

UNIVERSIDADE ABERTA



**Inovação Social e Desenvolvimento Sustentável
Uma Abordagem no Contexto Autárquico Português**

Maria João Farinhas Ruela

Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

2023

UNIVERSIDADE ABERTA



**Inovação Social e Desenvolvimento Sustentável.
Uma Abordagem no Contexto Autárquico Português**

Maria João Farinhas Ruela

Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

Tese de doutoramento orientada por:

Professor Doutor João Miguel Custódio Ferrão Neto Simão

e coorientada pelo Professor Doutor Filipe Jorge Ribeiro de Almeida

Mai 2023



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

AGRADECIMENTOS

Começo pelos Professores João Simão e Filipe Almeida por terem aceitado orientar a tese e, assim, orientando também esta regresso que empreendi à vida académica e ao olhar científico perante a realidade, que ajudaram a treinar. Agradeço ainda a disponibilidade sempre demonstrada e os comentários que acompanharam todo o percurso da investigação.

À equipa da EMPIS que, permitindo e facilitando o acesso às suas bases de dados, possibilitou a realização deste trabalho, destacando a disponibilidade e a visão da Marta Albuquerque e da incansável Alexandra Neves.

Uma palavra também para todos os entrevistados, representantes das entidades do setor social e responsáveis autárquicos pela pronta aceitação em participar, generosamente partilhando experiências e perceções e ainda facilitando e permitindo o acesso à documentação relativa aos projetos estudados.

A todos os outros interlocutores, Sérgio Cintra, Luís Jerónimo, Carlos Sousa Santos e Carlos Videira, e ao Professor Doutor José Carlos Mota, pelos ensinamentos e troca de informações.

Aos Professores do DSSD, pelos ensinamentos e disponibilidade; e aos colegas nesta viagem, pela partilha de conquistas e angústias, mas também de estímulos e incentivos.

Ao Ricardo Branco, pela amizade e ajuda técnica imprescindível.

À Luz e ao Quim pela confiança. Ao Elvis pela companhia.

Ao Zé, sempre presente.



DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

STATEMENT OF INTEGRITY

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente dissertação/tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer outra forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Regulamento Disciplinar da Universidade Aberta, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013.

I hereby declare having conducted my thesis with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of falsification of results in the process of the thesis elaboration.

I further declare that I have fully acknowledged Disciplinary Regulations of the Universidade Aberta (regulation published in the official journal Diário da República, 2.ª série, N.º 215, de 6 de novembro de 2013).

Universidade Aberta, 20 de Maio de 2023

Nome completo/Full name: Maria João Faíns Reis

Assinatura/Signature:

manuscrita ou digital / handwritten or digital

INOVAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UMA ABORDAGEM NO CONTEXTO AUTÁRQUICO PORTUGUÊS

RESUMO

A inovação social pressupõe uma dimensão interventiva e performativa das comunidades na resolução dos seus próprios problemas e a capacidade de implementar novas abordagens aos problemas sociais, económicos e ambientais. Nesta medida pode constituir um instrumento de desenvolvimento sustentável.

Este facto foi utilizado como elemento narrativo para mudança de paradigma de desenvolvimento pela União Europeia, na Estratégia Europa 2020 de mitigação à crise económica e alterações climáticas. Portugal assumiu um papel pioneiro no desenvolvimento e implementação do conceito, através de um programa público de estímulo e financiamento de projetos de inovação social, com impacto significativo ao nível autárquico. Esta investigação pretendeu relacionar os conceitos de inovação social e desenvolvimento sustentável no âmbito da realidade portuguesa, recorrendo à dimensão local, através da análise aos projetos de inovação social financiados pelo instrumento Parcerias para o Impacto da iniciativa pública Portugal Inovação Social, em que existiu investimento autárquico, tentando responder à questão de partida: “Quais os determinantes e os impactos da inovação social para o desenvolvimento sustentável local?”

A análise valorizou as perceções dos atores envolvidos na implementação dos projetos de inovação social, com maior volume de investimento, em 10 concelhos do país. Privilegiou-se, a nível metodológico, uma estratégia qualitativa, tendo como base entrevistas e análise documental para recolha de dados.

Refletindo sobre a apropriação do conceito de inovação social pelas instâncias de governança local, esta tese conclui que a experiência resultou em contributos positivos, na promoção de novas práticas, relações de colaboração e capacitação das redes de ação social locais, apesar do desenvolvimento sustentável não ser ainda encarado enquanto um conceito operativo.

A relevância da investigação está no aprofundamento do conhecimento científico sobre a articulação dos dois conceitos, área de reconhecida falta de investigação académica, promovendo o debate assente numa experiência portuguesa, sobre a qual carece, igualmente, investigação ao nível de doutoramento.

Palavras-chave: Inovação social, desenvolvimento sustentável local, participação, governança e cocriação.

SOCIAL INNOVATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT AN APPROACH IN THE PORTUGUESE MUNICIPAL CONTEXT

ABSTRACT

Social innovation implies an interventional dimension of communities in solving their own problems and the ability to implement new approaches to social, economic and environmental problems. To this extent, it can constitute an instrument for sustainable development.

This fact was used by the European Union as a narrative element for change in the development paradigm in the Europe 2020 Strategy, to mitigate the economic crisis and climate change. Portugal has assumed a pioneering role in the development and implementation of the concept, through a public program to stimulate and finance social innovation projects, with a significant impact at the municipal level. This investigation intends to relate the both concepts within the scope of the Portuguese reality, through the analysis of the social innovation projects financed by the instrument *Parcerias para o Impacto* of the public initiative *Portugal Inovação Social*. It tries to answer the question: “What are the determinants and impacts of social innovation to local sustainable development?”

The analysis valued the actors’ perceptions, choosing the social innovation projects with the highest volume of investment in 10 municipalities. At the methodological level, a qualitative strategy is privileged, with data collection based on interviews and document analysis.

Reflecting on the appropriation of the concept of social innovation by local governance instances, this thesis concludes that the experience turned out positive contributions, promoting new practices, collaborative relationships and capacity building of local social action networks. Nevertheless, sustainable development is not yet seen as an operative concept.

The relevance of the research lies in the deepening of scientific knowledge about the articulation of the two concepts, an area of recognized lack of academic research,

promoting debate based on a Portuguese experience, which also requires further research at PhD level.

Keywords: Social innovation, local sustainable development, participation, governance and co-creation.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	7
1.1 Construção do conceito: condições, avanços e recuos	7
1.2 Definição do conceito: dimensões, fronteiras e debates	17
1.2.1 Desenvolvimento sustentável: discurso	22
1.2.2 Desenvolvimento sustentável: ato político	26
1.3 Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	33
1.3.1 Participação.....	36
1.3.1.1 Participação: contributos teóricos.....	38
1.3.1.2 Participação e cocriação	41
1.3.2 - Governança	44
1.3.2.1 Governança para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	51
1.4 – Portugal e a Agenda 2030	54
1.5 Síntese do capítulo um	59
2. INOVAÇÃO SOCIAL	62
2.1 Construção do Conceito.....	62
2.1.1 Processos de Inovação Social.....	71
2.2.1 Políticas Europeias de Incentivo e Apoio à Inovação Social	88
2.3 Debates Contemporâneos	95
2.3.1 Inovação social e Cocriação	103
2.3.2 Inovação Social e Desenvolvimento Sustentável.....	105
2.3.3 Inovação Social e Empreendedorismo Social	112
2.4 Síntese do capítulo dois	118
3. INOVAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	120
3.1 Breve história do Empreendedorismo e Inovação Social em Portugal	120
3.2 A Iniciativa Portugal Inovação Social	131
3.2.1 Objetivos e Instrumentos de Financiamento.....	132
3.2.2 Resultados e Debates.....	138
3.2.3 Parcerias para o Impacto	142
3.3 Caracterização Sumária do Ecosistema Português	145
3.3.1 Fontes de informação: mapeamentos e atores.....	146
3.3.2 Iniciativa Portugal Inovação Social no ecossistema português	156
3.4 Síntese do capítulo três	167

4. METODOLOGIA E MÉTODOS	170
4.1 Opções Metodológicas da investigação	170
4.2 Métodos e Tratamento de Informação	174
4.2.1 Instrumentos de Recolha e Tratamento da Informação: Entrevista, Análise Documental e Análise de Conteúdo.....	177
4.3 Definição e Seleção da Amostra	183
4.4 Síntese do capítulo quatro.....	192
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	195
5.1 Determinantes da iniciativa empreendedora: a perspetiva dos empreendedores	195
5.1.1 Perceções sobre inovação social.....	196
5.1.2 Perceções sobre desenvolvimento sustentável.....	208
5.1.3 Motivações para apresentação da proposta aos municípios	211
5.1.4 Análise sumária da perspetiva empreendedora estudada	215
5.2 Determinantes da decisão de investimento: a perspetiva das autarquias (OE2)	217
5.2.1 Perceções sobre inovação social.....	217
5.2.2 Motivações e histórico autárquico em inovação social.....	226
5.2.3 Perceções sobre desenvolvimento sustentável.....	234
5.2.4 Análise sumária da perspetiva autárquica estudada	238
5.3 A relação entre as iniciativas de inovação social e o desenvolvimento sustentável local: perceções de impactos de empreendedores e decisores.....	239
5.3.1 Perceções de impactos dos empreendedores.....	240
5.3.2 Perceções dos Decisores Autárquicos	248
5.3.3 Análise sumária das perceções de impactos	254
5.4 O posicionamento autárquico sobre inovação social e o impacto no seu modelo de governação.....	255
5.4.1 Postura face à inovação social	256
5.4.2 Inovação social como política pública municipal.....	265
5.4.3 Alterações nos modelos de governança	272
5.4.4 Análise sumária do posicionamento autárquico sobre inovação social.....	277
6. CONCLUSÕES.....	279
6.1 Contexto e relevância da investigação	279
6.2 Conclusões face aos objetivos da investigação	281
6.3 Limitações da investigação	285
6.4 Recomendações e linhas de investigação futura	287
BIBLIOGRAFIA	291
ANEXOS	

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 Iniciativas ES+ por área de intervenção.....	149
Gráfico 3.2 Ocorrências sobre inovação social na página online da FCG	153
Gráfico 3.3 Distribuição das candidaturas PPI por área de intervenção	160
Gráfico 3.4 Distribuição candidaturas PPI com investimento municipal por região	163
NUTS II, comparando com o total de investimento social	
Gráfico 3.5 Distribuição das candidaturas PPI com investimento municipal por áreas	164
temáticas de intervenção	
Gráfico 3.6 Parceiros investidores das autarquias.....	165

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1 Teoria das quatro causas do desenvolvimento sustentável	19
Tabela 2.1 Definições de inovação social.....	65
Tabela 2.2 Iniciativas europeias de incentivo à inovação social	92
Tabela 2.3 Políticas de inovação social	96
Tabela 2.4 Política como inovação social.....	97
Tabela 2.5 Avaliação do mercado de investimento social	98
Tabela 3.1 Identificação da informação sobre ecossistema de inovação social.....	147
Tabela 3.2 Top 15 investidores sociais PPI.....	165
Tabela 4.1 Estudos em Inovação Social.....	174
Tabela 4.2 Objetivos de Investigação.....	175
Tabela 4.3 Critérios de inclusão para seleção da amostra.....	183
Tabela 4.4 Candidaturas PPI até 31.12.2019 com investimento municipal por região NUTS II	184
Tabela 4.5 Critérios de Exclusão para seleção da amostra	184
Tabela 4.6 Projetos selecionados na região Norte	186
Tabela 4.7 Projetos selecionados na região Centro	186
Tabela 4.8 Projetos selecionados na Área Metropolitana de Lisboa.....	186
Tabela 4.9 Projetos selecionados na região Alentejo	187
Tabela 4.10 Projetos selecionados na região Algarve.....	187
Tabela 4.11 Codificação entrevistas empreendedores.....	190
Tabela 4.12 Codificação entrevistas responsáveis autárquicos.....	191
Tabela 5.1 Referências a inovação social nos sítios das autarquias estudadas.....	257

Tabela 5.2 Referências às PPI implementadas nos sítios das autarquias estudadas.....	258
--	-----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 Semântica do desenvolvimento sustentável	21
Figura 1.2 ODS organizados pelos 5P	34
Figura 1.3 Escada de Arnstein	39
Figura 1.4 Relação governança/desenvolvimento sustentável	45
Figura 1.5 Cocriação como estratégia para localização dos ODS.....	54
Figura 2.1 Modelo espiral da inovação social	72
Figura 2.2 Modelo da circularidade da inovação social	74
Figura 2.3 Modelo por etapas da inovação social.....	75
Figura 2.4 Modelo em rede da inovação social	77
Figura 2.5 Modelo pentagrama da inovação social	78
Figura 2.6 Quatro discursos sobre inovação social	102
Figura 2.7 Empreendedorismo social – tradições europeia e norte-americana	115
Figura 3.1 Instrumentos de financiamento PIS.....	133
Figura 3.2 Instrumentos de financiamento e ciclo de vida da inovação social	134
Figura 3.3 Candidaturas e financiamento aprovados por instrumento.....	143
Figura 3.4 Investimento social nas PPI.....	144
Figura 3.5 Mapeamento das candidaturas PIS.....	148
Figura 3.6 Incubadoras de inovação social	150
Figura 3.7 Entidades empreendedoras dos instrumentos PIS, não considerando o Fundo para.....	151
a Inovação Social	
Figura 3.8 Top 15 investidores sociais instrumentos PIS	152
Figura 3.9 Distribuição dos projetos PPI por região, valor de financiamento e investimento social	158
Figura 3.10 Entidades empreendedoras PPI.....	161
Figura 3.11 Distribuição do investimento social nas PPI por setor de atividade	162
Figura 3.12 Top 15 municípios investidores sociais PPI	166
Figura 3.13 Distribuição do investimento municipal nas PPI por região NUTS II	167
Figura 4.1	177

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

A21L	Agenda 21 Local
AR	Assembleia da República
BCE	Banco Central Europeu
BEPA	Bureau of European Policy Advisers
CES	Conselho Económico e Social
CESOP	Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (Universidade Católica Portuguesa)
CIM	Comunidade Intermunicipal
CoP	Communities of Practice
DS	Desenvolvimento Sustentável
DSP	Dominant Social Paradigm
EMPIS	Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ES+	Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social de Elevado Potencial de Impacto
EUSIP	European Union Social Innovation Policy
FCG	Fundação Calouste Gulbenkian
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social Europeu
HLPF	High Level Political Forum on Sustainable Development
IAP2	International Association for Public Participation
IIES	Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IS	Inovação Social
IUCN	International Union for the Conservation of Nature

MIES	Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NEP	New Ecological Paradigm
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OES	Organizações da Economia Social
ONG	Organização Não Governamental
OP	Orçamento Participativo
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PIS	Portugal Inovação Social
PO	Programa Operacional
PPI	Parcerias Para o Impacto
PT2020	Portugal 2020
RCM	Resolução de Conselho de Ministros
RNV	Relatório Nacional Voluntário
TBL	Triple Bottom Line
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development
UNEP	United Nations Environment Programme
WCED	World Commission on Environment and Development
WGI	World Governance Indicators
WSSD	World Summit on Sustainable Development

INTRODUÇÃO

A inovação, incluindo a inovação social é identificada enquanto uma das forças motrizes para o desenvolvimento sustentável (Nijnik et al., 2019) ao responder a desafios sociais e ambientais através da reconfiguração de práticas sociais, já que se considera que inovação social pressupõe uma nova ideia ou solução que, simultaneamente, responde a uma necessidade social, conduzindo à criação de novas formas de relacionamento ou de colaboração e/ou à otimização da utilização de bens ou recursos. Trata-se de inovações que promovem o bem-estar das comunidades e a sua capacidade para a ação, passíveis de alterar comportamentos e modelos de governança nos sistemas sociais onde acontecem (Hubert, 2011; Murray et al., 2010; Westley & Antadze, 2010).

Desde o início do século XXI, a ideia de inovação social tem sido incorporada nos documentos estratégicos da União Europeia (Sabato et al., 2017) sendo utilizada como elemento narrativo para uma mudança de paradigma de desenvolvimento, de mitigação à crise económica e alterações climáticas ou a outras questões globais, genericamente identificadas sob a designação de *“grand challenges”*.

Esta evidência manteve-se e adensou-se na última década, coincidindo com um processo de apropriação do conceito e da expansão de práticas a ele subjacentes pela sociedade civil e pela criação de mecanismos de apoio – público e privado – ao desenvolvimento de projetos com impacto social. Neste contexto sublinham-se as iniciativas financiadas pela União Europeia, especialmente o reconhecimento da inovação social na Estratégia Europeia 2020, que conduziu à criação da iniciativa pública Portugal Inovação Social (PIS), em Portugal, em dezembro de 2014. Trata-se de uma experiência pioneira no contexto Europeu, mobilizando fundos da União Europeia para financiar projetos de inovação social, atrair investimento e dinamizar um ecossistema emergente no país.

Esta abordagem à inovação social enquanto proposta de intervenção social de proximidade, mobilizando pessoas e comunidades em torno de objetivos comuns, remete para a centralidade dos cidadãos nos processos de mudança e desenvolvimento social. Esta possibilidade, ou condição de possibilidade, de uma participação individual nos processos de decisão coletiva é um dos debates centrais nas sociedades contemporâneas e seus sistemas democráticos, pelo que pode significar na construção de um sentimento

de não exclusão, enquanto antídoto à emergência de movimentos populistas ou anti sistêmicos. Mas é igualmente uma forma de motivar e promover a participação individual na construção de um novo paradigma de desenvolvimento, o paradigma do desenvolvimento sustentável, subscrito pelas Nações Unidas enquanto agenda para a ação política na próxima década, uma mobilização sem a qual essa ambição será impossível. Colocar o desenvolvimento sustentável no terreno, como propõe a Agenda 2030, implica localizar os seus Objetivos, promovendo processos de participação e cocriação com as comunidades locais, num modelo de governança que não pode ser imposto do topo, mas construído socialmente, e a que Frank Moulaert (2020) designa como “*bottom-linked governance*”.

A iniciativa pública portuguesa de estímulo e apoio à inovação social, a PIS, optou por uma estratégia ampla de ativação, desenvolvendo uma estreita articulação com os executivos municipais enquanto interlocutores privilegiados para os seus territórios de influência. Sugerindo assim colocar a inovação social enquanto estratégia de participação e desenvolvimento local, cujos resultados podem contribuir para o desenvolvimento sustentável das autarquias, das regiões e, em última análise, do país. Entre os instrumentos de financiamento desenhados pela PIS destaca-se, no âmbito quantitativo, o Parcerias para o Impacto. O instrumento pressupõe a constituição de uma parceria entre entidades empreendedoras, que identificam os problemas e propõem as soluções inovadoras, e investidores sociais – públicos ou privados, estando assegurado por parte da PIS 70% do valor necessário para o projeto. As Parcerias para o Impacto traduziram-se, no final do ciclo de programação Portugal 2020, em 458 projetos aprovados, representando 70,9 M€ de financiamento público e 30,4 M€ de investimento social, mobilizando 822 investidores sociais, encontrando-se entre este grupo 166 municípios, responsáveis por cerca de 50% do total do investimento social¹.

Perante esta inclusão da inovação social no horizonte e nas escolhas de dezenas de municípios, e considerando a importância que em alguns casos lhe é atribuída financeiramente, sendo uma experiência única no contexto europeu, pareceu ser da maior pertinência estudar a forma como a inovação social está a ser apropriada pelas

¹Em fevereiro 2022.

comunidades e pelos executivos municipais em Portugal, indagando pela suas percepções sobre os motivos para a adoção das parcerias inovadoras e sobre os impactos percebidos no desenvolvimento sustentável local, num momento em que o Governo português deu um novo impulso à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, enquanto agenda coletivamente reconhecida de prioridades para a ação na próxima década². Assumindo uma abordagem que se desenvolve a partir do investimento municipal, considera-se igualmente relevante estudar os impactos da inovação social na dimensão da governança autárquica.

Nesta medida, questionam-se as potencialidades da inovação social enquanto ferramenta para o desenvolvimento sustentável local, no contexto autárquico português, adotando um posicionamento epistemológico que sugere que os dois conceitos não assentam em definições simples nem em pressupostos teóricos puros, construindo-se a partir do permanente diálogo com a prática empírica.

Assim, pretende-se com este estudo responder à seguinte questão de partida: “Quais os determinantes e os impactos da inovação social para o desenvolvimento sustentável local?”

Esta questão sugere uma abordagem à inovação social partindo da análise aos seus antecedentes (motivadores) e consequências (impactos) na dimensão local, no âmbito dos territórios municipais. Pretende-se, por um lado, explicar a opção de implementação dos projetos de inovação social com o foco nos seus motivadores ou determinantes: os determinantes empreendedores (os fatores que influenciaram a conceção e a proposta do projeto inovador) e os determinantes políticos (os fatores que influenciaram a decisão de investimento autárquico). Simultaneamente, pretende-se estudar os impactos provocados pelos projetos implementados, nomeadamente os impactos sobre o desenvolvimento sustentável no território abrangido pela autarquia investidora e sobre os modelos de governação local. Relativamente aos primeiros, procurar-se-á estudar os impactos percebidos ao nível do desenvolvimento sustentável local, através da percepção dos agentes sobre a relevância que lhe é atribuída, causalidade com a inovação social e, existindo essa causalidade, qual a teoria que coloca a inovação social no caminho

²RCM nº 5/2023, de 23 de janeiro.

do desenvolvimento sustentável local. Relativamente aos segundos, pretende-se estudar os impactos efetivos nos modelos de governação local, através da verificação das mudanças materiais efetivas nas estruturas de governação, incluindo também as mudanças discursivas na comunicação da autarquia.

Com este fim definiram-se quatro objetivos específicos:

OE1. Analisar os determinantes da proposta da iniciativa empreendedora de inovação social.

1.1 Caracterizar e analisar as perceções dos empreendedores/impulsionadores do projeto, nomeadamente a sua conceção de inovação social e desenvolvimento sustentável.

1.2 Caracterizar o processo de conceção e apresentação do projeto de inovação social e motivações para a proposta ao município.

OE2. Analisar os determinantes da decisão de investimento autárquico em inovação social.

2.1 Caracterizar e analisar as perceções dos decisores do investimento, nomeadamente a sua conceção de inovação social e de desenvolvimento sustentável.

2.2 Caracterizar o histórico municipal de investimento em inovação social e as motivações para esse investimento, rastreando também a presença do tema nos documentos municipais.

OE3. Analisar a relação entre os projetos de inovação social e o desenvolvimento sustentável local, através dos impactos percecionados pelos seus agentes.

3.1 Caracterizar as perceções dos empreendedores.

3.2 Caracterizar as perceções dos decisores do investimento.

OE4. Analisar o posicionamento autárquico sobre inovação social e o seu impacto no modelo de governação.

4.1 Identificar as posturas face à inovação social

4.2 Identificar impactos na definição das políticas públicas autárquicas.

4.3 Identificar alterações nos modelos de governança autárquica, caracterizando e analisando a valorização da inovação social na comunicação da autarquia.

Trata-se de objetivos e de uma definição epistemológica que orientam para uma investigação de natureza qualitativa, com um posicionamento aberto da parte do investigador para uma interpretação dos dados à medida que emergem do estudo empírico, fundado na realização de entrevistas e na análise documental. A opção de se assumir um certo pragmatismo epistemológico para a investigação reflete-se na definição da amostra, que obedece a critérios de inclusão e de exclusão, que foram ajustados aos condicionalismos da realidade estudada: a sua contemporaneidade e o próprio pioneirismo, que é também da investigação.

Além de ser ainda insuficiente a investigação científica sobre o impacto e o significado destas parcerias nas comunidades onde são implementadas, os resultados desta investigação poderão permitir a identificação de fatores que potenciem a influência da inovação social no desenvolvimento sustentável local, nomeadamente para iniciativas ou experiências futuras, que possam vir a ser desenvolvidas, por exemplo, no âmbito do novo ciclo de programação Portugal 2030. No plano teórico, a investigação contribui para o aprofundamento da articulação entre os dois conceitos, ainda pouco estudada, a partir da análise da realidade em 10 concelhos do país – representativos de todas as regiões NUTSII do Continente, onde foi implementada esta experiência, pioneira no contexto europeu.

Foram estas as motivações para a investigação, consciente de uma visão pessoal relativamente otimista sobre o conceito de inovação social, tal como do eventual preconceito que decorrerá da formação e experiência profissional na área da comunicação, que tende a privilegiar as dimensões simbólica e de discurso na avaliação da realidade. Sendo certo que não sou nem ator do ecossistema, não beneficiei das suas virtudes, nem fui prejudicada pelas suas eventuais ineficiências.

A tese está organizada em duas partes, a que correspondem seis capítulos. Na primeira parte faz-se o estudo teórico dos dois conceitos fundamentais para a investigação, o de inovação social e o de desenvolvimento sustentável, procurando-se na revisão da literatura pelas suas recensões mais utilizadas, atuais e com referência ao contexto português. O primeiro capítulo é dedicado ao desenvolvimento sustentável, recenseando a sua evolução diacrónica, os principais debates e avaliação, assumindo a Agenda 2030

como um dos marcos para a sua conceptualização. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são também enquadrados face à realidade portuguesa, campo de estudo para a investigação.

O segundo capítulo debruça-se sobre o conceito de inovação social, assumindo que se tem construído num diálogo constante entre prática e teoria. Neste âmbito, são recenseados os principais autores e suas definições, modelos de análise e políticas públicas de estímulo e apoio, sobretudo no contexto da União Europeia e em Portugal. Neste capítulo são também discutidos os contributos teóricos para a articulação com o conceito de desenvolvimento sustentável, que irão presidir à definição das categorias de análise dos resultados obtidos no estudo empírico. A dinâmica da realidade portuguesa face à inovação social foi autonomizada, dando origem ao capítulo três, onde se ensaia uma sistematização da história da inovação social em Portugal e dos seus principais atores. Termina com a análise detalhada à iniciativa Portugal Inovação Social, nomeadamente ao instrumento Parcerias para o Impacto, que definiu o universo desta investigação.

A segunda parte da tese dirige-se ao estudo empírico. Começa pela apresentação, no capítulo quatro, da metodologia e métodos adotados, com uma justificação detalhada para a definição da amostra escolhida. No capítulo cinco, apresentam-se resultados e faz-se a sua discussão, seguindo o critério dos objetivos de investigação. Finalmente, retiram-se conclusões no capítulo seis, onde se apresentam sugestões para linhas de investigação futura e recomendações, à luz dos resultados obtidos, para futuras experiências de inovação social com vista ao desenvolvimento sustentável local.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O capítulo tem como objetivo aprofundar o conhecimento teórico sobre um dos conceitos centrais para a investigação, o conceito de desenvolvimento sustentável. Começa por uma análise à evolução diacrónica de construção do conceito, nas últimas cinco décadas. Uma evolução conceptual em que desenvolvimento sustentável é progressivamente entendido enquanto discurso e programa político e não tanto como um conceito operacional. Dois temas que serão enquadrados pelos debates teóricos correspondentes. A Agenda 2030 com a proposta dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, enquanto marco na história do desenvolvimento sustentável, constitui o ponto de partida para a análise a duas propostas que articulam desenvolvimento sustentável e inovação social: participação e governança, introduzindo nesta revisão outros dois temas incontornáveis, a cocriação e a localização da Agenda. Por fim, faz-se o enquadramento da implementação dos ODS na realidade portuguesa, que é o campo de estudo desta investigação.

1.1 Construção do conceito: condições, avanços e recuos

Um dos mais persistentes e mobilizadores debates contemporâneos prende-se com as possibilidades do necessário e incontornável relacionamento entre desenvolvimento humano, nas suas vertentes económica e social, e o planeta. Um debate que se posiciona sobre o reconhecimento da existência de uma crise que, numa dimensão plural, questiona modos de vida e valores, a organização do trabalho e a distribuição de poder, a interação entre géneros, culturas e povos e, de uma forma geral, a relação da humanidade com o seu *habitat*. Neste sentido, enquanto desafio à evolução coletiva, pode ser descrita como uma crise de procura de sustentabilidade. Uma crise que só tenderá a agravar-se, cumprindo-se os sinais existentes da pressão sobre o ambiente. Os sucessivos relatórios do IPCC³ têm estabelecido cenários sombrios para as próximas décadas, com o aumento, até agora incontornável, das emissões dos gases com efeito de estufa e consequentes efeitos nos valores médios das temperaturas atmosféricas e no

³IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, fórum das Nações Unidas para avaliação científica regular sobre alterações climáticas.

nível da água do mar, provocando fenómenos climáticos extremos e riscos para os *habitats*, de insegurança alimentar, energética e de saúde pública. Perante esta iminência do abismo, e coincidindo com o momento de viragem do novo milénio, a narrativa da nossa civilização tomou consciência desta realidade, registando-se a emergência de um consenso mundial em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento que contrarie mais de dois séculos de industrialização e crescimento, fundados na visão, e consequente apropriação, da natureza enquanto objeto.

Todas as crises implicam a dupla constatação da finitude de um caminho e da necessidade de se empreender nova rota, na prática a constatação de um embate entre duas grandes visões do mundo, uma defendendo os valores dominantes e por isso tendencialmente maioritária, outra assente nos valores emergentes e por isso minoritária. Esta é a trajetória, potenciada pela globalização, a que temos assistido nas últimas cinco décadas. Numa tentativa de caracterização sumária entre os valores conflituantes pode dizer-se que à ideologia do progresso com uma visão teleológica e orientada da história, opõem-se um conjunto de consensos ambientalistas com uma visão plural da história; ao otimismo técnico-científico das economias de mercado, opõe-se a crítica da ciência e da tecnologia da denominada “economia ecológica”; à visão do Estado enquanto o centro da vida social e do sistema político (mesmo na perspetiva neoliberal, por via da subscrição negativa da sua existência), uma visão modesta da importância do Estado e a defesa de um modelo colaborativo, com ênfase na participação e governança tanto a nível global como local (Soromenho-Marques, 2005; Soromenho-Marques, 2020). Trata-se de um processo que Riley Dunlap tem designado de mudança paradigmática, transferindo o conceito da reflexão de Thomas Kuhn sobre a epistemologia da ciência⁴ para o nível mais vasto da análise social, colocando o ambiente como categoria e que, na prática, traduz o que é assumido pela sociedade como “guia válido para a sobrevivência”

⁴ Thomas S. Kuhn (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*. Paradigma científico é o modelo ou padrão aceite pelos cientistas de uma determinada época que vigora e vincula, depois de se ter imposto a “paradigmas rivais”, postulando a incomensurabilidade entre paradigmas. O conceito de paradigma propõe uma moldura mais larga para se compreender os momentos determinantes da história da ciência, ultrapassando a singularidade dos “feitos” e dos seus “nomes sonantes”, introduzindo a ideia de comunidade científica que, de alguma maneira, limita a subjetividade individual dos seus elementos. Mais tarde, o autor passará a designar o paradigma por matriz disciplinar, que impõe linguagens próprias e até posicionamentos ontológicos.

(Dunlap, 2008; Dunlap et al., 2000). Para este autor, nas últimas décadas, temos assistido a uma progressiva substituição dos valores e atitudes que caracterizam a mundivisão ou paradigma social dominante, *DSP – Dominant Social Paradigm*, por um conjunto de novas preocupações ambientais que enformam o novo paradigma ecológico, *NEP – New Ecological Paradigm*. A proposta foi desenvolvida a partir da década de 70 do século passado, baseada na percepção da emergência de argumentos ecológicos que escalaram dos círculos científicos e académicos para envolver outros atores sociais, fossem grupos eco ativistas ou apenas cidadãos mais atentos e preocupados com as questões ambientais, dispostos a reequacionar individual e coletivamente o lugar do homem no planeta. Este novo posicionamento, ou paradigma, constituiu-se como desafio ao paradigma vigente, também designado originalmente de *Human Exceptionalism Paradigm* (Catton & Dunlap, 1978) pelo seu compromisso com o *status quo* que foi sendo consolidado através dos processos de modernização (industrialização e urbanização) e que reforçou uma racionalidade económica, garante dos direitos individuais e de propriedade, de um Estado *laissez-faire*. Uma mundivisão que se tornou na principal narrativa do desenvolvimento, justificando o papel instrumental da natureza enquanto realidade subjugada aos interesses humanos (Dunlap, 2008). Apesar desta “profecia futura” (Dias et al., 2020) ter quase dois séculos de construção, vários autores remetem a sua aceção contemporânea às palavras do presidente Harry Truman, no discurso inaugural, a 20 de janeiro de 1949: “*We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas*” (como citado em Banerjee, 2003, p. 149). O novo paradigma ecológico constituiu-se sobre as evidências científicas do impacto desta ação humana generalizada a todo o planeta, questionando e desafiando os valores dominantes com as ideias de existência de limites ecológicos para o crescimento, de necessidade de manutenção do equilíbrio biofísico e de rejeição da postura antropocêntrica de que a natureza existe fundamentalmente como recurso humano. A proposta dos “paradigmas concorrentes” (Vos, 2007), mesmo que simplista na avaliação dos valores em tensão, como o próprio autor reconhece (Dunlap, 2008, p. 12,13), permite uma abordagem diacrónica não desprezível às duas grandes narrativas

que delimitam a evolução concetual do desenvolvimento sustentável. Nesta “encruzilhada de uma nova habitação na terra” (Soromenho-Marques, 2020), a trajetória de dependência entre as duas mundivisões, os ataques e contra-ataques mútuos, permitem, além disso, enquadrar a construção do conceito de desenvolvimento sustentável num confronto que acompanhou a agenda política dos últimos 50 anos. À medida que o conceito de desenvolvimento sustentável se democratiza, vulgarizando-se no léxico político e no vocabulário quotidiano, emerge um novo discurso, ou novos discursos, que se têm sobreposto aos antagonismos mais profundos dos paradigmas âncora, abrindo possibilidades de conciliação (Dias et al., 2020). Estas poderão ser encontradas em diversos níveis e contextos, dependendo também dos condicionalismos impostos pelo ritmo da mudança paradigmática, permitindo, de uma forma genérica, responder afirmativamente à questão colocada por Leipold et al. (2019) se, afinal, o discurso importa? Regista-se uma evolução conceptual do desenvolvimento sustentável, progressivamente entendido enquanto discurso e programa político e não tanto como um conceito operacional (Dias et al., 2020; Dryzeck, 2005; Redclift, 2005). Ou, mais genericamente, enquanto agenda para a governança da ambivalência entre progresso económico e social e as fronteiras ambientais, que não deverão ser ultrapassadas. Neste confronto delineado desde o último quartel do século passado, o desenvolvimento sustentável pode ser assim descrito como uma boa ideia, visão ideal e conciliadora para a sociedade global, princípio orientador para a ação (Hugé et al., 2013, p.187). Uma ideia que, para conduzir as políticas transnacionais e impactar milhões de pessoas, deve ser acessível a todos os cidadãos. Uma ideia que deve conseguir ultrapassar o debate teórico, os muros das instituições e integrar o quotidiano das comunidades. Uma ideia que se possa diluir na definição do que consideramos parte integrante das nossas vidas. Uma boa ideia é quase sempre uma ideia simples e é assim que se deve poder definir a ideia de desenvolvimento sustentável (Harris, 2000). Ainda que essa boa ideia, tal como foi comumente aceite – *“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own*

needs” (WCED, 1987, p. 54)⁵, encerre em si paradoxos e contradições (Baker,2006; Lele,2013), acomode diferentes discursos (Hugé et al., 2013) e possa ser encarada como um oxímoro (Redclift, 2005; Robinson, 2004).

Popularizado a partir da década de 80 do século passado, o conceito de desenvolvimento sustentável começou a ser construído antes disso, no período do pós-guerra, quando surgem sinais e preocupações para a integração das questões ambientais no modelo de crescimento económico.

Soromenho-Marques (2005) faz remontar à década de 60 do século passado o primeiro de quatro ciclos distintos, e até contrastantes, que traduzem a evolução recente da interação entre o homem e a natureza, na perspetiva destas preocupações e das políticas que as traduzem⁶. A sua lógica relacional entre factos reais, pensamento produzido e políticas adotadas capta uma visão holística das dinâmicas sociopolíticas nas últimas décadas, onde se percebe que a preocupação com a sustentabilidade nem sempre foi prioridade. O combate a fenómenos emergentes como o terrorismo, ou mais recentemente a SARS-Cov2 e a guerra na Ucrânia, ou a consequências de crises sistémicas como o desemprego, ou ainda fenómenos conjunturais de lideranças que potenciam visões unilateralistas nas relações internacionais, têm condicionado essa priorização e adiado a definição de políticas nacionais e transnacionais eficazes. Do mesmo modo, a globalização da informação sobre as mudanças climáticas, a perceção nas opiniões públicas mundiais dos desequilíbrios socio-ambientais, a degradação de indicadores que afetam a qualidade de vida dos cidadãos e a mediatização de acontecimentos reais como catástrofes ambientais e naturais, voltam a equilibrar os pratos da balança. Quental et al. (2011) trabalham sobre o mesmo exercício, sublinham as mesmas dinâmicas, concluindo ainda pela influência decisiva das iniciativas orientadas à governança global (como as

⁵Trata-se do conceito de Desenvolvimento Sustentável definido pelo relatório “O Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (WCED – *World Commission on Environment and Development*) em 1987.

⁶Esta categorização proposta por Soromenho-Marques (2005) é respeitante aos ciclos das políticas de ambiente. Contudo, enquanto reflexo da realidade, parte-se da premissa que essas políticas traduzem a própria evolução do desenvolvimento sustentável, muito associada à consciência ambiental. Assume-se assim que os quatro ciclos respeitam à política ambiental, mas que podem ser interpretados extensivamente ao desenvolvimento sustentável, adicionando também os contributos de outros autores.

cimeiras mundiais sob o patrocínio das Nações Unidas) enquanto catalisadores da ação política e social.

Refazendo esse trajeto, por ciclos, coloca-se o primeiro, denominado de “nascimento” entre 1962 e 1973, período iniciado com a publicação de “*Silent Spring*” de Rachel Carson, considerada a primeira publicação onde se questionam as relações entre ambiente, economia e bem-estar social; é ainda a década em que se realiza a pioneira conferência mundial sobre o tema, em 1972 em Estocolmo - a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, ancorada no debate da poluição pelas chuvas ácidas no norte da Europa, mas que conduzirá à criação do Programa das Nações Unidas para o Ambiente, UNEP - *United Nations Environment Programme*, que marca o arranque do sistema de governança ambiental global (Creech, 2012). Pretendia-se uma instituição capaz de integrar as questões ambientais em todas as outras áreas com elas relacionadas, numa ótica que viria a corporizar-se na ideia transversal de desenvolvimento sustentável. Sistematizando as ações desenvolvidas pelo programa até 2012, Guerra (2011,p.62) conclui “pela importância acrescida que foi dada à participação e ao envolvimento (ainda que com diferentes graus de sucesso) da sociedade civil global e de outras organizações governamentais e não governamentais para a implementação do desenvolvimento sustentável.” Facto que ocorreu dentro, como fora do programa das Nações Unidas, que funcionou como seu catalisador. “A ideia de sustentabilidade ultrapassou os limites da decisão política e surgiu como imperativo inadiável na opinião pública e na sociedade civil, sendo acompanhada pelo sublinhar das condições para a sua efetiva prossecução: a democracia e, sobretudo, a democracia participativa.” O autor refere o exemplo do repto lançado pela Agenda 21 em 1992, na Cimeira da Terra do Rio de Janeiro (UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*), que posteriormente se fortifica na definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em 2015, já sob a égide do fórum político de alto nível para o desenvolvimento sustentável (HLPF – *High Level Political Forum on Sustainable Development*⁷) com o compromisso de “não deixar ninguém para trás”.

⁷O HLPF é a principal plataforma das Nações Unidas para seguimento e revisão da implementação da Agenda 2030. Reúne-se anualmente e conta com a participação de todos os Estados Membros das Nações Unidas, sendo também a ocasião em que estes apresentam os seus Relatórios Nacionais Voluntários (RNV) sobre a

Segue-se o ciclo do “recuo”, entre 1973 e 1983, com as sucessivas crises energéticas - e suas consequências económicas, mas em que surge pela primeira vez, designado num documento oficial, o conceito de desenvolvimento sustentável⁸ (Creech, 2012; Lele, 2013; Pezzey, 1992; Vos, 2007).

O ciclo de um novo “ímpeto” acontece entre 1983 e 1997, marcado pelo relatório “O Nosso Futuro Comum” (habitualmente designado como relatório Brundtland), elaborado pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (WCED) em 1987, que fixa aquela que se tornou a mais popular definição de desenvolvimento sustentável, e pelas iniciativas subsequentes, com vista à sua promoção (Lele, 2013), onde se destaca a já referida Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), conhecida como a Cimeira da Terra, no Rio de Janeiro em 1992, cujo 10º princípio sublinha a participação cidadã como condição para o desenvolvimento sustentável. O período é igualmente marcado por eventos relacionados com a degradação ambiental, como a descoberta do buraco na camada de ozono na Antártida (1985), o acidente químico em Bhopal, Índia (1984) ou o acidente nuclear em Chernobyl, Ucrânia (1986), ou ainda fenómenos extremos como a seca na Etiópia (1984), que tiveram forte impacto nas opiniões públicas mundiais, e impulsionaram a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997, o primeiro (e até à data, o único) tratado jurídico internacional que explicitamente pretende limitar as emissões quantificadas de gases com efeito de estufa dos países desenvolvidos.

A partir de 1997 tem início o quarto e último ciclo identificado, designado por “novo refluxo” que Lele (2013), retomando a lógica de evolução diacrónica em pleno “ciclo impetuoso” até à Cimeira Rio+20 de 2012 (UNCSD - *United Nations Conference on Sustainable Development*), caracteriza pelo impasse resultante do contraste entre o elevado número de iniciativas realizadas (sobretudo as cimeiras de nível mundial, como a Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo em 2002, WSSD-

implementação dos ODS. O primeiro Relatório Voluntário Português foi apresentado em 2017, o segundo será apresentado em 2023.

⁸*World Conservation Strategy* (IUCN – *International Union for the Conservation of Nature*, 1980). O documento contém um capítulo - “*Towards Sustainable Development*”, que identifica a pobreza, a pressão populacional e as desigualdades sociais como principais agentes na destruição dos *habitats* naturais e estabelece a necessidade de uma nova estratégia de desenvolvimento global que consiga debelar estas ameaças.

World Summit on Sustainable Development) e os fracos resultados efetivos obtidos no terreno. Encontra as evidências na deterioração, durante esse período, de todos os indicadores ambientais, em alguns relativos à saúde pública, no aumento das desigualdades sociais e do desemprego. Transpondo esta evolução para uma abordagem aos discursos produzidos, o impasse traduz-se na assunção da existência de uma crise socio-ecológica que é real, embora o significado do conceito utilizado para lhe responder permaneça vago e muito disputado (Hugé et al., 2013, p. 188). Entre 1997 e 2007, Doulton e Brown (2009) identificam oito diferentes tipos de discurso sobre alterações climáticas em 150 artigos publicados pelos media de referência britânicos, que evidenciam a grande variedade (e até antagonismo) de opiniões sobre os impactos das alterações climáticas no desenvolvimento, e sobre o tipo de ações políticas para lhes dar resposta: desde o otimismo pragmático, ao discurso da oportunidade, da crise ou de potencial catástrofe, para citar alguns dos exemplos identificados. Para esta realidade terá contribuído aquilo que Dunlap (2008) designa de contra-ataque do paradigma social dominante, promovido pelas elites conservadoras patrocinadas pela administração norte-americana liderada por George W. Bush (2001-2009), materializado no abandono do Protocolo de Quioto⁹ e no enfraquecimento da agenda ambiental do país, com reflexos no resto do mundo.

Este período fica ainda marcado pela primeira proposta das Nações Unidas no estabelecimento de metas ou objetivos mensuráveis dirigidos ao desenvolvimento humano, nomeadamente no combate à pobreza, fome, doença, iliteracia, degradação ambiental e discriminação contra as mulheres. Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), lançados em 2000 e expirados em 2015, constituíram-se como instrumento para a mobilização global, e são referidos como o como o mais bem-sucedido movimento anti pobreza da história até então (UN, 2015a, p. 3)¹⁰. Contudo, no balanço final, foram reconhecidas limitações e a ambição não se afirmou além da

⁹Assinado em 1997.

¹⁰A narrativa das “boas notícias” relativamente aos resultados atingidos pelos ODM no combate à pobreza e à fome não é consensual e foi questionada por Hickel (2016), que a acusa as Nações Unidas de terem utilizado manipulação estatística na apresentação de resultados e recorrido a definições que subestimam as realidades. Howard e Wheeler (2015) denunciam falhas na implementação de medidas relacionadas com os ODM, que serão retomadas no ponto 1.3.1, a propósito da participação.

experiência (UN, 2015a). Em resumo, o período do impasse pode ser descrito como um paradoxo marcado pela consciencialização mundial da necessidade de agir e uma simultânea inação. Um paradoxo que, no entanto, ajuda a confirmar a suspeita de Dunlap (2008, p. 439) de que a generalização da informação científica relativa aos impactos das atividades humanas na qualidade do ambiente e conseqüente ameaça ao bem-estar no planeta promove pressão, que é necessária à adoção de uma mundivisão mais ecológica. Sobre a experiência dos ODM foi construída a agenda 2030, lançada a 1 de janeiro de 2016, a agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, um ambicioso e mais amplo plano global de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade (UN, 2015). Depois de ultrapassadas as negociações para aprovação de um acordo global, da definição de indicadores, da apresentação de relatórios voluntários por parte de países e cidades e da realização de debates alargados a diversos tipos de intervenientes, a década inaugurada em 2020 é anunciada como a “década da ação” para a implementação dos ODS.¹¹ Sachs (2015) encontra neste marco dos ODS o início da época do desenvolvimento sustentável, (ou, se quisermos continuar na lógica adotada até agora, sugerindo batizá-la como o ciclo da implementação), definindo-a simultaneamente enquanto princípio para interpretar o mundo e um caminho para o salvar: desenvolvimento sustentável deve, não só, determinar as interações entre a economia, o ambiente, a política e a cultura e a forma como estas influenciam a prosperidade social e a sustentabilidade ambiental, como encorajar uma abordagem holística ao bem-estar humano incluindo na mesma medida progresso económico, relações sociais e sustentabilidade ambiental.

Paralelamente, e também a partir da segunda década do século XXI, o conceito de inovação social entrou no debate sobre sustentabilidade, cativando o interesse e ganhando importância nas políticas e práticas institucionais (com forte impulso da Comissão Europeia), por um lado, e merecendo a atenção da investigação académica, por outro (Eichler & Schwarz, 2019).

¹¹Embora sem contabilizar os efeitos globais da pandemia, ou da guerra na Ucrânia, que já marcaram a década, expondo e agravando as desigualdades económicas e sociais, exigindo renovada ambição, mobilização, liderança e ação coletiva para o desenvolvimento sustentável (UN, 2020).

É possível que se esteja, entretanto, a assistir ao dealbar de um novo ciclo, que O’Riordan et al. (2020) designam por “época emergente” (“*Emergent Age*”). Prospectivamente poderá resultar numa extraordinária nova oportunidade para a revisão dos caminhos traçados com vista ao desenvolvimento sustentável. Uma oportunidade saída do sobressalto científico e social pós-Covid e fortalecida pela nova capacidade de mobilização global alcançada através de fenómenos mais ou menos recentes como os movimentos *Black Lives Matter*, a greve estudantil pelo clima – *Fridays for Future* ou *Extinction Rebellion*, alavancados nas novas tecnologias e plataformas de comunicação. Uma oportunidade também para se afirmarem as abordagens multidisciplinares ao desenvolvimento sustentável mais adaptadas à interpretação das dinâmicas da nova realidade. Adotando a proposta para o mundo pós Brundtland de que a compreensão do desenvolvimento sustentável – seja enquanto princípio normativo, objetivo político ou argumento contestado - terá de se articular com uma pluralidade de perspetivas epistemológicas, com múltiplas práticas e interpretações do desenvolvimento e com uma dimensão de *continuum* espacial entre o local e o global, na implementação das políticas para a sustentabilidade (Sneddon et al., 2006).

Leipold et al. (2019, p.446) reconhecem nestas mais recentes vagas de mobilização pública para as questões ambientais um potencial novo campo para a investigação da construção social das políticas que lhes são dirigidas, nomeadamente através dos discursos subjacentes. Uma lente que pode acomodar três questões emergentes da mudança paradigmática em curso:

- (i.) apesar de se referirem a objetos naturais, os problemas colocados às políticas relacionadas com o ambiente resultam de uma construção social;
- (ii.) disputas sobre conceitos, conhecimento e significados fazem parte da definição das próprias políticas;
- (iii.) os discursos produzem efeitos sobre a realidade, sendo simultaneamente seu efeito (Feindt & Oels, 2005).

Por outras palavras, neste novo ciclo, o desenvolvimento sustentável não pode ser analisado apenas com base na identificação de algumas variáveis e respetiva evolução ao longo do tempo, é fundamental procurar relacionar os diferentes aspetos que definem a

mundivisão sobre essa realidade (Bolis et al., 2014; Novikau, 2016). O que torna esta postura intelectual útil é precisamente a possibilidade de avaliar a ideia de desenvolvimento sustentável em esferas que não são apenas do domínio científico/acadêmico ou institucional e político, chegando ao nível dos cidadãos que adquiriram, por via tecnológica, capacidade idêntica para se fazerem ouvir e também, através de ferramentas próprias e muitas vezes inovadoras, a capacidade de agir (Leipold et al., 2019). E assim colocam-se no mesmo plano de relevância, as explicações sobre dimensões política e institucional, e aquelas que indagam as razões que movem cidadãos a eleger o compromisso com desenvolvimento sustentável como possibilidade para uma vida com mais sentido (Bolis et al., 2014, p.18) ou mais de acordo com os valores do seu próprio presente.

Nesta dimensão, tem sido possível estabelecer pontes com narrativas como a inovação social, tendência já assinalada por autores como Edwards-Schachter e Wallace (2017) e Eichler e Schwarz (2019) e por instituições como a Comissão Europeia (SCU, 2014), sobretudo a partir do momento em que o desenvolvimento sustentável foi enquadrado pela agenda dos ODS, admitindo-se a conciliação das duas agendas através de programas públicos de incentivo, pela ação das comunidades, ou iniciativas de natureza privada ou social.

1.2 Definição do conceito: dimensões, fronteiras e debates

Viver a época do desenvolvimento sustentável (Sachs, 2015), conseguindo definir claramente o seu conceito afigura-se mais como incompatibilidade do que tarefa passível de gerar consensos. Apesar da incontestada ubiquidade, as fronteiras para essa delimitação permanecem sob discussão, variando os argumentos de acordo com a escala e o contexto de aplicação ou, num plano mais macro, entre os constrangimentos ideológicos e a cedência ao primado do pragmatismo (Vos, 2007). Com este ponto de partida, vários caminhos podem ser tomados. Perante a abundância de opções, este autor sugere privilegiar a prática da sustentabilidade, que afinal permanece bastante mais limitada que o debate teórico, ocorrendo sobretudo ao nível local, das comunidades ou de empreendedores privados. Nesse sentido, a definição de sustentabilidade mais útil

é aquela que funciona na prática¹², levantando desde logo a questão sobre o que pode significar ser insustentável ou sobre o que está a ser sustentado para as próximas gerações, sublinhando um dos três elementos essenciais partilhados pela maioria das definições recolhidas dessa evidência prática: o foco na equidade inter-geracional, que é sugerida pelo relatório Brundtland, propondo soluções para uma escala temporal maior do que aquela que preside aos ciclos políticos das maiorias eleitas pelas democracias parlamentares ou, no domínio privado, das estratégias e orçamentos empresariais. Os outros dois elementos são a ênfase num esforço que vá além do compromisso com as regras estabelecidas, apelando à ideia de inovação; e o facto de apresentar soluções que inter-relacionam sustentabilidade ambiental com desenvolvimento económico e coesão social, ligações habitualmente descritas com recurso à imagem de um triângulo, de círculos sobrepostos ou de um tripé. Por outras palavras, a definição foca-se hoje numa abordagem holística, sendo o debate construído sobre o papel e o peso de cada um dos componentes. Mas, como concluem Alaimo e Maggino (2020, p. 386), os três pilares (económico, social e ambiental) fornecem um modelo, o *triple bottom line* (TBL) que não admite prosperidade num dos aspetos sem considerar os outros (Bolis et al., 2014, p.14), embora outros modelos ou grelhas sejam possíveis.

Partindo da prática, e concentrando-se na importância do êxito das políticas internacionais de ambiente para a implementação da ideia de desenvolvimento sustentável como modelo regulador da evolução humana, Soromenho-Marques (2005, p.30) propõe a aplicação de um quadro concetual clássico, inspirado na teoria da causalidade de Aristóteles¹³, assumindo que o desenvolvimento sustentável não é uma *coisa*, mas um *processo* dinâmico de transformação, assente nas quatro causas identificadas:

- Causa Eficiente, indicando o princípio da mudança.
- Causa Material, identifica aquilo de onde algo surge.
- Causa Formal, a ideia ou o modelo que inspira a transformação.
- Causa Final, o fim ou a realidade para a qual o processo de transformação tende.

¹²Esta ideia é explorada por Pollitt e Hupe (2011) através da teoria dos “Conceitos Mágicos” conceitos que se definem a partir da sua integração empírica.

¹³Citando Aristóteles, Metafísica, I,3,983^a.

A concretização da aplicação deste quadro concetual ao desenvolvimento sustentável propõe uma alternativa na abordagem ao conceito assente na geometria do triângulo equilátero de sustentabilidade, cujos lados – os pilares social, ambiental e económico – são tidos como iguais, com a mesma relevância e o mesmo peso. Uma visão que, apesar de ter conduzido à definição de estratégias e políticas para a sustentabilidade, incorre num erro de perspetiva. Para o autor, cada um destes lados do triângulo, ou cada um dos pilares, tem uma natureza específica, sendo qualitativamente diferentes entre si. Mas mais do que isso, necessitam de uma “causa eficiente”, de um catalisador, ou fator decisivo para a transformação, necessitam de um quarto pilar, o pilar político-institucional. Ao triângulo da sustentabilidade contrapõe o quadrado do desenvolvimento sustentável, que permite incluir as dimensões de cooperação e interação necessárias à inclusão das ideias de justiça, de equidade, do progresso social, no quadro da crise ambiental e social, condicionando assim ao desenvolvimento sustentável a formulação das políticas públicas com esse fim.¹⁴ Aplicando a teoria das quatro causas ao desenvolvimento sustentável, Soromenho-Marques (2005) propõe a seguinte correspondência (Tabela 1.1):

Tabela: 1.1: Teoria das quatro causas do desenvolvimento sustentável

Dimensão Político-Institucional – Causa Eficiente	Fator decisivo para transformação da realidade, traduzindo consenso e vontade política para mudança.
Dimensão Económica – Causa Material	Aquilo de onde algo surge, traduzindo a mudança na reprodução quotidiana das condições de vida.
Dimensão Ambiental – Causa Formal	Ideia que dá forma à transformação, traduzindo o quadro de conhecimento que deve modelar a mudança.
Dimensão Social – Causa Final	Objetivo visado, modelo de sociedade pretendida, traduzindo o futuro almejado de uma relação central entre os humanos e entre estes e os ecossistemas.

Fonte: elaboração própria com base em Soromenho-Marques (2005).

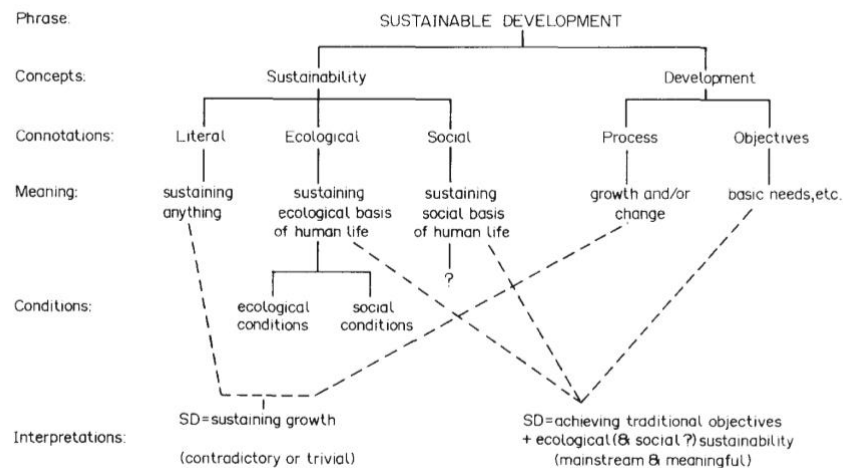
¹⁴Modelo adotado na abordagem GESA aos indicadores do desenvolvimento sustentável ao nível local em Portugal, pelo índice de sustentabilidade municipal desenvolvido no CESOP (Abreu et al.,2020).

A identificação de outras dimensões seria possível¹⁵, bem como prosseguir pelo caminho alternativo da diferenciação semântica entre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, já que esta nem sempre foi evidente na genealogia do conceito (Bolis et al., 2014; Lele, 1991; Pezzey, 1992; van Zeijl-Rozema et al., 2008).

De uma forma geral, as preocupações sociais e as políticas públicas relativas à sustentabilidade têm evoluído da ênfase no controle da poluição atmosférica e exaustão dos recursos naturais para uma posição mais equilibrada, que coloca o foco nas condições para o desenvolvimento humano (Quental et al., 2011). No entanto, e admitindo esta evolução no *continuum* temporal das últimas décadas, ela não significa a eliminação da posição de partida, coexistindo e persistindo percepções alternativas relativas à sustentabilidade, onde se pode incluir aquela que se refere ao desenvolvimento sustentável (van Zeijl-Rozema et al., 2008, p.412). A raiz etimológica da palavra sustentabilidade significa defender, manter, conservar, cuidar, sendo um conceito e princípio aceites na silvicultura desde o século XXVIII¹⁶, e depois apropriados pelo movimento ambiental, mas sempre mantendo a referência aos temas da conservação do ambiente, onde se incluem também os conceitos de capital natural, equidade, incerteza e irreversibilidade (Bolis et al., 2014). Por seu lado, o conceito de desenvolvimento sustentável pode ser lido com uma expressão menos dramática, reconhecendo-se a sua utilização institucional apenas desde o ano de 1980 pela *World Conservation Strategy* (Lélé, 2013; Pezzey, 1992). O debate teórico sobre os limites semânticos dos dois conceitos tem sido explorado na literatura, gerando algumas contradições e trivialidades (Lele, 1991), como constata o levantamento efetuado pelo autor (Figura 1.1).

¹⁵Alaimo e Maggino (2019) fazem um levantamento destas possibilidades, identificando pelo menos seis exemplos diferentes de conjugação das várias dimensões do DS, incluindo a dimensão cultural, ética, legal, técnica e política. (p. 389).

¹⁶O trabalho de Bolis et al. (2014) recenseia a literatura e traça o caminho do uso do termo sustentabilidade na história, partindo do trabalho do alemão Hans Carl von Carlowitz *Sylvicultura oeconomica* (1732). Perante uma previsível falta de madeira é, pela primeira vez, proposta uma gestão do equilíbrio entre a exploração e a recuperação florestal, de forma a permitir a utilização contínua e perpétua dos recursos (com impactos sociais e económicos positivos).



Fonte: Lele (1991, p.608).

Figura: 1.1: Semântica do desenvolvimento sustentável

No trabalho em curso, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade serão utilizados com o mesmo significado, embora a polissemia contida no aludido debate fundamente duas linhas de análise que serão recorrentes e mutuamente relacionadas.

A primeira prende-se com a emergência de um campo discursivo próprio, onde se começou por jogar teoricamente esse debate (Robinson, 2004, p.382) e que tem contribuído para a sua democratização e penetração em novas esferas da realidade, ao ser apropriado por novos atores: os media e os protagonistas dos “*post-sustainability discourses*” (Redclift, 2005) nascidos nas redes sociais. Esta linha de análise privilegia a abordagem ao desenvolvimento sustentável, através dos discursos que são produzidos, as narrativas e as histórias, propondo uma abordagem epistemológica interpretativa sobre uma conceção ontológica realista, ou seja, reconhecendo a existência real dos problemas relacionados com a sustentabilidade (Liftin, citado por Dryzeck, 2005, p.13). Mais do que um valor heurístico, o poder do conceito radica na possibilidade de narrativas que estabelece (Becker et al., 1999).

A segunda resulta da necessidade de se criarem as condições para a conciliação ou articulação dessas diferentes posições, com vista à ação, favorecendo uma perspetiva política sobre o conceito (Davinson, 2014; Robinson, 2004). Sublinha-se assim a

necessidade de convocar as ideias de governança¹⁷ e de ideologia¹⁸ para a discussão sobre o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a importância da constelação de atores envolvidos e a sua construção social: *“Concepts, such as sustainable development, are not and cannot be imposed in a top-down way, but are continuously contested in a struggle about their meaning, interpretation and implementation”* (Hajer & Versteeg, 2005, p. 176).

No cruzamento destas abordagens tentar-se-á identificar retrospectivamente as grandes narrativas sobre sustentabilidade, que, com as suas várias nuances, fornecem os argumentos para o debate contemporâneo.

1.2.1 Desenvolvimento sustentável: discurso

Discurso é um conceito que se constrói sobre a pluralidade, grupos de pessoas ou de organizações: *“A shared, structured way of apprehending the world”* (Dryzeck, 2005, p.9), *“a shared meaning of a phenomenon”* (Doulton & Brown, 2009, p. 192). É um conceito que admite mais do que as palavras ditas, remetendo para uma interação constitutiva com a prática, *“a specific ensemble of ideas, concepts and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities”* (Hajer & Versteeg, 2005, p. 175). Não sendo o objetivo deste trabalho discutir as perspetivas ontológicas e epistemológicas que o conceito implica, poder-se-á, de forma genérica traçar uma divisão entre a abordagem do construcionismo social que postula o mundo como um constructo discursivo (tudo é discurso e nada existe fora dele) e a abordagem mais próxima do realismo crítico que assume a manutenção da uma realidade não discursiva enquanto base para a formulação dos discursos que sobre ela operam (Saunders et al., 2009). Opta-se pela segunda, assumindo a relação dialética entre realidade objetiva e discurso.

O discurso permite construir narrativas, histórias plausíveis e coerentes sobre a realidade que, como ela, são dinâmicas, desenvolvendo-se no tempo, cristalizando, bifurcando ou

¹⁷O conceito será desenvolvido mais à frente, mas tomamos, neste contexto, uma definição ampla de governança sugerida por Bevir e Rhodes (2003,p. 5): *“Governance can refer to a new process of governing, a changed condition of ordered rule, or the new method by which society is governed.”*

¹⁸Da mesma forma opta-se por uma referência ampla *“System of beliefs that shapes behaviour, individually and collectively”* (Stilwell, 2002, p. 38 citado por Davinson, 2014).

dissolvendo-se (Dryzek, 2005, p. 19). O discurso do desenvolvimento sustentável pode ser visto como um entre outros, admitindo um campo discursivo mais vasto relacionado com o tema do ambiente, que emergiu com a sociedade industrial, posicionando-se nesse contexto de partida (Dryzek, 2005); ou enquanto chapéu ou meta-discurso, sob o qual coexistem diferentes discursos ou sub-discursos (Hugé et al., 2013). A primeira proposta assume que as narrativas são fundamentalmente diferentes entre si em questões de princípio, como a ontologia – e conseqüentemente transmitem diferentes visões do mundo (podem apresentar a natureza enquanto ecossistema ou como matéria bruta; ou o ser humano como agregado – a população, ou como entidade individual e nessa medida enquanto ser suscetível às emoções e a uma racionalidade própria) – coexistindo em dado momento uma multiplicidade de conceptualizações cujo equilíbrio condiciona a tomada de decisão. A segunda pressupõe a existência de um compromisso sobre os princípios básicos do desenvolvimento sustentável, que são apresentados pelo documento fundador da sua aceção contemporânea, o relatório *Brundtland* (WCED, 1987). Compromisso que legitima as diferentes interpretações do desenvolvimento sustentável, incluindo as suas mais veementes críticas, na forma de uma subscrição negativa.

Toma-se assim como referente de partida o relatório *Brundtland* (WCED, 1987). Sobre o seu, já citado, conceito de desenvolvimento sustentável, Baker (2006, p. 20,21) sublinha dois pressupostos que são relevantes, embora muitas vezes esquecidos. Por um lado, o facto de estabelecer que necessidades (“*needs*”) dizem respeito às necessidades básicas – de sobrevivência - dos mais pobres do planeta, por oposição ao que, no mundo industrializado será definido por “*wants*” (vontades). Por outro lado, transmite uma visão otimista de um futuro comum, com uma ideia de progresso assente na confiança no desenvolvimento tecnológico e numa perspetiva de mudança social capazes de promoverem uma nova era de crescimento económico, mais justo e igual, respeitando os limites biofísicos do planeta.

Trata-se de uma proposta suficientemente vaga para permitir a sua utilização em variadas aceções e contextos – ou discursos - mesmo que nem sempre ideologicamente coincidentes (Davinson, 2014; Hopwood et al., 2005) e, neste sentido, configurando a

diversidade de utilizações sugeridas para os “conceitos mágicos”: “*the multiple meanings and ambiguity of such concepts suggest that they may be used for ‘white magic’ as well as ‘black magic’*” (Pollitt & Hupe, 2011, p. 652). Esta definição de desenvolvimento sustentável obteve um “*authoritative status*” na comunidade internacional (Baker, 2006), com uma dupla qualidade no tabuleiro político, a “ambiguidade construtiva”, oportunidade diplomática para conciliação das diferentes posições (Robinson, 2004). Assim, enquanto possibilidade política, é uma definição com capacidade de adaptação a contextos particulares ou de produção de sub-discursos, legitimando-se no já referido consenso sobre o conjunto de princípios que lhe são inerentes: justiça social e promoção da igualdade, responsabilidade global, normatividade. Trata-se de um meta-discurso (Hugé et al., 2013), uma corrente dominante ou *mainstream* (Lele, 2013). Neste ponto, retoma-se a perspetiva de Lele (2013) sobre o facto desta narrativa *mainstream* do desenvolvimento sustentável, ao ser apropriada por determinados atores coletivos - as agências e instituições internacionais (como o Banco Mundial ou Fundo Monetário Internacional), ter servido sobretudo à manutenção de um *status quo* que facilitou a continuidade de um modelo de crescimento económico capitalista apenas “melhorado” pelos limites ou preocupações sociais e ambientais que contempla (Robinson, 2004). Essa realidade acantonou a crítica e até a sua rejeição do lado de grupos da sociedade civil ou da academia, defensores de perspetivas ecológicas mais radicais, mas sem capacidade de apresentar alternativas viáveis ou simplesmente de envolver massa crítica do lado da opinião pública. O trabalho de análise de discurso em política ambiental, desenvolvido por Hajer e Versteeg na década da viragem do milénio concretiza este último ponto: “*By the discourses of the university, the environment is reframed as a highly complex system that can be understood only by experts. This can lead to the smothering of societal dispute by scientific argumentation*” (Hajer & Versteeg, 2005, p. 180).

O debate sobre o desenvolvimento sustentável aparece assim enquadrado numa dicotomia que é sobretudo inspirada por uma perspetiva económica. Vários autores encontram nesta dicotomia uma revisitação dos qualificativos do discurso ambiental produzido a partir do final do século XIX, e que estabelecem as diferenças entre o

pensamento “preservador” (*preservationist*) e “conservador” (*conservationist*), nomeados por Robinson (2004, p. 371). Diferenças que Dryzek (2005) transpõe, no mesmo período, para os discursos de racional antropogénico da gestão dos recursos florestais de Gifford Pinchet, o primeiro responsável pelos serviços florestais norte-americanos, e o discurso de profundo respeito pela natureza do presidente do *Sierra Club*, pioneiro grupo ambientalista norte-americano. Diferenças entre uma visão mais romântica ou espiritual da natureza, defendendo a preservação de áreas naturais não exploradas, ou uma visão utilitarista, para quem os esforços de conservação do meio natural terão como fim último satisfazer as necessidades humanas – presentes e futuras. Entre uma visão que prioriza a ação e os valores individuais e propõe mudanças nos comportamentos ou estilos de vida, ou uma visão com foco no desenvolvimento e na satisfação das necessidades coletivas, assente na crença do poder da tecnologia. Ou, retomando a possível diferenciação semântica, entre uma visão que privilegia o discurso da “sustentabilidade”, ou outra com o discurso do “desenvolvimento sustentável”.

Remetendo à perspectiva económica, pode dizer-se que se trata de diferenças na intensidade do modelo de desenvolvimento sustentável que é defendido. Intensidade medida através da gestão de stocks de capital e das trocas admitidas como possíveis. O modelo fraco defende que capital natural e humano são mutuamente substituíveis, podendo acumular-se ou serem substituídos por outro tipo de capital. No limite admite-se a completa devastação ambiental, desde que compensada por produção de riqueza, assumindo os riscos inerentes: “*a substitution of natural for manufactured capital may be one-way: once something is transformed into manufactured capital there is no way to return to the original situation*” (Ayres et al., 1998, p. 3,4). O modelo forte rejeita este tipo de trocas, assumindo que as perdas de capital natural são, quase sempre, irreversíveis e as suas consequências potencialmente catastróficas. Defende a impossibilidade de substituição das funções asseguradas pelo capital natural, ou seja, pelos ecossistemas (Hugé et al., 2013; Neumayer, 2003).

Numa *nuance* a esta abordagem económica, O’Riordan (1999) sugere um pressuposto de base moral – portanto mais individualista - para compreender e avaliar a relação do homem com o ambiente, decorrente do próprio mistério transcendente da criação da

vida na terra, inscrito na tradição da *Gaya Theory*¹⁹. Recupera a ideia do contraste entre ação intervencionista (ou tecnocêntrica) e preservadora (ou afetiva e ecocêntrica) para mapear posições que dizem sobretudo respeito à relação homem-ambiente, por sua vez inspiradora de opções sociais e económicas subsequentes. Traduz-se genericamente em dois eixos: um centrado no bem-estar humano, correndo entre a desigualdade/igualdade socioeconómicas; o outro privilegiando o planeta, correndo entre as posições que defendem a sua maior ou menor proteção. Nesta medida, os defensores de posições ecocêntricas tendem a promover a igualdade económica e social, assente nos princípios de justiça e redistribuição da riqueza, enquanto os tecnocêntricos apoiam a manutenção do sistema económico e político vigente nos países desenvolvidos.

Robinson conclui que o relatório Brundtland conseguiu apenas articular elementos das duas posições alternativas, mas nunca ultrapassou a dificuldade em conciliar a ideia (mais radical) de sustentabilidade com a de desenvolvimento, já que defende a centralidade da manutenção do bem-estar e da resposta a todas as necessidades humanas, configurando *“an unashamedly anthropocentric concept”* que ajudou a atrair hipócritas e a promover desilusões (Lee, 2000, p.32, citado por Hopwood et al., 2005, p. 39).

1.2.2 Desenvolvimento sustentável: ato político

Com o objetivo de incorporar outras visões e consequentes dinâmicas, mais do que um conceito científico, desenvolvimento sustentável deve ser entendido enquanto ato político. Tal como democracia, liberdade ou justiça social, pode reivindicar o estatuto de “conceito contestado”, cuja discussão alimenta e fortifica as dinâmicas democráticas (Baker, 2006, p. 27), ou de meta-objetivo para a política, consubstanciado e negociado de acordo com os contextos específicos (Meadowcroft, 2007, p.307). Deste ponto de vista é condicionado pelas ideologias, quase sempre pré-existentes, partilhadas pelos atores políticos envolvidos, enquanto entidades individuais ou coletivas que subscrevem determinada ação política, *“these ideologies tend to be in tension with each other,*

¹⁹*“In its simplest form, environmentalism is a moral brake and a constant reinterpretation of our human-ness in a gaian world. By the phrase 'gaian world', one refers to the coupling of biogeochemical processes and correctional loops that increasingly appear to have maintained and evolved life on earth.”* (O’ Riordan (1999, p. 151).

thereby offering an organizing principle to separate and clarify the categories of discourse in the debate over sustainability” (Davinson, 2014, p.2). A autora considera ainda que o debate sobre a sustentabilidade deve incorporar racionais alternativos à perspectiva económica já abordada, inspirados pela teoria social, e por isso a sua abordagem deve privilegiar as ideologias sociopolíticas e não as económicas dos atores intervenientes. Argumentos encontrados na literatura como “campo de batalha” ou “violência epistemológica” (Banerjee, 2003), ou a referência a uma associação tóxica entre desenvolvimento e sustentabilidade (Latouche, 2003) acrescentam esse racional alternativo ao paradigma *mainstream* do desenvolvimento sustentável, e questionam-no. Embora, mais uma vez, a capacidade de se constituírem como proposta alternativa seja criticada. Hajer e Versteeg (2005, p.181) reconhecem que dificilmente terão capacidade de prescrever políticas efetivas, uma vez que o objetivo é sobretudo fundamentarem e constituírem corpos discursivos de denúncia.

Banerjee (2003) reformula o conceito de desenvolvimento sustentável, propondo o de “capitalismo sustentável” para denunciar o racional económico (e não ecológico) que lhe é subjacente: *“the Western technocentric approach serves only to empower corporate and national economic interests and prevents communities from preserving their rights to control their resources”* (Banerjee, 2003, p. 168). O recurso a um quadro epistemológico alternativo, focando a investigação nas relações de poder encobertas pelo discurso *mainstream* do desenvolvimento sustentável, questiona a existência de uma efetiva mudança de paradigma. O olhar crítico do pensamento pós-colonial denuncia, por exemplo, a utilização de indicadores próprios de uma realidade capitalista, como o de rendimento *per capita*, na definição da pobreza global. Como consequência promoveu, não desinteressadamente, mecanismos de controlo e novas relações de poder sobre países ou comunidades, assim categorizados como pobres, e colocados na condição de “assistidos”. Gowdy e Erickson (2005) criticam a opção pelo “*value monism*”, reduzindo o valor de qualquer bem ou capital a uma lógica utilitária, a um valor mensurável em unidades monetárias. Sugerem, em alternativa, a assunção de que o valor de um bem tem unidades incomensuráveis, que exigem uma abordagem multicriterial, renunciando à exclusividade do valor do rendimento para avaliar o crescimento, incluindo outros

indicadores de desenvolvimento humano.²⁰ Como colocado por Amartya Sen: *“the quality of life should be measured not by our wealth but by our freedoms”* (Amartya Sen, 1999, p.3 citada em Banerjee, 2003, p. 173).

Não contemplando a alteridade, ou pelo menos a diversidade de realidades, de culturas e das “necessidades” (“needs”) a nível global, e que podem ser avaliadas por outro tipo de indicadores, e noutro quadro epistemológico, a ideia de desenvolvimento é mantida exclusivamente enquanto sinónimo de crescimento económico, e por isso é “tóxica”, quando associada à ideia de sustentabilidade, porque esta pressupõe a continuidade no tempo, necessária à salvaguarda das gerações futuras (Latouche, 2003). Latouche conclui que a promessa do paradigma do desenvolvimento sustentável enquanto modelo de desenvolvimento para o planeta é a promessa do seu próprio fim. Desenvolvimento sustentável é um oximoro (Latouche, 2003). Um mau oximoro, contraditório como prosa e não evocativo como poesia, acrescenta Dali (2004), argumentando que o crescimento sustentável é impossível e a sua defesa com o recurso ao conceito de desenvolvimento sustentável configura um exemplo de *greenwashing*²¹, de uso público ou privado. Nesta ótica, a desconstrução das narrativas opressoras e consequente mudança de paradigma, passará pela adoção de uma perspetiva descentrada da dinâmica social, admitindo a multiplicidade de soluções e suas inerentes contradições, assumindo que não existe uma solução global para o desenvolvimento. Na prática, sujeitando o campo do desenvolvimento sustentável a uma lógica de participação diversa, e mais ampla: *“the literature on sustainable development has virtually no discussion on the empowerment of local communities, except for some passing references to ‘consulting’ with communities or ‘ensuring their participation’, without providing any framework for how this is to be achieved”* (Banerjee, 2003, p.173). Embora os modelos de desenvolvimento propostos e adotados pelas Nações Unidas desde o início do milénio tenham tentado preencher a lacuna, a questão da participação tem-se mantido crítica, sobretudo na análise micro,

²⁰O Índice de Desenvolvimento Humano para 2020 já inclui indicadores como a pegada de carbono ou taxa de emissão de CO₂, a par com indicadores mais “tradicionais” como a alfabetização ou acesso aos cuidados de saúde. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>.

²¹Delmas e Burbano (2011) definem *greenwashing* como a interceção entre dois tipos de comportamento empresarial: performance ambiental pobre e comunicação positiva sobre essa performance ambiental negativa.

“the inclusion of citizen perspectives in the sdg process was largely tokenistic” (Howard & Wheeler, 2015, p.552)²². No caso português em concreto, soma-se o peso de um legado político e cultural de um regime totalitário. Apesar das décadas de vida democrática, é uma herança que ainda se traduz em baixos níveis de envolvimento cívico e participação política e em grande desconfiança dos cidadãos nas instituições. Ao nível da governança local, esse peso é promotor de uma certa inércia cultural que redundava na relutância em aceitar ou experimentar comportamentos alternativos e mais sustentáveis (Guerra, Schmidt & Lourenço, 2019).

Redclift (2005) recorda que os movimentos antiglobalização trouxeram uma abordagem à sustentabilidade que faz uso de novos recursos, quer ao nível da tecnologia (internet), como dos conceitos (por exemplo de greve pelo clima), criando os *“post-sustainability discourses”*. Estes traduzem uma nova apropriação discursiva sobre a natureza e a sustentabilidade, incluindo novos atores e preocupações, com consequências mais imediatas e diretas na perceção e mobilização das opiniões públicas, e que estimula a procura por novas formas de legitimação. A sustentabilidade aparece, nesta lógica, enquanto responsabilidade global partilhada, reforçando o papel das organizações transnacionais na defesa do interesse global, e apelando a uma nova governança global, que permita ultrapassar barreiras impostas pelas soberanias nacionais (a visão global do meio ambiente) e que reforça a legitimação científica das decisões tomadas.

O debate contemporâneo sobre o desenvolvimento sustentável não é politicamente neutro, sendo contaminado por perceções e posições ideológicas, políticas ou filosóficas, que lhe são, em muitos casos, pré-existentes. Partindo do reconhecimento da necessidade de ação coletiva para uma mudança de paradigma, tem-se construído, como vimos, sobre a natureza das mudanças que implica, atores envolvidos e meios ou instrumentos para as alcançar. Nessa dinâmica vários discursos e narrativas têm emergido. O mapeamento das posições, aberto a uma panóplia de critérios, multiplicou possíveis grelhas de análise e densificou esse debate, que também é político.

Independentemente do seu valor heurístico, estas propostas não estão isentas de críticas.

²²A expressão “tokenístico” significa simbólico, um conceito nomeado por Arnstein (1969) na proposta para a categorização das formas de participação dos cidadãos. Este tema será desenvolvido no ponto 1.3.1 deste capítulo.

Parciais, redutoras, simplistas ou dicotômicas, traçam fronteiras nem sempre evidentes. Partindo desta constatação, apresentam-se duas soluções para a tipificação dos discursos de desenvolvimento sustentável. Relativamente ao primeiro caso (Hugé et al., 2013), o critério recorre ao tipo de linguagem utilizada e assunções subscritas, reconhecendo os quatro elementos analíticos propostos por Dryzeck (2005) para avaliar as narrativas do desenvolvimento sustentável: definição de sustentabilidade; percepção sobre a relação homem-natureza; atores e motivações; metáforas e recursos retóricos utilizados. Os autores identificam três diferentes discursos sobre desenvolvimento sustentável:

- (i.) desenvolvimento sustentável como integração: discurso que valoriza a integração pragmática do desenvolvimento com os objetivos ambientais.
- (ii.) desenvolvimento sustentável como limites: discurso com ênfase na ideia de imposição de limites às atividades humanas.
- (iii.) desenvolvimento sustentável como mudança: discurso que valoriza o desenvolvimento sustentável enquanto processo de transformação.

Mais do que a adoção da tipologia proposta, interessa neste caso a ideia enunciada de que caracterizando um terceiro discurso, amplia-se a análise além da recorrente dicotomia sustentabilidade forte e fraca, reconhecendo nuances que não são definidas exclusivamente em termos económicos (Davinson, 2014).

Esta ideia também está subjacente à segunda proposta (Hopwood et al., 2005) que, adotando critérios mais abrangentes, propõe uma tipificação porventura mais operacional. São identificadas três grandes narrativas sobre a evolução necessária das estruturas sociais e políticas das sociedades e da relação homem-ambiente, para atingir o desenvolvimento sustentável: *status quo*, reforma e transformação. As três visões são alternativas e mutuamente exclusivas, indicando três diferentes formas de definir desenvolvimento com relação à sustentabilidade, partindo do modelo TBL proposto por Bolis et al. (2014).

Em termos gerais, o discurso de governos e empresas enquadra a narrativa do *status quo*, que identifica desenvolvimento com crescimento económico e considera que nem o ambiente nem a sociedade enfrentam problemas insuperáveis, no quadro existente. Desenvolvimento sustentável será atingido através do livre funcionamento dos mercados,

onde consumidores informados fazem escolhas éticas, e pelo recurso à tecnologia para superar os limites ecológicos. Os atores envolvidos têm fraco compromisso com a sustentabilidade ambiental e revelam pouca preocupação com o combate à pobreza e com a justiça social.

Uma segunda visão, de elementos de agências públicas e organizações internacionais, organizações não governamentais e academia, adotando preferencialmente um discurso reformista que, não aceitando a condição de um iminente colapso ambiental ou societário, defende uma perspectiva de mudança e mesmo a transformação futura sem, contudo, admitir a necessidade presente de romper com os modelos existentes. Uma narrativa que manifesta confiança na pressão já conseguida, decorrente de opiniões públicas mais informadas e educadas, e da evolução tecnológica e científica. A substituição do recurso às energias fósseis pelas renováveis enquanto oportunidade de negócio, ou a introdução de taxas ou incentivos enquanto opção política serão, nesta medida, catalisadores suficientes para a mudança com vista ao desenvolvimento sustentável. Entre os argumentos defendidos, está a ênfase na reforma dos sistemas políticos, potenciando a abertura democrática e a participação, nomeadamente ao nível local.

Finalmente, o discurso da transformação, enunciado por ativistas, grupos minoritários e comunidades indígenas, e que defende uma mudança radical no modelo de desenvolvimento adotado, já que as estruturas existentes não priorizam nem o bem-estar humano, nem a sustentabilidade ambiental, conceitos definidos em contextos específicos, geograficamente localizados.

Assumindo a equação de que o potencial do paradigma do desenvolvimento sustentável enquanto resposta aos principais desafios que se colocam à humanidade, tanto no tempo presente como no futuro, é dependente da clarificação do seu próprio significado, com implicações na prática quotidiana, e concluindo que não existe uma filosofia única sobre desenvolvimento sustentável (*"there is no SD 'ism'"*), para os autores a opção prática será sempre de compromisso. Neste dealbar de uma nova "época emergente", e partilhando a conclusão de que, apesar das evidências, permanece sem possibilidade viável a transformação imediata do modelo de desenvolvimento, a adoção da perspectiva

reformista será, por enquanto, a melhor opção. Um discurso, e posicionamento político, que deve assegurar e promover a visibilidade do debate sobre o desenvolvimento sustentável, como instrumento para a sua própria publicidade e democratização, com vista à necessária mobilização e participação de uma cada vez maior constelação de atores.

