

Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social

Maio 2022



A Iniciativa Portugal Inovação Social (IPIS)

A IPIS mobilizou 150M€ do orçamento do Portugal 2020 canalizados para o mercado através de quatro instrumentos de financiamento complementares e orientados para diferentes fases do ciclo de vida das Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES):

- **Capacitação para o Investimento Social (CIS)**, destinado a fortalecer a capacidade das Organizações da Economia Social (OES) para gerar impacto social e atrair investimento social; apoia o desenvolvimento das competências organizativas e de gestão de OES e de avaliação de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES)
- **Parcerias para o Impacto (PPI)**, financia a criação, desenvolvimento ou crescimento de projetos de inovação social promovidos por OES, em formato de cofinanciamento com investidores sociais já instalados (mínimo 30% de investimento), estimulando a filantropia de impacto e contribuindo para um modelo de financiamento mais estável, eficaz e duradouro, mobilizando a experiência e conhecimento de investidores sociais identificados com a lógica da inovação social.
- **Títulos de Impacto Social (TIS)**, promove projetos de inovação social de maior dimensão e validados pelas entidades públicas, financiados mediante a contratualização de pagamento por resultados sociais quantificáveis e ganhos de eficiência em áreas prioritárias de política pública (ação social, emprego, saúde, a justiça e a educação).
- **Fundo para a Inovação Social (FIS)**, assume a função de instrumento de financiamento/ investimento em negócios de impacto social (reconhecidos enquanto IIES); contempla duas modalidades, o **FIS Crédito**, que financia empréstimos com garantias e contragarantias a OES e a PME, para o lançamento de IIES, e o **FIS Capital**, que apoia a alavancagem de operações de capital e quase capital mais bem ajustados a projetos de empreendedorismo social.

Projetos cofinanciados

201 projetos CIS (7,3 M€) (Aprov. FSE+OSS, 30jun2021)

356 projetos PPI (59,1 M€)

18 projetos TIS (8,9M€)

8 projetos FIS Capital (5,2 M€) e 2 Projetos Crédito

➤ Mobilização de 29 M€ de investimento social nos PPI (por Municípios, Fundações, Empresas e outras entidades públicas e OES)

■ Apenas 26% de investimento social empresarial nos PPI

A Iniciativa Portugal Inovação Social revelou capacidade de trazer Organizações da Economia Social e municípios para a lógica da inovação social. Objetivos de criação de um mercado de investimento social e a internalização pela política pública ainda distantes

Resultados da avaliação

A implementação da IPIS contribuiu para **consolidar e alargar o Ecossistema de inovação e empreendedorismo social (ECSIES)** em Portugal, i) trazendo para o ECSIES Organizações da Economia Social (OES) (mais de 300 envolvidas em projetos da IPIS) e promovendo a sua orientação para lógicas de impacto, sustentabilidade e diferenciação de respostas sociais; (ii) criando condições de envolvimento para os investidores sociais privados e promovendo o alargamento do mercado nacional de investimento social (142 municípios, 21 Fundações e 374 empresas privadas em projetos da IPIS); (iii) mobilizando os municípios para o investimento em inovação social (51% do investimento social em PPI, i.e. 13,4 M€, é realizado por municípios); (iv) reforçando a interação entre investidores sociais e OES/empreendedores sociais (p.e. start up); (v) promovendo o contributo das incubadoras sociais e de inovação social (presentes em 29 operações aprovadas, que mobilizaram 9,3 M€ de montante aprovado); (vi) estimulando o sentimento de pertença a um ecossistema entre as entidades envolvidas (90% inquiridos) e o reforço de práticas colaborativas (99% inquiridos). Contudo, a **consolidação do ECSIES – um dos objetivos globais da IPIS** – não apresenta ainda nem uma forte densidade colaborativa, nem um peso expressivo face ao universo da economia social ainda que possam ser identificados ecossistemas de base sub-regional.

Estes resultados implicaram a adesão à proposta da IPIS e a apreensão de conceitos e modos de operar novos: entre as OES, é manifesto o interesse expresso na **forte procura** gerada pelos avisos (sobretudo nos CIS e PPI, respetivamente, com 141% e 376% face à dotação inicial), mas também na crescente familiaridade com os **requisitos de definição de um projeto de inovação social** (apenas 10% não conseguiu cumprir os critérios IIES no caso dos CIS, PPI e TIS).

