorismo social”, *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014, pág. 242-259.
- PARENTE, C., MARCOS, V., QUINTÃO, C., “Portugal Inovação Social. Anotação à resolução de ministros n.º 73-A/2014, de 16 de Dezembro de 2014”, CES, nº 37, 2014-2015, pág. 397-405.
- PARENTE, C., QUINTÃO, C., Uma abordagem eclética ao empreendedorismo social, *Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação/formação*, Porto, 2014, pág-11-74.
- PLATAFORMA SOCIAL, Mercados Públicos para o Progresso Social, Guia da Plataforma Social para a Diretiva Europeia da Contratação Pública, disponível em: http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2016/03/Public_procurement_for_social_progress-pt.pdf, consultado a 17 de setembro de 2018.
- Portugal Inovação Social – Síntese Investimento Social, disponível em: <http://inovacaosocial.portugal2020.pt/wp-content/uploads/2016/03/Portugal-Inova%C3%A7%C3%A3o-Social-S%C3%ADntese-27Jan.pdf> e consultado a 17 setembro 2018
- QUINTÃO, C., PARENTE, C., “As escolas de Pensamento sobre o empreendedorismo social”, *Revista ACEESA*, nº8, 2015, pág. 50-81.

7 LEGISLAÇÃO

- European Commission (2013), *Guide to Social Innovation*, disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013pdf e consultado a 21.09.2018.
- Portaria n.º 97-A/2015 de 30 de março (artigo 2) - Regulamento que estabelece as regras aplicáveis ao cofinanciamento, pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), das operações no domínio da inclusão social e emprego, no período de programação 2014-2020.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014.