E assim, regressando a Brundtland, a persecução do desenvolvimento sustentável exige, em primeiro lugar, uma chamada para a ação, mobilizando todos os interessados, através de um sistema (político) que assegure a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões (WCED, 1987, p. 38). Este apelo a um processo colaborativo é, aliás, apontado como condição para atingir o desenvolvimento sustentável, relacionando-se com a sua própria natureza já que se pretende alcançar objetivos comuns através de uma ação coletiva (van Zeijl-Rozema et al., 2008, p. 411). Esta dimensão integradora do desenvolvimento sustentável, não isentando ninguém e que a todos apela, tem justificado, e permitido, o consenso necessário para a reunião dos líderes de governos nacionais e representantes de Organizações Não Governamentais (ONG) sob os auspícios das Nações Unidas. Por outro lado, como afirma Guerra (2011,p.35), as mesmas questões sobre o desenvolvimento sustentável “não deixam de provocar as maiores divergências entre grupos, comunidades, países e sistemas de governança internacional quando se procuram soluções e, mais ainda, quando se intenta a implementação de compromissos e acordos que viabilizem essas mesmas soluções”. O que a evolução das últimas décadas tem vindo a mostrar é que, face aos egoísmos nacionais e regionais, os acordos alcançados nas instâncias internacionais têm vindo a revelar-se tímidos ou mesmo inconsequentes em termos de resultados globais (Guerra, 2011).

Grande parte dos problemas atuais, nomeadamente os problemas ambientais, têm origem local, já que são consequência de padrões de consumo ou dos comportamentos quotidianos dos cidadãos, embora a sua expressão mais evidente aconteça a nível global. As respostas devem, assim, ser orientadas para ambos os níveis: o global e o local. Começar a mudança num plano micro poderá constituir mais do que uma vantagem, a única solução viável. Neste contexto, o instrumento de política internacional proposto pelas Nações Unidas com a Agenda 2030 e os ODS, “*should be considered as part of a*

particular moment when many have come to realize that more of the same is not an option.” (Howard & Wheeler, 2015).

1.3 Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

O ano de 2015 marca o início de um período de reconceptualização da ideia de desenvolvimento sustentável (Howard & Wheeler, 2015, p. 553), materializado, desde logo, na assinatura de enquadramentos internacionais e compromissos globais. Entre estes destacam-se o Acordo de Paris sobre o Clima (dezembro de 2015) que estabelece as prioridades para o limite do aumento da temperatura média global a níveis abaixo dos dois graus centígrados acima dos níveis pré-industriais; o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030 (março de 2015), que define as prioridades globais no âmbito da resiliência e redução de riscos; e a Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento, adotada na Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (julho de 2015), contemplando as várias fontes de mobilização de recursos para o desenvolvimento (Ferreira, 2020a, p. 15). A aprovação pelos 193 países membros das Nações Unidas da Agenda 2030, que contém os 17 ODS, com 169 metas, que sucedem aos oito ODM expirados nesse mesmo ano, é, neste contexto, corolário de relevância. Os ODS traduzem o espírito da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo cinco prioridades estratégicas, os “*cinco P*”: Pessoas, Prosperidade, Planeta, Paz e Parcerias (Figura 1.2).



Fonte: Ferreira (2020a, p.9).

Figura: 1.2: ODS organizados pelos 5P

Esta agenda corresponde a uma visão integradora das dimensões do desenvolvimento sustentável (económica, social e ambiental), que se interligam na definição de cada um dos objetivos, e vai mais além: dirige-se a todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa. A Agenda 2030 entrou em vigor a 1 de janeiro de 2016 e constitui hoje o principal documento da política internacional sobre desenvolvimento sustentável. Alaimo e Maggino (2020) colocam o início deste processo na identificação dos princípios que inspiraram a seleção dos 17 objetivos, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em 2012 (UNCSD), embora se reconheça a inspiração dos ODS na anterior experiência com os ODM. Uma experiência limitada que, apesar de ter servido para identificar as prioridades e os problemas, impôs, desde logo, a obrigação de ir mais além, com uma maior vontade política e um esforço coletivo a longo prazo (UN, 2015a, p.3). Enquanto os ODM se focaram na redução da

pobreza e das desigualdades nos países em desenvolvimento, os ODS constroem-se sobre essa experiência e ampliam-na, sendo apresentados como universais, transformativos e integradores. A vontade de colocar o mundo na trajetória da sustentabilidade renovou-se e sofisticou-se enquanto prioridade com lições aprendidas, nomeadamente sobre a necessidade de promoção de uma participação coletiva ao nível global e da afirmação de um claro foco político nesse sentido, além de uma avaliação quantitativa do seu impacto²³. Estes três elementos são críticos para o sucesso dos ODS, e evidenciam a necessidade de um quarto: “*good governance at all levels, local, national, regional, and global.*” (Sachs, 2012, p.2208). Para a Comissão Europeia, “*good governance*”, ou boa governança implica a conjugação das seguintes ideias ou conceitos: abertura e participação, prestação de contas, coerência, eficiência, proporcionalidade e subsidiariedade. Muito é, pois, esperado da “boa governança”, nesta relação com a sustentabilidade (Kemp, Parto & Gibson, 2005, p.18).

Numa perspetiva otimista sobre a sua implementação, e considerando que os ODS promovem uma abordagem para essa boa governança, a Agenda 2030 constitui-se como um novo e promissor mecanismo para a política internacional. Um mecanismo onde o resultado é sempre maior do que a soma das partes (Biermann, Kanie & Kim 2017, p. 26). Sob o princípio genérico do reconhecimento da dignidade humana, não deixando ninguém para trás, a Agenda 2030 funda-se num conjunto de princípios que, simultaneamente, ajudam a caracterizá-la.

- Universalidade, aceite por todos e aplicável a todos os países, devendo ser implementada independentemente do nível de desenvolvimento (e rendimento) de cada país. Reconhece que todos os países têm objetivos a atingir, e que eles são diferentes, representando desafios e prioridades específicas para cada um.
- Ambição, inclusão de três “objetivos zero”: a eliminação da pobreza e da fome e a igualdade de género. Assume que a erradicação da pobreza é o maior desafio global e requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

²³De acordo com Alaimo e Maggino (2020), a definição e adoção de uma grelha global com 244 indicadores para os 17 objetivos e as 169 metas, em 2017, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, concluiu o processo de definição dos ODS.

- Multidimensionalidade e integração, visão global de desafios específicos, integrando diferentes níveis entre objetivos e entre países, nas múltiplas dimensões: global, regional e local.
- Participação, perspectiva colaborativa do desenvolvimento, pela participação de vários atores (governos nacionais e locais, comunidades, organizações da sociedade civil, setor privado, academia, etc.), com responsabilidades comuns, mas diferenciadas, integrando também a perspectiva *bottom-up*.
- Mensurabilidade, ênfase na necessidade de quantificar desempenho e resultados, através da definição de indicadores, para se extraírem lições e recomendações.
- Otimismo, assente num espírito de solidariedade global, a afirmação da construção de um futuro melhor para todas as pessoas, e a esperança numa geração que poderá ser a primeira a acabar com a pobreza e a última a salvar o planeta (Ferreira, 2020a; UN,2015b).

Os ODS ampliaram a ambição dos ODM e, tentando resolver algumas das falhas identificadas na sua implementação, sugerem simultaneamente caminhos de conciliação em questões críticas para o debate sobre o desenvolvimento sustentável. Neste capítulo foram já exploradas algumas dessas questões, também revisitadas pela literatura sobre a implementação dos ODS. Neste âmbito interessa sublinhar duas: participação e governança.

1.3.1 Participação

Os ODM construíram as suas metas sobre uma fronteira politicamente incorreta: a que diferencia países desenvolvidos dos que estão em desenvolvimento, estabelecendo objetivos para o desenvolvimento humano dirigidos sobretudo ao segundo grupo, a quem os mais ricos, solidariamente, foram chamados a apoiar e assistir, tecnológica e financeiramente (Sachs,2012, p.2208). Uma agenda assistencialista, amplamente criticada, nomeadamente por aqueles que veem nesta abordagem conduzida pelos países doadores a promoção de uma indústria paliativa, de ajuda, com o objetivo de mascarar “os golpes do neoliberalismo capitalista” e sem efeitos práticos no terreno. O levantamento realizado em 107 países revela que em 63% dos casos analisados, os mais

pobres e excluídos assim permaneceram, aquém do acesso às infraestruturas, serviços e às oportunidades oferecidas aos menos pobres, durante o período em que os ODM vigoraram. Falhas na intermediação das organizações envolvidas, barreiras impostas pela corrupção, nepotismo e discriminação institucionalizados, ajudam a explicar o problema, que deve assim ser colocado sob a perspectiva da participação (Howard & Wheeler, 2015). Estes autores acabarão por concluir que, apesar da Agenda 2030 assumir o erro e integrar a dinâmica participativa – anunciando que os ODS se constituem a partir de uma consulta pública em escala e alcance sem precedentes (argumento para a sua própria legitimação e validação) – a participação e a inclusão da visão dos cidadãos, sobretudo dos mais marginalizados, resultou numa cacofonia não produtiva e apenas simbólica (Howard & Wheeler, 2015, p. 552). O problema estará a montante, nas condições criadas para o envolvimento dos cidadãos: *“citizens’ participation is not merely about ensuring service-delivery or performing consultation, but about setting the agenda”* (Howard & Wheeler, 2015, p.558) ou seja, enquanto produtores de informação, reconhecendo que as suas próprias experiências de vida os habilitam e capacitam para identificar soluções para os seus próprios problemas. O que amplia o debate para uma dimensão que é também política, já discutida a propósito do conceito de desenvolvimento sustentável, assumindo a necessidade de incluir saberes diversos ou alternativos – *“whose knowledge counts is a political question”* (Howard & Wheeler, 2015, p.557). Embora os autores questionem as condições da participação dos cidadãos na constituição e implementação dos ODS no âmbito de um debate epistemológico mais profundo, as interrogações colocadas podem ser tomadas para a análise noutros contextos, nomeadamente nas parcerias desenvolvidas para os projetos de inovação social, que constituem o objeto desta investigação.

Interessa, pois, clarificar algumas referências semânticas, como a designação de cidadãos: *“we define citizens as having the right to have rights; citizens should have a role in determining what those rights are (...) and that there are institutions that should be accountable for the provision of these rights”* (Howard & Wheeler, 2015, p.558).

Recorrendo a esta definição, estes autores assumem que a participação dos cidadãos no processo de implementação dos ODS é duplamente virtuosa, por um lado salvaguarda os

seus interesses e, por outro, valida o próprio processo. Apesar de, tomando a perspectiva global da Agenda 2030, levantar problemas de escala (homogeneização de contextos para a participação local), de legitimação dessa representação cidadã e de identificação dos seus mediadores. Howard e Wheeler (2015) concluem pela importância das organizações intermediárias, neste âmbito, sobretudo as ONG, embora Hege e Demailly (2018) reconheçam que a mobilização das ONG europeias em torno dos ODS é ainda muito desequilibrada, acontecendo sobretudo nas organizações que desenvolvem trabalho a nível internacional e por isso mais familiarizadas com a Agenda das Nações Unidas. Este facto tem consequências na consciencialização para os ODS, uma realidade ainda limitada, particularmente entre cidadãos e atores não estatais, mesmo no contexto dos países europeus, onde se inclui Portugal (Ansell et al., 2022). Paralelamente, como sugerido para a inovação social, interessará saber se existe e quem cumpre este papel intermediário.

1.3.1.1 Participação: contributos teóricos

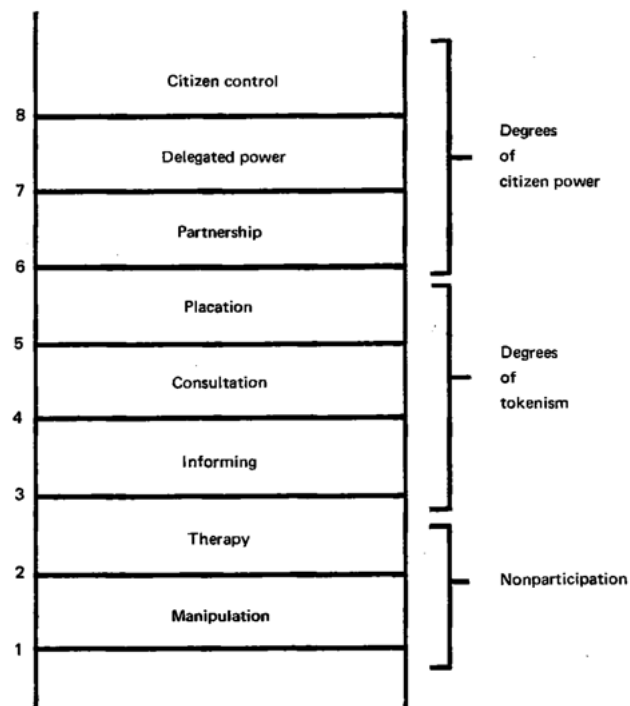
Duas ideias sublinhadas nesta análise remetem a mais de cinco décadas de debate sobre as condições para a participação dos cidadãos nos processos económicos e políticos que os afetam, lançado pelo clássico modelo da escada de Arnstein (1969): por um lado a perspectiva de que está em causa sobretudo uma questão de distribuição do poder, para efetivo exercício dos direitos de cidadania; por outro a constatação da necessidade e importância das organizações intermediárias, enquanto agentes mediadores na tensão gerada pelo confronto entre os dois blocos identificados pelo modelo: os detentores de poder e os não detentores de poder.

Ancorado na realidade norte-americana da década de 60 do século passado, sob a influência do movimento pelos direitos civis e no curso da implementação de programas federais de âmbito social (combate à pobreza e renovação urbana), a proposta de Arnstein oferece uma abordagem simples e pioneira para a caracterização dos problemas e das condições relacionados com a participação das comunidades nas decisões públicas que as afetam, contribuindo para uma mudança fundamental ao apontar a centralidade

das pessoas, das comunidades e da repartição do poder (Lauria & Slotterback, 2020). Como antecipava Arnstein (1969, p.216):

is the redistribution of power that enables the have-nots citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future (...) it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the society.

A proposta tipifica, para um contexto alargado de participação, uma escala com oito degraus, cada um correspondente à amplitude do poder atribuído aos cidadãos para determinar o resultado final das decisões que os afetam. A “escada” começa na manipulação (nível mais baixo de participação), terapia, informação, consulta, conciliação, parceria, poder delegado e controle cidadão (o nível mais elevado). Os primeiros três degraus da escada remetem a níveis de não participação, os três degraus intermédios são níveis tokenísticos, ou simbólicos, os três níveis mais elevados remetem para a existência de efetivo exercício de poder cidadão (Figura 1.3)



Fonte: Arnstein (1969, p. 217).

Figura: 1.3: Escada de Arnstein

Como a própria autora reconhece, o modelo apresenta algumas limitações, relacionadas com a identificação dos atores que participam em cada um dos blocos que, na realidade empírica, não funcionam como blocos homogêneos, dependendo de interesses e obstáculos próprios, como por exemplo a dificuldade do lado cidadão em organizar estruturas representativas. Este facto tem sido explorado desde então, na aplicação prática do modelo. Chu e Luke (2020), questionam a prestação de contas aos beneficiários por parte das ONG²⁴, sugerindo uma grelha de análise para avaliação da participação desses beneficiários que inclua respostas para além do “como” participam, procurando saber “quem” são e em “quê” que participam. A lente da teoria dos *stakeholders*, permite a definição dos chamados atores dependentes (*dependent stakeholders*), aqueles que dependem do exercício do poder de outros para reclamar os seus próprios direitos, reponde à primeira; os processos (questionários, entrevistas ou audições públicas) adotados pelos programas das ONG, à segunda. Importará, contudo, fixar uma outra conclusão: a de que existem duas dimensões principais para avaliar a responsabilização (*“accountability”*) nos processos de participação: uma responsabilização efetiva ou social, que resulta de interações com impacto no desenvolvimento das comunidades, a outra simbólica onde falta uma genuína interação. Mais uma vez é assinalado o confronto existente entre uma abordagem baseada nas necessidades e assistencialista, e a que assume os direitos dos cidadãos e das suas comunidades. Como concluem Lauria e Slotterback (2020), 50 anos volvidos, a contribuição de Arnstein tem evidência semântica, com uma mudança de designação de *“citizen participation”* para *“public engagement”*, e lastro em quatro dimensões: a institucionalização da ideia de *“public engagement”*, o seu recurso enquanto meio para partilha e redistribuição de poder, e a influência crescente nos programas de educação e investigação. Neste âmbito importa sublinhar a importância desta *“reconceptualização”* da ideia de participação, despolitizando o seu uso, enquanto instrumento para explicar novos fenómenos, nomeadamente de protesto, enquanto meios de redistribuição de

²⁴Os autores partem das estimativas relatadas pelo Banco Mundial (2019) de que 10% da população mundial (736 milhões de pessoas) continua a viver abaixo do limiar de pobreza, apesar de todos os programas de apoio, onde as ONG têm um papel importante. Os autores propõem uma abordagem participativa, que verifique se a prestação de contas aos beneficiários estará suficientemente acautelada.

poder. Neste contexto, a IAP2 (*International Association for Public Participation*) declarou o apoio ao movimento “*Black Lives Matter*”, como parte do compromisso em fazer diferença nos assuntos relativos à promoção da diversidade, igualdade e inclusão nas organizações.²⁵

1.3.1.2 Participação e cocriação

Na literatura, a participação ativa dos cidadãos em processos de gestão pública, em que simultaneamente são os consumidores ou destinatários finais (“*end-users*”), é designada por cocriação (Voorberg et al., 2015)²⁶. O levantamento feito pelos autores em 122 artigos publicados entre 1987 e 2013, com análise de casos de cocriação na inovação pública, não só permite ultrapassar o obstáculo semântico de uma eventual diferenciação relativa à ideia de coprodução, já que empiricamente são utilizados como sinónimos, como identifica três diferentes tipos de cocriação, de acordo com o grau de envolvimento dos cidadãos no processo:

- (i.) Co implementador – os cidadãos participam ou desempenham algumas tarefas num processo que é desenvolvido por outros atores públicos.
- (ii.) Co designer – os cidadãos são convidados a opinar ou mesmo a desenvolver parte de um projeto que foi iniciado por outra entidade pública.
- (iii.) Iniciador – os cidadãos tomam a iniciativa para desenvolver determinado projeto em que o responsável público é apenas o ator seguinte.

Indagando as razões que levam os cidadãos a envolverem-se em processos de cocriação, os autores concluem pelo desejo manifestado em participarem, diretamente relacionado com o nível de educação individual, estrutura familiar e características individuais, e potenciado pela consciência de que esse envolvimento tem significado, um valor, como vimos, que vem sendo promovido pelo paradigma social emergente. Do lado das organizações públicas envolvidas, sublinha-se a necessidade de cultivar a sua própria compatibilidade com a participação cidadã, remetendo à infraestrutura existente e

²⁵<https://www.iap2.org/mpage/Home>.

²⁶Os autores assumem que cocriação se relaciona diretamente com outros conceitos como participação pública, governança colaborativa ou envolvimento comunitário, podendo ser utilizados com o mesmo significado (Voorberg et al., 2015, p. 1335).

capacidade de comunicar diretamente, à atitude e valorização que responsáveis políticos atribuem à cocriação, e à existência (ou não) de uma cultura avessa ao risco, que interpreta a cocriação como potencial fator desestabilizador, enquanto processo incontrolável ou não confiável (Voorberg et al., 2015, p. 1347).

Os autores constatam que a investigação dos processos de cocriação tem-se concentrado sobretudo na avaliação dos seus motivadores e não sobre os seus resultados. O número reduzido de estudos sobre resultados objetivos de processos de cocriação (apenas 20% do total analisado)²⁷, denunciando uma inexistência mensurável, sublinha a ideia de que a participação ativa dos cidadãos nos processos públicos não é ainda suficiente para ultrapassar a dimensão simbólica. Continuando a ser considerada como um valor em si e não como “*game changer*”, implementada no âmbito de estratégias de legitimação política em assuntos mais sujeitos à perceção da existência de défices democráticos, como podem ser aqueles que se relacionam com a sustentabilidade. Uma realidade que fundamenta, para estes autores, a conclusão de que os processos de cocriação não são suficientes para assegurar a efetiva participação dos cidadãos na resposta pública às suas necessidades, o que constituiu uma das razões para que instâncias de governança internacional, como a União Europeia, embarcassem na viagem da inovação social. Por outro lado, uma leitura mais ampla deste facto, abre o que sugerimos designar por “*Voorberg Gap*”, ou seja, a necessidade de se investigarem os resultados efetivos dos projetos não só de cocriação como de inovação social. Esta relação entre os processos de cocriação e a inovação social será retomada no capítulo seguinte, na análise de Meister-Broekema et al. (2021), para quem a cocriação se tornou, no discurso da União Europeia, num indicador de sucesso da inovação social.

Finalmente, e como nota Guerra (2011,p.122) para o caso português, resta esperar que os processos participativos procurem mais do que legitimar uma decisão já tomada ou “simplesmente responder a imperativos legislativos que os impõem, cumprindo um pró-forma legal e esquecendo o que todos declaram como fundamental: cultivar a confiança através de uma participação consequente, que, aos olhos de quem participa, valha a

²⁷Relativamente ao tipo de resultados apurados, a maioria relaciona-se com o aumento ou decréscimo da eficácia dos serviços: ganhos de eficácia (59%); aumento da participação cidadã (25%); ganhos da eficiência (4%); satisfação dos consumidores (4%); coesão social (4%) e democratização dos serviços públicos (4%).

pena.” O autor sublinha que em Portugal têm existido algumas especificidades que dificultam o normal desenrolar das iniciativas participativas, nomeadamente com vista ao desenvolvimento sustentável (a já referida desconfiança nas instituições públicas, herança de um regime autoritário), percebendo-se igualmente que, apesar de tudo, as mais sólidas e consequentes se encontram sobretudo ao nível local/municipal, naquilo que designa como processos de participação regulada:

Pressupõe-se que num determinado território (no caso, um município), a confluência de estratégias de implementação do desenvolvimento sustentável e de governança local seja coadjuvada pela instauração de mecanismos de participação regulada, sustentados em formas inovadoras da ação autárquica, que procuram garantir equidade no tratamento dos participantes, horizontalidade na coordenação e transparência nos procedimentos. Essa é, pelo menos, a promessa de ferramentas deliberativas como as Agendas 21 Locais (A21L), os Orçamentos Participativos (OP) e até, ainda que em menor escala, outros mecanismos mais tradicionais como os Planos Municipais de Ambiente. (Guerra, 2011, p. 14).

A ausência de uma referência pelo autor aos processos de inovação social que, por definição, promovem e estabelecem estas parcerias intersectoriais poder-se-á prender com várias razões, embora a mais evidente pareça relacionar-se com o momento mais recente do seu desenvolvimento em Portugal. Contudo não se pode deixar de inferir essa relação com a inovação social, partindo da reflexão prospetiva expressa pelo autor, já que presume que, mesmo que apenas simbolicamente, só o envolvimento geral das populações garante o sucesso das iniciativas de sustentabilidade — nas últimas décadas novas abordagens e novas metodologias participativas têm vindo a ser defendidas e incentivadas, para a implementação de medidas conducentes ao desenvolvimento sustentável. Baker e Mehmood (2015) classificam as A21L como exemplos de inovação social.

As questões do envolvimento e da participação das populações colocam igualmente o foco num percurso partilhado entre governança e desenvolvimento sustentável, podendo-se afirmar filhos da mesma família e parte da mesma história, discursos com características comuns e potenciais conexos (Kemp et al., 2005).

1.3.2 - Governança

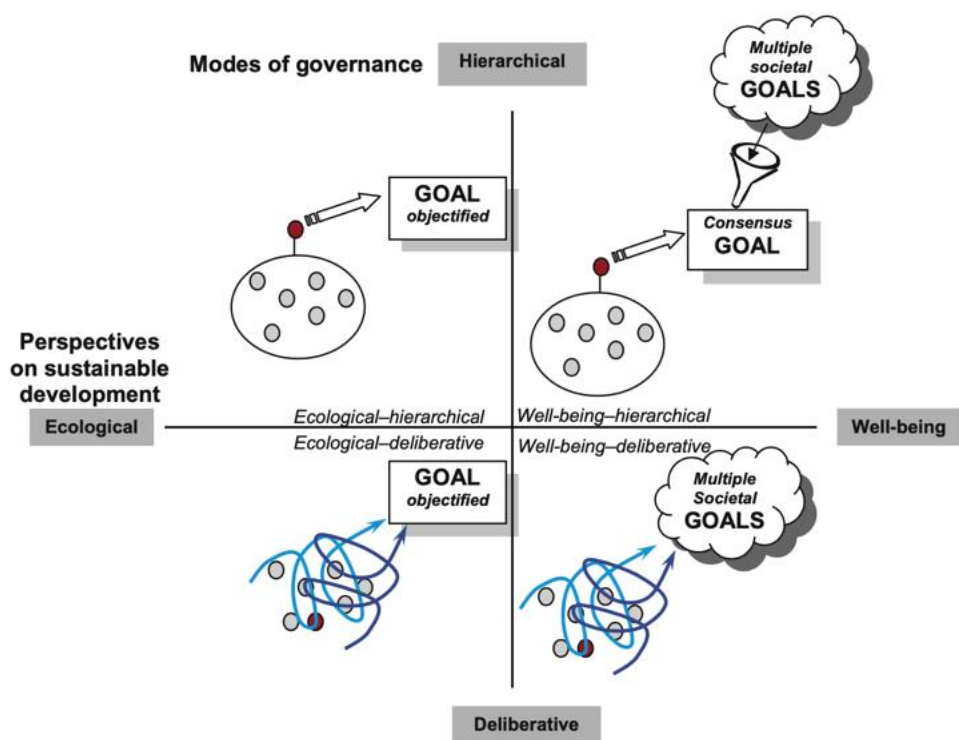
Do ponto de vista retórico, governança é um conceito mágico, de uso global e generalizado tanto no discurso acadêmico como na prática empírica. Partilha, com um número limitado de outros conceitos²⁸, um conjunto de características que concorrem para esta popularidade: âmbito alargado, grande flexibilidade e carga positiva. Tem grande mobilidade entre domínios científicos e capacidade para ultrapassar o carácter binário de algumas preposições, como público *versus* privado, não admitindo contradição: afinal qual o oposto de governança? Retoricamente sedutores, os conceitos mágicos não devem, contudo, ser aplicados a objetivos para os quais não são adequados (Pollitt & Hupe, 2011; Voorberg et al., 2015).

Uma limitação que não se coloca na relação com a sustentabilidade, já que, no plano dos princípios, é relativamente consensual que atingir o desenvolvimento sustentável sem a prévia implementação de processos de governança participativa é tarefa de inglório esforço e improvável sucesso (van Zeijl-Rozema et al., 2008 citada por Guerra 2011,p.13). Sendo igualmente certo que, partindo do enraizamento empírico próprio de um conceito mágico, não se vislumbra uma única forma ou receita ideal de governança para a sustentabilidade. Essa vocação prática impõe necessariamente a possibilidade de escolha entre uma variedade de modos de governança adaptáveis aos contextos, respeitando especificidades de caso para caso, embora os resultados obtidos na prática possam denunciar pontos fundamentais de contato entre as diferentes estratégias de governança. Esta característica permite, uma vez mais, remeter o debate sobre governança, à semelhança do que acontece com o desenvolvimento sustentável, para o domínio do contestado enquanto promessa (ou ameaça) que afronta poderes instalados. (Kemp et al., 2005; van Zeijl-Rozema et al., 2008).

van Zeijl-Rozema et al. (2008) partem desta indissolúvel e dinâmica relação entre governança e desenvolvimento sustentável para tipificar quatro modos de governança para a sustentabilidade (Figura 1:4), assumindo que a escala entre governança hierárquica (tomada de decisão pelo ator principal, relação vertical com os outros atores,

²⁸Pollitt e Hupe (2011) nomeiam, neste contexto, os conceitos de participação, inovação e *networks*. Voorberg et al. (2015) incluem os conceitos de cocriação e inovação social na lista de conceitos mágicos.

existência de planejamento e controle) e a governança deliberativa (tomada de decisão compartilhada entre os múltiplos atores, relações horizontais entre os atores, gestão em rede) se relaciona diretamente com uma escala para o desenvolvimento sustentável, que corre entre uma definição que reporta aos limites ecológicos do crescimento (com foco no ambiente, baseada em evidências científicas, objetivamente mensuráveis) e uma definição mais próxima do conceito normativo de desenvolvimento sustentável, relacionando-se com o bem estar humano (com foco nos três pilares da sustentabilidade, assumindo a pluralidade de opiniões e posturas sociais, admitindo que o contexto interfere nos resultados). Embora o exercício ajude a identificar um método na “insanidade” das opções possíveis, vem confirmar que, à semelhança do desenvolvimento sustentável, também para a governança não existe um “ism”.



Fonte: van Zeijl-Rozema et al. (2008, p. 415).

Figura: 1.4: Relação governança/desenvolvimento sustentável

Mais do que uma grelha, ou uma tipificação das relações entre ambos, importará clarificar características que interrelacionam os dois conceitos. Kemp et al. (2005)

identificam duas: (i.) espaço e tempo, (ii.) transparência e envolvimento ativo dos cidadãos. A importância do contexto para a elaboração e implementação de soluções sustentáveis, para a sua negociação e possíveis *trade-offs* deve respeitar o tempo e o espaço da sua aplicação, envolvendo todos aqueles que irão viver com os resultados alcançados. *“Sustainability is about locally suited options that are globally sustainable”* (Kemp et al., 2005, p.15) mas, como notam, é provável que existam conflitos entre as duas dimensões, originando tensões nem sempre conciliáveis. Este facto será agravado pelo fator surpresa, inevitável quando se trata de possibilidades futuras, como aliás as realidades vividas com a pandemia e com a guerra na Ucrânia não se coibiram de demonstrar, e pela necessidade de incluir a diversidade, fonte de aprendizagem e combustível para a evolução. A importância do contexto, os benefícios da diversidade e a inevitabilidade da surpresa sugerem não só que existem diferentes definições e práticas de governança para a sustentabilidade, como esta deve pautar-se pela transparência e envolvimento ativo dos cidadãos. No contexto da mudança paradigmática da viragem do milénio, esta abordagem à governança veio trazer uma nova luz sobre as possibilidades políticas para o desenvolvimento sustentável: *“Whereas government conjured up an image of formal structures ruling over people, the notion of governance highlighted the increasingly important role of formal and informal arrangements in politics”* (Kemp et al., 2005, p. 17).

Governança é assim definida enquanto uma forma de coordenação social, semântica e conceptualmente distinta do ato de governar (*governing*) já que este implica a ação de guiar ou controlar. Governança prende-se com as possibilidades para se atingir esse ato de comando através de diferentes tipos de interações (deliberação, negociação, autorregulação ou até autoritarismo). Implica, pois, o reconhecimento de que o exercício efetivo do poder se concretiza através de uma rede de atores (responsáveis políticos nacionais ou locais, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos), legitimados e habilitados seja pelos seus próprios recursos (ou conhecimentos), possibilidades financeiras ou direitos reconhecidos. Kemp et al. (2005) recuperam, com esta leitura, algumas das premissas colocadas por Arnstein (1969) na avaliação das modalidades de participação. Contudo, ao contrário da realidade que sustentou essa análise, a evidência

das últimas décadas nas sociedades ocidentais tem mostrado que, entre a constelação de atores possíveis, os cidadãos ou os grupos que os representam têm vindo a conquistar poder efetivo a nível político (reconhecimento dos seus direitos à informação e ao escrutínio, pela necessidade e promoção da transparência na ação política) e económico (pela possibilidade e resultados atingidos pelos boicotes de consumidores). Este fato tem contribuído para uma mudança ideológica, paradigmática, ao nível dos discursos sobre a governança para a sustentabilidade. Apesar de assumir a manutenção do poder nos atores políticos (governos nacionais ou locais), o discurso que valoriza o envolvimento ativo dos cidadãos, a sua participação, ou a cocriação é cada vez mais utilizado: para legitimar políticas, reduzir riscos de conflitos, enquanto fonte adicional de informação ou ideias, e porque maior envolvimento significa uma maior qualificação dos interlocutores em assuntos especializados, como são os temas ambientais (Kemp et al., 2005). Deste ponto de vista, e retomando a abrangência de um conceito mágico, assume-se que governança tem sido definida e utilizada de muitas e variadas formas, sobretudo a partir da década de 90 do século XX.

van Zeijl-Rozema et al. (2008, p. 411) definem governança como um conjunto de regras para a participação de diferentes atores em processos com vista à realização de um objetivo comum.

Meadowcroft (2007) recorre ao apelo concreto à ação para a mudança, proposto no último capítulo do Relatório Brundtland (WCED, 1987) que, exigindo escolhas difíceis, a faz depender, em última análise, de vontade política. O mesmo relatório afirma que se dirige às pessoas, uma comunidade motivada através de uma vasta campanha de educação, debate e participação. Ora, não só a ideia de mudança associada ao desenvolvimento sustentável, como este seu carácter irredutivelmente político e, em última instância democrático e participativo, sublinham a centralidade da governança para o desenvolvimento sustentável. O autor coloca a ideia de governança no campo das práticas de governação e gestão das sociedades modernas, argumentando que diferentes leituras do que é a governança se relacionam, de maneira geral, com o maior ou menor grau de participação atribuída aos atores envolvidos, mais institucional ou mais dependente de processos interativos (Pierre & Peters, 2019). Neste contexto, Kooiman

(2003) define três diferentes práticas de governança para as sociedades contemporâneas, sujeitas a dinâmicas complexas: auto governança, co governança e governança hierárquica.

No âmbito institucional, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, *Organization for Economic Cooperation and Development*) recorre a uma definição ampla de governança: *“Governance refers to the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country’s constitutional values in the face of changing problems”* (OECD, 2005, p.16).

Na década de 90 do século XX, a estratégia do Banco Mundial obrigou a instituição a definir metas para uma boa governança, avançando com um referente: *“a public service that is efficient, a judicial system that is reliable and an administration that is accountable to its public”* (Lateef, 2016, p. 16). Uma formulação que, apesar de vaga e contestada, ajudou a fixar um conjunto de critérios e indicadores (WGI - *Worldwide Governance Indicators*) para o que se pode definir como boa-governança: eficácia e eficiência, legislação, participação, prestação de contas e transparência, respeito pelos direitos humanos, ausência de corrupção, aceitação da diferença e igualdade de género. Recorrendo a este amplo chapéu da boa-governança, a operacionalização do conceito de governança para o desenvolvimento sustentável proposta por Meadowcroft (2007, p. 31) retoma a abordagem ao desenvolvimento sustentável enquanto conceito político, perspetivando-o em dois sentidos: enquanto um dos elementos dessa boa-governança, e também como seu objetivo - um meta-objetivo político, dando expressão prática à já referida proposta de Soromenho-Marques (2005) para o quadrado da sustentabilidade, baseada na teoria das quatro causas: *“the emphasis is not so much on the totality of social/political governance, as on the reform of that totality in light of sustainable development”*. Concretizando, a governança para a sustentabilidade deve: identificar e gerir as ameaças à sustentabilidade; integrar a sustentabilidade nas práticas gerais de governação; e organizar a reflexão e decisão coletivas para a adoção de prioridades sociais comuns, orientadas para a sustentabilidade.

Ganha assim sentido a ideia de uma amplitude de recursos para a ação, incluindo diferentes práticas (ou seja, a co governança), e respondendo a vários desafios. Com esse objetivo, torna-se crítica a abertura do processo à interação, através da reflexão coletiva, sublinhando também a necessidade de promoção de uma vibrante esfera pública. Neste contexto, a questão da participação é reintroduzida e pode ser lida enquanto “*princípio normativo*” do desenvolvimento sustentável (Baker,2006, p.37). A autora integra o princípio da participação num conjunto de valores que, desde 1987, passaram a estar associados ao discurso sobre o desenvolvimento sustentável. Para fazer cumprir as necessidades do bem-estar humano, conciliando desenvolvimento socioeconómico e proteção do ambiente, o desenvolvimento sustentável remete a uma série de normas de conduta e princípios éticos para a modulação do comportamento entre o que é bom ou mau. Estes constituem os “*princípios normativos*” do desenvolvimento sustentável, tornando-se recurso para a sua própria definição: responsabilidades comuns, mas diferenciadas, equidade inter-geracional, equidade intra-geracional, justiça, igualdade de género e o princípio da participação. E sobre este vai mais longe, porque além de argumentar que a participação, enquanto fator essencial na promoção do desenvolvimento sustentável pode ser abordado sob a designação de “*princípio normativo*”, defende que se constitui igualmente enquanto “*argumento funcional*” (Baker,2006, p. 42), concretizando a única forma de incorporar as necessidades de todos os segmentos da população, das gerações futuras e até das outras espécies: “*effective participation on decision-making processes by local communities can help them articulate and effectively enforce their common interest*” (WCED, 1987, p.47). O princípio normativo da participação no desenvolvimento sustentável remete para o exercício democrático de auscultação e intervenção nos processos decisórios e de legitimação do exercício do poder, através da consolidação de uma base de apoio vasta a participada. Como a autora refere, esta presunção parte de uma perspectiva otimista, mas nem sempre real, que relaciona o exercício das práticas democráticas à abertura e validação das boas práticas ambientais por parte de sociedades suficientemente esclarecidas e formadas nos temas da sustentabilidade, e de posturas individuais de valorização e promoção de princípios e

atitudes adequados – como por exemplo o respeito pela finitude dos recursos naturais – que terão de ser partilhados.

Para responder ao desafio, a União Europeia tem defendido a prossecução da boa-governança ao nível institucional: “*openness and participation, accountability, effective coherence, efficiency (proportionality) and greater sensitivity to the immediate context that is promised by subsidiarity*” (CEC, 2001). Como notam Kemp et al. (2005, p. 18), nesta definição de boa-governança a ênfase está nas instituições enquanto entidades que atuam fora do alcance do cidadão comum, e por isso a prioridade é minimizar a sua burocracia e hierarquização. A abordagem da Comissão Europeia começa pelo topo, visando transformar instituições formais em entidades mais acessíveis, transparentes e relevantes para a população, garantindo simultaneamente um retorno positivo em termos da sua própria legitimação, credibilidade e importância percecionadas. Para os autores, a crescente importância dos temas relacionados com a sustentabilidade e a escala da mudança que lhes está associada, acelerou a necessidade das instituições como a Comissão Europeia incorporarem igualmente modos de governança para a sustentabilidade. O esforço é exigente, implicando uma articulação com organizações formais, mas também com as informais para a identificação dos níveis onde a mudança se pode operar, com a escala territorial que a permite, e com os sistemas que poderão ser afetados. Na prática, o desafio está no estabelecimento de modos de governança que permitam uma coerente prossecução dos objetivos e que sejam confiáveis e transparentes para todos os participantes, resultando em níveis suficientes de coordenação e direção. Um modelo que Moulaert (2020) define como *bottom-linked*, conciliando a perspetiva de governança *top-down*, com a participativa *bottom-up*, com aplicação direta no debate sobre inovação social, como se desenvolverá no capítulo seguinte.

Sobre a relação entre governança e sustentabilidade é, por fim, incontornável a literatura relativa à implementação da Agenda 2030, através dos ODS.

1.3.2.1 Governança para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Meuleman e Niestroy (2015, p. 12297) adotam uma definição ampla de governança, enquanto forma de tradução dos objetivos globais ao nível nacional ou local, assumindo o princípio de “*common but differentiated governance*” ou seja, sublinhando a necessidade de adaptação de princípios comuns a escalas orientadas para múltiplos níveis (global, regional, nacional, local ou sub-nacional), setores (os vários pilares do desenvolvimento sustentável) e atores.

De facto, a importância da ação coletiva e dos múltiplos espaços de decisão é o primeiro de três desafios identificados por Bowen et al. (2017) para a implementação e governança dos ODS. Acrescentam, em segundo lugar, a inevitabilidade das negociações e consequentes *trade-offs* e, em terceiro, a questão da avaliação. A cooperação entre diferentes atores, em múltiplas escalas e cenários, numa perspetiva diacrónica, é crítica para a concretização dos ODS. Implica a tomada de decisões com vista à resolução de problemas de natureza política ou colaborativa, respeitando as especificidades e eventuais interligações de cada objetivo e ainda a natureza e preponderância de cada uma das partes ou atores envolvidos. Na prática, sugerem que se comece por desenhar mecanismos que promovam relações de confiança ou que se aposte na inovação:

“ambitious thinking is needed to develop formal institutional structures for policy integration and to identify ways of bridging current gaps.” (Bowen et al., 2017, p. 91).

Sobre a inevitabilidade das negociações e consequentes *trade-offs*, assumindo que o debate sobre o desenvolvimento sustentável esteve, desde sempre, centrado nos limites das cedências dos objetivos ecológicos face ao crescimento económico, estes autores, propõem caminhos para a compatibilização, de que é exemplo o modelo *nexus approach* (Nilsson et al., 2016), ou das seis transformações (Sachs et al., 2019). No primeiro caso, procuram-se sinergias através das inter-relações entre diferentes objetivos como a gestão energética, gestão dos recursos hídricos e alimentação, propondo uma grelha para maximizar os resultados destas interconexões, ferramenta para promover a coerência nas decisões políticas, um pensamento sistémico que ajude a evitar contradições na operacionalização. A proposta inclui interações positivas e negativas entre os diferentes

ODS e, em última análise, não exclui a possibilidade de existirem impactos ou resultados negativos.

No segundo caso, trata-se ,mais uma vez, da constatação da profunda interdependência e inter-relação entre os 17 objetivos e da necessidade de promover a sua co governança em diferentes níveis de autoridade: governos, sociedade civil, setor privado e outros *stakeholders*. Os autores agrupam os objetivos em seis blocos:

- educação, género e desigualdades;
- saúde, bem-estar e demografia;
- energia, descarbonização e indústria sustentável;
- alimentação sustentável, solos, água e oceanos;
- cidades e comunidades sustentáveis;
- revolução digital para o desenvolvimento sustentável.

A transformação necessária aos objetivos implica mudanças na organização das atividades sociais, económicas e políticas em cada um dos blocos, permitindo a utilização conjunta dos recursos, das instituições, das tecnologias e das relações sociais, potenciando resultados integrados na implementação dos ODS. Uma abordagem sistémica que propõe evitar possíveis intervenções antagónicas dentro de cada um dos seis blocos. Contudo, e apesar das sugestões teóricas, as evidências parecem apontar para a manutenção do fenómeno designado como “*cherry pick*”, ou seja, a priorização e seleção empíricas de determinados ODS em detrimento de outros (Hacking, 2019). A possibilidade desta flexibilidade e margem de manobra adotada na implementação dos ODS, ao nível público (RVN) e privado (relatórios de sustentabilidade empresariais) é descrita como real e efetiva, constatando-se que os países desenvolvidos tendem a priorizar os ODS relacionados com o crescimento económico (ODS 1 e 8), contrariando a lógica fundacional da Agenda, que remete à profunda interligação e interdependência entre os 17 ODS (Forestier & Kim, 2020). Por outro lado, esta prática denota uma certa superficialidade nos compromissos assumidos relativamente à implementação dos ODS, traduzindo-se no setor público num processo de legitimação de estratégias e políticas nacionais previamente definidas e, no setor privado, numa manobra de relações públicas que Heras-Saizarbitoria et al. (2022) apelidam de *SDG-washing*.

Finalmente, a questão da avaliação, que tem concentrado parte do debate sobre a Agenda 2030, um debate ainda em aberto, como constatam Caiado et al. (2018) com a revisão da literatura entre os anos 2009 e 2016. A qualidade da informação disponível sobre a implementação dos ODS tem implicações no nível do envolvimento das comunidades locais, na tomada de decisão ao nível das políticas públicas centrais e na formação das opiniões públicas. Os autores identificam outras questões com potencial impacto e que deverão ser estudadas, onde se destaca a crescente influência das redes sociais na construção e divulgação de redes informais de colaboração. Sobre esta matéria, Biermann et al. (2017) relacionam o efetivo sucesso dos ODS com a capacidade para medir o seu genuíno progresso, chamando, se necessário, ao processo atores não tradicionais designando as outras “comunidades de pesquisa”, onde se incluem as ONG. No esforço de prosseguir a sua avaliação, a localização dos ODS é crítica e parece continuar como o “calcanhar de Aquiles” da Agenda 2030, dependente não só da tradução dos objetivos globais para a ação local, como também da mobilização e empenho das comunidades e instituições ao nível local (Ansell et al., 2022). Estes autores encontram na cocriação a estratégia para uma efetiva localização dos ODS, promovendo o envolvimento das estruturas locais para a causa da sustentabilidade em diferentes níveis (Figura 1.5).



Fonte: Ansell et al. (2022, p.56).

Figura: 1.5: Cocriação como estratégia para localização dos ODS

1.4 – Portugal e a Agenda 2030

Colocar o desenvolvimento sustentável no terreno, como propõe a agenda das Nações Unidas para a próxima década, traz-nos assim à escala e ao nível da sua aplicação – do global ao local. A localização do desenvolvimento sustentável, começou a ser equacionada pela aplicação da A21L, programa de ação resultante da Cimeira do Rio em 1992 (UNCED, 1992) para a implementação em territórios específicos, esperando-se que as autarquias (eleitos e técnicos locais) colocassem em prática as ideias de participação e co governança, e trabalhassem em parceria com todos os atores da comunidade (cidadãos, associações e grupos de interesses). Como sublinham Guerra et al. (2019), o programa, dependente da iniciativa dos governos centrais e do grau de autonomia das governanças locais, instava estas últimas a desenvolverem políticas inovadoras com vista ao desenvolvimento sustentável local, a promoverem o bem-estar localizado, inclusivo e

participativo, e a unir esforços para preservar os ecossistemas locais. No caso português o governo nunca chegou a lançar nenhum programa oficial para a A21L e apenas em 2007 reconheceu a necessidade de divulgar linhas orientadoras, através de um Guia (APA, 2007) para referencial normativo das entidades locais que pretendessem desenvolver iniciativas na área da sustentabilidade. Ansell et al. (2022) concluem que as dinâmicas das iniciativas de A21L em Portugal foram insuficientes, focadas em projetos muito concretos, sem estimularem outro tipo de parcerias ao nível local, o que impediu resultados de longo prazo.

A falta de suporte técnico e político ao nível nacional, agravado por uma crise económica e social vivida no país a partir do início da segunda década do século XXI, conduziu as autarquias na busca de soluções alternativas para o desenvolvimento de programas de promoção da participação e governança com vista à sustentabilidade, que assegurassem os mesmos ganhos em termos de retorno político e legitimação, implicando simultaneamente um investimento financeiro menos significativo. Guerra et al. (2019) destacam, neste âmbito, os orçamentos participativos, cuja adoção mais ou menos generalizada a nível municipal permitiu uma familiarização e adaptação gradual de métodos e práticas participativas nos modelos de governança municipal, abrindo caminho para a futura implementação da Agenda 2030. Apesar dos autores não considerarem para esta avaliação os projetos de inovação social, que promovem parcerias no âmbito local, essa opção pode também ser tomada como exemplo, pela sua recente generalização enquanto prática com impacto municipal em Portugal.

No âmbito da promoção da inovação social, enquanto estratégia para a sustentabilidade, como no que diz respeito à implementação de processos de A21L, a Europa foi o palco de maior desenvolvimento e dinamismo. Destaca-se a Campanha Europeia de Cidades e Vilas Sustentáveis, lançada em 1994, com a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade (*Carta de Aalborg*), cujo percurso culminará em 2007 com a *Carta de Leipzig* sobre cidades europeias sustentáveis, que deu origem ao Quadro Europeu de Referência para as Cidades Sustentáveis e em Portugal à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), válida para o período de 2005-2015 e entretanto ainda não redefinida (Ferreira, 2020b; Guerra, 2011).

Será este pano de fundo no contexto europeu e nacional, que acolhe o processo de localização da Agenda 2030, perante uma estimativa de que 65% das 169 metas nunca serão atingidas sem o envolvimento das instâncias de governança local (Sachs et al., 2016). Como nota Ferreira (2020b), o processo de localização não se refere apenas à implementação da agenda ao nível sub nacional, em cidades ou territórios, mas também à necessidade de colocar as cidades e os territórios no centro dos processos de desenvolvimento, o que implica a conjugação das visões *top-down* e *bottom-up*. Apesar da construção e promoção de uma narrativa orientada ao desenvolvimento sustentável, na prática a União Europeia tem revelado pouca eficácia na integração dos ODS nas políticas comuns:

não existe uma estratégia integrada europeia ou plano para implementação da Agenda 2030, não obstante todas as recomendações do Conselho e do Parlamento Europeu nesse sentido. Tudo isto se interliga com a fraca relevância que o assunto tem nas agendas políticas europeias, sendo encarado em boa medida como algo que respeita ao setor da cooperação para o desenvolvimento, bem como a questões institucionais e de liderança, que não favorecem a coordenação. A atual Comissão Europeia (2019-2024) assumiu a sustentabilidade como uma prioridade política do seu mandato e afirma, no seu programa de trabalho para 2020, que a Agenda 2030 será colocada no centro da elaboração das políticas europeias, no plano interno e externo. Isto implicará, contudo, ações concretas em vários domínios, ao nível estratégico, institucional, de mecanismos e instrumentos, que a União Europeia ainda não se mostrou capaz de implementar desde 2015 (Ferreira, 2020a, p.4).

Constata-se uma grande variedade de posições entre os Estados-Membros em que, a nível estratégico, Portugal se destaca pela negativa, sendo o único país europeu que não possuía um enquadramento estratégico para o desenvolvimento sustentável ou para a Agenda 2030. Essa falha foi suprida em 2023, pelo Governo de Portugal, que estabeleceu um modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS, a nível nacional, através de Resolução do Conselho de Ministros²⁹, reconhecendo a necessidade

²⁹RCM nº 5/2023, de 23 de janeiro.

de reforço do envolvimento dos vários atores, bem como a articulação dos setores na implementação da Agenda 2030, atendendo à natureza multidimensional e transversal dos ODS.

Antes disso, a nível nacional, os progressos na incorporação dos ODS enquanto enquadramento para uma política de desenvolvimento, incluíram entre os passos principais, a apresentação do primeiro (e até agora único) RNV às Nações Unidas em 2017, a definição no plano institucional de uma estrutura nacional de implementação, coordenada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e a monitorização, através da recolha e organização de dados estatísticos, pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). O RNV veio elencar um conjunto de políticas, medidas e programas que contribuem para cada um dos ODS, colocando Portugal entre os países que adotam o *cherry-pick* (Forestier & Kim, 2020) porque estabelece as prioridades nacionais, tendo sido definidos como ODS estratégicos: 4, 5, 9, 10, 13 e 14. Contudo, não foi apresentada qualquer fundamentação para a priorização assumida, nem houve qualquer intervenção da Assembleia da República (AR) na seleção ou validação das escolhas.

Por outro lado, o modelo institucional adotado, com coordenação no MNE, não previu qualquer ligação à dimensão local, nem definiu qualquer cronograma de compromissos ou avaliação de progressos. A RCM aprovada em 2023, conclui que se tratou de uma “primeira fase” no processo português, afigurando-se necessário e oportuno o reforço da estrutura interna de coordenação da implementação da Agenda 2030, nas suas várias vertentes, e tendo em vista, a apresentação por Portugal do segundo RVN, no âmbito do HLPF 2023. Para isso a coordenação é transferida para a Presidência do Conselho de Ministros (PCM), de forma a reforçar “o envolvimento dos vários atores, bem como a articulação dos setores na implementação da Agenda 2030, sem prejuízo da responsabilidade das áreas governativas a nível setorial” (RCM nº5/2023). Neste âmbito é criada uma comissão de acompanhamento, que inclui representantes das estruturas locais (municípios e freguesias) e da sociedade civil, através do Conselho Económico e Social (CES) e de convidados a designar.

A monitorização da agenda 2030 por parte do INE (2020) tem feito o acompanhamento estatístico, atualizando o conjunto de indicadores globais disponíveis para Portugal. A

análise é centrada em 46 indicadores, selecionados com base na sua pertinência face à meta ou ODS, relevância no contexto nacional, atualidade da informação e número equilibrado de indicadores para os 17 objetivos (INE, 2020, p.10). Ou seja, Portugal não reúne ainda informação relativa a todos os indicadores nomeados pelas Nações Unidas para a implementação da Agenda 2030. Trata-se de uma lista que, contudo, não é vinculativa.³⁰

Como já tinham notado Guerra et al. (2004) a propósito da A21L, sem um programa nacional de políticas concertadas e integradas que permita desenvolver capacidades técnicas ou delinear objetivos globais que possam servir de guia a projetos participados de sustentabilidade local, dificilmente se poderá esperar sucesso na implementação de abordagens participativas de desenvolvimento sustentável. A “falta de visibilidade” da Agenda 2030 no contexto nacional e a sua ausência do discurso político não têm favorecido a tradução célere dos compromissos para o nível local, embora se reconheça uma crescente consciência nas lideranças municipais para a importância dos ODS e da sua localização, destacando-se vários exemplos em curso (Ferreira, 2020 a):

- Compromisso político – compromisso com a Agenda 2030 assumido a nível político, através de decisão dos órgãos deliberativos municipais e aprovação de documentos estratégicos. Noutros casos, a existência de compromissos de natureza mais informal, dependentes da sensibilidade dos protagonistas (vereadores ou diretores municipais). Ou ainda a integração da Agenda 2030 através dos instrumentos de programação e orçamentação (planos de atividades e orçamentos).
- Atribuição de responsabilidades e criação de equipas com este objetivo.
- Integração da agenda 2030 nos materiais de comunicação dos municípios.
- Realização de ações de sensibilização e produção de materiais informativos.
- Elaboração de agendas locais.
- Participação em redes nacionais, europeias ou internacionais relevantes.
- Acompanhamento e monitorização.

³⁰A avaliação (INE,2020) conclui que na década 2010-2019 a maioria (68) dos indicadores analisados registou uma evolução positiva, 30 apresentaram uma evolução desfavorável e 3 não registaram alterações.

Com vista à última referência sobre o acompanhamento e avaliação ao nível municipal, os esforços para a localização da Agenda 2030 têm, nos últimos anos, mobilizado também as comunidades académicas, destacando-se em particular dois projetos: a Plataforma ODSlocal - Plataforma Municipal dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável³¹ e o Índice de Sustentabilidade Municipal- CESOP Local³². No primeiro caso, a plataforma apresenta-se com o objetivo de monitorizar a evolução dos municípios em relação às várias metas dos ODS, através de indicadores de progresso construídos a partir de informação de bases de dados nacionais e dos próprios municípios, pretendendo, ainda, mapear as práticas inovadoras e sustentáveis que tanto as autarquias como a sociedade civil e as empresas estão a implementar, e medir o seu impacto (trata-se de uma iniciativa em fase de execução). No segundo, contando já com várias edições (a última relativa a 2022), o objetivo é semelhante, recorrendo a informação contida em várias fontes, nacionais e internacionais, para a elaboração de um índice que permite a cada município obter o diagnóstico do seu território concretizado em cada um dos 17 ODS e cada uma das metas e indicadores analisados. O índice agrega informação por objetivo, estando organizados em duas grandes dimensões: (i.) o valor de cada um dos 5Ps (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias) resulta da média aritmética dos ODS que nele estão agregados; e (ii.) a cada meta foi atribuída uma ou várias das dimensões GESA (Governança, Economia, Social, Ambiente). O valor de cada uma destas quatro dimensões resulta da média aritmética das metas a ela associadas (Abreu et al., 2020).

1.5 Síntese do capítulo um

O primeiro capítulo da revisão da literatura abordou o conceito de desenvolvimento sustentável, começando por enquadrar a sua evolução histórica e os debates que tem promovido. Popularizado a partir da década de 80 do século passado, o conceito de desenvolvimento sustentável começou a ser construído antes disso, no período do pós-guerra, quando surgem sinais e preocupações para a integração das questões ambientais no modelo de crescimento económico. Nesse percurso, registou-se uma evolução

³¹<https://odslocal.pt>.

³² <https://cesop-local.ucp.pt>.

conceptual do desenvolvimento sustentável, progressivamente entendido enquanto discurso e programa político e não tanto como um conceito operacional (Dias et al., 2020; Dryzeck, 2005; Redclift, 2005).

No ponto 1.1, o percurso histórico do conceito é revisitado, numa perspectiva diacrónica, por ciclos que relacionam factos reais, pensamento produzido e políticas adotadas sobre sustentabilidade, a partir dos contributos de Creech (2012); Guerra (2011); Lele (2013); Qumental et al. (2011) e Soromenho-Marques (2005). Constata-se que a postura contemporânea é marcada pela dificuldade na definição de um conceito de desenvolvimento sustentável, balizado enquanto princípio para interpretar o mundo e um caminho para o salvar (Sachs, 2015).

Nesta ambivalência surgem duas dimensões, priorizadas para esta investigação e que são exploradas no ponto 1.2: desenvolvimento sustentável enquanto discurso e enquanto ato político. Conclui-se que o debate contemporâneo sobre o desenvolvimento sustentável não é politicamente neutro, sendo marcado por perceções e posições ideológicas, políticas ou filosóficas, que lhe são, em muitos casos, pré-existentes. Partindo do reconhecimento da necessidade de ação coletiva para uma mudança de paradigma, o conceito tem-se construído, sobre a natureza das mudanças que implica, atores envolvidos e meios ou instrumentos para as alcançar. Nessa dinâmica vários discursos e narrativas têm emergido. O mapeamento das posições, aberto a uma panóplia de critérios, multiplicou possíveis grelhas de análise e densificou esse debate.

Independentemente do seu valor heurístico, estas propostas não estão isentas de críticas. Parciais, redutoras, simplistas ou dicotómicas, traçam fronteiras nem sempre evidentes. Partindo desta constatação, permanece sem perspectiva viável a transformação imediata do modelo de desenvolvimento, e por isso, de um ponto de vista pragmático tem sido promovida a adoção de uma perspectiva reformista (Hopwood et al., 2005). Trata-se de um discurso que tem conseguido assegurar e promover a visibilidade do conceito de desenvolvimento sustentável, como instrumento para a sua própria publicidade e democratização, com vista à necessária mobilização e participação de uma cada vez maior constelação de atores. Neste contexto, o instrumento de política internacional

proposto pelas Nações Unidas em 2015, a Agenda 2030 que estabelece os ODS, é considerado como um marco na história do desenvolvimento sustentável.

O ponto 1.3 faz a genealogia dos ODS, que ampliaram a ambição dos ODM e, tentando resolver algumas das falhas identificadas na sua implementação, sugerem simultaneamente caminhos de conciliação em questões críticas no debate sobre o desenvolvimento sustentável. Duas são analisadas em maior detalhe: participação e governança, até porque se trata de dois conceitos que serão explorados na articulação com o outro tema da investigação, a inovação social. Sobre participação é incontornável o regresso ao trabalho seminal de Arnstein (1969), mas também revisitar a proposta mais recente sobre a participação dos consumidores nos processos públicos que lhes dizem diretamente respeito, ou seja, a cocriação, simultaneamente entendida enquanto condição para a articulação entre desenvolvimento sustentável e inovação social. Sobre governança, e colocando a ênfase na governança para a sustentabilidade, elencam-se algumas das definições mais utilizadas e discutem-se algumas das questões críticas, nomeadamente os *trade-offs*, a avaliação, o *cherry-pick*. Trata-se de um debate que permite enquadrar a localização dos ODS, enquanto fator indissociável da sua implementação.

O capítulo termina fazendo o ponto de situação sobre o compromisso para a implementação da Agenda 2030 em Portugal, no ponto 1.4, através da análise às políticas públicas adotadas, especialmente sobre a questão da localização dos ODS, concluindo-se pela ausência desta prioridade no discurso político nacional. Essa falha foi reconhecida apenas em 2023, quando o Governo de Portugal estabeleceu um modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS a nível nacional, reforçando o envolvimento dos vários atores e a articulação dos diferentes setores na implementação da Agenda.

2. INOVAÇÃO SOCIAL

Sobre o conceito de inovação social, assume-se que se trata de uma realidade que se tem imposto à teoria e não o contrário, e desse facto, com implicações na delimitação de um objeto e enquadramento teórico, tem resultado uma profusão de definições e modelos de análise que já foi descrita como “uma inflação concetual” em que a falta de uma definição exata é acompanhada por um excesso de significado, reflexo dos inúmeros contextos em que o termo é aplicado. Por essa razão, e procurando neste capítulo recensear as principais referências para a inovação social e a sua evolução diacrónica, argumenta-se sobre a delimitação e modelo de análise mais operativos para a investigação. Da constante interceção entre teoria e prática resultaram, nas últimas décadas e no contexto da União Europeia, documentos políticos de estímulo e apoio à inovação social, que serão revisitados, não ignorando a sua contestação. O debate ideológico é um dos temas contemporâneos sobre inovação social analisado, a que se juntam a articulação com a cocriação e o desenvolvimento sustentável, com o intuito de compreender e estabelecer critérios para a parte empírica da investigação.

2.1 Construção do Conceito

Uma comparação pouco habitual na literatura científica é eloquente sobre a discussão em torno da definição de inovação social, sublinhando a ambiguidade que lhe está associada e a dificuldade na adoção de um conceito comum pelos investigadores que sobre ela trabalham: é semelhante às escovas de dentes que são, na prática, todas iguais, mas cada indivíduo tem de ter uma (Eichler & Schwarz, 2019, p. 12).

Analisando 255 artigos produzidos entre 2003 e 2017 que referem inovação social no resumo, estes autores constataam que, na ausência de um consenso sobre a definição de inovação social, o recurso à sua conceptualização tem sido propositadamente ignorado ou evitado, e sugerem uma perspetiva de análise que privilegia a identificação de semelhanças ou pontos de contacto na multiplicidade das abordagens. A evidência leva-os a sustentar a possibilidade de uma articulação direta com os ODS.

A falta de clareza e a concorrência entre aceções que prevalece na investigação em inovação social, com implicações na delimitação de um objeto e enquadramento teórico,

parece relacionar-se com a prioridade dada ao seu desenvolvimento enquanto prática empírica. O mapeamento global desenvolvido em 2018 pelos 25 parceiros internacionais do *SI-Drive*³³, fórum subsidiado pela União Europeia, resultou no escrutínio de mil projetos, permitindo não só confirmar a existência de diferentes e, por vezes, conflitantes aceções de inovação social, como a ausência de um conceito suficientemente desenvolvido e institucionalizado. E essa falha numa compreensão partilhada para a inovação social obstaculiza a sua clara diferenciação de conceitos conexos, como o de empreendedorismo social³⁴, redundando naquilo que se afigura como uma contradição. O esforço teórico dos investigadores não produziu, na mesma medida, consequências ao nível político, fato constatado por uma histórica ausência de referências à inovação social em documentos estratégicos de autoridades públicas, como as Nações Unidas ou o Banco Mundial e mesmo na União Europeia, até ao período de programação 2014-2020³⁵ (Howaldt & Hochgerner, 2018; Sabato et al., 2017). Essa imaturidade enquanto área de investigação é também constatada pela prevalência da literatura cinzenta na produção sobre inovação social, resultando na proliferação de relatórios para aconselhamento político, notas de pesquisa ou listas de tarefas que lhe são associadas (Bekkers et al., 2014; Moore et al., 2012).

Assim, e sobre a perspetiva da utilização política do conceito, Ayob et al. (2016) constata que a sua vaga definição, além de permitir uma referenciação que apenas destaque os aspetos tidos como positivos e de fácil aceitação, pode conduzir a diferentes interpretações, reduzindo as hipóteses de contestação. Por outro lado, essa vocação empírica tem promovido uma certa invisibilidade das práticas implementadas, que, sem sistematização e análise teórica tem consequências a dois níveis: (i.) permanecem limitadas aos contextos territoriais de implementação, não ganhando escala nem sendo replicadas; (ii.) dificulta a avaliação macro aos contributos da inovação para a governança da Agenda 2030 (Nijnik et al., 2019).

³³<http://www.si-drive.eu>.

³⁴A diferenciação entre os dois conceitos é recenseada no ponto 2.3.3.

³⁵A inovação social é referida, neste âmbito, em diversos contextos e foi, desde logo, valorizada pela existência de um instrumento financeiro específico para financiar centralmente a sua dimensão de combate ao desemprego desde 2014: o EaSI – Programa Europeu para o Emprego e a Inovação Social. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=1081>.

Acrescenta-se a ideia de que a diversidade de definições também poderá refletir a diversidade cultural, intelectual e o contexto social, político e económico, no tempo e no espaço em que são produzidas e que decorre do facto já nomeado de constituir uma realidade que se impôs à teoria e não a teoria que criou uma nova realidade (Almeida e Santos, 2017).

Regressando ao trabalho de Eichler e Schwarz (2019, p.12), uma possibilidade para ultrapassar o impasse criado pela profusão de definições, próprio de um campo académico infantil (*“infant academic field”*) é sugerida pela adoção de uma definição básica de inovação, seguindo a argumentação de Schumpeter – *“the doing of new things or the doing of things that are already being done in a new way”*, com o foco nas práticas sociais, assumindo o enraizamento da inovação social na prática empírica, elencando elementos comuns entre os diferentes projetos implementados. Adotando este princípio, os autores retiram da análise aos estudos de caso inscritos nos artigos recenseados, os cinco aspetos mais referenciados pelos projetos de inovação social: identificação de uma necessidade ou problema social; reconhecimento do fator inovação; *performance* ou implementação; resultados; e governança/colaboração.

A análise bibliométrica aos artigos sobre inovação social publicados entre 1970 e 2019 realizada por Foroudi et al. (2021), confirma a avaliação anterior, agrupando os componentes mais citados em quatro *clusters*: oportunidade; prática inovadora; exploração da oportunidade; e valor.

Estes aspetos e componentes podem ser reconhecidos em algumas das definições de inovação social que têm sido utilizadas nas duas últimas décadas, admitindo-se que as definições não são neutras, resultando da seleção de determinados aspetos da realidade, em detrimento de outros, de acordo com os objetivos (políticos ou académicos) que se pretendem alcançar (Sabato et al., 2017). Neste sentido, Pol e Ville (2009) propõem diferenciar as definições de inovação social, relacionando-as com:

- mudanças estruturais ou institucionais (Hamalainen & Heiscala 2007; Moulaert et al., 2005);
- propósitos ou objetivos sociais, mesmo quando os projetos se desenvolvem em setores lucrativos (Mulgan, 2006);

- bem comum para pessoas e planeta, apesar da formulação ser considerada muito ambígua (Centre for Social Innovation, 2008, in Pol & Ville, 2009);
- satisfação de necessidades não atendidas pelo mercado (OSCD, 2011).

Addarii e Lipparini (2017) sugerem uma classificação mais genérica, de acordo com a perspectiva adotada:

- pragmática, a abordagem dominante na União Europeia (Hubert, 2011; Mulgan, 2007; Murray et al., 2010);
- sistémica, associando-a à teoria da resiliência (Westley & Antadze, 2010);
- gestão, mais próxima das práticas empresariais (Phills et al., 2008);
- crítica, enquadrando-a nos processos de base territorial, de mobilização cívica com vista à transformação do modelo social (Moulaert et al., 2005).

As duas categorizações recenseiam algumas das definições mais utilizadas na literatura, sistematizadas cronologicamente e enunciadas na Tabela 2.1, onde se soma uma definição, mais recente, que sumariza a ideia de “conceito chapéu” para a inovação social (Howaldt & Hochgerner, 2018).

Tabela: 2.1: Definições de inovação social

Autor	Definição Inovação Social
Moulaert et al. (2005, p. 1978)	<i>“It refers to those changes in agendas, agency and institutions that lead to a better inclusion of excluded groups or individuals in various spheres of society at various spacial scales (...) is a matter of changes in the dynamics of social relations, including power relations.”</i>
Mulgan (2006, p.146)	<i>“Innovative activities and services that are motivated by the goal of meeting a social need and that are predominantly developed and diffused through organizations whose primary purposes are social.”</i>
Hamalainen e Heiskala (2007, p.59)	<i>“Social innovations are changes in the cultural, normative or regulative structures [or classes] of the society which enhance its</i>

	<p><i>collective power resources and improve its economic and social performance.”</i></p>
<p>Centre for Social Innovation (2008, in Pol & Ville, 2009, p. 15)</p>	<p><i>“Social innovation refers to new ideas that resolve existing social, cultural, economic and environmental challenges for the benefit of people and planet. A true social innovation is system-changing –it permanently alters the perceptions, behaviours and structures that previously gave rise to these challenges. Even more simply, a social innovation is an idea that works for the public good.”</i></p>
<p>Phills et al. (2008, p.36)</p>	<p><i>“A novel solution to a social problem that is more effective, efficient, sustainable, or just than existing solutions and for which the value created accrues primarily to society as a whole rather than private individuals. A social innovation can be a product, production process, or technology (much like innovation in general), but it can also be a principle, an idea, a piece of legislation, a social movement, an intervention, or some combination of them”</i></p>
<p>Murray et al. (2010, p. 3)³⁶</p>	<p><i>“Social innovations are new solutions (products, services, models, markets, processes, etc.) that simultaneously meet a social need (more effectively than existing solutions) and lead to new or improved capabilities and relationships and better use of assets and resources. In other words, social innovations are both good for society and enhance society’s capacity to act”</i></p>
<p>Westley e Antadze (2010, p.2)</p>	<p><i>“A complex process of introducing new products, processes or programs that profoundly change the basic routines, resource and authority flows, or beliefs of the social system in which the innovation occurs”.</i></p>

³⁶Definição adotada posteriormente pelo projeto TEPSI (*The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe*) em 2012 e frequentemente citada em documentos da Comissão Europeia.

<p>Hubert (2011, p. 9)³⁷</p>	<p><i>“Social innovations are innovations that are social in both their ends and their means. Specifically, we define social innovations as new ideas (products, services and models) that simultaneously meet social needs (more effectively than alternatives) and create new social relationships or collaborations. They are innovations that are not only good for society but also enhance society’s capacity to act.”</i></p>
<p>OECD (2011, p. 13)³⁸</p>	<p><i>“Conceptual, process or product change, organisational change and changes in financing, and can deal with new relationships with stakeholders and territories. There is social innovation wherever new mechanisms and norms consolidate and improve the well-being of individuals, communities and territories in terms of social inclusion, creation of employment, quality of life (...) is about satisfying new needs not provided by the market (even if markets intervene later) or creating new, more satisfactory ways of insertion in terms of giving people a place and a role in production.”</i></p>
<p>Howaldt e Hochgerner (2018, p. 21)</p>	<p><i>“A new combination or figuration of social practices.”</i></p>

Como sublinham Murray et al. (2010), todas estas definições acentuam a narrativa de mudança, a demanda por respostas alternativas aos problemas sociais fora do quadro exclusivamente público ou empresarial e a importância da colaboração e das novas relações sociais (onde a tecnologia funciona como facilitador). Neste contexto, retomando o quadro paradigmático de Riley Dunlap (Dunlap, 2008; Dunlap et al., 2000), a emergência do conceito de inovação social pode ser lida enquanto manifestação do Novo Paradigma Ecológico (NEP), cujos valores apontam a um novo tipo de economia, uma

³⁷Trata-se do relatório BEPA (Bureau of European Policy Advisers), *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, que Sabato et al., (2017) consideram um marco na história da inovação social na União Europeia. Definição muito próxima à de Murray et al. (2010).

³⁸Definição utilizada no Programa LEED (Local Economic and Employment Development) da OECD.

“economia social”, que traduz uma mudança de perspectiva sobre o “consumidor”, de ator passivo para ativo. A ênfase está na dimensão humana, na colaboração e na interação, esbatendo as fronteiras entre produção e consumo, reintroduzindo a importância da esfera doméstica na produção das novas necessidades (realidade que se tem acentuado com a digitalização do trabalho, por exemplo). Uma perspectiva que configura igualmente a visão de “consumidor” adotada pelos modelos da cocriação.

Para Lesemann (2012), a realidade que emerge deste novo paradigma sublinha a importância das redes informais nas sociedades contemporâneas, propondo a sua associação direta à inovação social, considerando os comportamentos coletivos informais enquanto uma versão radical de inovação social coletiva. Esta nova atenção e importância conferidas à informalidade permitem uma leitura crítica, marcando uma ruptura com uma “certa forma de fazer ciência”, fundada na perspectiva conservadora de uma construção institucional do desenvolvimento, em que o Estado é visto como promotor da mudança, e que Ilie e During (2012) classificam de discurso governamental da inovação social, que confina as manifestações da inovação dentro da lógica de funcionamento do Estado, negligenciando aquelas que têm uma natureza informal ou espontânea, fruto de um natural dinamismo antropológico da inovação social, e que ganharam escala com a tecnologia e as redes sociais. Esta mudança tem lugar sobretudo em “espaços de transição urbanos” (*transitional urban spaces*), onde se forjam novas realidades sociais, conduzidas por movimentos demográficos como as migrações, pelo peso da economia informal e pelas novas relações sociais que se estabelecem no quotidiano – e onde os novos sonhos também aparecem. Para Lesemann (2012), estas novas realidades precisam de ser descobertas e analisadas, sem preconceitos normativos, enquanto catalisadores de inovação social coletiva, de natureza livre, móvel e fluída. Como referem Pol e Ville (2009, p. 10), o objetivo último da inovação social é ajudar a criar “futuros melhores” (“*better futures*”) e nesse sentido definem a inovação social pura, caracterizada pelo assumido potencial risco de insucesso ou falha no mercado, que implica a necessidade de existência de apoio público ou de outro tipo de financiamento. Esta será também, para os autores, a principal diferença entre inovação social e empresarial, já que a última, mesmo podendo

conter a dimensão de difusora do bem-estar humano, está associada à procura do lucro, através da inovação tecnológica ou de novas estratégias de gestão.

O esforço de sistematização das características comuns às diferentes práticas de inovação social resulta ainda na definição de vários modelos de análise. Estes modelos propõem a análise da inovação social partindo das suas fontes ou atores (Caulier-Grice et al., 2010); das suas abordagens disciplinares e dimensões (Moulaert et al., 2005); dos seus discursos e narrativas (Edwards-Schachter & Wallace, 2017; Hulgård & Ferreira, 2019; Ilie & During, 2012).

Existe, no entanto, um binómio na conceptualização da inovação social que se afigura mais operacional: a sua avaliação enquanto processo ou como resultado. Hubert (2011) sugere uma atenção simultânea às duas dimensões, relacionando os resultados com o tipo de valor gerado pelos projetos inovadores – apontando para o que é “social” no conceito³⁹, e remetendo a dimensão de processo para as novas formas de interação que são criadas. A pesquisa de Ayob et al. (2016) revela que a análise ao conceito na literatura tem sido feita sobretudo enquanto processo, sugerindo a inclusão da sua dimensão política, obrigando por isso à contextualização e simultânea análise macro, às agendas subjacentes, e micro, para avaliação das condições materiais conducentes aos casos de sucesso. Trata-se de uma visão que foi aprofundada na categorização proposta em Maduro et al. (2018), que identifica o nível de maturidade dos ecossistemas nacionais de investimento para o impacto, no contexto dos Estados-Membros da União Europeia. Para André e Abreu (2006), o âmbito dos processos será mais relevante, porque a ideia central de inovação social está relacionada com a mudança social, passando por etapas de inclusão e de capacitação dos sujeitos envolvidos.

À inovação social, enquanto domínio científico, parece assim ainda faltar uma delimitação clara ou fundamentação teórica-metodológica robustamente alicerçada (Pinto, 2020).

Para Bekkers et al. (2014) esta falha decorre das diferentes filiações e áreas de interesse dos investigadores, e tem promovido a dispersão nas abordagens ao conceito, refletida

³⁹Ou seja, um valor que não está relacionado com o lucro, o “valor social”, que pode ser avaliado em múltiplas dimensões.

na variedade de definições existentes. Realidade que decorre, como vimos, da relação direta, fruto do seu enraizamento, entre inovação social e a prática empírica.

Torna-se assim importante delimitar a perspectiva mais operacional de inovação social para o âmbito desta investigação. Por considerar os diferentes elementos distintivos da inovação social – nos seus objetivos, alcance, atores e dinâmicas, opta-se por uma definição ampla que reúna elementos das definições de natureza pragmática e sistémica, de acordo com a categorização de Addarii e Lipparini (2017). Assim, com base nas múltiplas contribuições e debates, propõe-se a seguinte conceção agregadora de Inovação Social:

A inovação social pressupõe uma nova ideia ou solução (produto, serviço, modelo ou processo) que, simultaneamente, responda a uma necessidade social (de forma mais eficaz que as alternativas existentes) conduzindo à criação de novas formas de relacionamento social ou de colaboração e/ou à otimização da utilização de bens ou recursos.

Trata-se de inovações que promovem o bem-estar das comunidades e a sua capacidade para a ação, alterando comportamentos e modelos de governança nos sistemas sociais onde acontece. Ou seja, admitindo os contributos das definições propostas por Murray et al. (2010) e Hubert (2011), acrescentando a importância da territorialidade de um sistema social, como proposto por Westley e Antadze (2010). As duas primeiras são amplamente citadas nos documentos da União Europeia, cujas políticas influenciaram decisivamente o contexto de desenvolvimento da inovação social em Portugal (como será explorado no capítulo três) e atendem ao binómio processo/resultado. Por outro lado, considera-se importante a territorialização da inovação social, de forma a integrar as dinâmicas de participação formais e informais que resultam da sua origem na prática empírica.

Pode assim assumir-se que, no âmbito deste trabalho, a definição de inovação social atende a três objetivos: mudança, colaboração intersectorial e participação, admitindo que são objetivos que se relacionam diretamente com o conceito de desenvolvimento sustentável.

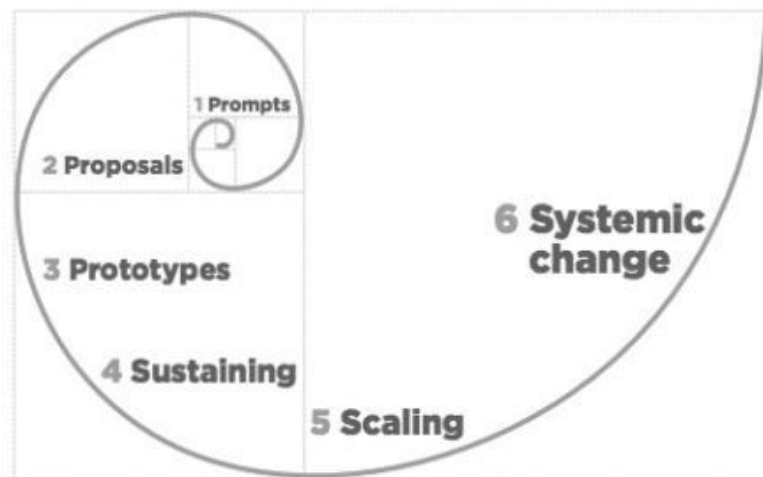
2.1.1 Processos de Inovação Social

Embora as fronteiras que delimitam os processos de inovação social sejam ainda alvo de construção teórica e prática, pode argumentar-se que a análise desses processos tem estado polarizada em duas grandes perspectivas: aquela que se centra no agente, ou seja de natureza individualista e comportamental, por oposição a uma perspectiva de natureza estruturalista, com foco na estrutura e contexto social (Cajaiba-Santana, 2014). Este autor propõe uma terceira perspectiva, de conciliação e sistémica, com base nas teorias institucional e estrutural. Assim integra a análise às instituições, determinantes para as ações coletivas, com o contexto histórico e cultural onde se desencadeiam os processos - e que influenciará os protagonistas individuais.

O modelo espiral (Figura 2.1), adotado pela *Young Foundation*, proposto por Murray et al. (2010), ultrapassa e concilia este debate, atribuindo, na mesma medida, importância às instituições, contextos social e político, e à experiência ou criatividade individuais. Define o processo da inovação social em seis etapas, ou espaços de ação, não necessariamente sequenciais ou presentes em todos os casos. Para os autores, trata-se de uma grelha com utilidade prática, servindo para equacionar os passos e apoios necessários, em cada projeto, de forma a que ideias consigam produzir impactos ou traduzirem-se em resultados. O modelo propõe as seguintes seis fases de desenvolvimento para a mudança sistémica associada à inovação social:

- i.) Motivação, inspiração e diagnóstico (1. *Prompts*) - etapa onde se incluem todos os fatores que promovem a necessidade de inovação, como uma crise ou uma estratégia, mas também as suas inspirações, desde a imaginação criativa ao aparecimento de novas evidências.
- ii.) Propostas e ideias (2. *Proposals*) - é a fase da geração de ideias, com possibilidade de recurso a métodos formais, como os métodos do design de produtos.
- iii.) Protótipos e pilotos (3. *Prototypes*) - etapa de teste das ideias na prática, através de métodos mais formais ou simplesmente por tentativa e erro.

- iv.) Sustentação (4. *Sustaining*) - fase em que as ideias geradas são introduzidas na prática quotidiana. A sua manutenção implica o desenho de modelos de financiamento que garantam sustentabilidade.
- v.) Escala e difusão (5. *Scaling*) - fase de replicação, que poderá significar que determinado projeto ganha escala ou é adotado noutros contextos. A natureza social destas inovações podem implicar um desenvolvimento de natureza mais orgânica, através da transmissão informal de aprendizagens.
- vi.) Mudança sistémica (6. *Systemic Change*) - trata-se do fim último da inovação social, com impactos nas diferentes áreas: pública, privada e social.



Fonte: Murray et al. (2010, p.11).

Figura: 2.1: Modelo espiral da inovação social

O modelo operativo proposto, percorrendo as várias etapas com métodos e ferramentas específicas, sugestões ou enumeração de práticas e exemplos, confirma algumas das questões críticas para a inovação social, reconhecidas na literatura, nomeadamente a visibilidade dos problemas ou das necessidades sociais, as condições para a participação da sociedade civil e o financiamento (onde se incluem os modelos de governança). O diagnóstico dos problemas (etapa 1) que desencadeiam a necessidade de inovação social nem sempre resulta de evidências, como as crises, cortes no financiamento público ou má *performance* dos serviços, interessando tornar visíveis as suas causas, mais do que os sintomas. A pesquisa, mapeamento e recolha de informação são assim ferramentas para

a inovação social. A imaginação ou a atenção às denúncias por parte dos órgãos de comunicação social também não serão negligenciáveis. Outro ponto crítico é a participação e o envolvimento de toda a constelação de interesses e atores para o desenvolvimento da inovação social e a assertividade da solução proposta. No caso de envolver o setor público, a participação dos cidadãos relaciona-se ainda com a natureza e a forma de intervenção, com questões de confiança, legitimidade e representatividade, como referido no capítulo anterior nomeadamente sobre a realidade portuguesa. O papel intermediário das instituições, o recurso aos media, a cocriação, ou ainda as caixas de sugestões, as petições, as assembleias de cidadãos, os orçamentos participativos, as conferências ou workshops são exemplos de ferramentas propostos para promoverem e, sobretudo, facilitarem a participação. A falta de recursos, diagnosticada não só para a prototipagem dos projetos como para a sua implementação e sustentabilidade futura, levanta a questão do financiamento, crítica na inovação social. Os modelos de financiamento distanciam-se da lógica da economia de mercado, exigindo apoios públicos ou privados, como assinalado por Pol e Ville (2009), e modelos adequados de governança, com foco nas práticas colaborativas. Ferramentas como o *crowdfunding*, bolsas, subsídios, títulos de impacto social, empréstimos convertíveis, filantropia e responsabilidade social empresarial, são citadas, embora o papel das políticas públicas, enquanto fator promotor da viabilidade dos projetos e redutor dos riscos percecionados por eventuais co investidores, seja tomado como decisivo no processo de institucionalização da inovação social (Murray et al., 2010).

O reconhecimento da importância das políticas públicas na promoção da inovação social inspirou a proposta de Moore et al. (2012). Os autores recorrem à lente da teoria da resiliência⁴⁰ e às quatro fases do seu ciclo adaptativo para relacionarem – numa perspetiva de adequabilidade – o processo da inovação social com as políticas públicas mais eficazes. Assim o processo de inovação social terá quatro fases às quais devem

⁴⁰A Teoria da Resiliência surge na década de 70 do século XX, associada aos estudos na área da ecologia, com o pressuposto de que um ecossistema resiliente é dinâmico e está em constante adaptação, através de um ciclo de quatro fases: origem, reorganização, exploração e conservação, que se sucedem perpetuamente. A sua descrição gráfica surge através de um “8” na horizontal.

corresponder políticas públicas específicas: origem, reorganização, exploração e conservação.

A última fase, de conservação, dirige-se a dois dos aspetos mais críticos para a inovação social: a sua institucionalização e possível disseminação. Nesta etapa, os autores sugerem a adoção de políticas públicas que facilitem a avaliação dos processos e o aparecimento de novos financiamentos⁴¹. Mais do que recensear as diferentes propostas políticas para cada uma das fases, interessa reter a ideia de que o processo da inovação social evolui por etapas cuja implementação e sucesso está dependente de políticas públicas adequadas que, por sua vez, são alimentadas pelos resultados desses mesmos processos, configurando aquilo que Maduro et al. (2018) apelidam de premissa da circularidade contemporânea (Figura 2.2).

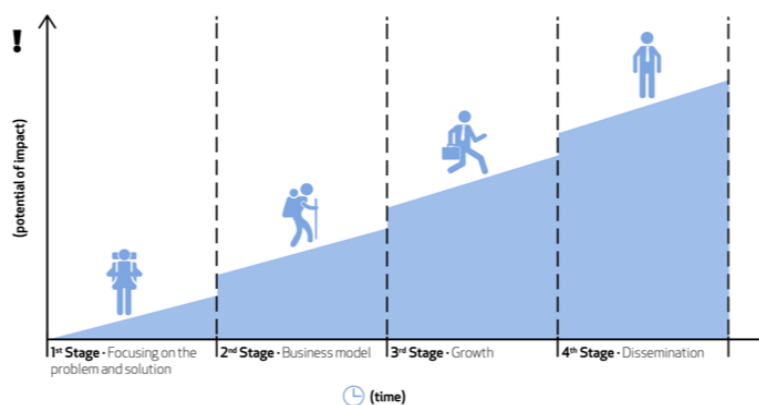


Fonte: elaboração própria a partir de Maduro et al. (2018) e Moore et al. (2012).

Figura: 2.2: Modelo da circularidade da inovação social

Em Portugal, a teorização do processo de inovação social realizada pelo IES-SBS *Social Investment Lab* (2014) retirou à sugestão de Moore et al. (2012) a sujeição às políticas públicas, definindo um modelo por etapas sequenciais que começam com a formulação da ideia inovadora até à maximização possível da solução proposta, numa linha que relaciona os eixos tempo e impacto (Figura 2.3).

⁴¹Entre os casos práticos citados encontra-se um projeto académico financiado pelo governo britânico com o objetivo de avaliar o sucesso das políticas antitabágicas nos diferentes países onde existem, de forma a aconselhar a promoção de políticas semelhantes naqueles onde ainda não foram implementadas (Moore et al., 2012, p.102, 103).



Fonte: Frazão et al. (2015, p.19).

Figura:2.3: Modelo por etapas da inovação social

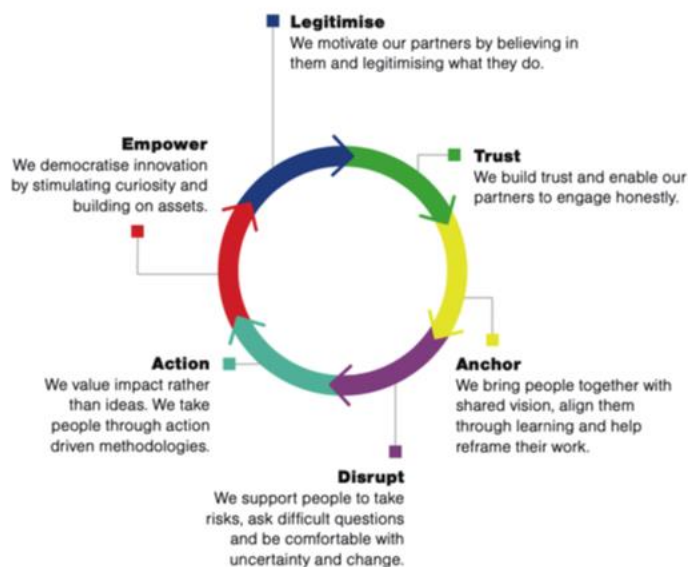
Mais recentemente, e perante a constatação de que grande parte dos projetos de inovação social não consegue ir além das três primeiras etapas do modelo espiral da Inovação Social de Murray et al. (2010) - motivação, propostas e protótipos, surgiram propostas alternativas para a análise do processo da inovação social.

A complexidade e inter-relação dos desafios globais a que inovação social responde, onde podemos incluir os ODS, e o facto da inovação não constituir um processo linear são argumentos para a adoção dessas alternativas de análise, assumindo o peso das condições de contexto (organização política, económica e social) no sucesso das iniciativas em diferentes países ou regiões, mas sobretudo na falha da sua replicação (Addarii & Lipparini, 2017). Estes autores propõem uma abordagem de natureza sistémica à inovação social, identificando sete grandes áreas onde existe maior possibilidade de ter impacto transformativo:

- bem-estar e capacidade institucional;
- confiança e democracia;
- competências e o futuro do trabalho;
- novas tecnologias da informação e interações *on-line/off-line*;
- novos instrumentos financeiros;
- renovação urbana;
- interdependências globais.

Argumentam que o modelo espiral para o processo de inovação social não responde às necessidades colocadas pela sua dimensão sistêmica e que a mudança social é uma fonte para o empreendedorismo tão importante quanto a tecnologia. Para estes autores, o modelo espiral resulta de uma conceptualização a-histórica (“*non-historical*”), reducionista e pragmática da inovação social, entendida como algo positivo por si só, que redundou na última década numa busca infrutífera por “unicórnios sociais”. Exemplos como a disseminação da agricultura e alimentação biológicas ou o comércio justo mostram, pelo contrário, que o fator determinante para o sucesso de uma iniciativa inovadora é a mudança de valores entre consumidores e investidores. Sendo essa a transformação que a inovação social deve promover. A integração desta dimensão sistêmica na operacionalização da inovação social, implicará o desenho de um processo não linear.

A globalização e a interdependência dos problemas sociais criaram o que já foi apelidado de sociedade em rede, cujas ligações e interconexões constituem a base do modelo sugerido por Pulford (2018). Para a autora, a visibilidade dos problemas, mas também das soluções, a capacitação de indivíduos e organizações, e a aprendizagem são estimuladas pela conexão de pessoas e organizações e pela partilha de experiências. A construção e manutenção destas redes, com dimensão variável, é estruturante para o processo da inovação social: *“supporting shared learning is a valuable way of accelerating how frequently deployable insights are developed, scaled and, finally, spread”* (Pulford, 2018, p.212). O modelo circular proposto (Figura 2.4), adotado pela rede SIX - *Social Innovation Exchange*, foi construído com o objetivo de promover e sustentar redes de inovação social, sugerindo ainda a existência de um forte suporte administrativo partilhado.



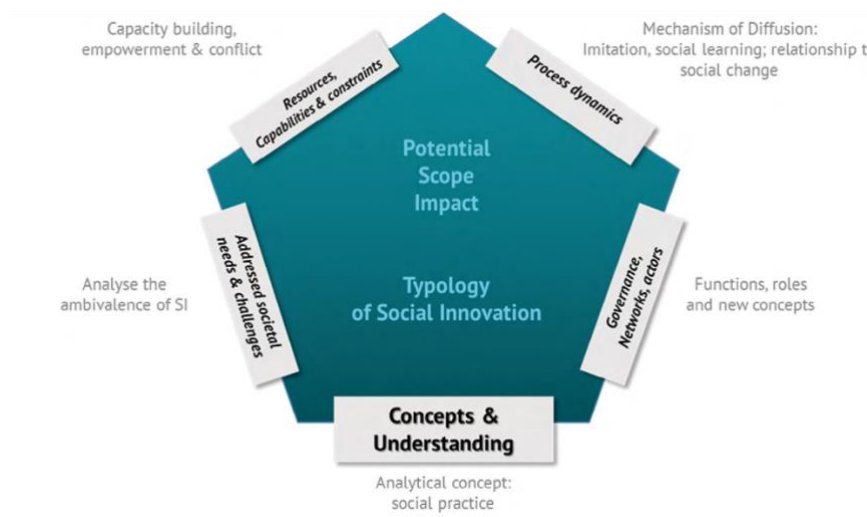
Fonte: Pulford (2018, p.212).

Figura: 2.4: Modelo em rede da inovação social

A criação de relações de confiança, o estímulo a visões partilhadas através da aprendizagem, a assunção dos riscos e de práticas disruptivas, a valorização do impacto e das metodologias para a ação, a democratização da inovação promovendo a curiosidade e a motivação pela legitimação dos projetos, são ferramentas para a criação das redes de inovação social. Esta ideia parece ter sido inspiradora do conceito de ecossistema de inovação social, cuja definição é citada nos documentos mais recentes da Comissão Europeia⁴², para ajudar a compreender como as iniciativas de inovação social se integram e envolvem em redes de relações construídas com base na confiança, valores comuns e princípios partilhados entre os seus membros (incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil, empresas sociais e privadas, instituições financeiras, autoridades públicas e instituições de ensino e investigação), que se beneficiam reciprocamente. Churi et al. (2019) definem os ecossistemas de inovação social como ambientes ou contextos

⁴²Call for expression of interest for indirect management of the Social Innovation+, Annex B - *Explanatory memo: ESF Social Innovation+*. Julho 2021, p.6. Disponível em: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/selection-entrusted-entity-indirect-management-initiative-esf-social-innovation>.

propícios ao desenvolvimento dos projetos, assentes na convergência de ações e interações entre os diferentes atores, suas culturas, normas e infraestruturas de suporte. Constituem-se como o primeiro passo no sentido da institucionalização da inovação social, processo que implicará o atendimento de algumas outras premissas como o pleno acesso a recursos essenciais ou o desenvolvimento de um repertório de empreendedorismo institucional, redundando no desafio, alteração ou substituição das práticas dominantes, face às quais é definido o significado inovador das iniciativas (Pel et al, 2020). Neste ponto Mehmood (2016) sublinha o preconceito da replicabilidade como potencial obstáculo à disseminação – e por essa via institucionalização, da inovação social, sugerindo em alternativa a lógica da adaptabilidade. De acordo com o autor, as ideias, os conceitos e as técnicas só evoluem pela experimentação, e nesse caso os exemplos de sucesso devem ser inspiradores, promovendo a sua adaptação aos contextos micro, ou seja, às necessidades e desafios das comunidades e das suas práticas. Com base na teoria das práticas sociais e analisando resultado empíricos, Howaldt e Hochgerner (2018) sustentam um modelo em pentagrama (Figura 2.5) que sumariza, não linearmente, a complexidade e ambivalência da inovação social, além das suas dimensões fundamentais: necessidades e problemas; recursos e constrangimentos; aprendizagem e mudança social; atores, redes de interesses e modelos de governança; práticas sociais.



Fonte: Howaldt e Hochgerner (2018,p.18).

Figura: 2.5: Modelo pentagrama da inovação social

Para os autores, mais do que uma proposta de modelo de análise para o processo da inovação social, o pentagrama fornece uma ferramenta para a análise dos projetos ao longo dos seus ciclos de vida, desde a idealização, implementação e impacto. Ou seja, para ser aplicado em cada uma das fases identificadas em modelos anteriores (Moore et al., 2012; Murray et al., 2010), recorrendo a uma definição ampla de inovação social enquanto “conceito-chapéu”⁴³.

Apesar da multiplicidade de propostas, conclui-se pela necessidade de uma atenção simultânea ao binómio processo/resultados da inovação social, como sugerido por Hubert (2011)⁴⁴. Abordagem que pode resultar, na prática, na avaliação da inovação social através de uma combinação entre “*outputs*” e “*outcomes*”, de acordo com a diferenciação semântica sugerida em Maduro et al. (2018, p. 35) ou por Weaver e Kemp (2017). Para os autores citados, uma visão positivista da avaliação é insuficiente para a dinâmica da inovação social, sendo relevante essa distinção semântica e operacional entre o *Output* - o resultado de determinada atividade nos seus beneficiários; o *Outcome* - o efeito de mudança nas vidas dos beneficiários e de outros; resultando no Impacto – que engloba ainda o alcance dessa mudança, remetendo à ideia de valor social criado (Audretsch et al., 2022).

Este duplo critério para avaliação aumenta as possibilidades de validação dos projetos, ponto crítico reconhecido na literatura para o seu financiamento, público e privado (Maduro et al., 2018; Moore et al., 2012; Murray et al., 2010; Pol & Ville, 2009).

2.2 Fundamentos e Tensões: uma Perspetiva Histórica da Inovação Social

Olhando para um passado recente, Mumford (2002) encontra exemplos de inovação social com o desenvolvimento de novas ideias sobre a organização social ou pela promoção de novas formas de governação ou ainda pelo estímulo a novos movimentos sociais nos legados de Henry Ford, Karl Marx e Martin Luther King. Para o autor, a inovação social esteve também presente na introdução de novas práticas sociais, dos

⁴³Howaldt e Hochgerner (2018, p.21) definem inovação social como “*new combination or figuration of social practices*”.

⁴⁴Para Frazão et al. (2015), esta perspetiva foi inicialmente avançada por Phills et al. (2008), definindo inovação enquanto processo e resultado, sendo que, em ambos os casos, teria de cumprir dois critérios: (i.) de novidade, e (ii.) significar um progresso relativamente às alternativas pré-existentes.

modelos de trabalho colaborativo ou no aparecimento de novas oportunidades de negócio, e assim a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), dos escuteiros ou dos horários de trabalho flexíveis são exemplos de inovação social. Da mesma forma, e mais recentemente, refere-se o aparecimento das redes de *carsharing*, das cooperativas de produção de energia ou das plataformas de comércio justo.

A agenda de investigação sobre inovação social está profundamente entrelaçada com este campo emergente de ação e prática. E o mantra sobre a inovação social, enquanto narrativa *da e para a ação*, pode ser também lido na perspetiva da sua evolução histórica, de onde se pretendem destacar as visões que permitem enquadrar a inovação social enquanto resultado da vontade de transformar ideias em ação para responder a necessidades sociais e de como os indivíduos – e as suas comunidades - conseguem criar respostas inovadoras, muitas vezes a partir de experiências locais de pequena escala. Existe uma relativa unanimidade entre os autores na identificação do momento ou oportunidade para a disseminação da ideia e das práticas de inovação social, assumindo uma visão assente nos racionais e nas relações de poder das sociedades capitalistas modernas. A inovação social encontrou na década 90 do século XX uma oportunidade para florescer, primeiro enquanto fruto do contexto económico e social de então - onde se destacam o desenvolvimento tecnológico e o seu impacto no mercado de trabalho e a crescente polarização entre setor público-antiquado e privado-dinamizado (Pires, 2015), um contexto reafirmado pela crise económica e financeira subsequente⁴⁵. No início do século XXI, a inovação social foi também uma oportunidade para os mercados financeiros e as empresas mostrarem que “têm coração” e podem ajudar na resolução dos problemas sociais (Ferreira, 2018), quantificando este novo segmento do setor - o investimento de impacto - em 2020 em 715 mil milhões de dólares (cerca de 585 mil milhões de euros)⁴⁶.

⁴⁵Sobre este ponto, Ilie e During (2012) referem que a adesão à inovação social aparece sobretudo em dois contextos geográficos, na América do Norte (EUA e Canadá) e na Europa, enquanto resposta aos problemas económicos internos, mas também pela possibilidade da inovação social, enquanto modelo replicável, poder contribuir para a preservação da influência dos dois blocos económicos a nível global. Os autores argumentam com o facto do debate sobre inovação social na Ásia não ter ultrapassado os círculos académicos.

⁴⁶De acordo com o relatório anual do GIIN (*Global Impact Investing Network*), *Annual Impact Investor Survey 2020*. Estes valores referem-se ao volume de ativos sob gestão que se destinam especificamente a financiar

Esta perspetiva, oriunda das ciências da gestão e das organizações privadas, é lida como uma visão *mainstream* da inovação social, filiada no pensamento de Schumpeter, “*the first to underline the necessity of social innovation in order to guarantee an economic effectiveness that would parallel technological innovation*” (Schumpeter, 1942 conforme citado em Moulaert et al., 2005, p.1974), com o objetivo de integrar valores sociais e ecológicos no quadro das agendas e estratégias empresariais: “*If we were engaged in a mainstream debate on innovation, we would argue that an innovation process is effective if it contributes to higher productivity and greater competitiveness of a firm, an organisation, a community*” (Moulaert et al., 2005, p. 1976). Neste âmbito *mainstream*, estes autores reconhecem que a literatura sobre inovação social ficou praticamente confinada às ciências económicas da gestão e administração empresarial numa dimensão estratégica, embora a inovação social tenha inspirado outras três áreas de investigação, onde o interesse pelo conceito também se tem desenvolvido: artes e criatividade, desenvolvimento territorial, ciência política e administração pública.

A ligação da inovação social ao conceito de desenvolvimento sustentável torna-se um traço distintivo na segunda década do século XXI, na Europa, no contexto da agenda de grupos de investigação em ciências sociais, financiados na sua maioria por programas da Comissão Europeia. A inovação social é legitimada e utilizada enquanto elemento narrativo para uma mudança de paradigma de desenvolvimento na Estratégia Europa 2020 de mitigação à crise económica e alterações climáticas ou a outras questões globais, genericamente identificadas sob a designação de “grandes desafios” (“*grand challenges*”): crescimento económico, desemprego, mudanças climáticas, envelhecimento, exclusão social e inovação do setor público (Edwards-Schachter & Wallace, 2017, p.18). Neste contexto, o investigador britânico Geoff Mulgan relaciona a inovação social com a necessidade de se anteciparem as dinâmicas sociais num futuro de carbono zero, nomeadamente o seu impacto no mercado de trabalho:

projetos e iniciativas com impacto social. O crescimento deste mercado é assinalável nos últimos anos: 508B USD (2019), 228B USD (2018), 114B USD (2017).

The key message of social innovation is that the scale of change needed in the next few years simply can't be achieved just by top-down government policy or by grassroots action (...) Social innovation has a central role to play in mobilizing society as a partner in this work (Mulgan, 2019, paragrafo 13).

Moulaert et al. (2017) admitem, contudo, que é possível traçar uma evolução da ideia de inovação social anterior a este momento contemporâneo, uma história “pré-acadêmica”, identificando pelo menos duas abordagens: em Godin (2012), examinando a historiografia da expressão, fazendo-a remontar aos movimentos sociais do século XIX; ou procurando por eventos que configuram a evolução do que hoje é designado por inovação social.

Pacheco (2016) situa historicamente a primeira linha de análise da inovação social no quadro da sociologia política, enquanto argumento para o debate teórico sobre a transformação da sociedade, ao abordar ao papel da sociedade civil na mudança social, convocando os contributos de Weber e Durkheim. Max Weber definiu a relação entre inovação e a ordem social, pelo impacto para a mudança social de comportamentos até então considerados pouco comuns ou diferentes. Emile Durkheim considerou as inovações sociais enquanto inovações na organização do trabalho e da sociedade (Hubert, 2011). Esta associação entre inovação social e mudança social é explorada por Mumford (2002), que encontra antecedentes históricos que permitem remontar a genealogia da inovação social ao século XVIII e às ideias de Benjamim Franklin, referindo que a inovação social constitui a geração e a implementação de novas ideias a propósito das relações sociais e da organização social que, através de uma nova ideia, processo ou método, visa a criação de alterações nos procedimentos anteriores capazes de gerar valor social. Para Sá (2015), esta definição vem integrar o conceito de inovação social no largo conjunto de iniciativas que procuram responder a necessidades sociais, emergindo, na maioria dos casos, da sociedade civil e fortalecendo-a com os seus resultados positivos. A inovação social ganhou assim terreno numa sociedade mais instruída, por isso mais consciente dos seus direitos, e globalizada, permitindo o aumento sem precedentes da atividade e da influência no destino coletivo por parte de organizações e movimentos da sociedade civil (Almeida e Santos, 2017).

O quadro de relacionamento com a sociedade, entendida aqui enquanto o todo cidadão, permite identificar outra ideia historicamente subjacente à inovação social: o facto de emergir fora das instituições e frequentemente contra elas, sendo o resultado de uma mobilização em torno de um objetivo, protagonizada informalmente por um movimento social ou, com uma matriz mais estruturada, por uma organização (André & Abreu, 2006). Godin (2012) sugere que a inovação social contém as “sementes do sonho” (Chambon et al., 1982 como citado em Godin, 2012): consenso social, democracia, contracorrente e ecologia, integrando um conjunto semântico que, a espaços, ressuscita no léxico das sociedades, com o objetivo de enfatizar a importância do que é “social”. Nesse âmbito, o seu pioneiro aparecimento, enquanto representação do pensamento socialista do século XIX, teve uma conotação negativa associada ao radicalismo e à reforma social. Só no século XX, o conceito perdeu parte dessa orientação pejorativa, pela associação a uma mudança social de carácter humanista e igualitário, apresentando duas características fundamentais nas teorias sociais mais recentes: no mundo anglo-saxónico enquanto uma correção aos efeitos da inovação puramente tecnológica, no mundo francófono remetendo para a contestação ao Estado e às suas instituições (Godin, 2012). No primeiro caso, uma escola de pensamento, que integra um conjunto alargado de organizações (NESTA, *Stanford S.I. Review*, *US White House Office for SI*; *European Programme for Social Change and Innovation*), tem privilegiado a análise e a promoção da inovação social, desenvolvendo ferramentas para a sua implementação e avaliação. No segundo (onde se destaca o trabalho de Frank Moulaert e do CRISES⁴⁷), com maior proximidade às ideologias de esquerda, privilegiando o não institucional, a alternativa e o marginal: a comunidade e as organizações não lucrativas são consideradas fontes da inovação social e também objeto da maioria dos estudos. Para MacCallum et al. (2009) a inovação social, abordada nesta linha, constituiu recurso de práticas e narrativas políticas emergentes enquanto alternativa à lógica de mercado, expressando as ideias de reciprocidade e solidariedade. Moulaert et al. (2017) distinguem três ondas de mobilização social na segunda metade do século XX, que configuram esta ideia: a primeira nas décadas de 60 e

⁴⁷CRISES – *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales* (Canadá).

70, de emancipação radical; nas décadas de 80 e 90, a mobilização associada ao desenvolvimento urbano e comunitário; e a última, centrada na economia social e solidária, setor que recebeu novo ímpeto após a crise financeira de 2008.

Semanticamente, esta dinâmica sublinha a centralidade nas pessoas, que contraria a hipótese ou afirmação de uma relação privilegiada entre a palavra inovação e tecnologia. Como argumentam Howaldt et al. (2016), as mudanças que têm acontecido nas sociedades contemporâneas, nomeadamente aquelas que a Estratégia Europa 2020 já identificou como “grandes desafios”, estão a conduzir a uma mudança no paradigma da inovação. A inovação tecnológica, própria de um modelo de desenvolvimento económico industrial (novos produtos e novos processos industriais) mostrou-se insuficiente para atender ao desenvolvimento de uma economia também fundada no conhecimento e nos serviços: com as inovações sociais, a novidade não se manifesta através de artefactos tecnológicos, mas ao nível das práticas sociais. A proposta de um novo paradigma de inovação visa integrar os conceitos de tecnologia com as novas práticas sociais:

“technology can be, an enabler, an instrument, a supporter, a form of substantiated knowledge, and a prerequisite for diffusion” (Howaldt & Horchgerner, 2018, p. 21),

sobretudo quando se trata das redes sociais e das tecnologias móveis. Contudo, os autores alertam que esta acessibilidade tecnológica potencialmente garantida, pode excluir o debate sobre as condições para a participação de toda a sociedade civil.

Geoff Mulgan e Frank Moulaert sublinham, respetivamente, a dimensão cultural e a dimensão de governança política da inovação social, para traçarem os caminhos da sua evolução. Mulgan torna evidente a base cultural da inovação social, seja pela lente daqueles que privilegiam a iniciativa de um grupo reduzido de indivíduos - heróis, ativistas ou gente impaciente - enquanto motores da mudança social; seja pela perspetiva dos que, com o mesmo objetivo, enfatizam a importância dos movimentos sociais, como o feminismo ou o ambientalismo: *“both call attention to the cultural basis for social innovation—the combination of exclusion, resentment, passion, and commitment that make social change possible”* (Mulgan, 2006, p.148).

Moulaert (2020) reconhece a marca territorial da inovação social, encontrando nas comunidades de proximidade, as vizinhanças ou os bairros urbanos por exemplo, a

emergência de novas disponibilidades de envolvimento cívico. Estas comunidades inovadoras têm sido, para o autor, palco privilegiado para o aparecimento de novas formas de governança, que respondem às novas dinâmicas sociais, através do compromisso entre os modelos verticalizados de governança - *top-down*, e as formas de colaboração *bottom-up*, propondo o conceito de "*bottom-linked governance*". Trata-se de "uma nova forma de parceria de proximidade envolvendo diferentes atores, aplicada a uma determinada unidade territorial e dimensão temporal com diferentes objetos e níveis de influência", como escreve Mota (2020). Para o investigador português, a discussão sobre uma nova relação entre as dinâmicas cidadãs e as formas de governo, partindo de uma escala local, está em certa medida a promover um regresso às formas primitivas de dialética no espaço público, onde se podem experimentar formas coletivas de deliberação e ação. A análise empírica às novas dinâmicas de governança tem revelado que o conceito de *bottom-linked governance* se tem desenvolvido simultaneamente enquanto condição e resultado da inovação social, na medida em que revela as reais necessidades das comunidades e as falhas nas instituições políticas (locais) para as resolver, permitindo experiências de uma "politização inclusiva", corrigindo alguma da ingenuidade associada à crença de que as políticas *top down* podem ser integradas pela simples multiplicação de iniciativas *bottom-up*, sem existir uma trajetória de confrontação, negociação e cocriação, conducentes à re- institucionalização das relações entre Estado e sociedade civil. A territorialização destes modelos permite o cumprimento dos critérios de tangibilidade e proximidade com a realidade necessários, admitindo-se uma adaptação posterior a escalas mais globais (Moulaert et al., 2019). Na prospetiva futura da inovação social, esta dinâmica política é sublinhada enquanto tendência para o seu desenvolvimento na Europa, para reforço das instituições democráticas e combate aos populismos.

A defesa de uma conceptualização da inovação social enquanto processo com dimensão política e a importância da análise macro às agendas associadas às políticas de inovação social justificam ainda uma outra leitura, mais crítica, olhando para a inovação social enquanto "cortina de fumo" para o desinvestimento ou mesmo corte no financiamento

de serviços públicos por parte do Estado, naquilo que Fougère et al. (2017) designam como narrativa de legitimação do neoliberalismo.

Ayob et al. (2016) situam geograficamente esta ênfase política emergente na União Europeia e nos Estados Unidos, onde as políticas públicas de inovação social têm vindo a chamar os atores das organizações não lucrativas ou do setor privado a assumirem o papel de cocriadores de inovação social, o que, em aparente contradição, é visto pelos próprios enquanto uma forma mais radical de inovação social. Recenseando os artigos publicados entre 1989 e 2013⁴⁸, os autores traçam a história da conceptualização da inovação social, identificando, ao longo desse período, duas grandes linhas de abordagem que a afastam das raízes de âmbito sociológico e a colocam sob análise política. A primeira, com um traço mais individualista, aborda a inovação social numa dimensão utilitária enquanto resultado, ou seja, enquanto uma melhoria decorrente de qualquer tipo de inovação. É descrita no âmbito de uma tradição “fraca” ou “utilitarista”. A segunda, com foco no processo colaborativo entre grupos ou atores com interesses divergentes e na reestruturação das relações de poder que esse processo promove, é identificada como tradição “forte” ou “radical”. Ao assumirem que inovação social é um “conceito contestado”⁴⁹, não consensual e aberto a diferentes interpretações, traçam a sua evolução em cinco fases, que podem ajudar a sintetizar a diacronia histórica da análise à inovação social.

Entre 1989 e 1993 as referências ao conceito demonstram existir pouco consenso entre os diferentes autores que, de uma forma geral, colocam o foco nos aspetos positivos da inovação social, sobretudo ao nível de uma melhoria nos relacionamentos sociais.

Entre 1994 a 1998 sobressaem as abordagens às práticas empíricas, centradas nas experiências reais e com pouca análise concetual, onde os impactos sociais da inovação tecnológica são tomados por inovação social, assumida sobretudo como resultado (citam

⁴⁸Ayob et al. (2016) assumem que o conceito é abordado na literatura científica sobretudo a partir das décadas de 80 e de 90 do século XX. McGowan et al. (2017) encontram referências à inovação social na literatura científica desde a década de 50 do século XX, contudo reconhecem que até ao século XXI o termo foi usado numa dimensão descritiva e não analítica.

⁴⁹Com base na definição de Gallie (1956), que reconhece cinco características num conceito contestado: valorizado, internamente complexo, identificado como conceito contestado, aberto e sujeito a mudanças no tempo.

o exemplo da vulgarização doméstica do uso dos aspiradores, que é entendida enquanto fator promotor da igualdade de gênero).

O aparecimento dos primeiros sinais de divergência, que conduzem às duas grandes linhas de análise, colocando a inovação social enquanto resultado ou enquanto processo, acontece no período entre 1999 e 2003. Os autores sublinham o contributo do trabalho de Mumford (2002) que vem definir a inovação social enquanto um processo decorrente das novas relações sociais estabelecidas entre diferentes grupos com objetivos comuns, abordagem que fará emergir a ligação à literatura da cocriação.

Entre 2004 e 2008 acentuam-se as divergências entre a perspectiva crítica e a utilitária da inovação social. Por um lado, enquanto resultado de uma radicalização da linha de análise focada nos processos de inovação social, procurando as consequências ao nível das relações de poder decorrentes das alterações nas relações estabelecidas entre os diferentes atores. Por outro, a emergência da literatura associada às ciências empresariais, privilegiando a abordagem mais utilitária, com foco no valor criado pela inovação social (por exemplo os trabalhos de Mulgan, 2006 e Phills et al., 2008). Neste contexto, retomam-se as referências a Pol e Ville (2009) e à ideia de inovação social “pura” (com necessidade de financiamento público), por oposição a “*business innovation*” cujo objetivo, mesmo tendo impacto social, é a procura de lucro; e à crítica de Moulaert et al. (2005, 2007) ao discurso “utilitário” sobre a inovação social que acomoda o racional neoliberal, defendendo uma perspectiva em que inovação social remete a um conjunto de práticas que poderão significar maior inclusão e justiça sociais, atuando sobre as relações de poder existentes, sobretudo a um nível territorial localizado. Neste período, a singularidade da dimensão espacial da inovação social é sublinhada, pela análise das redes colaborativas locais e das novas relações intercomunitárias (por exemplo a emergência das redes de *carsharing*).

Finalmente, entre 2009 e 2013, os autores identificam uma fase de convergência nas abordagens, combinando a análise das novas relações sociais com o impacto social. Nesse sentido recorrem à definição já citada de Murray et al. (2010) como o melhor exemplo dessa convergência e que se tornará num discurso normativo da inovação social, adotado em 2014 pela União Europeia. Esta apropriação da inovação social vem sublinhar a

importância da sua dimensão política, fundamental para a análise e debate contemporâneos, onde se inclui a crítica a uma agenda que tendeu a transformar a narrativa da inovação social num discurso de legitimação de políticas neoliberais no combate à crise financeira na União Europeia, que se traduziram no desinvestimento público (Fougère et al., 2017; Reynolds et al., 2016). Será assim importante, num primeiro momento, identificar as principais políticas europeias de incentivo à inovação social.

2.2.1 Políticas Europeias de Incentivo e Apoio à Inovação Social

Desde o início do século XXI, a ideia de inovação social tem sido incorporada nos documentos estratégicos da União Europeia. A análise diacrónica aos documentos produzidos entre final do século XX e 2014, realizada por Sabato et al. (2017) conclui que esse processo aconteceu por etapas sucessivas, começando por referências vagas, embora denotando um apoio tácito à inovação social, até às referências mais recentes em que o conceito é nomeado explicitamente enquanto instrumento para a ação política. Os autores assinalam diferenças antes e depois de 2010, o ano em que foi publicado o relatório BEPA⁵⁰ (Hubert, 2011), cuja conclusão “[the] need to actively promote a widespread adoption of social innovations as a component of the EU tool box for effectively addressing poverty, generating sustainable wealth and well-being and promoting a learning and participative society”, (Hubert, 2011, p. 117) foi utilizada como argumento nas opções da Estratégia Europa 2020, no âmbito da reforma do Estado Social, encarando os problemas sociais enquanto um risco mas também como uma oportunidade de mudança.

Durante a última década do século XX e a primeira década do século XXI, identificam-se várias iniciativas da Comissão Europeia, em diferentes áreas da ação política, cujo elemento chave visou a promoção da participação das comunidades no design e implementação dos projetos que lhes eram destinados. Foi o caso das iniciativas URBAN I (1994-1999) e URBAN II (2000-2006), financiadas pelo Fundo Europeu de

⁵⁰Constituído por especialistas em várias áreas da ação política, o BEPA - *Bureau of European Policy Advisers* teve como missão fornecer ao Presidente e à Comissão Europeia aconselhamento sobre temas relevantes para as futuras políticas europeias. A partir de 2014 foi renomeado como *European Political Strategy Centre*.

Desenvolvimento Regional (ERDF – *European Regional Development Fund*), as LEADER E LEADER + (1991-2006) e ainda a EQUAL (2000-2006), dirigida ao combate às desigualdades laborais, com base em cinco prioridades: parcerias, capacitação, cooperação transnacional, inovação e disseminação de soluções inovadoras. Nos documentos relativos a todas estas iniciativas, a inovação social não é considerada como um objetivo específico e raramente a denominação foi recurso semântico explícito, embora as iniciativas estivessem *de facto* a promovê-la tacitamente e a apoiar projetos socialmente inovadores (Sabato et al., 2017) ⁵¹.

A Estratégia de Lisboa Renovada, aprovada pelo Conselho Europeu da primavera de 2005, previa a elaboração e implementação por cada Estado-Membro de um Programa Nacional de Reformas, focado no crescimento e no emprego e assente num conjunto de políticas e instrumentos financeiros com relação à inovação social, com recurso aos Fundos Estruturais (2007-2013) – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Social Europeu (FSE). Também nestes casos, Sabato et al. (2017) reconhecem que, embora só raramente tenha sido nomeada entre os objetivos ou decisões nos documentos relativos às iniciativas⁵², elas apoiaram efetivamente o desenvolvimento da inovação social na Europa, nomeadamente os Fundos Estruturais, em três aspetos: (i.) numa perspetiva de mudança sistémica, as intervenções dos Fundos Estruturais (e sobretudo do FSE) basearam-se no princípio de parceria entre o setor público, parceiros sociais e organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de arenas mais participativas nas políticas sociais; (ii.) financiaram projetos socialmente inovadores; e (iii.) suportaram iniciativas para a promoção da cooperação transnacional e troca de boas práticas.

O BEPA (Hubert, 2011) calculou um total de mil milhões de euros investidos em iniciativas de natureza socialmente inovadora, neste período, pelos Programas Operacionais (PO) do FSE, destacando aqueles que se dirigiram ao apoio ao empreendedorismo, enquanto

⁵¹Os autores assinalam como exemplo o texto do grupo de trabalho para as prioridades “inovação e disseminação das soluções inovadoras” que refere explicitamente as inovações sociais, definindo-as como “*changes in organisational values, structures and processes, and in linkages between institutions*” (EQUAL *Managing Authorities* 2006, p.3, in Sabato et al., 2017 p.151).

⁵²O FSE insta à generalização dos princípios do Programa EQUAL, onde a referência à inovação social existe (Sabato et al., p. 152).

medida de combate ao desemprego, criação de emprego jovem e inclusão social de grupos vulneráveis.

A partir de 2010, com o lançamento da Estratégia Europa 2020, o conceito de inovação social é amplamente utilizado em vários documentos estratégicos: Comunicação da Comissão Europeia sobre a Europa 2020⁵³, e as Comunicações sobre duas das suas iniciativas emblemáticas “*Innovation Union*” e “*European Platform against Poverty and Social Exclusion*” (EPAP). A partir de 2012, a necessidade de promover a inovação social é enfatizada por várias outras iniciativas, onde se incluem a *Social Business Initiative*, *Seventh Framework Programme* (FP7), *Social Investment Package* (SIP) e *Programme for Employment and Social Innovation* (EaSI). Mas, como notam Pinto et al. (2021), é a partir do quadro financeiro plurianual 2014-2020 (Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEEI) que a noção de inovação social assume preponderância nos documentos estratégicos da União Europeia, enquanto dimensão de crescimento económico e desenvolvimento social. Este período de programação surge como resposta às consequências da crise económica e social de 2008, sobretudo aquelas que decorreram da severidade das medidas de austeridade impostas, como foi o caso português. Neste âmbito, um consenso entre os autores (Maduro et al., 2018; Pinto et al., 2021) destaca a iniciativa *Innovation Union*, cuja Comunicação⁵⁴ refere três prioridades: (i.) promoção de uma abordagem empírica para identificar, escalar e disseminar projetos de inovação social de sucesso; (ii.) promoção da inovação no setor público, profundamente afetado pelo subfinanciamento imposto pela austeridade; e (iii.) o aumento da capacitação dos atores envolvidos.

Para isso é sugerido o reforço do papel do FSE na promoção da inovação social e a criação de um programa piloto a nível europeu – o *Social Innovation Europe* (SIE), que foi lançado em 2011. A iniciativa *Innovation Union* teve como principal objetivo redirecionar as

⁵³Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. COM/2010/2020 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020>.

⁵⁴European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, (2011). *Europe 2020 flagship initiative Innovation Union: SEC (2010) 1161, communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Publications Office. A Comunicação utiliza a definição de inovação social do BEPA (Hubert, 2011). <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/440f4722-e9ad-43b2-892a-aba42909c54a/language-en>.

políticas de inovação para a resposta aos grandes desafios europeus: mudanças climáticas, eficiência no consumo energético e uso de recursos naturais, saúde e envelhecimento demográfico. O programa Horizonte 2020 (H2020) é um dos instrumentos mais relevantes desta estratégia, nomeadamente através do projeto “*Social Innovation Community*” (2016-2019), que estabeleceu uma plataforma europeia de organizações de investigação e disseminação da inovação social. Ainda no período de programação 2014-2020, refere-se o “*Community Lead Local Development*” programa de referência metodológica para as iniciativas de inovação social. Mais recentemente, em 2020, foram lançadas as Comunidades de Prática⁵⁵ (“*Communities of Practice - CoP*”) pela Plataforma de Cooperação Transnacional (*Transnacional Cooperation Platform – ESF-TCP*), para facilitar parcerias transnacionais, troca de experiências, capacitação, trabalho em rede, disseminação e capitalização de resultados relevantes. Inclui quatro CoP, entre as quais uma dirigida à Inovação Social. A CoP de Inovação Social iniciou oficialmente em novembro de 2020, com Portugal a assumir o lugar de liderança. Em 2021, a Comissão Europeia lançou a iniciativa denominada “*ESF Social Innovation+*”, destinada a promover cooperação transnacional de apoio à transferência e disseminação da inovação social. A iniciativa visa criar um Centro Europeu de Competências para a Inovação Social que, durante o período de programação 2021-2027, com um orçamento de cerca de 197 milhões de euros, possa dinamizar e financiar projetos transnacionais e promover a capacitação e o desenvolvimento do ecossistema de inovação social na Europa. No documento de suporte da iniciativa⁵⁶, é sublinhada a relevância da inovação social na relação com os desafios globais, designadamente com potencial contributo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas:

Promoting social innovation can notably help to (...)adapt employment, education and social inclusion policies to overcome current deficiencies and to meet future needs (...) rebuild a fairer, more inclusive, participative & sustainable economy and society;

⁵⁵As CoP são grupos que reúnem entidades de vários Estados Membros com o objetivo de criar um *hub* de aprendizagem que dê a oportunidade aos membros de participarem em visitas de estudo, *workshops*, *webinars* e conferências europeias.

⁵⁶Call for expression of interest for indirect management of the Social Innovation+, Annex B - *Explanatory memo: ESF Social Innovation+*. Julho 2021, p.5. <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/selection-entrusted-entity-indirect-management-initiative-esf-social-innovation>.

involve, engage, and mobilise European citizens in shaping their living & working conditions, thus creating ownership in social change and reforms. (p.5).

Este documento refere a diferença entre os conceitos de inovação social e “experimentação social” (“*social experimentation*”), definindo o último enquanto intervenções políticas que fornecem uma resposta inovadora a necessidades ou a problemas sociais, implementadas em pequena escala antes de serem disseminadas. Uma definição que configura a ideia de “projeto-piloto”, assim considerada como âmbito primordial para a inovação social, reconhecendo-se que as informações recolhidas nos casos de sucesso ou de falha terão igual validade para os decisores políticos. Em dezembro de 2021, a Comissão Europeia aprovou o Plano de Ação para a Economia Social 2021-2030, que engloba um quadro de ações para a década, com avaliação intermédia em 2025. Num dos documentos de apoio ao plano⁵⁷, a Comissão considera importante continuar a apoiar e suportar a inovação social, alertando, contudo, para a necessidade de promoção da disseminação de boas práticas e da replicação de projetos, através da criação de estruturas de apoio e centros para partilha de informação (com referência aos centros de competências). Embora pela sua diversidade e natureza seja difícil sintetizar as iniciativas europeias de incentivo à inovação social, a Tabela 2.2 tenta fazer esse resumo cronológico.

Tabela: 2.2: Iniciativas europeias de incentivo à inovação social

2008	Lançamento da Estratégia de Lisboa Renovada , na qual os fundos estruturais (sobretudo Fundo Social Europeu) apoiaram iniciativas com base em parcerias intersectoriais
2010	Lançamento da Estratégia Europa 2020 , onde se destacam a iniciativa Innovation Union , com as prioridades de identificar projetos de inovação social de sucesso, promover a inovação no setor público e

⁵⁷Commission Staff Working Document: *an action plan for the social economy*. SWD/2021/373 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0373&qid=1639378268386>.

	capacitar atores envolvidos; e o Programa Horizonte 2020
2011	Publicação da Iniciativa de Empreendedorismo Social na qual são apresentadas 11 ações-chave agrupadas em três tópicos: a) facilitar o acesso aos fundos europeus, b) promover a visibilidade do empreendedorismo social e c) melhorar o quadro jurídico.
2013	Criação do programa Employment and Social Innovation (EaSI) como instrumento de financiamento para promover emprego de qualidade e sustentável, garantindo uma proteção social adequada e digna, combatendo a exclusão social e a pobreza e melhorando as condições de trabalho.
2014	Programa Quadro 2014-2020 - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
2014	Portugal Inovação Social O Acordo de Parceria Portugal 2020, estabelecido entre o Estado Português e a Comissão Europeia, identifica a inovação e empreendedorismo social como uma área de aposta fundamental para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), em particular para o Fundo Social Europeu (FSE).
2020	Consórcios de Estados-Membros de Centros Nacionais de Competências para a Inovação Social . Aprovados seis consórcios que reúnem 24 Estados-Membros, além do Reino Unido. Portugal é representado no consórcio FUSE com a Irlanda, a Bulgária e o Chipre.
2020	Community of Practice (CoP) de Inovação Social A Plataforma de Cooperação Transnacional, criada no âmbito do período de programação 2014-2020 para facilitar parcerias transnacionais, troca de experiências, capacitação, trabalho em rede, disseminação e capitalização de resultados

	relevantes, inclui quatro Comunidades de Práticas (<i>Communities of Practice</i>), entre as quais uma dirigida à Inovação Social.
2021	<p>Centro Europeu de Competências para a Inovação Social</p> <p>A Comissão Europeia lançou a “ESF Social Innovation+” destinada a promover cooperação transnacional de apoio à transferência e disseminação da inovação social.</p>
2021	<p>Comissão Europeia aprova Plano de Ação para a Economia Social 2021-2030, assumindo a necessidade de criação de estruturas de apoio e centros para partilha de informação, de forma a fomentar a inovação social com vista à transformação sistémica das sociedades europeias.</p>

Paralelamente, em 2018, um conjunto alargado de organizações e centros de investigação⁵⁸ promoveu a Declaração de Lisboa⁵⁹, instando a Comissão Europeia a adotar a inovação social enquanto estratégia âncora para o desenvolvimento do Pilar Social, um caminho para uma europa sustentável, resiliente e inclusiva. As organizações definem cinco prioridades e 10 propostas políticas sustentadas nos princípios partilhados pela Declaração:

- do local ao global - a inovação social deve ser encarada enquanto instrumento para incrementar a qualidade de vida de todos;
- abertura e democratização - todos os europeus, incluindo os recém-chegados, devem participar nos processos e tomada de decisão;
- visão *top-down* e *bottom-up* - para se atingirem os objetivos do Pilar Social e os ODS;
- inclusão e eficiência - inovação é instrumento crítico na melhoria dos serviços públicos.

⁵⁸NESTA, SIX, 2SI, SIL, Young Foundation.

⁵⁹https://media.nesta.org.uk/documents/Lisbon_Declaration_on_Social_Innovation.pdf.

Deste alinhamento retiram-se duas inter-relações cuja presença no debate atual sobre a inovação social é relevante para a investigação: a inovação social enquanto instrumento para a operacionalização da agenda dos ODS (Howaldt, 2019) e a cocriação enquanto sua característica genérica (Meister Broekema et al., 2021).

Fora do quadro europeu, outros países têm desenvolvido políticas públicas de inovação social, através de estruturas centrais (*The Australian Centre for Social Innovation – TACSI* ou *US Office of Social Innovation and Civic Participation*); regionais ou autárquicas com a implementação de laboratórios, *hubs*, incubadoras e aceleradoras (*Seoul Innovation Bureau, Boston Mayor’s Office of New Urban Mechanics*). De uma forma geral, os argumentos utilizados constituem um credo flexível que remete o recurso à inovação social para a resposta a desafios sociais persistentes, criação de emprego sobretudo entre as classes mais vulneráveis, promoção de crescimento económico, melhoria na eficiência dos serviços públicos, legitimação das instituições públicas, aumento da resiliência das comunidades, promoção de novas relações Estado/cidadão inovando nos modelos de governança (Reynolds et al., 2016).

2.3 Debates Contemporâneos

As consequências da crise financeira de 2008 no desemprego e na redução dos orçamentos públicos dos Estados-Membros da União Europeia, imposta pela necessidade de consolidação das contas públicas, impulsionaram as políticas sociais para o centro da agenda política da União Europeia, facto reforçado por uma coligação diversa de atores e interesses, apostados em desenvolver novas e alternativas soluções para essa mesma crise. O lançamento da Estratégia Europa 2020, em 2010, desencadeou uma série de ações e imposições regulatórias na Europa com impacto decisivo na promoção de um ecossistema para a inovação social.

Reynolds et al. (2016) sugerem que o desenvolvimento desta agenda promoveu duas abordagens às políticas públicas de inovação social⁶⁰. A primeira enquanto política *de* inovação social, estimulando e criando as condições para um aumento da procura de

⁶⁰Estes autores adotam a distinção entre políticas de inovação social e políticas como inovação proposta pelo projeto de investigação CRESSI - *Creating Economic Space for Social Innovation* (Edmiston, 2015).

inovação social, desenvolvendo um ecossistema de suporte, estimulando as empresas sociais ou os empreendedores sociais. A Tabela 2.3 sistematiza as grandes preocupações e exemplos de medidas desenvolvidas por estas políticas.

Tabela: 2.3: Políticas de inovação social

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO SOCIAL	EXEMPLOS DE APLICAÇÃO
Financiamento e Investimento	Financiamento através do Fundo Social Europeu; empréstimos públicos bonificados; novos instrumentos como os títulos de impacto social.
Capacitação de inovadores ou empreendedores sociais	Financiamento da pesquisa em inovação social; apoio a intermediários como as incubadoras; promoção de formação específica para empreendedores.
Quadros legislativo e regulatório	Regulação da atividade e dos novos instrumentos de financiamento; desenvolvimento de legislação na área da economia social ⁶¹ .
Promoção do mercado de inovação social através de instrumentos públicos	Incentivo à contratação pública pela criação de valor social; desburocratização do acesso a concursos públicos.
Visibilidade e Recompensa	Financiamento de iniciativas para mapeamento e avaliação de impacto social; concursos para inovação social.
Utilização de recursos públicos	Abertura de bases de dados públicas; estímulo a iniciativas inovadoras (por exemplo disponibilização de terrenos públicos para a criação de hortas urbanas).

Fonte: adaptado a partir de Reynolds et al. (2016, p.10).

A segunda, política *como* inovação social, com referência às políticas públicas que são socialmente inovadoras, adotando os princípios e as ferramentas da inovação social, com o objetivo de promover a participação de novos atores (Reynolds et al., 2016), como sintetizado na Tabela 2.4.

⁶¹No caso português, a Lei de Bases da Economia Social foi aprovada em 2013.

Tabela: 2.4: Política como inovação social

POLÍTICA COMO INOVAÇÃO SOCIAL	EXEMPLOS DE APLICAÇÃO
Procura de soluções para problemas sociais	Consulta de especialistas da sociedade civil e plataformas científicas; apresentação de desafios políticos como oportunidade para a inovação – criando concursos e prémios.
Desenvolvimento de abordagens participativas para incluir maior número de atores nos processos de decisão	Assembleias de cidadãos, orçamentos participativos; ferramentas de governança colaborativa.
<i>Lawsourcing</i>	Aplicar o conceito de <i>crowdsourcing</i> à formulação de legislação, com recurso a plataformas participativas ou petições públicas.
Cocriação nos serviços públicos	Workshops em cocriação; difusão de ferramentas para a avaliação dos impactos individuais das políticas públicas.
Aceleração da avaliação de resultados para implementação das políticas públicas	Recurso a programas piloto.
Fomentar comunidades interventivas	Promoção de Comunidades de Prática; desenvolvimento de ferramentas públicas digitais que facilitem a participação da sociedade civil (por exemplo balcões públicos <i>online</i>).

Fonte: adaptado a partir de Reynolds et al. (2016, p.15).

As duas abordagens não são mutuamente exclusivas. A ideia de experimentação social, já citada, incorpora estas duas abordagens sublinhando a importância do recurso aos programas piloto para acelerar a avaliação de resultados de projetos que são *de facto* implementados em pequena escala. A iniciativa Portugal Inovação Social (PIS), resultante do acordo de parceria estabelecido entre o Estado Português e a Comissão Europeia para aplicação dos FEEI, em especial o FSE, é também descrita como exemplo de política de inovação social no espaço europeu, que se afirma, ela própria como uma inovação, no sentido em que se propõe experimentar uma nova política pública⁶².

Noutra perspetiva, o estímulo público aos mercados (ou ecossistemas) de investimento social é enquadrado pela ideia de “recalibragem do Estado Social” (“*welfare state*

⁶²De acordo com Almeida e Santos (2017) trata-se de uma experiência pioneira a nível europeu, sendo Portugal o primeiro Estado-Membro a desenhar uma política pública mobilizando fundos europeus para apoiar projetos inovadores, que visam a obtenção de benefícios para a sociedade, através de quatro instrumentos de financiamento próprios.

recalibration”) (Maduro et al., 2018). Para a operacionalizarem, estes autores partem da premissa da circularidade contemporânea, já apresentada pela Figura 2.2: se por um lado, são necessárias políticas públicas para a emergência de um mercado de investimento social, essas políticas são alimentadas por processos e ideias inovadoras, originárias desse mesmo mercado, numa dinâmica que resulta da interação crescente entre atores públicos e privados, contexto do desenvolvimento “orgânico” da inovação social na Europa. Propõem uma categorização dos Estados-Membros de acordo com a maturidade dos seus ecossistemas de investimento para o impacto social, destacando os casos português e italiano entre os cinco mais maduros (os restantes três são França, Reino Unido e Alemanha). A avaliação é suportada pela *performance* dos Estados-Membros em três critérios: infraestrutura de mercado, procura e oferta. Resulta na constatação da existência de cinco ecossistemas maduros (*performance* elevada), 10 infantis (*performance* média) e 13 incipientes (*performance* baixa), como apresentado na Tabela 2.5.

Tabela: 2.5: Avaliação do mercado de investimento social

CRITÉRIOS	<i>Performance</i> Baixa	Média	Elevada
1 – Infraestrutura do mercado	Existência de indícios de políticas públicas ou iniciativas para promover o ecossistema	Evidências de esforços ou sinalização de políticas públicas ou iniciativas	Agenda de promoção de um ecossistema, com conjunto coerente de iniciativas e políticas públicas de promoção
2 - Procura	Número insignificante de prestadores de serviços sociais e inexistência de especialistas/capacitadores	Número significativo de prestadores e especialistas	Número significativo de prestadores e especialistas
3 - Oferta	Número insignificante de investidores sociais e inexistência de consultores para investimento de impacto social	Número significativo de investidores e consultores	Número significativo de investidores e consultores

Fonte: adaptado a partir de Maduro et al. (2018, p. 42).

Na prática, os autores reconhecem que esta agenda para o investimento social impôs duas consequências: altera a forma de avaliação das políticas públicas, convocando para o efeito resultados em termos do impacto social e da promoção de parcerias com outros investidores sociais; e aumenta a proximidade, ou seja, as soluções são testadas e implementadas num nível decisório mais próximo ao problema.

O esforço na promoção de políticas públicas inovadoras sublinha, uma vez mais, a relação entre os conceitos de inovação social e de cocriação, na medida em que promovendo comunidades auto-organizadas como alternativa aos modelos de serviço público tradicionais, os cidadãos são encarados como “cocriadores iniciadores” (recorrendo à categorização de Voorberg et al., 2015) de novos serviços de natureza pública, especialmente em áreas como os cuidados de saúde, habitação e acesso a energias sustentáveis (Bekkers et al., 2014).

Existe, contudo, um olhar alternativo, que não deve ser desfocado na análise à construção da narrativa europeia sobre inovação social. Ilie e During (2012) classificam a análise aos discursos produzidos sobre a inovação social como um dos possíveis modelos de análise (comparando com a análise enquanto processo em Murray et al., 2010), partindo da avaliação às estruturas que trabalham com o conceito e os significados que lhe atribuem, numa perspetiva crítica e pós-estruturalista da inovação social. Identificam três discursos dominantes, que traduzem três visões sobre inovação social, a sua aplicação prática e o significado atribuído à natureza dos problemas que tenta resolver: o discurso institucional, empreendedor e académico. Sumariamente, o primeiro tipo, o discurso institucional é aquele que foi adotado pela Comissão Europeia, pelas agências como a OECD, e governos; o segundo – empreendedor, semelhante ao anterior, mas reconhecendo um papel mais ativo à comunidade nos processos de inovação social; e o terceiro, o académico, que terá menos aplicação prática que os anteriores já que a sua preocupação e principal característica é a ligação que estabelece entre a inovação social e as teorias de ação e mudança social, evidenciando a análise a um campo mais vasto que é o contexto cultural para a inovação social. Estes autores concluem que, na visão da Comissão Europeia, integrando o primeiro tipo de discurso, a inovação social permanece dependente do reconhecimento institucional, das políticas e do financiamento públicos:

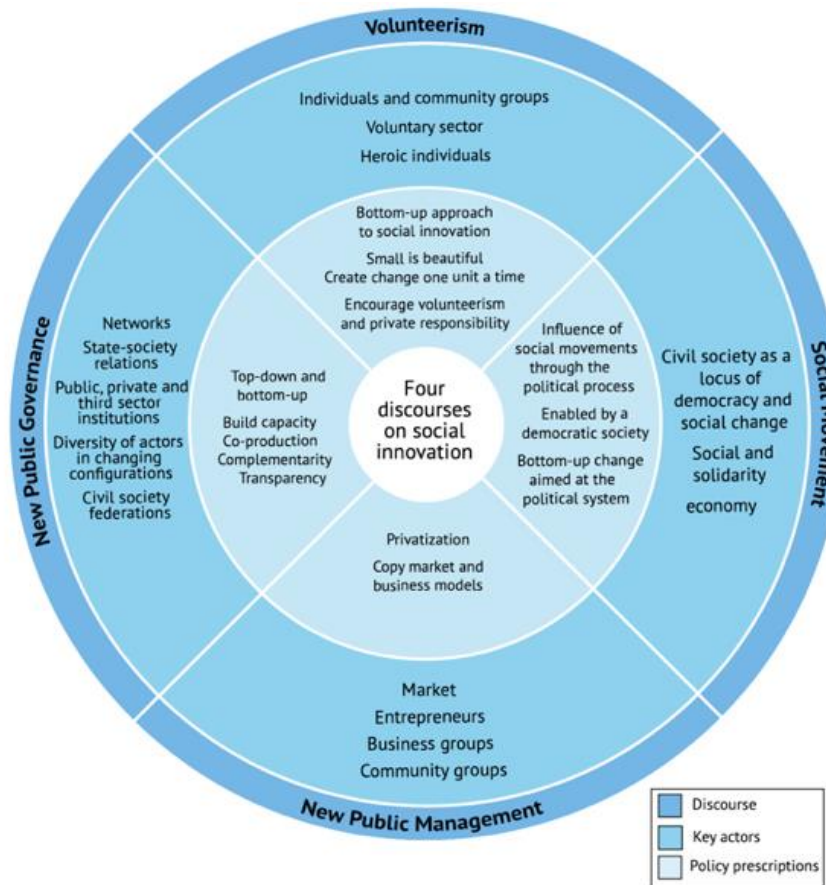
“participatory and collaborative methods, co-design, co-creation, are all buzz words constructions in this SI discourse” (Ilie & During, 2012, p.16). De acordo com esta leitura, trata-se de uma narrativa que configura uma resposta “hipócrita” à necessidade de mudança de paradigma, consubstanciada nos seis grandes desafios que a agenda da União Europeia identifica (crescimento económico, desemprego, mudanças climáticas, envelhecimento, exclusão social e inovação do setor público), mantendo inalteradas as estruturas de poder, valorizando o trabalho de organizações e instituições especializadas ou especialmente capacitadas; definindo e desenvolvendo os métodos e instrumentos a adotar para que os projetos de inovação social sejam reconhecidos e apoiados (financiados) pelas agências governamentais. Uma perspetiva que tem ajudado a diluir fronteiras nas lógicas institucionais, promovendo nos setores público e social modelos de negócio privado e, em contrapartida, defendendo o estímulo à responsabilidade social empresarial (Ferreira, 2018; Ilie & During, 2012).

Partindo da ideia que a inovação social oferece um espaço de interação entre Estado (e as suas políticas públicas) e a sociedade, Hulgård e Ferreira (2019) identificam quatro discursos que traduzem esse relacionamento, refletindo diferentes perspetivas institucionais sobre governança e mudança social (Figura 2.6). A forma como as políticas públicas estimulam, influenciam ou colaboraram com a inovação social é avaliada numa escala que corre entre uma “humilde” interferência pública – o discurso do voluntarismo (segundo o qual inovação social emerge da vontade de empreendedores sociais, individuais ou organizados em unidades locais, empenhados na mudança social), e a adoção da inovação social enquanto processo para a cocriação das iniciativas públicas (o discurso da nova governação pública - *New Public Governance Discourse*). Os dois outros discursos são: o discurso dos movimentos sociais (*Social Movement Discourse*) que vê a sociedade civil como fonte privilegiada da inovação social, estimulada e capacitada por políticas públicas; e o novo discurso de gestão pública (*New Public Management Discourse* - NPMD), em que inovação social e inovação pública acontecem pela adaptação da lógica de mercado aos setores público e social, sujeitando os projetos de inovação social aos modelos de negócio empresariais.

Esta dinâmica poderá ter consequências nos resultados: por um lado, a sujeição dos projetos à existência de financiadores sociais, poderá condicioná-los aos interesses e agendas desses investidores, não coincidentes com os interesses da comunidade ou do modelo de sustentabilidade a que se dirigem. E, por outro, questionando a própria ideia de inovação social, pela aversão ao risco e necessidade de identificar resultados à partida, numa lógica linear, que leva a apostar em projetos que já deram provas dos seus resultados. A distinção proposta por Polanyi entre finanças sociais ou finanças solidárias pode ajudar a perceber o contraste:

enquanto a finança social se configura como parte do processo de societalização mercantil, através da extensão dos mercados financeiros na sociedade, ao submeter os projectos sociais à lógica institucional do mercado – valorização, avaliação e capitalização; as finanças solidárias são parte do movimento de autoprotecção da sociedade através do reencastamento do dinheiro e das finanças na sociedade, submetendo estes às suas lógicas, valores e modos de cálculo (Ferreira, 2018).

No quadro europeu, a iniciativa de política pública portuguesa PIS é o exemplo escolhido para este último tipo de discurso (NPMD).



Fonte: Hulgård & Ferreira (2019, p.26)

Figura: 2.6: Quatro discursos sobre inovação social

Para Fougère et al. (2017) as Políticas para a Inovação Social da União Europeia (*European Union's Social Innovation Policy - EUSIP*), recorrem a um discurso que não é transformador, pelo contrário, reforça a hegemonia neoliberal, legitimando-a. Trata-se, para os autores, do discurso de um projeto político enviesado que, partilhando as premissas do discurso da austeridade onde a única solução para os problemas se encontra na redução da despesa pública, pretende redefinir as relações entre Estado, mercado e sociedade civil. A procura do bem-estar social deixa, assim, de estar preferencialmente a cargo do Estado e passa a ser assumida também pelo setor privado e não lucrativo, apelando a uma responsabilização ética dos cidadãos. Nesta leitura crítica, o discurso *EUSIP* é descrito pela sua natureza positiva, apolítica e pragmática, apresentando a inovação social como uma solução “win-win” para virtualmente todos os

problemas sociais europeus, assumindo a sua existência sem questionar as suas causas, o que tem promovido o consentimento e prevenido resistências.

2.3.1 Inovação social e Cocriação

A intensificação do estímulo público à inovação social promoveu e incentivou uma atenção crescente, na União Europeia, ao conceito de cocriação. O projeto Siscode⁶³ define o conceito:

a non-linear process that involves multiple actors and stakeholders in the ideation, implementation and assessment of products, services, policies and systems with the aim of improving their efficiency and effectiveness, and the satisfaction of those who take part in the process (Siscode, 2019).

O já citado fórum internacional *SI-Drive* relaciona explicitamente os conceitos de inovação social e cocriação, ao concluir que, em todos os projetos de inovação social mapeados e avaliados, existiu alguma forma de cocriação, sendo esta uma das suas características genéricas (Meister Broekema et al.,2021). Estes autores referem que os conceitos de inovação social e cocriação emergem em contextos diferentes nos documentos referentes a políticas públicas da União Europeia, a partir de 2010, mas a sua crescente inter-relação estará na origem do desenvolvimento de um novo paradigma político⁶⁴, em curso, que terá começado no momento da primeira avaliação ao programa Horizonte 2020⁶⁵, em 2017, em que a cocriação surgiu como indicador do sucesso das iniciativas de inovação social. Por outras palavras, as dificuldades práticas para avaliar os progressos nas respostas aos desafios sociais, trouxeram a palavra impacto para o léxico semântico da inovação social, enquanto seu objetivo, mensurável através de indicadores

⁶³Projeto financiado pela União Europeia com o objetivo de estimular o recurso à cocriação nas políticas públicas. <https://siscodeproject.eu>.

⁶⁴A definição de paradigma político adotada implica a existência de um conjunto coerente de ideias (cognitivas e normativas), assumidas pelos atores de determinada comunidade política, sobre a natureza da realidade, justiça social, objetivos e fins políticos a atingir e o papel do estado na resolução dos problemas (Daigneault, 2015).

⁶⁵Programa de investigação e inovação da União Europeia, no âmbito do Quadro de Programação 2014-2020. A excelência científica, a indústria competitiva e a superação dos desafios sociais foram os três pilares do Horizonte 2020, com financiamento específico para a inovação social. https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/default/files/H2020_PT_KI0213413PTN.pdf.

como a cocriação. Esta constelação idealizável e normativa, organizou os conceitos de inovação social, cocriação e impacto. Os três conceitos complementam-se e autojustificam-se, podendo ganhar performatividade no paradigma político emergente. Neste paradigma, as empresas, a academia ou os institutos de investigação perdem a exclusividade enquanto agentes da inovação, e os cidadãos perdem o estatuto único de clientes ou fornecedores de informação, para também participarem no desenvolvimento dos produtos ou processos. A sua mobilização estará, contudo, dependente da abertura à participação proporcionada pelo modelo de governança adotado (Galego et al., 2021; Howaldt, 2019). As evidências têm apontado para o facto dos processos de cocriação não serem ainda suficientes para assegurar a efetiva participação dos cidadãos na resposta pública às suas necessidades, nomeadamente em temas mais sujeitos à perceção da existência de défices democráticos como podem ser aqueles que se relacionam com a sustentabilidade (Voorberg et al., 2015). Galego et al. (2021) destacam a necessidade de uma efetiva capacitação dos cidadãos enquanto fator determinante para a sua inclusão nos processos de cocriação.

Retomando a categorização proposta por Hulgård e Ferreira (2019), a relação entre inovação social e cocriação configura um dos quatro discursos identificados, o *New Public Governance Discourse* (NPGD), remetendo à lógica de governação em rede, com intervenção de múltiplos atores – públicos, privados e sociais, e recurso a estratégias *top-down* e *bottom-up*, na perspetiva de democratização do setor público, que coloca a inovação social simultaneamente enquanto seu estímulo e resultado. O recurso a esta conceptualização da inovação social é defendido pelos investigadores que privilegiam a relação entre inovação social e desenvolvimento territorial, constatando empiricamente que existem parcerias de governança específicas na escala territorial, em que os resultados não são ditados a partir de nenhum nível de governança (*top* ou *bottom*), mas institucionalizados através da cooperação e interação entre os dois. É a ideia de *bottom-linked governance* que, como já referido neste capítulo, tem permitido experiências de “*politização inclusiva*” a nível local (Moulaert et al., 2019). Esta análise do contexto territorial da inovação social é igualmente pertinente noutro debate contemporâneo: a sua relação com o conceito de desenvolvimento sustentável.

2.3.2 Inovação Social e Desenvolvimento Sustentável

Apesar das evidências empíricas apontarem para uma crescente inter-relação entre os conceitos de inovação social e desenvolvimento sustentável, parece existir uma falta de interesse acadêmico na sua articulação. O levantamento realizado por Haskell et al. (2021) revela que os dois conceitos são explicitados e relacionados em apenas 40 artigos publicados até 2019. Esta análise recupera a dualidade entre sustentabilidade forte e fraca⁶⁶ (Ayres & Gowdy, 1998; Hugé et al., 2013; Neumayer, 2003), que é utilizada como critério para a avaliação das abordagens propostas nos artigos recenseados. Cinco dos artigos identificados relacionam inovação social e desenvolvimento sustentável tendo em conta a premissa da sustentabilidade forte, ou seja, condicionando a ação sobre os pilares económico e social do desenvolvimento sustentável ao pilar ambiental; 26 estabelecem a relação entre os conceitos, mas com orientação para a sustentabilidade fraca; e em nove concluiu-se por uma abordagem de natureza indeterminada à sustentabilidade. Estes autores sugerem uma diferenciação concetual da inovação social para versões forte e fraca do desenvolvimento sustentável, argumentando que, no primeiro caso, a inovação social promove *de facto* soluções alternativas para a crise ecológica, sobretudo quando acontece a um nível territorialmente localizado e com foco na colaboração. Sugerem que essa concetualização deverá identificar as características da inovação social mais funcionais e avaliar a opção por uma multiplicação das soluções ou pela possibilidade de replicação dos casos de sucesso a uma escala global.

Um dos artigos identificados por Haskell et al. (2021) como abordagem que remete à sustentabilidade forte, avança a ideia de “antropoceno” enquanto ferramenta heurística, mas também como “*game-changer*”⁶⁷ para a teoria e prática da inovação social (Olsson et al., 2017). Os autores argumentam que o impacto da ação humana sobre o sistema

⁶⁶Os autores defendem que as conclusões do IPCC (IPCC 2021, como citado em Haskell et al.2021) de que as novas tecnologias, as soluções de mercado e a regulação têm sido insuficientes para acautelar as mudanças impostas pelo Homem ao Planeta, sugerem a necessidade de uma profunda alteração de natureza social para fazer face à crise ecológica, visando os comportamentos e em linha com a ideia de sustentabilidade forte – as qualidades ambientais não podem ser substituídas por outro tipo de qualidades económicas ou sociais, mas têm de ser sustentadas. Pelo contrário, a visão da sustentabilidade fraca admite trocas entre capital natural, social e económico.

⁶⁷Recorrem à definição de “*game-changers*” como as macrotendências que poderão alterar a organização da sociedade, estabelecida de acordo com os juízos, valores, instituições e relações sociais atuais (Avelino et al. 2014 como citado em Olsson et al., 2017,p.4).

biofísico global tem sido dominante nos últimos dois séculos, pelo que o atual período geológico do Holoceno deveria ser renomeado como uma nova época, o Antropoceno ⁶⁸. Aplicar o conceito à inovação social implica a adoção de uma nova perspectiva para a ação: *“the Anthropocene challenges social innovation researchers to recognize that nations and a society no longer have the luxury to separate social challenges such as poverty, equality, and employment from the planetary challenges of biodiversity, greenhouse gas emissions, finite resources.”* (Olsson et al., 2017, p.10) ou seja, a inovação social deve não só dirigir-se à mudança nas relações entre as pessoas, mas deve sobretudo inovar nas relações entre as pessoas e o planeta, entre os sistemas sociais e os ecossistemas. Para isso definem três prioridades estratégicas. A primeira sugere alargar o âmbito de análise à inovação social para incluir a complexidade das dinâmicas e das interações nos sistemas socio-ecológicos; a segunda propõe definir a “bricolagem”, ou seja, a reconciliação dos elementos sociais e ecológicos, necessária para que as inovações alterem trajetórias do Antropoceno e não as reforcem; e a terceira refere que a inovação social deve incluir a dimensão de urgência temporal que o conceito sublinha.

O desafio para ajudar a criar um “bom antropoceno” (*“good anthropocene”*) lançado por Olsson et al. (2017, p.10) recupera a ideia de sistema social enquanto o espaço tradicional para a inovação social, facto referenciado, direta ou indiretamente, na maioria das definições recenseadas neste trabalho. Westley e Antadze (2010, p.5) explicitam o conceito: *“social system may be defined as any organized assembly of human resources, beliefs, and procedures united and regulated by interaction or interdependence so as to accomplish a set of specific functions”*, alertando para o facto da sobrevivência de qualquer sistema social depender da sua capacidade adaptativa, citando a teoria da resiliência já abordada em Moore et al. (2012). Nesta lógica, a resiliência dos sistemas sociais deve ser capaz de incorporar as necessidades emergentes e as mudanças, também operadas pelo homem, nas condições biofísicas do planeta. A inovação social é referida enquanto parte da solução para os problemas resultantes desta dinâmica interativa nos sistemas socio-ecológicos, pelo facto de concorrer para a criação de comunidades mais

⁶⁸Conceito de Antropoceno foi criado na década de 80 do século XX por Paul Crutzen, sugerindo que vivemos já uma época geológica em que a atividade do homem determina a capacidade biológica do planeta.

resilientes. Os autores citam o exemplo de projetos inovadores com o objetivo de inclusão social de populações vulneráveis, que promovem simultaneamente a resiliência dessas comunidades às alterações climáticas: de um ponto de vista material pelo maior acesso a cuidados de saúde, por exemplo, e do ponto de vista formal incluindo as suas opiniões, experiências e contributos.

O recurso à dicotomia sustentabilidade forte/fraca como referencial teórico para a articulação com a inovação social continuou a inspirar os investigadores. Vasconcellos Oliveira (2021) propõe a análise de uma terceira dimensão para inovação social (além das já identificadas enquanto processo ou resultado): uma dimensão valorativa, de forma a incorporar o compromisso ético do desenvolvimento sustentável que é o bem-estar para as gerações futuras. A autora constata a existência de um conjunto de valores e crenças adotados individualmente ou em grupo que, estando presentes nas experiências de inovação social, emergiram da relação ou pela influência do conceito de desenvolvimento sustentável. Encontra um exemplo na permacultura, onde os princípios da sustentabilidade se sobrepõem aos princípios económicos na produção agrícola. A inovação social é assim entendida enquanto prática orientada à garantia da justiça intergeracional defendida em Bruntland (WCED, 1987) ou seja, a promoção do bem-estar das gerações futuras, que tem sido apenas acautelada normativamente. A autora introduz a ideia de “bens insubstituíveis” (*“irreplaceable goods”*), como princípio orientador e ferramenta conceptual para avaliação do impacto: para que a inovação social concorra para o desenvolvimento sustentável deve traduzir-se numa ideia, processo, ação ou resultado que promova a manutenção dos bens insubstituíveis (sobretudo os bens ambientais), garantindo assim um nível suficiente de bem-estar para as gerações futuras. Exemplifica com as plataformas para denúncia de crimes ambientais ou os instrumentos de microcrédito.

Ainda numa perspetiva teórica, outros autores (Baker & Mehmood, 2015; Parra, 2013) constatarem que a mudança social promovida pela inovação social é implicitamente considerada no âmbito da sustentabilidade social, defendendo que a teorização do que é o pilar social no desenvolvimento sustentável sempre foi mais associada às condições materiais que podem proporcionar a equidade inter e intra geracional, numa visão macro

de desenvolvimento sustentável, e não com o foco nas condições de governança e participação, o que ajuda a explicar o fraco interesse acadêmico na articulação com a inovação social, cuja orientação empírica a associa à dimensão micro do desenvolvimento sustentável. Fundamentando esta ideia na prática empírica e enquanto sugestão para ultrapassar essa falha na investigação, estes autores propõem que a inovação social seja abordada no contexto das relações entre a governança colaborativa e a sustentabilidade local. Facto constatado por Galego et al. (2021) enquanto uma das cinco áreas de investigação onde o interesse acadêmico mais tem crescido. Por outras palavras, a teorização dos pontos de contacto entre os dois conceitos deverá partir de uma abordagem micro e não macro, sublinhando a importância da dimensão local do desenvolvimento sustentável, enquanto projeto de determinada comunidade, colocando-o na dependência das condições materiais do seu contexto. Ora, como é assumido nomeadamente pelo modelo espiral, dois dos grandes estímulos à inovação social são as necessidades ou as crises, cujos impactos se tornam mais evidentes ao nível das comunidades locais (por exemplo o impacto socioeconómico do encerramento de uma fábrica ou grande empresa). Assumindo a natureza eminentemente performativa da inovação social, enquanto instrumento de mitigação de problemas sociais das comunidades e dos seus atores, Agostini et al. (2017) também sugerem o aprofundamento da investigação nesta linha, questionando a influência do contexto: haverá diferentes iniciativas de inovação social, em diferentes contextos sociais? Baker & Mehmood (2015) remetem para a existência de pré-condições, o chamado ambiente propício ou favorável ao aparecimento da inovação social (“*enabling environment*”): a existência de redes ao nível das organizações e instituições da sociedade civil, agências públicas dedicadas, ecossistemas ou instrumentos de investimento e investidores sociais com dimensão territorial; a própria oportunidade no tempo, num momento particular da história de uma comunidade, contrariando assim uma certa dinâmica da transcendência do que é local, estimulada pela globalização e pela tecnologia; e a existência material do lugar, onde se incluem os recursos naturais e ecológicos, cuja desvalorização enquanto parte integrante da comunidade e da sua vida social contribuiu para a atual crise ambiental.

Num âmbito mais sistémico, admitem a existência de outro tipo de pré-condições, como a ocorrência de uma pandemia ou de uma crise financeira global, que promovem uma conectividade espacial territorialmente mais alargada. No contexto da realidade portuguesa, podemos situar historicamente o aparecimento de um “*enabling environment*” na segunda década do século XXI, que pode ter condicionado as políticas públicas de estímulo à inovação social, registando-se pelo menos duas das pré-condições, (i.) a regulamentação do setor da economia social em 2013, (ii.) num momento de necessidade de respostas para as consequências sociais da crise económica que o país enfrentava (Maduro et al., 2018).

Existem, contudo, diferenças entre aquilo que são as condições materiais que criam a possibilidade da inovação social e aquelas que justificam a sua adoção pelas comunidades e posterior difusão, e que remetem ao conceito de capital social. Para Guerra (2011), o interesse académico acrescido pelos fatores que potenciam ou inibem essa mobilização nas comunidades nasceu precisamente da constatação de uma progressiva e transversal desmobilização cívica, nomeadamente com os trabalhos de Robert Putnam (1996) e de Fukuyama (2003).

O Banco Mundial (2001) refere cinco categorias de capital – natural, físico, humano, cultural e social – definindo este último em torno dos valores de civismo, consenso ético e associativismo, de cuja interação social resulta na sociedade um clima de confiança e a capacidade de trabalhar juntos para um objetivo comum. Putnam (1996) alicerça o capital social na confiança e no grau de associativismo dos diversos agentes sociais – indivíduos e organizações – que tendem a agilizar os fluxos de informação dentro e para fora dos grupos sociais e a facilitar os consensos, ressaltando como consequências, a integração e coesão sociais e o civismo. Fukuyama (2003, como citado em Sá, 2015) aborda o conceito de capital social como um conjunto de regras e de valores partilhados numa sociedade, que facilitam a confiança e a cooperação, avaliando a sua ausência como redutora da solidariedade e da boa governação e potenciadora dos desequilíbrios na distribuição da riqueza (nomeadamente a corrupção).

Neste debate, Sá (2015) questiona qual o valor mínimo de capital social necessário para iniciar o processo de criação de confiança e compromisso sociais, uma vez que não será

um valor inato às comunidades, e como se obtém. O autor constata que um elevado nível de capital social permite o trabalho coletivo, a partilha valores, o desenvolvimento de uma consciência cívica, o fortalecimento das instituições e uma governação mais transparente, condições que são igualmente encontradas quando está em causa o desenvolvimento de processos de inovação social. A inovação social é assim teorizada enquanto estímulo e também como resultado na relação com o conceito de capital social de uma comunidade.

Conciliar as agendas da inovação social e do desenvolvimento sustentável passa também, nesta medida, pela avaliação das condições ou dos estímulos para a organização das comunidades no sentido de promoverem projetos que contribuam para a sua própria sustentabilidade. Sobre este aspeto, Mota (2020) reconhece a importância do perfil das lideranças políticas locais, que devem reunir algumas características ou, pelo menos, cultivar a mudança nesse sentido: inclusivas na auscultação de vozes minoritárias; possuírem um elevado nível de empatia, sabendo juntar instituições locais e movimentos sociais na construção de coligações de interesses; conterem um nova racionalidade para além do mercado, resgatando uma forma de racionalidade do comum; capacidade de gerir os diferentes valores (culturais e sociais) em presença no processo de decisão; substituírem a *accountability* por uma forma de justificação dialógica, gerando um processo permanente de aprendizagem coletiva; liderança partilhada, mobilizando os recursos e competências das diferentes comunidades. Premissas que retomam e validam as condições, avançadas no capítulo anterior, para potenciar, do lado das lideranças das organizações públicas, as possibilidades de cocriação, como por exemplo a capacidade de comunicar e a atitude e valorização de uma cultura não avessa ao risco (Voorberg et al., 2015).

Para Monteiro (2019), que partilha a ideia de que o desenvolvimento é, por definição, um conceito endógeno, fazendo-se de dentro para fora, estes modelos de desenvolvimento não podem excluir o protagonismo necessário dos atores locais na busca de soluções para os desafios enfrentados. Um racional próximo das teorias de desenvolvimento territorial que defendem e apontam para a mobilização do potencial endógeno das regiões (Friedmann & Weaver, 1979) e à luz das quais se pode contextualizar a apropriação e

interpretação da inovação social pelas políticas públicas locais. Como já foi referido, esta ideia de “democratização” associada à inovação social é sublinhada enquanto tendência para o desenvolvimento do conceito na próxima década, permitindo combater a emergência de fenómenos populistas decorrentes de uma perceção de exclusão nos processos de tomada de decisão.

Numa visão macro, como aquela que é proposta por Periac et al, 2018, trata-se de indivíduos que partilham visões que potenciam a mudança dos constrangimentos institucionais. Audretsch et al. (2022) referem os inovadores sociais, enquanto personalidades dotadas de grandes níveis de pro-atividade, persistência e empenho, e encontra-os sobretudo entre os grupos das mulheres, dos indivíduos mais qualificados e também entre os desempregados.

Paralelamente, outra linha de análise da relação entre inovação social e desenvolvimento sustentável privilegia a lente operacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A importância do contributo da inovação social para os ODS foi reconhecida em documentos da União Europeia⁶⁹ e, ao nível das Nações Unidas, a implementação da agenda 2030 tem integrado os dois conceitos (Millard, 2018). Para este autor, o diálogo crescente entre as duas esferas tem implicações mais vastas, promovendo um novo paradigma da inovação e do conhecimento. O reconhecimento da inovação social no discurso académico e nas políticas públicas acrescentou a dimensão da sociedade civil ao modelo tradicional da inovação, assente no “*triple hélix*”: governo, setor privado e academia. A interligação ao desenvolvimento sustentável somou um quinto elemento, o ambiente. Este “*quintuple hélix*” da inovação permite organizar os 17 ODS em cinco dimensões: governança, social, investigação, económica e ambiental. Dirigindo-se a todos, a inovação social, integra o desenvolvimento sustentável neste paradigma de inovação e conhecimento.

Eichler e Schwarz (2019) sugerem a matriz dos ODS enquanto sistema de categorização para a inovação social, já que na grande maioria dos estudos de caso que analisaram

⁶⁹Call for expression of interest for indirect management of the Social Innovation+, Annex B - *Explanatory memo: ESF Social Innovation+*. Julho 2021, p.5. <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/selection-entrusted-entity-indirect-management-initiative-esf-social-innovation>.