A forte proatividade das ações de comunicação promovidas pela Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) e a ação das equipas de ativação constituíram fatores relevantes na animação da procura. Foi possível, assim, vencer resistências decorrentes da novidade e hermetismo da linguagem e terminologia associadas à inovação social. A valorização deste papel e sobretudo da proximidade ao terreno transparece p.e. na apreciação que os inquiridos fazem da **clareza dos avisos** (mais de 65% das OES inquiridas) e do papel do **ativador de inovação social** (85% dos que tiveram contacto com esta figura).

A adesão à abordagem da inovação social requer também, por parte das OES, **capacidades efetivas para gerir projetos de inovação social**. Este efeito é, contudo, mais limitado: o instrumento de capacitação, o **CIS**, lançou apenas 2 avisos autónomos e apoiou uma parte limitada das OES do universo registado na Conta Satélite da Economia Social (0,2% das associações; 4,1% das Misericórdias, 2,4% das Fundações e 3,5% das Cooperativas). A fraca expressão da capacitação cria dificuldades na atração de investidores, sobretudo para TIS e FIS (1/3 dos beneficiários CIS migraram para PPI), limitando também o prosseguimento da lógica de ciclo dos instrumentos criados – CIS – PPI – TIS – FIS.

Por seu lado, os elevados custos de transação associados ao processo de implementação das operações (carga burocrático-administrativa, não elegibilidade de determinadas despesas, dificuldade na obtenção de esclarecimentos) penalizaram a libertação de recursos humanos das OES para a própria exigência de inovação social.

Se as taxas de execução são ainda relativamente baixas (28%), o grau de cumprimento de resultados é promissor. Não obstante as dificuldades na comparação de indicadores de meta entre projetos, foi possível demonstrar que a lógica de financiamento baseada em resultados contratualizados (por oposição ao financiamento não reembolsável) pode ser conciliada com as potencialidades de novas abordagens aos problemas sociais: 84,6% (121 operações) das **CIS** tinha cumprido os seus objetivos e 71% (25 operações) das **PPI** e todos os **TIS** (4 operações) tinham cumprido ou superado os objetivos. O alcance do **objetivo da IPIS relativo à eficácia e eficiência das respostas a problemas sociais com vista à reversão das condições de exclusão social** é ainda longínquo correspondendo a sua mais valia à de um efeito de demonstração.

No que diz respeito ao alcance do **objetivo da IPIS de dinamização de um mercado de investimento social** por via da oferta de financiamento adequado às necessidades específicas do setor, este viu-se parcialmente dificultado:

- No caso das **PPI** e **TIS**, a exigência do instrumento em termos de envolvimento de entidades públicas e de grau de inovação e o peso do processo burocrático possam constituir desincentivos ao envolvimento dos investidores privados, compensado, contudo, por uma **participação relevante dos municípios nos PPI**.



monitorização e avaliação

Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social

Porquê esta avaliação?

Perante a persistência de situações de pobreza e exclusão social ao longo de gerações de beneficiários de intervenções sociais, o Portugal 2020 assumiu, de forma pioneira no contexto da UE, a área da inovação social como aposta fundamental. Tendo existido investimento na inovação social noutros períodos de programação (a Iniciativa EQUAL), a particularidade da Iniciativa Portugal Inovação Social (IPIS) foi o enfoque na **dinamização do mercado de investimento social** e consolidação de um **ecossistema de inovação social** cujas práticas fossem suscetíveis de subsequente **incorporação pelas próprias políticas públicas**.

Neste contexto, pretendeu-se avaliar esta iniciativa devido ao seu **carácter inovador**, com enfoque na qualidade da operacionalização da IPIS, tendo em vista o **reforço** ou a **melhoria da intervenção planeada**.

Metodologia

A avaliação recorreu ao método de **Avaliação Baseada na Teoria**, mobilizadas as seguintes técnicas de recolha de informação:

- **Recolha documental** sobretudo dos planos de desenvolvimento de IIES e respetivos relatórios de progresso de uma amostra de 50 PPI
- Exploração dos **Sistemas de Informação do PT2020**
- **Entrevistas** aos principais atores
- **2 Inquéritos** por questionário: a candidaturas aprovadas (279 respostas válidas) e a não aprovadas (80 respostas válidas)
- **2 Estudos de Caso** (Área Metropolitana do Porto e região Centro)
- **1 workshop** de validação da Teoria da Mudança
- **3 Focus Group** (a Peritos em empreendedorismo e inovação social; investidores sociais; empreendedores sociais e incubadoras de empreendedorismo social)