(86%), foi estabelecida uma relação entre o projeto de inovação social e um ou vários objetivos, sobretudo entre aqueles que se dirigem às designadas necessidades diretas: ODS 1 (erradicação da pobreza) e ODS 3 (saúde de qualidade). A vantagem na adoção dos ODS enquanto sistema de categorização para a inovação social prende-se com a sua ampla abrangência, incluindo os problemas sociais mais diretamente relacionados com o bem-estar das comunidades, e também aqueles que se dirigem a problemas indiretos, como por exemplo o ODS 17 (parcerias para o desenvolvimento). Esta categorização dos projetos de inovação social pelos ODS permitiu identificar diferenças de contexto. Enquanto nos países desenvolvidos os projetos de inovação social dirigiram-se maioritariamente aos ODS 17 (parcerias para o desenvolvimento), ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 3 (saúde de qualidade); nos países em vias de desenvolvimento o ODS 8 (trabalho digno e crescimento económico), ODS 3 (saúde de qualidade) e ODS 1 (erradicar a pobreza) foram os mais referenciados, confirmando o *cherry pick* sugerido por Hacking (2019).

Para esta investigação interessará apurar se é possível ultrapassar o nível macro, e identificar diferenças de contexto também ao nível micro, como é o caso dos territórios dos municípios portugueses, com o recurso à matriz dos ODS, procurando, também a esse nível pelo *cherry pick*. Em alternativa, Szetey et al., (2020) constroem o conceito de *SSPS - Shared Socio Economic Pathways*, declinando dos ODS um conjunto de metas com relevância territorial enquanto caminhos efetivos de influência para a sustentabilidade local. Trata-se de um processo de construção comunitária, inspirado pelas componentes que definem os processos de inovação social (colaboração intersectorial, participação e perceção de mudança), e por isso relevante apenas numa escala ou contexto local.

2.3.3 Inovação Social e Empreendedorismo Social

Tal como acontece com o conceito de inovação social, a definição de empreendedorismo social sofre daquilo que Weinert apelida de “inflação conceptual”, a falta de uma definição exata é acompanhada por um excesso de significado, reflexo dos inúmeros contextos em que o termo é aplicado (Weinert, 2001 como citado em Parente et al., 2011). Este facto conduziu a uma diferenciação difusa entre os dois conceitos, muitas

vezes utilizados enquanto sinónimos, como é o caso do Mapa da Inovação e Empreendedorismo Social em Portugal (MIES, 2015) ou em Megre et al. (2012) definindo as iniciativas de empreendedorismo social com recurso à semântica da inovação social *“an innovative approach to solve societal problems, a clear social mission, sustainable, potential for replication and capacity to produce impact at large scale”*. Mas como Moore et al. (2012) concluem, pelo facto de algumas inovações sociais resultarem do trabalho de empreendedores sociais, as duas disciplinas, teórica e empiricamente intercetam-se. O empreendedorismo social é um modelo para a possível conciliação entre a transformação dos padrões sociais, por um lado, e a conseqüente melhoria dos padrões económicos, por outro. O empreendedorismo social acumula às características do empreendedor clássico (inovação, procura de novas oportunidades, criação de valor económico) as características de criação de valor social (Quintão & Martinho, 2018, p.414). Se pode representar algo de distinto, face à filantropia ou às organizações sem fins lucrativos tradicionais, deve-o à dimensão empreendedora, mas é o âmbito social que o distingue de outras formas de empreendedorismo, como o das empresas privadas tradicionais. Empreendedorismo social elimina a dicotomia, conjugando a criação de valor social com a criação de valor económico dentro de uma nova tipologia institucional. Esta “terceira alternativa”, como Yunus (2008) a designa, veio demonstrar que as dimensões social e económica não se anulam, sendo possível a sua otimização conjunta, em que o acréscimo de uma variável não implica necessariamente uma redução da outra. Alternativa que cria aquilo que tem sido designado na literatura como “valor partilhado”, “riqueza total” (Zahra et al., 2009), “valor combinado” ou mais comumente “valor social” (Phills et al., 2008), o que nos poderá levar à afirmação de que a essência do empreendedorismo social reside na articulação coerente e equilibrada entre estas duas dimensões. Aos empreendedores sociais compete, numa perspectiva *schumpeteriana* de “destruição criativa”, desafiar continuamente os equilíbrios sociais vigentes e encontrar novas formas de criação de valor social. É através desta abordagem inovadora e disruptiva que os empreendedores sociais, enquanto instigadores de mudança, são capazes de aumentar o bem-estar geral dos cidadãos e produzir transformações sociais duradouras (Bernardino, 2013).

Numa perspetiva histórica, a inovação social emerge no contexto mais vasto do empreendedorismo social, pela linha da tradição *schumpeteriana* que destaca o papel individual do empreendedor social, os seus traços e características, enquanto agente de inovação e mudança social (Bacq & Janssen, 2011). Os autores discutem os dois conceitos partindo de uma análise da literatura que reconhece a diferenciação entre uma abordagem europeia e norte-americana ao empreendedorismo social, decorrente das diferentes tradições e heranças históricas e académicas. A abordagem europeia⁷⁰ tem colocado a ênfase na natureza coletiva do fenómeno, sobretudo no âmbito das organizações sem fins lucrativos; enquanto a tradição americana tem realçado outras duas realidades: o facto dos objetivos das “empresas sociais” se encontrarem ligados às necessidades de financiamento das organizações e, o conceito do empreendedor social, para quem vontade de inovar não resulta de uma explosão única de criatividade, antes faz parte do seu *modus operandi*. Nesta leitura norte-americana distinguem-se duas grandes linhas de análise ao empreendedorismo social: a primeira decorrente das transformações operadas no setor filantrópico e não lucrativo, em consequência da contração económica da década de 1980, com a adoção das estratégias de negócio privado para obtenção de financiamento alternativo, a genericamente denominada linha das “empresas sociais”; e a linha da inovação social com foco nas qualidades individuais dos empreendedores enquanto agentes promotores de impacto e mudança social (Figura 2.7).

⁷⁰Esta abordagem é inferida a partir da análise aos documentos produzidos pela rede EMES - *Emergence of Social Enterprises in Europe*. Trata-se de uma rede de investigação europeia, com membros dos 15 Estados-Membros à data da sua criação (1996), e batizada com o nome do primeiro programa de investigação europeu sobre empreendedorismo social (Bacq & Janssen, 2011).

Variables	Criteria	American tradition		European tradition
		The Social Innovation School	The Social Enterprise School	The EMES network
Individual	1. The entrepreneur	Central figure	Secondary role	Collective action: 'initiative launched by a group of citizens'
Process	2. The mission	Mission is at the core of the social innovation process	The first objective of social entrepreneurship is to pursue social goals	'Explicit aim to benefit the community'
	3. Link mission-productive activities	Direct	No constraint: social entrepreneurship consists in the implementation by non-profits of commercial dynamics in order to fund their social activities	Direct: 'the nature of the economic activity must be linked to the social mission'
Organization	4. The enterprise	Secondary importance: activity set up by a social entrepreneur	Central: stress on the risks associated with market income	Central: 'significant level of economic risk'
	5. The legal form	No clear constraint: the choice regarding the legal form should rather be dictated by the nature of the social needs addressed and the amount of resources needed	Social enterprises are non-profit organizations (Later: any business that trades for a social purpose)	Some constraints: new specific legal forms have been created to encourage and support social enterprises + in some cases, use of traditional business legal forms
	6. Profit distribution	No constraint	Profit non-distribution constraint (Later: some profit distribution permitted)	Limited: 'organizations that avoid a profit-maximizing behaviour'

Fonte: Bacq e Janssen (2011, p.390).

Figura: 2.7: Empreendedorismo social – tradições europeia e norte-americana

Com base neste quadro, Parente et al. (2012) consideram que a realidade portuguesa se encontra mais próxima do conceito da escola americana, nomeadamente da linha da inovação social, destacando os seguintes elementos caracterizadores do empreendedorismo social em Portugal: ênfase na figura individual do empreendedor social; forte preocupação na sustentabilidade financeira da iniciativa; importância da capacitação das comunidades em que operam; procura de soluções inovadoras para os problemas sociais; e a aplicação de conceitos de vários setores da atividade económica. Kannampuzha e Hockerts (2019) sintetizam as diferentes tradições, optando por definir três níveis de análise para o empreendedorismo social: o nível pessoal, em que o conceito é utilizado para caracterizar indivíduos que mudam configurações institucionais (citando o exemplo de Florence Nightingale); o nível social, em que o conceito é recurso para descrever mudanças promovidas por movimentos sociais, de forma a preencher vazios institucionais; e o nível organizacional, relativo às atividades de entidades não lucrativas que fazem uso de ferramentas e estratégias baseadas nos modelos empresariais, de forma a criar impacto social para a comunidade.

Nas duas últimas décadas, o interesse académico pelo conceito de empreendedorismo social ultrapassou o esforço direcionado à conceptualização, assumindo-se um consenso

sobre a sua delimitação e significado assente em três ideias: promove a conciliação entre objetivos financeiros e sociais, tem uma missão comunitária e faz uso da inovação (Alegre et al., 2017).

Esta relação com a inovação, e nomeadamente com a inovação social, tem sido aprofundada pela investigação à operacionalização do empreendedorismo social, sublinhando a importância da análise às práticas empíricas (Gupta et al., 2020; Phillips et al., 2015). Gupta et al. (2020) referem a necessidade dos investigadores se concentrarem nos fatores micro mas também macro, enquanto facilitadores do empreendedorismo social, avaliando os modelos de inovação social adotados pelos empreendedores sociais, o papel das políticas públicas e ainda aquilo que são os desafios percebidos pelos empreendedores para os objetivos e missões das suas “empresas sociais”. Phillips et al. (2015), recorrem à ideia de sistema de inovação social (“*social innovation system*”), reintroduzindo a importância do contexto para o desenvolvimento do empreendedorismo social, contrariando o discurso do empreendedor social enquanto inovador isolado. Sugerem que as empresas sociais ou os empreendedores sociais emergem e desenvolvem-se sobretudo no seio destes sistemas, comunidades de praticantes e instituições que, em conjunto, estão a transformar a sociedade e a inovação. Para estes autores, a inovação social diferencia-se do empreendedorismo social por esta vocação de transformação sistémica, em resultado das parecerias intersectoriais que promove.

A natureza do impacto de empreendedores e inovadores enquanto fator de diferenciação entre os dois conceitos é explorada por Gugelev e Stern (2015) que introduzem o conceito de “*endgame*”. Ou seja, os “desfechos” que as organizações não lucrativas devem equacionar de forma a escalar o impacto das suas atividades, por exemplo produtos ou ideias replicáveis por outras organizações do setor ou potencialmente adaptáveis a estratégias públicas.

Audretsch et al. (2022), voltam a colocar o foco nas práticas dos indivíduos ou das organizações, para distinguir os inovadores sociais (considerando no mesmo grupo os empreendedores sociais), por oposição aos empreendedores “*profit oriented*”, constatando que, embora pouco estudados, os primeiros se caracterizam pelo

voluntarismo, não se conhecendo contudo as suas necessidades ou as dos ecossistemas em que se movem. Na mesma linha, sem promover a distinção clara entre inovadores e empreendedores sociais, Auerswald (2009) sugere operacionalizar o valor criado – o valor social, enquanto critério de distinção, nomeadamente pelos impactos na governação da ação dos inovadores sociais, contribuindo para a descentralização e aumentando a transparência política.

No âmbito deste trabalho, apesar de se reconhecer a proximidade recorrente entre os dois conceitos – ambos pretendem dar resposta a problemas sociais e são semanticamente utilizados com o mesmo significado, opta-se por diferenciar empreendedorismo social e inovação social. Para isso partilhando a sugestão de Almeida e Santos (2017), em que a inovação social⁷¹ presume a possibilidade e disponibilidade da sociedade civil para agir sobre si mesma, procurando parcerias e novas soluções para os problemas humanos e comunitários aos quais as estruturas existentes não conseguem responder inteiramente, e o conceito de empreendedorismo social refere-se a um processo de concretização de novas soluções. Como resumido na frase de Phills et al. (2008, p.37): *“even the godfather of entrepreneurship, the Austrian economist Joseph Schumpeter, was interested in entrepreneurs only as a means to the end of innovation”*. Trata-se, assim, de adotar uma visão fundada na prática empírica, onde a dimensão e o alcance dos conceitos são pedra de toque para a sua diferenciação: *“social innovation is focused on innovations that lead to systemic change, whereas a social entrepreneur may be recognized as successful once his/her product diffuses in the market from one to many people”* (Moore et al, 2012, p.91). Atendendo à conceptualização do desenvolvimento sustentável adotada para a investigação, será esta dimensão sistémica conferida à inovação social que condiciona e viabiliza a sua relação e potencial impacto no desenvolvimento sustentável local, sem deixar de ter em mente a conclusão dos últimos autores citados de que há inovações sociais que resultam do trabalho de empreendedores. Para esta investigação, as entidades implementadoras dos projetos de inovação social serão nomeadas como entidades empreendedoras.

⁷¹Com referência ao conceito de inovação social aplicado pela PIS em Portugal.

2.4 Síntese do capítulo dois

O segundo capítulo da revisão da literatura focou-se no tema da inovação social e nas condições para a sua articulação teórica com o desenvolvimento sustentável. Partindo da premissa de que existe uma inflação concetual da inovação social, resultante da prioridade dada à sua vocação empírica, o capítulo começa por sistematizar, no ponto 2.1, definições e modelos de análise, concluindo-se, como sublinham Murray et al. (2010) que, em comum, as abordagens acentuam a narrativa de mudança, a demanda por respostas alternativas aos problemas sociais fora do quadro exclusivamente público ou empresarial e a importância da colaboração e das novas relações sociais, que assumem como prioridade a participação das comunidades na resolução dos seus próprios problemas. Neste contexto, e retomando a lógica exposta no capítulo anterior relativamente ao quadro paradigmático emergente de Riley Dunlap, o conceito de inovação social pode ser lido enquanto manifestação de uma nova mundivisão, cujos valores apontam a um novo tipo de economia, uma economia social, que traduz uma mudança de perspetiva sobre o consumidor, de ator passivo para ativo. Este quadro paradigmático que se constrói da interação entre teoria e prática tem presidido à evolução conceptual da inovação social, integrando uma dimensão sistémica na operacionalização do conceito, com consequências sobre o desenho e análise dos seus processos, que têm evoluído de uma perspetiva sequencial para uma não linear, adaptando-se à perspetiva de circularidade contemporânea, ou seja, a inovação social é estimulada e alimentada pelos seus próprios resultados.

Trata-se de uma perspetiva aprofundada no ponto 2.2, com a revisão de literatura sobre a evolução histórica do conceito, da sua operacionalização e conseqüente avaliação das políticas que lhe são orientadas, destacando-se as políticas públicas de estímulo e apoio à inovação social desenvolvidas a partir da segunda década deste século, no quadro da União Europeia. A história da inovação social pode ser revisitada, numa fase académica, a partir do início no século XXI, ou numa fase “pré-académica” (Moulaert et al., 2017), com a genealogia a práticas socialmente inovadoras que contribuíram para o desenvolvimento social e humano. É esta perspetiva diacrónica que permitirá elencar as duas grandes abordagens ideológicas à inovação social, emergindo, por um lado enquanto uma

correção aos efeitos da inovação puramente tecnológica, num contexto de mercado; ou como expressão de mudanças mais profundas, de natureza social, remetendo para a contestação ao Estado e ao funcionamento das suas instituições. Este é o quadro da análise às políticas públicas de inovação social, uma vez que integra as narrativas emergentes que a colocam como prática alternativa à lógica de mercado, decorrentes do argumento de que a inovação social tem sido um mecanismo de legitimação das políticas neoliberais de combate à crise económica e social da primeira década do século XXI, servindo de “cortina de fumo” ao desinvestimento público.

Estas políticas, e como resumem Reynolds et al. (2016), recorrem a um credo flexível que remete o recurso à inovação social para a resposta a desafios sociais persistentes, criação de emprego sobretudo entre as classes mais vulneráveis, promoção de crescimento económico, melhoria na eficiência dos serviços públicos, legitimação das instituições públicas, aumento da resiliência das comunidades, promoção de novas relações Estado/cidadão, inovando nos modelos de governança.

Este será o tema de partida do ponto 2.3, que aborda os debates contemporâneos sobre inovação social, que se interrelacionam, uma vez que o estímulo público à inovação social recupera o tema da cocriação – que, como analisado no capítulo um, é partilhado com o desenvolvimento sustentável. Apesar das evidências empíricas apontarem para uma crescente inter-relação entre os conceitos de inovação social e desenvolvimento sustentável, parece existir falta de interesse académico na sua articulação, tentando fazer-se o levantamento das propostas teóricas para essa relação, que será ponto de partida e grelha para a parte empírica desta investigação. A revisão de literatura termina com avaliação à legítima interceção entre as disciplinas da inovação e do empreendedorismo social, para concluir que, apesar da proximidade, existem diferenças, também no contexto da sua aplicação em Portugal.

3. INOVAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

Este capítulo aprofunda a investigação teórica à inovação social, no contexto da sua implementação em Portugal e, perante a dispersão de fontes e atores, ensaia uma sistematização das várias iniciativas de inovação social nacionais, com o fim de identificar e delimitar o campo de estudo, o universo para o trabalho empírico subsequente. O capítulo começa por um breve enquadramento histórico do empreendedorismo e da inovação social em Portugal, realidade que começa a ser construída a partir do final da primeira década do século XXI, embora com um desenvolvimento mais significativo na segunda década do século, e mais concretamente a partir de 2015, quando se referencia o primeiro esforço de sistematização dessa mesma realidade, que valida um conjunto significativo de projetos sob a definição genérica de inovação e empreendedorismo social. A partir de 2016, com o lançamento dos primeiros concursos da PIS, essa realidade consolida-se e amplia-se. A iniciativa PIS é colocada em contexto, analisada e descrita, nos seus objetivos e instrumentos de financiamento, entre os quais se destaca aquele que diz respeito às Parcerias para o Impacto. Este instrumento é caracterizado no contexto do ecossistema português, permitindo consolidar a convicção de que a escolha das candidaturas PPI, e nomeadamente aquelas onde existe investimento social municipal, para a realização desta investigação não exclui nenhuma evidência relevante da realidade sobre a inovação social em Portugal, acrescentando as vantagens da sua contemporaneidade e da facilidade de acesso na consulta aos dados.

3.1 Breve história do Empreendedorismo e Inovação Social em Portugal

Atente-se às palavras do então Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian, Azeredo Perdigão, em maio de 1958:

Não basta, todavia, aprender a ler e a escrever. É preciso ler sempre e regularmente; mas, para que o povo leia, torna-se indispensável, não só despertar e manter nele o gosto pela leitura, mas também facilitar-lhe os meios de o satisfazer (...) quando o homem, por qualquer motivo, não se interessa pelo livro e não busca a sua convivência,

o livro tem de procurar e interessar o homem, para o servir, quer instruindo-o, quer recreando-o.⁷²

Neste discurso, para a cerimónia de inauguração do Serviço de Bibliotecas Itinerantes da Fundação Calouste Gulbenkian, encontram-se resumidas a “finalidade” e a “técnica” daquele tipo de equipamentos, justificando-se a sua adoção como “figura matriz e motriz do programa de promoção da leitura pública à escala nacional” que esta fundação levou a cabo nas décadas seguintes. Embora sem estar explicitamente referida, está implícita uma prática de inovação social, hoje reconhecida pelo “valor inestimável e significado estruturante, senão revolucionário (...) não só pelo impacto efetivo junto das populações, mas também por ter conseguido implementar em pleno Estado Novo, com independência, critério e continuidade, um tal projeto de democratização cultural” (Morais, 2013, p.44 e 45).

Nas décadas que precederam a revolução de 1974, o trabalho da Fundação Calouste Gulbenkian parece ser a exceção, que confirma a regra, na ausência de tentativas para uma, mesmo que tímida, “*new combination or figuration of social practices*”, como genericamente Howaldt e Hochgerner (2018, p. 21) definem a inovação social. Facto justificado pelo estatuto jurídico-institucional de exceção e estrutura técnico-financeira autónoma da Fundação, como constata a investigação de Moraes (2013). A realidade política portuguesa não só determinou a rigidez das práticas sociais durante os quase 50 anos do regime de ditadura, como o seu lastro se manteve, apesar das décadas já vividas em democracia, traduzindo-se em baixos níveis de envolvimento cívico e participação política e em grande desconfiança dos cidadãos nas instituições, como constataram Guerra et al.(2019).

Na década de 80 do século XX, algumas iniciativas promoveram, mais uma vez não explicitamente, práticas socialmente inovadoras. André e Abreu (2006) destacam as ações de inclusão social através da arte promovidas pelo Chapitô (Lisboa) a partir de 1987, como um exemplo de um serviço particularmente inovador na capacitação das pessoas em situação de exclusão (jovens internados sob tutela do Ministério da Justiça),

⁷²José de Azeredo Perdigão – *A finalidade das Bibliotecas Itinerantes*, 1958. (como citado em Moraes, 2013, p. 44)

através de uma parceria com um organismo público, o Instituto de Reinserção Social. O microcrédito, instrumento financeiro nomeado por vários autores como exemplo de inovação social, surge em Portugal em 1998 (tardamente no contexto europeu) enquanto instrumento de combate à pobreza e exclusão social, através da Associação Nacional de Direito ao Crédito (ANDC). André e Abreu (2006) reconhecem o sucesso da iniciativa nos 518 empréstimos concedidos (até 2006), para pequenos negócios, a pessoas sem possibilidade de acesso ao crédito comercial; no apoio institucional assegurado pela assinatura de protocolos com instituições bancárias; e ainda com a atribuição de um subsídio público à atividade. Para as autoras tratou-se efetivamente de um exemplo de inovação social, na medida em que são satisfeitos três requisitos: a satisfação de necessidades humanas não satisfeitas por via do mercado (o acesso ao crédito); a promoção da inclusão social (dos beneficiários tanto do crédito como dos empregos adicionais gerados); a capacitação dos beneficiários, desencadeando uma mudança das relações (de poder) em que se encontravam envolvidos, pela redução da sua vulnerabilidade e dependência de outras instituições públicas ou do terceiro sector (André & Abreu, 2006, p.138).

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa assume que esta experiência do microcrédito constitui a sua pioneira parceria de inovação social, enquanto investidor social. Contudo, só a partir de 2018, com a criação da Casa do Impacto, com o objetivo de “assegurar todas as condições para o desenvolvimento de modelos de negócio inovadores com impacto social e ambiental positivo e alinhados com os ODS”⁷³, começa a Santa Casa a sistematizar a realidade da inovação social na instituição.

Os estímulos e apoios ao ecossistema de empreendedorismo e inovação social em Portugal foram sendo consolidados ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, cujo dealbar coincidiu com a introdução do primeiro apoio de âmbito institucional. Tratou-se do programa de iniciativa comunitária EQUAL, um programa de carácter experimental, enquadrado na estratégia europeia de emprego, visando beneficiar prioritariamente as pessoas mais vulneráveis à discriminação. Financiado pelo FSE (2001 – 2009), “nasceu do reconhecimento da necessidade de renovar e conferir maior eficácia às

⁷³<https://casadoimpacto.scml.pt/impacto/>.

políticas públicas, para responder a problemas sociais emergentes” (Vale, 2010). Para a autora, a inovação social concretizou-se, no Programa EQUAL, em novas soluções para combater as discriminações no mercado de trabalho e responder de forma mais eficaz aos problemas das comunidades e das pessoas em situação de maior desvantagem. Em Portugal, o EQUAL investiu 150 milhões de euros, tendo apoiado 188 projetos experimentais, que envolveram mais de 1500 entidades nacionais. O programa terminou em 2010 e não foi continuado no quadro comunitário seguinte, por opção política, embora a sua herança seja referida pelo considerável manancial de recursos técnico-pedagógicos e de narrativas de prática produzidos, e pelo espólio de produções próprias, resultantes de práticas inovadoras de gestão e de trabalho colaborativo (Vale, 2010). O Gabinete de Gestão do EQUAL publicou em 2008 um documento com 34 histórias de sucesso de inovação social⁷⁴, nas áreas da empregabilidade, empreendedorismo, adaptabilidade, igualdade de oportunidades (conciliação vida pessoal-familiar-profissional) e requerentes de asilo (formação e integração profissional e social). Tratava-se, contudo, ainda de uma tímida emergência dos conceitos de empreendedorismo e inovação social em Portugal, “primeiramente no domínio académico, sendo amplamente desconhecida ao nível das OES (Organizações da Economia Social) no terreno” (Quintão & Martinho, 2018, p. 414).

Nesta primeira década do século XXI, e sob a forma de associação privada, surge o IES - *Social Business School*, a primeira escola de negócios sociais do país que, através da formação/capacitação de empreendedores sociais (os seus 8 mil alunos), assume um papel de referência na estruturação do ecossistema de inovação social português, embora como já referido no capítulo anterior não estabelecendo uma diferenciação conceptual entre empreendedorismo e inovação social, o que só vem a acontecer com a iniciativa PIS.

O projeto denominado Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social (MIES, 2015)⁷⁵, criado em 2012, visando “aproximar o empreendedorismo e a inovação social das

⁷⁴https://www.ces.uc.pt/projectos/pis/wp-content/uploads/2013/02/34_historias_sucesso_inovacao_social.pdf.

⁷⁵O MIES foi desenvolvido pelo IES – *Social Business School* e pelo IPAV – Instituto Padre António Vieira, com financiamento da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação EDP e do Programa Operacional de Competitividade - Compete.

peças em geral”, traduz o primeiro esforço de sistematização de uma realidade que se estava, assim, impondo em Portugal enquanto expressão de um novo paradigma de desenvolvimento. O mapeamento realizou-se por regiões, abrangendo o Norte, Centro e Alentejo, certificando um total de 134 Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social de elevado potencial de impacto (ES+), considerando empreendedorismo social como um “processo de procura de soluções inovadoras e sustentáveis para a resolução de problemas importantes e negligenciados da sociedade” (MIES, 2015, p.43). As iniciativas foram escolhidas por atenderem a cinco características fundamentais:

- forte missão social dirigida a problemas importantes, mas negligenciados;
- potencial de impacto para transformação de mercados, políticas públicas, comportamentos e dinâmicas sociais ou no ambiente;
- capacidade de empoderamento local e inclusão social, envolvendo e capacitando beneficiários ou partes interessadas;
- potencial de inovação e de forma sustentável, com recurso a modelos de funcionamento alternativos e mais eficientes do que as soluções existentes;
- potencial de crescimento para disseminação.

Estes critérios integram a metodologia ES+ desenvolvida pelo IES - *Social Business School*, em 2008, ela própria uma metodologia inovadora enquanto “metodologia de proximidade, envolvendo um contacto direto com as comunidades, através de entrevistas a pessoas locais e inquéritos aprofundados” (MIES, 2015, p.43). Antes mesmo de ter dado origem ao primeiro mapeamento de âmbito regional - o MIES, foi recurso para identificar, em 2009, os primeiros cinco ES+ Cascais; em 2010 outros cinco em Vila Real e entre 2011 e 2012 teve início a implementação da metodologia no município do Porto, que levou ao reconhecimento de 29 ES+ Porto.

Apesar de se apresentar como um esforço “para posicionar estrategicamente Portugal como país pioneiro na União Europeia no reconhecimento, estudo, divulgação e disseminação de boas práticas e casos de sucesso nacionais de modelos de negócio inovadores, sustentáveis, replicáveis e de forte impacto social, económico e ambiental” (MIES, 2015, p.42), o projeto terminou sem concluir o mapeamento a nível nacional (não foram integradas as regiões de Lisboa e Vale do Tejo, e Algarve). No entanto, um

conjunto de fatores e condições ajudaram a consolidar esse posicionamento, colocando o país como exemplo a nível internacional relativamente ao desenvolvimento de um mercado de empreendedorismo social e dos seus instrumentos de financiamento (Maduro et al., 2018).

Como notam Pinto et al. (2021), a evolução da inovação social em Portugal não pode deixar de ser contextualizada num esforço mais amplo de modernização da administração pública e do aparelho do Estado, sobretudo depois da adesão à então CEE em 1986, que se traduziu no desenvolvimento de novas políticas sociais, um campo negligenciado em quase 50 anos de ditadura. Os autores reconhecem que este esforço foi materializado numa tendência de europeização das políticas sociais adotadas por Portugal, o que também ajuda a explicar a razão pela qual o país esteve entre os primeiros Estados-Membros a acolher as recomendações europeias para a inovação social, sobretudo na programação do ciclo europeu 2014-2020.

Do ponto de vista material, somam-se o impacto da crise financeira de 2008, e consecutivo plano de assistência financeira da *Troika* (FMI, BCE e Comissão Europeia) entre 2011 e 2014. O acordo para o resgate financeiro a Portugal reduziu a capacidade do Estado em prover assistência a uma população fortemente atingida pelas medidas de austeridade: recessão económica e valores de desemprego recorde. O MIES (2015) identifica como problemas sociais mais referenciados no país, neste período, o desemprego (38%), o isolamento físico/social de idosos e êxodo rural de jovens (14%), o envelhecimento da população e ausência de apoio (12%), a apatia e falta de iniciativa da população (10%), a pobreza (5%), e os comportamentos de risco: consumo de álcool, toxicod dependência, e utilização de substâncias psicoativas (4%). Por outro lado, o setor social, tradicionalmente pouco capacitado e muito dependente do financiamento do Estado e da filantropia privada, igualmente afetado pela austeridade, viu-se obrigado a encontrar novas (e inovadoras) respostas para a realidade que se impunha e soluções para a sua própria sustentabilidade, contrariando um sistema estático, não favorável à inovação social (Ávila & Amorim, 2014). Neste contexto, importa ainda fazer uma referência à Lei de Bases da Economia Social⁷⁶, aprovada por unanimidade pelo

⁷⁶Lei nº 30/2013, de 8 de maio.

parlamento português em 2013, que veio estabelecer os limites à atividade social e definir os seus atores, mediante a delimitação do conceito, a enumeração das entidades que integram o setor, a definição dos seus princípios orientadores e dos mecanismos de promoção e fomento, e a consagração de um regime fiscal e de concorrência que atende às suas especificidades. A definição destas bases gerais para a economia social assentou no princípio constitucional da proteção do setor cooperativo e social, o qual fundamenta a adoção de soluções diferenciadoras, no sentido da discriminação positiva do setor (Meira, 2013). Portugal surge assim como o segundo país na Europa (depois de Espanha em 2011) a aprovar uma Lei de Bases da Economia Social, o que permitiu e promoveu uma avaliação geral ao setor. De acordo com a Conta Satélite para a Economia Social, em 2013 existiam 61.268 organizações no setor social, das quais apenas 14% forneciam serviços sociais contratualizados com o Estado. Este projeto, relativamente inovador em termos internacionais pela sua abrangência e modularidade (Ramos, 2019, p. 24), reavaliou o setor em 2016, integrando-o numa conta conjunta, que permite apurar o peso relativo da economia social na economia portuguesa. O relatório da Conta Satélite da Economia Social relativo a 2016⁷⁷, evidencia um crescimento do número de entidades do setor social entre 2013 e 2016 em 17,3% (para 71.885 cooperativas, associações mutualistas, misericórdias, fundações, associações com fins altruísticos e subsectores comunitário e autogestionário), também o Valor Acrescentado Bruto (VAB) aumentou 14,6%, o emprego remunerado 8,8% e o emprego total 8,5%, o que permite a Ramos (2019) concluir que a economia social registou, neste período, maior dinamismo do que o observado na economia nacional (onde o VAB cresceu 8,3%, o emprego remunerado 7,2% e o emprego total 5,8%). Ainda de acordo com o mesmo relatório, em valores absolutos, a economia social em Portugal representava em 2016: 3% do VAB nacional; 5,3% das remunerações totais e 5,2% do emprego total; e 2,7% da produção nacional. Dois outros condicionantes são ainda identificados: as políticas de I&D começaram a colocar ênfase no empreendedorismo de natureza social, além de tecnológica, e

⁷⁷Dados atualizados da Conta Satélite da Economia Social foram publicados em 2019, relativos ao ano de 2016:

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=379958840&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt.

aparecem os primeiros programas de capacitação para as organizações não lucrativas, onde se registava fraca capacidade e poucos recursos, humanos e financeiros (Ávila & Amorim, 2014; Frazão *et al.*, 2015).

A prática institucional da inovação social enquanto política pública chegou a Portugal em dezembro de 2014, data da criação da iniciativa Portugal Inovação Social⁷⁸, enquadrada pela Estratégia Europa 2020, que atribuiu recursos significativos à inovação e tecnologia. A inovação social é incorporada numa narrativa europeia de desenvolvimento que pretende dar resposta às necessidades de um mundo em constante mudança, com destaque para as mudanças climáticas:

Environmental issues tend to be constantly changing and evolving, requiring adaptive and dynamic approaches that are provided by social innovation. Relatively small social groups have the ability to act as a test-bed for innovative experiments in environmental and sustainable living. If successful in this seedbed stage, they can then be adapted and adopted by other communities (SCU, 2014, p.6).

O documento cita vários exemplos: cooperativas de agricultura biológica ou de energias renováveis; comunidades de compostagem, *car-sharing*, mercados de produtores. Paralelamente aos projetos no âmbito da iniciativa pública PIS, desenvolveram-se outras iniciativas com vista à promoção da inovação social no país. Na esfera pública, destaque para o protocolo assinado entre o Estado Português e a Fundação Calouste Gulbenkian em 2016, para a criação de uma base de dados e de uma plataforma para avaliação dos custos públicos gerados por problemas sociais, que passou, entretanto, a funcionar no âmbito da PIS. Também pela iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian, surge a MAZE, antigo Laboratório de Investimento Social, criada em 2013 pela FCG em parceria com o IES - *Social Business School* e *Social Finance UK*, com a missão de apoiar empreendedores, investidores e entidades do setor público no desenvolvimento de soluções eficazes para a resolução de desafios sociais e ambientais. A MAZE, entretanto emancipada da FCG, estruturou o primeiro Título de Impacto Social lançado no país. A Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) tem, como referido, assumido um papel de liderança no estímulo e desenvolvimento da inovação social em Portugal. O apoio específico a projetos

⁷⁸RCM 73 A/2014.

socialmente inovadores tem sido incorporado nos ciclos de programação da instituição. É o caso do “Projeto Cidadania Ativa”, que decorreu entre 2013 e 2016, atribuindo financiamento (de um fundo europeu no valor de 7,5 M€) a 107 projetos desenvolvidos por ONG. Foram definidas quatro áreas de atuação: participação das ONG na conceção e aplicação de políticas públicas; promoção de valores democráticos incluindo a defesa dos Direitos Humanos; reforço da eficácia de ação das ONG; e o apoio à empregabilidade e inclusão dos jovens.

Já depois de implementados, os projetos foram avaliados de acordo com o seu nível de “potencial inovação social”, tendo-se concluído pelo seu moderado-elevado nível de inovação social em 74% dos casos (79 projetos), sobretudo naqueles que se integraram na quarta área de atuação, o apoio à empregabilidade e inclusão dos jovens (Frazão et al., 2015). Da mesma forma, existiu apoio à inovação social no “Programa Coesão e Integração Social”, desenvolvido entre 2018-2022, procurando “incentivar novas dinâmicas no setor social, através da adoção de abordagens inovadoras aos desafios sociais e da utilização de novas ferramentas de financiamento e gestão das organizações”⁷⁹. Este programa atuou em três eixos, sendo o primeiro relativo à inovação e investimento social, onde se integra a iniciativa “*Partis – Práticas Artísticas para a Inclusão Social*” que, entre 2014 e 2019, viabilizou 48 projetos, em diferentes regiões do país, nas áreas da música, artes visuais, do teatro, circo, dança, fotografia ou vídeo, com o objetivo de promover a equidade no acesso à criação artística e à participação cultural. No apoio e estímulo à inovação social, a FCG foi ainda entidade parceira do já referido MIES (2015) e do Grupo de Trabalho Português para o Investimento Social (2014), cujas cinco recomendações foram acolhidas pela Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) para a iniciativa PIS, como notam Maduro et al. (2018).

O primeiro Título de Impacto Social lançado em Portugal foi, como referido, estruturado pela MAZE, em parceria com a Câmara Municipal de Lisboa (CML), uma experiência pioneira na contratualização de serviços sociais com base em resultados, que viria a ser desenvolvida e aprofundada pela PIS, através do desenho de um instrumento financeiro próprio. Tratou-se do projeto “Academia de Código Júnior”, que tinha como objetivo a

⁷⁹<https://gulbenkian.pt/programas/programa-gulbenkian-coesao-e-integracao-social/>.

promoção do desempenho escolar através do ensino da programação informática em aulas semanais, oferecida nas escolas primárias da região de Lisboa, em horário escolar e com o professor titular presente. O projeto piloto foi implementado junto de 65 alunos do ensino primário, com a estimativa de conseguir uma melhoria em 10% do aproveitamento a português e matemática, e das competências de resolução de problemas e raciocínio lógico (10%)

Ainda ao nível municipal, referem-se os programas BIP/ZIP Lisboa, da CML, para estabelecimento de parcerias locais nos bairros e zonas prioritárias da cidade; o Centro de Inovação Social da Câmara Municipal do Porto; e o AMPlifica, programa de aceleração de projetos sociais na área metropolitana do Porto. O Programa BIP/ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa⁸⁰, criado em 2011 como um instrumento de política pública municipal, visa dinamizar parcerias e pequenas intervenções locais de melhoria dos “habitats” abrangidos, através do apoio a projetos implementados por juntas de freguesia, associações locais, coletividades e organizações não-governamentais, contribuindo para o reforço da coesão socio-territorial no município. É apontado como exemplo de apoio à inovação social (embora o conceito não seja referenciado nos documentos publicados pela autarquia sobre o programa), pela dinamização de projetos pensados para e pelas comunidades locais, suprimindo as suas necessidades e pondo a concorrer, para isso, as forças locais e a própria comunidade, com o objetivo de provocar consequências diretas em termos de empregabilidade, formação, atuação nos domínios da saúde, educação, junto dos idosos, jovens desempregados, ou de grupos vulneráveis. De acordo com a autarquia, numa década (2011-2021) foram apoiados 392 projetos, numa rede de parceiros com 647 entidades distintas e envolvendo diretamente mais de um quinto da população de Lisboa. Em 10 anos, o investimento municipal foi de 14 M€, a que se juntaram verbas ou serviços angariados diretamente pelas próprias parcerias, no valor de 4M€.

Paralelamente, e com uma visão mais alternativa da inovação social, o movimento europeu *Transit - Transformative Social Innovation*⁸¹ formado a partir de 2014, propõe a

⁸⁰<https://bipzip.lisboa.pt/conhece-os-bipzip/programa-bipzip/index.htm>.

⁸¹TSI Manifesto (2017). <http://www.transitsocialinnovation.eu>.

ideia de inovação social “*as a story of change towards a common future that is more sustainable, just and resilient*”, assente num conjunto de crenças e valores individuais que são partilhados coletivamente em espaços de vizinhanças, comunidades rurais, bairros, vilas ou cidades, e que inclui em Portugal a “eco-comunidade Tamera”, no litoral sul do país (Avelino, 2015). No seu website⁸², a comunidade assume-se como uma “utopia realística” fundada em 1978 por um pequeno grupo de pessoas, relacionando a ideia de amor livre com transformação social, num rumo pós-capitalista e pós-patriarcal. A comunidade adota práticas que denomina de inovação social de perfil ecológico e social (promoção de novos estilos de vida como o veganismo, novos tipos de relações sociais como a vida comunitária e amor livre, e ainda métodos alternativos de tomada de decisão plenária), sendo financeiramente autossustentada.

Dias e Partidário (2020) tentaram compreender as perceções sobre o conceito de inovação social dos atores que têm desenvolvido e implementado iniciativas consideradas como inovações sociais em Portugal⁸³. A inclusão social, criação de emprego, acesso à saúde, justiça, habitação e alimentação foram os objetivos mais referenciados para os projetos desenvolvidos, cuja duração, na maioria, se previa a mais de cinco anos. Além disso, os inovadores portugueses dependeram de financiamento: 61,5% estavam a ser financiados; 21,5% já tinham recebido financiamento; apenas 16,9% nunca tinham recebido apoio financeiro. Daí que, quando questionados pelos maiores problemas enfrentados, a obtenção de financiamento tivesse sido o mais referenciado, logo seguido pela dificuldade em engajar a comunidade, ou seja em promover a participação (facto já referido e identificado de forma mais ampla para a realidade portuguesa em Guerra et al., 2019). Estes dados são confirmados pelo já referido MIES (2015), que identifica como as três maiores dificuldades na implementação dos projetos de inovação social mapeados o financiamento e sustentação financeira, a implementação dos projetos, e a participação das comunidades, nomeadamente no caso das comunidades constituídas por pessoas mais vulneráveis (Frazão et al., 2015).

⁸²<https://www.tamera.org/wp-content/uploads/The-Tamera-Manifesto-for-a-Global-Culture-of-Peace.pdf>.

⁸³Identificaram 203 iniciativas, com base no MIES (2015) e na PIS (2019).

A presença da inovação social na Academia tem acompanhado a implementação e o crescimento do número de projetos no país, começando a ser objeto da produção e da investigação científica. Neste âmbito destacam-se o *Atlantic Social Lab*⁸⁴, sediado em Avilés, Espanha, com nove instituições filiadas, de cinco países (Espanha, Portugal, França, Reino Unido e Irlanda), estando Portugal representado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; e o *SILAB – Social Innovation Lab*⁸⁵, do Instituto Superior Técnico, da Universidade de Lisboa.

3.2 A Iniciativa Portugal Inovação Social

A iniciativa Portugal Inovação Social (PIS) foi criada em dezembro de 2014 por Resolução do Conselho de Ministros⁸⁶, no âmbito do acordo de parceria com a Comissão Europeia para acesso aos FEEI, designado 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. Surge em linha com as cinco recomendações do Grupo de Trabalho Português para o Investimento Social⁸⁷:

- (i.) fortalecer as competências das entidades da economia social, através de programas de capacitação;
- (ii.) introduzir instrumentos financeiros adequados às necessidades das entidades da economia social;
- (iii.) promover uma cultura de orientação para os resultados no seio dos serviços sociais públicos;
- (iv.) criar um centro de conhecimento e recursos para o investimento social;
- (v.) desenvolver um ecossistema de intermediários de investimento social (Grupo de Trabalho Português para o Investimento Social – GTPIS, 2015).

⁸⁴<https://atlanticsociallab.ces.uc.pt/>.

⁸⁵<http://silab.tecnico.ulisboa.pt/about-us/>.

⁸⁶RCM 73A/2014, de 16 de dezembro, e alterada pelas Resoluções do Conselho de Ministros 74/2016, de 25 de novembro; 157/2017, de 19 de Outubro, e 177/2018, de 18 dezembro.

⁸⁷O Grupo de Trabalho Português para o Investimento Social foi criado em julho de 2014 e integrado pela Comissão Europeia, Fundação Calouste Gulbenkian, Laboratório de Investimento Social e *Social Finance*, e ainda duas dezenas de membros de outras entidades portuguesas e estrangeiras.

3.2.1 Objetivos e Instrumentos de Financiamento

A iniciativa PIS previa a mobilização de 150 milhões de euros provenientes do Fundo Social Europeu, com três grandes objetivos: criar projetos de inovação social (ciclo completo), através de programas de financiamento; mobilizar o ecossistema de inovação social, promovendo parcerias intersectoriais; e estimular a criação de um mercado de investimento social (Maduro et al.,2018).

O Governo português reconhece a necessidade de gerar novas respostas para problemas prementes na área social, e em outras áreas de política pública, como a “saúde, a justiça, a educação e a igualdade de género” (RCM 73 A, 2014). A sustentabilidade ambiental e as alterações climáticas, centrais nas referências da Comissão Europeia (SCU 2014), não são referidas no diploma português. Este facto prende-se com a natureza da fonte de financiamento dos dois Programas Operacionais do Portugal 2020, inicialmente mobilizados com verbas destinadas a este fim: os dois PO temáticos - *Inclusão Social e Emprego (POISE)* e *Capital Humano (POCH)*, e também da PIS, o Fundo Social Europeu, que não tem como objeto de financiamento as questões ambientais.

Por se tratar de verbas do FSE mobilizado em PO temáticos, o financiamento foi dirigido inicialmente 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 (Almeida & Santos, 2017). Este constrangimento geográfico foi, entretanto, superado com a mobilização de verbas também através dos PO Regionais de Lisboa e do Algarve, passando assim a iniciativa a cobrir a totalidade do território de Portugal continental.

Para a gestão técnica e a coordenação da execução da iniciativa Portugal Inovação Social foi criada uma estrutura de missão, pela mesma RCM⁸⁸, ficando na dependência direta da Presidência do Conselho de Ministros, designada por Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS). Trata-se de uma “*QUANGO - a quasi-autonomous organisation*”, gerida por uma comissão executiva, e que permitiu integrar as condições de governança ágil, independência política e recrutamento de especialistas, necessárias à missão (Maduro et al., 2018, p.52).

⁸⁸RCM 73 A, 2014.

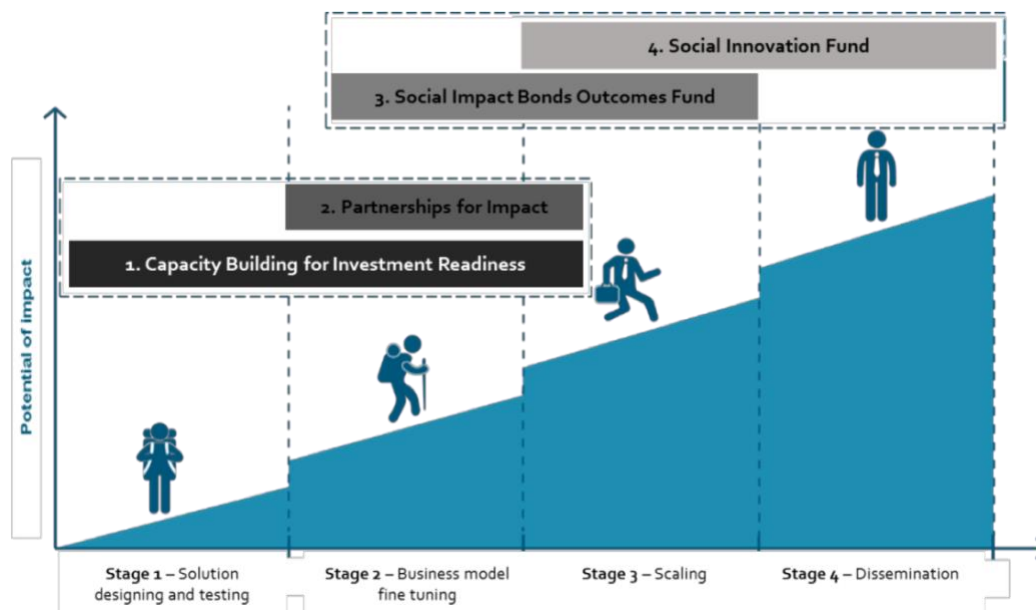
Os quatro instrumentos de financiamentos desenhados pela iniciativa PIS dirigem-se ao ciclo total da inovação social, acompanhando as suas diferentes etapas (Figura 3.1).



Fonte: PIS (2019)

Figura: 3.1: Instrumentos de financiamento PIS

Maduro et al. (2018) afirmam que, para o desenho destes instrumentos, abrangendo o ciclo total da inovação social, a EMPIS parte do princípio que existe não só falta de financiamento, como de fontes e instrumentos para a inovação social em Portugal, ou seja da constatação que os instrumentos financeiros disponíveis à data (públicos e privados) não atendiam às necessidades de um ecossistema de inovação e empreendedorismo social e, por outro lado, que as iniciativas inovadoras implicariam o desenvolvimento das competências dos seus promotores. Para traduzir esta realidade, estes autores, adotam o modelo das etapas do ciclo da inovação social do IES/SBS, alinhando sequencialmente e nos eixos tempo/impacto os quatro instrumentos de financiamento da PIS (Figura 3.2).



Fonte: Maduro et al. (2018, p. 55).

Figura: 3.2: Instrumentos de financiamento e ciclo de vida da inovação social

Os quatro instrumentos de financiamento PIS estão alinhados com o ciclo de vida da inovação social e têm a seguinte descrição:

Capacitação para o Investimento Social

Instrumento com impacto no início do ciclo de vida do projeto, nas duas primeiras etapas (desenho e testagem de soluções; desenvolvimento do modelo de negócio).

Trata-se de “apoios não reembolsáveis a entidades da economia social, entidades públicas ou entidades privadas, para desenvolvimento de competências necessárias para implementar projetos de inovação e empreendedorismo social” (RCM 177, 2018)⁸⁹.

Para dar resposta a estas necessidades de capacitação específicas é atribuído um montante fixo não reembolsável, até um máximo de 50.000 €, para financiar um plano de capacitação que poderá incluir intervenções em diferentes áreas: avaliação de impacto, estratégia, parcerias, marketing, comunicação, angariação de fundos, gestão financeira, entre outros. O instrumento utiliza uma metodologia de custos simplificados de montante fixo, ou seja, pressupõe a contratualização, com base em informação recebida

⁸⁹RCM que introduz algumas alterações decorrentes da experiência de implementação da iniciativa, nomeadamente no que diz respeito a este instrumento, anteriormente descrito como “vales de capacitação” (RCM 73^a/2014).

em candidatura, dos *outputs* que resultam de cada intervenção de capacitação, também designados de produtos tangíveis (PIS, 2019)⁹⁰. Neste instrumento o investidor social não participa, apenas é necessária uma manifestação de interesse. Resumindo, o instrumento paga a 100% planos de capacitação, através de consultorias formativas, e mediante o diagnóstico de necessidades e a previsão de resultados, exigindo-se a manifestação de interesse de potenciais investidores.

Parcerias para o Impacto (PPI)

Instrumento que se dirige fundamentalmente à segunda etapa do ciclo de vida do projeto, mas, uma vez que promove o seu modelo de desenvolvimento, terá também repercussões ao nível da potencial escalabilidade, a terceira etapa.

Trata-se de “apoios não reembolsáveis a entidades da economia social, entidades públicas ou entidades privadas, atribuídos em formato de cofinanciamento com investidores sociais, para suporte a projetos de inovação e empreendedorismo social” (RCM 177/2018). A redação constante nesta definição altera e alarga o âmbito deste instrumento, que na primeira redação se dirigia apenas a “entidades da economia social, nomeadamente fundações e misericórdias” e a “iniciativas de inovação e empreendedorismo social de elevado impacto que se encontrem em fase embrionária ou exploratória” (RCM 73 A 2014). Pretende-se estimular a filantropia de impacto e contribuir para um modelo de financiamento mais estável, eficaz e duradouro. Este instrumento financia o plano de desenvolvimento de projetos de inovação social, através de subvenção não reembolsável correspondente a 70% das suas necessidades líquidas de financiamento (este valor deve ser superior a 50.000 €), tendo os restantes 30% que ser assegurados por um ou mais investidores sociais, públicos ou privados. As necessidades de financiamento globais devem, portanto, ser superiores a 71.429 €. Podem assumir o papel de investidores sociais organizações do setor privado, da Economia Social ou do setor público, nacionais ou internacionais, que se comprometam a alocar recursos financeiros para suportar o plano de desenvolvimento do projeto de inovação social, desde que não tenham relação de controlo com a entidade candidata que vai desenvolver esse projeto.

⁹⁰<https://inovacaosocial.portugal2020.pt>.

As entidades implementadoras dos projetos recebem diretamente o financiamento não reembolsável, que pode permitir:

- Oportunidade de alargar e aprofundar a escala da ação e o impacto social de projetos já testados;
- Acesso a maior volume e diversidade de financiamento;
- Mobilização de Investidores Sociais que poderão contribuir para o desenvolvimento estratégico do projeto;
- Estímulo à estruturação do projeto através da exigência de um Plano de Desenvolvimento;
- Envolvimento em rede de projetos apoiados, com visibilidade pública e com potencial de interação com outros projetos (PIS, 2019).

Títulos de Impacto Social

Dirigem-se às segunda e terceira etapas do ciclo de vida do projeto, com foco sobretudo no aprofundamento da sua escala. Trata-se de “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” (RCM 73 A/2014). Ou seja, este instrumento financia, através de um mecanismo de pagamento por resultados, projetos inovadores em áreas prioritárias de política pública (proteção social, emprego, educação, saúde, justiça e inclusão digital). O investidor financia 100% do projeto e é reembolsado se os resultados sociais contratualizados forem alcançados. O projeto deve ser implementado por uma ou mais entidades privadas e financiado por um ou vários investidores sociais, propondo-se alcançar determinados resultados sociais mensuráveis, cujos indicadores e metas devem ser previamente validados pela entidade pública responsável pela política setorial. Se esses resultados foram alcançados, os investidores sociais são integralmente reembolsados pelo montante investido para atingi-los. A candidatura deve ser feita em parceria pelas entidades envolvidas: as entidades implementadoras (que realizam o projeto), os investidores sociais (que financiam o projeto) e as entidades públicas (que validam alinhamento do projeto com a política pública e a relevância dos resultados esperados). As necessidades de financiamento dos projetos devem ser superiores a 50.000 € (PIS 2019).

Fundo para a Inovação Social (FIS)

Instrumento dirigido às duas últimas etapas do ciclo de vida do projeto (escala e disseminação), por isso com potencial de maior impacto. O FIS é um fundo de investimento de impacto que se destina a apoiar projetos em fase de consolidação ou expansão, que necessitem de investimentos significativos e que apresentem condições de sustentabilidade financeira que permita o reembolso dos investimentos. Trata-se de como um fundo autónomo, que tem 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, que, por apresentarem condições de sustentabilidade financeira, permitam o posterior reembolso dos investimentos. Além de ser uma experiência pioneira no âmbito do Fundo Social Europeu, o FIS é o primeiro instrumento financeiro público para fomento do mercado de negócios de impacto social que permite a intervenção direta de instituições de crédito e investidores de capital (por exemplo, Capitais de Risco e *Business Angels*) em projetos de inovação social. Foi criado com a natureza de fundo autónomo por diploma legal⁹¹.

A par da implementação e operacionalização dos instrumentos de financiamento, a EMPIS criou equipas específicas de dinamização do ecossistema com presença física para trabalhar 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 (Almeida & Santos, 2017, p. 460).

Tendo sido criada no final de 2014, os dois primeiros concursos (destinados aos instrumentos Títulos de Impacto Social e Parcerias para o Impacto) foram abertos em 2016 e as candidaturas aprovadas em junho de 2017 (PIS, 2019).

⁹¹[Decreto-Lei n.º 28/2018 de 3 de maio.](#)

3.2.2 Resultados e Debates

A experiência PIS produziu resultados mensuráveis em indicadores quantitativos e percepções de natureza qualitativa, embora exista ainda um défice de estudos e avaliações consolidados. Alguns autores, contudo, já iniciaram esse trabalho.

Do ponto de vista quantitativo, dados disponibilizados pela EMPIS⁹² revelam que existe um total de 693 candidaturas aprovadas, o que representa 99 M€ de euros de investimento do Portugal 2020 e 48,6 M€ de investimento social mobilizado. Significam a intervenção e participação de 477 entidades empreendedoras e de 843 investidores sociais. Os projetos distribuem-se por todas as regiões de Portugal Continental: Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Lisboa e multi-região. E por nove áreas de intervenção: cidadania e comunidade, educação, emprego, inclusão digital, inclusão social, incubadoras de inovação social, proteção social, justiça e saúde.

Neste âmbito quantitativo, destaca-se o instrumento Parcerias para o Impacto com 458 projetos aprovados, representando 70,9 M€ de financiamento público e 30,4 M€ de investimento social, mobilizando 822 investidores sociais, encontrando-se entre este grupo 166 municípios, responsáveis por cerca de 50% do total do investimento social⁹³.

A análise de Maduro et al. (2018) conclui que a EMPIS tem seguido uma abordagem conservadora, num processo que é de teste e aprendizagem, ambicionando resultados no longo prazo, mais do que mudanças imediatas. Além de iniciativa pública nacional, é percecionada sobretudo enquanto experiência pioneira a nível europeu, um modelo replicável para aplicação dos FEEI noutros Estados-Membros: *“therefore, the main lessons it is possible to draw from the Portuguese experience to date are related to the design of a national action plan, the political support and the government engagement, and the need for market champions”* (Maduro et al., 2018, p.61). Para os autores, interessará assim fazer uma avaliação mais detalhada face à realidade portuguesa, que deve equacionar o desequilíbrio introduzido pela PIS no mercado de investimento social, questionando três realidades: a iniciativa PIS está a promover a entrada de novos atores neste mercado, ou

⁹²Informação fornecida pela EMPIS para esta investigação, em março de 2022, e já inclui as candidaturas aprovadas do Fundo de Inovação Social, cujos concursos ainda não se encontravam encerrados nessa data.

⁹³Informação fornecida pela EMPIS para esta investigação em fevereiro 2022, com base nas candidaturas aos 10 concursos encerrados para o instrumento até à data.

apenas a financiar os já existentes; o respaldo político sobrevive às mudanças de executivo governamental; e se surgiram novos investidores no mercado (referindo o papel de destaque da Fundação Calouste Gulbenkian). Estes autores reconhecem ainda alguns desafios colocados pelos instrumentos de financiamento implementados, cuja recensão no contexto deste trabalho se centrará nas Parcerias para o Impacto (ponto 3.2.3).

Questionando o papel do Estado da promoção da inovação social, Pinto et al. (2021) procuraram pelas percepções dos principais intervenientes no ecossistema nacional (responsáveis nacionais e regionais, executivos municipais e representantes das instituições do setor social). Concluem que, apesar de Portugal ter desenvolvido instrumentos específicos para fomentar a inovação social, continua por determinar o nível de sucesso atingido. Constataram que a PIS não foi ainda devidamente avaliada e, embora os números sejam positivos, os atores que recorreram ao programa mantêm sobre ele perspectivas contrastantes, nomeadamente sobre a definição e a avaliação da inovação social (as diferenças são sobretudo evidenciadas entre os níveis macro e micro de atuação). De acordo com Pinto et al. (2021), os municípios têm um posicionamento privilegiado (conhecimento do território e capacidade para articular e organizar as entidades que operam no terreno) para estabelecer pontes com decisores políticos e com as instituições nacionais que desenham os programas de financiamento, um posicionamento que deve ser encorajado e estimulado: *“networking around municipalities is the key to successfully implement social innovation in response to social problems”* (Pinto et al., 2021, p.77). Os municípios ou as organizações de âmbito regional (Comunidades Intermunicipais, as CIM) podem e devem constituir-se como o elemento chave para a articulação entre os diferentes níveis de governança para a inovação social: entidades do setor social, governo e investidores privados, concluem.

Em finais de 2022, Mota (2022) apresentou as primeiras conclusões do mapeamento ao ecossistema de inovação social criado pela PIS, apresentando como as suas principais forças o facto de ser uma iniciativa pública pioneira e os instrumentos de financiamento desenhados. Como fraquezas encontrou a falta de monitorização desses instrumentos, a

dificuldade em integrar-se noutras políticas públicas e a ausência de um quadro legal para a inovação.

Como já foi referido, a iniciativa PIS é também descrita como exemplo de política de inovação social, que se afirma, ela própria como uma inovação, no sentido em que se propõe experimentar uma nova política pública. Para Quintão e Martinho (2018, p.417), a PIS é uma IIES (Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social) do Estado português, que transpõe um paradigma de pensamento teórico sobre inovação social para a prática de política pública e, nessa medida, um caso de estudo relevante enquanto manifestação vanguardista da contemporaneidade. Sugerem que interpretando a PIS enquanto a transposição de uma escola de pensamento, aumenta o potencial de leitura heurística das realidades empíricas locais e nacionais em que se materializa e, simultaneamente, permite uma maior capacidade de resposta aos desafios de participação e sustentabilidade emergentes. Neste sentido, um projeto socialmente inovador implica um desenho com lógicas e linguagens próprias – desde a identificação do problema à avaliação dos seus impactos - o que pode colocar novos desafios de capacitação às organizações da economia social tradicionais para acesso aos mecanismos de financiamento dos fundos estruturais (públicos) e também dos fundos privados, com impactos nas perspetivas sobre a filantropia. Esta abordagem “eclectica” à inovação social insere-se numa crítica mais abrangente aos instrumentos desenhados pela PIS para o mercado português de inovação social, reconhecendo a sua influência no ecossistema nacional.

A sua análise, no contexto da proposta global de política pública como inovação social leva as autoras a considerarem três questões. Em primeiro lugar a questão da oportunidade pelo facto de, no contexto da agudização da crise financeira no início da segunda década do século XXI, caracterizada pela elevada escassez de recursos, terem sido alocados milhões de euros a um programa onde as respostas sociais passam menos pela ação direta do Estado e mais pela criação de um mercado ou subsistema financeiro próprio. Facto que leva à segunda questão, relacionada com a equidade, já que esta opção terá obrigado a uma integração prioritária das organizações da economia social com maior dimensão, mais estáveis, com rede institucional mais forte e

patrimonialmente mais dotadas. A nível macro, admitem que se traduz num retrocesso nas estratégias de luta contra a pobreza e de promoção da inclusão social, pela dificuldade, criada à partida, para a participação de todos os atores sociais, já que não é disponibilizado financiamento a iniciativas distintas do desenho dos quatro instrumentos previstos. A terceira e última questão prende-se com a sua avaliação em termos da relevância como política pública, estando subjacente uma crítica à financiarização das políticas públicas, e das sociais em particular, já que o conceito:

traz uma nova lógica para o campo da ação social, diferente da subsidiação, filantropia, caridade, donativos, mecenato, patrocínios (...) trata-se de uma lógica de retorno do investimento financeiro garantindo resultados sociais e frequentemente também de retorno sobre os montantes financeiros investidos (Quintão & Martinho, 2018, p. 416).

As autoras questionam a opção por esta alternativa, e não outra, como a da criação de quotas em concursos públicos para propostas com valor social acrescido, o que também estaria de acordo com a estratégia europeia⁹⁴. Seria “um caminho de política pública de incentivo direto às OES e à economia produtiva e tangível, sem implicar um circuito financeiro complexo do dinheiro público e necessariamente cada vez mais distante e menos transparente para os seus beneficiários finais” (Quintão & Martinho, 2018, p. 422). Na sequência da proposta para uma avaliação da PIS enquanto política pública, que se impôs na realidade portuguesa enquanto expressão de uma vontade política nacional (e europeia) num determinado momento histórico que, como alertam Maduro et al. (2018) poderá alterar-se de acordo com o ciclo político vigente, convoca-se o conceito de “ideia política” que integra o modelo teórico das coligações de causa ou interesse para definição das políticas públicas (Rodrigues et al. 2017). O modelo teórico das coligações de causa ou interesse, *Advocacy Coalition Framework* (ACF), proposto na década de 1980, introduz a ideia de subsistema político enquanto “partilha de um mesmo sistema de crenças que mantém os atores unidos no mesmo subsistema. Quando estes atores agem de forma concertada para atingir determinados objetivos políticos, está formada uma coligação de causa ou de interesse” (Rodrigues et al., 2017, p.16). Eventos externos são condição

⁹⁴Diretiva 2014/24/UE dos Parlamento e Conselho Europeu de 26 de fevereiro de 2014.

necessária, mas não suficiente para as mudanças políticas. Foi preciso, neste sentido, para a sua implementação que a proposta para desenvolvimento do ecossistema nacional de investimento social, fosse assumida como “ideia política”, quer na formação e desenvolvimento das coligações de atores, quer como fator indutor de mudança, ou como escrevem Almeida e Santos:

Inovação Social é um imperativo histórico e político (...) É no cruzamento destas circunstâncias que nasce a PIS 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 (Almeida e Santos, 2017, p.461).

Uma alteração deste entendimento implicaria, assim, o aparecimento de uma “ideia política” alternativa, fundadora de nova proposta para política pública na mesma área de intervenção, o que parece não ter ainda acontecido.

Para uma avaliação do impacto da PIS do ponto de vista quantitativo, Maduro et al. (2018, p. 54) sugerem uma grelha conforme aos objetivos iniciais e metas assumidas pela iniciativa, que deve incluir a avaliação do efeito multiplicador, ou seja, a alavancagem de capital conseguida pelo investimento inicial; da taxa de emergência de novas entidades e soluções com respostas para os problemas sociais; da criação de uma nova infraestrutura de mercado e elementos do ecossistema, como sejam intermediários financeiros e não financeiros, centros de investigação e plataformas para recolha de dados; e de resultados traduzidos em novos princípios orientadores para incentivos ou políticas públicas.

Apesar da natureza dos problemas a que se dirige a PIS, e das referências nos documentos europeus ao seu potencial contributo para os ODS, estes não foram referenciados enquanto possível ferramenta para categorização dos projetos, ou como indicadores de avaliação.




3.2.3 Parcerias para o Impacto

Partindo da evidência empírica do número de concursos encerrados para cada um dos instrumentos PIS, Parcerias para o Impacto é aquele obtém maior número de candidaturas (789), de um total global de 1166 candidaturas a concurso. Dos 18 concursos encerrados pela PIS até fevereiro de 2022, 10 dizem respeito a este

instrumento, seis aos Títulos de Impacto Social e dois à Capacitação para o Investimento Social. O Fundo para a Inovação Social, o último dos instrumentos a ser estruturado, abriu dois concursos em 2019 e 2020 com encerramento em 2023.

Em relação ao número de candidaturas aprovadas, ao valor do investimento do Portugal 2020 e ainda do valor de investimento social mobilizado, o instrumento Parcerias para o Impacto destaca-se no conjunto dos instrumentos, como descrito na Figura 3.3.

CANDIDATURAS APROVADAS

	Candidaturas aprovadas	Financiamento total	Financiamento PT 2020	Investimento Social
 CAPACITAÇÃO para o Investimento Social	201	7,4 M€	7,4 M€	-
 PARCERIAS para o Impacto	458	101,3 M€	70,9 M€	30,4 M€
 TÍTULOS de Impacto Social	22	11,7 M€	11,7 M€	11,7 M€

Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação em março 2022)

Figura: 3.3: Candidaturas e financiamento aprovados por instrumento

Nos 10 concursos lançados para o instrumento PPI, cinco foram no âmbito do POISE, para as regiões Norte, Centro e Alentejo; um do POCH, para a educação, específico para projetos de melhoria do sucesso escolar, da assiduidade ou abandono, também no Norte, Centro e Alentejo; e ainda três no Algarve e um em Lisboa. Estes 10 concursos, como já referido, aprovaram 458 candidaturas, representando 70,9 M€ de financiamento público, 30,4 M€ de investimento social, mobilizando 822 investidores sociais, encontrando-se entre este grupo 166 municípios, responsáveis por 50% do total do investimento social, ou seja, cerca de 15 M€.

Para Almeida e Santos (2017), o desenho deste instrumento visa criar um efeito de “*crowding-in*” de investimento, através dos incentivos proporcionados pelo financiamento público. 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. Por outro lado, o desenho do

instrumento procura também alterar a lógica imediatista que habitualmente orienta o financiamento filantrópico (com base em orçamentos anuais), definindo um horizonte temporal de três anos para estruturar e validar a estratégia de sustentabilidade do projeto. Vantagem que Maduro et al. (2018) identificam simultaneamente como desafio, precisamente pelo facto da filantropia em Portugal estar tradicionalmente dependente de orçamentos anuais. A mudança exigida pela PIS e em concreto pelas PPI terá assim também de se direccionar para o relacionamento entre as organizações do setor social e as organizações filantrópicas.

Ora, o que as evidências empíricas parecem mostrar é que na gestão desta relação, e por via deste instrumento, as autarquias emergiram enquanto intermediários privilegiados, pelo seu conhecimento das necessidades e da rede de atores presentes no território, assumindo-se simultaneamente enquanto investidores ou co-investidores sociais, responsáveis por metade do montante total do investimento social nas PPI (Figura 3.4).

<i>PPI</i>	<i>30 386 042,00</i>	
<i>privado</i>	<i>12 807 473,81</i>	<i>42%</i>
<i>empresa</i>	<i>9 231 891,26</i>	<i>30%</i>
<i>Economia Social</i>	<i>3 575 582,55</i>	<i>12%</i>
<i>público</i>	<i>17 578 568,19</i>	<i>58%</i>
<i>município</i>	<i>15 209 931,76</i>	<i>50%</i>
<i>outras entidades públicas</i>	<i>2 368 636,43</i>	<i>8%</i>

Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação em fevereiro 2022)

Figura: 3.4: Investimento social nas PPI

Por outro lado, e para todos os instrumentos PIS, entre os 15 maiores investidores sociais, encontram-se sete municípios (Vila Nova de Gaia, Porto, Loulé, Valongo, Albufeira, Braga e Lisboa). Evidência que, uma vez mais, parece confirmar a base local e a implantação territorial da inovação social em Portugal, constatada em Pinto et al. (2021) referindo os municípios enquanto a unidade privilegiada para desenvolvimento da inovação social, no

seu espaço geográfico e enquanto entidades formais para a gestão das tensões entre perspectivas *top-down* e *bottom-up*. Mais do que agirem como criadores dos projetos, as autarquias deverão funcionar enquanto promotores e facilitadores das parcerias. Para os autores referidos, este facto coloca dois problemas ou desafios: o primeiro relaciona-se com a necessária capacitação para a inovação social dos responsáveis autárquicos e o segundo com a resposta à heterogeneidade das realidades entre os próprios municípios. Duas questões podem ainda ser colocadas. A primeira destacando o instrumento PPI entre o conjunto desenhado pela PIS, como aquele que *de facto* promove parcerias intersectoriais com maior expressão nos territórios, uma vez que no caso da Capacitação para o Investimento Social, os investidores sociais intervêm apenas através de uma manifestação de interesse e os Títulos de Impacto Social têm um desenho mais específico, com funcionamento mais complexo e menos utilizado. A segunda, relacionada com o desenho dos instrumentos de financiamento assumido pela PIS, acompanhando o ciclo de vida (o processo) da inovação social, no qual as PPI se dirigem às fases mais diretamente relacionadas com o desenvolvimento, implementação e escalabilidade dos projetos.

3.3 Caracterização Sumária do Ecosistema Português

Tendo em conta a análise realizada à iniciativa PIS, poder-se-á assumir três premissas:

- o facto de emergir enquanto iniciativa agregadora de inovação social mais abrangente em Portugal, pela presença em todas as regiões do continente, e pelo número de entidades empreendedoras e investidores sociais envolvidos;
- a relevância do instrumento PPI, no contexto da iniciativa PIS, pelo que representa a sua dimensão quantitativa e também pelo objetivo de se dirigir às etapas de desenvolvimento e implementação dos projetos no terreno;
- a importância do contributo dos municípios pela dimensão da sua presença, nomeadamente nas PPI.

Trata-se de premissas, relevantes para a investigação, que devem ser contextualizadas no ecossistema português de inovação social, procurando um conhecimento global da situação atual da inovação social, caracterizando sumariamente os projetos existentes e a

sua natureza, para concluir sobre: a sua localização geográfica; as áreas de intervenção; quem são os seus atores (empreendedores e investidores); e os montantes investidos. A informação assim sistematizada, permitirá uma seleção fundamentada do universo que será estudado empiricamente, conhecendo também a realidade que se estará a excluir.

3.3.1 Fontes de informação: mapeamentos e atores

Reconhece-se a inexistência de fontes públicas que sistematizem a informação relativa aos projetos de inovação social que têm sido implementados no país⁹⁵. Perante a dispersão da informação, e assumindo a difícil compatibilidade entre as diferentes fontes, recorreu-se aos seguintes princípios para recolha de informação com vista à caracterização do ecossistema nacional⁹⁶:

- Identificação empírica e por *desk research* das possíveis fontes de dados com âmbito nacional. Para esta seleção tomaram-se como referência as investigações de Dias e Partidário (2020), que recorreram ao MIES e à listagem dos projetos da iniciativa PIS; e de Pinto et al. (2021), que privilegiou o recurso às incubadoras de inovação social.
- Recurso a informadores qualificados para identificação de fontes de informação alternativas.
- Intencionalidade da seleção de certos elementos, com pertinência e interesse para a construção desta caracterização sumária, como é o caso da avaliação, entre os investidores, da expressão da participação dos municípios.

Com base nos princípios enunciados, identificam-se vários caminhos para obter informação sobre a situação da inovação social em Portugal. Por um lado, os mapeamentos, de âmbito nacional realizado pela iniciativa PIS, e regional pelo MIES (2015) e também a rede de incubadoras de inovação social existentes; por outro, abordando o ecossistema pela ótica da procura e da oferta com referência aos seus principais empreendedores e investidores, identificando e recenseando os projetos

⁹⁵O Instituto Nacional de Estatística não tem informação relativa à inovação social. O único estudo apresentado no site refere-se à inovação no âmbito empresarial: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=106836&att_display=n&att_download=y.

⁹⁶A informação apresentada refere-se a projetos desenvolvidos e implementados em Portugal continental.

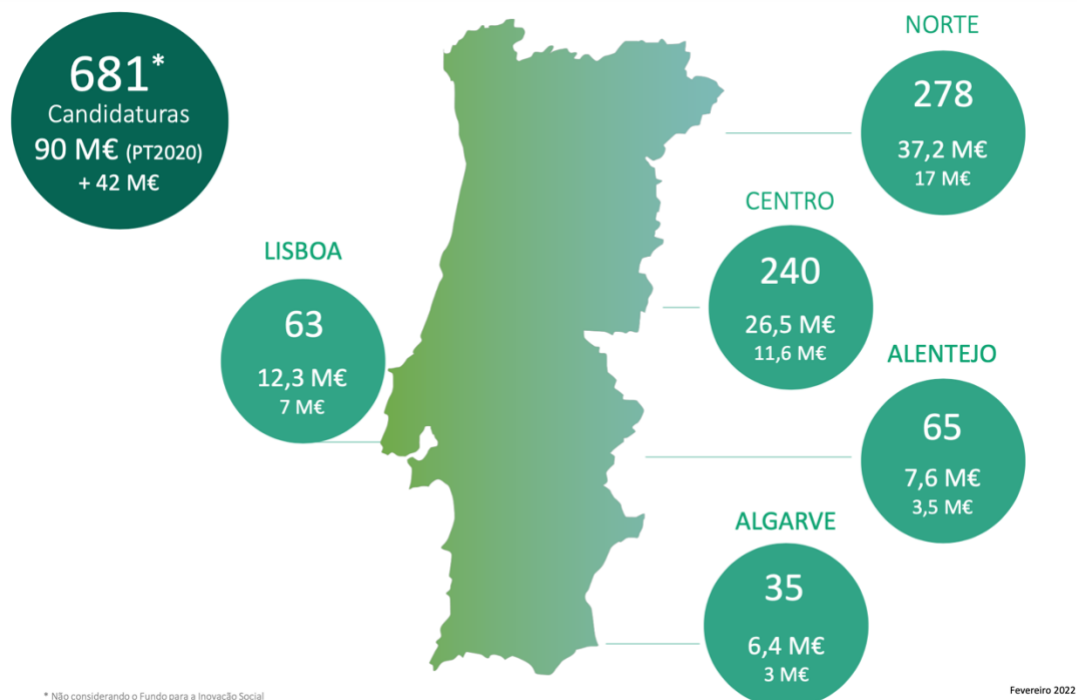
promovidos e apoiados por estes atores; e, finalmente, procurando pelas iniciativas localizadas territorialmente, nomeadamente pelas que são implementadas através de programas municipais (Tabela 3.1).

Tabela:3.1: Identificação da informação sobre ecossistema de inovação social

Mapeamentos	Empreendedores	Investidores	Programas Municipais
MIES, 2015	Entidades do Setor Social	Fundação Calouste Gulbenkian	Programa Bip-zip Lisboa
PIS	Entidades Privadas	SCML – Casa do Impacto e Caixa Económica Montepio Geral	Centro Inovação Social Porto
Incubadoras de Inovação Social		Fundação La Caixa	Gabinete Inovação Social Vila Nova Gaia
		Municípios	<i>Human Power Hub</i> Braga

Mapeamentos

Analisando o material publicado pelos três mapeamentos identificados, conclui-se que existe apenas uma fonte de dados de âmbito nacional onde a informação sobre projetos de inovação social implementados se encontra atualizada, sistematizada e quantificada. Trata-se da iniciativa PIS, que, a pedido, facilitou o acesso a informação não publicada. A Figura 3.5 faz o mapeamento dos projetos PIS, respeitantes aos três instrumentos com concursos encerrados até fevereiro 2022, excluindo as 12 candidaturas aprovadas até essa data pelo instrumento Fundo para a Inovação Social.



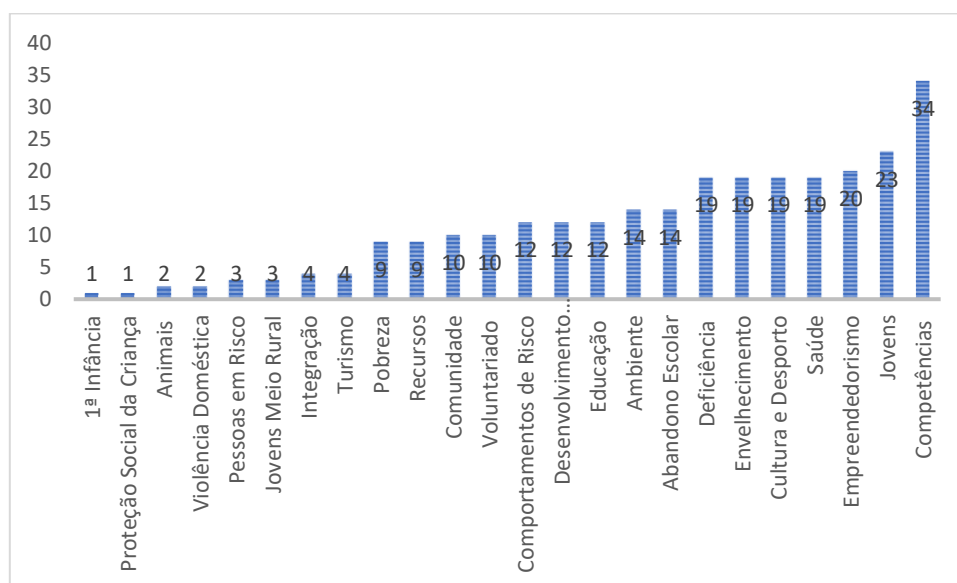
Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação em fevereiro 2022)

Figura: 3.5: Mapeamento das candidaturas PIS

A informação publicada em 2015 (MIES, 2015) relativa às 134 iniciativas de elevado potencial de inovação e empreendedorismo social (ES+) identificadas, não tem âmbito nacional, restringindo o mapa MIES a três regiões de Portugal Continental: Norte (57 projetos, que representam 43% do total), Centro (48 projetos, 36%) e Alentejo (29 projetos, 22%). O levantamento e identificação dos projetos no MIES foi iniciado em 2012 e o mapa relativo às três regiões onde decorreu o projeto, publicado em 2015. É disponibilizada uma ficha sobre cada uma das iniciativas, descrevendo:

- identificação do projeto (nome, área de intervenção, área geográfica de impacto, entidade promotora e nome do empreendedor responsável, data de início de funcionamento, *website*, beneficiários e problema identificado);
- solução proposta e atividades;
- resultados previstos e resultados das atividades;
- financiamento e sustentabilidade (investidores e parcerias).

Os dados não se encontram transversalmente agrupados nem trabalhados quantitativamente, embora haja uma distribuição das iniciativas por 24 áreas de intervenção (cada iniciativa podendo integrar mais do que uma área): alívio da pobreza; ambiente, reciclagem e preservação; animais; apoio a famílias ou pessoas em risco; apoio a portadores de deficiência; atração e retenção de jovens em meio rural; combate ao abandono, absentismo e/ou insucesso escolar; comportamentos de risco e integração social e/ou profissional; desenvolvimento comunitário, agrícola e indústria alimentícia; desenvolvimento da 1ª infância; desenvolvimento de competências; desenvolvimento de jovens; desenvolvimento económico; educação ambiental ou educação para a cidadania; empregabilidade e/ou empreendedorismo; envelhecimento ativo e/ou apoio ao idoso vulnerável e/ou combate ao isolamento; iniciativa lúdica e/ou cultural e/ou desportiva; integração de grupos étnicos; mobilização de recursos; proteção social da criança; saúde; turismo; violência doméstica; voluntariado (Gráfico 3.1).



Fonte: elaboração própria a partir de MIES (2015).

Gráfico: 3.1: Iniciativas ES+ por área de intervenção

As incubadoras de inovação social, não estão estruturadas enquanto rede a nível nacional. Toma-se, neste contexto, a definição de incubadora de inovação social utilizada para o encontro realizado em 2019, no Centro de Inovação Social da Fundação Eugénio

de Almeida, com vista a reunir os responsáveis e técnicos destas estruturas, para partilhar expectativas e experiências e criar as bases de uma futura rede de incubadoras de inovação social:

As Incubadoras são estruturas de acolhimento, capacitação e promoção do trabalho colaborativo de empreendedores, que se podem diferenciar entre Incubadoras Sociais - aquelas que atuam diretamente junto de públicos alvo vulneráveis, em geral promovendo a sua empregabilidade e inclusão – ou as Incubadoras de Inovação Social, as que acolhem, capacitam e promovem projetos de inovação social, potenciando as suas intervenções diretas junto de públicos alvo vulneráveis.⁹⁷

Este encontro decorreu no âmbito da iniciativa PIS, que tem apoiado, através do instrumento PPI, projetos de incubação, pelo que se pode assumir que o levantamento possível da realidade das incubadoras de inovação social no país se limita ao âmbito das PPI (Figura 3.6).



Fonte: PIS

Figura: 3.6: Incubadoras de inovação social

⁹⁷<https://www.fea.pt/qts/6355-encontro-de-incubadoras-de-inovacao-social>.

Empreendedores

Não se considerando empreendedores a nível individual, equacionam-se como potenciais empreendedores as entidades do setor privado (empresas) e do setor social, que integra as cooperativas, associações mutualistas, misericórdias, fundações, instituições particulares de solidariedade social e as associações com fins altruísticos que atuem no âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local⁹⁸. Mais uma vez, a informação relativa à realidade da inovação social, na ótica dos seus empreendedores não se encontra sistematizada em termos nacionais, exceto pela identificação das entidades empreendedoras concorrentes à iniciativa PIS, hierarquizadas de acordo com o número de projetos promovidos (Figura 3.7).

ENTIDADES EMPREENDEDORAS	N.º
Associação	309
Misericórdia	36
Fundação	28
Cooperativa	28
Empresa	24
Centro Social Paroquial	17
Instituições de Ensino Superior	13
Instituto de Organização Religiosa	9
Associação Mutualista	2
TOTAL	466

Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação em fevereiro 2022).

Figura: 3.7: Entidades empreendedoras dos instrumentos PIS, não considerando o Fundo para a Inovação Social

⁹⁸Lei de Bases da Economia Social (Lei nº 30/2013 de 8 de maio, artigo 4º).

Investidores

Recorreu-se à auscultação de informadores qualificados⁹⁹ para a identificação dos principais investidores (não considerando empresas privadas) no ecossistema de inovação social, obtendo-se, por esta via, a indicação das seguintes instituições: Fundação Calouste Gulbenkian; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Fundação La Caixa. Foram também referidos quatro municípios (Lisboa, Porto, Vila Nova de Gaia e Braga), cujos programas de inovação social serão também abordados.

Não sendo considerados investidores privados, verifica-se que a listagem obtida coincide parcialmente com a que foi disponibilizada pela iniciativa PIS, relativa aos 15 maiores investidores sociais para os seus instrumentos de financiamento (Figura 3.8).

INVESTIDORES SOCIAIS*

TOP 15 Investidores	
Caixa Geral de Depósitos, S.A	6.747.038 €
Fundação Calouste Gulbenkian	2.406.253 €
Município de Vila Nova de Gaia	1.684.355 €
FUNDAÇÃO ALTICE PORTUGAL	1.153.835 €
Município do Porto	1.037.410 €
Banco BPI, SA Fundação La Caixa	693.979 €
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	653.309 €
Educoach, S.A	642.348 €
AFTERBURNER, LDA	619.634 €
Município de Loulé	460.254 €
Município de Valongo	441.621 €
Município de Albufeira	429.411 €
Município de Braga	420.925 €
EXPANDINDUSTRIA, SA	401.709 €
Município de Lisboa	393.520 €

* Não considerando o Fundo para a Inovação Social

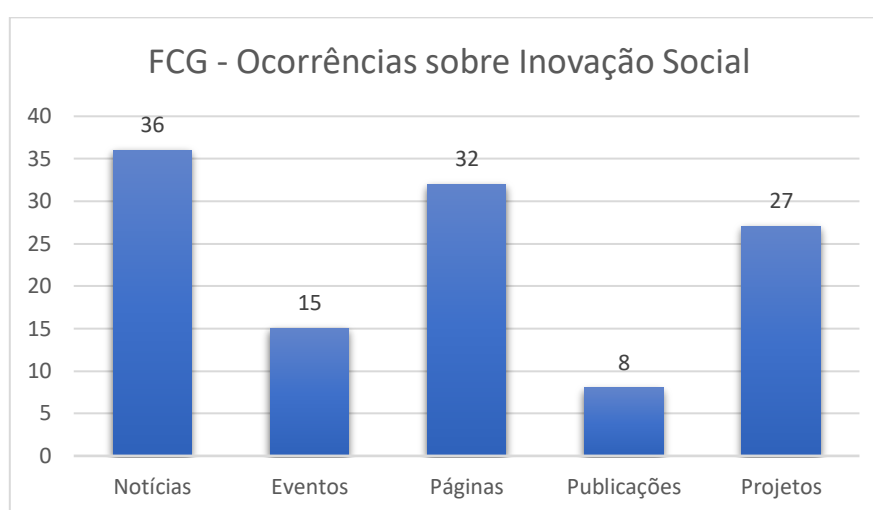
Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação em fevereiro 2022).

Figura: 3.8: Top 15 investidores sociais para os instrumentos PIS

⁹⁹Marta Albuquerque (adjunta Presidente PIS); Luís Jerónimo (Fundação Calouste Gulbenkian).

Num segundo momento, e olhando com maior detalhe para cada um dos investidores identificados, procurou-se por informação relativa aos projetos em curso junto da FCG, SCML, Caixa Económica Montepio Geral e Fundação La Caixa.

Tendo em conta o facto da FCG não disponibilizar informação desagregada relativa aos projetos de inovação social financiados em curso¹⁰⁰, optou-se por fazer uma busca no sítio *online* da instituição¹⁰¹. A procura foi feita com as palavras-chave “inovação social” tendo produzido 118 resultados remetendo para notícias, eventos, páginas, publicações e projetos (Gráfico 3.2).



Fonte: elaboração própria a partir de gulbenkian.pt

Gráfico: 3.2: Ocorrências sobre inovação social na página online da FCG

Entre as 27 referências sobre projetos, e excluindo aquelas relativas aos projetos integrados em programas já concluídos: “Programa Cidadania Ativa” (sete), *Partis* (dois), ou relacionadas com o financiamento ao MIES (dois), obtém-se um resultado de oito projetos no âmbito da inovação social, potencialmente em curso. Na descrição fornecida para todos estes oito projetos é incorporada referência ao ODS a que se dirige, e respetiva meta. Assim, tendo em conta as áreas de intervenção dos projetos, estes

¹⁰⁰De acordo com o diretor de Desenvolvimento Humano, Luís Jerónimo, a 4 de fevereiro de 2022 (os projetos já terminados estão sumariamente descritos no ponto 3.1 deste capítulo).

¹⁰¹<https://gulbenkian.pt/page/6/?s=inovação+social>, consultado em fevereiro de 2022.

dirigem-se aos seguintes ODS: educação (ODS 4,8 e 16); envelhecimento (ODS 3,9 e 10); saúde (ODS 3); sustentabilidade (ODS 8,9 e 12); violência doméstica (ODS 5 e 16). A maioria é de âmbito nacional. Os oito projetos identificados decorrem de parcerias com outras entidades, públicas, sociais ou privadas. Num dos casos a parceria é estabelecida com dois municípios e noutra com a PIS, tratando-se de um Título de Impacto Social. Na informação disponibilizada pela PIS, a FCG é responsável por um investimento de cerca de 2,4 M€, para a generalidade dos seus instrumentos de financiamento e no caso das PPI, é única investidora social em 18 projetos, com um montante de cerca de 916 mil euros, e investidora social em parceria em 6 projetos, num montante de cerca de 375 mil euros. Tal como no caso da FCG, os responsáveis pelas áreas de ação social e inovação social da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa afirmam que a instituição não possui informação desagregada, publicada, sobre o investimento total já realizado em inovação social. A SCML só começou a fazer essa classificação a partir de 2018, data em que foi constituída a Casa do Impacto, tendo fornecido para esta investigação informação não publicada sobre os projetos financiados nesse âmbito. Enquanto plataforma de dinamização de empreendedorismo e inovação social, a Casa do Impacto atua através de três instrumentos: o “*Santa Casa Challenge*”, o “*Fundo + Plus*” e os “*Projetos de Impacto*”. O “*Santa Casa Challenge*” é um concurso anual de inovação social digital para dar apoio financeiro e não financeiro a iniciativas de impacto alinhadas com os ODS, tendo apoiado entre 2018 e 2021, 11 projetos com um total de 155 mil€. Neste caso, a SCML é o único investidor não se conhecendo a natureza das entidades empreendedoras. O segundo instrumento, “*Fundo + Plus*”, foi lançado em 2020 como mecanismo de apoio financeiro dotado de 500 mil€ anuais, com o objetivo de apoiar soluções inovadoras com impacto social e/ou ambiental, permitindo aos empreendedores (associações sem fins lucrativos) testarem ou aumentarem o impacto das suas soluções. Apoiou 10 projetos em 2020, num valor total de 435.973€ (três para escalar e sete para teste de impacto). O terceiro instrumento, “*Projetos de Impacto*” visa promover a dinamização do investimento social, através do financiamento de projetos inovadores de resposta aos problemas de segregação social com recurso aos instrumentos de financiamento da Portugal Inovação Social, num total de nove projetos apoiados com 934 mil € (dois Títulos

de Impacto Social e sete Parcerias para o Impacto)¹⁰². Assim, estes nove projetos de inovação social em curso, identificados pela SCML integram igualmente o mapeamento da PIS onde, no caso dos Títulos de Impacto, a SCML é a única investidora social e nas PPI, a SCML é entidade parceira, em conjunto com outros dois investidores sociais: a Caixa Económica Montepio Geral e o Banco Montepio.

A Fundação “la Caixa”, que em 2018 estendeu a sua atividade a Portugal, apoia projetos na área social, através de iniciativas destinadas a ajudar as pessoas em situação de maior vulnerabilidade, apoiando também a investigação e difusão da ciência, a educação e a cultura.¹⁰³ Na página *online* da fundação não existem referências explícitas a projetos de inovação social. O relatório anual de atividades, relativo ao ano 2020, refere para Portugal, a parceria com o BPI para a “ação social de proximidade”, com um orçamento de 1,7 M€ para 158 ações, cuja natureza não é discriminada. As duas instituições são parceiras enquanto investidores sociais na iniciativa PIS, no instrumento Capacitação para o Investimento e, com cerca de 90 mil euros, em dois projetos PPI.

Parece assim que, genericamente, os principais investidores sociais (excetuando empresas privadas) que foram identificados para o ecossistema português, estão a desenvolver parcerias no âmbito da iniciativa PIS e/ou com municípios.

Programas Municipais

Em Lisboa, a última edição concluída do Programa BIP/ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária teve como prazo para execução outubro de 2021 e representou um investimento municipal de 1,6M€, a que se somou o valor de 495.083 €, angariado pelas próprias parcerias. Tratou-se da décima edição do programa, com 38 projetos apoiados em que participam 118 entidades (41 promotoras e 77 parceiras), promovendo 223 atividades em 43 territórios BIP/ZIP da cidade de Lisboa, com a preocupação específica de apoiar populações mais afetadas com a crise pandémica. O concurso 2021/22, entretanto lançado¹⁰⁴, contou com 94 candidaturas, tendo sido aprovadas 34. Entre as entidades promotoras estiveram 32 associações, um centro social e paroquial e

¹⁰²Dados fornecidos pela Casa do Impacto em 4 de fevereiro de 2022.

¹⁰³<https://fundacaolacaixa.pt/pt/home>.

¹⁰⁴<https://bipzip.cm-lisboa.pt/index.html?l=2021>, consultado a 18 de março 2022.

uma fundação, que estabeleceram parcerias sobretudo com juntas de freguesia (32), entidades da economia social e outras associações. Pela primeira vez, no concurso 2021/22, as fichas dos projetos incluíram a discriminação dos ODS a que se dirigiam (até três ODS por projeto). Na análise efetuada às fichas dos projetos verifica-se que as áreas do combate às desigualdades, educação, da sustentabilidade e resiliência das cidades e comunidades, e do trabalho digno, respetivamente os ODS 10 (26 projetos), 4 (15 projetos), 11 (11 projetos) e 8 (7 projetos) foram os mais referenciados; enquanto que os ODS mais diretamente relacionados com a sustentabilidade ambiental (7, 9 e 13) obtiveram apenas uma referência cada.

A Câmara Municipal do Porto criou em 2013 o Centro de Inovação Social do Porto (CIS Porto), cujo objetivo é promover a implementação de projetos de inovação e empreendedorismo social na Cidade do Porto, funcionando como um agente catalisador de sinergias.¹⁰⁵ Nesse sentido, o estímulo à inovação social tem passado por três iniciativas: concurso de inovação social, prémios de empreendedorismo social e um programa de mentoria.

De acordo com a informação disponibilizada, o programa de Inovação Social da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia tem-se desenvolvido em articulação e no âmbito da iniciativa PIS.¹⁰⁶

A Câmara Municipal de Braga lançou em 2020 o projeto *Human Power Hub*¹⁰⁷, com a missão de acelerar, incubar e escalar projetos de inovação social que contribuem para um futuro mais sustentável e inclusivo. O programa tem desenvolvido várias parcerias com a PIS, recorrendo aos seus instrumentos de financiamento.

3.3.2 Iniciativa Portugal Inovação Social no ecossistema português

A inventariação efetuada relativa aos mapeamentos e atores do ecossistema de inovação social português parece confirmar a premissa assumida nesta investigação relativamente à iniciativa PIS, sobre o facto se constituir enquanto iniciativa agregadora de inovação social mais abrangente em Portugal. Os principais atores identificados, embora atuem

¹⁰⁵<https://coesaosocial.cm-porto.pt/centro-de-inovacao-social/concurso-de-inovacao-social>.

¹⁰⁶<https://www.cm-gaia.pt/pt/noticias/iniciativas-de-inovacao-e-empreendedorismo-social/>.

¹⁰⁷<https://www.humanpowerhub.org/pt>.

paralelamente noutros programas que podem ser considerados de inovação social, são empreendedores e investidores relevantes também no contexto dos instrumentos PIS, com a vantagem de se conseguir, neste âmbito, sistematizar e quantificar a informação relativa aos projetos desenvolvidos e implementados. Por outro lado, e tendo presente o levantamento realizado pelo MIES (2015), existem iniciativas ES+ identificadas nesse mapa que se encontram também incluídas nas candidaturas à iniciativa PIS, nomeadamente no caso do instrumento PPI. A sobreposição das bases de dados é complexa, pelas diferenças na identificação e descrição dos projetos.¹⁰⁸

Parece assim constituir-se como mais operacional uma caracterização sumária do ecossistema de inovação social em Portugal, relativamente à sua localização geográfica, áreas de atuação, atores e montantes investidos, com base na informação disponibilizada relativa à iniciativa PIS. Para a caracterização proposta, opta-se pela seleção do conjunto de projetos aprovados no âmbito do instrumento PPI, permitindo uma abordagem compatível, tendo em conta as diferenças nos modelos de financiamento para cada um dos instrumentos PIS, e o também já nomeado destaque quantitativo do instrumento, no contexto global da iniciativa.

PPI: Localização Geográfica e Área de Intervenção

A localização geográfica dos projetos aprovados pelas PPI cobre as cinco regiões NUTS II: Norte, Centro, Alentejo, Algarve e Área Metropolitana de Lisboa. As regiões Norte e Centro reúnem a maioria das candidaturas (321, o que corresponde a 70% do total) e os maiores valores de financiamento (49,4 M€, o que corresponde a 70% do total) e investimento social (21,2 M€, ou seja 70% do total). Os dados estão sistematizados na

¹⁰⁸Em ambos os casos o projeto é identificado com o mesmo nome e descrição sumária, implementado na mesma região, pela mesma associação. Contudo, a data de implementação e os investidores são diferentes e não existe informação que permita comparar montantes investidos.

Apesar destas diferenças entre as iniciativas MIES e as candidaturas PPI, parece não haver uma mudança ao nível do projeto de ação proposto. Pelo que se poderá inferir que os projetos das iniciativas ES+ identificadas pelo MIES em 2015, podem ter conduzido a candidaturas PPI a partir de 2016, havendo assim uma sobreposição (em parte) das duas listas.

Figura 3.9, permitindo retirar a conclusão de que as regiões Norte e Centro do país são as que têm atraído mais empreendedores e investidores sociais.¹⁰⁹



Fonte EMPIS (informação disponibilizada para a investigação em fevereiro 2022)

Figura: 3.9: Distribuição dos projetos PPI por região, valor de financiamento e investimento social

Relativamente às áreas temáticas de intervenção dos projetos, elas estão discriminadas genericamente nos avisos dos concursos PPI, para cada uma das regiões ou multi-região. Existiu um único concurso no âmbito do Programa Operacional Capital Humano (POCH), cujas candidaturas se destinaram a uma área de intervenção específica, a educação, tendo como objetivo a “redução e prevenção do abandono escolar precoce e estabelecimento de condições de igualdade no acesso à educação infantil, primária e secundária, incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a

¹⁰⁹A informação relativa à localização geográfica dos projetos das PPI vem também confirmar a realidade do levantamento realizado pelo MIES onde, apesar de limitado a três regiões, entre os 134 projetos identificados também se verificou maior incidência na região Norte (57 projetos) e Centro (48 projetos), reunindo as duas regiões 79% do total, e menor no Alentejo (29 projetos), com 22% do total.

reintegração no ensino e formação” (PIS, 2019)¹¹⁰. Posteriormente, a elegibilidade de educação passou também a constar dos avisos POISE e assim, nos outros nove concursos, financiados através dos Programas Operacionais Regionais (Algarve e Lisboa), e pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), o objetivo temático genérico visa a promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação.

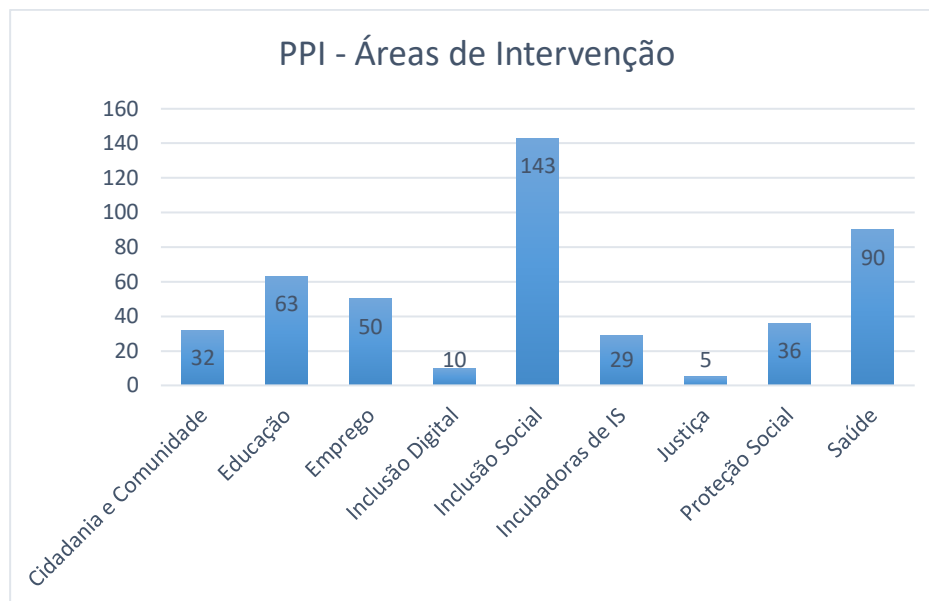
No aviso POISE de julho 2021 (PIS, 2019)¹¹¹, e enquanto fator de valorização dos projetos, são estabelecidas as concetualizações de “*inovação disruptiva*”, que propõe uma abordagem inovadora para problemas e desafios sociais ainda sem resposta estruturada, e de “*inovação incremental*”, que propõe uma abordagem metodológica inovadora no contexto de respostas já existentes, com potencial de contribuir para alterar o modo como a política pública é executada. Não é considerada inovação incremental a extensão ou o desdobramento dos métodos habituais (fazer o mesmo em maior quantidade, como por exemplo, oferecer um horário de funcionamento prolongado) ou de forma mais alargada (por exemplo, estender o serviço a outros públicos) ou diversificada (por exemplo, acrescentar uma nova modalidade às práticas desportivas para pessoas em situação de vulnerabilidade).

Para efeitos de classificação das candidaturas, a EMPIS definiu um total de nove áreas de intervenção: emprego, inclusão social, saúde, educação, inclusão digital, cidadania e comunidade, incubadoras de inovação social, justiça e proteção social. Trata-se de uma tipologia genérica, de dimensão subjetiva, para classificação dos projetos. A distribuição das candidaturas PPI por estas áreas de intervenção (Gráfico 3.3) revela a prevalência dos temas da inclusão social (31%), saúde (20%) e educação (14%); enquanto que a justiça (1%), inclusão digital (2%) e as incubadoras de inovação social (6%), são as áreas que reúnem menos candidaturas.¹¹²

¹¹⁰Aviso nº POCH-67-2017-15.

¹¹¹Aviso nº POISE- 39-2021-07 (PIS, 2019).

¹¹²Fazendo o exercício paralelo com os dados do MIES, as intervenções dirigidas ao desenvolvimento de competências, desenvolvimento dos jovens (ambas na área da educação) e do empreendedorismo são as que conseguiram inspirar mais projetos.



Fonte: elaboração própria a partir de PIS (2019).

Gráfico: 3.3: Distribuição das candidaturas PPI por área de intervenção

PPI: Atores

Empreendedores

A iniciativa PIS, e nomeadamente o instrumento PPI não aceita como entidade empreendedora, candidatos a nível individual. Os empreendedores (descritos nos avisos como entidades beneficiárias), incluem entidades privadas (empresas) e da Economia Social. No conjunto das entidades empreendedoras/beneficiárias, as entidades da economia social destacam-se sobre as empresas privadas, e entre as primeiras, as associações. Referência ainda à existência de 12 instituições de ensino superior (Figura 3:10).

ENTIDADES EMPREENDEDORAS	Nº
Associação	229
Misericórdia	27
Fundação	21
Cooperativa	21
Empresa	21
Instituição Ensino Superior	12
Centro Social Paroquial	9
Instituto de Organização Religiosa	4
Associação Mutualista	1
TOTAL	345

Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação fevereiro 2022).

Figura: 3.10: Entidades empreendedoras PPI

Investidores

Relativamente aos investidores, o desenho do instrumento PPI implica a participação pública (PT2020), através de uma subvenção não reembolsável em 70% das necessidades líquidas de financiamento (que terão de ser superiores a 50 mil €) e a existência de investidores sociais para assegurarem os restantes 30%. Os investidores sociais poderão ser qualquer entidade privada, pública ou da Economia Social interessada em apoiar projetos de inovação social, independentemente da sua localização geográfica. Por exemplo, as fundações e as misericórdias no âmbito dos seus programas de apoio a projetos inovadores no contexto da Economia Social, as empresas que apoiem iniciativas no âmbito das suas atividades de responsabilidade social, ou autoridades municipais ou intermunicipais que pretendam apoiar projetos inovadores na sua região. Os investidores sociais não podem, contudo, exercer relação de controlo sobre as entidades beneficiárias que se comprometem a financiar (PIS, 2019).¹¹³

¹¹³Aviso Nº POISE- 39-2021-07, p.6.

Verificando a distribuição dos investidores sociais das PPI por setor, e apesar do número superior de investidores privados (empresa ou entidade da Economia Social) relativamente ao número de investidores públicos, nomeadamente os municípios, quando comparados os montantes investidos conclui-se pela preponderância do investimento municipal. Ou seja, enquanto o valor do investimento privado corresponde a 42% do total de investimento social nas PPI, o investimento municipal equivale a 50% (Figura 3.11).¹¹⁴

Investidores Sociais	Nº Investidores	Investimento	
Privados	555	12 807 473,81	42%
Empresa Privada	486	9.231.891,26	30%
Economia Social	69	3.575. 582,55	12%
Públicos	267	17 578 568,19	58%
Município	166	15 209 931,76	50%
Outras Entidades Públicas	101	2 368 636,43	8%
Total	822	<u>30 386 042,00</u>	

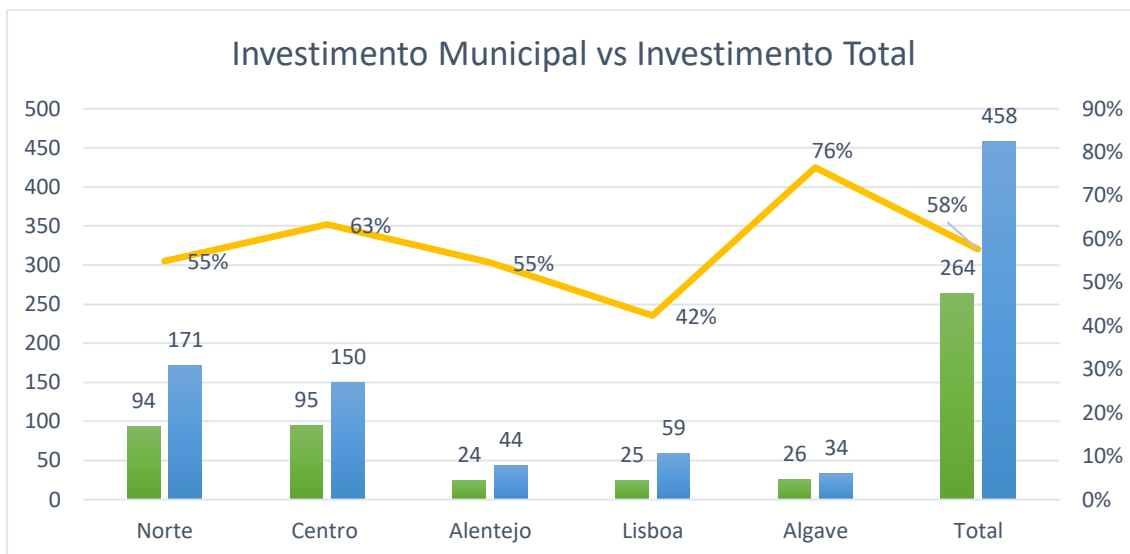
Fonte: EMPIS (informação disponibilizada para a investigação fevereiro 2022).

Figura: 3.11: Distribuição do investimento social nas PPI por setor de atividade

Municípios Investidores

Esta distribuição justifica a pertinência de uma análise desagregada à realidade das candidaturas PPI aprovadas, em que existe investimento municipal. De um total de 458 candidaturas aprovadas, 264 tiveram investimento municipal (58%), num montante global de cerca de 15,2 M€. A localização geográfica destes projetos distribui-se por todas as regiões NUTS II, embora com uma dispersão ligeiramente diferente da que se regista para o total das candidaturas aprovadas para o instrumento (Gráfico 3.4).

¹¹⁴Também para o financiamento e sustentabilidade dos projetos identificados pelo MIES, é expressiva a importância do investimento municipal, já que esteve presente em 58 iniciativas ES+ (em parceria ou como único investidor), o que representa 43% do total.

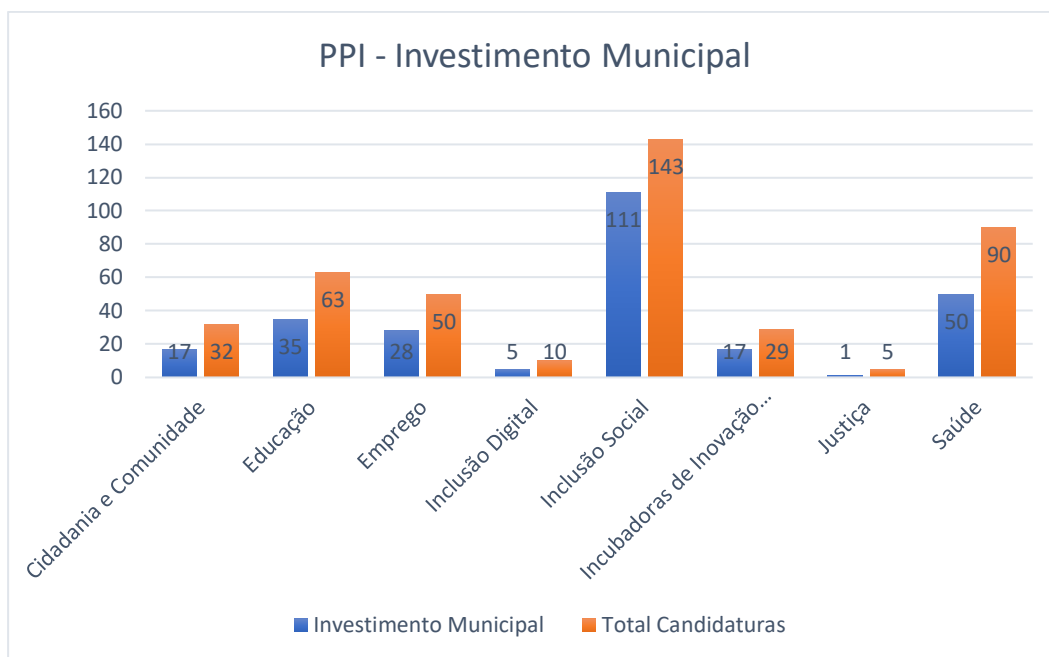


Fonte: elaboração própria a partir de informação disponibilizada para a investigação pela EMPIS (fevereiro 2022).

Gráfico: 3.4: Distribuição candidaturas PPI com investimento municipal por região NUTS II, comparando com o total de investimento social

Nas candidaturas PPI em que existe investimento municipal, o Algarve e a região Centro são as regiões que concentram o maior número de candidaturas, comparando ao total regional, com 76% e 63% respetivamente, registando-se valores superiores a 50% em todas as outras regiões, à exceção de Lisboa, onde o número de candidaturas com investimento municipal fica abaixo, com 42%. Em termos absolutos, a região Centro é a que regista o maior número de candidaturas com investimento municipal (95), logo seguida pela região Norte (94) e o Algarve (26).

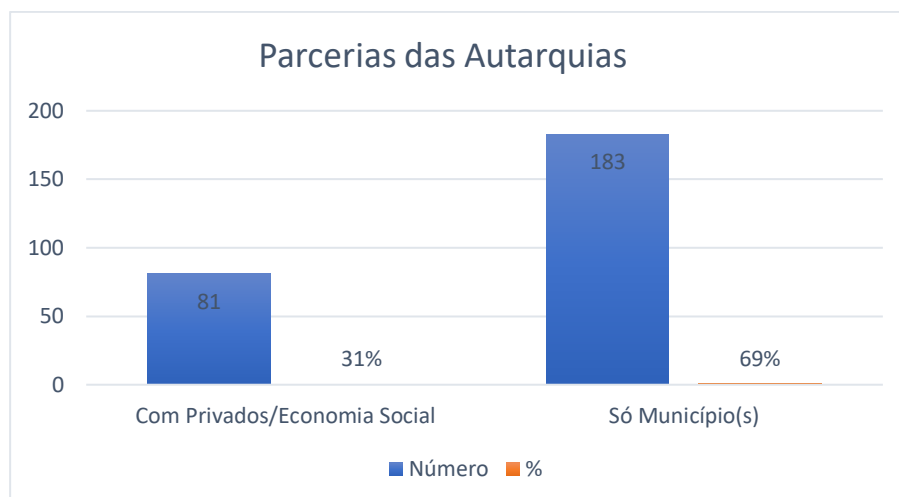
A distribuição das candidaturas PPI com investimento municipal por áreas temáticas de intervenção acompanha a distribuição do total das candidaturas para o instrumento, mantendo maior incidência nas áreas da inclusão social, saúde e educação (Gráfico 3.5).



Fonte: elaboração própria a partir de informação disponibilizada para a investigação pela EMPIS (fevereiro 2022).

Gráfico: 3.5: Distribuição das candidaturas PPI com investimento municipal por áreas temáticas de intervenção

Relativamente ao tipo de parceiros investidores nos projetos *em que existe* financiamento municipal, na maioria dos casos (69%) são de âmbito exclusivamente autárquico (um ou vários municípios em conjunto) e 31% são parcerias entre municípios e outros investidores sociais (entidades privadas ou da Economia Social). No primeiro grupo de 183 candidaturas, 140 são subscritas apenas por uma autarquia, enquanto que 43 são asseguradas por duas ou mais autarquias, representando um total de 12 milhões e 900 mil euros de investimento. O restante valor que perfaz o total de 15M€ de investimento municipal nas PPI, é relativo às parcerias com os outros investidores sociais (Gráfico 3.6).



Fonte: elaboração própria a partir de informação disponibilizada para a investigação pela EMPIS (fevereiro 2022).

Gráfico: 3.6: Parceiros investidores das autarquias

Montantes Investidos

Os valores dos montantes investidos nas PPI pelos investidores sociais, de acordo com o setor de atividade (público, privado ou social) encontram-se, como vimos, discriminados na Figura 3.11 e a sua hierarquização por montante investido, elege o top 15 na Tabela 3.2.

Tabela: 3.2: Top 15 investidores sociais PPI

TOP 15 Investidores Sociais	
Município de Vila Nova de Gaia	1 684 355 €
Fundação Calouste Gulbenkian	1 233 728 €
Município do Porto	1 037 410 €
Banco BPI, SA Fundação La Caixa	693 979 €
Município de Loulé	460 254 €
Município de Valongo	441 621 €
Município de Albufeira	429 411 €
Município de Braga	420 925 €
Expandindustria - Estudos, Projetos e Gestão de Empresas, SA	401 709 €
Município de Lisboa	393 520 €
Município de Guimarães	388 256 €
Município de Sintra	385 982 €
Município de Gondomar	362 371 €
Município do Fundão	355 577 €
CIM das Beiras e Serra da Estrela	344 953 €

Fonte: EMPIS (fevereiro 2022).

Confirma-se assim, mais uma vez, a importância do investimento municipal no quadro do financiamento social das PPI, com 11 municípios e uma CIM entre os 15 maiores investidores sociais. A Figura 3.12 desagrega esta informação, hierarquizando o conjunto dos municípios que investiram mais de 200 mil €; e a Figura 3.13 faz a sua distribuição regional, confirmando, também para este instrumento, a dinâmica da inovação social nas regiões norte e centro.

MUNICÍPIOS	> 200k
Município de Vila Nova de Gaia	1.684.355 €
Município do Porto	1.037.410 €
Município de Loulé	460.254 €
Município de Valongo	441.621 €
Município de Albufeira	429.411 €
Município de Braga	420.925 €
Município de Lisboa	393.520 €
Município de Guimarães	388.256 €
Município de Sintra	385.982 €
Município de Gondomar	362.371 €
Município do Fundão	355.577 €
Município de Idanha-a-Nova	319.895 €
Município de Matosinhos	315.879 €
Município de Leiria	303.230 €
Município da Chamusca	292.611 €
Município de Penela	246.925 €
Município de Águeda	240.195 €
Município de Beja	211.206 €

Fonte: EMPIS (fevereiro 2022).

Figura: 3.12: Top 15 municípios investidores sociais PPI

INVESTIMENTO MUNICIPAL					
NORTE	CENTRO	ALENTEJO	LISBOA	ALGARVE	Total Nacional
6.173.619 €	4.852.037 €	1.197.156 €	1.268.586 €	1.718.533 €	15.209.932 €

Fonte: EMPIS (fevereiro 2022).

Figura: 3.13: Distribuição do investimento municipal nas PPI por região NUTS II

A caracterização sumária do ecossistema português realizada permite consolidar a convicção de que a escolha das candidaturas PPI enquanto universo de estudo para a realização desta investigação não exclui nenhuma evidência relevante da realidade sobre a inovação social em Portugal, acrescentando as vantagens da proximidade no tempo e da facilidade de acesso na consulta aos dados. A expressão da importância do investimento municipal e o facto, identificado na revisão da literatura, dos municípios assumirem um posicionamento privilegiado (conhecimento do território e capacidade para organizar as diferentes entidades que operam no terreno) para se constituírem como o elemento chave para a articulação entre os diferentes níveis de governança para a inovação social (entidades do setor social, governo e investidores privados), sugerem a relevância da dimensão territorial/municipal, enquanto critério para a avaliação do impacto da inovação social no desenvolvimento sustentável local.

A opção de política pública que deu origem à PIS e aos seus instrumentos de financiamento, tendo em conta a expressão que estes assumem no ecossistema português, vem confirmar a importância do apoio público à inovação social, enquanto estímulo e condição para o seu desenvolvimento, facto reconhecido e referenciado pela literatura revista.

3.4 Síntese do capítulo três

No capítulo três fez-se uma revisão da realidade da inovação social no contexto português, realizando a sistematização possível das várias iniciativas de inovação social nacionais, com o objetivo de descrever e avaliar o ecossistema nacional, justificando a identificação e delimitação do universo para o trabalho empírico subsequente.

A inovação social, enquanto conceito e tendência que se vinha a impor na realidade portuguesa desde o início do século XXI, tem um desenvolvimento mais significativo na segunda década do século, e mais concretamente a partir de 2015, quando se referencia o primeiro esforço de sistematização dessa mesma realidade, com o MIES, que valida um conjunto significativo de projetos sob a definição genérica de inovação e empreendedorismo social. A partir de 2016, com o lançamento dos primeiros concursos da PIS, essa definição consolida-se e amplia-se. O percurso da evolução diacrónica do conceito em Portugal é descrito no ponto 3.1, que conclui pela relevância, em termos do impacto e escala ambicionados, para o contexto nacional, da proposta contida nessa iniciativa pública. O ponto 3.2 explora a iniciativa PIS, apresentando os seus objetivos e instrumentos de financiamento, com destaque para o instrumento Parcerias para o Impacto, referenciando-a ao quadro da realidade portuguesa. A análise realizada à iniciativa PIS, permitiu concluir que se constitui enquanto iniciativa agregadora de inovação social mais abrangente em Portugal, pela presença em todas as regiões do continente e pelo número de entidades empreendedoras e investidores sociais envolvidos. Também se conclui da relevância e expressão quantitativa, no seu âmbito, do instrumento Parcerias para o Impacto, e ainda do contributo maioritário dos municípios enquanto promotores e investidores dessas parcerias. Tratando-se de premissas relevantes para a investigação, considerou-se que deveriam ser contextualizadas no ecossistema português de inovação social, procurando um conhecimento global da situação atual da inovação social, sistematizando a informação disponível para permitir uma seleção fundamentada do universo que será estudado empiricamente, conhecendo também a realidade que se estará a excluir. Esse é o exercício desenvolvido no ponto 3.3, onde se começa por identificar os mapeamentos existentes e os atores do ecossistema. Sumariamente, no caso dos atores mais expressivos do ecossistema como é o caso da SCML, a designação explícita do apoio à inovação social é uma realidade a partir de 2018. A FCG começou a associar a inovação social e o desenvolvimento sustentável (através da referência dos projetos aos ODS) a partir de 2019 e a Câmara Municipal de Lisboa, a partir de 2021. A inovação social é um objetivo das autarquias de Braga e do Porto a partir de 2020. Verifica-se que todos estes atores são também intervenientes na PIS, que

tem servido para sustentar as suas apostas nesta área de desenvolvimento. Por outro lado, a sobreposição de duas fontes de dados que foram identificadas (MIES e PIS) permite sugerir uma relação diacrónica, no sentido do aumento potencial do impacto de iniciativas de inovação e empreendedorismo, que ganharam escala e se tornaram presentes em mais territórios, entre o MIES e a PIS. Pelo que, no fim do capítulo, se tenta descrever o ecossistema partindo dos dados mais atualizados existentes, ou seja dos dados fornecidos para esta investigação pela EMPIS. Conclui-se que a escolha das candidaturas PPI enquanto universo para a realização desta investigação não exclui nenhuma evidência relevante sobre a realidade atual da inovação social em Portugal.

4. METODOLOGIA E MÉTODOS

A revisão de literatura e a reflexão efetuada acerca dos conceitos de desenvolvimento sustentável e inovação social sugere que não assentam em definições simples nem em pressupostos teóricos puros, construindo-se a partir do permanente diálogo com a prática empírica. Nesta medida, são conceitos que orientam para uma investigação de natureza qualitativa, com um posicionamento aberto da parte do investigador, que se pretende apresentar e caracterizar neste capítulo quatro, dedicado à metodologia e métodos adotados.

Assim apresenta-se e justificam-se as opções metodológicas, remetendo à literatura sobre investigação em inovação social, a questão de investigação e os seus objetivos específicos, a partir dos quais são definidos os métodos e os instrumentos para recolha e tratamento da informação. A opção de se assumir um certo “pragmatismo epistemológico” para a investigação reflete-se na definição da amostra, que obedece a critérios de inclusão e de exclusão, que foram ajustados aos condicionalismos da realidade estudada: a sua contemporaneidade e o próprio pioneirismo, que também é da investigação.

4.1 Opções Metodológicas da investigação

A filosofia de pesquisa adotada terá de refletir a forma como o investigador relaciona conhecimento e o processo para o desenvolver (Saunders et al., 2009) ou seja a ontologia e a epistemologia. A possibilidade de recurso a uma “grelha aberta” para a inscrição das opções metodológicas na investigação à inovação social, nomeadamente na sua relação com o desenvolvimento (sustentável) local, como sugere a análise de Moulaert e Mehmood (2020)¹¹⁵, permite a inclusão de três premissas que resultam da sua proximidade à prática empírica e à ação política: a interdisciplinaridade, a transdisciplinaridade e a partilha. Por outras palavras, a definição da mundivisão ou dos alicerces das realidades onde a inovação social está a acontecer (ontologia) e o processo para as conhecer – as perguntas de investigação, os enquadramentos teóricos e as

¹¹⁵Os autores questionaram a evolução epistemológica ao longo de duas décadas, analisando sete projetos internacionais de investigação às relações entre inovação social e desenvolvimento local.

metodologias empregues (epistemologia) poderão incorporar estas três características. Simultaneamente, a abordagem metodológica poderá sujeitar-se a um princípio ético inerente à própria definição e prática da inovação social enquanto potencial ferramenta para moldar ou criar novos relacionamentos sociais, incluindo os atores tradicionalmente marginalizados da ação política e social, e para isso a própria investigação deve ser encarada como socialmente inovadora. Nesta perspetiva, é sugerido que a investigação promova o diálogo crítico entre diferentes disciplinas das ciências sociais, uma vocação interdisciplinar que permita (re)configurar novas formas de investigação empírica, análise e desenvolvimento teórico; incorpore a participação de atores e interesses diversos, incluindo os que são exteriores à Academia, enquanto co-produtores da investigação, na definição ou reconstrução das questões de investigação, métodos e avaliação, numa abordagem de “problematização transdisciplinar”; e estabeleça plataformas de partilha, facilitando essa abertura e onde se podem incluir novas linguagens e formas de expressão, além das tradicionalmente aceites (Moulaert et al., 2017, p.34).

Como também sugerem Creswell e Miller (2010, p. 128): “*credible data also come from close collaboration with participants throughout the process of research*”, podendo essa colaboração com os participantes da investigação assumir formatos mais ou menos formais, desde a participação na elaboração das questões de investigação, na recolha de dados ou simplesmente numa auscultação de natureza informal, sendo que, para estes autores, a existência de alguma forma de colaboração é, simultaneamente, um critério de validação do estudo. Na presente investigação as sugestões citadas foram incorporadas, sempre que possível, no estudo empírico, de forma a assegurar a sua coerência intelectual com o presente “estado da arte” da investigação em inovação social, nomeadamente na auscultação de atores diversos e introdução das suas sugestões nos temas das entrevistas e também na produção de um *podcast* para partilha das entrevistas realizadas (e gravadas com a autorização dos entrevistados).

De facto, a teoria dos paradigmas concorrentes (Vos, 2007) e a decorrente constatação da existência de valores em tensão com a afirmação de uma nova mundivisão – assente em princípios mais ecológicos - questiona e desafia não apenas as visões dominantes da política, da economia e da nossa vida quotidiana, como interroga a própria prática

científica. Esta reflexão crítica tem produzido visões alternativas e até radicais (como por exemplo a de Feyerabend que postula a anarquia metodológica) do posicionamento científico, nas suas dimensões ontológicas, epistemológicas, teóricas e metodológicas, que ultrapassam o tradicional posicionamento dicotômico entre filosofias de investigação genericamente designadas como positivista e interpretativa (Saunders et al., 2009, pag. 128). Arriscado Nunes (2008) designa este novo ambiente intelectual como “pós-epistemológico”, pela inflexão no debate sobre o processo de construção e validação do conhecimento decorrente dessas mudanças, materializando-se numa nova atenção às implicações políticas do conhecimento, na redescoberta da ontologia e pela transferência da soberania epistémica para o que é “social”. O autor admite mesmo que este processo de crítica e transformação ao projeto epistemológico que vinha sendo construído poderá remetê-lo a uma “historicização definitiva”, abrindo à epistemologia convencional alternativas de produção do conhecimento científico.

Não parece, contudo, prudente para esta investigação excluir algumas das premissas contidas nas filosofias “âncora” convencionais, nomeadamente na filosofia interpretativa, que olha para a complexidade dos fenómenos sociais partindo da contínua interação entre seus atores, agindo sobre a realidade e sobre si próprios de acordo com as percepções e apropriações dessa mesma realidade. É um processo contínuo e subjetivo, que exige do investigador uma interpretação constante desses posicionamentos e percepções. Trata-se de uma epistemologia que valoriza o papel do investigador/construtor do conhecimento, apelando às noções científicas de compreensão, significado e ação, e obrigando o investigador a estar consciente dos seus preconceitos e limitações (Coutinho, 2019, p.16). A opção epistemológica da presente investigação posiciona-se nesta encruzilhada, assumindo uma orientação de “pragmatismo epistemológico”, constatando a influência do ambiente intelectual descrito (Arriscado Nunes, 2008; Vos, 2007;), sem abdicar dos princípios das filosofias tradicionais, nem das mais recentes sugestões para a investigação em inovação social (Moulaert et al., 2017; Moulaert & Mehmood, 2020).

Um posicionamento que, perante os projetos de inovação social desenvolvidos na interação das comunidades locais, com o apoio financeiro dos municípios e do Estado,

parece ser o mais adequado na identificação das motivações para a sua “subscrição” por parte dos agentes envolvidos, em várias camadas da realidade, procurando os seus impactos reais e também pelas perceções que esses atores deles adquirem. Será esse posicionamento que permitirá questionar a inovação social, nesses contextos reais, no quadro da sustentabilidade. Na dimensão governança, que se introduz para a análise dos impactos efetivos dos projetos de inovação social ao nível das estruturas municipais, a perspetiva interpretativa é sugerida na análise de Bevir e Rhodes (2003, p.2):

“Interpretive approaches begin from the insight that to understand actions, practices and institutions, we need to grasp the relevant meanings, the beliefs and preferences of the people involved”. Os autores atribuem ao termo governança um significado específico, enquanto sinal de que mudanças estão em curso, seja nos modelos de governação ou até nas regras aceites, que, numa abordagem interpretativa, devem ser investigadas partindo das perceções, valores, crenças e narrativas dos seus atores: *“In effect, we tell a story about other people’s stories.”* (Bever & Rhodes, 2003, p.6).

Olhando para o nível das estruturas municipais que serão objeto de estudo, pelo potencial impacto dos projetos de inovação social implementados nos seus territórios, importará questionar se, de facto, a adoção das dinâmicas da inovação social originou mudanças com significado substantivo, além da mera narrativa comunicacional, como alertam Massey e Johnston-Miller (2016). Colocando por outras palavras, e como concluem Gallego et al. (2021), importará avaliar qual a efetiva disponibilidade, demonstrada pelas autoridades locais, para a abertura à sociedade civil.

A inter-relação do investigador com a realidade que estuda feita a partir do próprio terreno, à medida que os dados empíricos emergem, num trabalho de lógica indutiva, implica o recurso a uma estratégia de investigação qualitativa. O paradigma qualitativo postula uma conceção global, indutiva, subjetiva e orientada para o processo, juntamente com um plano flexível e a intervenção do investigador enquanto “instrumento” para a recolha de dados (Coutinho, 2019, p. 28).

Numa tentativa de categorizar metodologicamente as investigações sobre inovação social produzidas entre 2010 e 2020, Gupta et al. (2020) identificam quatro tipos de estudo: teóricos, conceptuais, qualitativos e quantitativos (Tabela 4.1), concluindo que a maioria

(48%) corresponde a estudos qualitativos. Genericamente, nos estudos qualitativos em inovação social não há recurso a dados com valores ordinais, focando-se a análise em dados não numéricos, que incluem textos, imagens e padrões comportamentais (Phillips et al., 2015, p. 9).

Tabela: 4.1: Estudos em Inovação Social

TIPO DE ESTUDO	DESCRIÇÃO
Teórico	Fornece um novo posicionamento teórico ou questiona a estrutura básica de uma teoria existente.
Conceptual	Explica de forma gráfica ou narrativa os principais aspetos que serão estudados: fatores-chave, conceitos ou variáveis e as relações estabelecidas ou presumidas entre eles.
Qualitativo	Não utiliza dados com valores ordinais e foca-se na informação não numérica, incluindo textos, imagens e padrões comportamentais.
Quantitativo	Explica um fenómeno com recurso a dados numéricos e analisa-o através de métodos matemáticos, sobretudo estatísticos.

Fonte: elaboração própria, com base em Gupta et al.(2000,p. 223) e Philips et al.(2015,p.9).

Gupta et al. (2020) concluem que a metodologia qualitativa é a mais apropriada a estudos exploratórios, procurando respostas às perguntas “porquê?” e “como?”. Para Saunders et al. (2009), esta orientação para a investigação, permite adaptá-la a novas “descobertas”, e à emergência de novos dados.

4.2 Métodos e Tratamento de Informação

De acordo com Grix (2002), os métodos devem ser equacionados fora do quadro ontológico e epistemológico, e a sua escolha deverá ser guiada pelos objetivos da investigação. Interessará, pois, neste momento, regressar aos objetivos da investigação que visam responder à questão de partida: “quais os determinantes e os impactos da inovação social para o desenvolvimento sustentável local?”

Esta questão sugere uma abordagem à inovação social partindo da análise aos seus antecedentes (motivadores) e consequências (impactos) na dimensão local, no âmbito dos territórios municipais. Pretende-se, por um lado, explicar a opção de implementação

dos projetos de inovação social com o foco nos seus motivadores ou determinantes: os determinantes empreendedores (os fatores que influenciaram a concepção e a proposta do projeto inovador) e os determinantes políticos (os fatores que influenciaram a decisão de investimento autárquico). Simultaneamente, pretende-se estudar os impactos provocados pelos projetos implementados, nomeadamente os impactos sobre o desenvolvimento sustentável no território abrangido pela autarquia investidora e sobre os modelos de governação local. Relativamente aos primeiros, procurar-se-á estudar os impactos percecionados ao nível do desenvolvimento sustentável local, através da perceção dos agentes sobre a relevância que lhe é atribuída, causalidade com a inovação social e, existindo essa causalidade, qual a teoria que coloca a inovação social no caminho do desenvolvimento sustentável local. Relativamente aos segundos, pretende-se estudar os impactos efetivos nos modelos de governação local, através da verificação das mudanças materiais efetivas nas estruturas de governação, incluindo também as mudanças discursivas na comunicação da autarquia. Com este fim definiram-se quatro objetivos específicos (Tabela 4.2).

Tabela: 4.2: Objetivos de Investigação

OBJETIVO ESPECÍFICO	GERAL	DETALHE
OE1	Analisar os determinantes da proposta da iniciativa empreendedora de inovação social.	1.1 Caracterizar e analisar as perceções dos empreendedores/impulsionadores do projeto, nomeadamente a sua concepção de inovação social e desenvolvimento sustentável. 1.2 Caracterizar o processo de concepção e apresentação do projeto de inovação social e motivações para a proposta ao município.
OE2	Analisar os determinantes da decisão de investimento autárquico em inovação social.	2.1 Caracterizar e analisar as perceções dos decisores do investimento, nomeadamente a sua concepção de inovação social e de desenvolvimento sustentável.

		2.2 Caracterizar o histórico municipal de investimento em inovação social e as motivações para esse investimento, rastreando também a presença do tema nos documentos municipais.
OE3	Analisar a relação entre os projetos de inovação social e o desenvolvimento sustentável local, através dos impactos percecionados pelos seus agentes.	3.1 Caracterizar as perceções dos empreendedores. 3.2 Caracterizar as perceções dos decisores do investimento.
OE4	Analisar o posicionamento autárquico sobre inovação social e o seu impacto no modelo de governação.	4.1 Identificar as posturas face à inovação social. 4.2 Identificar impactos na definição de prioridades para as políticas públicas autárquicas. 4.3 Identificar alterações nos modelos de governança autárquica, caracterizando e analisando a valorização da inovação social na comunicação da autarquia.

Partindo da definição destes objetivos específicos, construiu-se um modelo de análise (Figura 4.1) que os desdobra e articula nas dimensões que o estudo pretende abordar, ou seja indagando pelos determinantes ou motivadores das decisões empreendedora e do investidor autárquico, com vista à implementação dos projetos de inovação social, e pelos impactos percecionados ao nível do desenvolvimento sustentável local e da governação local, como referido.

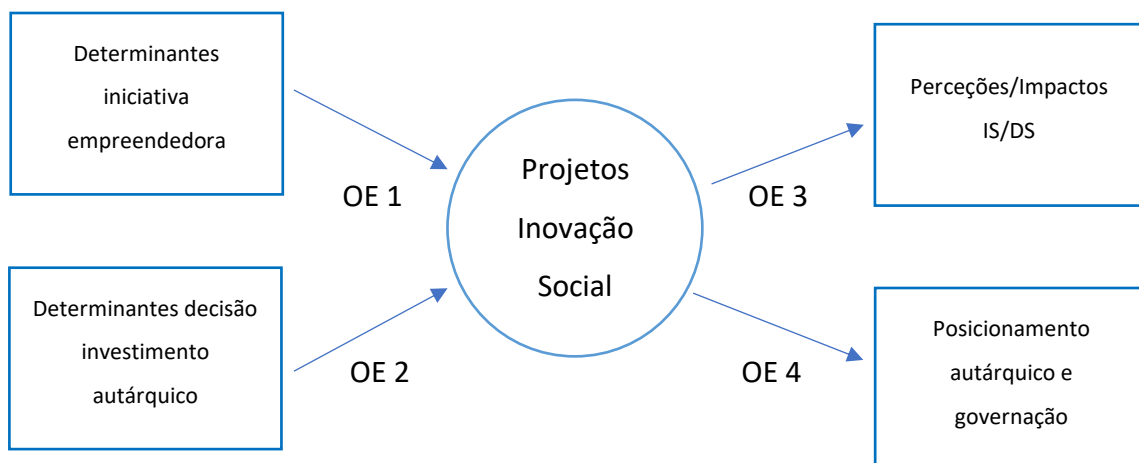


Figura: 4.1: Modelo de Análise

4.2.1 Instrumentos de Recolha e Tratamento da Informação: Entrevista, Análise Documental e Análise de Conteúdo

A investigação de Gupta et al. (2020) conclui que, para o estudo das atividades dos empreendedores sociais, as entrevistas foram recurso frequente, e a informação fornecida utilizada em dois momentos. Numa primeira fase, para estabelecer os “temas” principais, que serão analisados posteriormente pela sua ocorrência nas narrativas de uma constelação mais alargada de atores. Neste âmbito, a identificação de um painel de especialistas ou informadores qualificados para a definição dos temas ou posterior validação de conclusões é sugerida (Phillips et al., 2015). Estes informadores são definidos enquanto observadores privilegiados: *“people that through professional or personal experience have contact with initiatives for social transformation in the region under analysis”* (Megre et al., 2012, p. 101).

No âmbito desta investigação, e adotando o método sugerido de auscultação a indivíduos cujo percurso e experiência profissionais os caracterizem como “informadores qualificados para a inovação social” foram estabelecidos contactos junto de algumas das entidades referenciadas como relevantes no ecossistema da inovação social em Portugal. Obteve-se resposta e consequente demonstração de disponibilidade de parte de: Marta Albuquerque, adjunta do presidente da PIS; de Luís Jerónimo, diretor do Programa Gulbenkian Desenvolvimento Sustentável, Fundação Calouste Gulbenkian; Sérgio Cintra,

administrador executivo, responsável pela Ação Social e Empreendedorismo e Economia Social da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; e de José Carlos Mota, Professor e Investigador Universidade de Aveiro/departamento de Ciências Sociais, Políticas e Territoriais. Além destes “informadores qualificados para a inovação social”, foram ouvidos outros atores, de acordo com as já citadas sugestões de Creswell e Miller (2010) e Moulaert et al. (2017) ¹¹⁶. Foram realizadas entrevistas e conversas informais junto destes interlocutores para obtenção de informação com vista à caracterização do ecossistema de inovação social em Portugal e também para o estabelecimento de temas para a realização das entrevistas à amostra selecionada. Outro informador qualificado foi recurso para a recolha e discussão dos resultados apurados, trata-se de um elemento da equipa de ativadores regionais da EMPIS, que acompanhou no terreno parte do trabalho empírico, Alexandra Neves (região Centro).

De acordo com Corbetta (2003, p.6), as técnicas de investigação qualitativa exigem ao investigador três ações fundamentais: observar, perguntar e ler. A recolha de informação através das entrevistas pressupõe um envolvimento do investigador, com os problemas inerentes da possibilidade de indução das respostas ou da existência de diferenças culturais na perceção da realidade entre entrevistador e entrevistado. Não se verificou nenhuma das contingências no trabalho empírico realizado. Lozano (2014) considera as entrevistas semiestruturadas adequadas a estudos exploratórios, sendo realizadas a partir de um guião com tópicos, mas com abertura suficiente para acomodar a formulação de novas perguntas, flexibilizando a condução da entrevista às informações que vão sendo obtidas. A taxa de resposta é habitualmente elevada, entre 50 a 70%. Permitem estabelecer comparações, o que se torna relevante nesta investigação. No trabalho empírico, foram realizadas um total de 28 entrevistas (14 a responsáveis pela iniciativa empreendedora, 14 a autarcas). 12 entrevistas foram realizadas presencialmente, incorporando assim a dinâmica da “observação” nesta ação; 15 por

¹¹⁶Foram ouvidos, neste âmbito, os responsáveis pelo *Human Power Hub*, Centro de Inovação Social de Braga (Carlos Sousa Santos e Carlos Videira), juntamente com empreendedores e alguns utentes dos projetos que estão a ser implementados. Escolheu-se este “Hub” pela experiência adquirida no apoio a projetos de inovação social (embora a data da sua formalização seja de 2020, a prática começou há cerca de uma década), e porque a amostra definida para a investigação não contemplou projetos de inovação social desenvolvidos naquele concelho.

videoconferência, por constrangimentos de tempo/disponibilidade dos interlocutores; e uma por telefone, por indisponibilidade do interlocutor para estabelecer outro tipo de contacto. À exceção da entrevista telefónica, todas as entrevistas – presenciais ou por videoconferência - foram gravadas, com prévia autorização, e transcritas.

As entrevistas foram realizadas no período temporal que decorreu entre o final do mês de junho e o início do mês de novembro de 2022, à exceção das duas últimas (relativas ao projeto implementado em Castro Marim, agendadas no início de dezembro de 2022, depois de aguardar, sem sucesso, pelas respostas da autarquia e do empreendedor de Albufeira). O tempo médio de duração das entrevistas foi de 45 minutos, sendo que a mais longa demorou 1H08 minutos e a mais curta 15 (entrevista por telefone). Foram realizadas com recurso a um “guião” comum, elaborado com perguntas destinadas aos empreendedores e aos decisores autárquicos (ver em anexos), obedecendo ao princípio enunciado, permitindo a abertura à elaboração de novas questões, sempre que justificado.

A ação de “leitura” implicou o acesso a documentos sobre os projetos de inovação social estudados. Corbetta (2003) define documento como qualquer material que forneça informação sobre determinado fenómeno social, independentemente das ações do investigador. Podem ser de natureza privada, como cartas, diários, autobiografias; ou institucional, como aqueles que são produzidos pelos órgãos de comunicação social, documentos jurídicos, material educacional, documentos políticos, administrativos ou empresariais. Os documentos são produzidos por indivíduos ou instituições com propósitos alheios à investigação e esse facto confere-lhes duas vantagens: (i.) trata-se de informação “não reativa”, ou seja, não é passível de distorção pela interação entre o investigador e o produtor; (ii.) e podem ser utilizados numa perspetiva diacrónica, permitindo estudar o “passado”.

Contudo, os documentos podem fornecer informação incompleta, não passível de inquirição, ou representarem uma visão parcial dos fenómenos. Para o autor não há uma distinção entre documentos adequados a tratamento quantitativo (estatístico) ou qualitativo, podendo o mesmo documento ser tratado de ambas as formas.

A fonte documental nesta investigação dirigiu-se aos documentos “institucionais”, na aceção de Corbetta (2003), distinguindo entre aqueles que são de consulta aberta, disponíveis nos sítios institucionais da EMPIS, das entidades empreendedoras e dos municípios (procurou-se pelas referências a inovação social) e ainda as referências encontradas online, disponibilizadas pelos meios de comunicação social e relativas aos projetos implementados. Os resultados desta “inquirição” são apresentados no ponto 5.4.1 do próximo capítulo; e aqueles cuja consulta decorreu de um pedido específico para a investigação. Neste segundo grupo inclui-se a base de dados da EMPIS, com o registo e informação relativa a todas as candidaturas apresentadas para o instrumento PPI (já referida e utilizada no capítulo anterior), e ainda a documentação fornecida pelas entidades empreendedoras e pelos executivos municipais relativa à avaliação das iniciativas (para aquelas que já se encontram concluídas e com os relatórios realizados à data do estudo, num total de quatro iniciativas PPI:

- Relatório final de avaliação de impacto da iniciativa “Um por todos”, documento disponibilizado pelo investidor social, Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (não é identificada a afiliação dos autores);
- Apresentação pública e avaliação de impacto da iniciativa “Com Vida”, documentos disponibilizados pela entidade empreendedora, o Centro Social Nossa Senhora da Graça, e realizados pelo Observatório das Dinâmicas do Envelhecimento no Alentejo do Instituto Politécnico de Beja;
- Relatório final de avaliação de impacto da iniciativa “Hiwework Social”, documento disponibilizado pela entidade empreendedora, Associação Tempos Brilhantes e realizado por uma consultora privada;
- Apresentação da primeira avaliação de impacto da iniciativa “Porto Sentido”, disponibilizada e realizado por uma das entidades empreendedoras, a SAOM;
- Carta para a inovação social da Câmara Municipal do Porto, disponibilizada pela autarquia;
- Dossiê de imprensa da iniciativa “Museu na Aldeia”, disponibilizado pela entidade empreendedora, SAMP.

O recurso à análise documental permitiu complementar a informação recolhida por entrevista, junto das entidades empreendedoras dos projetos de inovação social e junto dos executivos municipais que os promoveram, enquanto investidores sociais.

Silva e Pinto (1986, p.104) referem que a análise de conteúdo não é um método, é uma técnica de tratamento de informação, utilizada para tratar o material recolhido nas entrevistas e também pela análise documental. Neste ponto recorre-se à aceção de análise de conteúdo qualitativa de Grawitz (Carmo & Ferreira, 2015, p.220), analisando o “valor de um tema” mais do que a sua quantificação, pela distribuição nas unidades de registo/análise.

Procedeu-se à definição de categorias para análise de conteúdo às entrevistas realizadas, de forma a sistematizar as ocorrências, sendo esses resultados posteriormente enquadrados pela análise de conteúdo qualitativa. O mesmo processo foi utilizado na análise aos documentos obtidos.

Relativamente às entidades empreendedoras, as categorias de análise foram definidas com o objetivo de fazer a caracterização das conceções de inovação social e desenvolvimento sustentável utilizadas e de e avaliar, num primeiro momento, o nível de causalidade estabelecido entre a inovação social e o desenvolvimento sustentável¹¹⁷, e, se identificada essa causalidade, num segundo momento, caracterizar a teoria que coloca a inovação social no caminho do desenvolvimento sustentável local. Nomeadamente procurando por:

- (i.) conceção de inovação social: novidade na abordagem, problema social a que se dirige, valor (social) criado, participação de diferentes atores, replicabilidade. Estas categorias correspondem aos elementos mais citados na literatura referente aos processos de inovação social identificados por Eichler e Schwarz (2019); Foroudi et al. (2021);
- (ii.) conceção de desenvolvimento sustentável: conceito e modelo operativo de governança adotados, nomeadamente relação aos ODS (Eichler & Schwarz, 2019);

¹¹⁷Com base nos temas sugeridos pela revisão da literatura para a definição e relação dos dois conceitos efetuada nos capítulos I e II.

- (iii.) motivos para apresentação da candidatura: por iniciativa própria, incentivo externo; ou impulsionada por condições de contexto para desenvolvimento dos projetos (Agostini et al., 2017);
- (iv.) percepção dos impactos dos projetos nas comunidades locais: aumentando a sua capacidade de resiliência (Olsson et al., 2017); compromisso ético com o bem-estar para as gerações futuras, ou a justiça intergeracional (Vasconcellos Oliveira, 2021); contributo para novas formas de governança colaborativa (Baker & Mehmood, 2015; Parra, 2013), ou outros;

Relativamente aos executivos municipais, além do recurso às mesmas categorias para a identificação das conceções de inovação social e desenvolvimento sustentável, da relação estabelecida entre os dois conceitos, pretendeu-se também estudar o histórico de investimento em inovação social, os impactos efetivos nos modelos de governação local, através da verificação de mudanças materiais efetivas nas estruturas de governação, incluindo na definição de prioridades para as políticas públicas autárquicas; e as mudanças discursivas na valorização da inovação social na comunicação da autarquia. Para este segundo grupo de entrevistas, acrescentaram-se temas para categorias de análise, relacionadas com:

- (v.) identificação de outros investimentos autárquicos em inovação social;
- (vi.) características dos decisores municipais, nomeadamente no conhecimento e adoção prévios de práticas de inovação social / ou de outras formas de governança colaborativa/cocriação (Mota, 2020);
- (vii.) promoção de um ecossistema local de inovação social e/ou contributos para definição de política pública autárquica (Audretsch et al., 2022; Chueri et al., 2019; Maduro et al., 2018);
- (viii.) impactos diretos no modelo de governança autárquica para a promoção do desenvolvimento sustentável local (Pel et al., 2020);

A identificação dos entrevistados foi codificada para facilitar a apresentação e descrição dos resultados, com referência a EE (entrevista empreendedor) e EA (entrevista autarca). A lista com a codificação é apresentada depois da definição da amostra.

4.3 Definição e Seleção da Amostra

Para esta investigação optou-se por uma amostra não probabilística, baseada em critérios subjetivos do investigador (Saunders et al., 2009), valorizando a relação entre a técnica de seleção de amostragem e o propósito da investigação. Assim, recorreu-se à definição de critérios de inclusão e exclusão (Phillips et al., 2015, p.7) para a seleção dos projetos e respetivos municípios investidores, de acordo com algumas das premissas apuradas na revisão de literatura e na breve caracterização do ecossistema de inovação social em Portugal, e também de acordo com os objetivos da investigação.

Tabela: 4.3: Critérios de inclusão para seleção da amostra

Critérios	Razão para Inclusão
Projetos aprovados no âmbito da iniciativa PIS	Iniciativa agregadora de inovação social mais abrangente em Portugal.
Projetos aprovados pelo instrumento PPI	Instrumento que se destaca quantitativamente no contexto global da iniciativa PIS. Abordagem com recurso a critérios compatíveis entre todos os projetos estudados. Diversidade nacional da realidade da inovação social, cobrindo as cinco regiões continentais NUTS II.
Projetos PPI onde existiu investimento social municipal	Expressão quantitativa do montante de investimento social assegurado pelos municípios. Unidade territorial para cada um dos projetos. Municípios referenciados enquanto território privilegiado para desenvolvimento da inovação social.
Projetos aprovados até 31.12.2019	Período em que foi aberta a maioria dos concursos do instrumento PPI (nove num total de 10). Garantia de pelo menos um ano de execução dos projetos (em 2022). ¹¹⁸

¹¹⁸Todos os concursos abertos até 31.12.2019, encerraram nesse ano, à exceção do referente ao aviso POISE ALG-34-2019-17, que encerrou em fevereiro 2020. Existindo um prazo máximo de 6 meses para início da implementação, já decorreu (à data do estudo empírico em 2022,) pelo menos um ano de execução dos projetos.

Em todos os concursos realizados para o instrumento PPI¹¹⁹, num total de 458 candidaturas aprovadas, 264 tiveram investimento municipal (58%), sustentado por 166 municípios, localizados nas cinco regiões NUTS II do território continental. Aplicando todos os critérios de inclusão, apura-se um conjunto de 204 candidaturas aprovadas. A Tabela 4.4 distribui esta amostra pelas Regiões NUTS II, diferenciando o total de projetos financiados pelos municípios com outros investidores sociais (1), daqueles que tiveram apenas investimento social de municípios, de uma ou mais autarquias (2), avaliando o peso relativo do investimento municipal no total das candidaturas, por região.

Tabela: 4.4: Candidaturas PPI até 31.12.2019 com investimento municipal por região NUTS II

Investimento Social	NORTE	CENTRO	LISBOA	ALENTEJO	ALGARVE	TOTAL
1 - Total (Municípios + Outros)	66	70	25	17	26	204
2 - Só Municípios (um ou mais)	49	41	17	14	19	140
Peso Relativo (2/1)	74%	58%	68%	82%	73%	69%

Verificou-se a necessidade de restringir a amostra com recurso a critérios de exclusão sequenciais aos de inclusão (Tabela 4.5).

¹¹⁹Informação relativa a todos os concursos PPI até fevereiro 2022.

Tabela: 4.5: Critérios de Exclusão para seleção da amostra

Critérios	Razão para exclusão
Investimento social de Municípios + Outros	Em todas as regiões e no total nacional o número de projetos onde só existiu investimento municipal é sempre superior a 50% do total das candidaturas em que se incluem outros investidores sociais (como verificado na Tabela 4.3 relativamente ao peso relativo).
Grupos de autarquias como investidor social	Opção pelas autarquias que investiram individualmente facilita interlocução com um único executivo municipal.
Municípios cujo partido maioritário ou o presidente da autarquia tenha mudado desde a candidatura do projeto	A visão política na gestão do território depende dos princípios e prioridades inscritas na matriz do partido dominante, e também da visão particular da pessoa que exerce o cargo – a avaliação tem de ser feita pela mesma equipa.

Com base no primeiro critério de exclusão, selecionaram-se 140 candidaturas onde só existiu investimento social por parte de municípios (uma autarquia ou um conjunto de autarquias). Este subgrupo de 140 candidaturas serviu de base para se escolherem os dois projetos com o maior valor de investimento social autárquico para cada uma das regiões NUTS II, assumindo-se a premissa de que esse facto reflete o interesse das autarquias relativamente à inovação social “no momento zero”, ou seja, independentemente do decisor político autárquico conhecer os resultados dos projetos que serão implementados.

Nessa seleção de dois projetos por região foi já aplicado o segundo critério de exclusão, optando-se pelos municípios que investiram individualmente. Nos casos em que o segundo maior investidor era o mesmo município, passou-se ao projeto seguinte, o mesmo se verificando nos casos em que houve mudanças no partido maioritário ou do presidente do executivo autárquico desde a data da candidatura do projeto, com as eleições autárquicas de 2021. Este último critério de exclusão descartou, na região da Área Metropolitana de Lisboa, a Câmara Municipal de Lisboa, onde existiu uma mudança no partido maioritário; na região do Alentejo, as autarquias de Odemira em que, embora

do mesmo partido, houve uma mudança na lista de candidatos, e na de Mértola, onde o atual presidente do executivo autárquico era vice-presidente à data da aprovação da candidatura (o anterior presidente não se candidatou por atingir o limite de mandatos); e na região do Algarve, as autarquias de Lagoa e Lagos, onde houve mudança da liderança, embora os executivos tenham sido eleitos pelo mesmo partido. Esta necessidade no Algarve decorreu do facto de nem a autarquia (Albufeira), nem a entidade empreendedora (Santa Casa da Misericórdia de Albufeira) do projeto (Ecos – inclusão social) que teve o maior valor de investimento municipal (262 M€) terem respondido aos pedidos de entrevista efetuados, exigindo neste caso a seleção dos projetos seguintes de acordo com os critérios de exclusão.

As tabelas 4.6 a 4.10 fazem a distribuição da amostra assim obtida pelas regiões NUTS II, indicando o nome do projeto de inovação social, a área de intervenção, as entidades empreendedoras, o município investidor, o valor do investimento social assegurado (em euros), o ano do concurso da candidatura, o nível de execução e a posição relativa da candidatura em termos do valor de investimento social assegurado, no ranking dos valores de investimento social para a região NUTSII em que se integra.

Tabela: 4.6: Projetos selecionados na região Norte

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor (IS) € ¹²⁰	Ano	Execução	Posição
Um por T@dos	Inclusão Social	Ass. Leque	Vila Nova de Gaia	203.401	2018	Concluído	1º
Porto Sentido	Inclusão Social	SAOM, SCM Porto; Franciscanas	Porto	202.001	2019	Termina 6/2023	3º

¹²⁰IS – investimento social

Tabela: 4.7: Projetos selecionados na região Centro

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor (IS) €	Ano	Execução	Posição
Educação Gamificada	Educação	Gardunha21	Fundão	188.152	2016	Concluído	2º
Museu na Aldeia	Inclusão Social	SAMP - Sociedade Artística e Musical de Pousos	Leiria	171.152	2019	Concluído	3º

Tabela: 4.8: Projetos selecionados na Área Metropolitana de Lisboa

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor (IS) €	Ano	Execução	Posição
Bytes4future	Emprego	Fundação Aga Khan	Sintra	123.046	2019	Terminou depois do estudo empírico 12/2022	1º
Cascais a Sorrir	Saúde	Mundo a Sorrir	Cascais	91.029	2019	Termina 6/2023	5º

Tabela: 4.9: Projetos selecionados na região Alentejo

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor (IS) €	Ano	Execução	Posição
Com_Vida	Inclusão Social	Centro Social N.Srª Graça	Beja	95.838	2018	Concluído	2º
Hiverwork Social	Incubadora Inovação Social	Associação Tempos Brilhantes	Chamusca	69.044	2018	Concluído	9º

Tabela: 4.10: Projetos selecionados na região Algarve

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor (IS) €	Ano	Execução	Posição
Academia IluminArte	Emprego	Ass. Satori 666	Loulé	108.572	2018	Concluído	5ª
Volta ao Monte	Inclusão Social	Associação Odiana	Castro Marim	73.207	2019	Termina 4/2023	8ª

Foram assim selecionados:

- (i.) 10 Projetos: Um por T@dos, Porto Sentido, Educação Gamificada, Museu na Aldeia, Bytes4future, Cascais a Sorrir, Com_Vida, Hivework Social, Academia IluminArte e Volta ao Monte;
- (ii.) 12 entidades implementadoras: Leque – Associação de Pais e Amigos de Pessoas com Necessidades, Serviços de Assistência Organizações De Maria (S.A.O.M.), Santa Casa da Misericórdia do Porto, Província Portuguesa das Franciscanas Missionarias de Nossa Senhora, Agência de Desenvolvimento Gardunha 21, Sociedade Artística e Musical de Pousos (SAMP), Fundação Aga Khan Portugal, Associação Mundo a Sorrir, Centro Social de Nossa Senhora da Graça, Associação Mentres Brilhantes, Associação Artística Satori 666 e Associação Odiana;
- (iii.) 10 autarquias: Vila Nova de Gaia, Porto, Fundão, Leiria, Sintra, Cascais, Beja, Odemira, Loulé e Castro Marim;
- (iv.) cinco projetos com intervenção na área da inclusão social, dois no emprego, um na educação, um em saúde e uma incubadora de inovação social.

Dimensão da amostra

Como escreve Coutinho (2019, p. 98) sempre foi uma preocupação dos investigadores o tamanho ideal da amostra, de forma a “garantir a qualidade dos resultados da investigação”. Contudo e como constata Marshall et al. (2013) trata-se de um princípio muitas vezes invocado, mas raramente definido: não só os investigadores não têm por hábito justificar as suas opções sobre o tamanho da amostra selecionado, como faltam na literatura referências e orientações metodológicas para determinar número de

entrevistas necessárias para validar um estudo qualitativo. Evidências que levam estes autores a concordarem com uma certa depreciação à investigação qualitativa, pela sua “alta tolerância à ambiguidade” (Marshall et al., 2013, p.12), sugerindo que os investigadores adotem o princípio da saturação, ou seja o número necessário de entrevistas será obtido a partir do momento em que uma nova entrevista não traga novo conhecimento, forneça informação repetida ou redundante.

Trata-se de um referencial, a que se podem juntar outros. Dworkin (2012), sugere que se tenha em conta a homogeneidade da população e os critérios para a seleção da amostra. Morse (2000) propõe que o nível de saturação não poderá ser estimado sem ter em conta o âmbito do estudo, a natureza do estudo (que condiciona o tipo de perguntas realizadas, de natureza mais abstrata ou com tópicos fáceis de responder), a quantidade útil de informação que é possível de obter de cada entrevistado, tendo em conta a sua “qualidade” (preparação e o nível de informação na posse de cada um) e finalmente o método e o desenho de investigação adotados. Neste contexto, refere-se a constatação, recolhida na literatura, de que o número de entrevistas necessário a um estudo qualitativo pode variar entre 5 e 50! (Marshall et al., 2013).

Perante estas circunstâncias, a dúvida se a amostra selecionada para esta investigação seria suficiente tornou-se uma preocupação à priori, mas cuja verificação só foi possível à posteriori. Assim e já depois de realizadas as entrevistas, analisados e avaliados os resultados obtidos, verificou-se se cumpria os seguintes critérios de validação:

- (i.) saturação de respostas – verifica-se nos dois grupos de entrevistados, e apesar da sua diversidade, alguma concordância sobre os temas genéricos abordados, ou seja, a existência de uma narrativa comum a empreendedores e autarcas sobre os temas principais das entrevistas, e até algumas semelhanças nas suas características pessoais, que levam a que haja algum tipo de saturação nas respostas. Contudo, a avaliação deste princípio terá de ter em conta a natureza, localização e contexto de cada um dos projetos estudados, ou seja, o âmbito do estudo, como sugere Morse (2000);
- (ii.) diversidade – a evidência de diversidade entre os entrevistados (Dworkin, 2012), por oposição à homogeneidade da população, pode ser verificada em

dois níveis: diversidade territorial, uma vez que a amostra cobre as cinco regiões continentais NUTS II (este é, aliás, um dos critérios de inclusão); e a diversidade setorial nas áreas de intervenção das entidades (desde inclusão social, emprego, saúde e empreendedorismo);

- (iii.) casos contrastantes – por extensão do critério anterior, constata-se a existência de casos contrastantes resultantes (a) da diversidade territorial, verificando-se contraste nas perceções e prioridades assumidas entre o interior e o litoral; e (b) da natureza e tipo de missão prioritária de cada uma das entidades empreendedoras (por exemplo ação social/ação cultural);
- (iv.) natureza das questões e qualidade dos entrevistados (Morse, 2000) – trata-se, nos dois grupos, de entrevistados muito qualificados para responderem às questões (são num dos grupos, os dirigentes das entidades empreendedoras e, no outro, os responsáveis diretos pelas decisões autárquicas, como referido nos pontos 5.1.4 e 5.2.4), que incidem sobre tópicos objetivos e para os quais possuem preparação muito qualificada e relevante.

Conclui-se assim que a amostra definida é suficiente para responder aos objetivos da investigação, de acordo a premissa de que “o tamanho ótimo de uma amostra está diretamente relacionado com o tipo de problema a investigar” (Coutinho, 2019, p.99).

Codificação

Apresenta-se a codificação atribuída aos entrevistados, para facilitar o processo de identificação na apresentação e descrição dos resultados. Apenas um entrevistado pretendeu o anonimato.

As iniciais EE dizem respeito a entrevistas aos responsáveis pela iniciativa empreendedora.

Tabela: 4.11: Codificação entrevistas empreendedores

Código	Entidade	Nome	Função/Projeto	Região
EE1	Fundação Aga Khan	Ana Carina Larsen	Coordenadora Bytes4Future	AML/Sintra
EE2	Mundo a Sorrir	Bárbara Troca	Gestora IIES Cascais a Sorrir	AML/Cascais
EE3	Agência Gardunha 21	Carla Duarte; Nélia Trindade; Ricardo Gonçalves	Técnicas da autarquia e diretor da agência Educação Gamificada	Centro/Fundão
EE4	SAMP	Gabriela Rocha; Raquel Gomes	Museóloga; coordenadora projeto Museu na Aldeia	Centro/Leiria
EE5	Associação Tempos Brilhantes	Elisabete Eufémia	Coordenadora Hivework Social	Alentejo/Chamusca
EE6	Centro Social Nossa Srª da Graça	João Cascalheira	Presidente associação e coordenador Com_Vida	Alentejo/Beja
EE7	Associação Satori	Tiago Guerreiro	Diretor artístico Academia Iluminarte	Algarve/Loulé
EE8	SAOM	Luísa Neves	Vice-presidente Porto Sentido	Norte/Porto
EE9		Anonimo	Um Por Todos	Norte/Vila Nova Gaia
EE10	Odiana	Catarina Cavaco	Presidente Volta ao Monte	Algarve/Castro Marim

As iniciais EA dizem respeito a entrevistas aos responsáveis autárquicos pelo investimento social no projeto.

Tabela: 4.12: Codificação entrevistas responsáveis autárquicos

Código	Função	Nome	Projeto	Região/Autarquia
EA1	Vereador ação social	Eduardo Quinta Nova	Bytes4Future	AML/Sintra
EA2	Diretora coesão social; Divisão promoção saúde	Isabel Gonçalves; Ricardo Caldeira	Cascais a Sorrir	AML/Cascais
EA3	Presidente	Paulo Fernandes	Educação Gamificada	Centro/Fundão
EA4	Presidente; Vereadora ação social e cultura	Gonçalo Lopes/Ana Velentim	Museu na Aldeia	Centro/Leiria
EA5	Presidente; Vice-presidente	Paulo Queimado; Cláudia Moreira	Hivework Social	Alentejo/Chamusca
EA6	Vereadora ação social	Marisa Saturnino	Com_Vida	Alentejo/Beja
EA7	Presidente; Vice-presidente	Vítor Aleixo; Ana Isabel Carvalho	Academia Iluminarte	Algarve/Loulé
EA8	Vereador ação social	Fernando Paulo	Porto Sentido	Norte/Porto
EA9	Chefe divisão ação social	Susana Lacerda	Um Por Todos	Norte/Vila Nova Gaia
EA10	Vice-presidente	Filomena Sintra	Volta ao Monte	Algarve/Castro Marim

4.4 Síntese do capítulo quatro

O capítulo quarto permite construir os argumentos para o diálogo entre o estudo teórico e empírico, as duas dimensões da investigação. Partindo da premissa de se trata de uma investigação que remete a dois conceitos que já se definem nessa permanente articulação, começa por definir o que pode ser descrito por uma postura epistemológica pragmática, a possibilidade de recurso a uma “grelha aberta” para a inscrição das opções metodológicas na investigação à inovação social, na sua relação com o desenvolvimento sustentável local (Moulaert & Mehmood, 2020). Sob esta perspetiva, o ponto 4.1 apresenta e justifica as opções metodológicas da investigação, de natureza qualitativa,

sugerindo a sua própria sujeição a um princípio ético inerente à definição e prática da inovação social encarando a investigação como socialmente inovadora. A opção epistemológica posiciona-se assim, numa encruzilhada, assumindo uma orientação de “pragmatismo epistemológico”, constatando a influência de um novo ambiente intelectual (Arriscado Nunes, 2008; Vos, 2007;), conciliando princípios das filosofias tradicionais, nomeadamente da filosofia interpretativa, com as mais recentes sugestões para a investigação em inovação social.

Um posicionamento que determina também a inter-relação do investigador com a realidade que estuda feita a partir do próprio terreno, à medida que os dados empíricos emergem, num trabalho de lógica indutiva. Implica o recurso a uma estratégia de investigação qualitativa, que tem caracterizado a maioria dos estudos em inovação social (Gupta et al., 2020), focando-se a análise em dados não numéricos, que incluem textos, imagens e padrões comportamentais (Phillips et al., 2015). Ou seja, contando uma história sobre as histórias dos atores envolvidos.

O ponto 4.2 estabelece os métodos e os instrumentos para recolha e tratamento da informação, equacionados pelo regresso aos objetivos da investigação, que visam responder à questão de partida: “quais os determinantes e os impactos da inovação social para o desenvolvimento sustentável local?”. Para responder a esta questão e aos objetivos de investigação que coloca, exige-se do investigador três ações fundamentais: observar, perguntar e ler (Corbetta, 2003), que se traduziram nas seguintes técnicas para a investigação: entrevista, análise documental e análise de conteúdo. Ações que implicaram o acesso a documentos sobre os projetos de inovação social estudados que foram fornecidos pelas entidades envolvidas para esta investigação, ou obtidos em fontes abertas. Documentos e entrevistas cujo conteúdo foi objeto de análise partindo de categorias previamente definidas, tentando refletir os principais temas obtidos com a revisão de literatura e pelo recurso a informadores qualificados.

Neste trabalho empírico, foram realizadas um total de 28 entrevistas, um número que foi colocado perante alguns critérios para validação. A discussão da dimensão da amostra, decorreu da sua definição, concretizada no ponto 4.3. Perante a circunstância de se tratar de um estudo inédito, sobre uma iniciativa pouco estudada e ainda em curso na realidade

portuguesa, optou-se por uma amostra não probabilística, baseada em critérios subjetivos do investigador (Saunders et al., 2009), valorizando a relação entre a técnica de seleção de amostragem e o propósito da investigação. Foram apurados critérios de inclusão e exclusão (Phillips et al., 2015) para a seleção dos projetos e respetivos municípios investidores, estudados, de acordo com a revisão de literatura, a caracterização realizada sobre o ecossistema de inovação social em Portugal, e também com os objetivos da investigação. Apuraram-se para o estudo empírico 10 projetos, implementados por 12 entidades e com 10 municípios investidores, representativos das 5 regiões NUTS II de Portugal Continental e relacionados com os temas da inclusão social, emprego, educação, saúde e incubadora de inovação social.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados os resultados do estudo empírico, relacionando-os com os objetivos estabelecidos para a investigação e, simultaneamente, fazendo a sua análise e discussão à luz dos temas suscitados pela revisão de literatura. O modelo de análise procura caracterizar e discutir, num primeiro momento, os determinantes das propostas empreendedoras e das decisões autárquicas para a criação das parcerias com vista à inovação social; e, num segundo momento, as perceções sobre os impactos dos projetos de inovação social implementados, procurando pela sua relação com o desenvolvimento sustentável local.

Assim, começa-se pela apresentação de resultados e a análise dos determinantes da proposta empreendedora de inovação social (OE1), caracterizando as conceções de inovação social e desenvolvimento sustentável dos empreendedores, o processo de elaboração do projeto e as motivações para apresentação da proposta ao município. Com base nestes resultados, será apresentada uma análise sumária à perspectiva empreendedora estudada.

Segue-se a apresentação de resultados e análise relativa aos decisores do investimento autárquico (OE2), caracterizando as suas conceções de inovação social e desenvolvimento sustentável e o histórico autárquico relativo ao investimento em inovação social. Com base nestes resultados, será apresentada uma análise sumária da perspectiva autárquica estudada.

Na apresentação e discussão dos resultados relativos aos impactos percecionados, faz-se a análise da relação estabelecida entre inovação social e desenvolvimento sustentável local pelos empreendedores e decisores autárquicos (OE3), adensando-se a análise relativamente às autarquias, com a apresentação de evidências e discussão das mudanças nas estruturas de governação e na narrativa autárquica, decorrentes do posicionamento sobre inovação social (OE4).

5.1 Determinantes da iniciativa empreendedora: a perspectiva dos empreendedores

A totalidade das entidades empreendedoras estudadas pertence ao setor social. Não existe nenhuma entidade do setor privado, sendo que entre as 345 entidades

empreendedoras para o total do instrumento PPI, apenas 21 (cerca de 7%) são empresas. Também em linha com a distribuição para o total do instrumento (como descrito na Figura 3.7), a maioria das entidades empreendedoras estudadas são associações, a que se somam uma fundação e uma organização não governamental para o desenvolvimento (ONGD).

A maioria das entidades empreendedoras estudadas é relativamente recente, tendo sido fundadas depois do ano 2000 (oito), outra em 1999 e apenas uma tem mais de três décadas de existência (fundada em 1976). Relativamente aos responsáveis entrevistados, que, em alguns casos, são simultaneamente responsáveis pelas organizações, a maioria tem formação ou capacitação técnica vocacionada para as áreas de intervenção dos projetos implementados, mas não especificamente para a inovação social. Em dois casos essa capacitação não existia, dada a natureza das instituições - são associações com missão cultural e não social. O problema foi ultrapassado, num dos casos, com a contratação de técnicos para as áreas de intervenção específicas. Foi igualmente referenciada por três entrevistados a necessidade de capacitação técnica para a elaboração da candidatura para a iniciativa PIS, e para o instrumento PPI em particular. Consultados os relatórios e contas disponíveis on-line (cinco), verifica-se que os orçamentos geridos anualmente pelas entidades empreendedoras para a execução das suas missões não ultrapassam os 750 mil€. Os orçamentos geridos nestes projetos situam-se entre os 230 mil€ e os 678 mil€.

5.1.1 Perceções sobre inovação social

Na presente investigação considera-se que inovação social pressupõe uma nova ideia ou solução (produto, serviço, modelo ou processo) que responda a uma necessidade social (de forma mais eficaz que as alternativas existentes) conduzindo à criação de novas formas de relacionamento social ou de colaboração e/ou à otimização da utilização de bens ou recursos. Trata-se de inovações que promovem o bem-estar das comunidades e a sua capacidade para a ação, alterando comportamentos e modelos de governança nos sistemas sociais onde acontece. Assume-se que a inovação social atende a três objetivos

principais: mudança, colaboração intersectorial e participação (admitindo que a mudança pretendida se relaciona com o conceito de desenvolvimento sustentável).

Para caracterizar a conceção de inovação social adotada pelos empreendedores e decisores autárquicos, as subcategorias definidas para análise ao conteúdo das entrevistas realizadas procuraram por referências aos temas mais citados na literatura para a definição do conceito: novidade, problema social, valor social, participação, replicabilidade. Estas categorias correspondem genericamente aos componentes mais referenciados pelos projetos de inovação social identificados por Eichler e Schwarz (2019): identificação de uma necessidade ou problema social; reconhecimento do fator inovação; *performance* ou implementação; resultados; e governança/colaboração. E por Foroudi et al. (2021): oportunidade; prática inovadora; exploração da oportunidade; e valor.

Para esta investigação assume-se que as definições não são neutras, resultando da seleção de determinados aspetos da realidade, em detrimento de outros, de acordo com os objetivos que se pretendem alcançar (Sabato et al., 2017). Estas categorias foram ainda validadas com Carlos Sousa Santos e Carlos Videira, do *Human Power Hub*, Centro de Inovação Social de Braga que, na qualidade de informadores qualificados, as reconhecem como critérios para a definição de um projeto de inovação social.

Novidade

O carácter de novidade na abordagem proposta pelos projetos é assumido enquanto característica relevante e referenciado por todos os empreendedores entrevistados, embora essa perceção seja enunciada de forma mais ou menos evidente, de acordo com a natureza e a vocação setorial das entidades empreendedoras. Registam-se diferenças mais acentuadas na construção do discurso sobre as dinâmicas inovadoras dos projetos entre associações cuja missão se relaciona com o desenvolvimento local (EE3 e EE9) e organizações de âmbito cultural ou artístico (EE7):

EE3: *“Queríamos trazer para o ambiente escolar aquilo que é a realidade das crianças nos dias de hoje: as ferramentas digitais”*

EE9: *“Novidade: a educação pela arte e uma nova abordagem de inclusão, para desenvolver competências socio-emocionais das crianças.”*

EE7 *“Trazer os jovens dos bairros para aqui pareceu-nos uma boa ideia, não é só arte, fazemos o incentivo ao trabalho.”*

Um posicionamento aberto às diferentes perspetivas dos atores envolvidos é uma necessidade apontada para a efetiva monitorização das iniciativas de inovação social, incluindo não só a diversidade de áreas de atividade dos empreendedores, como ainda as suas diferentes experiências, no contexto da história das próprias entidades face à inovação social (Weaver & Kemp, 2017). No caso dos empreendedores estudados, e embora a exigência colocada para a aprovação das candidaturas ao instrumento PPI tenha, de alguma forma, selecionado as entidades, tratou-se de critérios fechados, de natureza burocrática, permanecendo as diferenças entre as entidades empreendedoras, não só ao nível dos seus objetivos e missões, como na familiaridade ou no conhecimento anterior do conceito de inovação social. Neste âmbito, importa referir que os empreendedores reconhecem que a inovação (social) foi prática anterior, embora desenvolvida sem recurso a uma conceptualização ou sob essa denominação. A referência à novidade dos projetos é, por isso, também percecionada enquanto sinónimo de “inovação”:

EE8: *“O SAOM quando, em 2005, lança o “Dar Sentido à Vida”, isso é inovação social. Tirar pessoas da rua, dar formação, coloca-las a servir à mesa, abrir um restaurante com 90% destes trabalhadores de contextos desfavoráveis, isso é inovação social. Sempre fizemos inovação social.”*

EE2: *“É inovação fazer prevenção de saúde oral nos adultos vulneráveis – pessoas desempregadas sem dentes, quem pensa nelas?”*

A referência a um conceito que se construiu a partir de um largo conjunto de iniciativas que, procurando responder a necessidades sociais, emergiram, na maioria dos casos, da sociedade civil, é um facto constatado pelos autores que traçam a “história” da inovação social (Sá, 2015). Ora, essa realidade declina numa terceira evidência resultante da

análise a esta subcategoria, a assunção de que a novidade na inovação social está presente numa nova atitude, ou num incremento das soluções perante os problemas:

EE1: *“A fundação quis testar uma solução que já existia no mercado (...) colocando alguns ingredientes chave, que consideramos importantes na acessibilidade dos públicos vulneráveis.”*

EE6 *“Percebemos que o envelhecimento ativo não podia apenas focar-se na parte física ou desportiva, mas que era também preciso trabalhar a parte cognitiva. E começamos pela primeira vez a trabalhar essa área. E esse é o embrião do projeto.”*

O reconhecimento do fator inovação está associado ao tipo de problema que é abordado e, nalguns casos, a identificação dos dois temas/categorias sobrepõe-se:

EE5: *“Começamos a perceber que era preciso fazer algo junto da comunidade – a colaboração. Preparar as comunidades para resolverem os seus próprios problemas, a partir do empreendedorismo social, da inovação social. Criar soluções, testar e desenvolver”*

Emerge assim, mais uma vez, a forte relação entre inovação social e a prática empírica, que se tem sobreposto à sua teorização, com consequências a dois níveis: enquanto obstáculo à adoção de uma definição consensual de inovação social entre investigadores e empreendedores (Eichler & Schwarz, 2019); e promovendo uma certa invisibilidade das inovações, que, assim permanecem, não sendo nem estudadas, nem sistematizadas (NijniK et al, 2019). Este facto é entendido enquanto um obstáculo à emergência de ecossistemas de inovação social, definidos enquanto ambientes ou contextos propícios ao desenvolvimento dos projetos, assentes na convergência de ações e interações entre os diferentes atores, suas culturas, normas e infraestruturas de suporte (Chueri et al, 2019), uma ideia também abordada em Phillips et al. (2015), nomeada como sistema de inovação social.

Problema Social

Os problemas a que se dirigem os projetos estudados estão genericamente identificados nas fichas de candidatura ao instrumento PPI: inclusão social (cinco), emprego (dois), educação (um), saúde (um) e incubadora de inovação social (um). A maioria dos empreendedores reconhece que a identificação dos problemas sociais não fez parte da iniciativa, uma vez que estavam previamente identificados nas estratégias das autarquias investidoras, enquanto prioridades para a ação social.

EE8 “O alojamento da população sem abrigo era muito deficitário no Porto, (a vereação) não tinha nenhuma iniciativa ligada ao alojamento. Já havia a equipa de rua connosco, e os restaurantes sociais. Queriam uma resposta para alojamento.”

EE5: “O problema de base que nos foi apresentado foi ser um território de baixa densidade, muito envelhecido e em que os jovens tinham poucas oportunidades.”

Poder-se-ia inferir que houve uma procura pelos temas prioritários para as estratégias autárquicas do lado dos empreendedores, de forma a facilitar o contacto e a aprovação do financiamento da autarquia, contudo esta questão é avaliada numa das categorias subsequentes, sobre quem suscitou a apresentação da candidatura, concluindo-se que, na maioria dos casos (oito), a proposta de parceria partiu da própria autarquia. Assim, parece mais prudente assumir-se que, relativamente à identificação do problema social que suscitou o desenvolvimento da resposta inovadora, houve, pelo menos, um encontro de interesses entre a entidade empreendedora, vocacionada na sua missão para atender ao tipo de problema específico, e o financiador, para que o projeto evoluísse.

Avaliar a proximidade e a representatividade das entidades empreendedores face às comunidades beneficiárias dos projetos, torna-se relevante, neste contexto, já que a efetiva participação das comunidades nas decisões públicas que as afetam corre o risco de ser meramente simbólica (Arnstein, 1969), com consequências efetivas no seu próprio desenvolvimento. Seis entidades empreendedoras estão sediadas no município onde foram financiados os projetos, mas quatro provêm de outras regiões do país. Num dos casos a associação empreendedora é sediada na região Norte e o projeto foi aprovado num concelho da Área Metropolitana de Lisboa; noutra, a associação, da região Centro,

aprovou no Alentejo; noutros dois casos, as associações, localizando-se na mesma região, tinham sede noutra concelho, sendo que num deles, na região Norte, a associação sediada num concelho transmontano aprovou o projeto para um concelho da Área Metropolitana do Porto. Este distanciamento (e presume-se falta de adequação) face à comunidade de destino dos projetos foi apontado, neste último caso, como a razão para que o projeto tivesse “falhado”, não tendo havido propostas para renovação do investimento, nem sequer a manutenção da resposta já implementada (a resposta do empreendedor é validada pela entrevista ao responsável autárquico).

Como sugerem Chu e Luke (2020), mais do que saber “como” participam os beneficiários (no caso das PPI e uma vez que só foram aceites candidaturas de entidades coletivas - privadas ou da Economia Social - assume-se que essa participação existiu através da entidade que identificou os seus problemas), deverá procurar saber-se “quem” e em “quê” as comunidades participam.

EE10: “Falaram com as pessoas? - Não. Nós já trabalhamos no território, com a população, com este grupo da população idosa. Eles já nos tinham dito que gostavam de algo diferente, que melhorasse a situação. E também em termos de convívio social.”

Numa perspetiva macro, trata-se de abordar o confronto entre uma visão baseada nas necessidades e de carácter assistencialista, e a que assume e integra os direitos dos cidadãos e das suas comunidades. As entidades empreendedoras ouvidas nesta investigação parecem assumir um posicionamento intermédio.

Valor Social

Os resultados obtidos nas duas subcategorias anteriores permitem afirmar que nem a inovação (social) nem os fenómenos a que se dirige são percecionados enquanto algo inteiramente novo. Inovação refere-se não só ao que é “novidade”, mas também à “reinvenção”, à “recombinação” ou ao “reenquadramento” de velhos temas à luz de novos contextos ou problemáticas (por exemplo a educação e o emprego na era digital ou o envelhecimento em territórios cada vez mais despovoados). O valor acrescentado da inovação social está nos seus resultados, nos seus objetivos, mas sobretudo no processo

que promove e implica: *“Social innovation must be social in its ends and in its means (...) Furthermore, to what extent is this a necessary condition to describe and classify a practice as social innovation?”* (Pinto et al, 2021, p. 75). A procura do valor social atribuído pelos empreendedores aos projetos implementados foi enquadrada por esta perspetiva, que atende ao binómio para a operacionalização da inovação social enquanto processo e resultado (Ayob et al., 2016; Hubert, 2011; Maduro et al., 2018).

Conclui-se que a ideia de que os projetos implicam um processo gerador de valor social, para além dos resultados mensuráveis, é reconhecida pela maioria dos empreendedores (seis).

EE2: *“(o valor social) Está no facto de não existir nada do estado que esteja a fazer este trabalho.”*

EE3: *“Foi necessário ultrapassar algumas barreiras – foi necessário transformar a ideia do uso do computador, como ferramenta para educar (...) É muito mais do que uma plataforma de quizz, é mudar a forma de como a escola se relaciona com as crianças.”*

EE5: *“Há uma diferença entre o impacto social imediato - nas pessoas que criaram os seus empregos - e o impacto na própria associação e no município, e também na estimulação de uma lógica colaborativa nas instituições da economia social presentes no território.”*

EE6: *“A inovação social está nesta abordagem nova de não tentarmos impor atividades (...) o nosso objetivo é envolver a pessoa na comunidade e darmos anos de vida com qualidade a essa pessoa. A grande diferença está aí (...) E também de avaliar e aferir resultados permanentemente, para que as pessoas também saibam qual o impacto na sua vida.”*

Por outro lado, esta natureza eminentemente social dos processos de inovação social tem tradução nas possibilidades de avaliação dos seus resultados. Weaver e Kemp (2017) sugerem que as dinâmicas e os problemas que a inovação social aborda não são lineares, mas de natureza incerta e imprevisível, razão pela qual uma visão positivista para a avaliação do impacto é insuficiente, devendo focar-se a atenção nas histórias e nas narrativas das pessoas envolvidas, sejam os beneficiários dos projetos, sejam os profissionais que os desenvolvem. E assim, torna-se relevante fazer uma distinção

semântica e operacional entre o *Output* - o resultado de determinada atividade nos seus beneficiários; o *Outcome* - o efeito de mudança nas vidas dos beneficiários e de outros; e o Impacto - o alcance dessa mudança (Maduro et al, 2018; Weaver & Kemp, 2017), ainda que a semântica em causa não seja utilizada nas narrativas das entidades ouvidas, a sua lógica operacional é a subjacente:

EE10: *“Pegando naquilo que é o território, envelhecido, uma densidade reduzida e taxas de envelhecimento muito elevadas. Pegando nisso e na menina dos olhos da Odiana que são os percursos pedestres, em que já trabalhamos há muitos anos, pegando nas duas ideias e tentando cruzar. Foi daí que surgiu o projeto e a candidatura ao PIS. Mas pensamos ainda sobre o que poderá sair daqui que seja palpável, para que tenha algum resultado, para que o projeto possa ser replicado em outras regiões com territórios semelhantes ao nosso.”*

A questão da avaliação do “valor social”, remete ainda para a discussão sobre a proximidade – e as diferenças - entre os conceitos de empreendedorismo social e inovação social. Como referido no capítulo II, no âmbito deste trabalho, e apesar de se reconhecer a proximidade recorrente entre os dois conceitos (ambos pretendem dar resposta a problemas sociais e são semanticamente utilizados com o mesmo significado), optou-se por diferenciar empreendedorismo social e inovação social. Para isso partilhando a sugestão de Almeida e Santos (2017), em que a inovação social presume a possibilidade e disponibilidade da sociedade civil para agir sobre si mesma, procurando parcerias e novas soluções para os problemas humanos e comunitários aos quais as estruturas existentes não conseguem responder inteiramente, e o conceito de empreendedorismo social refere-se a um processo de concretização de novas soluções. Trata-se de adotar para uma visão fundada na prática empírica, onde a dimensão e o alcance dos conceitos são pedra de toque para a sua diferenciação: *“social innovation is focused on innovations that lead to systemic change, whereas a social entrepreneur may be recognized as successful once his/her product diffuses in the market from one to many people”* (Moore et al, 2012, p.91). Nesta medida importa recuperar duas sugestões de Auerswald (2009). A primeira, colocando como valor social gerado pela inovação social os efeitos na governação, adotando uma premissa de circularidade: se as oportunidades

de intervenção sobre os problemas sociais são geradas pelas falhas da governação, as soluções atuam sobre essa mesma governação, promovendo o valor social na descentralização do poder, aumentando a transparência e a prestação de contas, introduzindo inovações organizacionais, aumentando a eficácia dos serviços públicos. Em segundo, remetendo à visão de Amartya Sen, que sugere a avaliação do valor social a partir do valor gerado pelas capacidades e não pelas *commodities*. Alterando o foco da vontade de “pagar um bem”, para a vontade de “viver bem”, ou seja, o valor está no impacto que as ações terão nas vidas humanas sobre as quais atuam. Embora sem recurso à conceptualização teórica trata-se de dois temas referenciados pelos empreendedores e que, em termos gerais, podemos fazer corresponder a uma nova mundivisão, onde as ações individuais são avaliadas também pelo seu significado, numa postura coincidente com o novo paradigma emergente (Dunlap, 2008). Como referido no capítulo II (p.57), e tendo em conta o conceito de desenvolvimento sustentável adotado, será esta dimensão sistémica (decorrente do valor social gerado), conferida à inovação social que condiciona e viabiliza a sua relação e potencial impacto no desenvolvimento sustentável local.

Promoção de parcerias além do investidor social

Apesar do estímulo à participação das comunidades e da promoção da colaboração com outras entidades, do setor social ou do setor privado, serem reconhecidas enquanto características da inovação social (integram o seu valor social), não é evidente que os empreendedores tenham efetivamente procurado entidades parceiras para a implementação dos projetos, além do investidor social. Por um lado, reconhecem que não houve impulso para procura de outros investidores sociais, nomeadamente entre o setor privado, pelo menos até à data do início dos projetos estudados (2019):

EE2: “Nós não tentámos empresas privadas até ao nosso último projeto (em 2022), porque tínhamos os contactos com as autarquias e aceitação. O caminho é sempre o mesmo, precisamos de ter credibilidade. Precisam de confiar em nós, é preciso um caminho. As parcerias com as autarquias também nos dão essa credibilidade.”

EE3: *“A questão é mesmo os recursos. E a competição de outros programas com maiores benefícios (fiscais) para as empresas. Embora esses não sejam testados.”*

EE6: *“Hoje, agora, fazemos isso: detetamos projetos com potencial de impacto positivo e encontramos financiamento. O que aconteceu com este projeto, foi que o município tinha o interesse que o projeto fosse dinamizado por todo o concelho e o PIS permitiu que isso fosse possível.”*

O desenho do instrumento financeiro PPI, assegurando um financiamento de 70%, parecer funcionar como inibidor de uma busca mais ativa por outros investidores, tanto mais que a maioria dos projetos aconteceu – como veremos - por proposta dos municípios investidores, garantindo desde logo os restantes 30%. Contudo, esse facto veio consolidar a experiência e a credibilidade das entidades empreendedoras que, posteriormente, estão a conseguir angariar outro tipo de investidores parceiros, estimulando aquilo que Maduro et al. (2018) apelidam de mercado para a inovação social. A necessidade de ganhar visibilidade e credibilidade é uma das três maiores necessidades sentidas pelos inovadores sociais, de acordo com o estudo de Audretsch et al. (2022), a par do relacionamento e aconselhamento com especialistas e da sensação de pertença a uma comunidade maior.

A materialização destas necessidades e a influência do desenho da política pública de inovação social parece estender-se a outros níveis, pela sugestão de criação de consórcios empreendedores:

EE8: *“Na realidade eram três entidades com características muito diferentes, casadas por conveniência pela delegada da Portugal Inovação Social no Norte, a pedido do vereador.”*

E pela necessidade de capacitação das entidades empreendedoras para a elaboração das candidaturas para o instrumento PPI, dando mesmo origem a uma parceria improvável:

EE7: *“Tivemos ajuda de alguns técnicos que gostavam do nosso trabalho e nos ajudaram com a candidatura em troca de espetáculos. Foi numa conversa numa Junta de Freguesia - eles queriam contratar, mas somos caros e então fizemos a troca: ajudaram-nos a preencher a candidatura e nós fizemos o espetáculo.”*

O desenho dos instrumentos de financiamento pela PIS acompanhou o ciclo de vida da inovação social, com o instrumento PPI a dirigir-se fundamentalmente à segunda etapa do ciclo de vida do projeto: “aperfeiçoamento do modelo de negócio” (Maduro et al., 2018); equivalendo à segunda, terceira e quarta fases do modelo espiral (Murray et al., 2010): propostas, ideias, protótipos, pilotos e sustentação. Ou seja, as PPI dirigem-se a etapas intermédias de desenvolvimento dos projetos, o que pode justificar, por um lado a falta de preparação das entidades empreendedoras para a elaboração das candidaturas (nos casos estudados, os empreendedores “saltaram” a primeira etapa, ou seja, o instrumento dirigido à “Capacitação para o Investimento Social”); e, por outro, a incapacidade para angariar mais parceiros ou para escalar a dimensão e alcance dos projetos, estimulados pelos instrumentos subsequentes (“Títulos de Impacto Social” e “Fundo para a Inovação Social”). Concluindo-se que a perspetiva de que a mudança exigida pela PIS e em concreto pelas PPI teria de se direccionar para o relacionamento entre as organizações do setor social e as organizações filantrópicas (Maduro et al., 2018) ainda não foi completamente validada.

Replicabilidade

Dois dos projetos estudados tinham sido previamente implementados noutros concelhos, pela mesma entidade empreendedora. São, aliás, dois dos casos em que a entidade empreendedora tem sede numa autarquia diferente daquela que se assume como investidor social.

Seis empreendedores dizem que conseguiram criar condições para que os projetos sejam adotados noutros territórios:

EE4: *“Temos um documentário a ser feito, um site virtual, um caderno de disseminação, uma exposição itinerante.”*

EE5: *“Pela sua natureza colaborativa, o objetivo é replicar, isso também fazia parte da candidatura.”*

EE10: *“Castro Marim foi a cobaia e já temos a vontade dos outros municípios vizinhos para replicar. É uma mais valia para estes territórios.”*

Apenas dois projetos foram efetivamente replicados durante o processo de implementação ou já depois de terminados:

EE3: *“Poderia funcionar em qualquer concelho. Estava como ambição na candidatura para alargar à Comunidade Intermunicipal, mas só conseguimos chegar a Gouveia, que era o concelho que estava mais sensibilizado para a inovação social.”*

EE6: *“O ComVida é o sem idade em Alvito e Cuba.”*

Concorre para este resultado o facto de apenas seis projetos já estarem concluídos (embora ainda não completamente avaliados), estando os outros ainda em fase de execução, ou tendo terminado após a realização deste estudo empírico. Contudo, torna-se evidente a desvalorização ou a falta de interesse no desenvolvimento das condições de replicabilidade dos projetos em causa no discurso dos empreendedores, que podem ser justificadas não só pelo facto da dependência financeira da iniciativa autárquica, como pela sua inexperiência ou incapacidade para a criação de um *toolkit* referente ao projeto. Contudo, o preconceito da replicabilidade também pode ser discutido.

A definição de modelos de análise para os processos de inovação social, destacando-se neste contexto as seis etapas propostas pelo modelo espiral (Murray et al., 2010), implica, mesmo acautelando a sua não linearidade ou presença em todos os casos, o pressuposto da replicabilidade, simultaneamente enquanto característica genérica da inovação social e etapa a cumprir no seu processo, ainda que admitindo uma difusão orgânica e informal, de acordo com a natureza social das inovações. Mas este pode ser um preconceito contraproducente, se tivermos em conta a necessidade de experimentação e adequação dos processos de acordo com as realidades concretas. Mehmood (2016) refere que os exemplos de sucesso devem servir para inspirar e não para serem replicados, sugerindo a promoção da ideia de adaptação em vez da ideia de réplica. Uma reflexão que parece estar ausente do discurso empreendedor, mas que se adequa aos contextos estudados, já que, como vimos, houve problemas de replicação de um dos projetos em concelhos com características distintas (EE9).

5.1.2 Percepções sobre desenvolvimento sustentável

O marco dos ODS e a Agenda 2030 das Nações Unidas determinam o momento que pode ser designado como o início da época do desenvolvimento sustentável, definindo-a simultaneamente enquanto princípio para interpretar o mundo e um caminho para o salvar: desenvolvimento sustentável deve, não só, determinar as interações entre a economia, o ambiente, a política e a cultura e a forma como estas influenciam a prosperidade social e a sustentabilidade ambiental; como encorajar uma abordagem holística ao bem-estar humano incluindo, na mesma medida, progresso económico, relações sociais e sustentabilidade ambiental (Sachs, 2015).

Perante a ambição anunciada, constata-se que a definição de sustentabilidade mais útil é aquela que funciona na prática, incluindo os três elementos partilhados pela maioria das definições constantes na literatura: foco na equidade inter-geracional, propondo soluções para uma escala temporal superior à que preside aos ciclos políticos ou, no domínio privado, às estratégias e orçamentos empresariais; ênfase num esforço que vá além do compromisso com as regras estabelecidas, apelando à ideia de inovação; e o facto de apresentar soluções que inter-relacionam sustentabilidade ambiental com desenvolvimento económico e coesão social (Vos, 2007).

No trabalho em curso, o conceito de desenvolvimento sustentável foi encarado nesta dinâmica, mas atendendo a dois factos: a emergência de um campo discursivo próprio, que tem contribuído para a sua democratização, mas também para a produção de narrativas sem grandes consequências efetivas e transformadoras; e a importância da perspectiva política sobre o conceito, que resulta precisamente da necessidade de se criarem as condições para a conciliação ou articulação das diferentes posições, com vista à ação – nomeadamente com o recurso à matriz de governança proposta pelos ODS. Com base nestas assunções procurou-se pelas percepções, entre os empreendedores (e também entre os autarcas), sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e sobre os ODS.

O desenvolvimento sustentável não é um conceito operativo para as entidades empreendedoras, que, apesar de o incorporarem na missão social das suas instituições, não o utilizam ou referem enquanto ferramenta operacional para os projetos em causa.

Na maioria das entrevistas realizadas (sete), desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade¹²¹ não são ideias avançadas espontaneamente. As (poucas) referências surgem sob sugestão ou quando indagados pelos potenciais impactos dos projetos. Apenas um empreendedor evidenciou uma leitura que contempla e harmoniza os três pilares e dimensões do desenvolvimento sustentável - ambiental, económica e social:

EE1: “Quando falamos no desenvolvimento sustentável, podemos tocar em tudo: a continuidade da resposta, a mudança na vida das pessoas. Eu vejo a sustentabilidade dessa forma: ambiental, social, económica. Mobilizamos outros parceiros que já trabalhavam connosco noutros projetos. Geração de renda para a pessoa e família e que retorna para a economia - tudo isso muda a sociedade. E ainda o efeito contágio, mobilizando outros jovens.”

De facto, esta perspetiva pouco operativa sobre o conceito de desenvolvimento sustentável tinha sido já referida pelos autores recenseados, que constatam que a evolução concetual de desenvolvimento sustentável o posiciona progressivamente enquanto discurso ou programa político, e nessa medida contaminado pelas ideologias e posicionamentos sociais dos atores envolvidos, e menos enquanto ferramenta operacional (Davinson, 2014; Meadowcroft, 2007). Também por essa razão, procurou-se, num segundo momento, pelas perceções sobre os ODS, porventura uma abordagem mais disseminada, embora não sendo matriz exigida pela PIS na apresentação destas candidaturas. Quatro empreendedores referem os ODS, embora apenas dois os relacionam diretamente com os projetos:

EE5: “Quando foi criado e pensado o projeto foi logo nessa perspetiva – qual o impacto da incubadora nos ODS e como, trabalhando em rede, podemos atingir o desenvolvimento sustentável.”

EE2: “Houve preocupação de alinhar o projeto com os ODS, temos essa preocupação porque temos projetos internacionais e seguimos sempre os ODS, antes eram os ODM. E também tivemos a boa notícia da ONU, que colocou a saúde oral com novas metas. Neste caso é o acesso à saúde de qualidade e também na igualdade (ODS 3 e 5).”

¹²¹Como referido no capítulo I, nesta investigação, os dois termos são utilizados com o mesmo significado.

Nos outros dois casos, os ODS são referidos genericamente, embora não tenham constituído uma ferramenta operativa para os projetos em causa.

EE10: “Não pegamos e fomos ver qual o ODS que se aplica. Pegando no que tínhamos vamos ver onde vamos chegar e onde vamos encaixar. Inicialmente não havia nenhum ODS específico, mas no final vamos ver onde encaixamos.”

Como constatam Ansell et al (2022), a consciencialização para os ODS é ainda uma realidade limitada, particularmente entre cidadãos e atores não estatais, mesmo no contexto dos países europeus, onde se inclui Portugal. Hege e Demailly (2018) reconhecem que a mobilização das ONGs europeias em torno dos ODS é ainda muito desequilibrada, acontecendo sobretudo nas organizações que desenvolvem trabalho a nível internacional e por isso estão mais familiarizadas com a Agenda das Nações Unidas. Uma conclusão que se pode aplicar às entidades empreendedoras estudadas. Apesar da construção e promoção de uma narrativa orientada ao desenvolvimento sustentável, a União Europeia tem revelado pouca eficácia na integração dos ODS nas políticas comuns. Ferreira (2020a) refere a fraca relevância que o assunto tem nas agendas políticas europeias, sendo encarado em boa medida como algo que respeita apenas ao setor da cooperação para o desenvolvimento, embora esta realidade esteja progressivamente a mudar, já que em 2020, os ODS foram integrados na Estratégia para o Futuro da Europa e respetivo enquadramento nas seis grandes prioridades das Orientações Políticas da Comissão Europeia para 2019-2024. Para a autora citada, esta “falta de visibilidade” da agenda 2030 teve tradução no contexto nacional, ao nível do discurso político. De facto, apenas no início de 2023, Portugal estabeleceu um modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS¹²². De acordo com as respostas obtidas, a ausência de visibilidade da Agenda 2030 e consequente recurso aos ODS, torna-se evidente também no discurso dos empreendedores estudados.

¹²²RCM nº 5/2023, de 23 de janeiro.

5.1.3 Motivações para apresentação da proposta aos municípios

A maioria das entidades empreendedoras (sete) não tomou a iniciativa de apresentar a proposta ao município. Foi procurada pelo município para desenvolver o projeto:

EE4: *“Foi um desafio da camara. E tentámos e está a ser extraordinário.”*

EE6: *“O município tinha o interesse que o projeto fosse dinamizado por todo o concelho e o Portugal Inovação Social permitiu que isso fosse possível.”*

EE7: *“A Câmara Municipal convidou-nos a ser empreendedores, eles financiadores, no concurso da inovação social que ia entrar no Algarve.”*

EE9: *“Foi um desafio do município.”*

Aos empreendedores, a iniciativa dos municípios chegou por diferentes vias. Por exemplo, através de proposta aberta a todas as instituições da rede social do concelho:

EE8: *“Em 2019 todas as entidades da rede social do Porto foram convidadas pelo vereador da ação social, relativamente às Parcerias para o Impacto. Fomos sem saber ao que íamos. Éramos muitos. Disse-nos que estavam abertas as candidaturas, que a autarquia estava na disponibilidade de ser investidor social de uma candidatura que trabalhasse a questão do alojamento da população sem abrigo. A parte que normalmente é difícil neste tipo de candidaturas estava resolvida – o investidor!”*

Noutros casos, pela proximidade às autarquias, as entidades empreendedoras funcionaram como “barrigas de aluguer” (já que a candidatura não podia ser apresentada diretamente pelo município):

EE3: *“O fundo não permitia que as autarquias se candidatassem e como já tínhamos uma parceria a nível de outros projetos fomos a barriga de aluguer. A Câmara desafiou a agência, fez o projeto, a candidatura e apresentou-nos um projeto já muito definido.”*

EE10: *“A Odiana é uma associação dos três municípios do baixo Guadiana: Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de Santo António. Os três municípios são os nossos sócios e o objetivo é que as camaras usufruam de nós para todos os projetos em que não possam fazer candidaturas, a Odiana serve como barriga de aluguer.”*

Trata-se, nestes dois casos, de entidades empreendedoras que são associações sem fins lucrativos, com corpos sociais próprios, mas que têm como sócios fundadores as autarquias investidoras.

Apenas uma entidade refere que apresentou o projeto à autarquia por iniciativa própria:

EE2: “Fomos sempre nós que propusemos. Nunca tivemos problemas, até pelo facto de estarmos alinhados com os planos de desenvolvimentos deles (o projeto é desenvolvido em várias autarquias). Em Cascais foi imediato. Não houve restrições, porque apresentamos os valores sem o Portugal Inovação Social, e com o ganho que teriam com o PIS. Foi uma grande escala.”

A oportunidade para “ganhar escala” é uma das razões partilhadas pelos empreendedores enquanto argumento de contexto para que os municípios tenham tido a iniciativa e apresentado as propostas de desenvolvimento de projetos prioritários nas suas estratégias de ação social. Na literatura é referenciada esta dinâmica das autarquias portuguesas, enquanto elemento chave na articulação entre os diferentes níveis de governança para a inovação social (entidades do setor social, governo e investidores privados), sublinhando o seu posicionamento privilegiado (conhecimento do território e capacidade para articular e organizar as entidades que operam no terreno) para estabelecer pontes com decisores políticos e com as instituições nacionais que desenham os programas de financiamento (Pinto et al., 2021, p.77). O resultado da presente investigação concretiza e acrescenta, à aludida dinâmica autárquica, a iniciativa para o lançamento do programa público de incentivo à inovação social nos seus territórios. Para esse facto terão contribuído duas razões identificadas pelos empreendedores: a confiança depositada nas entidades empreendedoras e o plano de ativação local lançado pela PIS, referido por Almeida e Santos (2017, p.460) enquanto elemento de “promoção da inovação social, orientação para o impacto social e reforço da sustentabilidade económica dos projetos”.

Sobre a primeira razão, o conhecimento prévio e experiência anterior, por parte dos decisores autárquicos, relativamente ao trabalho desenvolvido pelas entidades empreendedoras são nomeados como *condição* para a iniciativa municipal, mesmo nos casos em que os empreendedores provêm de outro território:

EE2: *“Nós já trabalhamos com a Câmara Municipal de Cascais desde 2010 (...) falando com a vereação, percebemos que queriam fazer um upgrade. O “Cascais a Sorrir” é um projeto surgiu assim, em 2019.”*

EE5: *“Já trabalhávamos com eles (autarquia), porque tínhamos apresentado os serviços na área da educação. Em 2018 quando surge a primeira edição do PIS para o Alentejo sentimos que fomos bem aceites porque já nos conheciam na Chamusca.”*

EE10: *“Como já temos um trabalho de 24 anos no território já demonstramos que conseguimos. Se fosse uma outra associação, não conhecida, talvez houvesse mais reticências, ou os 30% reduzidos para 10%.”*

Maduro et al. (2018, p.61) referem que a avaliação desta política pública no contexto da realidade portuguesa deve equacionar o desequilíbrio que introduziu no mercado de investimento social, questionando se está a promover a entrada de novos atores, ou apenas a financiar os já existentes, como parecem confirmar as evidências recolhidas. Contudo, e ao contrário do alerta deixado por Quintão e Martinho (2018), não parece levantar-se um problema de equidade, nos termos propostos pelas autoras, que sugeriam a integração prioritária das organizações da economia social com maior dimensão, mais estáveis, com rede institucional mais forte e patrimonialmente mais dotadas. Além do facto das entidades empreendedoras selecionadas para a amostra não serem as de maior dimensão ou deterem o maior património nos territórios em causa, conclui-se que a prioridade foi dada à relação de confiança já existente. A única instituição que poderia corresponder à descrição das autoras – a Santa Casa da Misericórdia de Albufeira, acabou por ser excluída da amostra por nunca ter respondido aos pedidos de entrevista. O tempo médio de resposta para todas as outras foi de cerca de 24 horas.

Regressando à ideia, partilhada pelos empreendedores, de que a iniciativa autárquica se relacionou com a possibilidade de ganhar escala, aproveitando o financiamento PIS, para projetos que respondiam às prioridades definidas para a estratégia de ação social autárquica, importa recuperar a sugestão de autores recenseados, para a articulação de inovação social com desenvolvimento sustentável (Agostini et al., 2017; Baker & Mehmood, 2015; Galego et al., 2021; Parra, 2013). Estes autores questionam a influência do contexto sobre o tipo de iniciativas de inovação social desenvolvidas. Assim, e

abordando essa relação numa perspectiva micro – a dos casos estudados, a inovação social parece ser adotada enquanto instrumento para a ação governativa autárquica, que a relaciona com os temas da governança colaborativa e da sustentabilidade local, sobretudo a sustentabilidade social. Esta apropriação de uma política pública de âmbito nacional pelas autarquias locais vem sublinhar a importância da localização do desenvolvimento sustentável, enquanto projeto de determinada comunidade – ou, nos casos estudados, enquanto projeto dos seus representantes democraticamente eleitos. Efetivamente, pode inferir-se que esta apropriação resulta diretamente de um contexto material de subfinanciamento crónico das autarquias portuguesas, e também do setor social, confrontados com a existência material de problemas cuja solução se mantém prioritária. A esta realidade podemos acrescentar aquilo que Baker e Mehmood (2015) denominam de ambiente propício ou favorável ao aparecimento da inovação social (*“enabling environment”*), que se traduz na existência, entre outras condições, de redes ao nível das organizações e instituições da sociedade civil com dimensão territorial. Na realidade estudada, esta parece ser uma evidência que se tem traduzido em resultados – *outputs* e *outcomes*, embora nem sempre positivos para todos os atores. Dois dos empreendedores entrevistados assumem que não querem repetir a experiência, por razões relacionadas com a “intromissão” da esfera política, leia-se partidária, no desenvolvimento e nas prioridades estabelecidas para a parceria implementada:

EE8: *“Esta foi a primeira e última PPI da SAOM. Agora é sempre IEFP. Não nos candidatamos a mais.”*

EE9: *“Não resultou. Por razões e por conexões políticas.”*

Daqui resulta a necessidade de se apurar, como alertam Mota (2020) e Pinto et al. (2021), não só qual a efetiva capacitação para a inovação social entre os responsáveis autárquicos, como também a existência do que se pode designar como marcas de heterogeneidade entre os próprios municípios e seus territórios, a que se tentará responder nos pontos 5.2 e 5.3 deste capítulo, onde se regressa a este tema.

Ainda sobre as condições de contexto e, tendo em conta que a emergência de uma crise é referenciada enquanto estímulo à inovação social (Baker & Mehmood, 2015; Murray et al., 2010), não podemos ignorar a emergência da pandemia de Covid-19 no período de implementação dos projetos estudados, sendo este facto referenciado pelos empreendedores. Contudo, a “crise Covid” não foi encarada pelos empreendedores enquanto estímulo, mas como obstáculo, obrigando a pedidos de prorrogação do tempo de execução dos projetos, que foram suspensos durante a pandemia. Pelo contrário e como se verá adiante, a sobrevivência dos projetos de inovação social à crise pandémica é entendida enquanto uma validação positiva, na narrativa dos decisores autárquicos.

5.1.4 Análise sumária da perspetiva empreendedora estudada

Numa leitura global, e com transversalidade regional, as entidades empreendedoras estudadas demonstram ter a preparação e a experiência suficientes para assumirem uma vocação empreendedora, pouco habitual no setor social, cujas organizações têm assentado as suas missões em modelos mais tradicionais, assistencialistas, também por via das características dos acordos de cooperação típicos firmados com o Estado. Por outras palavras, confirma-se o impulso de inovação e empreendedorismo social identificado no levantamento realizado pelo MIES, a partir da segunda década do século XXI, alargando-se este, entretanto, a todo o território continental, através da PIS, como sugerido pelo exercício de sobreposição das duas fontes de dados efetuado no capítulo III.

As entidades empreendedoras apresentam-se mais robustas financeira e tecnicamente do que antecipavam Quintão & Martinho em 2018, revertendo a alegada “financiarização das políticas públicas e das sociais em particular” num desafio, acomodando a lógica associada ao conceito de inovação social ao seu próprio processo de desenvolvimento institucional, assumindo que a ação social terá de funcionar para além da subsídio ou caridade, cultivando a capacidade para angariar parceiros, mecenato e patrocínio através de resultados sociais avaliados quantitativa e qualitativamente. Trilhando um caminho paralelo ao sugerido pelas autoras (que preferiam a opção pela criação de cotas em

concursos públicos para propostas com valor social acrescido), mas nem por isso mais distante ou menos transparente para os seus beneficiários finais.

Em contrapartida, parecem estar ainda por concretizar as orientações deixadas pela própria PIS, de que as entidades empreendedoras poderiam utilizar o financiamento recebido para a criação de oportunidades para alargamento da escala da ação dos seus projetos; mobilização de novos investidores sociais ou para o envolvimento em rede com outros projetos apoiados, com visibilidade pública e com potencial de interação (PIS, 2019), facto confirmado pelo mapeamento do ecossistema de inovação social, apresentado em outubro de 2022 (Mota, 2022) , que identifica como duas das principais fraquezas ao nível dos empreendedores a falta de conhecimento sobre medição, monitoramento e avaliação de impacto; e a falta de sustentabilidade a vários níveis, propondo como possível ferramenta de mitigação a promoção de encontros regulares entre os empreendedores sociais por regiões/temas.

O reconhecimento de que inovação social comporta um fator de novidade, de inovação, ou de uma nova atitude perante problemas sociais; e a atribuição de um valor social ao processo que foi gerado, para além dos resultados ou objetivos mensuráveis é transversal nas perceções dos empreendedores entrevistados. Embora o nível de familiaridade ou a experiência na operacionalização destes processos não seja igual, sendo mesmo pioneira em alguns casos. E desta realidade decorrem duas aparentes limitações comuns a estes empreendedores sociais: a falta de capacidade reconhecida para angariar parceiros investidores e a dificuldade na articulação direta com as comunidades que devem representar. Constatando-se ainda uma dependência do financiador autárquico, que se impôs como líder da parceria.

Nem o desenvolvimento sustentável é um conceito operativo para as entidades empreendedoras, que, apesar de o incorporarem na missão social das suas instituições, não o utilizam ou referem enquanto ferramenta operacional para os projetos em causa; nem os ODS são referente prioritário na ação destes empreendedores.

5.2 Determinantes da decisão de investimento: a perspetiva das autarquias (OE2)

Os responsáveis pela decisão autárquica pertencem a executivos municipais liderados pelos dois partidos com maior expressão autárquica (PS e PSD). Seis foram eleitos pelo PS, três pelo PSD (um em coligação com CDS) e um eleito por um movimento independente. Quando indagados sobre a responsabilidade da decisão para o investimento social nas PPI estudadas, quatro presidentes de câmara assumiram a responsabilidade (Fundão, Leiria, Chamusca e Loulé); uma vice-presidente; três vereadores com o pelouro da ação social; e duas chefes de departamento/divisão de ação social. Na distribuição por géneros, seis são homens (os quatro presidentes das autarquias e dois vereadores com o pelouro da ação social), as restantes quatro mulheres ocupam os lugares de vice-presidente, vereadora da ação social e duas chefes de divisão. Os presidentes de câmara entrevistados fizeram-se acompanhar por duas vice-presidentes e duas vereadoras diretamente implicadas nas áreas de execução dos projetos, todas do género feminino, confirmando assim a prevalência de mulheres, com graus de qualificação elevados, entre os inovadores sociais, identificada por Audretsch et al. (2022).

Para a apresentação e discussão dos resultados relativamente aos determinantes da decisão de investimento autárquico foram utilizadas as categorias de análise do ponto anterior, relativo às entidades empreendedoras e, nessa medida, os mesmos pressupostos relativamente aos conceitos de inovação social e desenvolvimento sustentável utilizados.

5.2.1 Perceções sobre inovação social

Novidade

Trata-se da referência mais transversal entre os responsáveis pela decisão autárquica de investimento na inovação social, relativamente aos projetos implementados, e que é nomeada em três dimensões: nova abordagem a velhos problemas, resposta a necessidades não atendidas e inovação contida na solução desenvolvida.

(i.) Novidade na abordagem a velhos problemas:

EA1: *“Sabíamos que não poderia ser uma formação tradicional, como habitualmente o IEPF disponibiliza, com muitas horas e exigindo já uma qualificação escolar mínima ao nível do 10º ano (...) Quisemos construir um fato à medida, que resultou.”*

EA7: *“Vi uma série de oportunidades, para uma série de problemas que estavam assinalados no nosso diagnóstico social a que não conseguíamos responder com as respostas tradicionais.”*

(ii.) Novidade na resposta a necessidades não atendidas:

EA2: *“Neste caso em concreto a inovação social é responder a uma necessidade não atendida e ter uma sustentabilidade financeira que permite algum equilíbrio (...) andávamos à procura de soluções na área da saúde oral para inclusão de populações vulneráveis no emprego. A decisão era tudo o que não está no plano nacional de saúde oral (grávidas e apoio a sem abrigo) vamos cobrir.”*

EA8: *“Decidimos identificar em sede de rede social os principais problemas e as soluções que eram necessários. Em alguns dos problemas identificados percebemos que precisávamos de novas respostas e novos parceiros e foi isso que fizemos (...) estabelecemos a prioridade dos projetos a financiar.”*

EA9: *“As competências socio-emocionais eram uma lacuna identificada por todos os técnicos e pareceu-nos muito ajustado criar uma estratégia diferente e tentar de forma inovadora contrariar esta questão com que nos deparávamos.”*

(iii.) Novidade da solução desenvolvida:

EA3: *“A inovação social tem uma dimensão diferente dos projetos mais assistencialistas: é a diferença entre dar computadores ou encontrar metodologias que usem os computadores, mas que têm objetivos de promover mais relacionamento entre os jovens. O sucesso não é ter a ferramenta é a forma como a usam!”*

EA4: *“Os museus estão muito centrados no seu próprio espaço físico, por isso ao viajarem para outros locais criam novos públicos. A inovação social é isto – uma dimensão cuja linha estratégica envolve 16 museus e muitas aldeias, a trabalharem em equipa, o que*

não é habitual. Inovação é construir ideias comuns, objetivos comuns entre parceiros – neste caso os diretores dos museus.”

EA6: “No mandato anterior havia uma parceria com uma entidade local, responsável pelo desporto sénior. Era um projeto da câmara, a autarquia transferia as verbas para essa entidade e essa entidade tinha a responsabilidade pelo desporto sénior nas freguesias rurais, mas a única resposta que tinha no âmbito do envelhecimento ativo era a ginástica sénior. Achámos que deveria haver uma resposta mais integrada e abrangente para que o envelhecimento tivesse a componente de prevenção, saúde mental, etc.”

EA10: “O que é novo é conseguir fazer uma ponte entre o envelhecimento ativo e a saúde e também é inovação, contribuir, ou assumir que a ação municipal – a intervenção social deve ser monitorizada e contribuir para outras disciplinas, neste caso a saúde.”

Na construção da narrativa dos decisores autárquicos sobre a novidade associada ao conceito de inovação social, verifica-se que há uma assunção de que os problemas sociais das comunidades estão previamente identificados, não tendo havido, por isso, a necessidade de uma auscultação às pessoas que as integram. Neste sentido, pode-se afirmar que as autarquias assumem o papel de líderes das comunidades nos seus territórios, postulando uma necessidade de capacitação dessas comunidades, para que, de futuro, consigam identificar os seus próprios problemas e reivindicarem ou construïrem as suas soluções. É um posicionamento *fluido*, mas com uma perspetiva segmentada sobre o que são competências públicas e as da comunidade. Parece assim continuar a sentir-se o lastro dos quase 50 anos do regime de ditadura, apesar das décadas já vividas em democracia, nos baixos níveis de envolvimento cívico e participação (Guerra et al.,2019), que se traduzem numa das três maiores dificuldades identificadas na implementação dos projetos de inovação social mapeados pelo MIES em 2015, e que foi a fraca participação das comunidades, nomeadamente no caso das comunidades constituídas por pessoas mais vulneráveis (Frazão et al., 2015).

Por outro lado, este posicionamento segmentado face àquilo que são competências públicas e as das comunidades, retoma, mais uma vez, a discussão em torno da efetiva participação das comunidades nos problemas que lhes dizem diretamente respeito, que surgiu impulsionada pelos trabalhos de Arnstein (1969), convocando a distribuição de poder entre os dois blocos em tensão, e que se joga entre duas balizas: uma

responsabilização efetiva ou social, que resulta de interações com impacto no desenvolvimento das comunidades, e outra, simbólica onde falta uma genuína interação. Como já foi dito, os responsáveis autárquicos ouvidos evidenciam um posicionamento fluído entre as duas balizas. Parece surgir, por isso, a necessidade de envolver e responsabilizar a sociedade civil no acompanhamento do funcionamento das organizações, como aliás refere uma das conclusões do mapeamento ao ecossistema de inovação social (Mota, 2022). Para esta discussão, e aprofundando o debate teórico em torno das relações de poder estabelecidas, Pel et al. (2020) consideram determinante a influência de um contexto macro, que denominam de contexto socio-material, em três níveis: porque condiciona o aparecimento das iniciativas inovadoras; porque o significado da inovação só aparece face a esse contexto, que fornece o *background* “histórico”; e porque influencia o aparecimento das estruturas dominantes, não existindo ainda evidências empíricas da existência de estruturas dominantes que imponham as iniciativas de inovação social nos casos estudados.

Problema Social

Tendo em conta o posicionamento assumido, os problemas sociais a que se dirigem os projetos financiados são identificados com grande facilidade e clareza pelos responsáveis autárquicos. Traduzem, na maioria dos casos (oito), um diagnóstico previamente realizado pelas estratégias de ação social dos executivos municipais:

EA1: *“Surgiu da necessidade, que sentimos no concelho, de casarmos a falta de mão de obra nalguns setores, com uma taxa de desemprego jovem muito elevada. Sobretudo os NEET, sem ocupação.”*

EA3: *“Conhecemos um projeto no Brasil, de aplicação de uma metodologia de gamificação para reforço da aprendizagem em comunidades mais problemáticas. Tinha tido bons resultados e poderia ser interessante para replicar num projeto piloto no concelho. Nessa altura, já tínhamos começado com os bootcamps para motivar alunos para as áreas científicas e achamos que poderíamos avançar.”*

EA4: *“Pensamos como levaríamos a cultura a territórios mais isolados e à população idosa, aproveitando o facto de ser candidatas a capital europeia da cultura e que este projeto integrasse a rede de cultura.”*

EA6: *“Atendendo às características do nosso território e à demografia, sabemos que temos uma população particularmente envelhecida, temos de dar resposta aos que mais precisam – são as pessoas mais velhas, que neste território têm características específicas: vivem em freguesias rurais muito isoladas, em pobreza energética, sem uma rede de suporte social adequada, isolados, com familiares fora e estas pessoas precisam do apoio, de sair de casa, de participar e ser integradas na comunidade, sentirem-se úteis, o que é fundamental para um processo de envelhecimento mais equilibrado.”*

EA7: *“No nosso diagnóstico social estava identificado o problema sobre o que fazer com os jovens que não estudavam, nem trabalhavam, nem estavam referenciados em lado nenhum. O IIEFP tinha um programa de empregabilidade para os jovens NEET, mas como é que os agarrávamos?”*

EA9: *“As dificuldades ao nível das competências socio-emocionais, era, de facto, uma necessidade muito identificada nas nossas escolas, pelos professores e funcionários.”*

Aquilo que estas respostas parecem indicar é a adoção de uma solução eficaz para uma das questões mais críticas referenciadas pelos diversos modelos de análise para a inovação social, recenseados no capítulo II, que é a visibilidade dos problemas ou das necessidades sociais. Para Murray et al. (2010), o diagnóstico dos problemas (etapa um do modelo espiral) nem sempre resulta de evidências, interessando tornar visíveis as suas causas, mais do que os sintomas. Não referindo quais as ferramentas utilizadas para fazer o diagnóstico social nos concelhos em causa, os responsáveis ouvidos assumem que essa pesquisa e recolha de informação pré-existem aos projetos, não sendo assim sua parte efetiva – como sugere a literatura para a inovação social. Na prática, trata-se de uma postura que anula ou não promove a construção de uma narrativa partilhada entre todos os atores com relevância no território, onde se incluem os destinatários dos projetos, com vista à consciencialização dos objetivos de natureza social e económica ao nível local para o desenvolvimento de soluções mais assertivas, uma narrativa consubstanciada no que Szetey et al. (2020) apelidam de *“shared socio-economic pathways”*, com impactos diretos na sustentabilidade local.

Não podemos, contudo, deixar de constatar a existência de uma rede de conexões entre pessoas e organizações para partilha de experiências no âmbito dos municípios e entre estes e outras instituições, influenciando a visibilidade dos problemas, mas também das soluções, configurando aquilo que Pulford (2018) denomina de redes de inovação social, cujo desenvolvimento e manutenção deve ser promovido, estimulado e sustentado. Estas redes podem assumir-se enquanto ecossistemas de desenvolvimento da inovação social, ao nível translocal, não implicando a necessidade de institucionalização, funcionando sobretudo para partilha de boas práticas e informação, com base na adoção de “narrativas de mudança” comuns aos atores envolvidos: as comunidades e as suas instituições e os “aliados” locais, ou seja, as autarquias. Trata-se de uma premissa para o desenvolvimento de iniciativas transformativas de inovação social (Pel et al., 2020), que pode ser declinada para a realidade estudada através do trabalho realizado pelas equipas de ativação de representantes regionais da EMPIS, como será discutido no ponto 5.2.2.

Valor Social

As referências ao valor social dos projetos são enquadradas pela semântica dos *outcomes* mais do que pela dos *outputs*, ou seja, pelo efeito e alcance da mudança promovida nas vidas dos beneficiários e na história das autarquias, e não pelos resultados de natureza mais quantitativa. Uma narrativa presente em três diferentes tipos de resposta sobre o valor social dos projetos: (i.) a sua escalabilidade; (ii.) maior eficácia e eficiência; e (iii.) o posicionamento estratégico alcançado.

- (i.) Escalabilidade - a possibilidade de escalar um projeto, pela comparticipação do financiamento PIS, permite à autarquia direcionar o seu investimento para outras áreas prioritárias:

EA2: “A sustentabilidade financeira permite algum equilíbrio. A PIS veio permitir escalar e direcionar o investimento do município para outras áreas.”

EA5: “Atrás do Hivework têm aparecido projetos nas áreas da inovação social, o que tem permitido agregar novos parceiros (...) eles estão a criar projetos à volta deste projeto, que conseguem alimentar a continuidade da incubadora.”

EA8: *“Havia a necessidade de abrir quotas de projetos na área da saúde para a saúde oral e mental. O consórcio permitiu essa resposta mais global, para um investimento que foi volumoso e para uma problemática difícil e transversal – apontando para a obtenção de resultados.”*

- (ii.) Mais eficácia e eficiência do que a abordagem proposta pelas soluções tradicionais:

EA6: *“A inovação social tem sido fundamental para o desenvolvimento local, porque acaba por agregar aspetos diferenciadores de intervenção, de abordagem às pessoas e isso é fundamental para fazer a diferença localmente e na vida dos utentes do projeto. De facto, estamos a chegar às pessoas mais rapidamente, do que quando mantínhamos uma abordagem mais convencional.”*

EA7: *“Provou ser um verdadeiro projeto de inclusão de jovens que doutra forma não teriam sido envolvidos.”*

EA9: *“Conseguimos perceber outras dinâmicas de atuação para além das tradicionais, de que forma elas eram impactantes nos territórios e nos resultados que se obtinham.”*

- (iii.) O projeto de inovação social promoveu um posicionamento estratégico do município, que era ambicionado:

EA1: *“O objetivo era um aumento do nível de empregabilidade. Mas começamos a perceber que fomos mais longe: houve uma grande procura, não houve taxa de desistência equivalente à formação tradicional (em 20 desistiu um), formação muito robusta e qualificante, muito técnica e virada para as necessidades do mercado, conseguimos uma forte ligação ao mundo empresarial. É hoje uma referência não só nosso país, como internacionalmente: na Área Metropolitana de Lisboa e noutros municípios – é uma estampilha do nosso sucesso.”*

EA3: *“Avançamos com um plano de inovação, onde várias dimensões da inovação foram posicionadas e uma delas foi a inovação social. Achávamos que, perante a tipologia de agentes da rede social, dos projetos que começávamos a desenvolver, na capacitação – queríamos posicionar o concelho na área das tecnologias da informação – era um objetivo – e chegamos à conclusão que isso era também inovação social – como preparar a comunidade para uma área estratégica (o digital) que até aí não existia.”*

EA4: *“O tema da nossa candidatura era curar o comum. A cultura como meio para mitigar os problemas sociais atuais – o envelhecimento, os incêndios, a exclusão, a doença. A nossa experiência na região, que é muita, aposta nesta linha de pensamento, e este era um exemplo: a cultura como veículo para a inclusão”.*

Não podemos deixar de encontrar, nesta análise, uma proximidade às três ideias subjacentes ao conceito de empreendedorismo social na relação com as práticas de inovação social: (i.) promove a conciliação entre objetivos financeiros e sociais, (ii.) tem uma missão comunitária, e (iii.) faz uso da inovação (Alegre et al., 2017); nem à lógica de avaliação do valor social gerado (Auerswald, 2009) que remete à descentralização do poder e à capacitação das comunidades, como já discutido no ponto 5.1.

Promoção de parcerias além do empreendedor social

Como referido no ponto 5.1, a iniciativa para o desenvolvimento das parcerias para o impacto partiu, na maioria dos casos, das autarquias, que não priorizaram a promoção de mais parcerias além do empreendedor social escolhido. Dois municípios conseguiram fazê-lo, atraindo, num caso, outro parceiro investidor, e, noutro, outros parceiros implementadores. Mas metade dos entrevistados nem sequer referiram essa possibilidade para os projetos estudados, admitindo-se que se tratou de uma opção de gestão estratégica e política (assumida verbalmente apenas em dois casos):

EA5: *“Enquanto investidor social investimos à volta de 350 mil euros. Conseguimos multiplicar o valor, num trabalho que é difícil de assumir politicamente: a inovação social tem uma fase inicial de arranque em que é difícil agregar a vontade e a participação das pessoas. Mas cada vez mais tem sido possível e tem tido impactos, e eles estão a acontecer na capacitação das pessoas e no agregar de parceiros, que nem sempre são investidores.”*

EA6: *“O facto de apoiarmos este projeto, causou celeuma com a oposição, politicamente foi difícil.”*

O reconhecimento da necessidade de justificar politicamente a opção pelo investimento em inovação social perante os opositores político/partidários, vem ao encontro de um

dos alertas deixados por Maduro et al. (2018), relativamente ao respaldo político da política pública de promoção da inovação social e da sua aceitação/sobrevida perante outro quadro governativo, entroncando no debate mais amplo que questiona a opção ideológica pela inovação social e a inclui no discurso de legitimação de políticas neoliberais no combate à crise financeira na União Europeia, que se traduziram no desinvestimento público em áreas sociais (Fougère et al., 2017; Reynolds et al., 2016). Quando questionados sobre este ponto, alguns dos responsáveis autárquicos ouvidos, não discutindo a questão mais ideológica, identificam a relação com o desinvestimento do Estado central:

EA2: “Creio que tem de haver sempre inovação e experimentação antes de haver políticas públicas. A inovação social é experimentação, é uma parte do processo para avançar para políticas municipais ou nacionais. E esse facto é obrigatório e muito válido.

Mas é claro que estas ações surgem porque há falta de respostas e de políticas públicas. Por exemplo o housing first para os sem abrigo é agora uma política financiada publicamente pelo governo, começou no âmbito municipal, como projeto piloto. Mas só apareceu porque o estado não tinha outras respostas.”

EA7: “Inovação social são ajudas, mas promovidas a partir de fora, de empresas, numa lógica de empreendedorismo, de mercado, em relação à qual eu tinha – e tenho - uma atitude de prudência, porque, para mim, políticas sociais têm outra natureza.”

Num dos casos, a questão da gestão da opção política num quadro de afirmação partidária, foi denunciada pelo empreendedor do projeto como a razão direta para a sua falha. Embora este facto não tenha sido expresso verbalmente na entrevista, foi tacitamente validado, durante a mesma.

Replicabilidade

Trata-se da característica da inovação social menos evidente, ou menos prioritária, para os responsáveis pelo investimento autárquico. Este facto está em linha com as respostas do lado dos empreendedores e, nessa medida, poderá estar também relacionado com a natureza do instrumento de financiamento em causa, como já foi referido no ponto 5.1, vocacionado para a fase de desenvolvimento e implementação dos projetos e não para as

fases subsequentes. Por outro lado, e apesar de apenas dois responsáveis pelas autarquias assumirem que não havia histórico de investimento em inovação social, estas foram – pelo seu modelo de desenvolvimento - experiências pioneiras, ainda nem todas concluídas ou avaliadas, pelo que a sua potencial replicabilidade (no mesmo território ou noutro) será decidida à posteriori, não sendo incorporada no projeto ou no conceito de inovação social utilizado. Apenas dois autarcas, que são também aqueles que demonstram mais experiência e interesse no tema, contrariam a tendência maioritária:

EA1: *“O que já estamos a pensar é outros setores de atividade económica – por exemplo a economia azul, onde possa haver formações nesta perspetiva.”*

EA3: *“Nós demos um passo em frente, estamos a montar laboratórios associados a esta área de gamificação, estamos à procura de empresas especialistas para virem para cá. E andamos com a academia a propor ofertas de nível 4, a partir do nono ano, na formação profissional que possam ir para o digital nesta área dos jogos.”*

Questiona-se se estas “exceções” se relacionam com o tipo de projetos implementados nestes dois territórios em particular, que se destinam a públicos mais abrangentes sendo, igualmente, menos direcionados aos problemas específicos desses territórios. A confirmar-se, uma “excessiva” localização da inovação social poderá constituir um obstáculo à sua replicação. Não deixa de ser pertinente, também neste caso, retomar a discussão sobre a replicabilidade versus adaptabilidade dos projetos (Mehmood, 2016) como critério preferencial para a sua avaliação. A questão da potencial replicabilidade dos projetos não é uma exigência genérica das candidaturas PPI, embora possa ser exigida como indicador de resultado para cada um dos projetos, de acordo com os avisos para os concursos das candidaturas. Não parece que essa exigência tenha acontecido nestes projetos, em concreto.

5.2.2 Motivações e histórico autárquico em inovação social

Os resultados obtidos no ponto anterior, relativamente às perceções dos decisores autárquicos sobre inovação social, sobretudo as que são relativas aos temas da procura por outros parceiros e da replicabilidade dos projetos, parecem relacionar-se mais

diretamente com a experiência das autarquias com a inovação social e o seu histórico de envolvimento ou investimento na área. Por outro lado, e tendo em conta a conclusão retirada sobre o facto da iniciativa para lançamento das parcerias/projetos ter partido, na maioria dos casos, das próprias autarquias, procura-se fazer agora a apresentação de resultados, e sua discussão, sobre as razões e as condições de contexto que motivaram essa iniciativa e ainda sobre o histórico da autarquia em inovação social.

Motivações para lançamento da parceria

O desenho do instrumento de financiamento PPI, visando criar um efeito de “*crowding-in*” de investimento privado, através dos incentivos proporcionados pelo financiamento público, com uma alavancagem superior a dois para um (Almeida & Santos, 2017) parece ter funcionado como esperado, atraindo e mobilizando o investimento dos investidores autárquicos, pela possibilidade de escala garantida. Essa foi uma das duas principais razões, apontadas pelos responsáveis autárquicos (em linha com as perceções dos empreendedores), para embarcarem na viagem da inovação social:

EA1: “No primeiro ano e meio com o “Code for All”, a Câmara financiou. Não esperamos pelos fundos, era uma prioridade identificada, fizemos um autofinanciamento. O Portugal Inovação Social e as Parceria para o Impacto surgiram no momento ideal, quando precisávamos de mais tempo – de mais dinheiro – para continuar a testar.”

EA3: “A candidatura permitiu à autarquia escalar um investimento que já era estratégico. Foi a razão, mais ainda quando era importante para nós a inovação social entrar na área da educação. O Portugal Inovação Social representa a possibilidade de ganhar escala.”

EA8: “O Centro de Inovação Social da Câmara já existia, mas a Portugal Inovação Social trouxe uma perspetiva de mobilizar mais recursos. Provavelmente sem esse recurso não teríamos uma resposta desta dimensão. Se não fosse o PIS não haveria esse investimento e também beneficiou outros projetos de inovação social. Com isto escalamos imensos projetos que já decorriam e criamos a capacidade destes projetos se autonomizarem.”

Contudo, a tomada de conhecimento da política pública foi determinante, e para esse facto contribuiu, em grande medida, a ativação feita no terreno pelos representantes regionais da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS). Em 2017 e 2018, os

representantes regionais da EMPIS realizaram mais de 1.100 reuniões com organizações sociais, investidores e entidades públicas, incluindo intervenções em conferências (PIS, 2019). Este balanço, realizado no ano em que foi lançada a maioria das parcerias estudadas, é referido como estruturante na ligação aos territórios, com impacto nos resultados e no reconhecimento público da iniciativa. A equipa de Representantes Regionais da EMPIS tinha já uma forte ligação aos seus territórios de influência e constituiu o instrumento para uma densificação de relacionamento entre empreendedores e investidores sociais, sendo referida como uma das “forças” na avaliação da política PIS, encontrada pelo mapeamento ao ecossistema de inovação social (Mota, 2022). Lançando a argamassa daquilo que no futuro poderão constituir os ecossistemas ou as redes de inovação social, fundamentais à viabilização, manutenção e sustentação dos projetos (Pel et al., 2020, p.8).

Marta Albuquerque, adjunta do presidente da PIS e uma das informadoras qualificadas ouvidas nesta investigação, explica que o primeiro contato com os municípios tinha como objetivo servir de “porta de entrada” para acesso à rede social local, às outras organizações e aos outros *stakeholders*, necessários para construir as parcerias entre as instituições. Contudo, esse contacto inicial despertou, desde logo, o interesse dos próprios municípios, cujas estratégias de ação social já incluíam o apoio às instituições que viriam a tornar-se parceiras. No cruzamento de portas e caminhos, e pelo facto dos municípios reconhecerem o interesse em investirem nas parcerias, pelo alcance ao nível dos destinatários e pelo apoio ou alavancagem que poderiam conseguir para o investimento que já estavam a fazer, realizou-se “um casamento quase óbvio”. Contudo, como reconhecem os responsáveis pela decisão autárquica, nesses contatos iniciais houve igualmente uma “abordagem”, do lado da EMPIS, para que se mobilizassem enquanto investidores:

EA7: “Foi feita uma apresentação numa reunião alargada na Segurança Social com o coordenador da zona sul do Portugal Inovação Social. No final pedi-lhe para vir a Loulé.”

EA8: “No Porto temos um centro de inovação social, gerido pelo município, é uma aposta que temos vindo a fazer, para dinamizar este mercado e quando surgiu o Portugal Inovação Social, fomos solicitados para sermos financiadores. Pedimos às instituições que

nos apresentassem soluções para os problemas que identificamos e estabelecemos a prioridade dos projetos a financiar.”

Levanta-se assim a questão se o método de ativação das parecerias para o impacto pré-selecionou os candidatos, como temeram Parente et al. (2015). Ou seja, tendo em conta as dificuldades crónicas de financiamento das instituições do terceiro setor, o instrumento privilegiou propositadamente o contacto com as autarquias, pela constatação de uma ausência de candidatos investidores e essa intenção presidiu desde logo às abordagens realizadas pelas equipas de Representantes Regionais da EMPIS. De acordo com os dados recolhidos pelo mapeamento ao ecossistema de inovação social (Mota, 2022), houve, de facto, regiões, como o Algarve, em que todos os municípios foram investidores sociais, permanecendo a dúvida se esse facto resulta do sucesso de uma alegada ativação intencional nesse sentido, ou da vontade empreendedora e inovadora das autarquias algarvias. O mapeamento já realizado (Mota, 2022) desempata, considerando esse facto a única força para esse ecossistema regional de inovação social, onde existe o menor volume de investimento para a inovação social a nível nacional, e onde as respostas sociais têm o carácter mais tradicional.

Discutida a primeira motivação enunciada pelos responsáveis pelo investimento autárquico para o lançamento da parceria, apresenta-se a segunda que se materializa na seguinte semântica: conhecimento prévio, proximidade, empatia, experiência, capacitação, estratégia e a confiança depositada nas instituições parceiras (sendo que duas são associações de desenvolvimento local em que os municípios são os sócios fundadores, como já referido):

EA1: “É necessário haver uma relação de grande proximidade e confiança e também de reconhecimento da capacitação das entidades. Para ter uma ideia, tutelo uma rede de 400 instituições, e a verdade é que nem todas estão no mesmo patamar (...) A Fundação Aga Khan sempre foi um parceiro privilegiado porque tem um quadro técnico muito bem preparado, conhece bem o território, trabalha aqui há 30 anos, e tem a vantagem de estar espalhada pelo mundo, permitindo levar esta experiência fora e trazer para cá outras experiências.”

EA2: *“Essa questão (o investimento) tem muito a ver com a relação que já existe, quando é uma relação sólida, de confiança, clara. A relação com o Mundo a Sorrir é muito anterior ao PIS e o processo decorre daí. É importante as organizações terem uma estrutura de base, sobretudo para a componente financeira, para terem capacidade para concorrer nesta ou noutras candidaturas – são projetos complexos. A percepção que temos é que há poucas organizações devidamente capacitadas para concorrer de imediato. A verdade é que as organizações estão muito focadas na sua missão (deficiência, infância, saúde), sem capacitação especial para outras áreas – a financeira e a sustentabilidade. É um problema de falta de valorização destas áreas nas instituições.”*

EA4: *“A SAMP é um berço artístico. Era o parceiro ideal, porque já tinha a experiência cultural e uma série de competências e porque sempre dedicou o projeto cultural às dinâmicas sociais e de integração, por exemplo a musicoterapia no hospital, a ópera na prisão. Tem pessoas, estratégia, experiência.”*

EA6: *“É fundamental conhecer os parceiros e o trabalho que desenvolvem. Embora eles não tivessem experiência de inovação social, conhecíamos as ideias, as capacidades técnicas. Essa empatia e conhecimento prévio é fundamental para se estabelecer a relação de confiança para desenvolver o projeto.”*

EA8: *“Não investimos no escuro, foi um facto decisivo, o envolvimento do município e o montante que investiu só é possível conhecendo os parceiros, seria impensável entregar o projeto a entidades que não conhecíamos.”*

EA9: *“O investimento de Gaia na inovação social já vai em mais de um milhão e meio de euros, e é preciso dar contas dos investimentos e das opções estratégicas que se fazem. Temos sempre por base a relação de confiança que temos com as instituições, não fazemos investimentos sem ter a certeza que vamos lutar em conjunto para atingir objetivos e que há um empenho da outra parte, para fazer cumprir não só a execução financeira, como o impacto previsto.”*

Constata-se que esta narrativa não invoca a efetiva participação das comunidades na solução dos seus próprios problemas, questionando novamente essa realidade: trata-se de uma das principais características da inovação social, que não é referida enquanto condição na seleção das entidades parceiras. Assim fragilizando potenciais resultados e impactos, sem contribuir para a criação ou amadurecimento dos ecossistemas de inovação locais, regionais e nacionais, como alertavam Maduro et al. (2018). Por outro

lado, e enquanto argumento de justificação, as próprias autarquias assumem-se como porta-vozes das suas comunidades.

EA3: *“- A autarquia assume o papel de líder da comunidade? Sim. É preciso capacitar a comunidade.”*

Reconhecendo, como já referido na discussão relativa aos empreendedores, a incapacidade das populações em envolverem-se na solução dos problemas que lhes dizem diretamente respeito. Facto que vem contrariar a própria definição de inovação social cujo objetivo é a criação de novas formas de relacionamento social, promovendo o bem-estar das comunidades e a sua capacidade para a ação (Eichler & Schwarz, 2019; Hubert, 2011; Murray et al., 2010), tratando-se de um “combate” coletivo e não individual. Nesta perspetiva, será necessária a implementação de uma cultura de discussão e comunicação da inovação social, como defendem Audretsch et al. (2022), ainda insípida ou inexistente no contexto português, e também do ponto de vista de construção de referenciais teóricos, como constataram estes autores. Ao nível teórico, trata-se de um debate que remete ao conceito de capital social, referido excecionalmente na literatura sobre inovação social, como constataram Habisch e Adai (2013), mas que está a ser reconfigurado pelas práticas dos inovadores sociais, com o aparecimento de novas formas de ação coletiva, ideia que está subjacente ao conceito de capital social. Ao contrário das inovações tecnológicas, ou outras, as inovações sociais não constituem conquistas individuais, pelo contrário devem-se a uma recombinação das relações entre os diferentes atores, assente na valorização ou transformação do seu próprio capital social, para forjarem as redes de colaboração intersectorial.

As duas principais razões apontadas pelos decisores para a motivação da apresentação da parceria, estão alinhadas com as perceções referidas pelos empreendedores, contrariando a conclusão genérica de Pinto et al. (2018) de que mais do que promotores dos projetos, as autarquias devem funcionar enquanto facilitadores das parcerias.

Histórico de investimento em inovação social

No enquadramento destas questões, torna-se relevante perceber o histórico das autarquias estudadas relativamente à inovação social. Quatro autarquias assumem que se trata do primeiro investimento em inovação social, havendo pertinência regional nesta evidência, uma vez que pertencem às regiões Alentejo e Algarve, o que vai de encontro à fraqueza reconhecida pelo mapeamento ao ecossistema de inovação social (Mota, 2022), de que existe uma concentração de projetos e investimentos nos grandes centros urbanos. Este facto permite constatar a heterogeneidade entre municípios já referida em 5.1, e assim sugerir a promoção de uma discriminação positiva de territórios e organizações. Por outro lado, não podemos deixar de reconhecer que, pelo menos no caso do Algarve, esta realidade pode resultar da possibilidade mais tardia de acesso ao investimento público, à semelhança do que aconteceu com a Área Metropolitana de Lisboa, já que ao contrário do Norte, Centro e Alentejo, nestas duas regiões os concursos abriram apenas em 2018. Na AML, em contrapartida, regista-se massa crítica assinalável em termos de projetos de inovação social, mas com uma maior complexidade dos problemas sociais a dar resposta, com destaque para a exclusão social e para o desemprego. Na AML, as autarquias estudadas invocam alguma experiência de investimento na inovação social, embora numa moldura temporal próxima à do arranque da Portugal Inovação Social:

EA2: “Não foi a primeira vez. Embora tudo no mesmo período de tempo. Não diferenciamos o investimento PIS de outros – por exemplo do E Grants.”

EA1: “Temos vários projetos porque decidimos com os nossos parceiros apresentar uma série de candidaturas que pudessem contribuir para melhorar as condições de vida dos nossos munícipes, como capacitar e qualificar melhor o nosso território.”

De facto, apenas na segunda década do século XXI, a prática de inovação social começou a disseminar-se no país, ainda que circunscrita aos grandes centros urbanos e às regiões Norte e Centro, onde o MIES (2015), certificou a maioria (105) das 134 Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social de elevado potencial de impacto (ES+) identificadas.

Por outro lado, e como constatado no estudo sobre o ecossistema nacional de inovação social empreendido no capítulo III, foram as autarquias de Lisboa, Porto e Braga as primeiras a lançarem programas municipais de estímulo a iniciativas de inovação social, mesmo que sob outras designações (como foi o caso do BIP/ZIP em Lisboa). No presente estudo, duas autarquias, Porto (Norte) e Fundão (Centro), distinguem-se relativamente à experiência anterior com a inovação social, a primeira por ter implementado um “Centro de Inovação Social” no concelho – o CIS Porto¹²³, que se apresenta na página online do município como um agente catalisador de sinergias da sociedade civil, dos agentes económicos e dos parceiros sociais, estimulando o diálogo e a cooperação entre todas as estruturas locais para reforço das redes estratégicas promotoras de desenvolvimento, empreendedorismo e inovação social.

EA8: “Na Câmara Municipal do Porto temos um centro de inovação social, gerido pelo município. É uma aposta que temos vindo a fazer, para dinamizar este mercado.”

A segunda, por uma postura muito diferenciada e conhecimento face ao conceito, adotado enquanto conceito estratégico de desenvolvimento local. Este facto relaciona-se diretamente com o próprio decisor, presidente da autarquia, que acompanhou e integrou o primeiro Grupo de Trabalho para a Inovação Social português, referenciado no capítulo IV:

EA3: “Desde 2012 começamos a trazer esse tipo de abordagens, o que coincidiu quando cheguei a presidente da Câmara, nas eleições de 2013. Avançamos com um plano de inovação, onde várias dimensões da inovação foram posicionadas e uma delas foi a inovação social. Nós temos outros projetos de inovação social que não são do PIS, um deles de apoio ao ensino à distância, para cerca de 100 crianças e jovens na escola rural, que foi trazido pela iniciativa privada, por uma empresa.”

¹²³<https://coesaosocial.cm-porto.pt/inovacao-social/cis>.

São resultados que estão em linha com as conclusões do MIES (2015) e também com o mais recente mapeamento ao ecossistema da inovação social (Mota, 2022), onde a região Norte, nomeadamente a Área Metropolitana do Porto, aparece identificada como exemplo nacional de dinamização do ecossistema de inovação social, e a região Centro enquanto a segunda região mais interventiva do país. Mais uma vez a figura motriz do decisor, nomeadamente o decisor político local parece ser determinante na promoção da inovação social em Portugal (Mota, 2020; Parente et al., 2012; Pinto et al., 2018) e de forma mais universal, face a outros tipos de inovações, como constata o estudo de Repo e Matschoss (2019, p.5) relativamente aos fatores de sucesso da inovação social para a sustentabilidade: *“Political success factors deal with the involvement of authorities (in particular local authorities), local political will and support as well as securing the access to or the availability of critical resources.”* Numa visão macro, como aquela que é proposta por Periac et al., 2018, trata-se de visões que potenciam a mudança dos constrangimentos institucionais, percecionados por estes agentes, simultaneamente, enquanto estímulo à mudança ou à inovação.

5.2.3 Perceções sobre desenvolvimento sustentável

Podemos classificar as perceções sobre o conceito desenvolvimento sustentável, da parte dos decisores autárquicos em três níveis: (i.) não é referido espontaneamente nem evidente no discurso sobre os projetos implementados, o que acontece na maioria dos casos (sete); (ii.) é pouco evidente, mas referido no discurso espontaneamente, embora não diretamente relacionado com o projeto de inovação social (dois); (iii.) é muito evidente no discurso, referido espontaneamente enquanto ferramenta operativa, na relação com o projeto de inovação social (um).

(ii.) pouco evidente, mas referido espontaneamente:

EA1: *“No município de Sintra temos dois objetivos de base: o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento inclusivo. Não nos interessa qualquer investimento no concelho, apenas investimento com retorno nos direitos sociais e ambientais. Não nos interessa, por*

exemplo atrair empresas com grandes margens de lucro sem impacto na comunidade. Tentamos ter sempre esta ideia nestes projetos: desenvolvimento sustentável e inclusivo”

EA2: “Fizemos o plano estratégico a quatro anos e logo quando o fizemos, de forma participada, com entidades da economia social, temos os ODS imputados aos objetivos do plano social.”

(iii) muito evidente e ferramenta operativa:

EA3: “Do ponto de vista da entrada na agenda (agenda 2030 das Nações Unidas) foi importante ter projetos de inovação social. Ao ponto de, quando algumas entidades começaram a avaliar os ODS nas políticas públicas, virem ter connosco. Mas os ODS têm um problema que é a construção de indicadores que possam, no concreto, ser declinados para os diferentes territórios, instituições ou autarquias que queiram construir políticas públicas com os ODS como referência.”

As referências ao conceito de desenvolvimento sustentável são indissociáveis da referência à Agenda 2030 das Nações Unidas, ou seja, aos ODS, mesmo nos casos em que não houve uma referência espontânea. Quando indagados pelo conceito, os decisores remetem para essa grelha, embora não surja evidente que a utilizem enquanto ferramenta operativa. A abrangência e a generalidade da grelha proposta pelos ODS resultam naquilo que é percecionado como falta de adequação às características e necessidades específicas dos territórios, sem indicadores definidos entre aqueles que são propostos pelos ODS.

EA8: “Estamos a utilizar os ODS, têm aplicabilidade, embora por vezes muito genericamente.”

EA9: “Não definimos projetos com base nos ODS. O nosso território tem muitas particularidades, e os projetos são definidos de acordo com as opções estratégicas. Não obstante, depois de definidas essas opções, os ODS são colocados e inevitavelmente damos resposta a algum.”

EA5: “Temos os ODS presentes, mas a estratégia não vai só ao que está nos ODS, embora sendo tão abrangentes, claro que dá sempre para encaixar. A prioridade são as nossas necessidades, as dificuldades deste tipo de território.”

EA6: *“O projeto tem sido avaliado com parcerias, através do Observatório do Instituto Politécnico. Eles desenham indicadores mais adequados ao nosso território. Os ODS são uma grelha mais global – o conhecimento que tenho é que a monitorização é feita no terreno com vários instrumentos de avaliação (inquéritos, evidências) e a avaliação é feita em termos de qualidade de vida, bem-estar e saúde. Não sei se utilizam os ODS.”*

A falta de adequação dos indicadores desenvolvidos para a avaliação da implementação dos ODS é referida e descrita na literatura. O estudo de Heje e Demailly (2018), reportando às organizações não governamentais o papel chave para a tradução dos ODS de um nível global para o nível nacional e até mesmo regional, reconhece que, apesar de constituírem uma matriz importante na comparação internacional relativamente ao cumprimento de um ou de mais objetivos, e até para a exigência de prestação de contas aos executivos governamentais, muito raramente as ONG utilizam estes indicadores para o seu trabalho. Entre as razões mais invocadas estão a falta de tempo para abordar todos os indicadores, a ausência de indicadores relevantes, a ausência de informação desagregada que permita responder a alguns desses indicadores e a desadequação dos indicadores globais face às realidades nacionais/regionais e locais. Embora o estudo tenha tido como âmbito a realidade das ONGs, as conclusões não deixam de remeter aquilo que são as perceções dos responsáveis autárquicos entrevistados.

No caso português, e como já referido, apenas em janeiro de 2023, o Governo estabeleceu um modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos ODS, a nível nacional, através de Resolução do Conselho de Ministros, reconhecendo a necessidade de reforço do envolvimento dos vários atores, bem como a articulação dos setores na implementação da Agenda 2030, atendendo à natureza multidimensional e transversal dos ODS. O que vem confirmar a necessidade declarada de um maior envolvimento dos atores locais na implementação dos ODS, apesar do levantamento efetuado por Ferreira (2020b) de exemplos uma crescente consciencialização para esse facto. Para Ansell et al. (2022) a localização dos ODS é o maior desafio colocado à Agenda 2030, mas também o que será mais produtivo, enriquecedor e gratificante. Localizar os ODS significa traduzi-los para os contextos locais *“in ways that make them appear recognizable, urgent and meaningful (...) they must resonate with concret local problems*

and policy agendas and local communities must embrace and support the goals.” (Ansell et al., 2022, p. 42). Referindo-se à realidade portuguesa em particular, estes autores concluem que as dinâmicas das iniciativas de LA21 foram insuficientes, focadas em projetos muito concretos, sem estimularem outro tipo de parcerias ao nível local, o que impediu resultados de longo prazo. Por isso, também para o caso português, sugerem a cocriação como estratégia de localização dos ODS, contextualizando-os e adaptando-os às agendas e narrativas locais, de forma a que possam refletir as necessidades, normas e valores próprios das comunidades, obtendo assim relevância e significado. Avançam com um conjunto de 10 propostas nesta estratégia de localização, onde se inclui o estímulo à inovação, nomeadamente pelo estabelecimento de parcerias, como forma de cocriação. Teorização que se materializa no discurso de um dos entrevistados:

EA3: “Temos relatórios anuais sobre um conjunto de indicadores, mas estamos a construir os nossos próprios indicadores. Não utilizo o referencial dos ODS, é muito pobre. Porque não há indicadores suficientes para o território, ajustados à realidade das competências dos municípios, dos atores locais. Não digo a nossa estratégia é esta, só posso encaixar: este projeto encaixa neste ODS. Mas temos de ir mais além. A inovação social foi essencial para entrarmos nesse processo, estamos bem posicionados, mas só quando tivermos uma bateria de indicadores que se ajustem à nossa realidade é que fará sentido esse critério: que é bom e internacional, mas que ainda está em construção. Neste projeto em concreto vamos mais longe que o ODS4 - educação de qualidade, cujas metas estabelecidas ainda não sabemos como traduzir para a nossa realidade.”

Apesar de evidenciarem um relativo distanciamento dos projetos de inovação social face aos ODS, a pertença à plataforma nacional “ODS Local” é referida pelos entrevistados:

EA7: “Todos os nossos projetos são avaliados de acordo com os ODS. Ao contrário da PIS. Pode ir à plataforma dos ODS locais e está lá Loulé.”

EA9: “Não definimos projetos com base nos ODS. O nosso território tem muitas particularidades, e os projetos são definidos de acordo com as opções estratégicas. Não obstante, depois de definido, os ODS são colocados. E o município aderiu em 2020 à plataforma ODS local.”

Consultada a plataforma ODS Local, apenas dois destes municípios não se encontram referenciados, seja com a identificação de projetos ou de boas práticas. Além destas duas categorias, a plataforma declina para a realidade autárquica os indicadores nacionais, construindo e avaliando, dessa forma, os indicadores de progresso municipais. Contudo, nenhum dos oito municípios classificados na plataforma, apresenta na listagem dos projetos ou das boas práticas, considerados contributo para os ODS, aqueles que decorrem do investimento e da implementação das PPI, ou seja, da inovação social.

5.2.4 Análise sumária da perspetiva autárquica estudada

Regressando à avaliação das características das lideranças políticas locais mais adequadas à promoção da inovação social, proposta por Mota (2020), reconheceram-se entre os decisores entrevistados pelo menos três:

- (i.) possuem um elevado nível de empatia¹²⁴ que facilita a interação com as instituições locais;
- (ii.) denotam uma racionalidade para além do mercado;
- (iii.) e demonstram capacidade para gerir os valores culturais e sociais em presença no processo de decisão.

São características que remetem à infraestrutura pública necessária à facilitação dos processos de cocriação identificada por Voorberg et al. (2015), onde se inclui a capacidade de comunicar diretamente e não existência de uma cultura avessa ao risco. Apesar da referida maior concentração de projetos de inovação social nos grandes centros urbanos, não existem diferenças regionais assinaláveis nos discursos produzidos sobre inovação social e desenvolvimento sustentável, e a que existe contraria essa evidência. De facto, encontra-se num município do interior centro (Fundão) o decisor com maior familiaridade e conhecimento relativamente aos dois conceitos.

O tipo de discurso produzido sobre inovação social pode classificar-se entre o que Ilie e During (2012) apelidam de discurso institucional e discurso empreendedor, uma vez que

¹²⁴A avaliação deste conceito, que tem uma natureza psicológica, foi inferida do discurso dos decisores que, durante as entrevistas, deram nota dessa evidência, pela facilidade e proximidade de relacionamento com as respetivas redes de ação local, por exemplo com a realização de “brainstormings” para a estratégia de ação social (EA5).

apesar de ser reconhecido um papel ativo à comunidade nos processos de inovação social, na prática, esse papel é subsumido pela intervenção de natureza mais institucional da própria autarquia, no lançamento da parceria.

Confirma-se a importância atribuída pelos decisores à iniciativa pública PIS ativando e estimulando o aparecimento de um ambiente promotor das parcerias e da inovação social, embora reconhecendo a sua própria iniciativa no estabelecimento das prioridades para a ação social e consequente seleção dos parceiros empreendedores, sem a qual não teria sido possível a implementação das PPI, cujo alcance deriva precisamente dessa apropriação. Sobre a consolidação de um mercado de inovação social nos seus territórios e tendo em conta tratar-se de experiências relativamente recentes, há ainda a manifestação de alguma desconfiança face não só à mobilização de investidores privados, como de outros atores políticos presentes no território (as oposições).

A ideia de desenvolvimento sustentável não é – à semelhança dos empreendedores – entendida enquanto conceito operativo. Não se constituindo, nem os ODS, enquanto critério para categorização dos projetos ao nível das prioridades autárquicas.

5.3 A relação entre as iniciativas de inovação social e o desenvolvimento sustentável local: percepções de impactos de empreendedores e decisores

A definição de categorias para a análise de conteúdo às entrevistas realizadas fundamentou-se nos temas mais citados na literatura para a discussão da relação entre inovação social e desenvolvimento sustentável (local), revistos no capítulo II, apesar de reconhecida a fraca produção teórica sobre o tema (Haskell et al., 2021). Procurou-se por referências a: valorização da grelha dos ODS (Eichler & Schwarz, 2019); cocriação (Ansell et al., 2022; Bekkers et al., 2014; Voorberg et al., 2015); novas formas de colaboração/governança colaborativa (Baker & Mehmood, 2015; Kemp & Gibson, 2005; Parra, 2013); capacidade de resiliência das comunidades (Olsson et al., 2017); justiça inter-geracional (Baker, 2006; Vasconcellos Oliveira, 2021).

5.3.1 Percepções de impactos dos empreendedores

Valorização da grelha dos ODS

Eichler e Schwarz (2019) sugerem a matriz dos ODS enquanto sistema de categorização para a inovação social, porque identificaram essa relação na maioria dos estudos de caso existentes sobre a relação entre inovação social e desenvolvimento sustentável, permitindo uma avaliação genérica dos impactos dos projetos de inovação social na implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Como verificado nos pontos 5.1.2 e 5.2.3, trata-se de uma matriz que, apesar de conhecida, é pouco referenciada pelos empreendedores e decisores estudados, concluindo-se, no caso dos primeiros, pela fraca consciencialização para os ODS que se traduz na ausência deste referencial no discurso produzido.

Relativamente aos projetos concluídos (seis), quatro já dispõem de relatórios de avaliação de impacto, que foram facultados para a investigação. Consultados os documentos, não se verifica, em nenhum dos casos, o recurso à grelha dos ODS para essa avaliação, ou enquanto referencial mais genérico. Três projetos são na área da inclusão social e um é uma incubadora de inovação social, e todos desenvolveram indicadores de impacto próprios para cada um dos projetos.

O alinhamento aos ODS não é percecionado pelas entidades empreendedoras como uma prioridade, não deixando de se questionar se esse facto se deve à ausência do referencial nas exigências da candidatura. Nos casos em que já foi feita uma avaliação dos impactos dos projetos, o referencial dos ODS não é utilizado. Atente-se, por exemplo, à conclusão relativamente aos resultados relativos à visão e meta de um dos projetos na área da inclusão social:

(...) relativamente ao contributo para o problema social identificado pelo projeto – Déficit de Competências Sociais para a Cidadania a atividade conseguiu estabelecer um conjunto de momentos galvanizadores desta necessidade, no entanto e no que toca à área de intervenção *per si* do projeto – Inclusão Social a atividade não atendeu aos objetivos atinentes à mesma, enviesando os temas, mesmo com a sua pertinência e acolhimento pelos vários atores a área temática não foi desenvolvida e atingida

devidamente. Considera-se que a ausência de uma comunicação mais fluida e objetiva entre as partes foi um entrave à sua prossecução.¹²⁵

Eichler e Schwarz (2019), conseguiram fazer equivaler à grande maioria (89%) dos estudos de caso sobre inovação social, um ou mais ODS, concluindo por isso que os ODS são um sistema de categorização adequado à inovação social, uma vez que representam necessidades sociais claramente identificadas (admitindo que os objetivos que se relacionam com o ambiente, como os ODS 14 e 15, podem ser entendidos como necessidades sociais, indiretas). Nessa medida, e mesmo não havendo essa preocupação inicial, o exercício poderia ser adaptado e aplicado aos projetos estudados. No caso dos projetos com vista à inclusão social, que são a maioria, poder-se-iam relacionar com os ODS1 (erradicar a pobreza), ODS8 (trabalho e crescimento económico) e ODS10 (reduzir as desigualdades), de acordo com a conclusão dos autores citados de que a satisfação das necessidades sociais diretas é predominante na literatura sobre inovação social. Esta evidência relaciona-se, por outro lado, com a constatação de que o *cherry pick*¹²⁶ nos países desenvolvidos tem selecionado precisamente estes objetivos, que se relacionam à dimensão económica do desenvolvimento sustentável, comportando o risco de desequilibrar a governança dos ODS como um todo, promovendo a manutenção do *status-quo* e não do programa da agenda do desenvolvimento sustentável. Contudo esta margem de manobra na adoção dos ODS pode ter uma leitura positiva, permitindo aumentar o apoio aos ODS enquanto grelha para governança, facto que ganha relevância nos contextos locais.

Permanecendo o problema da existência de indicadores para uma correta avaliação, preocupação manifestada pelos decisores e que será analisada no ponto 5.3.2.

Cocriação

A dificuldade na avaliação dos progressos nas respostas aos desafios sociais, sobretudo naquelas que são construídas através dos projetos de inovação social, conduziu ao desenvolvimento de indicadores de impacto, contexto para o aparecimento da referência

¹²⁵Relatório Final de Avaliação de Impacto, IIES “1 POR TOD@S GAIA” 2019-2022.

¹²⁶Conceito abordado no capítulo I, que remete à priorização ou seleção na implementação de determinados ODS, em detrimento de outros, contrariando o princípio da sua multidimensionalidade e integração.

à cocriação, na primeira avaliação ao programa Horizonte 2020 em 2017, em que cocriação surge como indicador do sucesso das iniciativas de inovação social. Este facto é inseparável da intensificação do estímulo público à inovação social, na União Europeia, do qual a PIS é um exemplo, percecionando as iniciativas de parceria enquanto alternativas aos modelos de serviço público tradicionais, já que cocriação é genericamente definida como a participação ativa dos utentes ou dos consumidores (“*end-users*”) em processos de gestão que, no setor público, são os cidadãos (Bekkers et al., 2014; Voorberg et al., 2015).

Com este contexto teórico procurou-se por referências à cocriação, enquanto indicador de impacto/sucesso das iniciativas, entre os empreendedores. Não existiram referências espontâneas ao conceito de cocriação, mas em três respostas, não deixa de ser nomeado o impacto das parcerias de inovação social na mudança das políticas públicas autárquicas, nesse sentido remetendo à ideia de cocriação das mesmas, embora com a consciência do seu fraco alcance em termos nacionais (EE3):

EE1: *“Fomentou uma nova política pública autárquica. Em termos futuros, já está assegurado que a iniciativa irá continuar com o município, fundação e parceiro tecnológico, sem existir PPI.”*

EE2: *“A saúde já estava na vereação, mas não a saúde oral. A saúde oral entrou connosco.”*

EE3: *“PIS fez o seu papel, alavancou projetos, mas eles não estão a entrar na política pública nacional. E estamos constantemente a inventar novas abordagens para os mesmos problemas, quando já temos algumas que foram testadas e não estão a ser aproveitadas.”*

Importa referir que não se trata de impactos percecionados e conceptualizados pelos empreendedores numa relação direta ao desenvolvimento sustentável, já que essa relação nunca foi estabelecida espontaneamente durante as entrevistas. Trata-se de um exercício realizado à posteriori pela investigação, tentando referenciar as respostas obtidas, tanto no caso da cocriação, como no das referências às categorias seguintes, aos temas mais abordados pela literatura sobre essa relação.

Por essa razão, e tendo em conta a relativa imaturidade dos processos estudados torna-se difícil enquadrar o nível de cocriação percebido pelos empreendedores, na categorização proposta por Voorberg et al. (2015, p.1347). Como referido no capítulo II, estes autores distinguem três níveis de crescente participação dos cidadãos nos processos de cocriação na inovação social:

- (i.) cidadãos como co-implementadores;
- (ii.) cidadãos como co-designers;
- (iii.) e cidadãos como iniciadores.

O discurso das entidades empreendedoras estudadas não permite concluir sobre o grau de participação efetiva no desenho das políticas públicas, e não podemos também ignorar o facto da maioria destas parcerias ter partido da iniciativa autárquica. Ou seja, o impacto destes projetos não parece funcionar ainda enquanto “*game-changer*” para a adoção de processos de cocriação, embora as sementes dessa mudança possam já ter sido lançadas.

Novas formas de colaboração/governança colaborativa

A discussão em torno dos processos de cocriação não pode ser separada das perceções sobre as novas formas de colaboração criadas ou potenciadas pelos projetos de inovação social. Os dois conceitos parecem sobrepor-se no domínio das perceções dos impactos gerados. A constatação de que os projetos de inovação social implementados criaram ou potenciaram novas formas de colaboração ou de governança colaborativa é um dos dois impactos mais referidos pelos empreendedores (a par do aumento da capacidade de resiliência das comunidades). De um total de oito referências, para seis dos empreendedores, o surgimento de novas formas de colaboração foi muito evidente como consequência dos projetos implementados.

EE1: “Com esta iniciativa, o setor privado tem mostrado querer ter papel mais ativo na linha da frente (...) as organizações sociais mais de base local, o que sentem é que há uma resposta nova e diferente no concelho, diferente das outras e têm orgulho. Pode ser inspirador nas suas práticas (...) mas também a consciência cívica e política do município. Aí está o potencial de inovação destes instrumentos financeiros. Eles são efetivamente transformadores e retiramos lições.”

EE4: *“O facto de envolver 26 municípios, não só na identificação, mas enquanto mediadores na abordagem às pessoas, já tem um impacto enorme porque potencia a colaboração e o trabalho entre eles, o que é um fator de inovação. E além disso temos os museus, que estão a refletir sobre o seu papel social. O projeto parte de um objetivo definido: combater o isolamento social e a solidão e acaba por extrapolar e atingir outros objetivos: por exemplo perceber que precisamos de todos os parceiros.”*

EE5: *“Começamos a perceber que era preciso fazer algo junto da comunidade – a colaboração. Preparar as comunidades para resolverem os seus próprios problemas, a partir do empreendedorismo social, da inovação social. Criar soluções, testar e desenvolver. Se surge um problema, temos de encontrar uma solução – a incubadora funciona assim para todo o município.”*

EE6: *“O desafio que nos lançaram foi trazer algo novo, com capacidade de aferir o impacto das ações desenvolvidas. O desafio foi lançado e criamos uma rede de parceiros: o instituto politécnico, responsável pela avaliação; o observatório para o envelhecimento para o Alentejo, que nos ajudou a construir o projeto, implementando medidas que estavam a estudar na academia; e a unidade de saúde local do baixo Alentejo, que também é parceira, porque os médicos de família utilizam o projeto para fazer com que as pessoas saiam de casa.”*

EE7: *“Nunca tinha ouvido falar do conceito de inovação social. Foi algo que nos veio bater à porta e nós abrimos. Nós somos artistas. No fundo o que queríamos é fazer arte, e fazemos, com a ajuda de todos.”*

EE8: *“Acredito que nos fortificamos com a parceria, o apoio da escola de saúde foi muito válido.”*

Cruzando as respostas obtidas nas entrevistas com os relatórios de avaliação de impacto, existentes para três destes projetos (EE5, EE6, EE8), conclui-se que não houve uma procura por indicadores que avaliassem este tipo de impacto global dos projetos. A avaliação dos impactos é direcionada aos utentes dos projetos, procurando por dados quantitativos (*outputs*) que expressem mudanças nas suas vidas ou na qualidade das suas vidas. Apenas num dos casos, essas mudanças contemplaram o “aumento das competências de trabalho colaborativo”, referida como a principal mudança positiva na

vida dos beneficiários principais do projeto Hivework Social: jovens e pessoas em situação de desemprego¹²⁷.

As perceções dos empreendedores são enquadradas teoricamente pela proposta dos autores que sugerem a abordagem aos contributos da inovação social para o desenvolvimento sustentável na análise micro (Baker & Mehmood, 2015; Parra, 2013), procurando os pontos de contacto entre os dois conceitos na dimensão local do desenvolvimento sustentável, enquanto projeto de determinada comunidade. Neste âmbito é possível concluir que os projetos tiveram impacto ao nível do desenvolvimento sustentável local, promovendo novas formas de colaboração entre os principais atores dos territórios autárquicos, ou seja, agindo sobretudo sobre um dos pilares do desenvolvimento sustentável: o pilar social.

Neste contexto não se pode deixar de enquadrar, a questão da participação enquanto “*princípio normativo*” do desenvolvimento sustentável (Baker, 2006, p.37), tornando-se recurso para a sua própria definição e “*argumento funcional*” (Baker, 2006, p. 42), concretizando a única forma de incorporar as necessidades de todos os segmentos da população, das gerações futuras e até das outras espécies. Ou seja, num contexto macro, estando assegurado o princípio da participação, há desenvolvimento sustentável.

Capacidade de resiliência das comunidades

Também na literatura, e da constatação de que a inovação social se dirige sobretudo a ao pilar social do desenvolvimento sustentável, provocando mudanças nas relações entre as pessoas, se procuram formas de ampliar o âmbito do impacto da inovação social. Olsson et al. (2017) sugerem incluir a dimensão de urgência temporal, de forma a promover a inovação nas relações entre as pessoas e o planeta, entre os sistemas sociais e os ecossistemas. Durante a implementação dos projetos de inovação social estudados, surgiu uma crise provocada pelo ecossistema planeta: a pandemia. Como já referido, a crise pandémica foi percecionada pelos empreendedores enquanto um obstáculo à execução dos projetos, pelo facto de implicar a sua interrupção ou pedido de

¹²⁷Relatório final de Avaliação de Impacto – Hivework Social – julho, 2022, *Stone Soup Consulting*.

prorrogação. Contudo, à posteriori, dois empreendedores não deixaram de abordar os impactos dos projetos nesse contexto.

EE6: *“Temos mais de 600 utentes, na pandemia organizaram-se e contribuíram para a comunidade.”*

EE3: *“A ideia para além da transformação acabou por ser uma capacitação para todos. A ideia era deixar ferramentas para que continuasse: os computadores e a plataforma e o know-how de quem lá está. Essas competências permanecem. Foram utilizadas na pandemia.”*

Como já referido, a par do aparecimento de novas formas de colaboração, o aumento da capacidade de resiliência das comunidades foi o impacto mais referido. Muito evidente para quatro empreendedores, apesar da utilização de uma semântica própria:

EE1: *“O poder de compra do jovem mudou, pagam impostos, tudo isso muda a sociedade.”*

EE7: *“Temos 13 finalistas, todos a recibos verdes no mercado de trabalho. O Estado poupa nos apoios sociais e os miúdos organizam-se para ganhar a vida.”*

EE2: *“Estamos a dar resposta a problemas sociais que o estado não tem resposta. Ou quando tem – por exemplo nas crianças com os cheques dentistas, nós ensinamos a usá-los.”*

EE10: *“O feedback dos destinatários é “está quase a terminar e depois?”. Acho que melhor do que isto não podemos pedir. Esta preocupação diz-nos que está a correr muito bem o projeto. Começamos com 40 destinatários, hoje já temos muito mais, houve pessoas que não estão oficialmente inscritas, mas fazem as caminhadas connosco.”*

A resiliência dos sistemas sociais deve ser capaz de incorporar as necessidades emergentes e as mudanças, também operadas pelo homem, nas condições biofísicas do planeta. A inovação social é referida enquanto parte da solução para os problemas resultantes desta dinâmica interativa nos sistemas socio-ecológicos, pelo facto de concorrer para a criação de comunidades mais resilientes. Os autores Olsson et al. (2017) citam o exemplo de projetos inovadores com o objetivo de inclusão social de populações

vulneráveis, que promovem simultaneamente a resiliência dessas comunidades às alterações climáticas: de um ponto de vista material pelo maior acesso a cuidados de saúde por exemplo, e formal já que é uma forma de promover a sua participação. Uma provável utopia, para a criação de um “bom antropoceno”, cujo alcance não parece ser ainda totalmente percebido pelos empreendedores ouvidos, mais orientados para as suas missões de natureza eminentemente social.

Justiça Inter-geracional

A dimensão de urgência temporal introduzida pela sugestão de aumentar a capacidade de resiliência das comunidades, abordada na categoria anterior, remete a um dos *princípios normativos* do desenvolvimento sustentável enunciados por Baker (2006), a equidade inter-geracional, que é defendida pelo relatório Brundtland, propondo soluções para uma escala temporal maior do que aquela que preside aos ciclos das democracias políticas, de forma a garantir o bem-estar das gerações futuras. Trata-se de uma ideia que não é referida pelos empreendedores, sendo que apenas num caso o tema é abordado:

EE5: “O problema de base foi ser um território de baixa densidade, muito envelhecido e em que os jovens tinham poucas oportunidades. Vimos então que tínhamos de criar uma dimensão inter-geracional, que é um cunho importante no projeto e que a incubadora teria de ter um espaço aberto à comunidade nesta vertente, e em áreas ligadas aos ODS.”

A relação da inovação social com o bem-estar das gerações futuras é analisada por Vasconcellos Oliveira (2021) numa dimensão valorativa, incorporando o compromisso ético do desenvolvimento sustentável. Para a autora, a inovação social deve concorrer para a manutenção dos “bens insubstituíveis” (“*irreplaceable goods*”), de forma a ter impacto ao nível do desenvolvimento sustentável, remetendo aos bens de natureza ambiental. A ideia presente no discurso deste empreendedor estará mais próxima do tema da resiliência das comunidades e, nesse sentido, as duas categorias podem integrar-se, uma vez que comunidades mais resilientes são também comunidades mais preparadas e conscientes das suas próprias necessidades futuras, sendo que vários projetos estudados trabalharam essa dimensão, como já referido (EE1,2,7 e 10). O que

não deixa de estar de acordo com a sugestão da autora citada, que encontra nos instrumentos do microcrédito exemplos de ferramentas que contribuem para este tipo de impacto.

5.3.2 Percepções dos Decisores Autárquicos

Valorização da grelha dos ODS

Como verificado no ponto 5.2.3, existem três referências espontâneas entre os decisores autárquicos à grelha dos ODS, embora apenas um estabeleça uma relação direta entre o projeto de inovação social implementado e os ODS. Contudo, e no caso dos decisores, quando questionados pelo conceito de desenvolvimento sustentável, a referência é indissociável dos ODS, e resulta da constatação da falta de indicadores adequados às realidades específicas dos seus territórios, numa perspetiva de implementação local da Agenda das Nações Unidas. Ou seja, reconhecendo os problemas relacionados com a avaliação dos ODS, um dos três desafios críticos identificados, para a implementação e governança da Agenda 2030 (Bowen et al., 2017).

A avaliação da implementação da Agenda 2030 não pode ser isolada da informação sobre o seu genuíno progresso, e das condições para a recolha dessa informação (Biermann et al., 2017). A qualidade da informação disponível sobre a implementação dos ODS tem implicações no envolvimento das comunidades locais e na formação das opiniões públicas (Caiado et al., 2018). Por outro lado, a validação da informação está facilitada e é mais imediata nos contextos locais, no quotidiano das próprias comunidades, onde as autarquias assumem um relevante papel de articulação (Pinto et al., 2021). E a importância do contexto para a elaboração e implementação de soluções sustentáveis, para a sua negociação e possíveis *trade-offs* deve respeitar o tempo e o espaço da sua aplicação, envolvendo todos aqueles que irão viver com os resultados alcançados: *“Sustainability is about locally suited options that are globally sustainable”* (Kemp & Gibson, 2005, p.15). Apesar das evidências teóricas, e como constatam os decisores ouvidos, a localização parece continuar como o calcanhar de Aquiles da Agenda 2030, dependente não só da tradução dos objetivos globais para a ação local, como também da mobilização e empenho das comunidades e instituições ao nível local, como é constatado

no estudo de Ansell et al. (2022), autores que defendem o recurso à cocriação enquanto estratégia para uma efetiva localização dos ODS, e assim promovendo o envolvimento das estruturas locais para a causa da sustentabilidade.

Para esta discussão, sublinha-se a ideia de desenvolvimento subjacente ao discurso dos decisores enquanto um conceito endógeno, fazendo-se de dentro para fora (Monteiro, 2019), não podendo por isso excluir-se o protagonismo necessário dos atores locais.

Sobre esta questão e como enunciado no ponto 5.2, os decisores ouvidos neste estudo estão ao mais alto nível hierárquico das autarquias correspondentes, encontrando-se entre os entrevistados quatro presidentes, uma vice-presidente e vereadores.

Cocriação

A cocriação não é um conceito espontâneo entre os decisores, existindo apenas uma referência direta:

EA9: “A ideia é-nos apresentada e a partir daí todo o projeto é de cocriação. Apesar deste projeto ser ainda da primeira call do PIS, era ainda tudo muito diferente e novo, o que se fez foi a partir da ideia da associação, do pequeno piloto que tinha noutra território, foi desenhado o projeto ajustado às nossas necessidades.”

Contudo, existem outras referências em que o conceito é abordado, com o mesmo sentido, embora com recurso a uma semântica diferente. Não poderemos deixar de notar que estas referências se relacionam com o facto das iniciativas de parceria terem, nestes casos, partido das autarquias.

EA1: “Não queremos ser apenas investidores, temos de fazer parte do projeto, estar na conceção do projeto que tem de responder às necessidades identificadas para que o investimento tenha retorno social. Temos de participar na conceção, percebê-lo e fazer parte da gestão e implementação do projeto e isso faz toda a diferença.”

EA5: “O empreendedor já trazia o projeto pré feito e chega, implementa e vai. Não é esse o tipo de projetos que queremos trabalhar na inovação social, em termos de impacto e da potencial criação de novas parcerias. O impacto nestes territórios de baixa densidade não é um impacto de massas – o sucesso de um projeto aqui é impactar 20 ou 30 pessoas, não

200 ou 300. O projeto tem de ser desenhado para essas pessoas, fazer o diagnóstico, conhecer as pessoas e os seus problemas.”

EA4: “Sempre de baixo para cima, não inventamos candidaturas para ir buscar dinheiro. E este movimento está a criar emprego. Há uma nova geração que não se sentiria realizada se não estivesse a trabalhar nestas áreas de intervenção social – há um preenchimento profissional e pessoal. Estamos a criar emprego e bem-estar. E uma massa crítica profissional através destes projetos de IS.”

EA3: “A gamificação hoje para nós é uma linha fundamental no investimento em IT. Portugal ainda não olhou com atenção para esta área dos jogos na educação – ou no combate ao desperdício alimentar, ou na promoção dos comportamentos saudáveis. É um mundo tão vasto para o qual acordamos com este projeto – nós também nos capacitamos, as instituições aprendem. Estamos agora em redes.”

A diferença relativamente às perceções dos empreendedores parece estar na posição que os autarcas reservam para si nos processos de cocriação relacionados com os projetos de inovação social implementados, ou seja, assumindo a liderança – pelo facto de terem tido a iniciativa e assumirem o financiamento – desses processos. Ao contrário do que aconteceu com os empreendedores, e remetendo à categorização de Voorberg et al. (2015), podemos assumir que, na perceção dos decisores autárquicos, os cidadãos surgem como co-implementadores, ou seja, no nível mais baixo de participação. Embora, e como referido anteriormente, tendo em conta a novidade e o pioneirismo destas iniciativas, esse nível insipiente de participação possa funcionar como estímulo futuro, sobretudo se os indicadores locais tiverem desenvolvimento e a informação sobre os resultados chegar efetivamente às populações. Confirmando empiricamente a relação entre inovação social e desenvolvimento territorial, através de parcerias de governança específicas na escala territorial, em que os resultados não são ditados a partir de nenhum nível de governança (*top* ou *bottom*), mas institucionalizados através da cooperação e interação entre os dois (Hulgård & Ferreira, 2019).

Novas formas de colaboração/governança colaborativa

A emergência de novas formas de colaboração ou de governança colaborativa é um impacto evidente para a maioria dos decisores (seis) que, à semelhança dos

empreendedores, fazem desta categoria e da que se relaciona com a capacidade de resiliência das comunidades (nove referências), como os impactos mais percebidos – até do ponto de vista de validação de práticas já existentes.

EA2: *“O modelo PIS veio validar o processo, validação científica do que já fazíamos.”*

EA1: *“Nós vivemos numa democracia representativa mas é importante que entre ela e as pessoas seja estabelecido um canal de comunicação permanente e estes projetos têm ajudado a CM a estabelecer esse canal. Significa que antes de intervirmos no território procuramos perceber as necessidades e o que querem as pessoas, até para a conservação e manutenção desses investimentos as pessoas sentirem pertença e os seus vigilantes e protetores.”*

EA8: *“A responsabilidade das instituições promotoras, a sua autonomia para apresentar o projeto, embora com acompanhamento. A possibilidade de capacitar a rede de parceiros, através de uma rede profissional (PIS). O caminho apontado pela inovação social obrigou-nos a fazer este exercício, com responsabilidade, em que há uma efetiva rede de parceria, mas sem interferência naquilo que é a missão de cada um.”*

Mais uma vez, os decisores autárquicos assumem-se como as entidades liderantes destas novas parcerias, reconhecendo os ganhos do trabalho em rede e do reconhecimento das missões de cada um dos atores, mas desde que assumido o controlo pela sua parte. A expressão desta tensão não deixa de se revelar como exercício de poder, um lugar de dominância de que os decisores autárquicos nunca abdicaram.

Capacidade de resiliência das comunidades

Apenas um decisor autárquico não remete o impacto da inovação social à resiliência das comunidades. Um impacto muito evidente em seis respostas, traduzido em expressões como “resiliência”, “construir comunidade”, “confiança depositada”, “capacitação”, “conhecimento e autoconfiança”, “organização”. Um impacto percebido e validado no contributo para respostas a “crises” locais entretanto enfrentadas, como a pandemia, os incêndios florestais ou o acolhimento dos refugiados da guerra na Ucrânia. No caso do aumento da capacidade de resposta à pandemia, as perceções do empreendedor e do decisor coincidem (EE6 e EA6).

EA6: *“Temos mais de 600 utentes, na pandemia organizaram-se e contribuíram para a comunidade.”*

EA4: *“A crise ensinou-nos que temos um exército de associações que não são subsídio dependentes: nos ucranianos, na pandemia, nos incêndios. Há uma rede. Uma população resiliente à ação social, à emergência, é uma riqueza única. Por exemplo uma associação ganha dimensão com estes projetos, há uma crise resultante da guerra, vêm refugiados, para Leiria. Em caso de emergência quem trata de sem abrigo, sabe tratar destes casos em emergência. Isso é uma riqueza. Essa capacidade de resiliência das associações e da população.”*

EA1: *“O PIS tem dado esta experiência: com estes processos de participação as pessoas ficam protetoras e dinamizadoras dos projetos – temos feito essa experiência com os PICs – projetos de inovação social de pequena dimensão desenvolvidos pela comunidade que nós financiamos (...) Temos de começar a construir comunidade, no bairro, na freguesia, no concelho, no país. Não podemos também esquecer a vertente europeia, temos de divulgar que isto é ser europa – a vida deles está a ser mudada por fundos comunitários – é a europa perto de nós.”*

EA2: *“A maior perceção é a confiança que as organizações têm em encaminhar situações, ou a confiança dos serviços de saúde depositam nessas instituições (é preciso algumas prescrições).”*

EA3: *“A inovação social é muito importante na capacitação das pessoas, entrando na área económica por essa via.”*

EA5: *“Em 2013 toda a gente falava dos orçamentos participativos, e percebemos que a nossa comunidade não tinha maturidade, não estavam esclarecidos nem motivados. Sentimos muito esta necessidade para fazer crescer o território. A inovação social permite esta capacitação das pessoas é essa a magia que temos visto na inovação social. Gradualmente vamos desenvolvendo competências na comunidade. Acreditamos que uma comunidade mais capacitada vai participar mais no desenvolvimento do seu território. É por aqui que vemos que há uma ligação entre inovação social e o desenvolvimento de uma comunidade. É também um caminho – nas pessoas – de conquistar conhecimento e autoconfiança e a partir daí envolvem-se mais. O desenvolvimento que vemos com a inovação social não é um desenvolvimento económico, mas é um desenvolvimento do nosso tecido social.”*

Parece evidente das respostas obtidas que a relação entre a inovação social e o reforço da capacidade de resiliência das comunidades onde os projetos estão a ser implementados é abordada sobretudo no âmbito do pilar social do desenvolvimento sustentável, remetendo à literatura que sublinha a importância da dimensão local do desenvolvimento sustentável, enquanto projeto de determinada comunidade (Baker & Mehmood, 2015; Galego et al., 2021; Parra, 2013), e portanto teorizando os pontos de contacto entre os dois conceitos nessa abordagem micro. As referências dos decisores autárquicos às respostas às crises que foram conseguidas por esta via, vai de encontro a essa visão eminentemente performativa da inovação social, enquanto instrumento de mitigação de problemas sociais das comunidades e dos seus atores (Agostini et al., 2017), o que volta a colocar o foco na influência das condições de contexto para as diferentes iniciativas de inovação social. No estudo em causa, verifica-se um certo enviesamento das áreas de intervenção relativamente aos contextos territoriais onde são implementados os projetos, havendo nos casos dos municípios mais despovoados, como são os casos dos municípios do Alentejo e do Algarve (Beja, Chamusca, Loulé e Castro Marim) apostas dirigidas precisamente ao acompanhamento da população envelhecida, ou à capacitação da população mais jovem, na tentativa de impedir a sua “fuga”, mais uma evidência da heterogeneidade entre municípios e territórios.

Justiça Inter-geracional

A evidência resultante da categoria anterior, leva-nos à discussão da última categoria, a percepção de impactos ao nível da equidade inter-geracional, que, à semelhança do que acontece com os empreendedores, é pouco referida. Na única resposta em que esta dimensão é evidente, remete – tal como na referência do empreendedor - ao aumento da capacidade de resiliência da comunidade.

EA5: “Criámos 11 marcas na comunidade, juntando várias coisas: o património e os saberes tradicionais à inovação e à economia circular. Também está a ter impacto nas novas gerações, que percebem que existem formas diferentes de fazer as coisas, há o despertar de consciências de uma nova geração para a necessidade participar, em casa, na comunidade, no concelho, no país.”

Este facto permite uma conclusão idêntica à obtida para os empreendedores, sugerindo uma integração das duas categorias, assumindo-se que comunidades mais resilientes são igualmente comunidades mais conscientes das suas necessidades futuras.

5.3.3 Análise sumária das perceções de impactos

Numa leitura global das respostas de empreendedores e de decisores obtidas neste ponto, que pretende relacionar as perceções dos impactos dos projetos de inovação social implementados para o desenvolvimento local dos territórios, podemos assumir que, e seguindo a proposta de Haskell et al. (2021) que recupera a dualidade entre sustentabilidade forte e fraca como critério para a avaliação das abordagens propostas, há uma abordagem de natureza indeterminada à sustentabilidade, não privilegiando nem uma nem outra. Este facto pode relacionar-se com a relativa imaturidade da relação com a inovação social, por um lado, e com a ausência declarada de indicadores locais para avaliação dos progressos ao nível do desenvolvimento sustentável, nomeadamente sobre os ODS, como constatado nos pontos anteriores. Importa, neste caso, e para uma avaliação futura, reter a sugestão de Davinson (2014) para a ampliação da análise além da recorrente dicotomia sustentabilidade forte e fraca, reconhecendo nuances que não são definidas exclusivamente em termos económicos.

Assim, relativamente ao discurso produzido pelos decisores autárquicos sobre o desenvolvimento sustentável, retoma-se a perspetiva de Lele (2013) sobre a narrativa *mainstream* do desenvolvimento sustentável. À semelhança de outros atores coletivos, também as autarquias, e os seus decisores, não ultrapassaram um discurso de manutenção do *status quo*, que tem facilitado a continuidade de um modelo de crescimento económico capitalista apenas “melhorado” pelos limites ou preocupações sociais e ambientais que contempla (Robinson, 2004). Ou, se optarmos pelo recurso à grelha proposta por Hopwood et al. (2005), um discurso que, podendo remeter a uma narrativa mais ambiciosa do que o *status quo*, incorpora ideias do designado “discurso reformista”, não aceitando a condição de um iminente colapso ambiental ou societário, defendendo uma perspetiva de mudança e mesmo a transformação futura sem, contudo, admitir a necessidade presente de romper com os modelos existentes.

Contudo, não podemos esquecer que não se encontram referências diretas à mitigação de problemas ambientais, como objetivo das práticas de inovação social em causa, porque essa hipótese foi excluída nas condições de financiamento impostas pela PIS, que, por questões burocráticas, contradizem a lógica enunciada pela Comissão Europeia para o lançamento da Estratégia Europa 2020, que enquadra o programa europeu de apoio à inovação social (SCU, 2014).

Por outro lado, e apesar das referências comuns de empreendedores e decisores aos impactos relacionados (i.) com a promoção de uma governança colaborativa que estimula a participação, e (ii.) com o aumento da capacidade de resiliência das comunidades, constata-se a ausência de uma visão integrada de desenvolvimento sustentável como um conceito operativo e, de forma mais genérica, enquanto meta-objetivo para a ação. E esta ausência de uma visão global parece condicionar e justificar a indeterminação traduzida nos discursos face aos impactos percecionados para o desenvolvimento sustentável local. Trata-se de projetos focados nas prioridades identificadas, não se conseguindo apurar se haveria possibilidade de fazer diferente caso essa visão existisse, ou se as entidades empreendedoras assumissem uma liderança que esteve, desde o primeiro momento, capturada pelas autarquias. Este facto traduz-se num discurso que efetiva o exercício de poder por parte dos decisores autárquicos, que, ao invés, deveriam reservar para si um outro papel enquanto facilitadores para os outros níveis de governação (Pinto et al., 2018), entendendo-se essa ação como uma forma de qualificação das suas próprias comunidades.

5.4 O posicionamento autárquico sobre inovação social e o impacto no seu modelo de governação

Além dos impactos percecionados sobre o desenvolvimento sustentável local, pretendeu-se estudar os impactos efetivos nos modelos de governação local, através da verificação das mudanças materiais nas estruturas de governação municipais, incluindo também as mudanças discursivas nas prioridades assumidas para ação futura ou valorização da inovação social na comunicação da autarquia, decorrentes das PPI estabelecidas. A definição destas categorias foi feita com base em alguns pressupostos apurados na

revisão de literatura e também no levantamento ao ecossistema de inovação social em Portugal. Nesse sentido, nas entrevistas aos decisores autárquicos e também através de consulta aos sítios das autarquias, procurou-se por:

- (i.) postura face à inovação social: integração da experiência PPI no percurso da gestão autárquica e apropriação do conceito de inovação social na narrativa autárquica;
- (ii.) inovação social como política pública municipal: manutenção (ou a intenção) da parceria no futuro, assumida como política pública e percepção sobre o impacto da experiência na criação de um mercado/ecossistema de inovação social no território (Audretsch et al., 2022; Chueri et al., 2019; Maduro et al., 2018);
- (iii.) alterações no modelo de governança municipal: alterações na estrutura governativa municipal, ou na relação com a rede social local e utilização/valorização da inovação social enquanto argumento político e de posicionamento estratégico da autarquia.

5.4.1 Postura face à inovação social

A experiência no âmbito das PPI é enquadrada numa narrativa “histórica” de investimento na inovação social pela maioria dos investidores autárquicos (sete). O facto de os projetos estudados terem sido, para cinco dos casos, efetivamente, a primeira experiência neste domínio acaba por ser relativizado ou pelo enquadramento com outros projetos não conceptualizados ou nomeados como inovação social, mas integrados na narrativa da inovação social por via das práticas colaborativas/parcerias que geraram; ou pelo lançamento, num período cronológico próximo, de outras parcerias.

EA1: “Este projeto não é o único no qual a Câmara Municipal está envolvida nas PPI, temos vários projetos porque decidimos, com os nossos parceiros, apresentar uma série de candidaturas que pudessem contribuir para melhorar as condições de vida dos nossos municípios, como capacitar e qualificar melhor o nosso território.”

EA2: *“Não foi a primeira vez. Embora tudo no mesmo período de tempo. Não diferenciamos o investimento PIS de outros – por exemplo do EGrants. Tem mais a ver com as nossas prioridades e a robustez dos projetos que nos apresentam.”*

EA4: *“Na inovação social, tivemos outro projeto PIS associado à comunidade cigana, com uma associação, com o objetivo de levar cultura à comunidade, potenciando-a – as crianças ciganas vieram frequentar aulas de música. Terminou e há miúdos que continuam a ter aulas. Tivemos outro PIS, destinado à população idosa, o 10 mil vidas, com teleassistência, que também terminou, mas ao qual demos continuidade, porque era importante.”*

EA5: *“Este foi o primeiro, em 2019. Apresentamos mais projetos, na área da educação, envelhecimento ativo e uma fábrica de empreendedores e saúde mental. Em 2021 já apresentamos e está aprovado um na área digital, associativismo juvenil, academia líderes Ubuntu e uma IPSS começou a aventurar-se na inovação social e isso é muito bom.”*

EA10: *“A Câmara vai tendo histórico nos últimos 6,7 anos de trabalho em parceria. É muito importante para crescermos enquanto decisores, desenvolver este trabalho de parceria, e o que aprendemos.”*

Em apenas dois casos (EA3, EA8), a relação com a inovação social é anterior ao aparecimento da iniciativa PIS.

EA3: *“Desde 2012 começamos a trazer esse tipo de abordagens (coincidiu quando cheguei a presidente da camara em 2013 eleitoralmente). Avançamos com um plano de inovação, onde várias dimensões da inovação foram posicionadas e uma delas foi a inovação social. Nós temos outros projetos de inovação social que não são do PIS.”*

EA8: *“No Porto, temos um centro de inovação social, gerido pelo município, é uma aposta que temos vindo a fazer, para dinamizar este mercado.”*

Para completar a informação recolhida pelas entrevistas, e também enquanto possibilidade para a validar, fez-se uma procura nos sítios das autarquias¹²⁸ pela

¹²⁸Sintra: <https://cm-sintra.pt/component/search/?searchword=inovação%20social&searchphrase=all&Itemid=815>;
Cascais: <https://www.cascais.pt/search/node/%22inovação%20social%22?filter;>

expressão “inovação social”, tentando identificar entre todas as referências apuradas, aquelas que são anteriores ao ano de implementação dos projetos PPI estudados (2019), as que dizem respeito a esse ano, e aquelas que são posteriores. Procurou-se também pelas referências diretas aos projetos estudados e pelo tipo de ocorrências: notícias (sobre projetos de inovação social); agenda (de eventos relacionados com inovação social); documentos (abertura de concursos, atas de reuniões e relatório e contas). Os resultados são apresentados na Tabela 5.1.

Na coluna relativa às referências anteriores a 2019 (Antes) está indicado o ano da primeira referência encontrada.

Na coluna referente aos projetos PPI estudados (PPI) está indicado o número de referências, e a sua ocorrência diacrónica (antes, em 2019 ou depois).

Na coluna relativa aos totais estão referidos os totais das referências obtidas na pesquisa e aquelas que efetivamente se relacionam com iniciativas ou projetos de inovação social (excluíram-se referências sem conteúdo, por exemplo referência a inovação social na identificação de participantes em eventos).

Fundão: <https://www.cm-fundao.pt/index.php/pesquisa?searchword=inovação%20social&ordering=newest&searchphrase=exact>;
Leiria: <https://www.cm-leiria.pt>;
Chamusca: <https://www.cm-chamusca.pt/component/search/?searchword=inovação%20social&searchphrase=all&Itemid=132>;
Beja: <https://cm-beja.pt/pesquisa.aspx?keyword=Digite%20o%20termo>;
Loulé: <https://www.cm-loule.pt/pt/Default.aspx>;
Porto: <https://www.cm-porto.pt/procurar?t=%22inovação%20social%22> e <https://coesaosocial.cm-porto.pt/centro-de-inovacao-social/outras-iniciativas>;
Vila Nova de Gaia: <https://www.cm-gaia.pt/pt/procurar/?q=%22inovação+social%22>;
Castro Marim: <https://cm-castromarim.pt/site/search/node/%22inovação%20social%22>.

Tabela: 5.1: Referências a inovação social nos sítios das autarquias estudadas

	Antes	2019	Depois	PPI	Total	Notícia	Agenda	Docu- mentos
Sintra	7 (2014)	1	15	1 (depois)	55 - 23	12	5	6
Cascais	7 (2012)	5	4		29 - 16	7	6	3
Fundão			2		4 - 2	1	1	
Leiria	4 (2014)		7	3 (depois)	16 - 11	7	1	3
Chamu- sca	1 (2017)	1	4	1 (2019)	26 - 7	4	2	1
Beja					0			
Loulé					0			
Porto			2		2 ¹²⁹			2
Gaia		2	10		31 - 12	12		
Castro Marim		2	4		10 - 6	4	2	

Tendo em conta o número reduzido de referências encontradas sobre os projetos PPI estudados (quatro ocorrências, em três autarquias), optou-se pela realização de uma segunda pesquisa, procurando por referências diretas aos projetos, através da introdução do nome das PPI implementadas (Tabela 5.2).

Na coluna relativa ao total, estão referidos os totais das ocorrências encontradas e aquelas que se repetem relativamente à pesquisa anterior.

¹²⁹ No caso da C.M. do Porto, o site não direciona para a página do Centro de Inovação Social (CIS), onde está concentrada toda a informação relativa aos apoios e iniciativas de inovação social no concelho: <https://coesaosocial.cm-porto.pt/inovacao-social/cis>.

Tabela: 5.2: Referências às PPI implementadas nos sítios das autarquias estudadas

	Total	Antes	2019	Depois
Bytes4All	8			8
Cascais a Sorrir	2			2
Educação Gamificada	0			
Museu na Aldeia	12 - 3			13
Hivework Social	0			
Com Vida	1		1	
IluminArte	0			
Porto Sentido	1 - 1			1
1 Por Todos	0			
Volta ao Monte	4 - 1			4

Comparando a informação obtida nas entrevistas com as referências encontradas online podemos concluir que:

- (i.) A importância atribuída à inovação social nas entrevistas não tem a mesma tradução na comunicação das autarquias através dos seus sítios on-line;
- (ii.) As referências online estão indexadas como notícias, agenda e documentos, sendo o número de ocorrências decrescente pela mesma ordem.
- (iii.) As referências indexadas como notícias dizem respeito a: projetos de inovação social implementados independentemente de terem financiamento PIS, sendo que de um total de 47 referências a projetos de inovação social, a maioria (24) tiveram financiamento PIS;
- (iv.) A maioria das referências a inovação social nos sítios on-line acontece depois do ano da data de abertura dos concursos estudados (2019) e as referências a um “histórico” anterior nas entrevistas são validadas pelas ocorrências online, à exceção do Fundão, onde a página da autarquia não traduz a experiência e relevância atribuídas pelo decisor à inovação social;
- (v.) Apenas num dos casos (Loulé) não se encontra nenhuma referência online ao projeto PPI implementado;

- (vi.) A pesquisa pelo nome dos projetos permite concluir que não se encontram referências a “inovação social” nem a “Parcerias para o Impacto” nos textos que lhes estão associados, à exceção dos casos de Leira e Castro Marim. A evidência mais expressiva deste facto acontece em Sintra, onde o projeto é referido por oito vezes, nomeado enquanto uma parceria de empregabilidade da autarquia e do empreendedor. Trata-se do lançamento de um concurso subsequente à PPI, onde já não existe financiamento PIS. Contudo, o projeto deixa de estar referenciado como inovação social.
- (vii.) Não existe nenhuma referência às iniciativas ES+, com data de início em 2008, nos sítios de Cascais e do Porto, autarquias onde foram desenvolvidas estas iniciativas pioneiras de inovação social identificadas pelo MIES (2015), como referido no capítulo III.

Tendo em conta os resultados obtidos, opta-se por valorizar a informação obtida através das entrevistas relativamente àquela que consta dos sítios on-line. Além da informação disponibilizada nem sempre estar atualizada, nalguns casos verificaram-se dificuldades em aceder aos conteúdos das pesquisas, nas ocorrências mais antigas, e também se assume que a gestão dos conteúdos online pode não estar dependente dos decisores entrevistados, nomeadamente a sua indexação. Mas esta não deixa de ser uma forma de aferir a apropriação do conceito por parte das autarquias, que pode servir para equilibrar algum do enviesamento criado pelas entrevistas, moderando o “entusiasmo” manifestado pelos decisores relativamente à inovação social, que pode também ter resultado do facto das entrevistas incidirem exclusivamente sobre um tópico em relação ao qual não tinham ainda tido a oportunidade de se “ouvirem falar” com o mesmo nível de detalhe e reflexão, como alertam Saunders et al. (2009, p. 324).

Apesar desta ressalva e dos diferentes níveis de maturidade das experiências com a inovação social, pode afirmar-se que conceito está integrado e foi apropriado pelo discurso de todos os autarcas entrevistados que, quando questionados diretamente sobre a postura face à inovação social, encontram narrativas que valorizam as práticas entendidas sob este chapéu.

Trata-se de posturas muito evidentes, em todos os casos, embora denotando diferentes níveis de apropriação e reflexão sobre o conceito. Assim podemos enquadrar as respostas em três patamares:

(i.) as que remetem a um esforço de teorização face à experiência adquirida e onde se encontram referências também abordadas pela literatura, nomeadamente sobre as dificuldades na definição, operacionalização e avaliação do conceito (Ayob et al., 2016; Bekkers et al., 2014; Eichler & Schwarz, 2019; Howaldt & Hochgerner, 2018; Maduro et al., 2018; Moore et al., 2012; Pol & Ville 2009; Sabato et al., 2017), e sobre o debate ideológico que promoveu (Ferreira, 2018; Fougère et al., 2017, Ilie & During, 2012):

EA2: *“Não temos nenhuma definição oficial de inovação social. Mas, de alguma maneira, as linhas de financiamento da câmara já puxavam por projetos inovadores, lançando esse desafio às organizações no terreno. Por vezes há até problemas na definição do que é inovador, é sempre um momento de reflexão. O conceito de inovação social está pouco balizado.”*

EA3: *“Primeiro é preciso que a inovação social decorra e decline de uma determinada visão e estratégia. Portugal até acolhe bem o que é diferente e novo, mas se a inovação social não declina de uma estratégia, de um bom diagnóstico e do que é a aplicação da inovação social a determinado problema, não avança. Segundo, é o aspeto crítico da procura permanente entre os que podem ter ideias, quem as pode operacionalizar, quem precisa, quais as necessidades, ter indicadores de referência, os parceiros – temos de ter uma bolsa de tudo isto. Terceiro, é não ter medo de falhar. Somos muito conservadores por causa disso. E também porque fazemos más avaliações. E claro que temos de arriscar. Se não houvesse o programa PIS, a iniciativa teria dissipado, mediante outros programas ou outras formas de apoio.”*

EA7: *“A inovação social são ajudas, mas promovidas a partir de fora, numa lógica de empreendedorismo, de mercado, sobre a qual eu tenho uma atitude de prudência. Para mim políticas sociais têm outra natureza. Mas como tenho mente aberta avancei, sobretudo para apoiar a rede social, investindo na inovação social.”*

EA8: Resposta que remete para a Carta do Porto para a Inovação Social¹³⁰ de 2022, onde constam 10 compromissos para *“Mobilizar recursos para o reforço e adequação das soluções de inovação social aos problemas sociais e ambientais da cidade; Reforçar os pilares essenciais de um ecossistema de impacto – talento, políticas públicas, financiamento e infraestruturas de apoio; Concertar esforços na concretização de uma agenda focada na criação de mais valor para as comunidades.”*;

(ii.) as que denotam uma apropriação do conceito para justificar e densificar as narrativas sobre a ação autárquica:

EA1: *“A inovação social é responder às necessidades que temos com inteligência social. Modernizando as respostas, adequando, é preciso sair da caixa. Perceber que nem todos os territórios são iguais e que as respostas têm de ser adequadas.”*

EA4: *“Há um objetivo estratégico do município no que diz respeito ao desenvolvimento social, ninguém pode ficar para trás e dentro desta estratégia há várias opções. Decidimos tomar rédea e ser o líder - liderar o investimento. A nossa estratégia é criar as condições para energizar, trabalhar em rede, incentivar, conduzir tudo o que é o nosso exército social, cultural, desportivo. Para atingir objetivos, que não sendo os objetivos das mais imediatos das instituições, são importantes no contexto coletivo. Por isso criamos e conduzimos para que todas as necessidades sejam ultrapassadas.”*

EA9: *“As nossas políticas e ações no campo social assentam sempre no trabalho de parceria. Há muito essa visão de trabalhar em conjunto com quem está no território. Sempre tivemos as respostas tradicionais, mas essas têm um défice que é de não conseguir chegar a todos os núcleos da população e a inovação social veio fomentar algo que já considerávamos, que é trabalhar em parceria e não ter só respostas tradicionais: se fizermos sempre as mesmas perguntas vamos ter sempre as mesmas respostas. A perspetiva municipal foi sempre essa, fazer as perguntas diferentes, a par das outras. Foi por isso fácil incorporar a inovação social no nosso trabalho diário. Hoje não conseguimos dissociar uma coisa da outra, tentamos que tudo se cruze.”*;

(iii.) aquelas que resultam de uma experiência mais recente e muito relacionada com as PPI implementadas e estudadas:

¹³⁰<https://coesaosocial.cm-porto.pt/files/uploads/cms/coesaosocial/8/files/1653561890-W1ofmAhGvt.pdf>

EA5: *“As sinergias entre os diferentes setores é a mais valia da inovação social. Muitas vezes não é o resultado final do projeto que mais interessa, são as competências que se foram desenvolvendo pelo caminho e nós aprendemos muito com todos os projetos de inovação social, criando respostas novas para problemas enraizados. A inovação social permite essa experimentação. O Estado central não ia conseguir estar neste nível, presente nestas parcerias, que no fundo são a chave. A inovação social só poderia acontecer desta maneira, não podia ficar no Estado central.”*

EA6: *“A inovação social tem sido fundamental para o desenvolvimento local, porque acaba por agregar aspetos diferenciadores de intervenção, de abordagem às pessoas e isso é fundamental para fazer a diferença localmente e na vida dos utentes do projeto. De fato, estamos a chegar às pessoas mais rapidamente, do que quando mantínhamos uma abordagem mais convencional.”*

EA10: *“Há a necessidade de investir em projetos mais imateriais, em mediadores sociais, mediadores culturais, mediadores do território. Não se vê, nem se mede, mas é determinante, ter outras formas de trabalhar, outra informalidade, com outro foco. Os municípios fazem muito processo administrativo – e demorar três meses até dar uma casa para que o processo esteja bem, não resulta. Temos de dar a casa e depois ir ao processo.”*

Nos discursos produzidos sobre as posturas face à inovação social, encontramos o recurso à semântica da “visão e estratégia”, “risco/experimentação”, “criação de valor social/na comunidade”, “inteligência social”, “sinergias/trabalho em rede”, “contexto coletivo”, “inovação/diferenciação”, “imaterial”, “informalidade”. Trata-se de discursos que revelam uma apropriação, ainda que informal, daquela que é a definição de inovação social adotada para esta investigação, que pressupõe uma nova ideia ou solução que, simultaneamente, responda a uma necessidade social (de forma mais eficaz que as alternativas existentes) conduzindo à criação de novas formas de relacionamento social ou de colaboração e/ou à otimização da utilização de bens ou recursos. Trata-se de inovações que promovem o bem-estar das comunidades e a sua capacidade para a ação, alterando comportamentos e modelos de governança nos sistemas sociais onde acontece. Ou seja, incorporando contributos das definições propostas por Hubert (2011); Mulgan (2006); Murray et al. (2010); Phills et al. (2008).

Na tentativa de referenciar o discurso destes decisores num dos quatro tipos de discurso sugeridos por Hulgård e Ferreira (2019), relativos às diferentes perspetivas institucionais sobre governança e mudança social, parece haver uma certa aproximação ao que é designado como o discurso da nova governação pública - *New Public Governance Discourse*, que implica a adoção da inovação social enquanto processo para a cocriação das iniciativas públicas.

5.4.2 Inovação social como política pública municipal

Seis projetos já estavam concluídos quando se realizou o estudo empírico, mas nem todos já avaliados. Sobre a continuidade das parcerias, apenas num caso a decisão estava já tomada.

EA9: “Não conseguiu autonomizar-se. Talvez pelo volume de investimento necessário – era um dos principais constrangimentos. Neste primeiro concurso a sustentabilidade financeira dos projetos não era uma exigência, mesmo da nossa parte, não houve essa preocupação. Agora já temos essa preocupação. O empreendedor também não teve capacidade para tanto trabalho – Gaia não é Alfindega da Fé.”

Apesar de não ter sido referido pelo decisor entrevistado, as razões apontadas pelo empreendedor (EE9) para este insucesso, prendem-se não só com a fraca sustentabilidade financeira gerada, como com incompatibilidades de natureza política/partidária, entretanto criadas, entre a entidade empreendedora e a autarquia. Nenhum destes factos é apontado pelo relatório de avaliação de impacto disponibilizado pela autarquia para este estudo.

Relativamente a outros quatro casos em que os projetos já estavam concluídos, foi manifestada vontade na sua continuidade.

EA4: *“Torna-se um desafio grande manter os projetos e não os deixar cair. Nenhum cai, pode ser redimensionado, a não ser que os objetivos sejam ultrapassados. O Museu na Aldeia terá de ser alimentado novamente pelos municípios, pelos que tenham interesse.”*

EA5: *“É para continuar. O impacto nos postos de trabalho e na atividade das pessoas mantém-se. Continuamos a apoiar com a manutenção das instalações, recursos humanos,*

despesas de funcionamento e a associação alimenta sucessivamente a incubadora com novos projetos (um investimento menor), que permitem a sua sobrevivência financeira.”

EA6: “O projeto não vai terminar, já foi considerado projeto de interesse público e estão a trabalhar com recursos próprios. A autarquia vai continuar a apoiar financeiramente.”

EA7: “Vamos continuar a apoiar com o mesmo valor (os 30%), os projetos terão de ser redimensionados, mas nós vamos continuar a apoiar. E foram eles que nos convenceram, numa lógica de autonomização dos jovens com quem trabalharam.”

Apesar da vontade expressa na manutenção dos projetos e das parcerias, há uma convicção generalizada de que os projetos terão de ser redimensionados, ou seja, admitindo que terão de funcionar com um investimento inferior, independentemente de novas candidaturas aos instrumentos PIS. Para esta evidência concorre o facto de um dos critérios de seleção para as parcerias estudadas foi o de constituírem os maiores investimentos das autarquias à data das candidaturas. Não só as prioridades para o investimento autárquico podem ter sido alteradas, como o lastro deixado pelos projetos significar uma redução das necessidades de investimento. Essa é a convicção dos decisores para dois dos projetos ainda não terminados.

EA10: “O projeto não vai precisar de mais financiamento e vai continuar, porque a base tem a ver com a investigação e a plataforma já existe.”

EA8: “É nosso objetivo continuar, o tipo de abordagem é muito positivo, temos de criar as condições para que continue eventualmente ajustando o investimento, é um projeto que não podemos nem queremos perder. É uma semente lançada, testada e avaliada – e até agora ultrapassou todas as metas.”

A ideia de redimensionar financeiramente os projetos aparece assim como transversal, seja para aqueles que já foram concluídos, como para os que estavam na fase final de implementação quando se realizou o estudo empírico. Num desses casos (*Bytes4Future*), entretanto terminado, a parceria e o projeto mantiveram-se, com um investimento inferior do lado da autarquia. No sítio *online* da autarquia, o programa está anunciado até

2025, sem referência aos instrumentos PIS, enquanto política municipal de estímulo ao emprego:

“Tudo tem a ver, direta ou indiretamente, com a digitalização. Esta transformação a que estamos a assistir exige uma oferta de competências, sem as quais as novas gerações enfrentam um problema sério de emprego e as nossas empresas um grande problema de competitividade” (Basílio Horta, 2022).¹³¹

Como referem Pol e Ville (2009, p. 10), o objetivo último da inovação social é ajudar a criar *futuros melhores* e nesse sentido definem inovação social *pura*, caracterizada pelo assumido potencial risco de insucesso ou falha no mercado, implicando a necessidade de existência de apoio público ou de outro tipo de financiamento. Todos os projetos estudados parecem remeter a esta dimensão, uma vez que não é referida, por nenhum dos decisores, a possibilidade dos projetos de inovação social sobreviverem na ausência do financiamento das autarquias, ainda que redimensionado. Facto que vem validar a sugestão para fazer corresponder o tipo de discurso produzido ao já referido *New Public Governance Discourse* (Hulgård & Ferreira, 2019).

Esse facto condiciona também a discussão às condições geradas para a criação e manutenção de um mercado, ou ecossistema, de inovação social nos territórios e à institucionalização das iniciativas de inovação social enquanto políticas públicas (municipais). A institucionalização da inovação social é considerada como um dos seus fins por vários modelos de análise revistos na literatura, nomeadamente o que é proposto por Moore et al. (2012) que, remetendo à teoria da resiliência, relaciona as etapas do processo de inovação social com as políticas públicas mais adequadas para as apoiar. A última fase - de conservação, dirige-se à sua institucionalização e possível disseminação, sugerindo a adoção de políticas públicas que facilitem o aparecimento de novos financiamentos. Maduro et al. (2018) sublinham a ideia de que o processo da inovação social evolui por etapas cuja implementação e sucesso está dependente de políticas públicas adequadas que, por sua vez, são alimentadas pelos resultados desses mesmos

¹³¹Presidente da Câmara Municipal de Sintra, 17 novembro 2022, <https://cm-sintra.pt/atualidade/solidariedade-social/sintra-assinalou-o-sucesso-do-programa-bytes4future>.

processos, configurando aquilo que apelidam de “premissa da circularidade contemporânea”, ilustrada na Figura 2.2.

Operacionalizando estas sugestões, aponta-se para a ideia de criação de um mercado ou de um ecossistema da inovação social como o primeiro passo para a institucionalização das práticas inovadoras. Quando questionados sobre esta possibilidade, enquanto consequência dos projetos implementados, os decisores revelam-se pouco otimistas. Apenas em duas respostas essa possibilidade para os seus territórios é muito evidente:

EA8: “Cresceu, há um ecossistema que está a atrair novos investidores. Em julho (2022) apresentamos a Carta do Porto para a Inovação Social, que reúne um conjunto muito significativo de parceiros, incluindo entidades privadas. A PIS contribuiu muito para se dar passos.”

EA9: “Temos tido algumas iniciativas com quem partilhamos o investimento social, com os privados. Mas algo muito importante que decorre desta experiência é a aproximação das causas sociais às empresas. Sentíamos um fosso. As empresas estão agora mais abertas à responsabilidade social e estamos mais à vontade para perguntar o que podem apoiar. - Mas há temas mais “sexy” para as empresas? Sim, o que estiver na moda, o que passar na televisão. É normal, cabe-nos a nós capitalizar essas portas para os projetos que tenham esse impacto. E guardamos o nosso investimento para os outros.”

As respostas são dos dois responsáveis pelas autarquias da região Norte, designadamente das duas que concentram mais iniciativas de inovação social, e onde, para todos os instrumentos PIS, o mapeamento ao ecossistema nacional de inovação social (Mota, 2022) diz que se encontram 39% dos projetos financiados, traduzindo-se este facto num exemplo de dinamização do ecossistema. Contudo, apesar desta dinâmica, há o reconhecimento de que nem todos os temas despertam o mesmo interesse para os financiadores privados, facto também reconhecido pela maioria dos outros entrevistados. Na Área Metropolitana de Lisboa, o segundo maior ecossistema regional, é uma evidência enquanto justificação para a falta de comparência dos investidores privados:

EA2: “Em Cascais se não houvesse investimento público não haveria nenhum projeto social, à exceção da vela adaptada – que consegue assegurar de forma privada metade do

orçamento. Mas é único. Podemos equacionar temáticas que sejam mais atrativas. É um caminho longo. Há áreas de intervenção em que o “core business” é muito apetecível (as crianças, por exemplo) e há outras em que não, como este, dirigido à população sem-abrigo. É preciso ir desmistificando, temos de contagiar. As entidades privadas vão aproximando-se à medida que vão sendo contactadas, tem muito a ver com a sensibilidade dos responsáveis pelas empresas, depende muito de contactos informais e do posicionamento dos nossos empresários.”

EA1: “As empresas ainda têm de ser trabalhadas. Precisam arriscar e confiar nestes projetos para se assumirem como investidores. Neste programa PPI, a maioria dos investidores são municípios, há poucas empresas com essa forma de trabalhar. Existem aqui algumas, mas só atuam com a nossa influência, com o nosso aval. Ainda é necessário fazer trabalho junto das empresas – têm de sentir que vale a pena investir.”

EA4: “Há uma tendência de apoio não em dinheiro, mas em bens ou serviços, porque também houve processos complicados, com desilusão. Os empresários preferem comprar e dar, equipar. É uma área que tem de ser muito impulsionada, os empresários estão muito focados no negócio.”

No caso dos municípios do interior esta falha na participação dos privados é percecionada de forma mais sistémica, relacionada com o tipo e a estrutura de investimento privado naquelas regiões do país.

EA6: “Ainda é difícil trazer privados. E temos tido experiências, que foram poucas, e não são positivas no âmbito da autarquia e das parcerias com privados – o mecenato social. Falta aos privados a sensibilidade para avaliar os investimentos noutra perspetiva além do lucro e do retorno financeiro – têm de perceber que quando estão numa comunidade e há um problema, o problema é de todos, não é apenas da autarquia ou das pessoas. Ainda não há essa racionalidade nas empresas. Pelo menos é o que acontece nas empresas que estão nesta região, pode ser diferente no Norte, aqui sentimos isso.”

EA10: “Os municípios também têm uma responsabilidade maior que é aos operadores que cá chegam – empresas por exemplo – nas contrapartidas que exigimos, passar a pedir a participação em projetos com as instituições sociais, em vez de estradas ou jardins.”

EA3: “O ecossistema de inovação social não está suficientemente maduro para sobreviver sem política do Estado. Nem no país, nem no meu concelho. Nem sempre conseguimos o desdobramento dos investidores sociais. O PIS motiva muito os agentes a entrarem. É preciso ir para um nível mais micro, local, regional – e a esse nível os empresários verem

as vantagens. Para ter sucesso na mobilização dos privados temos de chegar ao nível de capilaridade das empresas locais.”

EA5: *“Se autarquia não tivesse avançado, a inovação social não tinha entrado na Chamusca. Nem aqui nem em lado nenhum, suspeito.”*

Como constatam Chueri et al. (2019), o sucesso das iniciativas de inovação social está muito dependente do ambiente e do contexto em que ocorrem, que o mesmo é dizer do desenvolvimento de um ecossistema baseado na convergência de ações entre os diferentes atores, onde se inclui o setor privado. Será precisamente essa falta de alinhamento estratégico entre setor público e social e os privados que os decisores entrevistados identificam como a principal causa para o fraco desenvolvimento dos “seus” ecossistemas de inovação social. Contudo não podemos deixar de convocar outras possibilidades ou outros instrumentos de financiamento, como o *crowdfunding* ou o incentivo à contratação pública pela criação de valor social (Audretsch et al., 2022; Reynolds et al., 2016), cujo recurso depende também da criatividade de empreendedores e decisores autárquicos, interessados em fomentar esse mercado.

O que as evidências recolhidas parecem questionar é a abrangência territorial da avaliação de Maduro et al. (2018) à maturidade do ecossistema nacional de investimento para o impacto, que coloca Portugal entre os cinco ecossistemas mais maduros na Europa, com uma elevada infraestrutura de mercado e um elevado número de atores do lado da oferta e da procura (Tabela 2.5). Uma realidade que existe ao nível dos grandes centros urbanos, como aliás foi constatado por Mota (2022), mas que, na perceção dos autarcas ouvidos, não assume a mesma performance nas outras regiões do território, onde a inovação social permanece obrigatoriamente “pura”, na aceção de Pol e Ville (2009).

Apesar deste “pessimismo”, é muito evidente para a maioria dos decisores entrevistados que estas iniciativas de inovação social podem, e devem resultar em políticas públicas municipais. Esse facto foi já assumido por uma autarquia, como vimos, no seu sítio online, e é revelado nas respostas obtidas à pergunta direta se a inovação social pode configurar a definição de uma política pública autárquica.

EA1: *“É obrigatório incluir estes projetos de sucesso nas políticas públicas locais, quando há impacto continuamos a apoiar, mesmo fora da PIS. Diria mesmo que deveriam caminhar para políticas nacionais.”*

EA2: *“Creio que tem de haver sempre inovação e experimentação antes de haver políticas públicas. A inovação social é experimentação, é uma parte do processo para avançar para políticas municipais ou nacionais. E esse facto é obrigatório e muito válido. Mas é claro que estas ações surgem porque há falta de respostas e de políticas públicas. Por exemplo o housing first para os sem abrigo é agora uma política financiada publicamente começou no âmbito municipal, como projeto piloto. Mas só apareceu porque o estado não tinha outras respostas.”*

EA3: *“A inovação social como política pública é um objetivo da autarquia.”*

EA4: *“A atuação do Estado na área social não tem hoje mecanismos, nem agilidade, para tratar das questões de proximidade e emergência, não tem abertura ao trabalho em rede, há uma inaptidão. Não tem recursos nem tem dimensão local. É um ambiente que tem de ser criado ao nível local. O Estado está focado no macro, na proximidade têm de ser as autarquias e este movimento social.”*

EA5: *“está adotado o princípio da inovação social como política pública.”*

EA8: *“Vamos manter esta experiência e esta aposta na Câmara, mesmo com investimento mais reduzido.”*

EA10: *“Gostaríamos que continuasse como política municipal.”*

No caso de Gaia, não se obteve resposta a esta questão, relacionando-se esse facto com a falta de sucesso do projeto que foi objeto de estudo. Contudo, e tendo em conta os números disponibilizados pela autarquia sobre investimento em inovação social, torna-se evidente essa aposta, com um total de 25 iniciativas de inovação e empreendedorismos social, em que o Município de Vila Nova de Gaia se constituiu como investidor social, entre 2019 e 2021.

A ideia de “experimentação social” que estes decisores associam à inovação social e à sua prática enquanto política pública acaba por remeter ao posicionamento mais recente da

União Europeia¹³², que admite a necessidade de intervenções políticas que fornecem uma resposta inovadora a necessidades ou a problemas sociais, implementadas em pequena escala antes de serem disseminadas – os “projetos-piloto”, considerados como âmbito primordial para a inovação social, reconhecendo que as informações recolhidas nos casos de sucesso ou de falha terão igual validade para os decisores políticos. Reynolds et al. (2016) acrescentam a importância do recurso aos programas piloto para acelerar a avaliação de resultados de projetos que são *de facto* implementados em pequena escala. Como tinham alertado Maduro et al. (2018), assim alterando a forma de avaliação das políticas públicas, convocando os resultados do impacto social e da promoção de parcerias com outros investidores, num nível decisório mais próximo ao problema. Para o processo de institucionalização ficar concluído, algumas premissas terão de ser atendidas (Pel et al., 2020), nomeadamente a existência de uma “casa institucional”, que permita o acesso a recursos essenciais; o desenvolvimento de um repertório de empreendedorismo institucional; e a recombinação consciente do funcionamento institucional com vista à inovação social. Com base nestes pressupostos procurou-se pelos sinais desta “institucionalização” nos municípios estudados, através das evidências de uma alteração nos modelos de governação.

5.4.3 Alterações nos modelos de governança

As alterações nos modelos (e práticas) de governação mais evidentes para os decisores autárquicos resultantes da implementação dos projetos de inovação social relacionam-se com as mudanças na relação entre a autarquia e a rede social instalada no território. Assume-se a definição de rede social adotada pela Segurança Social¹³³: “parceiros públicos e privados cuja atividade seja exercida na área geográfica da freguesia, concelho ou NUT III e o seu âmbito de intervenção seja relevante para o desenvolvimento social local.”

¹³²Documento de suporte da iniciativa “ESF Social Innovation+” (capítulo II).

¹³³<https://www.seg-social.pt/a-rede-social>.

EA2: *“Temos financiado programas de capacitação para as organizações nestas áreas e agora temos também consultores pagos pela Câmara para que as instituições possam agarrar as oportunidades que aparecem.”*

EA3: *“O nosso ecossistema de inovação tem várias entidades. Posicionamo-nos como “living lab”, onde passou a não existir uma perspetiva muito segmentada sobre o que são as competências públicas e as da comunidade.”*

EA4: *“Trabalhamos muito com os 80 parceiros do Conselho Local de Ação Social (CLAS), muitos dos nossos projetos são priorizados em função da rede, não tomamos iniciativas por nós, mas pelo que está no diagnóstico social do concelho. Tivemos seis candidaturas aprovadas ao PIS, houve 13 do concelho. Todas vieram aqui à Câmara, porque todos tiveram dificuldade de encontrar investidor social.”*

EA7: *“A Câmara Municipal tem muitos recursos e investe muito em políticas sociais, daí também ter esta rede de parceiros importante e bem estabelecida – para as áreas convencionais e agora também da inovação. Participamos agora em sete projetos PIS”*

EA9: *“As próprias instituições aprenderam com essa experiência. A maioria dos projetos do segundo concurso não foram apresentados pelas mesmas instituições. Fizemos reuniões conjuntas, para que percebessem onde os outros falharam (os primeiros projetos foram muito piloto) e onde poderíamos melhorar: a sustentabilidade financeira, a comunicação na comunidade daquilo que se está a fazer e o impacto, também para captar outros investimentos. O objetivo ao fazer este investimento tão grande não é fazer uma experiência e terminar com ela, é dar continuidade. E se tiverem impacto, que se mantenham no território.”*

A perceção de que as alterações mais evidentes acontecem ao nível da rede social das autarquias, e da relação que estabelecem entre si, é consequente, tendo em conta o tipo de parcerias estabelecidas, todas com instituições do setor social, como vimos no ponto 5.1. Sublinha-se igualmente a ideia de que a implementação destes projetos é percecionada como “experiência-piloto”, onde algumas lições foram aprendidas para o futuro imediato, ou seja para as candidaturas subseqüentes: a necessidade de capacitação da rede social de forma a conseguir responder às exigências das candidaturas PIS; a necessidade de avaliação e de visibilidade dos resultados atingidos, de forma a angariar novos investidores; a garantia de uma preocupação efetiva com a

sustentabilidade financeira dos projetos; e a comunicação com os utentes e com os outros atores presentes na comunidade.

Marta Albuquerque, da EMPIS, encontra à posteriori algumas justificações para a identificação destas “lições aprendidas”, que se impuseram como necessidades a acautelar em parcerias futuras. A necessidade de capacitação dos empreendedores, reconhecida pelos autarcas, mas também pelos próprios, poderá relacionar-se com a cadência de lançamento dos instrumentos PIS, que deveria ter seguido o ciclo de vida da inovação social. A responsável reconhece que o primeiro instrumento de capacitação para o investimento social demorou mais a ser lançado e a ter adesão, quando as PPI tiveram, desde logo, uma grande adesão, o que não permitiu aos empreendedores a capacitação e a maturidade necessárias para transformar uma boa ideia num projeto. Para a responsável PIS este facto traduziu-se ao nível da própria estrutura financeira das instituições, de forma a garantir a sustentabilidade de um projeto: “a organização tem de ter suporte para aguentar alguns meses sem receber”.

Por outro lado, os decisores reconhecem a necessidade de comunicar melhor as iniciativas de inovação social, nalguns casos, por razões de gestão política destas agendas. Para isso, reconhecem, é preciso também saber comunicar resultados:

EA5: “É sempre difícil justificar este tipo de investimentos imateriais. Junto dos pares e parceiros não é – a Chamusca é o maior investidor no Alentejo e isso orgulha-nos, mas no território, politicamente é sempre difícil justificar o investimento. Se é uma bandeira nossa, é, e não temos problema em assumir. Mas politicamente é difícil assumir estes investimentos e são caros, na capacitação por usuário. Depois temos de fazer é a avaliação dos outros impactos, na redução do acompanhamento ou dos apoios sociais. Mas é um investimento que tem de ser feito – a oposição diz para onde vai tanto dinheiro? É difícil explicar que é um investimento de longo prazo.”

EA6: “O facto de apoiarmos este projeto, causou celeuma com a oposição – porquê o valor, porquê a entidade e não outra – politicamente foi difícil.”

EA10: “Mais uma vez temos a cultura local – é um território difícil em termos políticos. Não se discutem ideias. O que sinto é que tudo o que é na área social, nenhum partido se opõe à partida, mas depois existem queixas sobre os processos desses projetos. Neste

caso, por exemplo, sobre a contratação pública da unidade móvel, porque a saúde não é competência dos municípios.”

Nestes três casos, em que a gestão política dos investimentos se revelou ser um obstáculo à adoção da inovação social como estratégia de ação, incluindo-a na estrutura de governação autárquica, trata-se de dois municípios da região Alentejo e um do Algarve (interior). Mota (2022) encontra nestas regiões as maiores fraquezas do ecossistema de inovação social, sendo as duas regiões onde há a menor representatividade dos projetos de inovação social e menor investimento. Esse facto, aliado à existência de uma confrontação ideológica sobre a dimensão política da inovação social podem ajudar a explicar estes resultados. Não sendo objeto desta investigação a discriminação da avaliação política efetuada em Portugal sobre a agenda europeia de apoio à inovação social, e não sendo evidente, porque não verbalizado, a existência desse confronto entre as forças político partidárias eleitas para as autarquias em causa, não podemos deixar de referir os posicionamentos abordados no capítulo II, que encontram no apoio público à inovação social defendido pela União Europeia, e executado em Portugal através da PIS, uma narrativa de legitimação do neoliberalismo, que olha para a inovação social enquanto “cortina de fumo” para o desinvestimento ou mesmo corte no financiamento de serviços públicos por parte do Estado. Uma narrativa que configura uma resposta “hipócrita” à necessidade de mudança de paradigma, mantendo inalteradas as estruturas de poder, e que tem ajudado a diluir fronteiras nas lógicas institucionais, promovendo nos setores público e social modelos de negócio privado e, em contrapartida, defendendo o estímulo à responsabilidade social empresarial (Ferreira, 2018; Fougère et al., 2017; Ilie & During, 2012).

Em contraponto a estas autarquias, em que não existiu uma alteração à estrutura governativa impulsionada pela inovação social, constata-se essa realidade em dois outros casos. São exemplos contrastantes que, mais do que a realidade das autarquias em causa, traduzem os contrastes regionais existentes no país. Porque os municípios que assumem essas mudanças pertencem ambos à região Norte, e à Área Metropolitana do Porto.

EA8: “Sim, inclusivamente temos um espaço da inovação do município. A inovação social é tratada pela vereação da coesão social e isso é importante, mas no quadro do nosso

centro de inovação social. Com esta mudança, sentimos que houve investidores de peso, por exemplo a Fundação La Caixa, que se aproximaram de nós depois disto. Há um ambiente favorável, que também se deve ao trabalho do PIS, e à nossa capacidade de mobilizar e diversificar parceiros.”

EA9: “Em 2019 a câmara de Gaia criou um grupo específico para a inovação social. É um grupo multidisciplinar, tem um técnico da área social, da área gestão autárquica, antropólogo, arte e design para comunicação externa e o que se pretende é, desde o primeiro momento que surge uma ideia que nos parece ajustada, desenhar, implementar, acompanhar, avaliar, redirecionar, tudo o que é preciso. No início foi criado com o objetivo de apoiar as candidaturas ao PIS, mas percebemos que havia um sem número de outros projetos que precisavam desse apoio, com lugar a financiamento ou não, e que passamos a ajudar. Divulgamos no email da rede de parceiros todos os avisos de financiamento, logo com a informação de que a equipa está disponível, ainda que seja uma componente pequena, ajudamos. Vamos também percebendo quais as ideias que podemos gerir a apoiar dentro do nosso orçamento municipal.”

A valorização da inovação social, e os resultados obtidos através dos projetos implementados, entraram no discurso autárquico no Porto e em Gaia, municípios que se têm distinguido a nível nacional pela promoção e divulgação da inovação social¹³⁴. Posicionamento que, num terceiro caso, foi argumento e estratégia na campanha para a reeleição, nas últimas eleições autárquicas.

EA3: “Foi argumento de campanha e continuo a utilizar. Utilizo muitíssimo as questões dos intangíveis – o meu mote era Fundão Inovação, não era construção de estradas. E agora até nos apresentamos de forma mais arriscada, como Fundão Terra de Acolhimento. Termos ido para a educação foi importante – porque o valor desse investimento chega a toda a comunidade, e isso ajuda muito.”

A inovação social, enquanto argumento valorizado no posicionamento autárquico não parece, à exceção destes três casos, ser uma realidade evidente, apesar de todo o discurso valorativo revelado nas entrevistas pelos decisores. A falta de massa crítica, de

¹³⁴Em 2022, a Câmara Municipal do Porto organizou o “Fórum para a Inclusão Social” (https://cms.porto.pt/documents/PROGRAMA_23-maio_WEB.PDF), onde apresentou a sua Carta para a Inovação Social e a de Gaia, organizou o “6º Fórum Inovação Social da AMP” (<http://portal.amp.pt/pt/noticia/611>).

um repertório de empreendedorismo com resultados visíveis, reconhecidos e mensuráveis, parece ainda impor-se enquanto obstáculo à construção de narrativas de mudança na base do sucesso, premissa para a institucionalização da inovação social e para a criação de redes translocais de partilha e troca de informação (Pel et al., 2020). Para estes autores, são essas as condições necessárias à implementação dos ecossistemas da inovação social, onde se podem co empoderar projetos socialmente inovadores sustentáveis.

5.4.4 Análise sumária do posicionamento autárquico sobre inovação social

Partindo do pressuposto de que as alterações nos modelos de governação autárquica, promovidos pelas práticas de inovação social, podem ter impactos no desenvolvimento sustentável local, uma vez que se pressupõem modelos de governação colaborativa que estimulam a participação, e que são entendidos como princípios normativos do desenvolvimento sustentável (Baker, 2006), procurou-se pelos impactos do posicionamento autárquico sobre inovação social a três níveis.

Em primeiro lugar, avaliando a postura face à inovação social, conclui-se que o discurso das autarquias estudadas incorpora e valoriza o conceito, e que adoção da inovação social, nomeadamente dos projetos cofinanciados pelas PPI, embora ainda relativamente recente, permitiu a constituição de uma narrativa histórica de práticas, mesmo que não conceptualizadas sob essa designação. A confrontação com os registos documentais veio relativizar o “entusiasmo” revelado nas entrevistas, não correspondendo completamente às “histórias” contadas pelos decisores, não deixando estas de se constituir como uma narrativa valorizada e sobre a qual há lições aprendidas.

Trata-se de posturas muito evidentes, em todos os casos estudados, que revelam uma apropriação, ainda que informal, daquela que é a definição de inovação social adotada para esta investigação, embora denotando três níveis de crescente apropriação e reflexão sobre o conceito.

Em segundo lugar, procurou-se pelas evidências sobre a adoção da inovação social enquanto política pública municipal, dessa forma estimulando a criação ou manutenção de um ecossistema local. A primeira constatação é a de que existe uma vontade

transversal e expressa na manutenção dos projetos e das parcerias, embora com a convicção de que os projetos terão de ser redimensionados financeiramente. O que conduz à segunda constatação de que os projetos estudados não sobrevivem sem financiamento público, ou seja, terão de ser executados numa dimensão de inovação social “pura”, na aceção de Pol e Ville (2009), revelando desalinhamento às prioridades estratégicas de potenciais investidores privados, validando a fraca possibilidade de existência de mercados de inovação social nos territórios estudados, com algumas exceções nas áreas metropolitanas. Apesar de constituir uma realidade ainda incipiente, para a maioria dos decisores entrevistados, as iniciativas de inovação social podem, e devem resultar em políticas públicas municipais.

Em terceiro lugar, a valorização da inovação social enquanto argumento político com impactos nos modelos de governação, está ainda circunscrita ao relacionamento com as redes sociais instaladas no território, havendo a associação do processo de implementação das PPI a uma ideia de experimentação onde algumas lições foram já aprendidas, nomeadamente sobre a necessidade de capacitar instituições e incrementar a comunicação autárquica sobre inovação social – para dentro e para fora dos territórios onde está a acontecer. A falta de massa crítica de projetos com resultados visíveis, reconhecidos e mensuráveis, parece ainda impor-se enquanto obstáculo à institucionalização da inovação social e sua conseqüente adoção enquanto instrumento para o desenvolvimento sustentável local. Embora seja também evidente que as sementes estão lançadas e há processos em marcha.

6. CONCLUSÕES

O último capítulo coloca o estudo em contexto, com referência à relevância da investigação efetuada e às principais conclusões face aos objetivos da investigação. Identifica as limitações do estudo e as possíveis linhas de investigação futura. Termina com os contributos para o campo de investigação que cruza a inovação social e o desenvolvimento sustentável, sugerindo algumas recomendações a futuras iniciativas públicas de estímulo à inovação social.

6.1 Contexto e relevância da investigação

Num momento em que saídos de uma pandemia e na confluência de múltiplas crises globais como a guerra, a inflação, as alterações climáticas, a incapacidade de lidar com as alterações climáticas ou as migrações - crises com consequências económicas, sociais e ambientais, e impactos diretos na qualidade de vida dos cidadãos - ganha novo impulso o questionamento das políticas públicas que têm sido adotadas para combater ou mitigar estas crises e seus efeitos, imediatos e de longo prazo. Se esta é uma premissa válida em maio de 2023, não se pode, contudo, afirmar como original na história do século XXI. Até porque as suas duas décadas vividas não foram parcas em desafios idênticos, à escala global, desafios que já foram designados como *grand challenges*, no contexto de governança da União Europeia: crescimento económico, desemprego, mudanças climáticas, envelhecimento, exclusão social e inovação do setor público (Edwards-Schachter & Wallace, 2017, p.18).

Um contexto global de crise e desafios, que ajudou a consolidar a narrativa do desenvolvimento sustentável, enquanto novo paradigma para o desenvolvimento mundial, muito embora sujeita a diferentes interpretações, discursos e posicionamentos. Na confluência dessas contradições, assiste-se em simultâneo a uma nova vaga de mobilização pública para responder aos problemas que afetam diretamente os cidadãos e as suas comunidades, o que coloca a ênfase na construção social das políticas públicas que lhes são dirigidas.

É nesta encruzilhada, que podemos identificar o ano de 2015 como o momento da história recente, particularmente em Portugal, em que os conceitos de inovação social e

desenvolvimento sustentável se destacam e potencialmente relacionam: por um lado é o ano da afirmação da Agenda 2030 das Nações Unidas, que estabelece os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, implementados numa lógica de aproximação crescente às comunidades: do global ao local; por outro, e na ressaca de uma crise financeira com consequências efetivas no (des) investimento público nos países membros da União Europeia, afirmaram-se as políticas de incentivo à inovação social, que pressupõem não só uma dimensão interventiva e performativa das comunidades na resolução dos seus próprios problemas, como a capacidade de abranger um conjunto de novas e criativas abordagens não só aos problemas sociais, como aos novos desafios emergentes, nos quais se incluiu a dimensão ambiental. Neste contexto, sublinham-se as iniciativas financiadas pela União Europeia durante a década de 2010, especialmente o reconhecimento da inovação social na Estratégia Europeia 2020, que conduziu ao programa público criado pelo Governo português, a iniciativa Portugal Inovação Social (PIS) de estímulo e financiamento à inovação social. Foi uma iniciativa pioneira no contexto europeu, com a mobilização de fundos que impactaram todas as regiões NUTSII de Portugal Continental.

Esta investigação pretendeu relacionar os conceitos de inovação social e de desenvolvimento sustentável, no âmbito da realidade portuguesa, recorrendo à dimensão local, através da análise aos projetos de inovação social financiados através do instrumento Parcerias para o Impacto da PIS, em que existiu investimento autárquico, tentando responder à seguinte questão de partida: “Quais os determinantes e os impactos da inovação social para o desenvolvimento sustentável local?”

Refletindo sobre a apropriação do conceito de inovação social pelas instâncias de governança local, esta tese defende que foram obtidos contributos positivos, sobretudo na promoção de novas práticas, de novas relações de colaboração entre os atores presentes nos territórios e na capacitação das redes de ação social locais. Contudo, os processos de inovação social parecem ainda não ter conseguido impor-se enquanto ferramenta dirigida especialmente ao desenvolvimento sustentável local, já que o conceito também ainda não adquiriu vocação operativa, de governança, a esse nível. Trata-se de uma realidade que se enquadra num contexto mais vasto de manutenção da

dependência aos apoios financeiros do Estado, enquanto condição de sucesso para as iniciativas empreendedoras de inovação social. Mas não se pode deixar de afirmar que o processo pode ser entendido enquanto experiência-piloto, lançando as sementes do que poderão ser futuros ecossistemas de inovação social locais ou regionais, com vista ao desenvolvimento sustentável, nomeadamente à localização dos ODS.

A relevância desta investigação decorre do aprofundamento do conhecimento sobre a articulação entre os conceitos de inovação social e desenvolvimento sustentável, área de reconhecida falta de investigação académica (Haskell et al.,2021), promovendo um debate assente numa experiência portuguesa considerada pioneira no contexto europeu e sobre a qual a investigação é ainda incipiente. A tese faz o enquadramento e sistematiza as experiências de inovação social, e a investigação sobre elas produzida, na última década em Portugal, e desenvolve um estudo empírico sobre as Parcerias para o Impacto estabelecidas em 10 concelhos, que abrangem a totalidade das regiões NUTSII do território de Portugal Continental. Trata-se de uma realidade até agora não estudada qualitativamente, permitindo concluir sobre algumas lições entretanto aprendidas e com potencial impacto em futuras iniciativas/parcerias de índole semelhante.

6.2 Conclusões face aos objetivos da investigação

Apesar de discutidos no capítulo anterior, face aos resultados apurados, retomam-se agora os objetivos de investigação enquanto linha condutora para a síntese das principais conclusões da investigação.

Os objetivos 1 e 2 pretenderam averiguar, nas perceções de empreendedores e autarcas, os determinantes para as iniciativas de inovação social. Investigaram-se as perceções sobre os conceitos de inovação social e desenvolvimento sustentável e as razões que levaram empreendedores e autarcas a envolverem-se em parcerias com vista à implementação de projetos de inovação social nos seus territórios.

Confirma-se o enraizamento empírico do conceito de inovação social, entendido por empreendedores e autarcas enquanto algo eminentemente novo. O carácter de novidade associado às práticas e respostas sociais implementadas e a constatação de que é gerado algum tipo de valor para além dos resultados mensuráveis – seja na capacitação de

instituições locais e comunidades, seja nessa possibilidade de experimentação, emergem como principais características e razões para que estes parceiros tenham embarcado na viagem da inovação social. Contudo, sem a iniciativa pública PIS, num primeiro momento, ativando e estimulando o aparecimento desse ambiente promotor das parcerias; e sem a iniciativa autárquica, num segundo momento, no estabelecimento das prioridades para a ação social e consequente seleção dos parceiros empreendedores; e ainda sem a existência de uma nova geração de instituições na rede local que, não sendo as mais dotadas financeira ou patrimonialmente nesses territórios, mas cuja vocação se orienta a uma cultura de inovação e experimentação, não teria sido possível a implementação deste programa público nacional, cujo alcance deriva, no caso do instrumento PPI¹³⁵, precisamente da sua apropriação pelas autarquias locais. Permanecendo a dúvida sobre se este resultado decorre da adesão em concreto do programa desenhado pela EMPIS ou se qualquer outro programa de financiamento público, com outras características, mas que permitisse financiar e dar resposta aos problemas e prioridades sociais identificadas pelas autarquias, teria resultado no mesmo nível sucesso pelo seu alcance e abrangência. De facto, a importância do investimento autárquico para o sucesso das PPI, coloca as autarquias como unidade prioritária para a sua avaliação, questionando-se a existência de uma imposição das agendas políticas (dos partidos com a liderança autárquica) sobre as iniciativas, subsumindo o papel das comunidades no contexto mais global da avaliação do programa público, na promoção de uma efetiva participação dos cidadãos e comunidades a que se destina, o que sugere igualmente uma linha para investigação futura.

Identificaram-se diferentes discursos, que refletem diferentes perspetivas sobre inovação social, de acordo com o nível institucional da abordagem, partindo de uma visão macro, da parte da EMPIS, a entidade coordenadora da PIS, para um nível meso e micro, das autarquias e das instituições e atores no terreno, nomeadamente sobre a ambição e escala que é associada ao conceito. Este desencontro de perceções é também sentido ao

¹³⁵Como referido no capítulo III, no âmbito quantitativo da PIS, o instrumento PPI destaca-se com 458 projetos aprovados, representando 70,9 M€ de financiamento público e 30,4 M€ de investimento social, mobilizando 822 investidores sociais, encontrando-se entre este grupo 166 municípios, responsáveis por cerca de 50% do total do investimento social.

nível do discurso produzido sobre o ecossistema de inovação social nacional, uma realidade assumida pela PIS e sustentada na avaliação que o coloca entre os mais maduros na Europa (Maduro et al., 2018), mas que é questionada ao nível local, por autarcas e empreendedores, nomeadamente sobre a possibilidade de entrada de novos atores (privados), que ainda não foi totalmente alcançada. Acresce o facto da liderança por parte das autarquias sobre as iniciativas desenvolvidas nos seus territórios potenciar o desperdício de ideias com eventual impacto nacional, uma vez que os projetos são desenhados para as necessidades específicas locais e, nessa medida, com pouca margem para replicação ou para ganharem escala.

Por outro lado, a ideia de desenvolvimento sustentável não é – e para nenhum destes níveis – entendida enquanto conceito operativo. Não se constituindo enquanto critério para categorização dos projetos ao nível da PIS, nem ao nível das prioridades autárquicas, nem reconhecido pelas instituições como uma meta adaptada aos contextos e necessidades das comunidades locais. Esta ausência de uma visão integrada de desenvolvimento sustentável não o qualifica enquanto meta-objetivo para a ação e, portanto, como resultado pretendido, o que condicionou e justifica a indeterminação traduzida nos discursos face aos impactos percebidos da inovação social para o desenvolvimento sustentável local. Trata-se de um problema cuja resolução se sugere que seja estimulada através de uma abordagem *bottom-linked* (Moulaert, 2020), impondo a partir do topo, ou seja, do nível da PIS, a adoção dos ODS enquanto critério para categorização e avaliação das candidaturas ao instrumento PPI e, construindo, a partir do terreno, os indicadores mais adequados a cada território, ou região, para essa mesma avaliação. Ou seja, admitindo a necessidade da construção social do conceito de desenvolvimento sustentável, de forma a ganhar performatividade nos contextos locais. O objetivo 3 pretendeu avaliar as perceções de empreendedores e decisores sobre os impactos da inovação social no desenvolvimento sustentável local, que já se sabiam muito influenciadas pelas perceções sobre desenvolvimento sustentável focadas num dos seus pilares – o social. Também por essa razão, como já referido, não se identificou uma conceptualização de desenvolvimento sustentável integradora, que equacione os *trade-offs* necessários entre essa dimensão social e os pilares económico e ambiental, já que os

impactos são sempre percebidos de forma positiva: seja na promoção de novas formas de colaboração ou de governança colaborativa entre os diferentes atores presentes nos territórios, seja no aumento da capacidade de resiliência das comunidades, obtida por um incremento da sua capacitação, enquanto resultado dos projetos implementados. Contudo, uma das ideias recolhidas na literatura para articular de forma direta os dois conceitos, e que sugere uma qualificação da participação das comunidades através da cocriação (Ansell et al., 2022; Bekkers et al., 2014; Voorberg et al., 2015) fica por concretizar, tendo em conta o papel de liderança dos projetos que as autarquias reservaram para si, enquanto condição para assumirem o seu cofinanciamento.

O objetivo 4 pretendeu aprofundar o estudo sobre as autarquias, avaliando as mudanças nas estruturas de governação e na narrativa autárquica, decorrentes do posicionamento sobre inovação social. De uma forma geral, o discurso das autarquias estudadas incorpora e valoriza o conceito de inovação social, que é adotado sobretudo enquanto processo para a cocriação (e nesse sentido validação) das suas iniciativas públicas, de âmbito social, muito embora, como vimos, ficando a cocriação, na prática empírica, reduzida a um nível meramente tokenístico. A adoção da inovação social, nomeadamente dos projetos cofinanciados pelas PPI, embora ainda relativamente recente, permitiu a constituição de um lastro ou de uma herança nos territórios - como a formatação de novas respostas sociais, o desenvolvimento de plataformas para partilha de informação, ou a criação de departamentos para o apoio à capacitação para a inovação social, com vantagens percebidas na possibilidade de redimensionar os investimentos autárquicos, economizando recursos para outro tipo de opções. Muito embora permaneça a dúvida sobre a efetiva autonomização dos projetos financiados pelas PPI estudadas, num quadro futuro onde não exista investimento assegurado pelo Estado/PIS, sugerindo-se a possibilidade de visitar estas iniciativas em investigação futura. Até porque se verifica a ausência de um alinhamento estratégico entre setores público, social e privado, para a promoção e consolidação dos ecossistemas locais (e regionais) de inovação social, com exceção da região Norte. Será importante, no futuro, avaliar a possível disseminação desse alinhamento a outras regiões do país.

Pode assim afirmar-se, também neste contexto, a existência de diferentes percepções da realidade de acordo com o nível institucional da abordagem à inovação social, de um otimismo e ambição mais vastos ao nível macro e decisório da PIS, para uma apropriação mais moderada ao nível micro, nos territórios, onde a inovação social aparece ainda muito associada à ideia de experimentação, sem consequências que permitam para já falar de um ecossistema local. Para este facto contribuem as lições aprendidas e já incorporadas no discurso autárquico sobre:

- (i.) a necessidade de capacitação da rede social (o que declina na manutenção de uma visão estratificada das relações de poder na esfera local);
- (ii.) a necessidade de estabelecer métricas para avaliação de resultados e promoção da sua visibilidade;
- (iii.) e a adoção de estratégias de comunicação que validem as iniciativas dentro e fora dos territórios, nomeadamente com o objetivo de promover uma consensualização política local em torno da inovação social.

Este facto remete ao debate mais vasto e ideológico sobre a adoção de políticas públicas de estímulo e financiamento à inovação social, que parece estar pacificado ao nível decisório de topo¹³⁶, mas ainda não esgotado nos territórios, onde a adoção e financiamento dos projetos de inovação social são ainda argumentos para a disputa política. A demonstração de resultados reconhecidos e validados nos próprios territórios e pelas suas populações, onde se incluem os contributos para o desenvolvimento sustentável local, afigura-se como uma solução que se pode revelar eficaz para resolver estes impasses.

6.3 Limitações da investigação

Esta investigação é um estudo qualitativo o que, desde logo, impõe a limitação de não ser generalizável a outros contextos, além do que foi estudado: o instrumento PPI da iniciativa pública PIS. Relativamente a este instrumento, o recorte e os critérios de

¹³⁶O Acordo de Parceria do Portugal 2030 dá continuidade ao modelo de trabalho da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) e confirma o financiamento da inovação social através dos Programas Regionais (p.38), prevendo-se iniciar com uma dotação total de 100.127.451 € (76.400.000 € de Fundo Social Europeu + 23.727.451 € de Contrapartida Pública Nacional)
Disponível em <https://portugal2030.pt/o-portugal-2030/o-que-e-o-portugal-2030/>.

seleção da amostra, definidos de acordo com os objetivos da investigação, não preveem a possibilidade de generalização dos resultados ao universo das parcerias implementadas, já que foram excluídas as que incluíam investimento social de outra natureza que não autárquica.

Deste facto decorre a necessidade sentida de se aprofundar a investigação, ouvindo o setor privado face às dúvidas levantadas por entidades empreendedoras e decisores autárquicos sobre um alegado desinteresse neste tipo de investimento e de projetos, de alguma forma desalinhados das estratégias ou públicos-alvo empresariais. A este propósito recordam-se as dificuldades relatadas para a angariação de financiamento destinado a projetos vocacionados para as pessoas em situação de sem abrigo ou com dependências, por contraponto com os que dão respostas para a inclusão de crianças em situação de vulnerabilidade económica e social, ou crianças com deficiência. O aprofundamento da investigação às motivações do setor privado para valorizar a inovação social poderia igualmente promover um maior alinhamento às prioridades de ação identificadas por autarcas e setor social, nem sempre coincidentes às estratégias de responsabilidade social empresarial, como argumentado.

Outra limitação do estudo decorre do facto de não se terem auscultado os utentes dos projetos inovadores implementados, embora as respostas pretendidas se relacionassem diretamente com as perceções de empreendedores e autarcas, ou seja, com os interlocutores mais qualificados para avaliarem a existência de impactos da inovação social sobre o desenvolvimento sustentável local, e também porque o estudo se debruçou sobre projetos ainda não totalmente terminados.

O facto de parte dos projetos estar ainda em fase de conclusão quando foi realizado o estudo empírico limitou a obtenção de respostas mais conclusivas por parte dos parceiros estudados sobre o futuro dos projetos, embora esta seja uma limitação imposta pela novidade do programa e atualidade da investigação face a essa realidade, cujos primeiros concursos foram lançados em 2016.

Apesar das limitações referidas, reconhece-se que a realização das entrevistas para este estudo foi significativamente valorizada quer por autarcas, quer por empreendedores, constituindo, em alguns casos, a primeira oportunidade para refletirem e argumentarem

com terceiros sobre as parcerias implementadas. Uma evidência até pelo envolvimento direto no estudo dos responsáveis máximos das autarquias e das instituições.

Uma dificuldade encontrada, e não antecipada, relaciona-se com o número reduzido de documentos municipais publicados sobre os projetos de inovação social estudados. A que se soma a dificuldade de pesquisa em alguns dos sítios das autarquias, ainda pouco desenvolvidos. Em contrapartida, sempre que requeridos, foram disponibilizados os documentos relacionados com a implementação ou avaliação dos projetos (mas apenas disponíveis em quatro autarquias).

6.4 Recomendações e linhas de investigação futura

Apesar de já nomeadas na apresentação das conclusões, sistematizam-se agora numa lista sugestões para linhas de investigação futura.

Assim, sugere-se a investigação futura:

- (i.) da relação entre as agendas políticas e estratégicas autárquicas e a aprovação de projetos de inovação social para os territórios, indagando pela participação das comunidades nessa relação;
- (ii.) da capacidade de autonomização relativamente aos apoios financeiros dos projetos de inovação social implementados no âmbito das PPI, ou a implementar, avaliando a entrada de novos parceiros investidores, nomeadamente do setor privado;
- (iii.) da imposição de uma governança “*bottom-linked*” para a definição dos critérios de futuros concursos para financiamento da inovação social, com vista ao desenvolvimento sustentável local;
- (iv.) da caracterização do ecossistema de inovação social nacional, nomeadamente identificando quem são os empreendedores/inovadores sociais e quais são as suas necessidades.

Regressando à premissa avançada sobre a recorrência da importância atribuída ao questionamento das políticas públicas, nomeadamente daquela que tem promovido e estimulado a adoção da inovação social em Portugal enquanto ferramenta para mitigar as consequências das crises na vida dos cidadãos, sugere-se a sua sujeição ao conceito,

eventualmente mais consensual ao nível local, de desenvolvimento sustentável, enquanto chapéu e referencial de avaliação. Esta será a primeira e mais ampla recomendação que decorre desta investigação, enquanto contributo para futuras iniciativas de apoio público à inovação social, com o objetivo de estimular a sua articulação com o desenvolvimento sustentável local, assumindo que a necessidade da plena implementação da Agenda 2030 é reforçada pelo contexto atual de recuperação pós-pandemia e pelas consequências da invasão da Ucrânia pela Rússia, “tendo em vista tornar as sociedades mais resilientes, justas, equitativas, inclusivas e sustentáveis, num momento em que abraçam as transições verde e digital, segundo os princípios de “reconstruir melhor” e “não deixar ninguém para trás”, como assumiu o Governo português para 2023¹³⁷.

Assim recomenda-se:

- A promoção de critérios de validação das candidaturas por parte da PIS com base nos ODS, cujos indicadores terão de ser declinados e construídos nos contextos locais. Uma iniciativa que representa a adoção de uma grelha de objetivos que não só é aceite, validada ou adotada a nível global, pelos governos nacionais, como pelas instituições da sociedade civil e pelo setor privado, permitindo o recurso a uma linguagem comum sobre temas sociais, económicos e ambientais, potenciando a comunicação, colaboração e coordenação;
- A inclusão no âmbito da inovação social de critérios de articulação com o desenvolvimento sustentável, importantes para a sua validação enquanto política pública no quadro das prioridades assumidas pelo Governo e dessa forma, eventualmente facilitando também o alinhamento com objetivos subscritos pelas entidades privadas, traduzindo necessidades sociais que motivam menos interesse numa linguagem estratégica comum;
- Assegurar a promoção de uma verdadeira auscultação das necessidades das comunidades, integrando igualmente como critério para avaliação das candidaturas por parte da PIS, elementos que permitam aferir essa ação,

¹³⁷RCM nº 5/2023.

garantindo assim a cocriação no desenvolvimento das políticas públicas. A integração dos ODS e de critérios para a cocriação são dois contributos para a definição de uma grelha que permita reconhecer uma iniciativa de inovação social com impacto na sustentabilidade local, assumindo-se a premissa das Nações Unidas para uma necessária e obrigatória localização dos ODS.

- Reconhecendo que no caso da iniciativa PIS a limitação foi externa, recomenda-se que, no desenvolvimento de futuras políticas de incentivo à inovação social, seja incluída e valorizada também a dimensão ambiental como tema para os projetos. No quadro comunitário de apoio que presidiu à constituição das parcerias estudadas essa possibilidade esteve vedada, uma vez que o Fundo mobilizado para o efeito não contemplava o financiamento de projetos ambientais. O acordo de parceria Portugal 2030, que confirma a continuidade da PIS, mantém e até restringe a exigência, considerando que a inovação social “terá como foco as comunidades desfavorecidas colocadas perante problemas societais prementes”¹³⁸. Este facto vem condicionar as soluções promovidas pelas práticas da inovação social em Portugal (pelo menos as que são financiadas pelo programa público) aos pilares económico e social, não estimulando o ambiental, com o risco de promover a manutenção do chamado “*cherry pick*” na potencial e sugerida categorização dos projetos de acordo com os ODS, introduzindo por essa via fatores de desequilíbrio para a governança nacional da Agenda 2030.
- Finalmente, e no quadro da PIS, sugere-se que a sua plataforma online possa remeter aos sítios online das instituições e dos municípios sempre que nesses locais se encontrem referências a projetos já implementados, aumentando a possibilidade de acesso e partilha de resultados;
- Em relação aos executivos autárquicos, e tendo em conta a recomendação anterior e também os argumentos recolhidos sobre o potencial da inovação social enquanto narrativa de posicionamento estratégico para os seus territórios,

¹³⁸Acordo de Parceria Portugal 2030, p.38.

<https://portugal2030.pt/o-portugal-2030/o-que-e-o-portugal-2030/>.

sugere-se a valorização do conceito, aumentando as referências aos projetos, aos resultados obtidos e aos prémios conquistados nos sítios online, onde se constatou essa ausência.

Esta tese pretendeu articular dois conceitos que se têm definido e articulado na ação empírica, retirando da análise à experiência, ainda que recente, da realidade portuguesa algumas conclusões que podem contribuir para aprofundar o conhecimento científico que sobre eles existe. O seu valor acrescentado decorre da identificação de traços distintivos desta abordagem portuguesa ao conceito de inovação social, já que investigou um conjunto de projetos ainda não trabalhados cientificamente, contribuindo também para a caracterização do impacto de uma política pública pioneira na promoção da inovação social nas opções de investimento municipal e, conseqüentemente, no desenvolvimento sustentável ao nível local.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, J., António, J.H.C., Cerol, J., & Gonçalves J.F. (2020). Índice de Sustentabilidade Municipal 2020. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Addarii, F., & Lipparini, F. (2017). Vision and trends of social innovation for Europe. Luxembourg: European Commission.
- Agência Portuguesa do Ambiente – APA. (2007). Guia Agenda 21 Local - *Um desafio para todos*. APA. Lisboa.
- Agostini, M. R., Vieira, L. M., Tondolo, R. D. R. P., & Tondolo, V. A. G. (2017). An overview on social innovation research: guiding future studies. *BBR. Brazilian Business Review*, 14(4), 385-402.
- Alaimo, L. S., & Maggino, F. (2020). Sustainable development goals indicators at territorial level: Conceptual and methodological issues—The Italian perspective. *Social Indicators Research*, 147(2), 383-419.
- Alegre, I., Kislenco, S., & Berbegal-Mirabent, J. (2017). Organized chaos: mapping the definitions of social entrepreneurship. *Journal of Social Entrepreneurship*, 8(2), 248-264.
- Almeida, F., & Santos, F. (2017). Portugal Inovação Social: Na Encruzilhada Dos Tempos. *Cooperativismo e Economia Social (CES)*. Nº 39. Curso 2016-2017. pp. 443-462.
- André, I., & Abreu, A. (2006). Dimensões e Espaços da Inovação Social. *Finisterra*, XLI, 81, 2006, pp. 121-141.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Translating global goals to local contexts. In *Co-Creation for Sustainability* (pp. 41-56). Emerald Publishing Limited.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Arriscado Nunes, J. (2008). O resgate da epistemologia. *Revista crítica de ciências sociais*, (80).
- Audretsch, D. B., Eichler, G. M., & Schwarz, E. J. (2022). Emerging needs of social innovators and social innovation ecosystems. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 1-38.
- Auerswald, P. E. (2009). Creating social value. *Stanford Social Innovation Review*, Spring, p.51.
- Ávila, L., & Amorim, M. (2014). The State of Social Entrepreneurship in Portugal. *SEFORIS Country Report, University of Aveiro*, 1-15.
- Ayob, N., Teasdale, S., & Fagan, K. (2016). How social innovation ‘came to be’: Tracing the evolution of a contested concept. *Journal of Social Policy*, 45(4), 635-653.
- Ayres, R.U., van den Bergh, J.C.J.M. & Gowdy, J.M. (1998), Viewpoint: weak versus strong sustainability, Tinbergen Institute discussion paper 98/103-3.
- Bacq, S., & Janssen, F. (2011). The multiple faces of social entrepreneurship: A review of definitional issues based on geographical and thematic criteria. *Entrepreneurship & Regional Development*, 23(5-6), 373-403.
- Baker, S (2006). *Sustainable Development*, Routledge.
- Baker, S., & Mehmood, A. (2015). Social innovation and the governance of sustainable places. *Local Environment*, 20(3), 321-334.
- Banco Mundial (2001), World Bank Annual Report, The World Bank, Washington D.C.

- Banerjee, S. B. (2003). Who sustains whose development? Sustainable development and the reinvention of nature. *Organization studies*, 24(1), 143-180.
- Becker E, Jahn T, Stiess I. 1999. Exploring uncommon ground: sustainability and the social sciences. In *Sustainability and the Social Sciences*, Becker E, Jahn T (eds). Zed: London.
- Bekkers, V. J. J. M., Edelenbos, J., Nederhand, J., Steijn, A. J., Tummers, L. G., & Voorberg, W. H. (2014). The social innovation perspective in the public sector: Co-creation, self-organization and meta-governance.
- Bernardino, S. J. Q. (2013). Iniciativas de empreendedorismo social no Terceiro Setor em Portugal: antecedentes, comportamentos e desempenho organizacionais.
- Bevir, M., & Rhodes, R. (2003). *Interpreting British Governance*. Routledge.
- Biermann, F., Kanie, N., & Kim, R. E. (2017). Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26, 26-31.
- Bolis, I., Morioka, S. N., & Sznelwar, L. I. (2014). When sustainable development risks losing its meaning. Delimiting the concept with a comprehensive literature review and a conceptual model. *Journal of Cleaner Production*, 83, 7-20.
- Bowen, K. J., Cradock-Henry, N. A., Koch, F., Patterson, J., Häyhä, T., Vogt, J., & Barbi, F. (2017). Implementing the “Sustainable Development Goals”: towards addressing three key governance challenges—collective action, trade-offs, and accountability. *Current opinion in environmental sustainability*, 26, 90-96.
- Bowles, S., and H. Gintis, 2002. “‘Social Capital’ and Community Governance.” *Economic Journal* 112(487).
- Caiado, R. G. G., Leal Filho, W., Quelhas, O. L. G., de Mattos Nascimento, D. L., & Ávila, L. V. (2018). A literature-based review on potentials and constraints in the implementation of the sustainable development goals. *Journal of cleaner production*, 198, 1276-1288.
- Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51.
- Carmo, H. & Ferreira, M. (2015). *Metodologia da investigação: guia para a autoaprendizagem*, Lisboa, Universidade Aberta, 3ª edição aumentada, versão em e-book.
- Catton Jr, W. R., & Dunlap, R. E. (1978). Environmental sociology: A new paradigm. *The american sociologist*, 41-49.
- Caulier-Grice, J., Kahn, L., Mulgan, G., Pulford, L., & Vasconcelos, D. (2010). Study on social innovation. *The Social Innovation exchange (SIX) and the Young Foundation for the Bureau of European Policy Advisers. Bureau of European Policy Advisers, Young Foundation.– 2010.–P, 127.*
- CEC (2001) European Governance: A White Paper, European Commission, Brussels.
- Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Portugal.
<https://saladeimprensa.ces.uc.pt/index.php?col=canalces&id=31385#.YHcv7i35S3W>
- Change and Economic Performance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Chu, V., & Luke, B. (2020). A participatory approach: Shifting accountability in microenterprise development. *Financial Accountability & Management*.
- Churi, L., Vasconcelos, A., & dos Santos, R. P. (2019, November). An observational study on the challenges faced by actors in a social innovation ecosystem. In *Proceedings of*

- the 11th International Conference on Management of Digital EcoSystems (pp. 219-223).
- COM, (2010). EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. *Comissão Europeia*. Bruxelas, 2010. Versão portuguesa: https://www.compete2020.gov.pt/admin/fileman/Uploads/Documents/Estrategia_europa2020.pdf.
- Corbetta, P. (2003). *Social research: Theory, methods and techniques*. Sage.
- Coutinho, C (2019). Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas. Teoria e Prática. Coimbra, Almedina. 2ª edição.
- Creech, H. (2012). Sustainable development timeline. *International Institute of Sustainable Development*, 1-4.
- Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into practice*, 39(3), 124-130.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2015. Can You Recognize a Paradigm When You See One? Defining and Measuring Paradigm Shift. *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. John Hogan and Michael Howlett, 43– 60. Studies in the Political Economy of Public Policy. London: Palgrave Macmillan UK.
- Daly, H. E. (2004). Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Ambiente & sociedade*, 7(2), 197-202.
- Davidson, K. (2014). A typology to categorize the ideologies of actors in the sustainable development debate. *Sustainable Development*, 22(1), 1-14.
- Delmas, M. A., & Burbano, V. C. (2011). The drivers of greenwashing. *California management review*, 54(1), 64-87.
- Dias, Joana & Partidário, Maria (2020). Social Innovation in Portugal: where we are and what are we doing. *Spaces for Sustainable Social Innovation*. 25th APDR Workshop Compreendendo os Desafios Contemporâneos para o Desenvolvimento Regional.
- Dias, R. C., Seixas, P. C., & Lobner, N. (2020). Sustainable Development and Ecological Modernization: Boundary Discourses between “Strong” and “Weak” Approaches. *Journal of Sustainable Development*, 13(4).
- Doulton H, Brown K. (2009). Ten years to prevent catastrophe? Discourses of climate change and international development in the UK press. *Global Environ Change* 19:191–202.
- Dryzek, J. S. (2005). *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford University Press. Oxford.
- Dunlap, R. E. (2008). The new environmental paradigm scale: From marginality to worldwide use. *The Journal of environmental education*, 40(1), 3-18.
- Dunlap, R. E., Van Liere, K. D., Mertig, A. G., & Jones, R. E. (2000). New trends in measuring environmental attitudes: measuring endorsement of the new ecological paradigm: a revised NEP scale. *Journal of social issues*, 56(3), 425-442.
- Dworkin, S. L. (2012). Sample size policy for qualitative studies using in-depth interviews. *Archives of sexual behavior*, 41, 1319-1320.
- Edmiston, D. (2015). EU Public Policy, Social Innovation and Marginalisation: Reconciling ambitions with policy instruments. *CRESSI Working Paper Series 18/2015*. University of Oxford.

- Edwards-Schachter, M., & Wallace, M. L. (2017). 'Shaken, but not stirred': Sixty years of defining social innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, 119, 64-79.
- Eichler, G. M., & Schwarz, E. J. (2019). What sustainable development goals do social innovations address? A systematic review and content analysis of social innovation literature. *Sustainability*, 11(2), 522.
- Feindt, P. H., & Oels, A. (2005). Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 161-173.
- Ferreira, P. (2020a). Portugal e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. *Plataforma Portuguesa das ONGD*. Lisboa. Agosto 2020
- Ferreira, P. (2020b). Rumo A 2030: Os Municípios e os Objetivos De Desenvolvimento Sustentável. *Instituto Marquês de Valle Flor*. Lisboa. Março 2020
- Ferreira, S. (2018). Os Títulos de Impacto Social e a Financeirização da Intervenção Social. *Le Monde Diplomatique*. Ed. Portuguesa, Abril 2018. Disponível a 3 março 2020 em <https://www.researchgate.net/publication/329659616>.
- Forestier, O., & Kim, R. E. (2020). Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal prioritization by national governments and implications for global governance. *Sustainable Development*, 28(5), 1269-1278.
- Foroudi, P., Akarsu, T. N., Marvi, R., & Balakrishnan, J. (2021). Intellectual evolution of social innovation: A bibliometric analysis and avenues for future research trends. *Industrial Marketing Management*, 93, 446-465.
- Fougère, M., Segercrantz, B., & Seeck, H. (2017). A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse:(Re) legitimizing neoliberalism. *Organization*, 24(6), 819-843.
- Frazão, N., Carvalho, I. L., & Carlos, F. (2015). Social Innovation in Cidadania Ativa Programme Projects. *Lisboa: Calouste Gulbenkian Foundation*.
- Friedmann, J., & Weaver, C. (1979). *Territory and function: The evolution of regional planning*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Galego, D., Moulart, F., Brans, M., & Santinha, G. (2021). Social innovation & governance: a scoping review. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 1-26.
- Gallie, W. B (1956), 'Essentially Contested Concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56 (1955-1956), 167-98.
- Godin, B. (2012). Social Innovation: Utopias of Innovation from c. 1830 to the Present. *Project on the Intellectual History of Innovation Working Paper*, 11, 1-5.
- Gowdy, J., & Erickson, J. (2005). The approach of ecological economics. *Cambridge Journal of Economics*, 29(2), 207-222.
- Grix, J. (2002) Introducing students to the generic terminology of social research. *Politics*, 22(3):175-186.
- Grupo de Trabalho Português para o Investimento Social (2015). *Relatório Final: Novas Abordagens para Mobilizar Financiamento para a Inovação Social em Portugal*. http://taskforce.maze-impact.com/wp-content/uploads/2015/08/PT_Final-report.pdf.
- Guerra, J. (2011). Municípios, participação e sustentabilidade: dinâmicas locais de imperativos globais.

https://vpn.uab.pt/https/repositorio.ul.pt/bitstream/10451/4755/6/ulsd061627_td_tete.pdf.

- Guerra, J., Nave, J., & Schmidt, L. (2004). Agenda 21 Local: Autarcas, participação e desenvolvimento sustentável. In *Actas do V Congresso Português de Sociologia*.
- Guerra, J., Schmidt, L., & Lourenço, L. B. (2019). From Local Agenda 21 to a localized Agenda 2030—the Portuguese and Brazilian cases in perspective. *Community Development, 50*(3), 352-367.
- Gugelev, A., & Stern, A. (2015). What's your Endgame. *Stanford Social Innovation Review, 13*(1), 40-47.
- Gupta, P., Chauhan, S., Paul, J., & Jaiswal, M. P. (2020). Social entrepreneurship research: A review and future research agenda. *Journal of Business Research, 113*, 209-229.
- Habisch, A., & Aduai, C. R. L. (2013). A social capital approach towards social innovation. *Social innovation: Solutions for a sustainable future*, 65-74.
- Hacking, T. (2019). The SDGs and the sustainability assessment of private-sector projects: Theoretical conceptualisation and comparison with current practice using the case study of the Asian Development Bank. *Impact Assessment and Project Appraisal, 37*(1), 2-16.
- Hajer, M., & Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of environmental policy & planning, 7*(3), 175-184.
- Hamalainen, Timo J. and Risto Heiskala, eds. (2007). *Social Innovations, Institutional*
- Harris, J. M. (2000). Basic principles of sustainable development. *Dimensions of Sustainable Development, 21-41*.
- Haskell, L., Bonnedahl, K. J., & Stål, H. I. (2021). Social innovation related to ecological crises: A systematic literature review and a research agenda for strong sustainability. *Journal of Cleaner Production, 325*, 129316.
- Hege, E., & Demailly, D. (2018). NGO mobilisation around the SDGs. *Studies, 1*, 18.
- Heras-Saizarbitoria, I., Urbieto, L., & Boiral, O. (2022). Organizations' engagement with sustainable development goals: From cherry-picking to SDG-washing?. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 29*(2), 316-328.
- Hickel, J. (2016). The true extent of global poverty and hunger: questioning the good news narrative of the Millennium Development Goals. *Third World Quarterly, 37*(5), 749-767.
- Hopwood, Mellor & O'Brien (2005). Sustainable Development: Mapping Different Perspectives, *Sustainable Development, 13*: 38-52.
- Howaldt, J. (2019). Rethinking Innovation: Social Innovation as Important Part of a New Innovation Paradigm. *Atlas of Social Innovation. 2nd Volume-A World of new Practices*, 16-20.
- Howaldt, J., & Hochgerner, J. (2018). Desperately seeking: A shared understanding of social innovation. *Atlas of Social Innovation—New Practices for a Better Future; Howaldt, J., Kaletka, C., Schröder, A., Zirngiebl, M., Eds*, 17-21.
- Howaldt, J., Domanski, D., & Kaletka, C. (2016). Social Innovation: towards a new innovation paradigm. *RAM. Revista de Administração Mackenzie, 17*, 20-44.

- Howard, J., & Wheeler, J. (2015). What community development and citizen participation should contribute to the new global framework for sustainable development. *Community Development Journal*, 50(4), 552-570.
- Hubert, A. (2011). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union, the Bureau of European Policy Advisers*. Disponível em: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.
- Hubert, A. (2011). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union, the Bureau of European Policy Advisers*. Disponível em: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.
- Hugé, J., Waas, T., Dahdouh-Guebas, F., Koedam, N., & Block, T. (2013). A discourse-analytical perspective on sustainability assessment: interpreting sustainable development in practice. *Sustainability science*, 8(2), 187-198.
- Hulgård, L., & Ferreira, S. (2019). Social innovation and public policy. *Howaldt J., kaletka C., Schröder A., zirngiebl M.(eds), Atlas of social innovation. 2nd volume—A world of new practices. oekom verlag GmbH: Munich*.
- IES-SBS Social Investment Lab (2014). Investment Readiness In The Social Sector. Research Note number 4. Disponível em: <http://www.investmentosocial.pt/>.
- Ilie, E. G., & Daring, R. (2012). *An analysis of social innovation discourses in Europe: concepts and strategies of social innovation*.
- Instituto Nacional de Estatística – INE. (2020). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Indicadores para Portugal: 2010-2019*. Lisboa. INE, 2020. Disponível em: <https://www.ine.pt/xurl/pub/434725779>>. ISSN 2184-2264. ISBN 978-989-25-0532-9.
- IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources), 1980. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development I*. UCN-UNEP- WWF, Gland, Switzerland.
- Kannampuzha, M., & Hockerts, K. (2019). Organizational social entrepreneurship: Scale development and validation. *Social enterprise journal*.
- Kemp, R., Parto, S., & Gibson, R. B. (2005). Governance for sustainable development: moving from theory to practice. *International journal of sustainable development*, 8(1-2), 12-30.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.
- Lateef, K. S. (2016). Evolution of the World Bank's thinking on governance.
- Latouche, S. (2003, June). Sustainable development as a paradox. In *Symposium Baltic Sea*.
- Lauria, M., & Slotterback, C. S. (Eds.). (2020). *Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*. Routledge.
- Leipold, S., Feindt, P. H., Winkel, G., & Keller, R. (2019). Discourse analysis of environmental policy revisited: traditions, trends, perspectives.
- Lele, S. (2013). Rethinking sustainable development. *Current History*, 112(757), 311-316.
- Lesemann, F. (2012). Social innovation, informality and social sciences. *CSI Challenge Social Innovation*, (23), 1-9.
- Lozano, R. (2014). Interviews. Apresentação em slides de uma palestra apresentada na Universidade Nova de Lisboa.

https://elearning.uab.pt/pluginfile.php/920286/mod_resource/content/1/Lozano.%202014.%20Interviews.pdf.

- MacCallum, D., Moulart, F., Hillier, J., & Haddock, S. V. (Eds.). (2009). Social innovation and territorial development. Farnham: Ashgate.
- Maduro, M., Pasi, G., & Misuraca, G. (2018). Social impact investment in the EU. *Financing strategies and outcomes oriented approaches for social policy innovation: narratives, experiences, and recommendations. JRC Science for Policy Report*.
- Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social (MIES). (2015). 1ª Fase. www.mies.pt.
- Marshall, B., Cardon, P., Poddar, A., & Fontenot, R. (2013). Does sample size matter in qualitative research?: A review of qualitative interviews in IS research. *Journal of computer information systems*, 54(1), 11-22.
- Massey, A & Johnston-Miller, K 2016, 'Governance: public governance to social innovation?', *Policy and Politics*, vol. 44, no. 4, pp. 663-675. <https://doi.org/10.1332/030557314X14042230109592>
- McGowan, K., Westley, F., & Tjörnbo, O. (2017). The history of social innovation. In *The evolution of social innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Meadowcroft, J. (2007). Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3-4), 299-314.
- Megre, R., Martins, M. A., & Salvado, J. C. (2012). ES+ methodology: Mapping social entrepreneurship. *ACRN Journal of Entrepreneurship Perspectives*, 1(1), 97-110.
- Mehmood, A. (2016). Institutional forms of social innovation. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*, Vol. 10, Issue 2 (July).
- Meira, D. A. (2013). A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: do projeto ao texto final. *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 21-52.
- Meister Broekema, P., Horlings, L. G., & Bulder, E. A. M. (2021). Understanding the value of co-creation for social innovation interpretations of social innovation and co-creation in European policy-related documents between 1995 and 2018. *Innovation: the European journal of social science Research*, 1-18.
- Meuleman, L., & Niestroy, I. (2015). Common but differentiated governance: A metagovernance approach to make the SDGs work. *Sustainability*, 7(9), 12295-12321.
- Millard, J. (2018). How social innovation underpins sustainable development. *Atlas of Social Innovation: New Practices for a Better Future; Howaldt, J., Kaletka, C., Schröder, A., Zirngiebl, M., Eds*, 41-43.
- Monteiro, A. (2019). Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: a propósito do programa nacional para a coesão territorial. *Territórios do interior, coesão territorial e modelos de governança: a propósito do programa nacional para a coesão territorial*, (19), 127-151.
- Moore, M. L., Westley, F. R., Tjornbo, O., & Holroyd, C. (2012). The loop, the lens, and the lesson: using resilience theory to examine public policy and social innovation. In *Social innovation*(pp. 89-113). Palgrave Macmillan, London.
- Morais, M. S. (2013). *As bibliotecas itinerantes como veículo de aproximação às comunidades de meio rural: o caso da Biblioteca Andarilha: extensão móvel da Biblioteca Municipal de Beja* (Doctoral dissertation).
- Morse, J. M. (2000). Determining sample size. *Qualitative health research*, 10(1), 3-5.

- Mota, J.C. (fevereiro 2020). Democracia “bottom-linked”. *José Carlos Mota – Works*.
<https://jcmotaworks.wordpress.com>.
- Mota, J.C. (2022). Ecosistema de Inovação Social Portugal (PowerPoint slides). Estratégia Nacional para o Investimento e Inovação Social: Agenda para o Impacto 2030.
- Moulaert, F. (2020). *A Era da Colaboração, Contributos para uma Agenda Transformadora*. V Conferência Internacional do Fórum para a Governação Integrada. 30 e 31 de janeiro 2020, Lisboa.
- Moulaert, F., & Mehmood, A. (2020). Towards a social innovation (SI) based epistemology in local development analysis: lessons from twenty years of EU research. *European Planning Studies*, 28(3), 434-453.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Van den Broeck, P., & Garcia, M. (2019). Bottom-linked governance and socially innovative political transformation.
- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2005). Towards alternative model (s) of local innovation. *Urban studies*, 42(11), 1969-1990.
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., & Leubolt, B. (2017). *Social innovation as a trigger for transformations-the role of research*. Publications Office of the European Union.
- Mulgan, G. (2006). The Process of Social Innovation. *innovations / spring 2006*. pp. 145-162.
- Mulgan, G. *The Conversation* (Outubro,2019). “Technology will not save us from climate change, but imagining new forms of society will”. Disponível a 3/12/2019 em <https://phys.org/news/2019-10-technology-climate-society.html>.
- Mumford, M. D. (2002). Social innovation: ten cases from Benjamin Franklin. *Creativity research journal*, 14(2), 253-266.
- Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). The open book of social innovation. The young foundation. *The Young Foundation, NESTA, UK*.
- Neumayer, E. (2003). *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*. Edward Elgar Publishing.
- Nijnik, M., Secco, L., Miller, D., & Melnykovich, M. (2019). Can social innovation make a difference to forest-dependent communities?. *Forest Policy and Economics*, 100, 207-213.
- Nilsson, M., Griggs, D. & Visbeck, M. (2016). Policy: Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature* 534, 320–322 (2016) doi:10.1038/534320.
- Novikau, A. (2016). The evolution of the concept of environmental discourses: is environmental ideologies a useful concept?. In *Western Political Science Association 2016 Annual Meeting Paper*.
- O’Riordan, T. (1999). From environmentalism to sustainability. *Scottish Geographical Journal*, 115(2), 151-165.
- O’Riordan, T., McGowan, A. H., Cutter, S., Hamann, R., & Lahsen, M. (2020). Reframing Sustainability in the Emergent Age. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 62(6), 2-7.
- OECD (2005) Modernising Government: The Way Forward, Paris: OECD.
- OECD (2011). Fostering Innovation to Address Social Challenges. *Workshop Proceedings*.

- Olsson, P., Moore, M. L., Westley, F. R., & McCarthy, D. D. (2017). The concept of the Anthropocene as a game-changer: a new context for social innovation and transformations to sustainability. *Ecology and Society*, 22(2).
- Pacheco, A. S. V. (2016). Inovação social em organizações da economia solidária: as experiências de Brasil e Portugal.
- Parente, C., Marcos, V., & Quintão, C. (2015). 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.
- Parente, C., Santos, M., Chaves, R. R., & Costa, D. (2011). Empreendedorismo social: contributos teóricos para a sua definição.
- Parente, C., Santos, M., Marcos, V., Costa, D., & Veloso, L. (2012). Perspectives of social entrepreneurship in Portugal: Comparison and contrast with international theoretical approaches. *International Review of Social Research*, (2), 113-134.
- Parra, C. (2013). 10. Social sustainability: a competing concept to social innovation?.
- Pel, B., Haxeltine, A., Avelino, F., Dumitru, A., Kemp, R., Bauler, T., ... & Jørgensen, M. S. (2020). Towards a theory of transformative social innovation: A relational framework and 12 propositions. *Research Policy*, 49(8), 104080.
- Periac, F., David, A., & Roberson, Q. (2018). Clarifying the interplay between social innovation and sustainable development: a conceptual framework rooted in paradox management. *European Management Review*, 15(1), 19-35.
- Pezzey, J. (1992). *Sustainable development concept: An economic analysis*. The World Bank.
- Phillips, W., Lee, H., Ghobadian, A., O’regan, N., & James, P. (2015). Social innovation and social entrepreneurship: A systematic review. *Group & Organization Management*, 40(3), 428-461.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2019). *Governance, politics and the state*. Red Globe Press.
- Pinto, H. (2020). Recensão de Backhaus, J., Genus, A., Lorek, S., Vadovics, E., & Wittmayer, J. M. (Eds.). (2017). Social innovation and sustainable consumption: Research and action for societal transformation. Routledge. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 40 (Jun/2020), pp. 249 – 252.
- Pinto, H., Nogueira, C., Guerreiro, J. A., & Sampaio, F. (2021). Social innovation and the role of the state: learning from the Portuguese experience on multi-level interactions. *World*, 2(1), 62-80.
- Pires, R. (2015). *O que é a inovação social? Aproximação ao conceito na sua relevância para os Direito Social, Financeiro e Fiscal*. nº 1/BD/iLab/Cedis/2015. Disponível a 2/3/2020 em <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos/>.
- PIS (2019). <https://inovacaosocial.portugal2020.pt>.
- Pol, E., & Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term?. *The Journal of socio-economics*, 38(6), 878-885.
- Pollitt, C., and P. Hupe. 2011. “Talking about Government: The Role of Magic Concepts.” *Public Management Review* 13 (5): 641–658. doi:10.1080/14719037.2010.532963.

- Portes, A. (2000). Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, problemas e práticas*, (33), 133-158.
- Portugal Inovação Social (2019). <https://inovacaosocial.portugal2020.pt>.
- Pulford, L. (2018). Networks and capacity building in social innovation. *Atlas of Social Innovation. New Practices for a Better Future, Dortmund: Sozialforschungsstelle, TU Dortmund University*.
- Putnam, Robert D. (1996) *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Quental, N., Lourenco, J. M., & Da Silva, F. N. (2011). Sustainable development policy: goals, targets and political cycles. *Sustainable Development*, 19(1), 15-29.
- Quintão, C., & Martinho, A. L. (2018). Crónicas da Iniciativa Portugal Inovação Social. Aprofundamento Crítico do Debate a Propósito do Fundo de Inovação Social. *Cooperativismo e economia social*, (40).
- Ramos, C. (2019). Conta Satélite da Economia Social 2016 e Inquérito ao Trabalho Voluntário 2018. In Pitacas & Reto (org.), 2020. *A Economia Social Numa Visão Plural* (p. 24 e 25). CIRIEC Portugal.
- Redclift, M. (2005). Sustainable development (1987–2005): an oxymoron comes of age. *Sustainable development*, 13(4), 212-227.
- Repo, P., & Matschoss, K. (2019). Social innovation for sustainability challenges. *Sustainability*, 12(1), 319.
- Reynolds, S., Gabriel, M., & Heales, C. (2016). Social innovation policy in Europe: where next. *Social Innovation Community*.
- Robinson, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological economics*, 48(4), 369-384.
- Rodrigues, M., & Araújo, L. (2017). Modelos de Análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*. n.º 83, pp. 11-35.
- Sá, J. (2015). *Inovação Social, Capital Social e Desenvolvimento*. nº 2/BD/iLab/Cedis/2015. Disponível a 2/3/2020 em <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/artigos-dogmaticos/>.
- Sabato, S., Vanhercke, B., & Verschraegen, G. (2017). Connecting entrepreneurship with policy experimentation? The EU framework for social innovation. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30(2), 147-167.
- Sachs, J. D. (2012). From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet*, 379(9832), 2206-2211.
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. New York: Columbia University Press.
- Sachs, J. D., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N., & Rockström, J. (2019). Six transformations to achieve the sustainable development goals. *Nature Sustainability*, 2(9), 805-814.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Durand-Delacre, D. and Teksoz, K. (2016): An SDG Index and Dashboards – Global Report. *Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)*. New York.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students*, Pearson Education Limited, 5ª edição.

- SCU - Science Communication Unit, University of the West of England, Bristol (2014). *Science for Environment Policy In-depth Report: Social Innovation and the Environment*. Report produced for the European Commission DG Environment, February 2014. <http://ec.europa.eu/science-environment-policy>.
- Silva, A. & Pinto, José., org., (1986). *Metodologia das ciências sociais*. Porto, Afrontamento.
- Sneddon, C., Howarth, R. B., & Norgaard, R. B. (2006). Sustainable development in a post-Brundtland world. *Ecological economics*, 57(2), 253-268.
- Soromenho-Marques, V. (2005). *Metamorfoses – Entre o colapso e o Desenvolvimento Sustentável*. Mem Martins. Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, V. (2020). *Na encruzilhada de uma nova habitação da terra*. UAb. Disponível em www.viriatorosoromenho-marques.com.
- Szetey, K., Moallemi, E. A., Ashton, E., Butcher, M., Sprunt, B., & Bryan, B. A. (2021). Co-creating local socioeconomic pathways for achieving the sustainable development goals. *Sustainability science*, 16, 1251-1268.
- U. N. (2015b). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org>.
- U.N. (2015a). *Millennium Development Goals Report 2015*. [https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)
- U.N. (2020). *The Sustainable Development Goals Report 2020*.
- Vale, A. (2010) Um novo paradigma para a intervenção social. In Vale, A., Henriques, J. M. & Nunes, M.C. (2010) *Para uma Nova Intervenção Social*, Lisboa, Gabinete de Gestão EQUAL.
- van Zeijl-Rozema, A., Cörvers, R., Kemp, R., & Martens, P. (2008). Governance for sustainable development: a framework. *Sustainable Development*, 16(6), 410-421.
- Vasconcellos Oliveira, R. (2021). Social Innovation for a Just Sustainable Development: Integrating the Wellbeing of Future People. *Sustainability*, 13(16), 9013.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333-1357.
- Vos, R. O. (2007). Defining sustainability: a conceptual orientation. *Journal of Chemical Technology & Biotechnology: International Research in Process, Environmental & Clean Technology*, 82(4), 334-339.
- WCED - World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.
- Weaver, P. M., & Kemp, R. (2017). A Review of Evaluation Methods Relevant for Social Innovation.
- Westley, F., & Antadze, N. (2010). Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact. *Innovation Journal*, 15(2).
- Yunus, M. (2008). Social business entrepreneurs are the solution. In A. Nicholls (Ed.) *Social Entrepreneurship: new models of sustainable social change* (39-44). New York: Oxford University Press.

Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O., & Shulman, J. M. (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of business venturing*, 24(5), 519-532.

ANEXO I
GUIÕES DAS ENTREVISTAS

GUIÃO ENTREVISTA EMPREENDEDORES (EE)

1 - Identificação – nome, idade, género e cargo (desde quando).

2 - Descrição genérica da entidade e da sua atividade profissional – funções desempenhadas.

3 - Descrição do projeto de inovação social – o que é, como começou ideia (condições de contexto), como tomou conhecimento da PIS. Razões para procurar investidor autárquico, procurou outros investidores? Montantes sugeridos por quem?

4 – Qual o apoio PIS? Dificuldades na candidatura?

5 – Definição genérica de IS e relativamente ao projeto em causa (qual a novidade na abordagem, problema social a que se dirige, ideia de valor social criado, capacidade de integração dos diferentes atores, replicabilidade).

6 – Definição de desenvolvimento sustentável (conceito, outras atividades com vista à implementação da agenda, pertence a alguma rede).

7 – Causalidade entre o projeto e DS – existe? (relação direta aos ODS, perceção dos impactos, justiça intergeracional, novas formas de governança colaborativa)

8 – Histórico de empreendedorismo em IS relativamente a este projeto – foi o primeiro, houve outros anteriores/posteriores. Projetos de IS sem ser declarados como tal?

9 – Candidatura a prémios? Quais os argumentos valorativos?

10 – Impactos estão a ser avaliados no DS local; vão ser avaliados? Perceção – quais os resultados.

11 – Contribuiu para a promoção de um “mercado” local de inovação social – há outros empreendedores, procuraram ajuda? Mais fácil encontrar investidores ou depende ainda muito do investimento da PIS. Autarquia pode autonomizar? Quais os contributos para definição de política pública autárquica.

12 – Identifica Teoria de Mudança?

GUIÃO ENTREVISTA AUTARQUIAS (EA)

- 1 - Identificação – nome, idade, género e cargo (data de eleição + é do partido ou técnico)
- 2 - Descrição genérica da atividade profissional – funções
- 3 - Descrição do projeto de is – o que é, como tomou conhecimento do projeto e do PIS. Razões para a valorização e investimento – condições de contexto.
- 4 – Definição de IS genérica e relativamente ao projeto em causa (qual a novidade na abordagem, problema social a que se dirige, ideia de valor social criado, capacidade de integração dos diferentes atores, replicabilidade).
- 5 – Definição de desenvolvimento sustentável (conceito, atividades com vista à implementação da agenda, pertence a alguma rede/avaliação e modelo de governança adotado para o DS).
- 6 – Causalidade entre o projeto e DS – existe (relação direta aos ODS, perceção dos impactos, justiça intergeracional, novas formas de governança colaborativa)
- 7 – Histórico de investimento em IS relativamente a este projeto – foi o primeiro, outros investimentos anteriores/posteriores. Investimento em IS sem ser declarado como tal?
- 8 – Foi argumento na campanha 2021? Quais os argumentos valorativos?
- 9 – Modelo de governação para a IS – quem fica, estrutura modificada?
- 10 – Impactos estão a ser avaliados no DS local, vão ser avaliados? Perceção – quais os resultados.
- 11 - Promoção de um “mercado” local de inovação social – outros empreendedores – privados e contributos para definição de política pública autárquica

ANEXO II

FICHAS DAS ENTREVISTAS POR REGIÃO

Incluem resumo das características mais relevantes da operação (ficha constante na página online da PIS) e notas dos contactos efetuados.

FICHAS NORTE

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor €	Ano	Posição
Um por T@dos	Inclusão Social	Ass. Leque	Vila Nova de Gaia	203.401	2018	1º
Porto Sentido	Inclusão Social	SAOM, SCM Porto; Franciscanas	Porto	202.001	2019	3º

1 - Um por Tod@s

É um projeto inovador que tem como objetivo combater o individualismo e a iliteracia emocional e social, que conduzem intolerância e à segregação de pessoas com deficiência. Através da realização de programas de TV, rádio, salas de inclusão, grupos de ópera e workshops inclusivos nos agrupamentos de escolas, os alunos serão os próprios agentes ativos na construção de conhecimentos e na mudança de paradigma para a cidadania e inclusão social.

Empreendedor

Associação Leque foi contactada por email e telefone, nunca respondeu. O projeto mudou de “mãos” com a saída da Celmira Macedo da Associação Leque, que o havia concebido. De acordo com responsável PIS, a Celmira seria a empreendedora social que deveria ser entrevistada sobre a visão do projeto. Sem resposta da associação falei com Celmira por telefone (28/11/22). Aceitou conversar sobre projeto mantendo o anonimato e não sendo gravada.

Autarquia

Contactada através da ativadora PIS Norte. Primeiro contacto com vereadora de ação social que encaminhou para a chefe de divisão de ação social, Susana Lacerda, entrevista marcada para dia seguinte por videoconferência – realizada a 17/11/22.

2 - Porto Sentido

Concetualiza um vasto leque de respostas, adequadas às necessidades das pessoas que se encontram em situação de desabrigo, ajudando-as num processo de reinserção social, tendo em conta todas as dimensões da pessoa, através de uma intervenção com base

numa visão humanista, holística e participada, tendo como desiderato, a reintegração e autonomização plena da pessoa que viveu em situação de sem-abrigo.

Empreendedor

Luísa Neves, vice-presidente da SAOM, contactada por telefone, aceitou a entrevista, que foi imediatamente agendada por videoconferência para 27 de outubro 2022. A 25 de outubro 2022 – assisti à apresentação dos resultados provisórios do projeto no Fórum NPISA, em Leiria (registo fotográfico dos slides de apresentação).

Autarca

Contactei o vereador da ação social, Fernando Paulo telefonicamente a 3/11/22, aceitou prontamente a fazer a videoconferência, agendada para dia 10/11. Enviou documentação logo de seguida, incluindo a Carta de compromisso de Inovação Social do Porto.

FICHAS CENTRO

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor €	Ano	Posição
Educação Gamificada	Educação	Gardunha21	Fundão	188.152	2016	2º
Museu na Aldeia	Inclusão Social	SAMP – Sociedade Artística e Musical de Pousos	Leiria	171.152	2019	3º

1 – Educação Gamificada

O projeto propõe uma abordagem inovadora ao sistema educativo nacional, incorporando as principais características dos jogos digitais em processos contemporâneos de ensino-aprendizagem (Challenge Based Learning), no sentido de conduzir os alunos e professores a um processo imersivo de pesquisa constante, de procura do conhecimento e de construção sensorial, contribuindo para uma formação alargada e orientada pela motivação pessoal e coletiva.

https://www.google.pt/search?q=educacao+gamificafa+fundao+&client=safari&channel=iphone_bm&biw=375&bih=543&tbm=vid&sxsr=ALiCzsbIsOYAfM-j1yKNeHp_GA78gLbBMA%3A1653559675994&ei=e1GPYumZPL-

[L9u8Pp4qe2Ao&oq=educacao+gamificafa+fundao+&gs_lcp=ChBtb2JpbGUtZ3dzLXZpZGVvEAMyBwghEAoQoAEyBwghEAoQoAEyBwghEAoQoAEyBwghEAoQoAE6BwgjELACECc6BQgAEKIEOgYIABAeEBZQgAhYuxlg6iFoAHAAeACAAdkBiAG9CZIBBTauOC4xmAEAoAEBqgEQbW9iaWxlLWd3cy12aWRlb8ABAQ&sclient=mobile-gws-video#fpstate=ive&vld=cid:493b9884,vid: NIOc4zMxy4,st:0](https://www.agc.sg.mai.gov.pt/details?id=397836)
<https://agc.sg.mai.gov.pt/details?id=397836>

Autarquia e empreendedor:

Entrevista realizada a 25/07/2022, nas instalações da CM Fundão com PCM, Paulo Fernandes e técnicos da Gardunha 21 (ambos assistiram às respetivas entrevistas). As entrevistas foram marcadas pela aceleradora da PIS para a região centro, Alexandra Neves, que esteve presente.

Entrevistas Gardunha 21 - Carla Duarte, funcionária do município e deu apoio na candidatura à Gardunha 21. Nélia Trindade, técnica, esteve no processo de operacionalização nas escolas. Ricardo Gonçalves, na altura o chefe de gabinete do PCM, agora diretor da Gardunha 21.

2 - Museu na Aldeia

Oferece um programa artístico e cultural diferenciador que leva peças de museu à aldeia para serem reinterpretadas e posteriormente a aldeia vir ao Museu apresentar o seu momento cultural. Este programa tem por objetivo reduzir a solidão dos idosos de territórios com baixa densidade populacional.

<https://www.samp.pt/samp-play/samp-projeto-museu-na-aldeia-teaser/>

<https://youtu.be/-q4RGBLDYKM>

Empreendedor

Entrevista realizada a 29/7/2022, por vídeo-conferência. Gabriela da Rocha, museóloga do projeto (faz a ponte técnica e museológica entre os museus e as aldeias). Raquel Gomes, coordenadora dos projetos da SAMP (158 anos de existência) no âmbito social e comunitário (está há 20 anos da associação).

Autarquia

Entrevista realizada presencialmente na autarquia a 28/7/2022 com vereadora Ana Valentim - ação social e cultura e presidente do Município, Gonçalo Lopes, agendada por Alexandra Neves da PIS, que assistiu.

Gonçalo Lopes (1975) é licenciado em economia.

FICHAS ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor €	Ano	Posição
Bytes4future	Emprego	Fundação Aga Khan	Sintra	123.046	2019	1º
Cascais a Sorrir	Saúde	Mundo a Sorrir	Cascais	91.029	2019	5º

1 - O Bytes4Future é um projeto promovido pela Fundação Aga Khan em parceria com a Wannaplayer Unipessoal que pretende dar resposta a jovens NEET, dos 18 aos 29 anos, do concelho de Sintra de contextos socialmente vulneráveis, através da capacitação para as competências do futuro e digitais, facilitadoras da sua integração e permanência no mercado de trabalho e no estabelecimento de percursos de vida que favoreçam a sua integração social.

<https://www.bytes4future.pt>

<https://cm-sintra.pt/atualidade/solidariedade-social/projeto-bytes4future-com-inscricoes-abertas>

Empreendedor:

Entrevista com Ana Carina Larsen responsável da fundação Aga Khan pelo projeto.

Contactada por email, sugeriu entrevista via teams a 21/6/22. Projeto terminou posteriormente, a 31 dezembro 2022.

Resultados provisórios a 24/6/22 (enviados pela própria):

- 7 edições de Aceleração
- 3 edições de Bootcamp Avançado
- 193 jovens abrangidos (24 atualmente em formação)
- 90% de taxa de sucesso (integração profissional e continuidade de estudos)

Autarquia:

Entrevista com vereador responsável pela área solidariedade e inovação social, Eduardo Quinta Nova. Contactado telefonicamente a 27/6/22, aceitou gravar presencialmente dia 6/7/22 nos Paços do Concelho, adiada por mim (funeral). Entrevista remarcada e feita por videochamada a 26/7/2022.

2 - Cascais A Sorrir irá contribuir para o reconhecimento da educação da saúde oral como estratégia fundamental para a equidade e coesão social e para a melhoria da qualidade de vida e da saúde em geral das populações mais vulneráveis, promovendo a participação de crianças, adultos em idade ativa, pessoas portadoras de incapacidade e idosos, na construção de resultados em promoção da saúde oral com vista à capacitação individual e comunitária.

Empreendedor:

Entrevista com gestora das IES da Mundo a Sorrir, Bárbara Troca. Contactada telefonicamente a 27/6/22, aceitou gravar via teams no dia 7/7/22, uma vez que se encontra sediada no Porto. Psicóloga clínica muito qualificada e preparada para temas da inovação social e habituada a gerir candidaturas/projetos (sete no âmbito PIS/Mundo a Sorrir). Projeto termina a 30 de junho de 2023. Trabalha no Mundo a Sorrir desde o início, foi a primeira pessoa contratada, há 16 anos (outubro 2006). Assessora da direção e responsável departamento administrativo e financeiro. E é responsável pela gestão de 4 IES em curso, tendo já feito a gestão de 3 IES que já terminaram

Autarquia:

Primeiro contacto com chefe de gabinete do PCM Gonçalo Venâncio, remeteu a 2/6/22 para Ana Cadete, Chefe de Divisão de Promoção de Saúde e Bem Estar do Departamento Local Saúde e Solidariedade Social (CMC), que remeteu a 20/6/22 para arquiteta Isabel Pinho Gonçalves Diretora do Departamento de Coesão e Desenvolvimento Social). Contactada telefonicamente a 27/6/22, pediu para enviar perguntas antes de agendar entrevista. As perguntas foram respondidas por email de 4/7/2022 (ver abaixo), a entrevista realizada a 22/7/2022, presencialmente nas instalações do departamento municipal, com a presença do colega Ricardo Caldeira, responsável da Divisão de

Promoção da Saúde até final de 2021, tendo levado a cabo o apoio e o acompanhamento dos projetos da Mundo a Sorrir.

Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020-

2030 http://www.redesocialcascais.net/files/uploads/2019/12/PEDS_PRINT_SINGLEPAGE_S.pdf

GUIÃO ENTREVISTA – AUTARQUIA (e respostas por escrito de Cascais, posteriormente feitas ao vivo):

1 - Descrição do projeto de Inovação Social – o que é e como tomou conhecimento do projeto. Razões para a valorização e investimento autárquico.

O projeto foi apresentado diretamente pela Associação Mundo a Sorrir.

Sendo um projeto implementado em regime de voluntariado por profissionais médicos dentistas, considerou-se uma mais-valia a possibilidade de desenvolvimento de uma intervenção local com enfoque:

- Na educação e na literacia em saúde oral junto da comunidade escolar, através da introdução no espaço da escola da prática diária da escovagem de dentes aos alunos do 1º ciclo do ensino básico
- No tratamento e na reabilitação oral a grupos vulneráveis não abrangidos no âmbito do Plano Nacional de Saúde Oral. Em setembro de 2020 foi possível abrir um espaço CASO Cascais nas instalações da Academia da Saúde em Alcabideche. Este espaço está dotado dos recursos materiais e humanos para o tratamento e reabilitação oral.

2 – Definição genérica de Inovação Social adotada pela autarquia

Não temos nenhuma definição de conceito adotado formalmente pela Autarquia, no entanto deixo aqui algumas das que temos seguido para candidaturas ou pedidos de apoio financeiro:

“O conceito inovação social integra “novas ideias (produtos, serviços e modelos organizacionais) que simultaneamente satisfazem necessidades sociais e criam relacionamentos ou colaborações sociais, e promovem uma melhor utilização dos ativos e dos recursos. Por outras palavras, são inovações que são boas tanto para a sociedade como potenciam a capacidade da sociedade atuar”. The Young Foundation.

Criação de projetos inovadores/experimentais na área social que promova o desenvolvimento do território elegível:

- Projetos ou iniciativas que nunca foram desenvolvidas e que dão resposta às necessidades sociais do território
- Projetos ou iniciativas que já foram implementadas e tiveram sucesso (deram resposta às necessidades sociais do território) mas vão inovar na metodologia /processo (forma como intervêm no território)
- Projetos ou iniciativas experimentais e que dão resposta às necessidades sociais do território (piloto)

3 – Impactos percebidos/reais no desenvolvimento do território

O projeto com a Mundo a Sorrir permitiu:

- Ganhos na redução do índice de placa bacteriana por parte dos alunos abrangidos pela escovagem diária dos dentes em ambiente escolar
- Ganhos no aumento da prática de escovagem de dentes no domicílio
- Ganhos de literacia em saúde oral

4 – Causalidade entre o projeto e desenvolvimento sustentável – existe uma relação direta aos ODS, autarquia adotou novas formas de governança colaborativa?

O projeto da Mundo a Sorrir concorre de forma o ODS 3 – Saúde de qualidade, possibilitando:

- um aumento na resposta ao nível do tratamento e reabilitação em saúde oral;
- a acessibilidade a cuidados de saúde oral a munícipes com baixa condição sócio económica

5 – Histórico de investimento autárquico em Inovação Social – foi o primeiro projeto, existiram anteriores/outros financiamentos?

Não é o primeiro projeto.

Existem outros exemplos (Vela sem Limites, Cartão Mais Solidário, Apoios Complementares ao SAD entre outros)

6 – Modelo de governação autárquica para a IS – qual a estrutura/existe?

Assenta no modelo de governação colaborativa no contexto da Rede Social, que procura identificar áreas de intervenção com impacto na mudança das condições de partida, justificando o investimento da CMC

A Rede Social de cascais tem 119 membros e integra mais de 20 redes temáticas ou territoriais (plataformas, fórum, etc) com planos de ação partilhados.

7 – Existe a promoção de um “mercado” local de inovação social, com a chegada de outros empreendedores ou houve contributos para definição de política pública autárquica?

Existem momentos de promoção e de divulgação de iniciativas locais em torno da inovação social, que propiciam momentos de partilha de conhecimento e de inspiração.

FICHAS ALENTEJO

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor	Ano	Posição
Com_Vida	Inclusão Social	Centro Social N.Srª Graça	Beja	95.838	2018	2º
Hiverwork Social	Incubadora Inovação Social	Associação Tempos Brilhantes	Chamusca	69.044	2018	9º

1 – Com_Vida

COM_VIDA constitui-se como um serviço de proximidade para todo o concelho de Beja, com uma equipa multidisciplinar que visa a promoção de um Envelhecimento Activo numa conjugação de quatro componentes: a Promoção de Estilos de Vida Saudável; a Sociabilização - Promoção da Saúde Mental e Prevenção da Demência; a Monitorização da Qualidade de Vida e Bem-Estar e uma Plataforma Online de Planos Individuais de promoção de Actividades para o Bem-Estar.

Empreendedor

Entrevista com João Cascalheira, presidente do Centro Social Nossa Senhora da Graça (desde 2013). Contactado telefonicamente, aceitou de imediato a gravação da entrevista

por videoconferência (estava no Baleizão), realizada a 19/10/2022. Sugere como interlocutora na CM Beja, a vereadora Marisa Saturnino. Enviou de imediato avaliação e documentação sobre o projeto.

Autarca

Vereadora Marisa Saturnino, contactada a 19/10/2022 por telefone, não respondeu. Email enviado a 21/10/2022. Respondeu a 25/10, marcando para dia 7/11 por videoconferência. Vereadora é responsável pela ação social e também assistente social de formação.

2 - Hivework Social

É um projeto de promoção e apoio do empreendedorismo de base local, participativo, integrando pessoas em situação de desemprego com as necessidades e dinâmicas locais. Contribui para a sustentabilidade de projetos que surjam a partir da ligação das tradições à modernidade através de atividades intergeracionais, o apoio à criação de estruturas de apoio (oficina e loja colaborativa) e apoio técnico especializado.

Empreendedor

Contactado por telefone a 18/10/2022 o presidente da Associação Tempos Brilhantes, Jorge Bastos, aceitou a entrevista, que encaminhou para a responsável pela incubadora, Elisabete Eufémia. Entrevista realizada a 21/10/2022 por videoconferência. Enviou material sobre o projeto e contacto da vereadora responsável na CM Chamusca – aconselhou a vice-presidente Cláudia Moreira.

Autarca

Vice-presidente Cláudia Moreira, contactada por telefone e email. Respondeu rapidamente, entrevista agendada para 31 de outubro por videoconferência. Na entrevista esteve também presente o presidente da Câmara, Paulo Queimado.

FICHAS ALGARVE

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor	Ano	Posição
ECOS	Inclusão Social	SCM Albufeira	Albufeira	262.642	2019	1º
Academia IluminArte	Emprego	Ass. Satori 666	Loulé	108.572	2018	5ª

1 – Ecos

A iniciativa ECOS é um conjunto integrado de respostas, que alia a capacitação pessoal e social pela arte e cultura e consciência ambiental. É de âmbito concelhio (Albufeira) e tem como destinatários: 1º: indivíduos não empregados, com baixas condições de empregabilidade, p.e baixas competências pessoais e sociais; 2º: pessoas ou famílias com sobre-endividamento; 3º: pessoas e empresas com elevado sentido de responsabilidade social e ambiental.

2 – Academia IluminArte

Jovens NEET e em situação de risco e exclusão social, constitui um problema social para além de representam uma realidade crescente nos diversos contextos sociais. ILUMINART pretende capacitar e orientar os jovens para o autoconceito, adaptabilidade e conhecimento de contextos profissionais, tendo por base uma metodologia de educação não formal.

Referências Documentais:

1 – Notícias:

[-https://barlavento.sapo.pt/cultura/academia-iluminarte-da-associacao-satori-mostra-se-
hoje-em-loule](https://barlavento.sapo.pt/cultura/academia-iluminarte-da-associacao-satori-mostra-se-hoje-em-loule)

<https://www.avozdoalgarve.pt/d/o-desafio-da-associacao-artstica-satori/51863>

[https://www.maisalgarve.pt/noticias/regionais/19536-loule-academia-iluminarte-da-
associacao-satori-apresenta-mostra-dos-seus-projetos](https://www.maisalgarve.pt/noticias/regionais/19536-loule-academia-iluminarte-da-associacao-satori-apresenta-mostra-dos-seus-projetos)

2 – Redes Sociais

[https://www.facebook.com/pages/category/Arts---entertainment/Academia-IluminArte-
348556699351410/](https://www.facebook.com/pages/category/Arts---entertainment/Academia-IluminArte-348556699351410/)

3 – Página Autarquia

<https://associativismo.cm-loule.pt/associacao/2541/associacao-artistica-satori/quem-somos>

4 – Empreendedor

<https://ailuminarte.pt>

<https://casulouloule.com/projetos/iluminarte/>

Empreendedor:

Entrevista Tiago Guerreiro, diretor artístico da Academia Iluminarte/Satori. Contacto telefónico a 20/6/22, visita e entrevista realizadas presencialmente a 22/6/22.

Observação: é um “artista” autodidata, que viveu a experiência familiar de violência doméstica/pobreza/vida de bairro. Foi polícia do exército, o que lhe incutiu “regras”. Não faz ideia do que é inovação social. Pisa o risco na sua academia. A sede da associação, em Salir, fica localizada na terra da sua família, pelo que a oficina/espço de festas é aceite pela comunidade, onde é conhecido, ao contrário do que acontecia em Querença, onde estiveram inicialmente localizados (eram estranhos). A academia, localiza-se mesmo em frente à Câmara e o irmão, Cláudio, é quem gere as contas. Têm uma psicóloga que dá alguma credibilidade à operação.

O projeto terminou a 31 dezembro 2021, mas ainda não foi totalmente pago (à data), pelo que a associação diz ter problemas de financiamento – avançou com capital próprio para financiar o projeto.

Autarquia

O primeiro contacto feito presencialmente, via PCM a 31/5/2022, num encontro informal. Remeteu para a vice-presidente, Ana Isabel Carvalho Machado, a grande entusiasta e promotora da ação social no concelho. Foi contactada telefonicamente a 6/6/2022, entrevista presencial com vice-presidente e PCM a 22/6/22 em Loulé.

Observação: o PCM é muito crítico relativamente aos pressupostos da PIS (desresponsabilização do estado nas áreas sociais, desinvestimento público), mas confia plenamente na vice-presidente para esta área. Dedicar-se à sustentabilidade ambiental na autarquia, facto de que se orgulha e onde quer deixar obra, pelo que a IS é vista unicamente como instrumento de intervenção social. A vice-presidente é uma entusiasta

e tem muita confiança na associação Sartori, que lhe permite chegar a públicos onde mais ninguém chega, nomeadamente ao “bairro” problema.

Visita: visitei a Academia e a sede da associação em Salir, no mesmo dia das entrevistas.

Não estava nada em funcionamento. Aguardo que enviem resultados (nenhum sabia),

Cláudio falou em 300 jovens nos 3 anos de implementação do projeto.

Sem resposta de Albufeira, opção seguinte foi Castro Marim

Projeto	Área	Entidades	Município	Valor	Ano	Posição
Volta ao Monte	Inclusão Social	Odiana	Castro Marim	73.207	2019	8º

O **Volta ao Monte** pretende atenuar a inatividade física, mental e o isolamento social dos idosos rurais, incentivando a caminhada e promovendo o empowerment dos envolvidos, como forma de melhorar as condições de saúde e qualidade de vida deste grupo-alvo.

Contempla o registo numa ferramenta digital a criar como forma de monitorização dos resultados e prevê atuar em 3 montes, com 30 idosos, 9 chefes de equipa e criar 3

Percursos de Saúde.

Empreendedor e Autarca:

Falei a 6/12/22 com Catarina Cavaco presidente da Associação Odiana, que me pediu email para marcar – marcado para 15/12/22. Enviei também email à vice-presidente da autarquia, Filomena Sintra, que marcou a entrevista imediatamente para dia 12/12/22.