Ficha técnica da avaliação

Período de realização outubro 2020 a fevereiro 2022

Equipa de avaliação Quaternaire Portugal

Entidade responsável PO ISE

Âmbito programático QREN: PO CI, PO CH, PO Lisboa, PO Algarve

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 102.300 €

Grupo Acompanhamento EMPIS, AD&C, PO CI, PO CH, PO Lisboa, PO Algarve, CASES, ISS, EMPIS

- b) **No caso do FIS Capital e FIS Crédito** a relutância das entidades bancárias em reconhecer o potencial de mercado das OES e uma realidade de sistema financeiro de instrumentos de capital bastante incipiente contribuiu para um **lançamento tardio**. No caso do **FIS Crédito**, esta demora gerou sobreposições com outros **instrumentos de financiamento** (outras linhas de crédito, algumas criadas na sequência da própria resposta à pandemia) com condições mais benéficas, desincentivando a procura. No caso do **FIS Capital**, o envolvimento de atores sem qualquer contacto com a realidade da economia social (PME e *start up*), tornando a possibilidade de colocação de “equity” nos projetos um cenário muito otimista, a que se juntou a longa gestação da apreciação dos projetos, em flagrante dissonância com a apreciação por parte dos investidores, ditaram a sua fraca implementação.

Por fim, é ainda pouco evidente o contributo para o objetivo de **internalização pelas entidades e políticas públicas** da abordagem da inovação social, ainda que algumas entidades auscultadas tivessem referido “um caminho possível para uma aproximação mais estruturada (...) na área da segurança e da proteção social, ou no campo das políticas ativas de emprego”. A fraca execução dos projetos TIS especialmente vocacionados para trazer as instituições públicas ao contacto com a experiência da Inovação Social pode ser uma explicação para esta falta de entrosamento das políticas públicas.

Recomendações da avaliação

Com base nas suas conclusões, a avaliação apresenta para ponderação as seguintes recomendações:

- ⇒ A continuação e capitalização da experiência da EMPIS, acompanhado de um adequado **reforço técnico e humano das suas equipas** para a especialização de ativadores nas funções de acompanhamento e ativação de projetos, mas também para a fluidez na apreciação de projetos e processamento de pagamentos.
- ⇒ A **tramitação administrativa** de medidas de simplificação administrativa, p. e. a modalidade de custos simplificados, adequando os mecanismos administrativos aos princípios de contratualização por resultados.
- ⇒ Reforço das **ações de demonstração** de operações com elevado grau de cumprimento de resultados, selecionando amostras de PPI bem conseguidas do ponto de vista de resultados contratualizados e impacto social com vista à sua transferibilidade. Divulgação diferenciada em função das tipologias de problemas sociais, envolvendo a estimação de **poupanças de recursos públicos**.
- ⇒ Ações sistemáticas de sensibilização de **OES, investidores sociais e operadores de capital de risco e Business Angels**, designadamente internacionais, tirando partido da notoriedade internacional da experiência portuguesa.
- ⇒ Definição de condições mais operativas de **acompanhamento de entidades públicas** em operações TIS aprovadas, criando grupos de trabalho com um conjunto limitado de entidades públicas para estudar soluções de transferibilidade.
- ⇒ Extensão das **dimensões de capacitação**, distinguindo entre processos de capacitação PPI e TIS e incluindo os empreendedores sociais nos processos de capacitação e recuperando a experiência das operações FIS Capital já aprovadas.
- ⇒ Foco em **problemáticas sociais menos cobertas no primeiro ciclo de programação** e no seu **potencial de transferibilidade**.
- ⇒ Integração de informação sobre o modo como a operação converge, complementa ou se sobrepõe a **intervenções sociais já no terreno**.
- ⇒ Descontinuação das linhas de crédito associadas ao **FIS Crédito** caso não sejam suficientemente apelativas e diferenciadas face a outras linhas de crédito. Continuidade e alargamento do **FIS Capital**, com estrutura especializada em instrumentos financeiros para a inovação social no Banco Português de Fomento que atualmente acolhe este instrumento.

Avaliações publicadas em www.poise.portugal2020.pt e www.adcoesao.pt

Avaliação
Realizada por:



Cofinanciada por:

