



Avaliação das Medidas de Promoção da Inovação Social

7/SGMTSSS/POISE/2020

**RELATÓRIO FINAL
VOLUME I**

28 de fevereiro de 2022



Cofinanciado por:



FUNÇÕES A DESEMPENHAR	ELEMENTO DA EQUIPA TÉCNICA
Coordenação do trabalho	António Manuel Figueiredo
Interlocução junto da Autoridade de Gestão para as questões operacionais	Mariana Rodrigues
EQUIPA TÉCNICA	
Assessoria científica na área da economia e da inovação social	Professor Doutor Américo Mendes – Centro Regional do Porto da Universidade Católica
Processos de inquirição	Filipa Barreira e Carlos Fontes
Análise documental e do Sistema de Informação	Mariana Rodrigues e Filipa Barreira
Capacitação de organizações da economia social, Parcerias para o Impacto e Títulos de Impacto;	Lurdes Cunha, Leonor Rocha e Filipa Barreira
Empreendedorismo social e Fundo de Inovação Social	António Manuel Figueiredo e Mariana Rodrigues

Programas Operacionais abrangidos pela Avaliação:



SIGLAS E ACRÓNIMOS

ABT - Avaliação Baseada na Teoria
AE – Avaliação Realista
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AMP – Área Metropolitana do Porto
CE – Caderno de Encargos
CIS – Capacitação para o Investimento Social
CM – Câmara Municipal
COMPETE 2020 - Programa Operacional Competitividade e Internacionalização
EC – Estudo de Caso
ECSIES - Ecossistema de Inovação e Empreendedorismo Social
EM – Estrutura de Missão
EcS – Economia Social
ES – Empreendedorismo social
EMPIS – Estrutura de Missão Portugal Inovação Social
FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FIS – Fundo de Inovação Social
FSE – Fundo Social Europeu
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
IES – Inovação e Empreendedorismo Social
IIES – Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social
INCODE 2030 - iniciativa Nacional Competência Digitais e.2030
IS – Investidores Sociais
IPIS – Iniciativa Portugal Inovação Social
LIS – Laboratório de Investimento Social
MIES – Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social
MPIS – Medidas de Promoção da Inovação Social
OES – Organizações da Economia Social
OGE – Orçamento Geral do Estado
OI – Organismo Intermédio
PO – Programa Operacional
POCH – Programa Operacional Capital Humano
POR – Programa Operacional Regional
POISE – Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PME – Pequena e Média Empresa
PPI – Parcerias para o Impacto
PT2020 – Portugal 2020
PT2030 – Portugal 2030
QA – Questão de Avaliação
QP – Quatenaire Portugal
RFP – Relatório Final Preliminar
RI – Relatório Inicial
RIM – Relatório Metodológico Inicial
SI – Sistema de Informação
SGMTSSS – Secretária-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
TdM – Teoria da Mudança
TIS – Título de Impacto Social
VAE – Valor Acrescentado Europeu

ÍNDICE

RESUMO	6
1. INTRODUÇÃO	8
2. ENQUADRAMENTO, OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO	10
2.1. ENQUADRAMENTO: A NOVIDADE DAS MEDIDAS DE PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL NA PROGRAMAÇÃO 2014-2020	10
2.2. ALGUNS ELEMENTOS SOBRE A INICIATIVA PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL (IPIS)	11
2.3. A INTERPRETAÇÃO DO OBJETO E DOS OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO	12
3. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO	14
3.1. NARRATIVA E ESQUEMA ANALÍTICO GLOBAL DA TdM	14
3.2. IMPLEMENTAÇÃO PLANO DE AMOSTRAGEM	25
4. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	27
4.1. Questão de avaliação nº 1	28
4.2. Questão de avaliação nº 2	55
4.3. Questão de avaliação nº 3	68
4.4. Questão de avaliação nº 4	74
4.5. Questão de avaliação nº 5	91
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO	101
5.1. Enunciado das principais conclusões	101
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELECTRÓNICAS	117

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Prioridades de Investimento e Tipologia de Operação	11
Tabela 2 – Indicadores de Resultados de 2º nível complementares	17
Tabela 3 . Indicadores Atividades 2.....	20
Tabela 4 – Indicadores associados às transformações de realizações para resultados de 1º nível	22
Tabela 5 – Amostra obtida	25
Tabela 6- Principais áreas de capacitação.....	42
Tabela 7 – Evolução do investimento social PPI	44
Tabela 8 -Procura e aprovação de candidaturas (número e montantes financeiros)	46
Tabela 9 - Análise da execução	47
Tabela 10 – Cobertura às problemáticas sociais.....	70
Tabela 11 – Domínios de Capacitação	75
Tabela 12 – Tipologia de projeto PPI.....	75
Tabela 13 – Poupanças potenciais geradas por uma amostra de projetos PPI	76
Tabela 14 - Poupanças geradas pelos TIS encerrados.....	80
Tabela 15 - Poupanças aportadas pelos TIS relacionados com o insucesso escolar.....	82
Tabela 16 – Poupanças aportadas pelos TIS relacionados com cuidadores informais e reincidência criminal	84
Tabela 17 – Poupanças aportadas pelos TIS relacionados com a exclusão digital de adultos ...	85
Tabela 18 – Conclusões e respetivas recomendações da Avaliação.....	110

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Procura	47
Gráfico 2 – Contacto com o ativador regional EMPIS	48
Gráfico 3 - Participação em ações de comunicação e sensibilização dinamizadas pela EMPIS..	48
Gráfico 4 - Avaliação de aspetos relacionados com os avisos	49

RESUMO

A avaliação das medidas de promoção da inovação social (MPIS) integradas no referencial da Iniciativa Portugal Inovação Social (IPIS), acolhidas por vários Programas Operacionais (PO) 2014-2020, PO ISE, POCH, COMPETE, PO Lisboa e PO Algarve e envolvendo uma Estrutura de Missão específica (EMPIS) e o Banco Português de Fomento (gestão do Fundo de Inovação Social) foi realizada com base numa metodologia de avaliação baseada na teoria. Essa metodologia combinou a elaboração de uma aprofundada Teoria da Mudança para enquadrar as transformações visadas por esta abordagem enquanto resposta alternativa a problemas sociais diagnosticados na sociedade portuguesa, construída em intensa interação com o Grupo de Acompanhamento, com os princípios da avaliação realista e baseada na evidência (Pawson e Tilley, 1997; Pawson, 2002). Embora a IPIS apresente uma massa insuficiente de indicadores globais de resultado, uma robusta triangulação de fontes de informação enquadrou a avaliação, integrando análise documental, três painéis de discussão, um conjunto valioso de entrevistas com uma grande diversidade de stakeholders, dois Estudos de Caso sobre ecossistemas de inovação e empreendedorismo social na Área Metropolitana do Porto (AMP) e região Centro (Serra da Estrela e sub-região de Coimbra) e um processo de inquirição a entidades com operações de inovação social aprovadas e não aprovadas. Este quadro metodológico global atravessou coerentemente a abordagem às cinco questões de avaliação (eficácia, eficiência, valor acrescentado europeu e duas questões de impactos) e contou com uma produção de informação primária e secundária que não é vulgar existir num domínio de programação com características pioneiras e de experimentação, constituindo nessa perspetiva um contributo positivo para a consolidação de evidência sobre a própria abordagem. O trabalho realizado em torno de operações já encerradas e do grau de cumprimento dos seus resultados contratualizados permitiu mitigar a insuficiência de indicadores globais de resultados para a IPIS.

Combinando a análise de operações aprovadas com a informação decorrente das operações já encerradas e os valores de cumprimento de resultados contratualizados que as mesmas apresentam, é possível concluir, embora tendo em conta a relativamente baixa taxa de execução em 30.06.2021, que a demonstração de virtudes e potencialidades de novas abordagens aos problemas sociais combinou bem com a adaptação à lógica de financiamento baseado em resultados. Embora os resultados já obtidos nas operações que correspondem ao corpo central de instrumentos de política da IPIS (Capacitação para a Inovação Social, Parcerias para o Impacto e Títulos de Impacto Social) sejam bastante mais positivos do que os observados no Fundo de Inovação Social (FIS Crédito e FIS Capital), com lançamento mais tardio, a avaliação concluiu que a maturação já conseguida pela IPIS justifica plenamente a sua continuidade no próximo período de programação. O potencial de aprendizagem identificado pela avaliação, visível no corpo de conclusões e de recomendações associadas e por elas fundamentadas, permite antever com expectativa um segundo ciclo de apoio a esta abordagem inovadora. Mesmo em relação ao FIS, com lançamento tardio, se bem que o caso do FIS Crédito exija uma rigorosa avaliação do seu potencial de competitividade relativamente a outras linhas de crédito, a dinâmica do FIS Capital é promissora e aponta para que a debilidade do sistema de instrumentos de capital (*equity*) em Portugal possa ser superada e atrair coinvestidores internacionais.

Está assim em formação um ecossistema de inovação e empreendedorismo social (ECSIES) em Portugal, ainda com incipiente densidade colaborativa e robustez institucional, mas com perspetivas positivas de alcançar mais Organizações da Economia Social (OES). É também positiva a emergência de ecossistemas de base local e sub-regional, que a avaliação identificou como uma via de resposta da inovação social a necessidades dos territórios, apontando para novas oportunidades de integração de diferentes instrumentos de política social, para uma maior descentralização desta última e com potencial de incremento do investimento social municipal. O apoio ao robustecimento da dimensão nacional do ECSIES e dos ecossistemas locais constitui, a par de afinamentos da programação propostos num número elevado de recomendações fundamentadas pelas conclusões da avaliação e da demonstração dos resultados já obtidos, constituirá uma prioridade para o próximo período da programação e responderá bem ao Programa da UE para o Emprego e Inovação Social (EaSI) 2021-2027.

SUMMARY

The evaluation of measures targeted to foster social innovation (MPIS), integrated in the framework of the Initiative Portugal Social Innovation (IPIS), hosted by several Operational Programmes (OP), OP ISE, OP CH, OP COMPETE, OP Lisbon and OP Algarve and involving a specific Mission Body (EMPIS) and the participation of Banco de Fomento (managing the Social Innovation Fund) has been done using a theory-based evaluation methodology. This methodology combined the building of an in-depth Theory of Change (ToC) to frame the transformations targeted by this approach as an alternative answer to social problems identified in Portuguese society, that has been designed in a strong interaction with the evaluation's Follow-up Committee, with the main principles of the realistic and evidence-based evaluation (Pawson and Tilley, 1997; Pawson, 2002). Although the IPIS presents a weak battery of result indicators, a robust triangulation of several information sources oriented the evaluation work, integrating desk-research procedures, three focus-group, a valuable set of interviews involving a great diversity of stakeholders, two Case Studies focused on the analysis of social innovation ecosystems in Porto Metropolitan Area and Centre Region (Serra da Estrela and Coimbra sub-region) and a survey addressed to actors leading approved and non-approved operations. This global methodological framework crossed coherently went thorough the approach to all the evaluation questions (effectiveness, efficiency, European Added value and two evaluation questions concerning impacts) and generated a vast production of primary and secondary information, that is very uncommon to find in such a pioneer and experimental programming field, representing a valuable contribution for consolidating evidence about the approach itself. The work done with the already closed operations and the degree of achievement of their contracted results allowed to mitigate the weakness of the battery of result indicators for the IPIS as a whole.

Combining the analysis of approved operations with the information coming from already closed operations and the degree of compliance with contracted results showed by these operations, one may conclude that, although taking into consideration the relatively low execution rate observed on the 30th June 2021, the demonstration of virtues and potential of new approaches to social problems matched well the adaptation to a results-based support and financing logic. Although the results achieved by the operations corresponding to the core of IPIS instruments (Social Innovation Capacitation, Partnerships for Impact and Social Impact Bonds) are much more positive than those registered by the Social Innovation Fund (Credit SIF and Capital SIF), that have been implemented very lately, the evaluation concluded that the already achieved maturation of IPIS is a solid argument to be continued in the next programming period. The learning potential identified by the evaluation, that is visible in the set of conclusions and associated and sounded recommendations, allows big expectations about the second cycle of interventions of this innovative approach. Even considering the SIF, although the Credit SIF requires a rigorous evaluation of its ability to compete with other credit lines, the Capital SIF shows a promising dynamics and allows to expect that the weakness of equity instruments in Portugal could be overcome and attract international coinvestors.

So, a Social Innovation and Entrepreneurship Ecosystem (SIEE) is evolving, still presenting a weak collaborative density and institutional robustness, but showing a high potential to reach more Social Economy Organisations (SEO). The evaluation also sustains that the emergence of local and sub-regional SIEE is a very positive evidence, seen as new answers to territorial social needs, pointing out to new opportunities to integrate social policy instruments, a stronger decentralisation of it and a great potential to foster municipal social investment. The support to the strengthening of the SIEE at national level and of local SIEE, jointly with the fine tune of programming proposed in a high number of conclusion-based recommendations and the demonstration of the already achieved results, should be considered as a priority for the next programming period and fits well the European Union Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) 2021-2027.

1. INTRODUÇÃO

1. O presente documento configura o **Relatório Final** (RF) apresentado pela Quaternaire Portugal, S.A. (QP), ao concurso público com publicidade internacional para a “**AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COM VISTA À REALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL**”, lançado pela Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (processo 7/SGMTSSS/POISE/2020) e que se insere no Plano Geral de Avaliação do Portugal 2020.

2. Para uma melhor legibilidade, este documento encontra-se organizado segundo o modelo de conteúdos determinado pelo Caderno de Encargos (CE) - Anexo I.

3. O RF integra a diversidade de elementos de informação prevista na preconizada abordagem multi-método, seja explorando a análise do sistema de informação e da ampla base documental reunida, seja trabalhando os resultados do intenso trabalho de terreno, concretizado através das diversas formas de inquirição (entrevistas, *focus group*, estudos de casos e inquérito por questionário *online*) junto dos diversos atores relevantes no âmbito do ecossistema de empreendedorismo e inovação social.

4. O processo de inquirição realizado, descrito no Relatório Inicial, alargou consideravelmente o campo e a diversidade dos domínios de auscultação, completando a informação documental consultada. Neste Relatório, são apresentados os resultados finais dos dois processos de inquirição, incluindo diversos cruzamentos entre variáveis, de forma a enriquecer o potencial informativo decorrente destes processos.

5. Os estudos de caso previstos na metodologia, focados na territorialização de ecossistemas de inovação social em formação (Área Metropolitana do Porto e região Centro) encontram-se concluídos, com tratamento de análise documental de memórias descritivas e da auscultação dos intervenientes no ecossistema de empreendedorismo e inovação social das regiões selecionadas, sendo os seus resultados incorporados neste Relatório.

6. Com vista a complementar a informação recolhida nas anteriores fases da avaliação, o RF incorpora um conjunto diversificado de novos elementos de análise relativamente ao Relatório Intermédio, a saber: (i) um conjunto muito significativo de entrevistas a entidades promotoras de projetos e a investidores sociais, com destaque para promotores de projetos com apoio do FIS Capital; (ii) foram ainda entrevistadas entidades públicas que têm mostrado interesse por alguns projetos Títulos de Impacto Social (TIS), avaliando condições de transferibilidade e de disseminação de resultados para o *mainstream* da política pública; (iii) foram analisados diversos planos de desenvolvimento de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES) e os respetivos relatórios de progresso de uma amostra de 50 Parcerias para o Impacto (PPI), que reproduz com grande aproximação a estrutura temática do universo de PPI aprovadas; (iv) foi analisado o grau de cumprimento de resultados para operações de capacitação, PPI e Títulos de Impacto Social (TIS) com informação já disponível; (v) foram realizadas análises complementares em torno dos valores obtidos pelas aprovações aprovadas em matéria de análise de mérito. Grande parte destas análises adicionais permitiram melhorar o cálculo de indicadores previstos na metodologia. Para além disso, este RF integra os comentários realizados ao Relatório Final Preliminar, em grande medida acolhidos pela equipa de avaliação, alguns dos quais dando origens a novos e pertinentes desenvolvimentos de avaliação.

7. Para além deste capítulo de introdução, os capítulos integram os seguintes conteúdos:

- O **capítulo 2** faz o **enquadramento** e explicita o **objeto e objetivos da avaliação**;
- O **capítulo 3** explicita a **Teoria da Mudança** que orienta a avaliação e síntese da **metodologia** prosseguida no presente trabalho, nomeadamente a situação de implementação dos planos de amostragem, os aspetos mais relevantes da triangulação da informação e da avaliação realista;

- O **capítulo 4** apresenta a abordagem às questões de avaliação, que compõem a presente avaliação, em função das evidências recolhidas;
- O **capítulo 5** apresenta as **principais conclusões recomendações da avaliação**, articuladas entre si e com indicação dos destinatários e ações concretas;
- O **capítulo 6** sintetiza as **referências bibliográficas e eletrónicas**;
- Os **Anexos** são apresentados em volumes autónomos, **Volume II**, onde constam elementos relevantes à avaliação, como guiões e sínteses de instrumentos de notação (entrevistas, inquéritos, estudos de caso), lista de entidades auscultadas, resultados do processo de inquirição, entre outros. O **Volume III** com a análise realizada aos planos de desenvolvimento IIES, relatórios de progresso e relatórios de saldo final, no caso das operações já concluídas, de 50 PPI aprovadas e o **Volume IV** com o cálculo dos indicadores definidos para a presente avaliação.

2. ENQUADRAMENTO, OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

2.1. ENQUADRAMENTO: A NOVIDADE DAS MEDIDAS DE PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO SOCIAL NA PROGRAMAÇÃO 2014-2020

8. A emergência das medidas de promoção da inovação social (MPIS) na programação 2014-2020 representa uma novidade no quadro das abordagens que tinham a economia social como destinatária e principal beneficiária. Independentemente das vicissitudes que a implementação de algumas das suas dimensões enfrentou, principalmente da génese do FIS, várias razões podem ser aduzidas para justificar esta nossa afirmação:

- A Iniciativa Portugal Inovação Social (IPIS) resulta de um significativo investimento de preparação que culminou na criação da EMPIS – Estrutura de Missão Portugal Inovação Social;
- A EMPIS foi criada na dependência da Presidência do Conselho de Ministros e foi dotada desde o início de uma relevante capacitação em termos de conhecimento de suporte, não só na perspetiva da própria inovação social, mas também do próprio empreendedorismo social e do alcance do chamado investimento social;
- É muito relevante a ideia de conceber um conjunto de instrumentos de apoio em linha com as necessidades de apoio e de financiamento observadas num projeto de inovação em termos dos estádios de evolução do chamado ciclo de produto de inovação social;
- Foi fortemente influenciada por ensinamentos de análise de *benchmarking* internacional, particularmente das iniciativas de inovação social no Reino Unido, embora nem sempre atenta ao período longo de génese que tiveram tais medidas nos países mais avançados nesta matéria e às dificuldades de transposição das mesmas para diferentes contextos como o português;
- Foca-se sobretudo nas capacidades que as entidades de economia social devem adquirir para medir os resultados (impactos) sociais das suas intervenções, ou seja, na identificação do valor social criado pela sua ação, um dos princípios básicos da inovação social;

9. A IPIS organiza-se, assim, segundo um quadro coerente de tipologias de apoio, procurando adaptar-se ao estado da procura em termos de organização para as boas práticas de gestão de inovação social. Apesar da relevância do investimento social em alguns dos instrumentos, ele está longe de resumir a abordagem da inovação social, abrindo caminho a abordagens inovadoras para resposta aos problemas sociais. Essa sim é a dimensão relevante:

- as **Parcerias para o Impacto (PPI)** estimulam o cofinanciamento de investidores sociais já instalados e estimulam a chamada filantropia de impacto, mobilizando a experiência e conhecimento de organizações identificadas com a lógica da inovação social;
- os **Títulos de Impacto Social (TIS)** estimulam o financiamento baseado em resultados quantificáveis, promovendo a experiência de investidores sociais que acompanham os projetos de entidades privadas e transferem conhecimento útil para a avaliação de resultados;
- a **Capacitação para o Investimento Social (CIS)** apoia o desenvolvimento das competências organizativas e de gestão de entidades da Economia Social, capacitando-as para um bom desempenho em termos de dinamização de IIES;
- finalmente, o **Fundo para a Inovação Social (FIS)** assume a função de instrumento de financiamento/investimento em negócios de impacto, reconhecidos enquanto IIES pela EMPIS, contemplando duas modalidades, a de FIS Crédito financiando empréstimos com garantias e contragarantias a entidades da economia social e a PME para o lançamento de IIES e o FIS Capital focado em apoiar operações de alavancagem de operações de capital e quase capital melhor ajustados a projetos de empreendedorismo social.

10. Pode dizer-se que a operacionalização tardia da CIS e do FIS penalizaram a coerência de todo o universo de instrumentos propostos, embora deva dizer-se que, no caso do FIS, isso tenha permitido uma melhor perceção da maturação do ecossistema e corresponda a entidades com modelos de negócio mais

robusto. De qualquer modo, percebe-se pelas tipologias de apoios escolhidas a preocupação de ter em conta o panorama de transição em que a economia social portuguesa se encontrava, procurando na medida do possível contemplar todos os estádios de organização. Assim: (i) os **apoios à capacitação** procuram criar condições a mais médio prazo para gerar modelos de gestão de melhor qualidade nas entidades da economia social tendo em vista a lógica de resultados da inovação social; (ii) as **PPI** e os **TIS** visam estimular a experimentação de soluções inovadoras para abordagem aos problemas sociais e a transferência de conhecimento para as entidades privadas de investidores sociais e da própria filantropia de impacto, mobilizando e capitalizando capacidades desses agentes; (iv) o **FIS** responde a um duplo objetivo: não marginalizar as entidades da economia social não familiarizadas com instrumentos de capital e mais rotinadas com instrumentos de dívida (acesso a empréstimos) e proporcionar aos *start-up's* de empreendedorismo social o financiamento de capital e quase capital que a literatura da especialidade recomenda.

2.2. ALGUNS ELEMENTOS SOBRE A INICIATIVA PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL (IPIS)

11. A **IPIS** é uma iniciativa pública pioneira e experimental no contexto da União Europeia, que tem o **objetivo** de desenvolver e dinamizar o mercado de investimento social para apoio a iniciativas de empreendedorismo e inovação social em Portugal. Apresenta como **objetivos específicos**:

- Promover o empreendedorismo e a inovação social em Portugal, como forma de gerar novas soluções, numa lógica complementar às respostas tradicionais, para a resolução de importantes problemas sociais;
- Dinamizar o mercado de investimento social, criando instrumentos de financiamento mais adequados às necessidades específicas do setor da economia social e dos projetos de inovação e empreendedorismo social;
- Capacitar os atores do sistema de inovação e empreendedorismo social em Portugal, melhorando os níveis de resposta das entidades da economia social e contribuindo para a sua sustentabilidade económica e financeira.

12. A **IPIS** mobiliza recursos financeiros de diferentes programas operacionais temáticos e regionais. Para o efeito, a **EMPIS** assinou contratos de delegação de competências, enquanto Organismo Intermédio:

- com a Autoridade de Gestão (AG) do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE), em setembro de 2015;
- com a AG do Programa Operacional Capital Humano (POCH), em julho de 2017;
- com a AG do Programa Operacional Regional do Algarve (CRESC Algarve), em abril de 2018;
- com o Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) no âmbito do Fundo para a Inovação Social (FIS), em dezembro de 2018;
- com o Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo, em junho de 2019.

Os recursos são mobilizados através das seguintes prioridades de investimento (PI) e tipologias de operação (TO) dos diversos PO:

Tabela 1 – Prioridades de Investimento e Tipologia de Operação

Programa Operacional	Prioridades de Investimento	Tipologia de Operação
POISE	9v. Empreendedorismo Social	3.32. Programa de Capacitação para o Investimento Social 3.33 Programa de Parcerias para o Impacto 3.34. Títulos de Impacto Social
COMPETE	8.3. Emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras	Fundo para a Inovação Social
PO CH	10.i. 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	4.06 Títulos de Impacto Social/Ações de inovação social para experimentação e testes de novas respostas na área educativa 4.06 Programa Parcerias para o Impacto/Ações de inovação social para experimentação e testes de novas respostas na área educativa

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Programa Operacional	Prioridades de Investimento	Tipologia de Operação
	informais para a reintegração no ensino e formação	
PO Lisboa	9i – Inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade	Programa Parcerias para o Impacto/Projetos para a sustentabilidade, inovação e experimentação social
PO Algarve		Programa de Parcerias para o Impacto/Projetos inovadores/experimentais na área social Título de Impacto Social/Projetos inovadores/experimentais na área social

Fonte: Textos dos Programas Operacionais

13. Conforme já referido acima, foram criados **4 instrumentos de financiamento** que respondem a necessidades e potenciais de resposta diferenciados, idealmente alinhados com o ciclo de vida dos projetos de inovação social: (i) Fundo para a inovação social (FIS); (ii) Títulos de impacto social (TIS); (iii) Parcerias para o impacto (PPI) e (iv) Capacitação para o investimento social (CIS).

A ESTRUTURA DE MISSÃO PORTUGAL INOVAÇÃO SOCIAL (EMPIS)

14. A Resolução do Conselho de Ministros nº 73-A/2014, de 16 de dezembro, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 74/2016, de 25 de novembro e pela RCN nº 157/2017 de 19 de outubro e RCM nº 177/2018 de 18 de dezembro, criou a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS), que funcionava na dependência da Presidência do Conselho de Ministros e agora do Ministro do Planeamento, e tem por missão assegurar a gestão técnica e a coordenação da execução da Iniciativa Portugal Inovação Social, com o objetivo de desenvolver e dinamizar o mercado de investimento social para apoio a iniciativas de inovação e empreendedorismo social em Portugal.

15. O financiamento dos projetos das diferentes medidas supõe que se enquadram no conceito IIES: **(i)** Existe um problema social a resolver: grupo-alvo e vulnerabilidades identificáveis; **(ii)** A solução proposta é diferenciada: produto, serviço ou metodologia; **(iii)** O projeto tem impacto social: implica melhoria no bem-estar atual ou futuro dos destinatários.

16. Os principais marcos da IPIS e o seu estágio atual de implementação estão descritos no **ponto 1 do Volume II - Anexos**.

2.3. A INTERPRETAÇÃO DO OBJETO E DOS OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

17. O objeto da avaliação é claramente a implementação da IPIS nas suas dimensões:

- Institucional e organizativa plasmada na ação da EMPIS;
- Objetivos: (i) capacitar atores do Sistema de Inovação e Empreendedorismo Social (SIES), (ii) dinamizar o mercado de investimento social, (iii) promover a inovação social e (iv) de promover o empreendedorismo social;
- Instrumentos: (i) Capacitação para o investimento social (CIS), (ii) Parcerias para o Impacto (PPI), (iii) Títulos de Impacto Social (TIS) e (iv) Fundo para a Inovação Social (FIS);
- Quadro de beneficiários descritos no ponto 1.3 das especificações técnicas do CE;
- Intermediação através de medidas do PO Inclusão Social e Emprego, PO Capital Humano, COMPETE, PO Lisboa e PO Algarve.

18. Trata-se, por isso, de um objeto de avaliação vasto e complexo, cujos itens anteriormente apresentados foram de grande utilidade para conceber a TdM subjacente à mobilização das medidas e apoios.

19. Em linha com esse objeto e com as suas características, o CE define como **objetivo da avaliação** *“avaliar a operacionalização dos apoios à inovação social no quadro da IPIS do Portugal 2020 (RCM 73-A/2014, de 16 dezembro), tendo em vista o reforço ou a melhoria da intervenção planeada, através da avaliação da qualidade da sua implementação e do seu contexto organizacional e da identificação de fatores não antecipados”*. Cinco palavras-chave emergem deste enunciado: **(i) operacionalização de**

apoios; (ii) melhoria da intervenção planeada; (iii) qualidade de implementação; (iv) contexto de implementação e (v) fatores não antecipados.

20. Importa também assinalar que a avaliação prossegue também um propósito específico, que podemos interpretar como sendo um **objetivo complementar**: *“contribuir para avalizar futuras decisões de gestão, desde logo as que permitam a afinação dos instrumentos de apoio ao PT2020 de modo a maximizar a eficácia na utilização dos Fundos e potenciar a sustentabilidade dos seus resultados, bem como a concretização de propostas de ajustamento programático, estratégico e/ou de política pública nestes domínios, informando igualmente a discussão e programação do período pós PT2020”*.

21. Isto significa que a avaliação visa produzir resultados do ponto de vista do exercício da política pública em que se inscreve: *“conjunto fundamentado de recomendações de ajustamento, nos planos de atuação – estratégico, programático, regulamentar ou operacional – que resultem mais adequados à natureza de cada recomendação”*.

22. Justificam-se algumas notas complementares para contextualizar plenamente o âmbito e objetivos desta avaliação.

23. **Em primeiro lugar**, as MPIS sob avaliação consagram para as políticas de coesão e o Fundo Social Europeu (FSE) um marco relevante, caracterizado pelos seguintes elementos:

- Introduzem o tema da inovação social no quadro dos apoios em matéria de políticas sociais e de combate à exclusão social, num quadro de modernidade e pioneirismo que está em linha com a complexidade que a questão da coesão social tem vindo a adquirir (complexidade e também novos problemas, como a incidência da pandemia COVID-19 o irá mostrar);
- Introduzem também a vertente dos instrumentos financeiros na abordagem a essas políticas, respondendo a uma evidência generalizadamente partilhada pelas entidades ou organizações da economia social (OES) segundo a qual existem constrangimentos sérios ao financiamento, seja por insuficiências de gestão, seja por uma deficiente interpretação do que o investimento social representa;
- Procuram capitalizar a emergência de um mercado de investimento social que tinha começado a verificar-se quando a IPIS foi lançada e criada a EMPIS, sobretudo caracterizado pelo foco na medição de impacto (valor) social das intervenções;
- Valorizam a capacidade de aprendizagem e de ensinamento a partir de experiências pioneiras na União Europeia sobre a abordagem da inovação social.

24. **Em segundo lugar**, a IPIS adquire no quadro do PT2020 um importante papel de pioneirismo que pode conduzir a lições relevantes para a programação futura de políticas sociais, fornecendo orientações para definir os rumos da capacitação das OES. Na verdade, o quadro de beneficiários que é descrito no ponto 1.3 das especificações técnicas do CE percorre praticamente toda a diversidade de organizações e entidades que, estatística e substancialmente, costuma ser associada à economia social¹. Assim sendo, a abordagem da inovação social é um elemento precioso para definir quais serão as competências organizacionais e de gestão que a capacitação deve privilegiar e os resultados desta avaliação constituirão um valioso capital de conhecimento nessa direção.

¹ Lei n.º 30/2013, de 8 de maio, que aprova a Lei de Bases da Economia Social.

3. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

3.1. NARRATIVA E ESQUEMA ANALÍTICO GLOBAL DA TdM

25. A introdução das MPIS na programação 2020 constitui ela própria uma iniciativa de inovação no modo como o FSE apoia as políticas sociais em Portugal. O seu carácter experimental visa, naturalmente, alcançar um conjunto de transformações, mudanças e resultados que, por um lado, tendam a consolidar este tipo de medidas e, por outro, envolvam progressivamente um cada vez maior número de entidades e atores da economia social.

26. Ora, tal como é referenciada na literatura, a TdM pretende configurar uma representação teórica das transformações e mudanças que, neste caso, as medidas de promoção da inovação social visam alcançar para uma implementação conforme o programado. A sequência **“atividades” – “realizações” – “resultados de 1º nível” – “resultados de 2º nível” – “impactos”** não é mais do que a tentativa de reproduzir o quadro lógico e sequencial que a programação utilizou desde a mobilização dos recursos (atividades) considerados adequados até aos resultados de médio e longo alcance que se pretende atingir em matéria de inovação social e da sua generalização como instrumento de política pública, progressivamente assimilada pelo *“mainstream”* desta última.

27. Os quatro diagramas em que a sequência causal se decompõe devem ser interpretados segundo uma dupla e articulada perspetiva: **(i)** a chamada interpretação estática que corresponde à explicitação dos conteúdos de cada um dos passos da sequência causal (atividades, realizações, resultados de 1º nível, resultados de 2º nível e impactos) com especial atenção aos critérios que determinam a distinção entre os três últimos elos da sequência causal (resultados de 1º e 2º nível e impactos); **(ii)** a interpretação dinâmica do esquema que envolve essencialmente os **mecanismos** que tornam possíveis os quatro passos de transformação que a TdM contempla, os **fatores críticos** que podem comprometer a sua concretização e a **contextualização** geral em que ocorrem estas mudanças.

28. O **diagrama 1** concentra-se na sequência **“atividades-realizações”**. Devido às MPIS representarem uma componente de forte inovação na programação do FSE e nas próprias políticas sociais, essa natureza inovadora condiciona obviamente esta primeira sequência causal. Fá-lo a dois níveis de atividades: mobilizando recursos de capacitação para favorecer a gestão e monitorização da inovação associada às medidas e organizando-se para induzir a resposta desejada da procura. O que aponta também para dois níveis de realizações: o **completamento e apetrechamento de estrutura técnica de apoio e de gestão e a revelação da procura manifestada**. Importa considerar, de que modo, os dois tipos de atividades (atividades 1 e 2) podem gerar os mecanismos da transformação desejada.

29. O primeiro conjunto de atividades diz respeito sobretudo à qualidade e investimento na conceção da IPIS (que inclui a preparação do seu modelo de governação) e da concertação com as entidades responsáveis pelas políticas públicas que pode assegurar os principais mecanismos de transformação esperados. Nesta explicação é fundamental salientar que o investimento realizado na preparação da IPIS mobilizou conhecimento existente próprio e largamente identificado com o *benchmarking* internacional mais relevante da inovação social. Nesta preparação, inclui-se a conceção interna de racionais de gestão financeira e de recursos humanos ajustados aos objetivos a prosseguir pela EMPIS.

30. O segundo conjunto de atividades diz respeito ao modo como foi antecipada a **procura potencial de OES, empreendedores sociais e investidores sociais**, incluindo a estratégia de comunicação, que pode influenciar o reconhecimento da credibilidade e utilidade da programação proposta por parte desses *stakeholders*. Esta atividade influencia a configuração de ações de comunicação e divulgação da programação capazes de fazer chegar a informação certa aos potenciais candidatos à procura efetiva de apoios. Para além de influenciar a configuração das ações de comunicação e divulgação, há que ter em conta a conceção e implementação de procedimentos de gestão operativa focados e dirigidos a potenciais destinatários/beneficiários. Esses procedimentos envolvem uma mescla de dispositivos como regulamentação específica, Avisos de Abertura de Candidaturas, Sistema de Informação e respetivos formulários, divulgação de instrumentos de financiamento e os mecanismos de apoio e esclarecimento,

tendo em conta a mudança de paradigma inerente a uma lógica orientada para resultados e a criação de instrumentos de financiamento reembolsáveis, na dupla aceção de preparar a gestão da EMPIS e sensibilizar os promotores de operações para essa mudança.

31. Este dado implica obviamente considerar na TdM mecanismos, fatores críticos e indicadores para cada uma destas duas dimensões da transformação desejada. Isso é visível no diagrama com a explicitação das dimensões da estrutura EMPIS e da procura manifestada, com os respetivos mecanismos e indicadores. Refira-se ainda que **os indicadores considerados no esquema global da TdM visam essencialmente medir a transformação em causa**, pelo que em cada diagrama os indicadores refletem mais o segundo termo (ou seja, na transformação atividades-realizações os indicadores refletem mais as realizações e assim sucessivamente). A equipa realizou, entretanto, para os fatores críticos considerados, dada a sua importância, o esforço de construção de indicadores próprios como consta da matriz de abordagem às questões de avaliação. Os indicadores das atividades 1 apresentam-se na **Tabela 2**.

32. A sequência **“realizações – resultados de 1º nível” (diagrama 2)** envolve essencialmente as realizações respeitantes à procura manifestada nos projetos com candidatura elegível e aprovados. Esta sequência privilegia o modo como a procura manifestada reage aos diferentes instrumentos apoiados (capacitação, parcerias para o impacto, títulos de impacto, FIS instrumentos de dívida e FIS instrumentos de capital). Os resultados de 1º nível abrangem matéria que está mais próxima da capacidade de intervenção da EMPIS e está indissociavelmente ligada aos cinco instrumentos. Por isso, os resultados de 1º nível surgem associados a esses instrumentos.

33. Pressupondo que a procura se manifesta com suficiente intensidade, o modo como as realizações suscitam os mecanismos necessários à transformação em resultados de 1º nível depende fundamentalmente do modo como a EMPIS trabalhou os avisos e enquadramentos que enquadraram a formação dessa procura. Ou seja, considerando que nas realizações está sobretudo em causa a formação da procura dos apoios, a transformação em resultado de 1º nível implica que essa procura responda a critérios de qualidade. Por isso, os resultados da capacitação aparecem associados a resultados de 1º nível e nos mecanismos considerados 4 respeitam à capacitação. Tudo isto é coerente, com o princípio anteriormente afirmado, que “os resultados de 1º nível abrangem matéria que está mais próxima da capacidade de intervenção da EMPIS”.

34. Há um elemento que é transversal a todos os instrumentos e que é crucial para o bom êxito da transformação desejada. O controlo da qualidade dos projetos é também uma matéria que está ao alcance da gestão das medidas: em primeiro lugar, através da seletividade com que os projetos são aprovados (relação entre procura manifestada e procura aprovada) e, em segundo lugar, através da análise de mérito dos mesmos. Esta última, sendo do conhecimento dos promotores de operações, induz ainda um efeito de qualificação de projeto que é também elemento da transformação pretendida.

35. Os **resultados de 1º nível** são apresentados, por instrumento de financiamento alcançado, nos pontos seguintes, pois pela sua dimensão não foi possível integrar no **diagrama 2**.

36. No que respeita aos instrumentos de **CIS**, a discussão permitiu estabilizar os seguintes resultados:

- Projetos de capacitação apresentados por OES suportados por diagnósticos de necessidades de capacitação com relevância estratégica para a organização;
- Envolvimento de empresas de consultadoria na elaboração desses diagnósticos e emergência de um mercado de serviços às OES nesse domínio;
- As dimensões de capacitação mais impulsionadoras da abordagem “inovação social” (avaliação de impacto e modelo de criação de valor) destacam-se na procura aprovada de apoios à capacitação;
- Projetos de capacitação que dão origem a projetos de parcerias para o impacto;
- Conclusão de processos/produtos tangíveis de capacitação em número significativo;
- Cumprimento de resultados contratualizados em matéria de capacitação.

37. No que respeita ao instrumento **PPI**, a discussão permitiu estabilizar os seguintes resultados:
- Elevado grau de envolvimento dos investidores sociais alcançado pelas OES apoiadas no cofinanciamento dos seus planos de desenvolvimento;
 - Elevado grau de dinamização do investimento social atingido pela medida, com relevo para descoberta do investimento social por parte dos municípios;
 - Cumprimento de resultados contratualizados.
38. No que respeita aos **TIS** estabilizaram-se os resultados:
- Elevado nível de receptividade das OES à lógica de financiamento baseado em resultados
 - Elevado grau de cumprimento de resultados em operações TIS aprovadas por área prioritária de política pública
 - Elevado grau de mobilização do investimento social
 - Elevado nível de receptividade de entidades responsáveis por políticas públicas à lógica de financiamento por resultados
39. No que respeita ao **FIS**, foram estabilizados os seguintes resultados:
- Elevado grau de envolvimento e reatividade do sistema bancário ao FIS Crédito;
 - Elevada reatividade das OES à lógica da inovação social;
 - Capacidade de resposta das OES ao FIS Crédito e suas exigências de organização;
 - Cumprimento de resultados contratualizados;
 - Expansões/crescimento de IIES decorrente da cobertura do ciclo de vida de uma *start-up* social;
 - Emergência de novos empreendedores sociais com IIES cofinanciadas pelo FIS Capital;
 - Capacitação e reatividade de entidades especializadas em instrumentos de capital
40. Os indicadores de suporte associados a cada um dos instrumentos de intervenção são descritos na **Tabela 3** (p.21).
41. A transformação de **resultados de 1º em 2º nível (Diagrama 3)** coloca desafios que estão para além da capacidade de gestão da qualidade da procura às MPIS, mas que dependem em grande medida do cumprimento de resultados por instrumento de intervenção (CIS, PPI, TIS, FIS Crédito e FIS Capital). Os **resultados de 2º nível** considerados são a resposta mais eficaz e mais eficiente a problemas sociais, a capacitação das OES para avaliar os resultados da sua intervenção e a melhoria das condições de *matching* entre oferta e necessidades de financiamento das OES e de IIES. Ora, estes resultados transcendem o cumprimento de resultados por instrumento de intervenção. Não devemos perder de vista que o volume de recursos alocados a estas medidas não permite atingir a massa de OES registadas como tal em Portugal na Conta Satélite da Economia Social.
42. Nestes termos, a narrativa da transformação aqui ambicionada, para além de depender do volume e da qualidade da procura manifestada para as cinco tipologias de MPIS apoiadas, é tributária das seguintes dimensões complementares de resultado:
- O modo como as OES se envolveram em diferentes tipologias de MPIS apoiadas, por exemplo como é que as ações de capacitação apoiadas permitiram o envolvimento em operações apoiadas de PPI ou de TIS ou em que medida elas viabilizaram candidaturas ao FIS Crédito na sequência da capacitação realizada, potenciando a aquisição de ganhos continuados e sustentados para além das suas candidaturas;
 - O modo como as operações aprovadas de PPI e de TIS induziram e alavancaram por parte dos investidores sociais uma nova capacidade de influenciar as OES na promoção de novas respostas a problemas sociais, aumentando a sua eficácia e eficiência nessa função;
 - Efeitos gerados nas instituições bancárias, na sequência dos resultados obtidos pelo FIS Crédito, segmentando crédito para as OES em condições mais compatíveis com as suas características;
 - Notoriedade das operações de empreendedorismo social apoiadas em termos de visibilizar novas respostas a problemas sociais como instrumento de criação de condições de transferibilidade dessas respostas a outros contextos;

- O modo como as MPIS se articularam com outras medidas de políticas públicas sociais cofinanciadas por FEEI, num período de programação em que o financiamento baseado em resultados foi introduzido, designadamente do ponto de vista da promoção de novas respostas aos problemas sociais e da sensibilização das OES para o acompanhamento e antecipação das dinâmicas de evolução das necessidades sociais;
- Efeitos de reorientação das políticas públicas sociais com associação de processos de capacitação e de utilização mais criteriosa de modalidades de subvenções não reembolsáveis, abrindo caminho a uma maior generalização da abordagem inovação social.

43. Nesta transformação, é especialmente relevante questionar de que modo os resultados de 1º nível suscitam os mecanismos da transformação identificados. O modo como os mecanismos são suscitados relaciona-se sobretudo com a qualidade da procura manifestada aos apoios concedidos que associamos, como foi referido, aos resultados de 1º nível. É essa qualidade da procura revelada, devidamente divulgada pela estratégia de comunicação, que poderá gerar os mecanismos de demonstração, disseminação e credibilização junto de outros OES, investidores sociais e instituições bancárias que não recorreram aos apoios da EMPIS e que foram tipificados no parágrafo anterior. Nesta dimensão, são particularmente relevantes os resultados de 1º nível alcançados nas tipologias de operação mais colaborativas (PPI e TIS) e nos de gestação mais prolongada (FIS Crédito).

44. Por esse motivo, os indicadores que acompanham esta sequência da TdM organizam-se em dois grupos: (i) indicadores cujo cálculo o sistema de informação de suporte às MPIS e o processo de inquirição a levar a cabo pela equipa de avaliação poderão viabilizar (**Diagrama 3**) e (ii) indicadores para cujo cálculo são necessários processos complementares não ao alcance da presente avaliação mas que a avaliação entende como necessários para construir uma medida mais robusta do peso e relevância da inovação social nas políticas sociais em Portugal.

45. A tabela seguinte apresenta alguns indicadores de **resultados de 2º nível complementares**:

Tabela 2 – Indicadores de Resultados de 2º nível complementares

INDICADORES DE RESULTADO DE 2º NÍVEL COMPLEMENTARES	
I47	% de despesa pública por setor de intervenção social que apoia ações e projetos segundo uma lógica de inovação social antes e depois da implementação da IPIS;
I49	Evidência recolhida, junto das redes sociais, relativamente à articulação e complementaridade dos projetos IPIS com outros projetos sociais e respetiva resposta necessidades dos territórios
I50	Evolução das necessidades de financiamento de OES (Conta Satélite da Economia Social);
I51	Nº de incubadoras especializadas em empreendedorismo social criadas após o início de atividade da EMPIS;
52	Evolução do nº de projetos de empreendedorismo social incubados em instituições especializadas.

46. O último estágio da TdM envolve um nível ainda mais abrangente de resultados, que associamos ao termo **impactos (Diagrama 4)**. Analisados os documentos oficiais que projetam a inovação social através das MPIS com apoio do FSE, a “melhoria e consolidação do ecossistema de inovação e empreendedorismo social” pode ser considerado o objetivo de mais longo alcance que a programação das MPIS visa alcançar, mas esse objetivo não pode ser dissociado do que se relaciona com a internalização na política (s) pública (s) social (ais) da abordagem Inovação Social. Podemos focar a narrativa da transformação dos resultados de 2º nível em impactos em dois domínios essenciais de mudança: (i) por um lado, a criação de efeitos de demonstração, difusão e absorção das boas práticas inerentes às operações apoiadas de MPIS no universo amplo e diversificado das OES e empreendedores sociais; (ii) por outro, na intensificação das práticas colaborativas entre os atores e entidades do ecossistema de inovação e empreendedorismo social contribuindo simultaneamente para a sua delimitação. Se estas duas condições de alargamento de efeitos forem alcançadas podemos dizer que por inerência se instalarão novas respostas, mais eficazes e mais eficientes, a problemas sociais e uma maior atenção à evolução do modo como esses problemas se manifestam na sociedade portuguesa (aspeto particularmente relevante num contexto pós-pandemia).

47. Do ponto de vista da sequência causal que a TdM pretende construir, ainda que suscitando particulares dificuldades de medida, a melhoria e consolidação do ecossistema de inovação e empreendedorismo social ajusta-se melhor como variável de impacto do que a grande finalidade de melhoria da resposta aos desafios sociais. No quadro da política social em Portugal, o estabelecimento de

um nexos causal entre as MPIS e essa grande finalidade suscitaria problemas delicados de causalidade, tamanha é a diversidade dos instrumentos de política que concorrem para a concretizar e não estão ancoradas numa abordagem de inovação social.

48. Quanto ao modo como os resultados de 2º nível podem suscitar os mecanismos necessários à transformação em impactos, a narrativa explicativa está em linha com a apresentada na transformação anterior. Esta transformação amplia, como foi anteriormente referido, os efeitos de demonstração, disseminação, absorção e credibilização já exigidos na transformação anterior. Assim sendo, e tendo sobretudo em vista a ideia de ecossistema de inovação social (ver parágrafo seguinte) é a qualidade dos resultados de 2º nível, designadamente o contributo das IPIS para a consolidação de práticas colaborativas entre OES, investidores sociais, instituições bancárias, empreendedores sociais e incubadoras especializadas, que poderá suscitar os mecanismos identificados. A qualidade desses resultados é ainda crucial para suscitar a internalização da inovação social nas políticas públicas de âmbito social.

49. Um ecossistema de inovação e de empreendedorismo social suscita problemas de delimitação do ecossistema, a identificação das principais instituições, agentes e atores que o integram e o desenvolvimento de processos colaborativos e de interação entre eles², com as necessidades dos públicos apoiados pelas OES no seu núcleo central. Ora, por mais limitados que possam ser os recursos alocados às MPIS quando confrontados com o orçamento das políticas sociais como um todo, as MPIS envolvem e têm influência direta em todos os elementos componentes do ecossistema. Mas, tal como foi anteriormente referido, a intensificação da demonstração, difusão, absorção e credibilização das boas práticas veiculadas pelas MPIS e a intensificação das práticas colaborativas no ecossistema tenderão a contribuir para a estabilização da sua delimitação. Por isso, se considera que deve ser considerada a variável de impacto, sempre associado ao seu efeito de internalização nas políticas públicas sociais da lógica da inovação social.

² Ver sobretudo: Rafael Ziegler (2017) Social innovation as a collaborative concept, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 30:4, 388-405, DOI: 10.1080/13511610.2017.1348935 e OECD (2021) *Building Local Ecosystems for Social Innovation - A Methodological Framework*, OECD Local Employment and Economic Development (LEED) Papers

Diagrama 1 – Das Atividades às Realizações

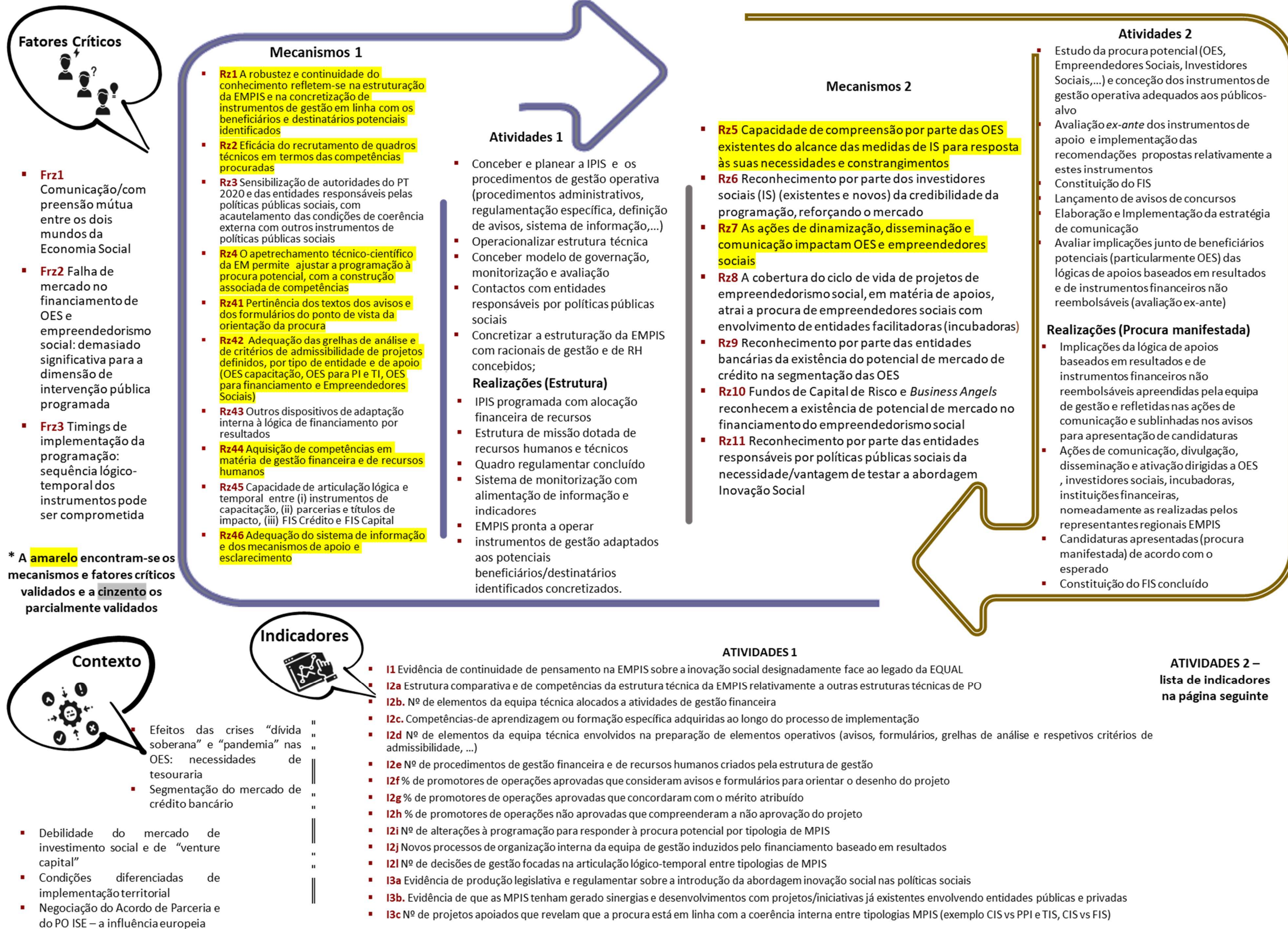
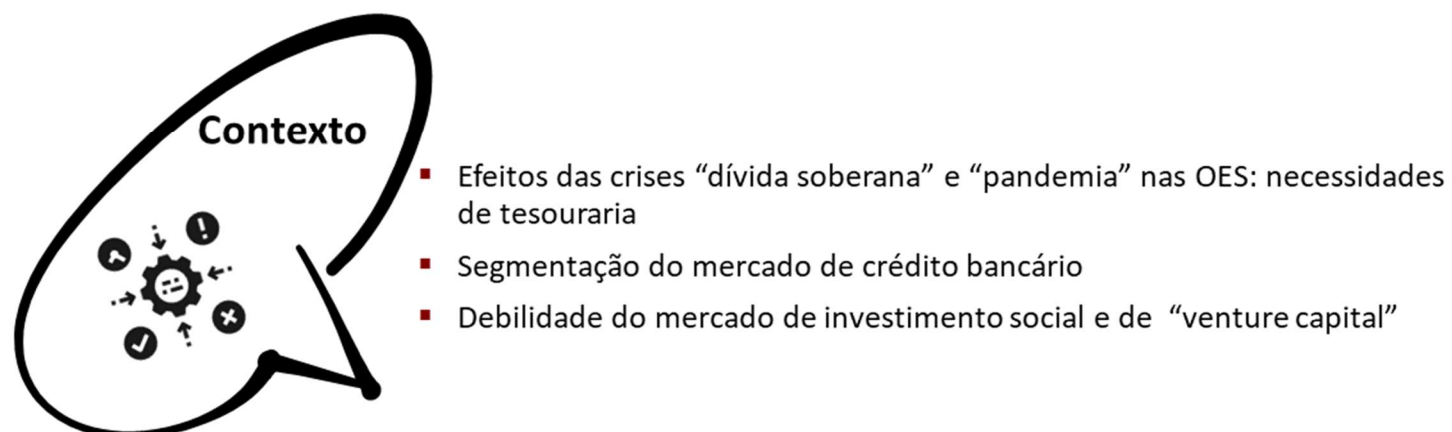
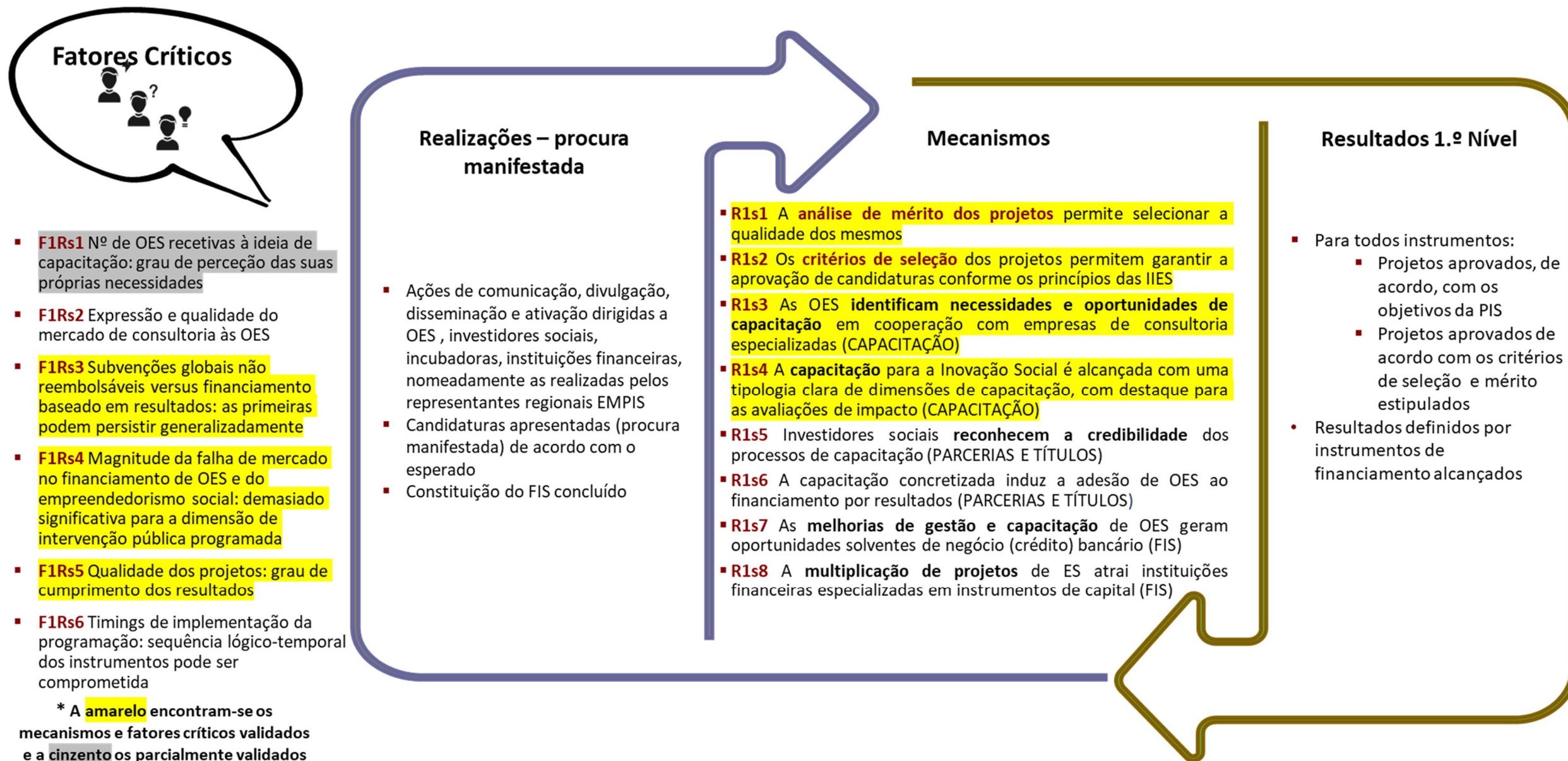


Tabela 3 . Indicadores Atividades 2

I4a	Nº de projetos candidatados por OES e respetivos montantes por instrumento face à programação
I5	Nº de OES inquiridas e % face ao total que afirmam não compreender a abordagem da Inovação social
I5c	Recursos financeiros alocados ao FIS em % das necessidades líquidas de financiamento de OES
I5d	Nº e % de OES inquiridas envolvidas em operações PPI e TIS face ao total que afirmam reconhecer vantagens neste modelo de financiamento face ao modelo de financiamento do Estado
I5f	Nº e % de OES inquiridas envolvidas em operações FIS Crédito que afirmam reconhecer vantagens neste modelo de financiamento face ao crédito bancário normal
I6a	Nº de OES que apresentaram candidaturas de processos de capacitação, PPI e TIS com envolvimento de entidades facilitadoras
I7	Nº e peso de investidores sociais envolvidos em candidaturas em relação a universos globais conhecidos
I7b	Evidência recolhida (<i>focus group</i>) sobre as motivações que levaram os investidores sociais a aderirem às IPIS
I8	Nº de OES participantes e envolvidas em ações de comunicação e sensibilização
I8b	Taxa de participação em ações de comunicação, divulgação, disseminação e ativação dinamizada pela EMPIS
I8c	Taxa de contacto com o ativador regional EMPIS
I8d	Principais motivos de contacto com o ativador regional EMPIS
I8e	Importância atribuída ao ativador regional
I9a	Peso em termos de volume de negócio bancário das entidades bancárias com intervenção no FIS Crédito
I9b	Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Crédito
I9c	Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Capital
I9d	Evidência recolhida sobre timing ajustado entre a publicação de avisos para a capacitação e avisos FIS
I10	Nº de entidades de Capital de Risco e de <i>Business Angels</i> envolvidas no FIS capital;
I11a	Nº de entidades políticas responsáveis por políticas públicas sociais envolvidas nas MPIS.

Diagrama 2 – Das Realizações aos Resultados de 1º Nível



Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final Preliminar
VOLUME I

Os três indicadores apresentados, a seguir, poderão ser aplicados a mais do que a um dos instrumentos da IPIS.

I4b Estrutura de operações aprovadas por classe de mérito atingido, por tipologia de intervenção

I5e Nº e % de OES inquiridas que afirmam preferir o apoio sob a forma de subvenções globais não reembolsáveis

I6b. Nº de empreendedores sociais (IES) apoiados que apresentam projetos com articulação com o universo de OES

18b Análise qualitativa de amostra de memórias descritivas de projetos aprovados do ponto de vista da justificação feita quanto a problemas sociais abordados (atendendo aos critérios utilizados em cada instrumento).

Tabela 4 – Indicadores associados às transformações de realizações para resultados de 1º nível

Instrumento de intervenção	Indicadores
CIS	I12a. Nº e % de OES apoiadas (por tipologia de OES) com projetos de capacitação aprovados, com percentagem calculada em relação ao total de OES com projetos aprovados nas MPIS
	I12b. Nº de OES com operações de capacitação aprovadas em % do universo de OES por tipologia da Conta Satélite
	I13 Áreas de incidência das necessidades de capacitação presentes nos diagnósticos dos projetos aprovados
	I15 Nº e % de projetos de capacitação que integram alteração do modelo de criação de valor social e de avaliação de impacto da OES
	I16a Taxa de admissibilidade dos projetos (Projetos elegíveis/Projetos aprovados)
	I16b % de projetos com atribuição de mérito máximo
	I17 Nº e % de projetos rejeitados por não cumprimento do critério de IIES
PPI	I18c. Nº e % de projetos concluídos que cumpriram os objetivos contratualizados por (i) área de incidência da política social, (ii) por região NUTS II e (iii) por tipo e massa de população envolvida.
	I19 Nº de investidores sociais e tipologia (empresas, fundações, ...) envolvidos em : (I) projetos de capacitação (% do total de investidores) e (II) no conjunto de projetos aprovados nas Parcerias
	I20 Volume e média % : (I) de investimento social envolvido por projeto (relativamente às estimativas conhecidas do mercado de investimento social); (II) de investimento municipal
	I21 Média da: (I) % de investimento social privado no total do financiamento aprovado por área de intervenção e do (ii) investimento público municipal
TIS	I22a. Nº e % de OES (por tipologia de OES) com participação em operações aprovadas de TIS, com percentagem calculada em relação ao número total de OES com projetos aprovados
	I23 Nº de OES envolvidas em operações com resultados atingidos por instrumento de financiamento
	I25a Investimento social médio envolvido nas operações
	I27 Nº de entidades privadas envolvidas em operações de TIS aprovadas por áreas prioritárias de política pública e por projeto
FIS Instrumento de dívida	I28a. Nº de entidades bancárias envolvidas em apoios FIS Crédito e quotas de participação;
	I28b. Nº e % de projetos aprovados que cumpriram resultados contratualizados
	I29 Financiamento aprovado no FIS Crédito /Financiamento solicitado em sede de candidaturas
	I30 Rácio “Crédito bancário concedido a OES no quadro do FIS Crédito”/Crédito bancário concedido a OES fora do âmbito do FIS/ (por entidade bancária) -indicador a calcular a partir do processo de inquirição
	I31c. Nº de projetos de IIES apoiados e concluídos que cumpriram resultados contratualizados
	I32 Peso relativo do investimento de IIES apoiados pelo FIS Capital em relação a valores de necessidades de financiamento líquido disponíveis
	I34 Nº de entidades especializadas de capital de risco e de outros instrumentos de capital envolvidas em cofinanciamento de IIES aprovadas

Diagrama 3 – Dos Resultados de 1º Nível aos Resultados de 2º Nível

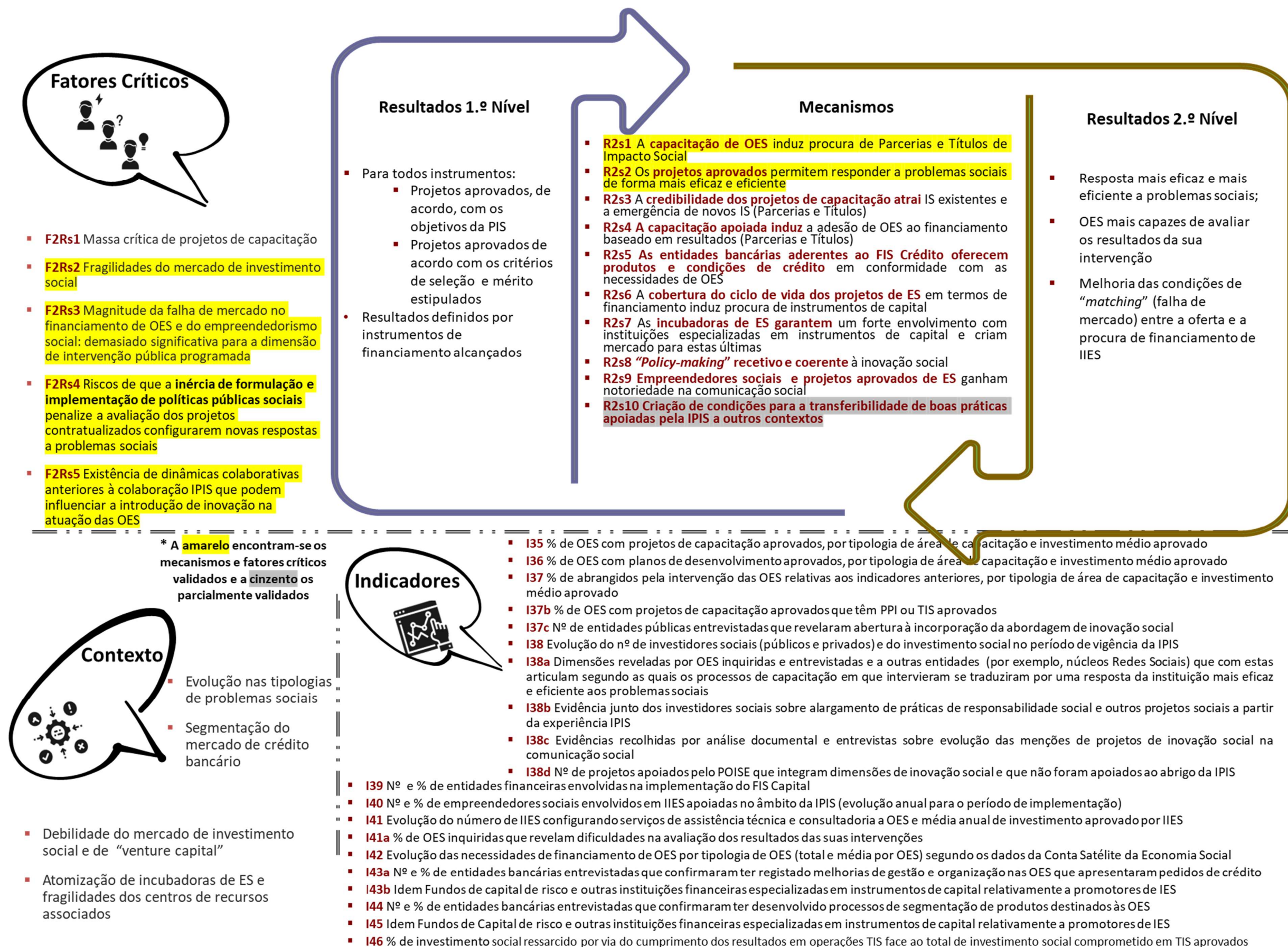
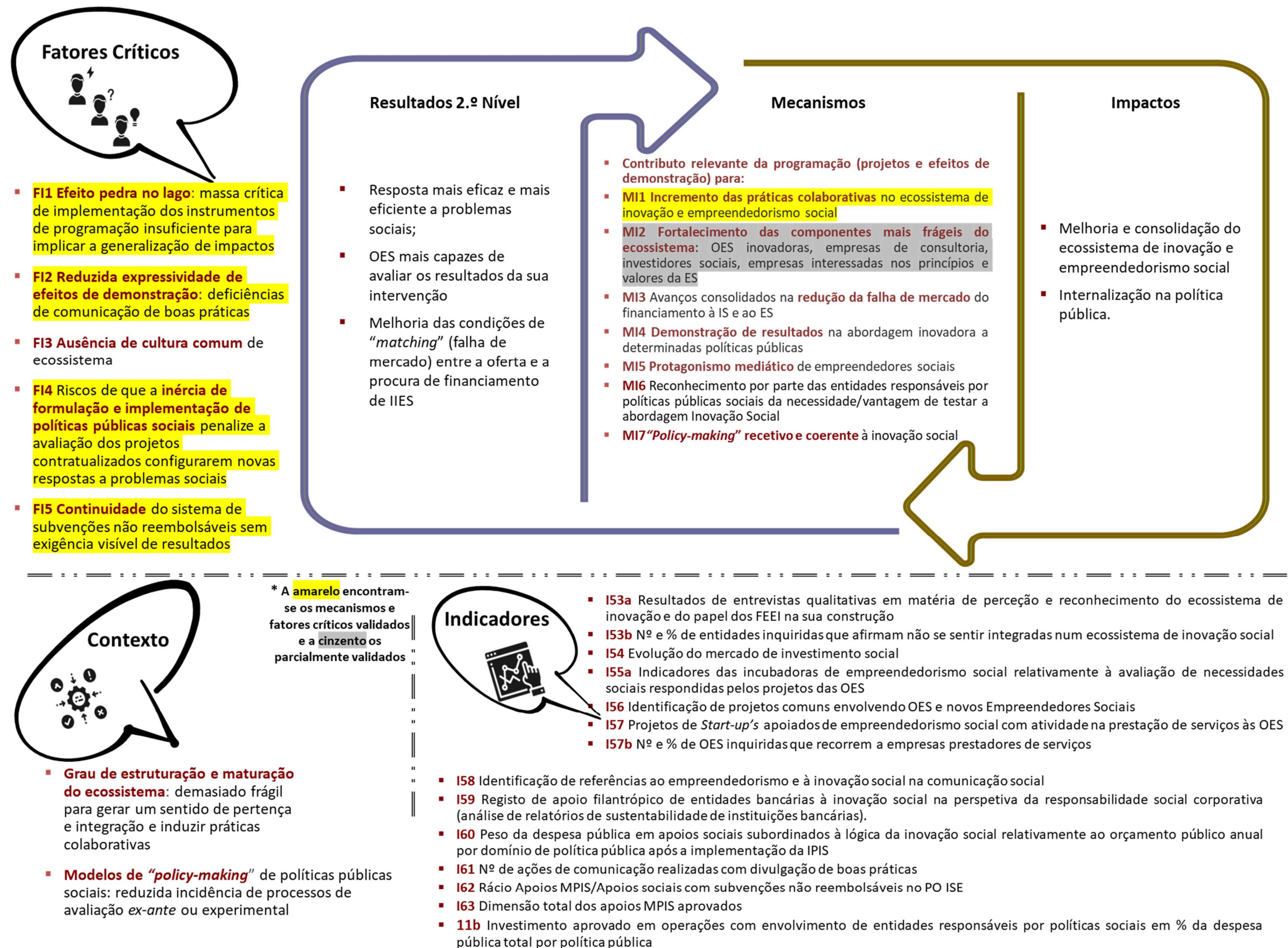


Diagrama 4 – Dos Resultados de 2º Nível para os Impactos



3.2. IMPLEMENTAÇÃO PLANO DE AMOSTRAGEM

50. O plano de amostragem foi definido com base no Universo de entidades que apresentaram candidaturas à IPIS.

51. Tendo por base o universo de entidades com candidaturas aprovadas foi enviado para cada uma das entidades um email onde constava a apresentação e propósito do estudo, assim como o link de resposta ao inquérito. O foco do inquérito foi o projeto pelo que no caso de uma mesma entidade ser responsável por mais de que uma candidatura aprovada, responderá a tantos inquéritos quanto o número de candidaturas aprovadas

52. Relativamente à dimensão e estratificação da amostra o objetivo era conseguir um número mínimo de respostas que permitisse alcançar uma margem de erro de pelo menos 5% com um intervalo de confiança de 95%, respeitando a segmentação por instrumento financeiro e por Região NUTS II.

53. Para um universo de 584 candidaturas aprovadas (até 30/06/2021) pretendia-se alcançar no total, um mínimo de 232 respostas válidas. Foram obtidas 279 respostas válidas (margem de erro de 4,24% para um intervalo de confiança de 95%) com a seguinte distribuição por Instrumento de financiamento e por região:

Tabela 5 – Amostra obtida

Instrumento	Universo		Amostra	
	Candidaturas Aprovadas		Respostas obtidas	
	N.º	%	N.º	%
Capacitação para o Investimento Social	201	34,4	74	26,5
Parcerias para o Impacto	356	61	195	69,9
Títulos de Impacto Social	18	3,1	8	2,9
Fundo para a Inovação Social	9	1,5	2	0,7
Total	584	100	279	100

Região	Universo		Amostra	
	Candidaturas Aprovadas		Respostas obtidas	
	N.º	%	N.º	%
Norte	227	39,5	107	38,6
Centro	200	34,8	100	36,1
AML	62	10,8	28	10,1
Alentejo	52	9,0	23	8,3
Algarve	34	5,9	19	6,9
Total (s/FIS)	575	100,0	277	100,0

54. No que diz respeito a candidaturas não aprovadas, o procedimento foi idêntico. Com base no universo de entidades com candidaturas não aprovadas foi enviado para cada uma das entidades um email onde constava a apresentação e propósito do estudo, assim como o *link* de resposta ao inquérito. O foco do inquérito também foi o projeto pelo que no caso de uma mesma entidade ser responsável por mais de que uma candidatura não aprovada, responderá a tantos inquéritos quanto o número de candidaturas aprovadas.

55. Quanto à dimensão e estratificação da amostra o objetivo era conseguir um número mínimo de respostas que permitisse alcançar uma margem de erro de pelo menos 5% com um intervalo de confiança de 95%. Desta forma, para um universo de 377 candidaturas não aprovadas (até 30/06/2021) pretendia-se alcançar no total, um mínimo de 191 respostas válidas. No entanto, apesar dos reforços de inquirição realizados, apenas se conseguiu obter 80 respostas válidas (margem de erro de 9,74% para um intervalo de confiança de 95%).

3.3. A TRIANGULAÇÃO DA INFORMAÇÃO

56. Embora os resultados e a representatividade do processo de inquirição assumam na metodologia de avaliação um lugar central, importa destacar que ela é indissociável da combinação conseguida com um conjunto muito diversificado de fontes de informação. Assim, cumpre destacar, entre outros recursos, o material valioso das entrevistas, particularmente das que corresponderam a matérias para as quais a

disponibilidade de informação era mais limitada. É o caso das entrevistas realizadas a promotores de *start-up's* de empreendedorismo social apoiados pelo FIS Capital, que se revelaram cruciais para compreender a necessidade de agilização dos processos de comunicação e interação com coinvestidores. É também o caso das entrevistas realizadas com entidades públicas que acompanham operações de TIS apoiadas, que permitiram aprofundar a discussão das condições de transferibilidade de resultados para o *mainstream* das respetivas políticas públicas, compreender melhor em que condições ela poderá ser ensaiada e até afinar as condições de participação dessas entidades nos TIS. Mas a valia da triangulação de informação é também visível nos dois Estudos de Caso realizados, que permitiram no caso da AMP distinguir entre o que é a intensidade de procura e relevância do investimento social municipal sem contudo ainda representar um caso robusto de ecossistema metropolitano de inovação social e no caso da Região Centro aferir da importância da formação de ecossistemas locais de inovação social, que poderão ser largamente potenciados com um eventual aprofundamento do processo de descentralização de políticas sociais. Finalmente, os três painéis de discussão realizados permitiram trazer à avaliação elementos de perceção qualitativa de uma diversidade de OES, incubadoras, investidores sociais privados e públicos, que foram cruciais para aferir da génese da abordagem e do próprio ecossistema e compreender aspetos de agilização da tramitação de aprovação de operações. Entendeu-se que o painel de discussão com entidades federadoras de OES não traria informação crítica relevante para além do processo de inquirição e do que se conhece em matéria de estudos recentes sobre o universo da economia social. E, *last but not the least*, a análise documental permitiu não só aprofundar o conhecimento da equipa de avaliação sobre operações aprovadas em concreto, mergulhando nas suas memórias descritivas, mas também ter em conta bibliografia relevante sobre a consolidação da abordagem da inovação social e a sua natureza de ecossistema e respetiva densidade colaborativa.

57. Os mecanismos de controlo de qualidade utilizados ao longo da avaliação estão descritos em anexo próprio, integrado no já referido volume II.

3.4. A AVALIAÇÃO REALISTA

58. Sabemos, através dos contributos de Pawson e Tilley³, que a avaliação realista é um exemplo de avaliação baseada na teoria. Partilha com esta a ideia de que abordagens como a da inovação social visam alcançar alguma melhoria social, sendo por isso moldadas por uma visão de mudança. No modo como a equipa de avaliação tem inserido a avaliação realista nas avaliações baseadas na teoria, tem estado presente, e esta avaliação não foi exceção, a ideia central de Pawson e Tilley segundo a qual “a avaliação realista não pergunta ‘o que é que funciona’ ou se ‘este programa funciona’, mas pergunta ao invés ‘o que é que funciona para quem, em que circunstâncias e em que dimensões e como’”. A nossa avaliação permanece fiel ao modelo “mecanismos-contexto-resultados previstos e inesperados”. Um esforço significativo de formulação de mecanismos com procura de evidência para aferir da sua verificação (é verdade que muitas vezes sob a forma de variáveis indiretas ou “proxies”) foi realizado pela avaliação. A ponderação dos efeitos de alteração de contexto em que as mudanças programadas foram implementadas (inscrição embrionária nas políticas públicas, incipiência do ecossistema à partida, fragilidade dos mercados de investimento social e de instrumentos financeiros em Portugal, debilidade organizativa da grande maioria das OES, ausência de segmentação bancária para o crédito às OES, para apenas falar nos principais) esteve sempre presente na abordagem às questões de avaliação e foi também realizado um enorme esforço de definição e operacionalização de indicadores de resultados muito para além dos indicadores utilizados pela própria programação. Por estas razões, esta avaliação é indissociável da prática estabelecida pelas avaliações realistas e baseadas na evidência.

³ Mobilizando neste caso uma versão resumida dessa metodologia (Pawson e Tilley, 2004); ver também Brad Astbury (2011)

4. RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

59. Em sede de Relatório Inicial (RI), foi demonstrado o modo como a abordagem às questões de avaliação (QA) se cruza com a TdM também formalizada nesse mesmo relatório. Tal como foi então sublinhado, enquanto sequência causal que visa apreender de que modo as MPIS estão ou não a atingir os resultados e impactos previamente definidos, a TdM tem obviamente uma aplicação mais direta nas QA de análise de impacto (QA2 e QA3), no entanto, tal como o demonstraremos a seguir, as QA de eficácia (QA 1), de eficiência (QA 4) e do valor acrescentado europeu (QA 5) também a mobilizam.

60. A resposta às QA que se desenvolve nas páginas seguintes tem em conta o referencial desenvolvido no RI (ver ponto 2 do **Volume II - Anexos**) e consagra os seguintes aspetos:

- Os aspetos centrais da avaliação realista, com a relação contexto-mecanismos-resultados e os fatores críticos que podem perturbar essa relação;
- Os indicadores mobilizados para cada uma das QA;
- A mobilização das principais fontes e ferramentas de recolha de informação.

61. A aplicação da TdM às QA é realizada segundo uma notação na qual:

- Em matéria de **mecanismos**: uma notação (+++) significa que o mecanismo tem uma concretização muito positiva e uma notação (+) apenas positiva; pelo contrário, uma notação (- - -) significa que o mecanismo tem a sua máxima não verificação e uma notação (-) significa uma não verificação não muito significativa;
- Em matéria de **fatores críticos**: uma notação (+++) significa que a incidência do fator crítico foi muito forte e uma notação (+) significa que teve uma reduzida expressão; pelo contrário, uma notação (- - -) significa que o fator crítico não teve influência de todo e uma notação (-) significa que não teve influência mas sem grande significado.
- Por sua vez, uma notação (+/ -) pode significar evidência e incidência contraditória;
- Uma notação (???) pretende representar ausência de evidência conclusiva ou um demasiado baixo nível de execução.

4. 1. Questão de avaliação nº 1

EFICÁCIA

QA1. Considerando o grau de implementação da IPIS, em que medida será possível alcançar as metas e os objetivos específicos definidos? Quais os fatores internos e externos que influenciam, positiva ou negativamente, o alcance dos resultados, já obtidos e ainda esperados

O que está em jogo nesta questão de avaliação (QA)?

62. As duas questões que se juntam para introduzir o critério de eficácia na avaliação são intrinsecamente complementares na medida em que a segunda questão é essencial para contextualizar e aprofundar a resposta à primeira. Esta complementaridade concretiza-se num conjunto muito exigente de dimensões de avaliação a explorar: (i) Foram desenvolvidos os procedimentos de gestão operativa mais adequados para atingir os objetivos da Iniciativa PIS?; (ii) Os instrumentos de gestão dirigidos aos potenciais destinatários/beneficiários (regulamentação específica, Avisos de Abertura de Candidaturas, Sistema de Informação e respetivos formulários, divulgação dos instrumentos de financiamento e os mecanismos de apoio e esclarecimento) são adequados, facilmente apreendidos e potenciadores da procura?; (iii) As grelhas de análise e critérios de admissibilidade e seleção das candidaturas são coerentes e adequadas face aos objetivos dos instrumentos de financiamento da IPIS? (iv) Que exigências se colocaram à gestão até ao momento e que respostas foram dadas para fazer face às mesmas, com a introdução de uma lógica orientada para os resultados e da criação de instrumentos de financiamento reembolsáveis?; (v) A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social (EMPIS) desenvolveu procedimentos racionais de gestão financeira e de recursos humanos? (vi) A Iniciativa PIS apresenta coerência externa e interna?; (vii) A configuração e implementação dos instrumentos de financiamento apresentam complementaridades e/ou sinergias e/ou sobreposições com outras intervenções, direta ou indiretamente, na promoção do empreendedorismo e inovação social?; (viii) Os instrumentos de financiamento constituem um conjunto coerente entre si, i.e., complementam-se de uma forma lógica, e adequado para atingir os objetivos da IPIS?

63. Nesta perspetiva a resposta à QA envolve a análise das oito dimensões atrás consideradas combinada com a mobilização da TdM (combinada com a avaliação realista plasmada na relação entre contexto, mecanismos e resultados). A recolha de informação orientou-se, assim, não apenas para a análise de resultados, mas também a análise dos processos, sempre com ponderação da dimensão “contexto” em que a IPIS se insere (na sua génese e lançamento, mas também na sua implementação, veja-se a influência do período pandémico). As oito dimensões de análise são sobretudo relevantes para avaliar de que modo a IPIS operou a transformação de atividades em realizações, que poderíamos designar de primeira aproximação à análise de eficácia. Resta afirmar que neste RF foi possível incorporar evidência sobre o grau de cumprimento de resultados contratualizados para as operações já encerradas e com saldo final validado.

Resultados

64. Vejamos então os fundamentos e evidências recolhidos para responder às oito dimensões de análise contempladas em caderno de encargos e aplicação integral da TdM. Fazemo-lo sob a forma de tabelas para melhor condensar a resposta:

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
QA1.1 Que procedimentos de gestão operativa foram desenvolvidos?	<p>Rz41 Pertinência dos textos dos avisos e dos formulários do ponto de vista da orientação da procura</p> <p>Rz42 Adequação das grelhas de análise e de critérios de admissibilidade de projetos definidos, por tipo de entidade e de apoio (OES capacitação, OES para PI e TI, OES para financiamento e Empreendedores Sociais)</p> <p>Rz46 Adequação do sistema de informação e dos mecanismos de apoio e esclarecimento</p> <p>Uma nota inicial importante é a observação de que a equipa técnica de financiamento não tem envolvimento na preparação de elementos operativos (avisos, formulários, grelhas de análise e respetivos critérios de admissibilidade, ...). A preparação dos elementos operativos passa-se mais ao nível da Comissão Diretiva e das AG. A equipa técnica, quando há o lançamento de um aviso, recebe formação e orientações de como aplicar as grelhas de análise das candidaturas e respetivos critérios de admissibilidade. Mas há aqui que mencionar que o trabalho realizado com a EMPIS (Comissão Diretiva e equipa de financiamento) permite concluir que esses elementos operativos não são considerados elementos perturbadores. As entrevistas com as AG POISE; PO Algarve, PO Lisboa e PO CH também não identificaram problemas nesta área. Foram apenas apontadas como dificuldades iniciais e elementos perturbadores de implementação, associados a atrasos na análise de candidaturas do instrumento CIS, o ensaio de aplicação de metodologias de custos simplificados, com importantes implicações no SI, que determinou atrasos consideráveis no lançamento dos avisos. Embora não haja evidência autónoma sobre a qualidade do sistema de informação, pelo modo como a EMPIS supriu com recurso a esse Sistema de Informação as necessidades de informação explicitadas pela equipa de avaliação e atendendo ao nível e diversidade de indicadores que foi possível reunir, a avaliação concluiu através dessa informação indireta do bom desempenho do Sistema.</p> <p>Nos painéis de discussão, a questão do hermetismo da linguagem e da abordagem inovação social e da IPIS foi apontada como um fator limitador e penalizador da procura exigindo uma longa aprendizagem. O testemunho da Comissão Diretiva da EMPIS parece estar em linha com o sentimento dos painéis: “No início assistia-se a uma “estranheza” da linguagem e das metodologias (impacto social, mudança, TdM, cocriação, ...). Houve a necessidade de transformar a inovação social “implícita” em “explícita” através da eliminação dos estrangeirismos e da linguagem empresarial para uma linguagem mais simples, abordagem de respostas sociais complementares às já existentes (e não a substituição), colocar as entidades da economia social “tradicional” à procura de soluções para problemas sociais, criação de vínculo de confiança”. Porém, os 3 indicadores do inquérito (I2f, I2g e I2h) realizado sugerem que essa questão não terá assumido a relevância que decorre de tais testemunhos. Analisando o comportamento da procura, a avaliação conclui que as adaptações realizadas pela EMPIS, atrás referidas, terão sido eficazes, não existindo evidência de que tenha sido desviada ou inibida pela adaptação a uma nova abordagem. Quanto</p>	<p>I2f - 59% dos inquiridos com candidaturas aprovadas está satisfeito ou muito satisfeito com o facto de o texto do aviso e formulários terem permitido orientar o desenho do projeto</p> <p>I2g - 66% dos inquiridos com candidaturas aprovadas que responderam ao inquérito estão satisfeitos ou muito satisfeitos com a adequação da análise de mérito atribuído</p> <p>I2h - Apenas 12,5% dos inquiridos com candidaturas não aprovadas referem ter compreendido totalmente as razões de não aprovação do projeto. 52,5% compreenderam em parte e 31% não compreenderam de todo a razão da não aprovação do projeto.</p>

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
	<p>à evidência da inquirição às operações não aprovadas não só ela é estatisticamente menos significativa, como tende a ser comum em operações que não conseguem alcançar o apoio pretendido (12,5% dos inquiridos com candidaturas não aprovadas referem ter compreendido totalmente as razões de não aprovação do projeto)</p> <p>Em relação ao sistema de informação, não foram apurados constrangimentos na sua utilização por parte das entidades implementadoras entrevistadas e, nos casos em que surgiram, foram rapidamente colmatados com interação com a equipa de financiamento da EMPIS, conforme testemunhos das entidades. Pode falar-se aqui de alguma novidade relativamente a outros exercícios de avaliação, mas é o que resulta da evidência recolhida. A introdução da modalidade de custos simplificados gerou alguns problemas no Sistema mas corresponde a um efeito indireto. Os maiores problemas que as entidades implementadoras destacaram situam-se ao nível de burocracia associada ao reembolso de despesas. Refira-se ainda que a gestão da EMPIS realizou um forte investimento em ações de comunicação: Em cerca de 500 eventos (conferências/workshops) realizados, registou-se uma adesão muito significativa, com envolvimento de mais de 2.500 instituições da economia social. Do universo de entidades inquiridas com projetos aprovados, apenas 36% participaram numa ação de comunicação e sensibilização dinamizada pela EMPIS, mas os que estiveram presentes revelaram o forte contributo dessas ações para apresentação da sua candidatura. Esta ação foi substancialmente reforçada pela intervenção das unidades de ativação – 62% dos inquiridos contactaram com o ativador regional EMPIS alocado à sua região e 65% destes o fizeram no âmbito da apresentação da candidatura. Nesta medida e, em termos comparativos, com o esbatimento da função acompanhamento em outros PO, as equipas de ativação representam uma importante inovação operativa da EMPIS. Em síntese, os procedimentos de gestão assumidos podem considerar-se adequados à dinâmica de implementação de uma abordagem inovadora, contribuindo para contrabalançar as dificuldades de assimilação da abordagem. Incluem-se nesses procedimentos, as reprogramações realizadas, com redução do montante do FIS em 70 milhões de €, a adaptação à transferência do FIS para o COMPETE e a alocação de 5 milhões de € ao PO Lisboa.</p>	
QA1.2 Os instrumentos de gestão dirigidos aos potenciais destinatários são adequados, facilmente apreendidos e potenciadores da procura?	Os mecanismos e os indicadores mencionados na dimensão de análise anterior podem ser mobilizados para fundamentar esta resposta, produzindo um contexto favorável a uma resposta positiva. A forte proatividade das ações de comunicação e esclarecimentos promovidas pela EMPIS e o trabalho desenvolvido pelas equipas de ativação (captação de interlocutores/entidades relevantes cada concelho, dinamização de reuniões/encontros com os mesmos, mapeamento de projetos potencialmente candidatos, reformulação de projetos com entidades da economia social, ...) constituíram fatores relevantes de animação da procura (de acordo com dados da EMPIS, até ao final de 2019 tinham sido realizados 1.572 interações de ativação (reuniões bilaterais ou encontros coletivos). O instrumento que	Os mesmos da QA 1.1.

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores																																
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES																																		
	suscitou uma resposta mais fluida da procura foi o das PPI, com a relevante iniciativa de uma abertura de manifestação de interesse (de acordo com os dados fornecidos pela EMPIS, da síntese das manifestações de interesse (18 de dezembro de 2015) existiram 157 manifestações de interesse das quais 22 enquadráveis no âmbito e objetivos das PPI e 63 potencialmente enquadráveis). No caso dos TIS, claramente o instrumento de maior dificuldade de gestação, há que mencionar o recurso de consultadoria a entidade externa com trabalho junto dos principais investidores sociais e sensibilização de entidades públicas.																																	
QA1.3 As grelhas de análise e os critérios de admissibilidade e seleção de candidaturas são coerentes e adequadas face aos objetivos dos instrumentos de financiamento?	<p>No que respeita aos três instrumentos principais da IPIS, a distribuição dos resultados da análise de mérito dos projetos aprovados revela algum rigor na sua aplicação, ilustrado pelas baixas percentagens de operações aprovadas com mais de 80 em 100 pontos na sua classificação, com particular evidência nas PPI. A análise realizada pela equipa de avaliação de operações encerradas e do modo como foram classificadas não suscitou à equipa dúvidas quanto à consistência da aplicação das grelhas existentes. Tal como o indicador I2g evidencia, as grelhas de análise e os resultados da análise de mérito não suscitaram junto dos promotores reservas substanciais e o facto de 66% ter ficado satisfeito ou muito satisfeito com os resultados apesar do rigor que decorre dos números ilustra essa conclusão. Além disso, a análise das grelhas utilizadas do ponto de vista do que elas representam de guia para a ação dos analistas de mérito permite concluir que elas cobrem os aspetos essenciais para hierarquizar a qualidade das operações. (pontuação mínima necessária para aprovação são 50 pontos).</p> <p>Em termos de condições de admissibilidade, particularmente a incidência do estatuto de IIES, observa-se uma clara diferenciação entre os instrumentos CIS, PPI e TIS, nos quais a rejeição do critério é baixa e com tendência para diminuir (em torno dos 10%) e a evidência do FIS. Neste caso, para 290 solicitações de estatuto IIES, observa-se uma taxa de rejeição de 86%, com apenas 41 operações com resposta positiva. Em síntese, sendo as grelhas de análise e os critérios de admissibilidade parecem ter possibilitado a seleção de candidaturas coerentes e alinhadas com os objetivos de cada um dos instrumentos.</p> <p>Distribuição das candidaturas aprovadas por intervalo de pontuação de mérito</p> <table><tr><th>Pontuação</th><th>Capacitação (%)</th><th>PPI (%)</th><th>TIS (%)</th></tr><tr><td>50-60</td><td>25,4</td><td>50,3</td><td>38,9</td></tr><tr><td>61-70</td><td>30,3</td><td>29,2</td><td>38,9</td></tr><tr><td>71-80</td><td>25,4</td><td>15,7</td><td>11,1</td></tr><tr><td>81-90</td><td>15,4</td><td>4,5</td><td>11,1</td></tr><tr><td>> 90</td><td>3,5</td><td>0,3</td><td>0,0</td></tr><tr><td>Total (Nº e %)</td><td>201 (100.0)</td><td>356 (100.0)</td><td>18 (100.0)</td></tr><tr><td>Mediana Total=65,38</td><td>71,33</td><td>64,44</td><td>60,55</td></tr></table>	Pontuação	Capacitação (%)	PPI (%)	TIS (%)	50-60	25,4	50,3	38,9	61-70	30,3	29,2	38,9	71-80	25,4	15,7	11,1	81-90	15,4	4,5	11,1	> 90	3,5	0,3	0,0	Total (Nº e %)	201 (100.0)	356 (100.0)	18 (100.0)	Mediana Total=65,38	71,33	64,44	60,55	<p>I2g - % de promotores de operações aprovadas que concordaram com o mérito atribuído: 66% dos inquiridos que responderam ao inquérito estão satisfeitos ou muito satisfeitos com a adequação da análise de mérito atribuído</p> <p>I17 Taxa de rejeição do estatuto de IIES para Capacitação, PPI e TIS – 10%</p> <p>I17 Taxa de rejeição do estatuto de IIES para o FIS – 86%</p>
Pontuação	Capacitação (%)	PPI (%)	TIS (%)																															
50-60	25,4	50,3	38,9																															
61-70	30,3	29,2	38,9																															
71-80	25,4	15,7	11,1																															
81-90	15,4	4,5	11,1																															
> 90	3,5	0,3	0,0																															
Total (Nº e %)	201 (100.0)	356 (100.0)	18 (100.0)																															
Mediana Total=65,38	71,33	64,44	60,55																															

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
QA1.4 Que exigências se colocaram à gestão e que respostas foram dadas para a adaptação à lógica de resultados e a instrumentos de financiamento não reembolsáveis?	<p>Rz43 Outros dispositivos de adaptação interna à lógica de financiamento por resultados</p> <p>A criação da EM da PIS beneficiou de um longo trabalho de gestão da abordagem da inovação social em Portugal onde avulta a capitalização do conhecimento acumulado no Instituto de Empreendedorismo Social (IES) – Social Business School, da Gulbenkian (que, em 2014, criou um grupo de trabalho para o investimento social com diversos especialistas que desenvolveram conhecimento e propostas para o desenvolvimento da inovação social), do LIS -Laboratório de Investimento Social (hoje Maze), Social Finance (entidade pioneira em TIS) e da própria experiência do INSEAD. A descontinuidade observada com a herança do EQUAL compreende-se dada a diferente origem das duas abordagens, mais escola francesa o EQUAL, mais anglo-saxónica a da inovação social, mas trata-se de matéria que não foi possível desenvolver e que de certo modo transcende o objeto da presente avaliação. Este legado acabou por se transmitir a uma estrutura de gestão que foi evoluindo ao longo do tempo, com 3 unidades: (i) a unidade Técnica de Financiamento que operacionaliza documentação técnica, analisa candidaturas, processa pedidos de reembolso; (ii) a unidade Técnica de Ativação – mais diferenciador – proximidade, equipas regionais, com 1 elemento por região (Norte, Centro e AML) e 1 elemento para o Alentejo/Algarve e (iii) a equipa da Comissão Diretiva, similar à de uma AG e que teve uma simplificação em 2017, com 1 presidente e 1 adjunto. A herança de conhecimento que foi possível transpor para a EMPIS e o êxito do processo de recrutamento para a unidade técnica de Financiamento não exigiram formação específica para lidar com a adaptação à lógica de resultados e a instrumentos de financiamento não reembolsáveis. De qualquer modo, quando questionada sobre as implicações da lógica de financiamento por resultados, a Unidade Técnica de Financiamento da EMPIS considerou não ter havido necessidade de qualquer adaptação específica de formação, podendo concluir-se que se baseou na experiência e competências já adquiridas pelos elementos do seu staff técnico.</p> <p>O universo das OES continua a ser apoiado por uma vasta paleta de subvenções não reembolsáveis e que não existe ainda evidência de como a implementação do PT 2020 está a concretizar a abordagem baseada em resultados que a programação 2020 introduziu. Mas não podemos esquecer que os instrumentos CIS e PPI, embora sujeitas a resultados, envolvem também subvenções não reembolsáveis. A questão não está assim focada no aspeto “subvenções não reembolsáveis”, mas antes nas questões de condicionalidade que a sua mobilização implica. Ora, embora ainda com um número reduzido de operações aprovadas, o instrumento TIS é aquele que revela a maior ambição. Nos termos da auscultação realizada pela avaliação, o conceito original de “social impact bond” e a ideia de resultado baseado na estimação de um custo-problema social está ainda a fazer a sua progressão e segundo os testemunhos recolhidos não se tem dado muito bem com as regras do pagamento contra-fatura.</p>	<p>Unidade Técnica de Financiamento constituída por 1 Secretário Técnico mais 7 Técnicos Superiores (2 Técnicos apenas recrutados em julho de 2021). Unidade de ativação – 4 ativadores regionais</p>
QA1.5 A EMPIS	Rz4 O apetrechamento técnico-científico da EM permite ajustar a programação à procura potencial, com	Formações realizadas: <i>Bootcamp</i> em

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
desenvolveu procedimentos racionais de gestão financeira e de Recursos Humanos?	<p>a construção associada de competências Rz44 Aquisição de competências em matéria de gestão financeira e de recursos humanos</p> <p>A equipa técnica da unidade de financiamento tinha já experiência em matéria de FEEI e na área financeira. No entanto, foi possível recolher evidência de que a Unidade de Financiamento concretizou um robusto plano de formação, já durante o seu desempenho de funções na EMPIS⁴. Entretanto, a dinâmica de discussão dos painéis de discussão com investidores sociais e com incubadoras e empreendedores sociais permitiu destacar uma generalizada apreciação por parte dos <i>stakeholders</i> segundo a qual a implementação das operações está sujeita a uma elevada carga burocrático-administrativo com reflexos na alocação de recursos para gerir esses custos de transação, penalizando a alocação de recursos à própria natureza inovadora da abordagem. A equipa de avaliação confrontou a Comissão Diretiva da EMPIS com esta questão, tendo sido possível através do esclarecimento atempadamente prestado compreender aquela tônica de testemunho. Assim, para um contexto em que a EMPIS aplica critérios de exigência que são comuns aos adotados na análise das auditorias realizadas pelas Autoridades de Gestão, pela IGF ou pela Comissão Europeia, são invocados alguns aspetos que a avaliação entende verosímeis e credíveis: (i) a avaliação acaba por auscultar <i>stakeholders</i> no período de implementação do PT2020 onde se verificaram mais atrasos no processamento de pedidos de reembolsos; (ii) uma grande parte das entidades com operações aprovadas tinham reduzida senão nula experiência de mobilização de FEEI; (iii) registou-se uma sobrecarga de candidaturas para analisar de PPI (203) no concurso terminado em Junho de 2021, agravado pela aplicação experimental da modalidade de custos simplificados, que simplificando execução e reembolsos acaba por aumentar a carga de análise de candidatura; (iv) perturbações na agilidade do sistema de informação com essa novidade dos custos simplificados; (v) carga excessiva de trabalho para a dotação da unidade de financiamento, estimada pela EMPIS para os pedidos de 2021 em 120 Pedidos de Adiantamento e Pedidos de Reembolso por técnico.</p>	<p>Empreendedorismo Social, ISEP Portugal, Managing Impact Business (MIB), Curso de Pós-Graduação em Economia Social Cooperativismo, Mutualismo e Solidariedade, Auditoria e Revisão de Contas, Excel Avançado aplicado à Gestão, ‘Scaling Impact for Social Investors’ (EVPA), Crash Course on Venture Philanthropy and Social Investment, Programa Avançado em Empreendedorismo, Gestão da Inovação (PAEI), Visita de Campo a Entidades de Inovação e Incubação Social, SROI – medição de impactos de programas e políticas, AVALIAÇÃO DA INOVAÇÃO, Código dos Contratos Públicos Revisto, PROGRAMAÇÃO EM EXCEL (Com Avaliação), Speakwell (INGLÊS), Excelência em Conferências e Eventos Corporativos: the WIN World Playbook, Pós-Graduação em Políticas Públicas, “Social Impact Measurement and Management training”, Web Summit 2018 e Formação Pedagógica Inicial de Formadores em bLearning</p>
QA1.6 A IPIS apresenta coerência interna e externa?	<p>Análise de coerência interna</p> <p>Os trabalhos de gestação da IPIS apontavam para uma elevada coerência interna entre o desenvolvimento sequencial dos instrumentos de CIS, de PPI e de TIS e o posterior acesso ao FIS na sua dupla modalidade de instrumentos de dívida (crédito) e de capital, que responderia assim às necessidades de crédito de OES e de capital de empreendedores. Por diferentes razões, a esperada elevada coerência interna da iniciativa tal como estava a ser preparada não se confirma totalmente na perspetiva da sua implementação. Várias evidências podem ser apontadas: (i) o lançamento algo tardio (explicado pelo ensaio de aplicação de</p>	<p>Datas de lançamento dos Primeiros Avisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitação – 03/2017 • PPI – 06/2016 • TIS – 07/2016 • FIS Crédito - 07 setembro 2020 a 30 junho 2023 • FIS Capital -2 abril 2019 a 29

⁴ Na entrevista com a Unidade de Financiamento foi transmitido que “A equipa tem procurado realizar formação em diversas áreas, conforme as necessidades dos seus elementos (ex. pós graduação em Economia Social, Cooperativismo, Associativismo, Mutualismo)”

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
	<p>metodologias de custos simplificados, com importantes implicações no SI) do instrumento CIS e a sua limitação a dois avisos reduz bastante o potencial de sequencialidade inicialmente antecipado; (ii) a desigualdade de procura manifestada entre PPI e TIS (799 candidaturas PPI para 33 TIS), em parte é justificada pela maior ambição inovadora dos TIS, que exigiria sempre uma base inicial de investidores sociais privados mais densa do que a existente em Portugal), em parte antecipada dada a maior inovação do instrumento TIS, acaba por diferenciar fortemente os dois instrumentos, comprometendo por essa via a coerência interna; (iii) em termos de prática de implementação, o FIS acabou por revelar-se um instrumento bastante desconectado com o corpo central de instrumentos da IPIS – no caso do FIS Crédito por lançamento tardio e pela resistência e desconhecimento do setor bancário em relação ao financiamento e potencial de retorno económico do setor da Economia Social e da Inovação Social e no caso do FIS Capital pelo afastamento do modelo de apoio a <i>start-up's</i> de empreendedores sociais. Em síntese, na perspetiva da sua implementação e sobretudo quando confrontada com a génese das ideias que levaram à sua emergência, a IPIS perdeu coerência interna, embora na perspetiva da avaliação se trate de matéria passível de correção sobretudo no âmbito dos seus três principais instrumentos – CIS, PPI e TIS.</p> <p>Análise de coerência externa</p> <p>Se nos projetarmos na experiência EQUAL, também ela uma abordagem inovadora às questões sociais, as perspetivas de coerência externa de uma abordagem como a da IPIS são regra geral limitadas, já que a transferibilidade de uma abordagem desta natureza para os domínios correntes da política pública exige uma longa maturação temporal e é legítimo esperar que os efeitos da inércia administrativa se façam sentir. Na perspetiva da avaliação, no vasto manancial de operações de PPI aprovadas existe um elevado potencial de transferibilidade, mas é necessário organizá-la, apoiá-la com instrumentos próprios que poderão ser desenhados para um segundo ciclo de IPIS, já que as entidades públicas não estão à partida representadas na dinâmica de uma PPI. Já no que respeita aos TIS, tratar-se-á mais de trabalhar as condições de participação e envolvimento das entidades públicas garantindo que elas tenham consequência e se traduzam por disseminação de conhecimento.</p> <p>É claro que se pode discutir as questões da articulação com as intervenções dirigidas aos mesmos públicos que já estão no terreno. Mas a avaliação considera que, no caso da promoção da abordagem da inovação social, a articulação no terreno com outras intervenções não pode ter a mesma importância que deve ter no caso de outras políticas, onde não se confrontam intervenções para uma abordagem alternativa. No caso das MPIS, o fundamental seria demonstrar que era possível uma abordagem inovadora a certos problemas sociais, no pressuposto, aliás verificado, de que as MPIS assentam em respostas a problemas sociais identificados na sociedade portuguesa e nos territórios. Por isso, a transferibilidade constitui em nosso entender uma abordagem mais justificada da coerência externa.</p>	dezembro 2023

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
	<p>Os Estudos de Caso realizados evidenciam em termos diferenciados que o modo como as MPIS estão a ser territorializadas e apropriadas pelos municípios pode favorecer a integração com outras políticas sociais. No caso da AMP, o fator mais relevante é o significado do investimento social municipal, pelo menos nos municípios mais representativos do coração metropolitano. Isso significa que no quadro de uma descentralização progressiva das políticas sociais, o aumento do investimento social conduzirá os municípios a uma perspectiva mais integrada e a assumirem uma lógica de inovação social nas suas próprias políticas municipais. Enquanto caso concreto, a CM Vila Nova de Gaia, um dos maiores investidores sociais municipais, mobiliza as entidades da Rede Social municipal para o desenvolvimento de projetos na lógica da inovação social, em função das necessidades do território, e em articulação com outros projetos que desenvolvem para responder a problemas sociais do território. Já no caso do EC da Região Centro, é sobretudo a formação de ecossistemas de base local/sub-regional que poderá estar na origem dessa maior integração, pois nas parcerias em formação estão entidades da economia social com experiência alargada de trabalho com diferentes instrumentos de política.</p> <p>A abordagem IPIS olha o universo da economia social como suscetível de aderir a diferentes modalidades de inovação social, embora possa concluir-se que face à dotação de recursos alocados a esta abordagem pioneira o seu alcance nunca poderia neste primeiro ciclo de implementação alcançar uma parte muito significativa desse universo. Neste primeiro ciclo de intervenção, a avaliação considera compreensível e justificável que a prioridade estivesse na demonstração da existência de alternativas de abordagem a respostas mais tradicionais e que não podem ser consideradas inovadoras, embora configurem respostas sociais. Por isso, se entende que, no que respeita ao universo das políticas que se dirigem à economia social, não podemos exagerar as exigências de coerência externa, já que a IPIS se projeta precisamente do lado que pretende combater a inércia da resposta mais tradicional aos problemas sociais. Nessa perspectiva, são mais relevantes os problemas de alguma coerência interna, do que propriamente a frágil coerência externa da iniciativa. É óbvio que a IPIS atinge um dado número de OES, mas se tivermos em conta a dimensão do universo que a Conta Satélite nos oferece, a incidência da IPIS gera um efeito pedra no lago que é insignificante. Evidência relevante, em matéria de CIS: (i) 14 associações apoiadas correspondendo a 0,2% do universo Conta Satélite; (ii) 16 Misericórdias apoiadas equivalente a 4,1% do universo; (iii) 15 Fundações apoiadas equivalente a 2,4% do universo; (iv) 11 cooperativas apoiadas correspondendo a 0,5% do universo.</p>	
QA 1.7. Os instrumentos de financiamento apresentam complementaridades e	<p>Rz45 Capacidade de articulação lógica e temporal entre (i) instrumentos de capacitação, (ii) parcerias e títulos de impacto, (iii) FIS Crédito e FIS Capital</p> <p>Já foi anteriormente referido que, do ponto de vista da capacidade de articulação lógica e temporal entre os três principais instrumentos da IPIS a avaliação registou as limitações inerentes ao lançamento tardio</p>	

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
sinergias e/ou sobreposições com outras intervenções	<p>com interrupção relativamente precoce do instrumento CIS e a desconexão do instrumento FIS face a esse corpo central de instrumentos.</p> <p>Mais preocupante do ponto de vista das sobreposições entre instrumentos é a evidência recolhida de que existem linhas de crédito concorrenciais com o FIS Crédito (e não estamos a envolver nessa análise as linhas de crédito COVID⁵), que reduzem o impacto do carácter apelativo do FIS Crédito, agravando assim os problemas decorrentes do seu lançamento tardio.</p> <p>Em matéria de sinergias com instrumentos de apoio ao empreendedorismo há que distinguir entre duas realidades: no caso das incubadoras sociais, a articulação com instrumentos de apoio ao empreendedorismo de necessidade (como, por exemplo, os geridos pelo IEFP), existe na atividade de algumas incubadoras essa sinergia; no caso das incubadoras de inovação social ela é tanto mais provável quando mais registe nos ecossistemas a participação de infraestruturas de base tecnológica. A evidência mais relevante recolhida pela avaliação é a do estudo de caso sobre o ecossistema Coimbra-Penela em que o Instituto Pedro Nunes tem uma presença destacada. A sinergia possível com infraestruturas de base tecnológica é vantajosa sobretudo para as operações de inovação social que envolvam uma maior componente tecnológica, como é visível em algumas operações TIS e em alguns projetos de empreendedorismo social apoiados pelo FIS Capital. É uma tendência observada em algumas infraestruturas dessa natureza, que consiste em colocar o empreendedorismo social a partilhar ambientes de inovação.</p>	
QA1.8 Os instrumentos de financiamento constituem um conjunto coerente e complementam-se de forma lógica para atingir os objetivos da IPIS?	<p>A resposta a esta dimensão de análise é largamente tributária das sete dimensões de análise anteriormente tratadas. Com exceção da desconexão do FIS, já devidamente explicada pela equipa de avaliação, e tendo ainda em conta a dimensão financeira da IPIS, compreensível num instrumento de forte inovação e com risco elevado de não recetividade de procura, a IPIS consagra um conjunto de instrumentos de financiamento que são coerentes face aos objetivos prosseguidos pela iniciativa e que são essencialmente o de estimular respostas sociais inovadoras a problemas existentes, em mutação ou simplesmente emergentes. Claro que essa coerência e complementaridade pode ser reforçada; como, por exemplo: (i) regressando à ideia inicial da capacitação; (ii) disseminando conhecimento e resultados das POI junto do sistema de políticas públicas; (iii) recentrando os TIS em torno da sua ideia original e sobretudo operacionalizando mais eficazmente a sua transferibilidade para o sistema de políticas públicas.</p>	
MECANISMOS 2		
Rz5 Capacidade de compreensão por parte das OES existentes do alcance das medidas de IS para resposta às suas necessidades e		I5 Nº de OES inquiridas e % face ao total que

⁵ Como por exemplo, a Linha de Crédito +Impacto Social do Banco Montepio

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
constrangimentos (+ +) Embora a EMPIS reconheça a “estranheza” inicial da linguagem e das metodologias (impacto social, mudança, TdM, cocriação, ...) que implicou a simplificação de linguagem e o foco na dimensão da complementaridade e não de substituição das respostas existentes e os painéis de discussão tenham revelado esse problema do hermetismo, os resultados do inquérito realizado sugerem que o problema tenha sido ultrapassado, o que pode ser creditado a favor da comunicação da EMPIS e do papel relevante das equipas de ativação.		afirmam não compreender a abordagem da Inovação social Apenas 3% dos inquiridos com operações aprovadas refere não ser totalmente claro o que significa a abordagem de inovação social. 12f % de promotores de operações aprovadas que consideraram avisos e formulários para orientar o desenho do projeto 59% dos inquiridos com operações aprovadas está satisfeito ou muito satisfeito com o facto de o texto do aviso e formulários terem permitido orientar o desenho do projeto. 15d Nº e % de OES inquiridas envolvidas em operações PPI e TIS face ao total que afirmam reconhecer vantagens neste modelo de financiamento face ao modelo de financiamento do Estado 74% dos inquiridos reconhece que este modelo de financiamento é mais inovador, 31% reconhece maior eficácia (não tendo sido possível investigar as razões desta baixa percentagem) neste modelo de financiamento e 22% reconhece maior estabilidade.
Rz6 Reconhecimento por parte dos investidores sociais (IS) (existentes e novos) da credibilidade da programação, reforçando o mercado (- -) Do ponto de vista da motivação para a participação, os investidores sociais seguiram a lógica esperada de envolvimento em função de expectativas de contribuir para uma abordagem inovadora e, no caso dos TIS, de ter retorno. As evidências apontam para que o modelo dominante seja as OES contactarem o investidor social. Porém, na perspetiva da experiência de implementação, foram recolhidos testemunhos segundo os quais a carga burocrático-administrativa de todo o processo e em alguns casos a necessidade do investidor social ter de antecipar pagamentos junto da entidade promotora por força de atrasos de reembolsos funciona como fator inibidor e desincentivador do alargamento do mercado.		17b Evidência recolhida (<i>focus group</i>) sobre as motivações que levaram os investidores sociais a aderirem às IPIS (Ver síntese de painéis de discussão)
Rz7 As ações de dinamização, disseminação e comunicação impactam OES e empreendedores sociais (+ + +)		18 Nº de OES participantes e envolvidas em

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
<p>Combinando a evidência do esforço de comunicação desenvolvidos pela EMPIS e a grande relevância que os ativadores regionais assumem do ponto de vista do contacto de proximidade com os territórios, mais em relação a OES do que a empreendedores sociais, este mecanismo teve segundo a avaliação uma forte concretização.</p> <p>De facto, cerca de 61% das entidades implementadoras de projetos inquiridas referem que tiveram algum contacto com o ativador regional EMPIS alocado à sua região, sendo que a elevada importância de ter acompanhamento de representante/ ativador regional é reconhecida por 85% daqueles que tiveram algum contacto.</p> <p>Adicionalmente, é importante mencionar a ação exercida pelas incubadoras sociais e de inovação social junto dos empreendedores sociais completando favoravelmente a incidência deste mecanismo. A partir do momento em que as incubadoras sociais e de inovação social surgem representadas entre operações de PPI aprovadas, é evidente que a dinamização do seu próprio projeto exige que a procura da sua própria atividade seja ela própria dinamizada. A avaliação não conseguiu registar evidência quantitativa de ações concretas de comunicação realizadas por incubadoras, mas a consulta dos seus sítios web ajuda a compreender essa intermediação.</p>		<p>ações de comunicação, divulgação, disseminação e ativação</p> <p>Segundo dados fornecidos pela EMPIS para cerca de 500 eventos organizados e participação de pelo menos 2.500 entidades da economia social, a taxa de participação média apontaria para mais de 50 entidades por evento</p> <p>18c Taxa de contacto com o ativador regional EMPIS</p> <p>61% dos inquiridos refere que contactou com o ativador regional EMPIS alocado à sua região</p> <p>18d Principais motivos de contacto com o ativador regional EMPIS</p> <p>65,5% dos que contactaram um ativador regional fizeram-no para esclarecimento de dúvidas relativamente à submissão da candidatura</p> <p>18e Importância atribuída ao ativador regional</p> <p>85% dos inquiridos reconhece que é muito importante ter acompanhamento de representante/ ativador regional</p>
<p>Rz8 A cobertura do ciclo de vida de projetos de empreendedorismo social, em matéria de apoios, atrai a procura de empreendedores sociais com envolvimento de entidades facilitadoras (incubadoras) (---)</p> <p>A lógica da formatação dos instrumentos de financiamento do empreendedorismo social segundo a sua relação com o ciclo de vida dos projetos foi abandonada. Este mecanismo não tem por isso concretização. Trata-se de uma evidência oferecida pela evolução da programação. Deve dizer-se no entanto que as entrevistas realizadas aos <i>start-up's</i> desvalorizaram esta questão.</p>		<p>16a Nº de OES que apresentaram candidaturas de processos de capacitação, PPI e TIS com envolvimento de entidades facilitadoras</p> <p>49,5% dos inquiridos com operações aprovadas afirma que a candidatura foi elaborada pela própria entidade e 35,5% admite que existiu, em parte, assessoria de uma consultora especializada. O recurso a entidade externa especializada é menos</p>

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
		evidente nos projetos de PPI (62% diz ter sido a própria entidade e realizar a candidatura)
Rz9 Reconhecimento por parte das entidades bancárias da existência do potencial de mercado de crédito na segmentação das OES (- - -) Este mecanismo no estágio atual de implementação do FIS Crédito não tem concretização. Segundo evidência de informação fornecida pela EMPIS: “a pandemia tornou também especialmente difícil desenvolver uma estratégia de mobilização de proximidade do setor bancário, cuja conhecida resistência e desconhecimento em relação ao financiamento e potencial de retorno económico do setor da Economia Social e da Inovação Social constitui um obstáculo à disseminação desta linha de crédito”; “Acrece ainda o desafio adicional, significativo, do FIS Crédito ter sido lançado poucos meses antes da sua entidade gestora, a PME Investimentos, ter sido extinta e incorporadas as suas atribuições numa nova entidade, o Banco Português de Fomento, com um processo de transição naturalmente gerador de dormências e necessidades de adaptação”.		I9a Peso em termos de volume de negócio bancário das entidades bancárias com intervenção no FIS Crédito Indicador impossível de calcular dado o estágio de implementação do FIS Crédito
Rz10 Fundos de Capital de Risco e Business Angels reconhecem a existência de potencial de mercado no financiamento do empreendedorismo social (-) Embora num estágio de implementação ainda bastante embrionário e tendo em conta a incipiente dimensão do mercado de financiamento do empreendedorismo social, regista-se alguma presença de entidades, designadamente estrangeiras, que pode representar um primeiro estágio de crescimento deste mercado. Considera-se que a presença constitui um indicador indireto do reconhecimento que existe potencial de mercado.		I10 Nº de entidades de Capital de Risco e de Business Angels envolvidas no FIS capital 8 entidades envolvidas nas operações do FIS Capital (entre Capitais de Risco, Business Angels e outros investidores privados individuais ou coletivos)
Rz11 Reconhecimento por parte das entidades responsáveis por políticas públicas sociais da necessidade/vantagem de testar a abordagem Inovação Social (-) De acordo com a evidência recolhida, a presença das entidades não é por si só suficiente para confirmar que o mecanismo de transformação está a operar. Ainda não existe uma evidência clara de transmissão para o interior das entidades de efeitos de disseminação da abordagem. No entanto, no âmbito do processo de auscultação das entidades públicas, o IIEFP reconhece a importância da participação em projetos de TIS, na medida em que permite retirar ensinamentos que vão influenciar o desenho de alguns dos seus programas desenvolvidos e a criação de projetos piloto.		I11a Nº de entidades políticas responsáveis por políticas públicas sociais envolvidas nas MPIS (TIS) 6 entidades: Instituto do Emprego e Formação Profissional, Instituto da Segurança Social, Direção Geral da Educação, Administração Central do Sistema de Saúde, Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). Destas entidades, foram realizadas entrevistas com o IIEFP e o Instituto da Segurança Social (ver sínteses das entrevistas no Volume II do presente relatório de Anexos),.
GRAU DE VERIFICAÇÃO DE FATORES CRÍTICOS		

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
<p>Frz1 Comunicação/compreensão mútua entre os dois mundos da Economia Social (-)</p> <p>As dificuldades referenciadas pela EMPIS (Comissão Diretiva, Unidade de Financiamento e Unidades de ativação) relativas às dificuldades de compreensão inicial da abordagem e a própria referência que alguns <i>stakeholders</i> realizam à necessidade de maturação e tempo na compreensão da abordagem e dos instrumentos IPIS correspondem ao que se conhecia da literatura e de alguns estudos disponíveis em Portugal sobre as dificuldades de conexão destes dois mundos. Em parte, devido à ação da EMPIS (com destaque para a ação de proximidade das unidades de ativação) e também pelo facto das entidades que surgem representadas nas operações aprovadas acabam por ser uma expressão da economia social mais receptiva à abordagem inovação social, os resultados do inquérito são de certo modo surpreendentes. Daí o fator crítico ter na perspetiva da avaliação uma incidência mais mitigada do que o inicialmente esperado.</p>		<p>I5 Nº de OES inquiridas e % face ao total que afirmam não compreender a abordagem da Inovação social</p> <p>Apenas 3% dos inquiridos com operações aprovadas refere não ser totalmente claro o que significa a abordagem de inovação social.</p> <p>I5d Nº e % de OES inquiridas envolvidas em operações PPI e TIS face ao total que afirmam reconhecer vantagens neste modelo de financiamento face ao modelo de financiamento do Estado</p> <p>74% dos inquiridos reconhece que este modelo de financiamento é mais inovador e 31% reconhece que apresenta maior eficácia neste modelo de financiamento e 22% reconhece maior estabilidade (não puderam ser investigadas as razões para os valores baixos destas percentagens).</p>
<p>Frz2 Falha de mercado no financiamento de OES e empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada (? ?)</p> <p>Ausência de evidência conclusiva: não existem estimativas atualizadas da dimensão da falha de mercado relativamente aos estudos iniciais do LIS e o estágio de implementação do FIS desaconselha o cálculo do indicador I7.</p>		<p>I7 Nº e peso de investidores sociais envolvidos em candidaturas em relação a universos globais conhecidos</p>
<p>Frz3 Timings de implementação da programação: sequência lógico-temporal dos instrumentos pode ser comprometida (- - -)</p> <p>A perspetiva da sequencialidade e coerência temporal entre instrumentos acabou por ser perdida, tal como o evidenciam os indicadores reunidos. Essa não coerência temporal é não só devida ao lançamento tardio do instrumento CIS o que acaba por ser posterior aos primeiros avisos das PPI e dos TIS, mas também ao lançamento tardio do FIS, cujo data inicial do intervalo para apresentação de candidaturas é, respetivamente, de 2020 para o FIS Crédito e 2019 para o FIS Capital.</p> <p>Este fator crítico é assim fortemente atuante</p>		<p>I9b Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Crédito</p> <p>Data 1º aviso CIS – 03/2017</p> <p>Data 1º aviso FIS Crédito - 07 setembro 2020 a 30 junho 2023</p> <p>I9c Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do</p>

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES		
		1º aviso do FIS Capital Data 1º aviso CIS – 03/2017 Data 1º Aviso FIS Capital - 2 abril 2019 a 29 dezembro 2023 I9d Evidência recolhida sobre timing ajustado entre a publicação de avisos para a capacitação e avisos para PPI e TIS 1º aviso CIS – 03/2017 1º aviso PPI – 06/2016 1º aviso TIS – 07/2016

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE REALIZAÇÕES EM RESULTADOS DE 1º NÍVEL GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DOS MECANISMOS		
R1s1 A análise de mérito dos projetos permite selecionar a qualidade dos mesmos (+ + +) A análise de classificações obtidas pelas operações aprovadas mostra que a análise de mérito foi aplicada com exigência de qualidade. Nesta fase da avaliação, não tendo sido possível analisar individualmente as operações aprovadas, a análise das que obtiveram melhores classificações mostra que os critérios utilizados estão em linha com a qualidade efetiva dos projetos em termos de diferenciação de respostas e de impacto. A mediana de classificações completa a análise.		I16a Taxa de admissibilidade dos projetos (Projetos elegíveis/Projetos aprovados) I4b Estrutura de operações aprovadas por classe de mérito atingido, por tipologia de intervenção I16b % de projetos com atribuição de mérito máximo 8 projetos com pontuação acima de 90 - 1,4% Mediana das pontuações obtidas pelas operações aprovadas Total – 65,38 / CIS – 71,33 / PPI – 64,44 / TIS – 60, 55
R1s2 Os critérios de seleção dos projetos permitem garantir a aprovação de candidaturas conforme os princípios das IIES (+ + +) Embora tendo sofrido evolução ao longo do período de implementação, a aplicação dos critérios de admissibilidade, problema social (públicos e vulnerabilidades), diferenciação e impacto tem sido concretizada sem dificuldades assinaláveis, sendo de registar que no caso do FIS a taxa de rejeição por não cumprimento do estatuto de IIES é bem mais elevada do que a prevalecente nos três instrumentos centrais – taxa de rejeição de 86%.		I16a Taxa de admissibilidade dos projetos (Projetos elegíveis/Projetos aprovados) CIS – 51% (201 em 397) / PPI – 45% (356 em 799) /TIS – 55% (18 em 33) FIS - 291 solicitações de IIES e 41 com resposta positiva, 24,3% (10) projetos aprovados
R1s3 As OES identificam necessidades e oportunidades de capacitação em cooperação com empresas de consultoria especializadas (CAPACITAÇÃO (+ +))		I13 Áreas de incidência das necessidades de capacitação presentes nos diagnósticos dos projetos aprovados Do Relatório de Execução 2020:

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores																
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE REALIZAÇÕES EM RESULTADOS DE 1º NÍVEL GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DOS MECANISMOS																		
<p>O recurso a consultadoria especializada só no instrumento de capacitação é maioritário (54,1%). As áreas de capacitação que constam das operações aprovadas distribuem-se por problemas identificados nos estudos disponíveis não só como existentes na generalidade das OES, como correspondem a áreas de exigência da inovação social.</p> <p>Tabela 6- Principais áreas de capacitação</p> <table><tr><th>Principais Áreas de Capacitação Entidades Inquiridas (100 entidades)</th><th>%</th><th>Principais áreas de capacitação Relatório de Execução 2020 (201 candidaturas)</th><th>%</th></tr><tr><td>Avaliação de Impacto</td><td>84</td><td>Marketing, comunicação e angariação de fundos</td><td>78</td></tr><tr><td>Marketing, comunicação e angariação de fundos</td><td>81</td><td>Avaliação de impacto</td><td>68</td></tr><tr><td>Modelo de criação de valor</td><td>59</td><td>Estratégias, parcerias e crescimento</td><td>51</td></tr></table> <p>Fonte: Inquérito operações e Relatório de Execução EMPIS 2020</p> <p>As evidências obtidas com o processo de inquirição permitem concluir que quase metade das operações inquiridas (49,5%) elaboraram a sua própria candidatura, para 35,5% com recurso a assessoria de consultoria especializada, 11,1% de consultora especializada e 3,2% de incubadoras.. Segundo os painéis de discussão realizados, foram referenciados exemplos de recurso a assistência técnica específica para melhor agilização do processo burocrático-administrativo da operação aprovada. As áreas de capacitação registadas na tabela acima estão em linha com os diagnósticos mais representativos sobre a questão organizativa das OES.</p>		Principais Áreas de Capacitação Entidades Inquiridas (100 entidades)	%	Principais áreas de capacitação Relatório de Execução 2020 (201 candidaturas)	%	Avaliação de Impacto	84	Marketing, comunicação e angariação de fundos	78	Marketing, comunicação e angariação de fundos	81	Avaliação de impacto	68	Modelo de criação de valor	59	Estratégias, parcerias e crescimento	51	<ul style="list-style-type: none">Marketing, comunicação e angariação de fundos (78%)Avaliação de impacto (68%)Estratégias, parcerias e crescimento (51%). <p>18b Análise qualitativa de amostra de memórias descritivas de projetos aprovados do ponto de vista da justificação feita quanto a problemas sociais abordados (atendendo aos critérios utilizados em cada instrumento)</p> <p>(Ver Volume III do presente relatório)</p>
Principais Áreas de Capacitação Entidades Inquiridas (100 entidades)	%	Principais áreas de capacitação Relatório de Execução 2020 (201 candidaturas)	%															
Avaliação de Impacto	84	Marketing, comunicação e angariação de fundos	78															
Marketing, comunicação e angariação de fundos	81	Avaliação de impacto	68															
Modelo de criação de valor	59	Estratégias, parcerias e crescimento	51															
<p>R1s4 A capacitação para a Inovação Social é alcançada com uma tipologia clara de dimensões de capacitação, com destaque para as avaliações de impacto (CAPACITAÇÃO) (+ +) A dimensão de capacitação Avaliação de Impacto é a segunda dimensão mais procurada pelas entidades que desenvolvem projetos de capacitação</p>		<p>I15 Nº e % de projetos de capacitação que integram alteração do modelo de criação de valor social e de avaliação de impacto da OES</p> <p>Avaliação de Impacto (68%) é a segunda área de capacitação nas 201 operações aprovadas</p>																
<p>R1s5 Investidores sociais reconhecem a credibilidade dos processos de capacitação (PARCERIAS E TÍTULOS)</p> <p>Evidência parcial recolhida a partir do número de operações de PPI que foram aprovadas com operações de capacitação associadas, após a conclusão dos dois únicos avisos para operações de capacitação autónomas.</p>																		
<p>R1s6 A capacitação concretizada induz a adesão de OES ao financiamento por resultados (PARCERIAS E TÍTULOS)</p> <p>Retirando a relação entre processos de capacitação e PPI, o estabelecimento de um nexos entre CIS e TIS exigiria uma maior quantidade de projetos TIS para o evidenciar, pois os aprovados correspondem à intervenção de OES e investidores sociais já bastante identificados com a abordagem inovadora dos social <i>impact bonds</i>.</p>																		

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE REALIZAÇÕES EM RESULTADOS DE 1º NÍVEL		
GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DOS MECANISMOS		
R1s7 As melhorias de gestão e capacitação de OES geram oportunidades solventes de negócio (crédito) bancário (FIS) (---) A baixa implementação do FIS Crédito determina que este mecanismo não esteja a produzir-se.		Os indicadores propostos não podem ser calculados para um nível tão baixo de implementação como o registado
GRAU DE VERIFICAÇÃO DE FATORES CRÍTICOS		
F1Rs1 Nº de OES recetivas à ideia de capacitação: grau de perceção das suas próprias necessidades (+) Se analisarmos o fator crítico pelo peso das OES com capacitação para IIES no total do universo das OES concluímos que a ação da IPIS é ainda muito residual face a esse universo. No entanto, o número de OES que viu operações aprovadas nos dois avisos de capacitação, a percentagem que migrou para PPI e a própria massa de operações PPI permite concluir que este fator crítico terá sido mitigado pela ação da IPIS. As 337 candidaturas apresentadas aos dois primeiros avisos e a grande percentagem de incidência em matérias de capacitação (82% no questionário e 68% segundo o Relatório de Execução 2020), marketing, comunicação e angariação de fundos (82% no questionário e 78% segundo o Relatório de Execução 2020) são evidências que apontam para essa recetividade com perceção de necessidades.		
F1Rs3 Subvenções globais não reembolsáveis versus financiamento baseado em resultados: as primeiras podem persistir generalizadamente (+ +) O fator crítico tem obviamente incidência, mas o processo de inquirição fornece um importante contraponto: eram propostos aos inquiridos algumas características do financiamento segundo uma abordagem de inovação social (+ inovador, + eficaz, + estável, + duradouro e outros a indicar pelos próprios) e 73% dos inquiridos reconheceu que este modelo de financiamento é mais inovador (com relevo para as operações TIS em que essa percentagem foi de 87,5%) e apenas 32% indicou a maior eficácia, o que a avaliação interpreta como reflexo dos custos de transação associados à implementação dos projetos. O número de OES envolvidas em operações com resultados contratualizados atingidos era ainda relativamente reduzido: 98 OES em processos CPI para um total de 201 operações aprovadas; 10 OES em PPI para um total de 356 operações aprovadas e 3 OES em TIS para um total de 18 operações aprovadas. O processo de inquirição permitiu concluir que das OES inquiridas 77% prefere as subvenções globais não reembolsáveis, com extremos de 87,8% e de 37,5% respetivamente para as operações CIS e TIS, confirmando a natureza diferenciada dos atores que protagonizam operações neste último instrumento.		
F1Rs4 Magnitude da falha de mercado no financiamento de OES e do empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada (+ + +) Os valores alcançados pelo investimento social estão obviamente ainda aquém dos valores de falha de mercado estimados no processo que deu origem ao lançamento da IPIS, relevando a forte expressão do investimento social municipal - nas PPI os municípios são 21,2% dos investidores, registando-se ainda 14,5% de outras entidades públicas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investimento Social PPI: Total - 26,4M€ / Média por projeto (candidatura aprovada) - 74 148€ ▪ Investimento social Municipal - 13,4M€ (51% do total de investimento) 		

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos					Indicadores																																																								
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE REALIZAÇÕES EM RESULTADOS DE 1º NÍVEL																																																														
GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DOS MECANISMOS																																																														
<div>▪ Investimento Social TIS: Total - 9,2M€ / Média por projeto (candidatura aprovada) - 510.153€ / Não existe investimento municipal nos TIS.</div> <p>Deve recordar-se que em 2016 as necessidades líquidas de financiamento da economia social eram estimadas pela Conta Satélite em 598,4 milhões de euros, valor que certamente terá sido incrementado desde então. Ora, conjuntamente os CIS, PPI e TIS representam 104 milhões de euros aprovados, dos quais 75,2 milhões de euros correspondem a FSE e OSS. A isto acresce o baixo nível de implementação do FIS, particularmente do FIS Crédito, com um total de fundo de 5,23 milhões de euros para o FIS Capital e apenas de 308.000 euros para o FIS Crédito. Apesar disso ao longo do período da programação a evolução do investimento social (medido pelas PPI) é representativa da influência da IPIS.</p> <p>Tabela 7 – Evolução do investimento social PPI</p> <table><tr><th>Tipos de investimento</th><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th><th>Total</th><th>Estrutura %</th></tr><tr><td>Municípios</td><td>1.137.138</td><td>3.735.382</td><td>976810</td><td>7.598.913</td><td>13.448.243</td><td>51%</td></tr><tr><td>Empresa Privada</td><td>409.050</td><td>2.227.979</td><td>207905</td><td>3.925.994</td><td>6.770.928</td><td>26%</td></tr><tr><td>Outras Entidades da Economia Social</td><td>269.800</td><td>95.618</td><td>24794</td><td>790.911</td><td>1.181.123</td><td>4%</td></tr><tr><td>Fundação</td><td>683.156</td><td>294.810</td><td>34450</td><td>1.232.725</td><td>2.245.141</td><td>9%</td></tr><tr><td>Outras Entidades Públicas</td><td>572.782</td><td>573.064</td><td>46964</td><td>868.352</td><td>2.061.162</td><td>8%</td></tr><tr><td>Estrangeiro</td><td>260.748</td><td>46.922</td><td>0</td><td>382.253</td><td>689 923</td><td>3%</td></tr><tr><td>TOTAL</td><td>3.332.674</td><td>6.973.775</td><td>1 290 923</td><td>14.799.148</td><td>26.396.520</td><td>100%</td></tr></table> <p>Fonte: Relatórios de Execução EMPIS 2017, 2018, 2019 e 2020</p> <p>A falha de mercado persiste e uma parte do investimento social é público (municipal) o que parece ainda reforçar a ideia dessa persistência.</p>						Tipos de investimento	2017	2018	2019	2020	Total	Estrutura %	Municípios	1.137.138	3.735.382	976810	7.598.913	13.448.243	51%	Empresa Privada	409.050	2.227.979	207905	3.925.994	6.770.928	26%	Outras Entidades da Economia Social	269.800	95.618	24794	790.911	1.181.123	4%	Fundação	683.156	294.810	34450	1.232.725	2.245.141	9%	Outras Entidades Públicas	572.782	573.064	46964	868.352	2.061.162	8%	Estrangeiro	260.748	46.922	0	382.253	689 923	3%	TOTAL	3.332.674	6.973.775	1 290 923	14.799.148	26.396.520	100%	
Tipos de investimento	2017	2018	2019	2020	Total	Estrutura %																																																								
Municípios	1.137.138	3.735.382	976810	7.598.913	13.448.243	51%																																																								
Empresa Privada	409.050	2.227.979	207905	3.925.994	6.770.928	26%																																																								
Outras Entidades da Economia Social	269.800	95.618	24794	790.911	1.181.123	4%																																																								
Fundação	683.156	294.810	34450	1.232.725	2.245.141	9%																																																								
Outras Entidades Públicas	572.782	573.064	46964	868.352	2.061.162	8%																																																								
Estrangeiro	260.748	46.922	0	382.253	689 923	3%																																																								
TOTAL	3.332.674	6.973.775	1 290 923	14.799.148	26.396.520	100%																																																								
<p>F1Rs5 Qualidade dos projetos: grau de cumprimento dos resultados (++)</p> <p>No que se refere aos projetos CIS o cumprimento de resultados era aferido pela entrega dos produtos tangíveis e verifica-se que cerca de 85% dos projetos cumpriram os resultados. Nos projetos de PPI a taxa de cumprimento de resultados é menos elevada isto porque a maioria das operações aprovados (63%) iniciaram-se em 2019/2020 pelo que ainda estão em curso e muitas com atrasos na execução porque viram parte das atividades terem de ser adiadas em consequência das medidas restritivas decorrentes da pandemia. No universo de 356 operações PPI aprovadas, apenas 35 (9,8%) estão concluídas e dessas a grande maioria (71%) cumpriram os resultados contratualizados. No caso dos TIS há 4 projetos concluídos, sendo que os 4 atingiram os resultados a que se propuseram, destacando-se o projeto Família que superou, em larga, medida a meta contratualizada.</p>						<p>I18c. Nº e % de projetos concluídos que cumpriram os objetivos contratualizados por (i) área de incidência da política social, (ii) por região NUTS II e (iii) por tipo e massa de população envolvida. PPI - Projetos concluídos à data de 30.06.2021 - 35 (estado encerrado/com saldo aceite final), ou seja, cerca de 9,8% do total de candidaturas PPI aprovadas. Que cumpriram os objetivos contratualizados são 25 com a seguinte distribuição temática - Inclusão Social - 7, Incubadoras de Inovação Social - 2, Justiça - 2; Emprego - 4, Educação - 4, Saúde - 3, e Cidadania e Comunidade - 3, e a seguinte distribuição regional: Alentejo - 1, Centro - 9 e</p>																																																								

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Dimensões de análise/subquestões de avaliação	Avaliação de mecanismos e fatores críticos envolvidos	Indicadores
AO NÍVEL DA TRANSFORMAÇÃO DE REALIZAÇÕES EM RESULTADOS DE 1º NÍVEL GRAU DE CONCRETIZAÇÃO DOS MECANISMOS		
De acordo com as respostas aos questionários 45% dos inquiridos avalia os resultados da operação aprovada em linha com o previsto e 30% avalia como estando acima ou muito acima do previsto. Como fatores de sucesso que justificam os resultados alcançados os inquiridos referem a rede de parceiros, o envolvimento do público-alvo, o envolvimento da equipa que operacionalizou o projeto e as práticas inovadoras introduzidas para a resolução do problema social identificado. O fator de insucesso mais referido foi os constrangimentos provocados pela pandemia.		<p>Norte- 15.</p> <p>TIS concluídos: 3 Educação e 1 Inclusão Social de crianças e distribuição regional: Norte -2, Centro - 1 e Alentejo - 1. Projeto Família dirigido a crianças, Faz foward e Bootcamp Academia Código a jovens e SAPIE - Alunos (crianças e jovens)</p> <p>I28b. Nº e % de projetos aprovados que cumpriram resultados contratualizados</p> <p>CIS - cerca de 85% cumpriram resultados (entregaram produtos tangíveis a que se comprometeram)</p> <p>PPI – Cumpriram resultados 25 projetos aprovados e concluídos - cerca de 7% do total de projetos aprovados</p> <p>TIS- do total de 18 projetos aprovados, os 4 TIS concluídos (22%) cumpriram os resultados contratualizado.</p> <p>I31c. Nº de projetos de IIES apoiados e concluídos que cumpriram resultados contratualizados</p> <p>CIS – cerca de 85% (121 projetos). PPI - 35 estão concluídos (9,8%) e desses 71% cumpriram os resultados contratualizados. TIS – 4 projetos concluídos e todos cumpriram resultados contratualizados.</p>
<p>F1Rs6 Timings de implementação da programação: sequência lógico-temporal dos instrumentos pode ser comprometida</p> <p>A perspetiva da sequencialidade e coerência temporal entre instrumentos acabou por ser perdida, tal como o evidenciam os indicadores reunidos. Essa não coerência temporal é não só devida ao lançamento tardio do instrumento CIS que acaba por ser posterior aos primeiros avisos das PPI e dos TIS, mas também ao lançamento tardio do FIS, cujo data inicial do intervalo para apresentação de candidaturas é, respetivamente, de 2020 para o FIS Crédito e 2019 para o FIS Capital.</p> <p>Este fator crítico é assim fortemente atuante.</p>		<p>I9b Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Crédito</p> <p>Data 1º aviso CIS – 03/2017</p> <p>Data 1º aviso FIS Crédito - 07 setembro 2020 a 30 junho 2023</p> <p>I9c Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Capital</p> <p>Data 1º aviso CIS – 03/2017</p> <p>Data 1º Aviso FIS Capital - 2 abril 2019 a 29 dezembro 2023</p> <p>I9d Evidência recolhida sobre timing ajustado entre a publicação de avisos para a capacitação e avisos para PPI e TIS</p> <p>1º aviso CIS – 03/2017 / 1º aviso PPI – 06/2016 / 1º aviso TIS – 07/2016</p>

Complementos de análise de eficácia

65. Até 30 de junho de 2021, foram lançados 17 concursos (1 em contínuo) nos 3 instrumentos de financiamento sob gestão direta da EMPIS que contaram com 1.169 candidaturas apresentadas, com distribuição distinta e com diferentes situações no balanço entre dotação a concurso e as candidaturas apresentadas. Foi disponibilizado um total de 90,3M€ e o valor solicitado inicial situou-se nos 263,6M€, ou seja, cerca de 292% da dotação disponibilizada em concurso, indicador de procura fortemente solvente. Nas medidas CIS e PPI, a dotação a concurso foi ultrapassada pelas propostas das entidades que se candidataram, com uma diferença maior no caso das PPI (376% da dotação disponibilizada em concurso) comparativamente com a CIS (141% da dotação). Pelo contrário, no caso da medida TIS as propostas das entidades a concurso (14,8M€) ficaram aquém da respetiva dotação (17,8M€). Fica assim evidente a maior procura e consequente atratividade da medida PPI e a menor ligação das potenciais entidades beneficiárias com os Avisos da medida TIS

66. Foram aprovadas 575 candidaturas o que reflete 49% de taxa de aprovação e representa um valor de financiamento público de cerca de 75M€ acrescido de cerca de 29M€ de investimento social complementar (tabela 8). A distribuição territorial do número de candidaturas aprovadas revela um predomínio da Região Norte e Centro com cerca de 2/3 do total de candidaturas aprovadas. No entanto as taxas de aprovação são mais elevadas no Algarve (74%) e na AML (65%), situação que estará relacionada com o facto dos avisos terem sido lançados numa fase de maior maturação do programa e uma consequente melhor preparação das entidades candidatas. Em termos de financiamento público aprovado temos a Região Norte com 31,8M€, o Centro com 22M€, a AML com 10,6M€, o Algarve com 5,8M€ e o Alentejo com 5M€.

Tabela 8 -Procura e aprovação de candidaturas (número e montantes financeiros)

Região	Instru m.	Candidat. Aprov.*	Candidat. Não Aprov.**	Candidat. S/ decisão***	Total Candidat.	Taxa Aprov.	Mont. Solicit. atual (M€)	Mont. Aprov. Inicial (M€)	Mont. Aprov. FSE + OSS (M€)	Montante Aprovado/ Montante Solicitado
Norte	CIS	100	57		157	64%	6,4	3,5	3,5	55%
	PPI	120	72	99	291	41%	99,5	34,9	23,8	35%
	TIS	7	4		11	64%	5,4	4,5	4,5	83%
Total Norte		227	133	99	459	49%	111,3	42,9	31,8	39%
Centro	CIS	84	65		149	56%	6,4	3,1	3,1	48%
	PPI	112	89	82	283	40%	68,3	25,1	16,5	37%
	TIS	4	7	1	12	33%	4,6	2,5	2,5	53%
Total Centro		200	161	83	444	45%	79,3	30,6	22,0	39%
AML	CIS						0,0	0		
	PPI	59	34		93	63%	34,6	14,1	9,2	41%
	TIS	3			3	100%	1,4	1,3	1,3	95%
Total AML		62	34	0	96	65%	36,0	15,5	10,6	43%
Alentejo	CIS	17	14		31	55%	1,3	0,7	0,7	50%
	PPI	31	23	33	87	36%	19,6	5,3	3,7	27%
	TIS	4	1	1	6	67%	3,0	0,6	0,6	20%
Total Alentejo		52	38	34	124	42%	24,0	6,6	5,0	28%
Algarve	CIS						0,0	0		
	PPI	34	11		45	76%	12,7	8,4	5,8	66%
	TIS			1	1	0%	0,4	0		0%
Total Algarve		34	11	1	46	74%	13,1	8,4	5,8	64%
Total	CIS	201	136	0	337	60%	14,1	7,3	7,3	51%
	PPI	356	229	214	799	45%	234,7	87,9	59,1	37%
	TIS	18	12	3	33	55%	14,8	8,9	8,9	60%
Total		575	377	217	1169	49%	263,6	104,0	75,2	39%

Fonte: Mapa_Geral_Candidaturas_Execução_Pagamentos_30.06.2021_EMPIS

* Candidaturas aprovadas= aceite/entidade notificada, aceite pela entidade, com data de início comunicada pela entidade, com pedido de saldo final submetido, com saldo final aceite, em execução - autorização pagamento - 1º adiantamento emitido e por emitir, encerradas, caducadas, extintas, proposta para extinção

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final VOLUME I

** Candidaturas não aprovadas= indeferidas, propostas para indeferimento

*** Candidaturas sem decisão= a aguardar audiência prévia e submetida

67. A distribuição por instrumento de financiamento reforça a maior procura e atratividade das PPI com 799 candidaturas das quais 356 aprovadas e 214 a aguardar decisão. A CIS representa 35% do total de candidaturas aprovadas e os TIS 3%. A estes concursos acresce a concretização de 8 operações de financiamento ao FIS Capital (mais 2 em fase final de contratualização) e a abertura da possibilidade de serem realizadas candidaturas ao FIS Crédito, em modalidade de concurso aberto em contínuo.

68. Quanto aos valores da execução nas medidas das PPI e nos TIS, os níveis de execução são ainda relativamente baixos (24% e 23%, respetivamente). Já a CIS apresenta uma taxa de execução de 76%. Em termos globais a execução atingiu os cerca de 29M€ a que corresponde uma taxa de execução de 28%.

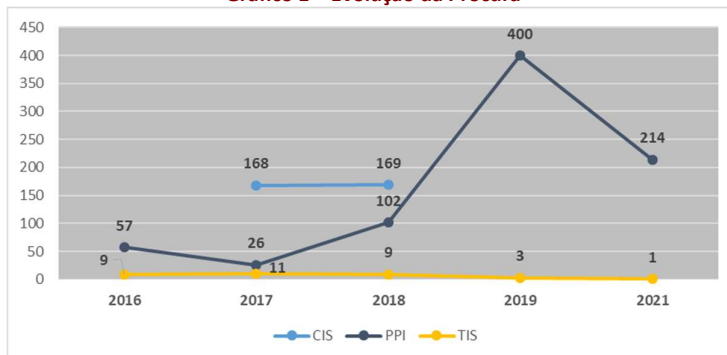
Tabela 9 - Análise da execução

Instrumento	Candidat. Aprov.	Mont. Aprov. Inicial (M€) (1)	Mont. Aprov. FSE + OSS (M€)	Despesa aprov. em reembolso (M€) (2)	Despesa aprov. em reembolso - FSE + OSS (M€)	Taxa Execução (2/1)
CIS	201	7,3	7,3	5,5	5,5	76%
PPI	356	87,9	59,1	21,5	14,7	24%
TIS	18	8,9	8,9	2,1	2,1	23%
Total	575	104,0	75,2	29,1	22,3	28%

Fonte: Mapa_Geral_Candidaturas_Execução_Pagamentos_30.06.2021_EMPIS

69. Dos 17 avisos lançados, a maioria saiu em 2019, atingindo um pico de procura na medida PPI com 400 candidaturas, das quais 225 foram aprovadas. Este aumento significativo da procura resultou de uma indução da mesma através de uma manifestação de interesse para as PPI e de um trabalho de comunicação e sensibilização das entidades através da realização de sessões de apresentação e esclarecimento e de um acompanhamento próximo da equipa de ativação.

Gráfico 1 – Evolução da Procura

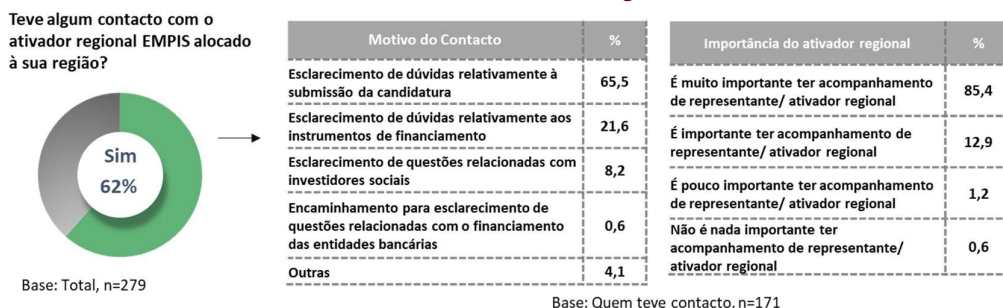


Fonte: Mapa_Geral_Candidaturas_Execução_Pagamentos_30.06.2021_EMPIS

70. De acordo com os resultados da inquirição a entidades implementadoras de projetos e dos *focus group* realizados, o reconhecimento da importância do ativador regional na dinamização da procura é claro. Parece existir de facto um trabalho próximo da equipa de ativação junto das entidades quer na fase de candidatura incentivando, esclarecendo e ajudando no processo quer na fase de implementação dos projetos fazendo um acompanhamento mais ou menos regular. Como é possível observar no gráfico seguinte, cerca de 62% das entidades inquiridas refere que teve algum contacto com o ativador regional EMPIS alocado à sua região. Dos que referem ter tido esse contacto, 65,5% aponta como principal motivo o esclarecimento de dúvidas relativamente à submissão da candidatura. O reconhecimento da importância do acompanhamento dado pelo representante/ ativador regional é quase unânime entre

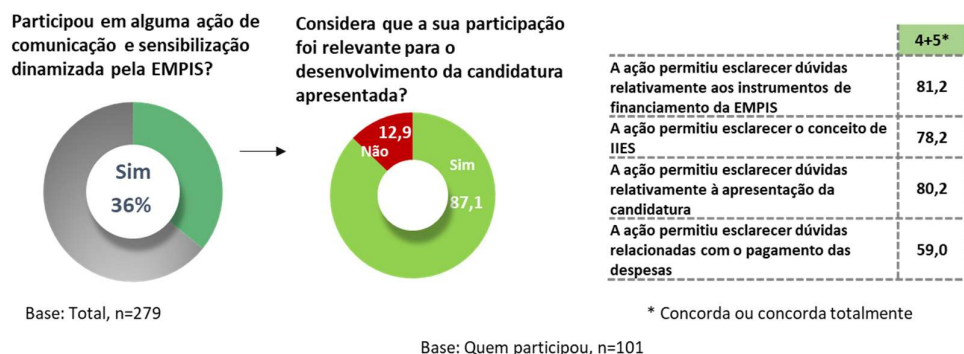
os inquiridos (85%).

Gráfico 2 – Contacto com o ativador regional EMPIS



71. A adesão às sessões de comunicação e sensibilização dinamizadas pela EMPIS é menos evidente que o contacto com o ativador regional. Das entidades inquiridas a maioria (63%) refere mesmo que não participou em nenhuma ação de comunicação e sensibilização dinamizada pela EMPIS. No entanto dos que participaram a grande maioria (87%) considera que a sua participação foi relevante para o desenvolvimento da candidatura apresentada e mais de 77% dos que participaram concordam ou concordam totalmente com o facto da participação nestas ações ter permitido esclarecer dúvidas relativamente aos instrumentos de financiamento da EMPIS, esclarecer o conceito de IIES e dúvidas relativamente à apresentação da candidatura.

Gráfico 3 - Participação em ações de comunicação e sensibilização dinamizadas pela EMPIS



72. O papel do ativador regional e a realização de ações de comunicação foram de facto fundamentais na ativação da procura, sobretudo na desmistificação e no amadurecimento do conceito de IIES que sempre foi um dos fatores mais críticos. Efetivamente e de acordo com a equipa técnica de financiamento, a percentagem de não IIES tem vindo a diminuir e a qualidade das candidaturas tem vindo a aumentar. Das entidades implementadoras de projetos inquiridas apenas 3% refere que a abordagem da inovação social não é totalmente clara. Mesmo entre as entidades com projetos não aprovados a percentagem daqueles que não compreendem totalmente a abordagem da inovação social é muito baixa (9%).

73. Os avisos lançados também parecem não ter representado um entrave à procura. Embora na opinião dos empreendedores sociais e incubadoras sociais auscultadas exista em alguns avisos uma linguagem demasiado hermética que adensa a complexidade dos próprios instrumentos e consome uma parte significativa do tempo de interação dos promotores com a equipa da EMPIS, a avaliação que os inquiridos com projetos aprovados fazem dos avisos é bastante positiva. Mais de 65% dos inquiridos encontra-se satisfeito ou muito satisfeito com a clareza dos avisos, a clareza dos critérios de seleção, a clareza dos critérios de elegibilidade das operações, a clareza da informação prestada e com a adequação da análise do mérito atribuído. A clareza dos critérios de reembolso da despesa e o facto do

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final VOLUME I

texto dos avisos e formulários ter permitido orientar o desenho do projeto é motivo de menor satisfação para 15% e 14% dos inquiridos, respetivamente.

Gráfico 4 - Avaliação de aspetos relacionados com os avisos



Base: Total de inquiridos com projetos aprovados (n=265)

74. Um outro aspeto relevante na dinamização da procura e resposta à mesma foram as alterações feitas à programação. Em 2018, na reprogramação foram de facto realizados ajustamentos muito significativos: redução do FIS em 70M€, transferência do FIS para o COMPETE e 5M€ alocados ao PO Lisboa (50% de comparticipação) para o lançamento de concursos. A mobilização de verbas de um instrumento para outro também foi fundamental para uma melhor resposta à procura: como na CIS não existia procura suficiente a dotação foi mobilizada para as PPI, o mesmo aconteceu no TIS, a verba foi transferida para as PPI.

75. Analisemos de seguida as razões de maior ou menor procura por instrumento de financiamento.

76. A CIS surge para dar resposta às necessidades de capacitação específicas das entidades da Economia Social sendo atribuído um montante fixo não reembolsável até um máximo de 50.000€ para financiar um plano de capacitação. Até 30/06/2021 foram aprovados 201 Planos de Capacitação referentes aos concursos abertos em 2017 (POISE-39-2017-03) e 2018 (POISE-39-2018-13), nos quais foram aprovadas 99 e 102 candidaturas, respetivamente. A análise da distribuição do financiamento por tipologia de entidade beneficiária revela que cerca de 70% do montante total foi para associações, 8% para as fundações e 7% para as misericórdias.

77. Segundo o inquérito ao setor da economia social⁶ promovido pelo INE entre junho e setembro de 2019, em colaboração com a CASES, tendo como referência o ano 2018, este setor caracterizava-se por ter dirigentes de topo na sua maioria com licenciatura ou grau académico superior (mínimo de 49,2% nas Cooperativas e máximo de 78,1% nas Fundações) que trabalham maioritariamente em regime de voluntariado (variando entre uma proporção de 72,1% nas Fundações e de 88,9% nas Misericórdias). Uma parte significativa das entidades não promoveu as pessoas ao serviço com vínculo laboral e perante quatro estratégias alternativas - sobrevivência (redução de custos e o desinvestimento), manutenção (inclui a estabilidade e sustentabilidade), crescimento (envolve a diversificação, expansão e internacionalização) e desenvolvimento (o abarca a inovação social, cooperação, parceria, ou fusão com outras entidades) – em todas as famílias da Economia Social a maior proporção das entidades optou por

⁶ Como e por quem são geridas as entidades que compõem a Economia Social, foi o que se pretendeu saber com um inquérito promovido pelo INE entre junho e setembro deste ano, em colaboração com a CASES, tendo como referência o ano 2018. As entidades inquiridas foram agrupadas em 5 grandes famílias - Cooperativas, Associações Mutualistas, Misericórdias, Fundações e Associações com fins altruísticos. Consulte neste Destaque alguns resultados preliminares.

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=365325646&DESTAQUESmodo=2

indicar uma estratégia de manutenção da sua atividade, com maior preponderância nas Associações Mutualistas (75,8%) e menor nas Fundações (51,0%).

78. Este inquérito permitiu ainda a construção de um indicador compósito designado por *gscore* e que resulta da sintetização de informação sobre várias facetas da gestão das entidades da Economia Social em Portugal. Este indicador varia entre 0 e 1 (o valor máximo corresponde às práticas de gestão mais estruturadas e o mínimo às menos estruturadas) e pretende aferir em que medida as práticas de gestão se encontram mais ou menos estruturadas nestas entidades. As Misericórdias registaram o valor mais elevado para o *gscore* (0,4392 pontos) de entre as famílias da Economia Social, seguindo-se as Fundações e as Associações com fins altruísticos. As Cooperativas e as Associações Mutualistas evidenciaram os valores mais baixos, 0,3516 e 0,3839, respetivamente. Por dimensão da entidade, verifica-se que, em todas as famílias da Economia Social, quando a dimensão aumenta o indicador *gscore* também aumenta, registando o seu valor mais baixo nas entidades de micro dimensão e o mais elevado nas entidades de média e grande dimensão.

79. É neste contexto de entidades geridas maioritariamente por voluntários com uma estratégia de manutenção e com práticas de gestão pouco estruturadas que acontecem as candidaturas aos Planos de Capacitação. A distribuição das ações aprovadas por domínios de capacitação revela uma necessidade predominante de competências na área do marketing, comunicação e angariação de fundos, mas também em estratégia e avaliação de impacto, o que por um lado reflete as necessidades das entidades da Economia Social que emergem da sua forma de gestão e por outro a necessidade de adquirir competências que permitam implementar e desenvolver ações enquadráveis na abordagem da inovação social.

80. Os resultados da inquirição às entidades com projetos aprovados estão em linha com a distribuição por domínios de capacitação referida, ou seja, as intervenções de capacitação mais selecionadas, de acordo, com as respostas obtidas foram a Avaliação de Impacto (82%) e o Marketing, comunicação e angariação de fundos (82%). O Modelo de criação de valor e as Estratégias, parcerias e crescimento foram referidas por 57% e 55% dos inquiridos, respetivamente.

81. Comparativamente com a medida PPI, as ações de CIS tiveram uma procura mais reduzida. No entender da estrutura diretiva da EMPIS esta menor procura está relacionada com o lançamento tardio do aviso devido a problemas do Sistema de Informação relacionados com os custos simplificados o que levou a uma perda de interesse por parte das organizações. O facto de o modelo de financiamento da capacitação pressupor ganhos de competências de gestão para o desenvolvimento de um projeto específico também dissuadiu a procura ao reduzir o leque de entidades interessadas. As verbas acabaram por ser canalizadas para as PPI que integram componentes de capacitação.

82. As PPI são um instrumento que visa financiar o desenvolvimento de projetos de inovação social num formato de cofinanciamento com investidores sociais públicos ou privados, em que estes asseguram 30% das necessidades líquidas de financiamento. Até final de junho de 2021, foram lançados 10 concursos de PPI e apresentadas 799 candidaturas, das quais 356 foram aprovadas e 214 aguardam decisão. A maioria das entidades com projetos aprovados são também neste instrumento as associações. Quanto aos investidores sociais do lado do investimento privado, destacam-se as empresas e do lado do investimento público a grande adesão dos municípios que viram neste instrumento um enorme potencial para resolver problemas sociais presentes no território. Relativamente às áreas de intervenção dos projetos, existe uma maior incidência em termos de número de projetos e montante na temática da inclusão social. De acordo com as respostas aos questionários, 26% dos inquiridos respondentes com projetos PPI aprovados referem a área da Educação, 20,5% a área da saúde, 15% o combate ao isolamento e 14% a inclusão social. Também de acordo com as respostas ao questionário, as entidades respondentes com projetos PPI referem que o público-alvo da operação é maioritariamente crianças e jovens (41,5%) e idosos (20%).

83. As PPI foram de facto a medida mais atrativa e com maior procura, no entender dos empreendedores sociais e incubadoras sociais auscultadas, por se adequar melhor às necessidades das entidades com períodos de realização e financiamento que permitem ultrapassar as limitações das intervenções a curto prazo. O que não foi consensual entre os participantes no *focus group* de empreendedores sociais e incubadoras sociais foi o facto de nem todos os projetos aprovados no âmbito deste instrumento poderem ser considerados como projetos com efetiva inovação social, embora seja condição obrigatória o cumprimento do critério IIES.

84. Para a verificação do conceito de IIES as candidaturas são objeto de uma apreciação de mérito, suportada na aplicação de uma grelha de análise, construída com base nos seguintes critérios de seleção: (i) Grau de inovação e nível de impacto social da iniciativa, (ii) Experiência e compromisso da entidade e equipa promotora da iniciativa (iii) Credibilidade, experiência e grau de compromisso dos investidores sociais (iv) Qualidade e exequibilidade do plano de desenvolvimento apresentado para a iniciativa (v) Sustentabilidade prevista para a iniciativa após o período de financiamento (vi) Contributos para a prossecução dos objetivos das políticas de igualdade de oportunidades e de igualdade de género (vii) Grau de cumprimento dos resultados acordados no âmbito de outras operações da responsabilidade do mesmo beneficiário. Na verdade, o que os dados referentes à pontuação obtida pelas candidaturas aprovadas revelam é que a maioria está apenas um pouco acima da pontuação mínima necessária para aprovação – os 50 pontos, numa escala de 0 a 100. De facto, as candidaturas aprovadas até final de junho de 2021 atingiram uma média de pontuação de mérito de 61,7, variando entre 50,1 e 90,8. Cerca de metade das propostas aprovadas (50%) conseguiram uma pontuação entre os 50 e os 60 pontos e apenas 5% conseguiram uma pontuação superior a 80.

85. Os TIS têm como objetivo financiar projetos inovadores na prestação de serviços públicos orientados para a obtenção de resultados e ganhos de eficiência, em áreas que tradicionalmente se encontram na esfera da política pública - Emprego, Proteção Social, Saúde, Justiça, Educação e Inclusão Digital. Até final de junho de 2021 foram lançados 5 concursos de PPI e apresentadas 33 candidaturas, das quais 18 foram aprovadas e 3 aguardam decisão. Acompanhando o ciclo de vida dos projetos os TIS, tal como as PPI visam estimular a experimentação de soluções inovadoras para abordagem aos problemas sociais e a transferência de conhecimento para as entidades privadas de investidores sociais e da própria filantropia de impacto, mobilizando e capitalizando capacidades desses agentes. Neste contexto muitas das entidades com projetos aprovados nas PPI gostariam de já ter dado o salto para os TIS, no entanto, existem alguns entraves à transformação da procura potencial em procura efetiva. Na opinião dos empreendedores sociais auscultados a menor procura pelo instrumento TIS está relacionada com a necessidade de maior maturação temporal para compreender o alcance e exigências instrumento, com o desincentivo colocado a investidores sociais privados pela natureza burocrática do processo e com a sua complexidade e peso de preparação e gestão.

86. Na opinião dos investidos sociais que participaram no *focus group*, as dificuldades de implementação do TIS estão relacionadas com o processo burocrático-administrativo e os modelos de organização das compras públicas. Desta forma parece ter existido uma estimativa sobreavaliada do potencial de mercado do investimento social, uma vez que o quadro institucional é reduzido e limitado a algumas fundações de grandes empresas.

87. Por último, o FIS que assume a função de instrumento de financiamento/ investimento em negócios de impacto, reconhecidos enquanto IIES pela EMPIS, contemplando duas modalidades, a de FIS Crédito financiando empréstimos com garantias e contragarantias a entidades da economia social e a PME para o lançamento de IIES e o FIS Capital focado em apoiar operações de alavancagem de operações de capital e quase capital melhor ajustados a projetos de empreendedorismo social.

88. No âmbito da reprogramação do Acordo de Parceria Portugal 2020, em 2018, o FIS passou do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) para o Programa Operacional Competitividade

e Internacionalização (COMPETE 2020), estabilizando nesse processo, num valor global de 82 milhões de euros (incluindo Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional). No entanto a reprogramação financeira do Programa COMPETE 2020, com o direcionamento de recursos financeiros para atender no curto prazo às necessidades e novas condições no contexto da doença COVID-19, estabeleceu uma redução de dotação do FIS para 41 milhões de euros (incluindo Fundo Social Europeu e Contrapartida Pública Nacional), sendo repartida entre o FIS Capital e o FIS Crédito. No que respeita ao FIS Capital até final de junho de 2021 foram contratualizadas 8 operações, num total de 8,4M€ de investimento total (5,2M€ FIS e 3,2M€ de investimento privado). No âmbito do FIS Crédito foram contratualizadas 2 operações. Relativamente à Qualificação IIES, cuja competência é da responsabilidade da EMPIS, houve 291 pedidos de certificação, tendo sido atribuídas 41 qualificações (cerca de 14% do total).

89. As dificuldades de implementação do FIS Capital na opinião dos investidores sociais ouvidos estão relacionadas com o facto deste instrumento estar muito à frente do estado da arte em Portugal uma vez que não existem empresas sociais no país e imaginar a colocação de “equity” nos projetos é um cenário muito otimista. Acresce que a ideia inicial mais flexível de apoio a *start-up’s* de empreendedores sociais em função do ciclo de vida dos projetos foi totalmente perdida. Já a baixa procura do FIS Crédito está relacionada com o lançamento tardio deste instrumento, que fez com que tivessem surgido outras iniciativas públicas com linhas de crédito mais atrativas. Na opinião da Estrutura Diretiva da EMPIS a pandemia tornou também especialmente difícil desenvolver uma estratégia de mobilização de proximidade do setor bancário, cuja conhecida resistência e desconhecimento em relação ao financiamento e potencial de retorno económico do setor da Economia Social e da Inovação Social constitui um obstáculo à disseminação desta linha de crédito. Acresce o facto do FIS Crédito ter sido lançado poucos meses antes da sua entidade gestora, a PME Investimentos, ter sido extinta e incorporadas as suas atribuições numa nova entidade, o Banco Português de Fomento, com um processo de transição naturalmente gerador de dormências e necessidades de adaptação.

90. Importa ainda referir um aspeto transversal a todos os instrumentos que se prende com a generalizada perceção evidenciada pelos testemunhos dos empreendedores sociais, incubadoras sociais e investidores sociais da forte penalização gerada pelos custos burocrático-administrativos inerentes ao processamento dos projetos (atrasos nos pagamentos, esclarecimentos insuficientes sobre aceitação ou não aceitação de certas despesas, digitalização de processos aquém do possível ...), com reflexos gravosos na mobilização de recursos para a exigência da inovação social e sua alocação a problemas de gestão de tesouraria, de resposta ao peso burocrático, etc.

91. A Estrutura Diretiva da EMPIS refere que as regras e procedimentos administrativos a que se encontram sujeitas as entidades beneficiárias de financiamento comunitário são determinadas por Regulamentos e Orientações transversais e emanadas pelas Autoridades de Gestão que a EMPIS, enquanto Organismo Intermédio com competências delegadas, tem inevitavelmente que fazer cumprir, não havendo exceções previstas para projetos de inovação social. No entanto admite que têm existido atrasos significativos na análise dos pedidos de reembolso. Estes atrasos devem-se ao elevado número de candidaturas que foram submetidas no último concurso, o que fez acrescer o volume de trabalho concentrando ao mesmo tempo a análise das candidaturas e a análise dos pedidos de reembolso. Acresce que neste último concurso foi experimentada pela primeira vez uma metodologia de custos simplificados, que embora permita aligeirar e simplificar a análise da execução dos projetos (reembolsos), comporta um peso “burocrático-administrativo” acrescido na fase de análise de candidaturas. A equipa técnica da EMPIS responsável por todas as análises é atualmente composta por 7 pessoas responsáveis por analisar candidaturas, pedidos de reembolso, pedidos de alteração, responder a questões telefónicas e por mail, etc.

Síntese da resposta à questão de avaliação:

92. A inexistência de indicadores de resultados e de metas para a maioria das operações financiadas pela IPIS condiciona a aferição da eficácia das operações, não permitindo situar o grau de concretização das mesmas no contexto global da iniciativa. Para as diversas operações aprovadas, foram apenas definidos indicadores de realização, tão diferenciados entre si, quanto a natureza das operações, o que não permite uma leitura global de resultados, mas uma leitura mais parcelar pelas diversas áreas de intervenção. À míngua dessa informação, a equipa de avaliação tentou suprir as dificuldades da definição de indicadores e procurou chegar a “resultados efetivos” das intervenções através da análise de memórias descritivas e planos de desenvolvimento dos projetos e da estimação a partir de outras intervenções, remetendo para a QA4 onde as explicações estão mais detalhadas.

93. Assim, com exceção do instrumento CIS, em que o número de operações encerradas ou com saldo final validado é significativo, e para o qual o grau de cumprimento de resultados é também relevante e tendo em conta que não há informação sobre operações encerradas no FIS, o grau de cumprimento de resultados ainda não pode ser estabelecido com robustez e deve ser compreendido no quadro das taxas de execução alcançadas. A qualidade das primeiras operações encerradas em matéria de TIS está em linha com os resultados obtidos nos projetos analisados, sendo de estimar, que o número limitado de operações aprovadas neste instrumento possa conduzir a uma extensão do excelente cumprimento de resultados que as operações já encerradas veiculam. Quanto às 35 PPI encerradas e analisadas, pela informação disponível até à data de reporte da avaliação, é de esperar que à semelhança dos TIS, na maioria dos casos os resultados contratualizados venham a ser cumpridos.

94. Nas PPI e nos TIS, os níveis de execução são ainda relativamente baixos (24% e 23%, respetivamente), já a CIS apresenta uma taxa de execução de 76%. Em termos globais, a execução atingiu os cerca de 29M€, que corresponde uma taxa de execução de 28%.

95. Observa-se uma elevada procura manifestada nos CIS e PPI (respetivamente com 141% e 376% da dotação inicial) e um défice de procura nos TIS (83%). A forte proatividade das ações de comunicação promovidas pela EMPIS e a ação das equipas de ativação constituíram fatores relevantes na animação da procura.

96. A avaliação concluiu que a generalidade dos instrumentos de gestão dirigidos aos potenciais destinatários/beneficiários suscitarão com as medidas de comunicação utilizadas e a ação exercida pelas equipas de ativação a procura desejada, superando as dificuldades normalmente associadas a uma abordagem inovadora e utilizadora de novos conceitos. A análise de mérito evidencia contenção de processos de classificação com uma mediana de pontuações em torno dos 60 pontos (pontuação mínima necessária para aprovação são 50 pontos), decrescendo dos CIS para os TIS e um número relativamente reduzido de operações com classificação acima dos 90 pontos em 100. Pela análise de amostras de memórias descritivas que foi possível realizar, as grelhas de análise e os critérios de admissibilidade foram adequados face à natureza de abordagem inovadora que a IPIS representava. A lógica do financiamento por resultados não suscitou à estrutura técnica da EMPIS particulares dificuldades de adaptação, sendo de registar que parte do esforço regulamentar e de preparação de avisos não cabe à EMPIS, mas a outras entidades como as AG dos PO envolvidos e a própria AD&C. De acordo com a interação realizada com a Unidade Técnica de Financiamento, a capacidade revelada de resposta à lógica de financiamento baseado em, resultados deve-se essencialmente à capacitação técnica de recursos humanos.

97. Em matéria de coerência interna, a IPIS foi penalizada essencialmente por três aspetos: (i) problemas na sequencialidade dos três instrumentos centrais CIS, PPI e TIS; (ii) conclusão demasiado precoce, no entender da avaliação, do instrumento CIS apesar de mais de 1/3 das entidades com operações aprovadas terem migrado para PPI e se admitir que o CIS se subsumiu posteriormente nas PPI; (iii) desconexão por dificuldades diversas entre o corpo central da IPIS e o FIS, tendo este

experimentado um lançamento tardio e dificuldade de estabilizar a instituição de acolhimento, neste momento o Banco de Fomento.

98. Em termos de coerência externa, a avaliação considera que ela tem de ser compreendida no quadro de uma abordagem inovadora e com respostas alternativas a problemas sociais diagnosticados. A compatibilização com outros instrumentos de política social exige a sua afirmação como resposta alternativa e pressupõe que o mainstream da política pública reconheça os instrumentos alternativos. No entender da avaliação, existe um vasto manancial de operações PPI aprovadas com elevado potencial de transferibilidade para a política pública, que é necessário organizar e apoiar com instrumentos próprios, uma vez que as entidades públicas não estão à partida representadas na dinâmica de uma PPI. No que respeita aos TIS tratar-se-á mais de trabalhar as condições de participação e envolvimento das entidades públicas garantindo que elas tenham consequência e se traduzam por disseminação de conhecimento. Neste âmbito, importa ainda referir que um dos elementos mais relevantes de coerência externa respeitará à articulação com as intervenções dirigidas aos mesmos públicos que já estão no terreno, nomeadamente a forma como as MPIS estão ser territorializadas, apropriadas e integradas pelos municípios pode favorecer a integração com outras políticas sociais. A emergência do investimento social municipal e a maior descentralização das políticas sociais abrirão novas oportunidades de convergência entre instrumentos de política.

4.2. Questão de avaliação nº 2

IMPACTO

QA2. Em que medida a Iniciativa PIS está a contribuir para o alcance dos objetivos globais a que se propunha, nomeadamente a consolidação do ecossistema de inovação e empreendedorismo social em Portugal?

O que está em causa nesta questão de avaliação (QA)?

99. Esta QA aponta para o objetivo global mais amplo das MPIS, a consolidação do ecossistema de inovação e empreendedorismo social (ECSIES), tendo em conta que qualquer ecossistema (e o ECSIES não é exceção) exige a clara definição das entidades, agentes e atores que nele participam, os níveis e intensidade de interação entre os mesmos (Ziegler, 2017), a sua delimitação (face ao universo da economia social), um foco de atividades (os públicos-alvo e os problemas sociais para os quais a inovação social visa novas respostas com impacto e sustentabilidade) e a perspetiva identitária de pertença. A QA declina este impacto global em três dimensões: (i) a da capacitação para uma maior eficiência na prestação de serviços, a que poderíamos chamar formação de “*capabilities*” dinâmicas⁷; (ii) a articulação da IPIS com outras políticas públicas (uma questão típica de coerência externa) e (iii) o potencial de transferibilidade ou alavancagem de soluções (que interpretamos na lógica de desenvolvimento do ecossistema em avaliação).

100. Tal como decorre do referencial da TdM e da sua aplicação às QA, a QA2 inscreve-se no coração da aplicação da TdM, já que pretende avaliar como as MPIS estão a contribuir para os objetivos globais definidos pela programação. A TdM foi efetivamente concebida para atingir esse objetivo, identificando as transformações que terão de ocorrer para que isso aconteça. Como o referencial de aplicação da TdM às QA o enunciou, a QA2 envolve essencialmente os **resultados de 2º nível e os impactos alcançados** pela IPIS, pelo que ela é também tributária da análise de eficácia (QA nº 1), que incorpora a TdM até aos resultados de 1º nível. Ou seja, um mau desempenho de eficácia das MPIS tenderá a afetar negativamente a possibilidade de os impactos ambicionados serem atingidos, podendo entender-se que os resultados de eficácia constituem uma espécie de condição necessária para a produção de impactos, embora não seja condição suficiente. Assim o estabelecemos em sede de RI e o desenvolvimento do trabalho que conduziu a este relatório em nada alterou esse princípio. A resposta a esta QA capitaliza a melhoria de abordagem à QA de eficácia que foi possível alcançar com a incorporação dos resultados dos diferentes instrumentos representados nas MPIS.

101. Face ao modo como a QA se articula com a TdM, são sobretudo relevantes os mecanismos que tornarão possível transformar **resultados de 1º nível em resultados de 2º nível e destes em impactos** como passo para a melhoria do ecossistema de IES. Os resultados de 1º nível estão associados a resultados obtidos com cada um dos tipos de intervenção da IPIS. Já os de 2º nível prendem-se com a resposta mais eficaz e mais eficiente a problemas sociais, a capacitação das OES para avaliar os resultados da sua intervenção e a melhoria das condições de *matching* entre oferta e necessidades de financiamento das OES e de IIES. Para além da qualidade dos projetos aprovados, a TdM explicita fatores complementares para induzir essa transformação como a capacidade das OES combinarem o acesso a diferentes instrumentos MPIS, a alavancagem do investimento social, os efeitos do envolvimento de entidades bancárias e de fundos de capital na abordagem ao mercado, a articulação com outras políticas públicas e os efeitos de reorientação de políticas sociais que a abordagem da IS pode implicar.

Principais resultados obtidos

Sobre o estado da arte do ECSIES

102. A IPIS e as MPIS que resultaram da sua ação têm obviamente em conta que se a abordagem

⁷ Segundo os termos que D.J. Teece lhe atribui: David J. Teece (2013, 2009), *Dynamic Capabilities & Strategic Management*, Oxford: Oxford University Press

inovação social é pioneira e experimental em Portugal então também o ECSIES assume contornos embrionários, com inevitáveis dificuldades de autonomização (princípio da delimitação do ecossistema) face ao amplo universo das OES⁸. As MPIS apoiadas estão assim a contribuir para o alargamento e consolidação (mais alargamento do que consolidação) do ECSIES por diferentes vias: (i) trazendo OES ao ecossistema através da sua sensibilização e evolução para lógicas de impacto, sustentabilidade e diferenciação de respostas sociais; (ii) abrindo perspectivas de atividade a investidores sociais privados e assim promover o alargamento do mercado nacional de investimento social; (iii) fazendo com que os municípios descubram a lógica do investimento social e da inovação social; (iv) reforçando no quadro das medidas apoiadas a interação entre investidores sociais e OES e empreendedores sociais; (v) promovendo ao longo do percurso da programação o contributo das incubadoras sociais e das incubadoras de inovação social (com promoção específica a partir dos concursos de 2018), complexificando assim o ECSIES, sem embargo da necessidade de evitar destruição de recursos e sobreposição de funções. Mais inexpressivo é o contributo das MPIS para reforçar a dimensão do sistema de financiamento no ECSIES, dada a praticamente nula incidência do FIS Crédito e a promissora, mas ainda incipiente no número de operações envolvidas, ação do FIS Capital. Em linha com esta avaliação, **89,8% das 265 entidades inquiridas com projetos aprovados e respostas válidas considera-se integrada num ECSIES.**

103. Mas seria precipitado associar a este indicador trazido pelo processo de inquirição uma evidência de dimensão e abrangência do ECSIES. O que o valor elevado do indicador revela, e isso abona a favor dos resultados de aplicação da IPIS, é a existência de um “efeito clube” associado ao universo da partilha dos apoios que as MPIS consagram e refletindo as condições de génese da própria IPIS. O cruzamento de todas as evidências empíricas reunidas neste trabalho e particularmente os ensinamentos dos dois EC realizados e a aplicação dos critérios para a definição de um ECSIES permitem afirmar que não existe ainda (e seria precipitado admitir a sua existência) um ecossistema de inovação social devidamente configurado e isso não apenas pela debilidade do sistema de financiamento. O EC realizado sobre a AMP, uma realidade em que existe uma instituição intermunicipal bem identificada com a abordagem da inovação social e que para ela arrancou com uma sólida e especializada assessoria e colaboração, mostra que a estrutura da Comunidade Intermunicipal dinamiza a partir do seu Conselho de Vereadores a extensão da abordagem a vários municípios (despertados para o investimento social) mas que ainda não pode falar-se de um ECSIES metropolitano, com a intensidade colaborativa expectável⁹. Por sua vez, o EC concentrado na região Centro evidenciou a emergência de ecossistemas de base local-sub-regional (Serra da Estrela e região de Coimbra-Penela, como exemplos estudados) promissores e de grande alcance futuro, revelando a particularidade do envolvimento de infraestruturas de base tecnológica prestigiadas na região e no país como o Instituto Pedro Nunes, evidência que não tem ainda a mesma expressão na AMP (OECD, 2021). Toda esta informação aponta para que o ECSIES deva ser entendido como um processo em formação, aliás mais um argumento para a continuidade das MPIS na programação futura.

104. Tal como o demonstraremos nesta e nas restantes QA, a zona mais débil deste contributo situa-se na dimensão do financiamento da IS, ou seja, nas entidades financiadoras do ECSIES. O contributo das MPIS para reforçar a dimensão do sistema de financiamento no ECSIES é inexpressivo, dada a

⁸ Devemos sublinhar que nas OES não presentes nas candidaturas às MPIS poderão igualmente observar-se comportamentos de inovação. A dimensão dessa realidade está obviamente para além da presente avaliação, devendo ainda ser registado que do conhecimento da equipa de avaliação não está disponível nenhum estudo ou investigação sobre práticas ou processos de inovação presentes em OES que não se tenham candidatado a qualquer exemplo de MPIS. O que poderemos simplesmente afirmar é que de acordo com os resultados dos principais estudos sobre modelos e práticas de gestão nas OES pode inferir-se que a eventual ocorrência desses processos ou práticas de inovação será pontual.

⁹ Do ponto de vista municipal há que mencionar a recente reanimação do CIS da Câmara Municipal do Porto, com objetivos de dinamização do ecossistema de inovação social.

praticamente nula incidência do FIS Crédito e a promissora, mas ainda incipiente no número de operações envolvidas, ação do FIS Capital, enfraquecendo assim o contributo da IPIS para a densificação do ECSIES. Existem várias razões para o menor desempenho nesta dimensão do ECSIES: (i) a dimensão financeira era, à data da génese da IPIS, a faceta menos desenvolvida do ECSIES em Portugal; (ii) a gestação do FIS, nas suas duas modalidades de FIS Crédito e FIS Capital, foi complexa, de negociação difícil e muito prolongada no tempo, proporcionando assim à data de reporte do processo de avaliação uma massa crítica ainda muito reduzida de apoios; (iii) persistem os problemas identificados por outros estudos¹⁰ em matéria de constrangimentos ao financiamento da economia social, tais como a não segmentação do crédito bancário para OES e a incipiente presença do capital de risco e outros fundos de capital em Portugal; (iv) persiste ainda na filantropia empresarial uma cultura do donativo e não do apoio baseado ou pressupondo resultados¹¹; (v) a debilidade do sistema de financiamento de capital de risco em Portugal em geral penaliza obviamente a emergência de coinvestidores para as operações a financiar pelo FIS Capital e quando se trata de coinvestidores internacionais existe o risco de tais investidores chocarem com a inexperiência das instituições nacionais. Os dois Estudos de Caso anteriormente referenciados ilustram cabalmente este último ponto. No caso da AMP, não há qualquer evidência de que a importante intervenção exercida pela estrutura técnica da AMP envolva colaboração com entidades financeiras e o EC da região Centro, onde há a registar a promissora atenção que instituições de base tecnológica como o IPN dedicam à inovação a colaboração com as entidades de financiamento de capital de risco não passam ainda de uma mera hipótese futura.

Incorporando na análise os resultados das operações aprovadas

105. No que respeita ao instrumento CIS, consideraram-se 143 operações que a 30.06.2021 apresentavam estatuto de encerradas com saldo final validado. Teve-se em conta o pressuposto de que nas candidaturas que adotam o sistema de custos simplificados, há lugar a pagamento quando se verifica a entrega dos produtos tangíveis a que a entidade se comprometeu. O que significa que o pagamento total do montante aprovado pode ser interpretado como a concretização do resultado de entrega dos produtos tangíveis inicialmente comprometidos. Podemos assim considerar que se trata de uma *proxy* robusta do indicador de resultado para este instrumento. Das 143 candidaturas atrás referidas, apenas 22 (15,4% do total) apresentavam um montante a pagar inferior ao montante aprovado, o que permite inferir que 85% das operações aprovadas com saldo final validado cumpriram os resultados que se propunham atingir.

106. Em matéria de PPI, das 356 operações aprovadas apenas 35 apresentam estatuto de encerradas com saldo final validado e é para estas 35 que se apresentam resultados consoante eles se situaram acima ou abaixo das metas estabelecidas. A análise realizada permite concluir que 71% das operações encerradas atingiu, ou mais do que atingiu, as metas contratualizadas (51% ficou acima), registando-se apenas que 9 dessas operações não atingiram metas, com uma operação sem informação e com uma operação apenas a ajustar a sua meta à pandemia.

107. Em matéria de TIS, apenas 4 em 18 aprovados apresentam o estatuto de encerrados ou com saldo final validado. Todas as operações excederam metas estabelecidas, com relevo principal para a operação Projeto Família (Crianças em risco de institucionalização), que praticamente duplicou a meta estabelecida (91% para 50% de meta inicial).

108. Com exceção do instrumento CIS em que o número de operações encerradas com saldo final validado é significativo e para o qual o grau de cumprimento de resultados é também significativo e tendo em conta que não há informação sobre operações encerradas no FIS, o grau de cumprimento de resultados não pode ser estabelecido com robustez. A qualidade das primeiras operações encerradas

¹⁰ Designadamente o estudo desenvolvido pela QP e pela agora MAZE para o BEI sobre os constrangimentos ao financiamento das entidades da economia social.

¹¹ Tal como o referiram várias entidades no painel de discussão com investidores sociais.

em matéria de TIS está em linha com os resultados obtidos nos projetos analisados, sendo de estimar que o número limitado de operações aprovadas neste instrumento possa conduzir a uma extensão do excelente cumprimento de resultados que as operações já encerradas veiculam. Quanto às 35 PPI encerradas e analisadas, pela informação disponível até à data de reporte da avaliação, é de esperar que à semelhança dos TIS, na maioria dos casos os resultados contratualizados venham a ser cumpridos.

109. Concluindo, podemos afirmar que com exceção do FIS, por motivos já anteriormente analisados, se estima que, nos três instrumentos centrais da IPIS, a sequência de transformações contempladas na TdM não parece estar ameaçada pelo não cumprimento de resultados de 1º nível, aqueles que como já foi referido estão mais diretamente ao alcance da programação e gestão das MPIS.

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de resultados de 1º nível em resultados de 2º nível
Grau de operação dos mecanismos contemplados

R2s1 A capacitação de OES induz procura de Parcerias e Títulos de Impacto Social (++)

110. O domínio da capacitação foi inicialmente concebido pela programação da IPIS numa lógica sequencial, ou seja, a capacitação serviria de alavanca à procura de PPI e de TIS. Sublinhe-se ainda que a capacitação não foi entendida pela EMPIS como uma capacitação global e extensiva a todas as OES, mas antes como uma capacitação que deveria estar enquadrada e ao serviço de uma IIES. Ou seja, os propósitos de capacitação deveriam decorrer de necessidades concretas de operações suscetíveis de ser classificadas como operações de inovação social e não como uma capacitação prévia que permitisse às OES abalançar-se posteriormente a operações de inovação social. Entre as áreas de capacitação mais concretizadas, a Avaliação de Impacto (84%) e o Marketing, comunicação e angariação de fundos (81%) foram as mais referenciadas pelas 265 entidades inquiridas com projetos aprovados e respostas válidas, seguidas do Modelo de criação de valor e as Estratégias, parcerias e crescimento, referidas por 59% e 53% dos inquiridos, respetivamente. Esta lógica foi seguida até às suas últimas consequências quando após a conclusão do 1º e 2º aviso lançados se entendeu que os processos de capacitação poderiam ser perfeitamente apoiados no âmbito das candidaturas apoiadas às PPI. Nestas condições, a principal evidência do cumprimento deste mecanismo não está propriamente no peso das OES apoiadas face ao universo potencial de procura de inovação social, mas antes no elo que foi possível estabelecer com a geração de PPI. Esse parece ser o laço mais evidente. Já no que respeita à relação com os TIS a conclusão não pode ser tão positiva, justificando-se mesmo que a capacitação de geração de procura de apoios TIS possa ser equacionada.

R2s2 Os projetos aprovados permitem responder a problemas sociais de forma mais eficaz e eficiente (+++)

111. A concretização deste mecanismo está fortemente ligada ao cumprimento dos critérios de admissibilidade IIES. Pelos dados fornecidos pela estrutura técnica EMPIS, cerca de 10% das candidaturas não terá conseguido cumprir os critérios evolutivos IIES, tendo este número revelado tendência para descer, sobretudo em função do trabalho de ativação. O estatuto de IIES foi sendo adaptado, por exemplo com a consideração das incubadoras sociais e das incubadoras de inovação social para elegibilidade. Aliás, segundo documentação oficial disponibilizada pela EMPIS aos promotores, é estabelecido que “dado tratar-se de um conceito em aberto que traduz uma realidade social dinâmica, os critérios utilizados para determinar se um projeto é uma IIES poderão também evoluir à medida que o conhecimento e a experiência justifiquem ajustamentos na sua estrutura ou significado”. Para além do cumprimento dos requisitos a priori, a análise realizada à amostra oportunamente identificada de operações evidencia que essa aplicação foi realizada com critério. A análise realizada aos TIS aprovados e a uma amostra de 50 PPI com diversidade temática similar à das 356 PPI aprovadas evidencia que, pelo menos no que diz respeito à existência de respostas sociais diferenciadas, o grau de cumprimento do estatuto de IIES foi avaliado consistentemente pela estrutura da EMPIS. Os dois projetos com apoio FIS Capital entrevistados confirmam também que essa aplicação

foi realizada de forma clara.

112. Segundo as entidades inquiridas com projetos aprovados, a (i) possibilidade de desenvolver um projeto com resultados sociais num determinado domínio para públicos-alvo específicos (73%) e (ii) a necessidade de ampliar a escala de ação da organização (52%) foram as motivações essenciais. Refira-se ainda que a quase totalidade dos inquiridos com projetos aprovados concorda ou concorda totalmente com a eficácia das competências adquiridas nos processos de capacitação (94%) e com o facto de as competências adquiridas estarem relacionadas com o conteúdo da intervenção (99%). Nestas condições e reunindo os contributos de painéis de discussão, considera-se que este mecanismo terá funcionado no período correspondente ao período de avaliação.

R2s3 A credibilidade dos projetos de capacitação atrai IS existentes e a emergência de novos IS (Parcerias e Títulos) (+/-)

113. A evidência para a concretização deste mecanismo está na relação alcançada entre ações de capacitação e PPI, sobretudo a partir do momento em que os processos de capacitação deixaram de suscitar avisos autónomos para ser integrados nas candidaturas às PPI. O reduzido número de TIS aprovados e as dificuldades expressas por alguns investidores sociais e entidades apoiadas na gestão do instrumento TIS, designadamente a dificuldade de o transformar efetivamente em financiamento baseado em resultados, sugerem que a dimensão da capacitação não tenha sido devidamente formativa para alavancar uma procura mais intensa do instrumento TIS. A avaliação considera que a relação potencial entre os processos de capacitação e a geração de operações TIS é necessariamente mais ténue do que a observada com as PPI. Não só as operações de capacitação autonomamente financiadas se limitaram a dois avisos, como a sua posterior integração se limitou à ação das PPI. Mas, para além disso, a natureza mais avançada do instrumento TIS, cuja assimilação é apresentada pelos promotores entrevistados e participantes nos painéis de discussão como difícil, complexa e implicando tempo para o fazer, determina que a procura inicial se tenha concentrado obviamente nas instituições mais apetrechadas (promotores e investidores sociais). Não é por acaso que entre as operações TIS já encerradas estão alguns projetos-estrela.

114. É natural que num novo ciclo de geração de operações TIS, sobretudo após a experiência associada a algumas PPI, haja lugar a uma maior influência dos processos de capacitação, à medida que se juntem ao instrumento entidades inicialmente menos apetrechadas. Os testemunhos recolhidos a partir de entidades mais identificadas com a essência dos TIS apontam mais para alguma incompatibilidade entre o modelo de financiamento por resultados que os TIS pressupõem e a própria tramitação burocrática dos pagamentos. Ou seja, os atores mais identificados com a abordagem da inovação social formaram as suas expectativas em função da configuração original dos “impact bonds” (Reino Unido). Daí as observações recolhidas

115. Recorde-se que visando atrair capital do setor privado lucrativo para financiamento de Títulos de Impacto Social, o art.º 264º da Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2018, aditou ao Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) o art.º 19-A, o qual permite que todos os fluxos financeiros prestados por investidores sociais no âmbito de Títulos de Impacto Social sejam reconhecidos como gastos e perdas do período de tributação, em valor correspondente a 130 % do respetivo total. Dos painéis de discussão realizados, emerge a ideia, algo preocupante, de que a burocracia administrativa inerente às operações aprovadas pode representar um forte desincentivo ao envolvimento de investidores sociais privados, apesar do incentivo fiscal dirigido aos investidores sociais TIS.

116. A ação da EMPIS tem sido importante para dimensionar o mercado de investimento social, sobre o qual não existem estimativas recentes. Através do instrumento PIS, de 2017 a 2020 foi concretizado um montante de investimento social de cerca de 26 milhões e quatrocentos mil euros, onde a principal novidade é a emergência do investimento social municipal que corresponde a cerca de 51% daquele

valor, correspondendo o total de investimento social público a 59% do montante total. O investimento social de empresas privadas corresponde a 26% e as Fundações respondem por 9%. Saliente-se que o contributo de outras entidades de economia social e o investimento social estrangeiro é praticamente idêntico, 4% e 3% respetivamente.¹² Como é óbvio, a influência dinamizadora do mercado de investimento social da IPIS depende do montante de recursos programados, mas, ponderada essa dependência, a dinamização do investimento social é real. A isto acresce o envolvimento mais sofisticado de investimento social nos TIS, com 14 investidores sociais envolvidos e um montante de cerca de 9 milhões de euros. Não devemos ignorar ainda a presença dos coinvestidores privados no caso dos projetos com apoio FIS Capital.

R2s4 A capacitação apoiada induz a adesão de OES ao financiamento baseado em resultados (Parcerias e Títulos) (-)

117. Quanto a este mecanismo parece existir alguma disfuncionalidade entre o desígnio inicial dos processos de capacitação e a experiência de implementação revelada pelas entidades apoiadas. Porém, quando se analisam os resultados dos projetos de capacitação apoiados no âmbito dos dois únicos avisos lançados¹³, a evidência é que o grau de cumprimento dos produtos materiais a concluir foi elevado. De acordo com dados do inquérito a entidades com candidaturas aprovadas, a confirmação de que os resultados das operações serão conforme o esperado diminui das ações de capacitação para os TIS: (i) 57,1%; (ii) PPI 40,1%; (iii) TIS 37,5%. No caso do instrumento TIS, a complexidade do próprio instrumento pode explicar essa não ligação, já no que respeita às PPI a avaliação recolheu testemunhos variados de que o processo de implementação e de reembolso de despesas acabou por se afastar em grande medida de uma lógica de demonstração de resultados para se cingir ao comprovativo fatura da despesa incorrida. Ou seja, pode depreender-se desta evidência que a própria tramitação burocrático-administrativa dos FEEI carece ela própria de adaptação em termos de processamento de despesas a uma lógica de resultados. Contribui também para esta evidência o facto da avaliação dos custos associados aos problemas sociais para os quais se propõem respostas inovadoras estar ainda insuficientemente generalizada, o que tende a dificultar a determinação fundamentada de resultados). No entanto, para algumas operações, designadamente de TIS, os resultados obtidos em alguns projetos como, por exemplo, o projeto Família e o projeto *Bootcamp* Academia de Código (ver análise realizada) asseguram que a estimação das poupanças de custos que a nova abordagem representa é inequívoca.

R2s5 As entidades bancárias aderentes ao FIS Crédito oferecem produtos e condições de crédito em conformidade com as necessidades de OES (- - -)

118. A evidência disponível aponta para que este mecanismo não tenha funcionado. A muito lenta gestação do FIS Crédito e a emergência nesse contexto de tardia entrada em funcionamento de linhas de crédito mais aliciantes torna este mecanismo impossível de funcionar.

R2s6 A cobertura do ciclo de vida dos projetos de ES em termos de financiamento induz procura

¹² A dinamização do investimento social, viabilizado pelas MPIS é relevante: dos 321 investidores presentes em operações CIS, 33% são empresas privadas; dos 684 investidores presentes em PPI 54% são empresas privadas, 64 PPI (18% do total) a ser financiados exclusivamente por empresas privadas; dos 14 investidores presentes em TIS 64% são empresas privadas e 1% Fundações. O valor total do investimento social privado nas PPI equivale a 26% do total do investimento social.

¹³ Os valores de execução da IPIS (Relatório de Execução 2020) fornecem o número de 188 entidades da economia social com projetos de capacitação aprovados para um total de 201 operações aprovadas: 140 Associações, 16 Misericórdias, 15 Fundações, 11 Cooperativas, 11 Centros Paroquiais, 7 Institutos de Organização Religiosa e 1 Associação Mutualista. O montante médio de investimento é relativamente contido - 37.024€, com as associações a concentrarem a maior parte do financiamento disponível - 70%. Os domínios de capacitação envolvem uma paleta diversa: marketing, comunicação e angariação de fundos (78%); estratégia e avaliação de impacto (68%); estratégia, parcerias e crescimento (52%); modelo de criação de valor (45%); gestão financeira e controlo de risco (30%); Estrutura, governação, liderança e recursos humanos (28%) e gestão de operações e tecnologias de informação (27%). Toda esta paleta de domínios de capacitação pode servir lógicas de apetrechamento para financiamento com base em resultados.

de instrumentos de capital (- -)

119. Toda a evidência recolhida aponta para a não concretização deste mecanismo. A transformação operada na gestão do instrumento de capital da EMPIS, subordinada à ideia inicial de apoio com instrumentos de capital a *start-up's* sociais em diferentes estádios do ciclo de vida dos respetivos projetos, acabou por desaparecer da programação. No painel de empreendedores sociais e de incubadoras, foi generalizada a ideia de que o FIS Capital é um instrumento ainda demasiado avançado para a realidade do empreendedorismo social em Portugal. Entretanto, as entrevistas realizadas a dois importantes projetos cofinanciados pelo FIS Capital esbatem essa dificuldade, revelando aqueles promotores que se revelou mais fácil convencer os coinvestidores, alguns internacionais e bastante rotinados com o mercado de investimento social internacional, do que as exigências da gestão do FIS Capital (primeiro PME Investimentos e depois Banco de Fomento). A não estabilização atempada da responsabilidade pela gestão do FIS Capital estará na origem destas dificuldades, a par da novidade dos projetos de inovação social nos instrumentos financeiros do PT 2020.

R2s7 As incubadoras de ES garantem um forte envolvimento com instituições especializadas em instrumentos de capital e criam mercado para estas últimas (- -)

150. A elegibilidade das incubadoras às MPIS, designadamente às PPI, foi possível desde o 1º aviso e é nesse âmbito que se compreendem as operações aprovadas da IRIS e da Microninho. O que se verificou foi a decisão da EMPIS, a partir dos concursos de 2018, promover ativamente a participação das incubadoras, ao mesmo tempo que se estabeleceu a diferenciação entre incubadoras sociais e incubadoras de inovação social (intervenções diretas ou indiretas na promoção de empreendedorismo social). A relevância desta proatividade traduziu-se no aumento do número de candidaturas e participações de incubadoras contribuindo assim para a diversificação do ECSIES em Portugal. A presença das incubadoras nas operações aprovadas de MPIS traduz-se num total de 29 operações aprovadas com cerca de 9 milhões e trezentos mil euros de montante aprovado. No caso das PPI, é possível concluir que as incubadoras representam em termos de projetos com investimento social exclusivamente municipal 13% desse investimento; já no caso de projetos exclusivamente financiados por investidores sociais empresas privadas, as incubadoras respondem por 8% do investimento aprovado.

150. Com exceção da IRIS (incubadora criada com apoio do BEI) e de algumas incubadoras mais especializadas, a relação com os instrumentos de capital é ainda embrionária e daí que seja expectável que num mercado de financiamento de instrumentos de capital que já de si é incipiente em Portugal a dinamização desses instrumentos pelas incubadoras seja ainda algo incipiente. É essa insuficiente experiência que explica alguns testemunhos de incubadoras no painel de discussão revelando dificuldades de mobilização do FIS Capital. Resta saber se a intervenção do FIS Capital, corrigida a adaptação da entidade gestora, poderá ser substancialmente aumentada, ou seja, se haverá mercado de empreendedorismo para o suportar.). A chegada ao ECSIES de entidades estrangeiras pode abrir um outro caminho de desenvolvimento da relação institucional das incubadoras e aceleradoras com o empreendedorismo social. As evidências recolhidas apontam para 8 entidades envolvidas nas operações do FIS Capital, entre empresas de capital de risco, *Business Angels* e outros investidores privados.

R2s8 “Policy-making” recetivo e coerente à inovação social (- - -)

120. Embora a natureza da intervenção das operações aprovadas dos respondentes ao questionário seja diversa - Educação (22%), Saúde (21%), Combate ao Isolamento (16%), Inclusão Social (13%) e Emprego (13%), o que em si aponta para várias áreas de política pública, a evidência recolhida ao longo desta fase da avaliação é pouco conclusiva sobre a recetividade do “policy-making”. Ela pode ter variado à medida que o enquadramento político-institucional da própria EMPIS se foi alterando, desde a Presidência do Conselho de Ministros até ao Planeamento, passando pela Modernização Administrativa, fase em que a notoriedade junto da administração pública tutela de diferentes políticas públicas terá sido mais

elevada. O assunto foi discutido sobretudo nos dois painéis dos investidores sociais e das incubadoras e dos empreendedores sociais do ponto de vista do compromisso associado à participação das entidades públicas nas PPI e nos TIS, tendo presente o contexto que se trata de uma participação que não se traduz em financiamento, tão só numa “carta de conforto” ou instrumento similar. A ideia dominante consistiu na indicação de dificuldades de transmissão da mensagem para o interior das instituições de tutela, com alusões pontuais a alguma conflitualidade pressentida entre a abordagem inovação social, com dimensões de impacto, sustentabilidade e resultado e o padrão dominante dos apoios sociais. O funcionamento do mecanismo está assim aquém do formulado na TdM. Entretanto, as entrevistas realizadas com as entidades públicas (ver síntese no Anexo do Volume II deste relatório) revelam que existe um caminho possível para uma aproximação mais estruturada entre as ações de extensão a realizar pela EMPIS e a possível receptividade de algumas políticas públicas. Na área da segurança e da proteção social, não pode ignorar-se que da abordagem da inovação social resultam metodologias de intervenção que têm de se comparar com outras metodologias de intervenção já em implementação mais generalizada, correspondendo estas últimas a regras já estabelecidas. No campo das políticas ativas de emprego, a entrevista com o IEPF identificou projetos concretos, sobretudo de TIS e na área digital em que foram identificados influência direta na formação IEPF e interesse manifestado pelos resultados obtidos pelos projetos TIS. A perspetiva assumida pelo INCODE2030 sobre o melhor aproveitamento da participação das entidades públicas nos TIS é inspiradora e implica a necessidade primeiro de garantir o interesse efetivo da entidade na implementação futura, a avaliação concreta do modo como a inovação de abordagem pode ser implementada e um acompanhamento mais estruturado do projeto, com avaliação de *milestones* intermédios.

R2s9 Empreendedores sociais e projetos aprovados de ES ganham notoriedade na comunicação social (- -)

121. Ainda que o número de notícias e alusões relativas à Portugal Social tenha vindo a crescer, de acordo com dados do Relatório de Execução 2020, a evidência aponta para que a IPIS não tenha conseguido ganhos de notoriedade dos empreendedores sociais e dos seus projetos junto da comunicação social. Projetos-estrela que já datam do período anterior à entrada em funcionamento da IPIS continuam a ser referenciados. O período pandémico terá contribuído para esta baixa notoriedade e não é também estranho o número ainda relativamente baixo de projetos concluídos. A ação de comunicação da IPIS tem conseguido trazer para os media a realidade da IPIS e dos projetos de inovação social, mas ainda não conseguiu projetar na comunicação social e nas redes os empreendedores. A ausência de mecanismos de valoração de ações de demonstração de projetos bem-sucedidos e de demonstração e generalização possível dos seus resultados junto das OES poderia contrariar esta baixa notoriedade, o que aponta para uma base de recomendação.

R2s10 Criação de condições para a transferibilidade de boas práticas apoiadas pela IPIS a outros contextos (+)

122. A concretização deste mecanismo está fundamentalmente ligada à abertura de novas frentes de inovação social em áreas de política pública onde tem sido menos influente a abordagem. Das evidências recolhidas, as áreas da educação, da justiça e até das políticas de acolhimento e integração de migrantes são domínios onde a abordagem pode ter boas condições de transferibilidade. O escalamento de alguns projetos-bandeira para outros territórios com as devidas adaptações ao novo contexto territorial está em curso em alguns casos. É o caso, por exemplo, da Knokcare, líder de mercado português de telemedicina (ver entrevista no Volume II do presente relatório), cujo crescimento significativo está claramente ligado a uma extensão de ação no país e no estrangeiro. E também, por exemplo, da WECHANGERS e do projeto (TIS) Bootcamp Academia de Código.

123. Consultadas as evidências da internacionalização de algumas iniciativas da inovação social e da sua projeção em alguns *forums* europeus, pode mesmo falar-se de evolução em parte paradoxal: mais

notoriedade externa do que interna. Estamos perante um desafio da própria estratégia de comunicação da IPIS. Participações como a do Fórum anual do Global Impact Investing Network, da Conferência Anual da European Venture Philanthropy Association (EVPA), da Conferência Power of Impact, organizada pelo GSG, realizada em Nova Deli (Índia), do Social Innovation Tournament (Banco Europeu de Investimento) são exemplos de uma intensa participação da EMPIS em iniciativas internacionais, regra geral com apresentação do caso de Portugal como caso de estudo.

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de resultados de 1º nível em resultados de 2º nível
Grau de verificação dos fatores críticos

F2Rs1 Massa crítica de projetos de capacitação (- -)

124. A recetividade manifestada pela procura aos dois primeiros e únicos avisos de capacitação (1º aviso com 168 candidaturas apresentadas e 99 aprovadas e 2º aviso com 169 candidaturas apresentadas e 102 candidaturas aprovadas) e a dinâmica revelada pelo instrumento PPI com integração da dimensão capacitação (112 em 356 operações aprovadas de PPI com dimensão de capacitação integrada, correspondendo a 31,5%) apontam para que este fator crítico não tenha revelado uma existência determinante. O mesmo não poderá ser dito quanto à relação capacitação – TIS.

F2Rs2 Fragilidades do mercado de investimento social (+ + +)

125. Os estudos iniciais de suporte à preparação da IPIS, designadamente os realizados por entidades como o IES ou o LIS (atual Maze) apontavam a fragilidade do mercado de investimento social, tendo sobretudo como comparação o Reino Unido em que a maturação do mercado privado de investimento social foi longa. Os projetos mais emblemáticos das PPI e praticamente a totalidade dos TIS envolveram as entidades privadas existentes e existe apenas a pequena novidade do investimento externo, que é pouco expressiva. A fragilidade era conhecida, embora se concluísse existir um valioso potencial na possível transformação de processos de responsabilidade social corporativa em investimento social.

126. Todas as evidências materiais e de testemunhos recolhidos apontam para que esta fragilidade continue a existir e que o impulso da IPIS ao seu alargamento esteja longe de ter atingido o limiar mínimo, capaz de gerar condições de autorreprodução. A evidência para tal pode encontrar-se no facto do investimento social municipal público representar 59% de todo o investimento social associado a PPI aprovadas, ao facto continuarem a ser praticamente os mesmos e também dos principais investidores sociais que estiveram associados à génese da abordagem da inovação social e também ao ainda baixo peso do investimento social externo de 3% no total das aprovações. A lenta emergência da procura de TIS reflete também essa debilidade.

F2Rs3 Magnitude da falha de mercado no financiamento de OES e do empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada (+ + +)

151. A difícil génese do FIS e o tardio lançamento sobretudo do FIS Crédito dificultam a demonstração desta evidência e os problemas de génese da procura até podem introduzir prolemas algo paradoxais nessa demonstração, pois poderiam sugerir a inexistência de necessidades. O que acontece é que a magnitude da falha de mercado tem também que ver não apenas com necessidades globais de financiamento não satisfeitas, mas também com modelos e modalidades de financiamento. Acresce que, no caso do FIS Crédito, foram identificadas outras linhas de crédito, associadas ao Montepio, que de certo modo anulam o interesse das que foi possível associar ao FIS, complicando a situação.

152. Não há evidência de que a relação entre a banca e as OES se tenha alterado decisivamente e de que a dimensão dos fundos de capital tenha sofrido uma significativa extensão, com a exceção da chegada ao país de alguns fundos de capital estrangeiros.

F2Rs4 Riscos de que a inércia de formulação e implementação de políticas públicas sociais penalize a avaliação dos projetos contratualizados configurarem novas respostas a problemas sociais (+ +)

127. A evidência recolhida sobretudo no âmbito dos painéis de discussão e as entrevistas com

entidades públicas representadas em operações TIS apontam para que exista ainda um longo caminho a percorrer para que o confronto da metodologia associada às operações de inovação social com metodologias de intervenção social já enraizadas nos serviços, particularmente da Segurança Social, aponta para a persistência deste fator crítico, penalizando a progressiva transferência da abordagem da inovação social para o *mainstream* da política pública. Porém, para alguns projetos apoiados pela IPIS, com destaque para os TIS Bootcamp Academia de Código e Projeto Família, as entrevistas revelam que o alcance de tais projetos é conhecido por parte das entidades públicas. Mais complexa é a questão das PPI em que não existe a obrigatoriedade de participação de entidades públicas, relativamente às quais terá de ser observada uma comunicação mais proativa dos seus domínios temáticos e impactos junto da administração pública com tutela de áreas de política afins. De qualquer modo, valerá a pena rever as condições de participação de entidades públicas nos TIS de modo a melhorar os efeitos dessa participação. Acresce ainda que, admitindo uma progressiva descentralização das políticas sociais, o interesse manifestado pelos municípios no investimento social público pode impulsionar maior transferibilidade da abordagem inovação social para as políticas sociais locais.

F2Rs5 Existência de dinâmicas colaborativas anteriores à colaboração IPIS que podem influenciar a introdução de inovação na atuação das OES (+ +)

128. A evidência recolhida aponta para evidências de algumas parcerias anteriores à IPIS que dificilmente podem ser considerados exemplos de dinâmicas colaborativas intensas. Apesar disso, pode registar-se que o crescimento da responsabilidade social corporativa empresarial é anterior à IPIS e constitui uma área de desenvolvimento potencial da inovação social. Por outro lado, dinâmicas anteriores à IPIS como a da Rede Social nos territórios e os Projetos de Luta Contra a Pobreza parecem não ter funcionado, de acordo com a evidências das entrevistas e dos Estudos de Caso, como plataformas de projeção para a inovação social, sugerindo que a dinâmica colaborativa de um ecossistema tem de estar fortemente ancorada no tipo de inovação que o define. Porém, o exemplo das Fundações La Caixa-BPI e Manuel António da Mota, articulando os seus próprios prémios na economia social com a abordagem inovação são exemplos que esse potencial existe, o que pode contribuir para a aproximação dos universos economia social e inovação social. Mas a avaliação recolheu evidências pontuais de existência de práticas colaborativas anteriores¹⁴. Quanto às incubadoras de empreendedorismo social, embora já existentes antes da IPIS, têm vindo a proliferar após a implementação da iniciativa e podem constituir um auxiliar precioso. As evidências recolhidas apontam para que em 30.06.2021 se registassem 27 candidaturas aprovadas envolvendo incubadoras, de que 14 seriam incubadoras sociais e 13 incubadoras de inovação social. A avaliação não obteve informação de incubadoras que não tivessem apresentado candidaturas às MPIS.

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de resultados de 2º nível em impactos
Grau de operação dos mecanismos contemplados

129. Esta fase da cadeia de impactos está essencialmente ligada à generalização de efeitos alcançadas com os resultados de 2º nível e aponta para transformações de carácter mais sistémico. Trata-se, por

¹⁴ É o caso da FC Gulbenkian com o projeto Ópera na Prisão, 1ª edição do projeto PAVILHÃO MOZART - Só Zerlina ou Così fan tutte? desenvolvido pela SOCIEDADE ARTISTICA MUSICAL DOS POUSOS; da CM Leiria já apoiava a Associação Fazer Avançar que desenvolveu o projeto Speak; da PPI Project SEARCH, em que o Grupo Jerónimo Martins no âmbito da sua responsabilidade social, já apoiava financeiramente a FOCUS (entidade promotora do projeto) desde 2014; da PPI Asas do Tempo desenvolvida pela Associação Tempos Brilhantes em que desde 2017 a Associação desenvolve projetos educativos em parceria com a CM de Rio Maior e desde 2016 desenvolve projetos educativos em parceria com a CM da Chamusca, nomeadamente AEC e AAAP (que são os investidores sociais); ou ainda da PPI Nuvem Vitória, dinamizada pela a Associação Nuvem Vitória, financiada pelo JOSÉ DE MELLO SAÚDE, S.A. já existia colaboração, pois a Associação coordena um núcleo de voluntariado no hospital Vila Franca de Xira, gerido através de um PPP pela José de Mello Saúde; da PPI Entender Autismo! promovida VENCER AUTISMO - ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA VENCER O AUTISMO cujo o investidor social é Fidelidade - Companhia de Seguros, S.A. a parceria começou em 2019 com a atribuição do prémio Fidelidade Comunidade

isso, de uma dimensão de impactos dificilmente observáveis num período tão curto de implementação e exige a continuidade da IPIS.

MI1 Incremento das práticas colaborativas no ecossistema de inovação e empreendedorismo social (+ +)

130. O sentimento de pertença identitária ao ECSIES é um indicador positivo e se excetuarmos a interação com as entidades bancárias e financeiras, parte mais frágil do ECSIES, a avaliação registou fortes evidências do incremento de práticas colaborativas envolvendo OES, empreendedores sociais, investidores sociais e incubadoras. Mas, de qualquer modo, como não poderia deixar de ser, o ecossistema é ainda incipiente, refletindo o caráter recente da abordagem e o papel impulsionador da EMPIS. Algo de semelhante aconteceu com a medida da densidade colaborativa dos ecossistemas de inovação tecnológica que tendeu a intensificar-se com a própria densificação das políticas de inovação¹⁵. Mais escassa senão praticamente nula é a densidade colaborativa entre OES e novos empreendedores sociais.

MI2 Fortalecimento das componentes mais frágeis do ecossistema: OES inovadoras, empresas de consultoria, investidores sociais, empresas interessadas nos princípios e valores da ES (+ -)

131. Este mecanismo evidencia uma menor dinâmica de concretização do que o anterior: o recurso a assessorias especializadas entre as entidades adquiridas é minoritária (35%), sobretudo no caso dos TIS; o recurso a incubadoras para a génese da candidatura é residual; com exceção dos municípios, o universo dos investidores sociais privados não foi substancialmente aumentado, tal como resulta da evolução já referida dos investidores privados participantes em PPI e TIS aprovados, e foi referido o risco de desincentivo por força de motivos burocrático-administrativos; a presença de PME com integração nos critérios de IIES é ainda diminuta. A 30.06.2021 (informação EMPIS), 234 PME tinham solicitado o estatuto de IIES, das quais 38 tinham sido qualificadas, 8 estavam pré-qualificadas e 9 em análise.

MI3 Avanços consolidados na redução da falha de mercado do financiamento à IS e ao ES (- - -)

132. Todas as dificuldades associadas à implementação do FIS, sobretudo do FIS Crédito, tendem a reduzir significativamente a incidência deste mecanismo.

MI4 Demonstração de resultados na abordagem inovadora a determinadas políticas públicas (- -)

133. A avaliação regista como evidência parcial o grau de cumprimento dos resultados contratualizados dos 4 TIS encerrados e com saldo validado, que todos eles correspondem a abordagens fortemente inovadoras.

MI5 Protagonismo mediático de empreendedores sociais (-)

134. Uma análise expedita do Google com o descritor empreendedorismo social permite concluir que são dominantes na comunicação social as notícias alimentadas pela dimensão institucional da própria IPIS, pelas iniciativas do IES e da Universidade Católica Portuguesa, com referências a alguns projetos estrela do empreendedorismo social. Não existe, porém, um forte protagonismo mediático de empreendedores sociais.

MI6 Reconhecimento por parte das entidades responsáveis por políticas públicas sociais da necessidade/vantagem de testar a abordagem Inovação Social

135. Não existe evidência de que este mecanismo esteja a ser operado, sobretudo através da evidência indireta de reduzido investimento na estimação de custos-problema de algumas problemáticas sociais.

MI7 “Policy-making” recetivo e coerente à inovação social

¹⁵ Ver, por exemplo, diferentes artigos em Jan Fagerberg, David Mowery e Richard R. Nelson (2005), *The Oxford Handbook of Innovation*. Londres: Oxford University Press

136. Ver referência relativa ao mecanismo **R2s8**.

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de resultados de 2º nível em impactos

Grau de verificação de fatores críticos

F11 Efeito pedra no lago: massa crítica de implementação dos instrumentos de programação insuficiente para implicar a generalização de impactos (+ + +)

137. A comparação entre o universo OES e a massa de entidades envolvidas na implementação da IPIS sugere que este fator crítico é relevante, por maioria de razão decorrente da baixa procura e execução do FIS nas suas duas modalidades. O melhor indicador é fornecido pelo confronto entre o número de OES com operações aprovadas em MPIS e o universo da Conta Satélite da Economia Social, bem como a informação que dessa Conta Satélite resulta em termos de necessidades de financiamento líquido das OES e a dimensão financeira da IPIS.

F12 Reduzida expressividade de efeitos de demonstração: deficiências de comunicação de boas práticas (+ +)

138. A inexistência de instrumentos específicos de apoio a ações de demonstração de boas práticas explica em parte a reduzida expressividade atrás assinalada, assinalando por isso que o fator crítico é pertinente.

F13 Ausência de cultura comum de ecossistema (+ -)

139. Se tivermos em conta a exceção da fragilidade da vertente financeira do ECSIES, o sentimento de pertença identitária revelado pelo inquérito realizado e os testemunhos dos *stakeholders* representados nos painéis dos investidores sociais e dos empreendedores sociais e incubadoras evidenciam que a cultura comum assinalada está em formação. Tudo indica que o completamento do Estudo de Caso sobre a AMP evidenciará estarmos em presença de um ecossistema territorializado em formação, para o qual muito contribuiu a chegada dos municípios ao mercado do investimento social.

F14 Riscos de que a inércia de formulação e implementação de políticas públicas sociais penalize a avaliação dos projetos contratualizados configurarem novas respostas a problemas sociais (+ +)

140. Ver análise do fator crítico **F2Rs4**.

F15 Continuidade do sistema de subvenções não reembolsáveis sem exigência visível de resultados (+ + +)

141. A coexistência na programação PT 2020 de lógicas de subvenções não reembolsáveis sem uma lógica bem definida de exigência de resultados e da abordagem inovação social será sempre penalizadora e desfavorável à abordagem com mais exigência de demonstração de resultados. O que é novo nas evidências recolhidas pela avaliação é a existência na programação da própria IPIS de mecanismos de reembolso de despesas organizadas mais segundo a lógica do “contra-fatura” do que da demonstração de resultados, acrescidas das dificuldades dos TIS em seguirem uma linha mais canónica de “*social impact bonds*”.

Síntese da resposta à questão de avaliação:

142. Com exceção do fortalecimento do sub-sistema bancário e financeiro do ECSIES, a implementação da IPIS está a representar um importante contributo para o fortalecimento do ECSIES (QA 2), tendo em conta obviamente o incipiente estado da arte no momento de lançamento da iniciativa. As evidências desse contributo situam-se: (i) no elevado cumprimento dos critérios de atribuição do estatuto de IIES às operações¹⁶; (ii) na dinâmica de adesão das incubadoras; (iii) na formação de uma oferta de

¹⁶ A análise dos critérios que conduzem à atribuição do estatuto de IIES por parte da equipa de avaliação permite concluir que as margens de progresso na sua definição são praticamente nulas e refletem a experiência de avaliação da procura, para além de atribuírem e bem importância aos aspetos de diferenciação das respostas sociais e impactos. Daí que consideremos uma evidência muito credível o elevado grau de cumprimento desses critérios.

investimento social público protagonizada pelos municípios, sendo o investimento social municipal protagonista e dinamizador de ecossistemas de base local e sub-regional. Como aspeto menos positivo a exigir ponderação deve mencionar-se o risco de a dimensão burocrática administrativa da programação poder desincentivar investidores sociais privados, penalizando o que já é à partida um mercado relativamente incipiente.

143. Embora com um efeito pedra no lago demasiado insuficiente face ao universo dos défices de organização e capacitação da economia social, os processos de capacitação associados ao cumprimento do estatuto de IIES seja enquanto processos de capacitação de *per si*, seja quando inseridos em PPI, podem presumir-se como indutores de ganhos de eficiência na prestação de serviços (QA 2.1). A ainda reduzida implementação de TIS penaliza a intensidade desta conclusão. O mesmo pode dizer-se da generalizada nota revelada pelos *stakeholders* auscultados em painéis de discussão de que os custos de transação inerentes à programação (diferimento de pagamentos, problemas de elegibilidade de despesas, etc.) geram custos de afetação-tempo penalizadores de eficiência.

144. Do ponto de vista da articulação com outras políticas públicas (QA 2.2.), embora a cobertura temática por áreas de política pública assegure uma positiva diversidade de domínios, revelada também no inquérito realizado, não é líquido, pressupondo uma adequada demonstração de resultados, que a abordagem da IPIS seja encarada pelas entidades responsáveis dessas políticas públicas como um teste com resultados a reproduzir e a adaptar. Existe evidência de que a associação das entidades a projetos TIS não se traduz na disseminação de informação e de práticas no interior dessas organizações públicas. Claro que a existência de investidores sociais públicos como os municípios pode, indiretamente, no âmbito da concertação de políticas sociais locais com o Governo central, promover alguma articulação.

145. Quanto ao potencial de transferibilidade ou de alavancagem de novas soluções (QA 2.3) deve ter-se em conta que só pode falar-se de transferibilidade quando na equação estiverem bem claras e definidas duas contextualizações: a da situação que dá origem à boa prática a transferir e a da situação de aplicação/teste dessa solução. Nesta configuração, a possibilidade de a implementação da IPIS poder produzir resultados nesta matéria está dependente, na conclusão da avaliação, da própria programação dever contemplar apoios específicos a processos de escalamento e de transferibilidade, incluindo a associada vertente de apoio a ações de demonstração. Deve ainda mencionar-se a evidência da alteração ao Programa de celebração/desenvolvimento de respostas sociais, que estabelece acordo com a Segurança Social para o financiamento de IPSS, Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho (art. 3º, pt 4, g, o qual refere que a Segurança Social pode financiar projetos que tenham sido aprovados pela IPIS (para além das soluções tradicionais) podendo dar-lhe escalabilidade. As entidades públicas entrevistadas que tiveram participação em operações TIS identificaram potencialidades de transferibilidade, estando esse potencial sujeito ao desenvolvimento de ações concretas de avaliação da mesma, designadamente de grupos de trabalho constituídos com essa orientação.

4.3. Questão de avaliação nº 3

IMPACTO

QA3. Em que medida os instrumentos de financiamento contemplados na IPIS dão resposta às necessidades, iniciais e atuais, identificadas no setor da economia social e solidária, em particular das organizações (tradicionais e novos empreendedores sociais), dos destinatários finais e dos territórios de atuação, em matéria de inovação social

O que está em causa nesta QA?

146. A formulação da QA é indissociável do seu complemento de enunciado (QA 3.1): ***As necessidades a que a intervenção propunha dar resposta foram bem atendidas, persistem ou evoluíram para novas necessidades?*** Se a QA anterior aponta para a dimensão do ECSIES, a dimensão de impacto aqui contemplada é obviamente a da resposta aos problemas sociais aos quais se pretende associar uma abordagem de inovação social. O racional da IPIS consagra instrumentos de política diferentes pensando em diferentes dimensões que influenciam a capacidade de resposta aos problemas sociais enfrentados pelas OES incumbentes e emergentes, embora sob o chapéu de uma restrição importante e que funciona como condição de admissibilidade – o cumprimento do estatuto de operação IIES. Mas, no conjunto da sua formulação integrada, expressão inicial e formulação de aprofundamento, a QA abre para uma dimensão nova que acresce à dimensão inovadora da abordagem – a possibilidade de evolução das necessidades sociais a que as OES procuram responder.

147. O cumprimento da condição de admissibilidade, cumprimento do estatuto de IES, não é apenas relevante na medida em que exige a demonstração da diferenciação da solução proposta e do impacto social esperado. É-o também porque pressupõe a identificação da existência de um problema social, nas suas vertentes de grupos-alvos identificáveis (os destinatários últimos da operação) e de vulnerabilidades específicas que se pretende combater/mitigar. O trabalho realizado com os *stakeholders* envolvidos na implementação da IPIS (Comissão Diretiva, Unidade de Financiamento e Ativação) mostra que não é no cumprimento do 1º passo (a identificação do problema social) que são suscitadas as principais dificuldades, mas antes na demonstração da diferenciação da resposta e da existência de impacto social. Nestas condições, tomando em linha de conta o elevado nível da procura solvente, ou seja, cumprindo o estatuto de IIES, a resposta aos problemas dos destinatários finais (públicos com vulnerabilidades) estará em grande medida assegurada e, dada a organização territorial da própria IPIS, também dos territórios (a adesão dos municípios ao processo é, em nosso entender, um indicador de aproximação a essa demonstração). A aprovação de acordo com os critérios de mérito publicitados em avisos significará que a concretização de resultados de 1º nível implicará a resposta a tais necessidades. No entender da avaliação, a eventualidade de afinações necessárias aos critérios só será possível ser aferida com uma massa crítica mais elevada de operações encerradas para ajuizar da sua qualidade. A título de exemplo, no que respeita ao material das manifestações de interesse relativas ao instrumento TIS, afirma-se no documento da EMPIS: “as IIES têm um conhecimento profundo sobre o problema social sobre o qual atuam, assim como a capacidade para efetuar uma análise detalhada do público-alvo que beneficia da sua intervenção”. A análise das amostras selecionadas de operações aprovadas evidencia essa capacidade, comparando sobretudo a sua diversidade temática com os diagnósticos existentes sobre a diversidade de problemas sociais. Ainda que possa ser dito que a procura potencial dos TIS reunirá as organizações mais apetrechadas, esta evidência vem na linha do nosso entendimento.

148. Pode questionar-se se o pressuposto do cumprimento do estatuto de IIES (procedimentos de admissibilidade) é suficiente para ajuizar da pertinência face aos problemas sociais dos grupos e territórios a que se dirigem as intervenções. Ir além da análise dos resultados de admissibilidade exige processos de substituição, já que compreensivelmente a avaliação não pode debruçar-se sobre cada um projeto em particular, sobretudo no caso dos processos de capacitação e das PPI, já que para os TIS a análise de cada projeto foi possível e a existência de resposta a problemas sociais é inequívoca, além de

o ser de forma inovadora. Quanto aos projetos de capacitação, eles são formulados e concebidos em função de um propósito de capacitação para a inovação social e não de capacitação em geral. Os produtos de capacitação considerados para demonstração por parte das OES (a não demonstração inibe o pagamento) são considerados pela avaliação como ajustados, em função dos estudos que se conhecem sobre os problemas organizacionais das OES e conhecidas as exigências da abordagem da inovação social. Por isso, a avaliação considera que as operações de capacitação aprovadas estão em linha com os diagnósticos conhecidos dos problemas sociais mais disseminados (pobreza, desqualificação como forma de exclusão, insucesso e abandono escolar precoce como passaporte para situações de exclusão, cuidados sociais de vários graus e tipos, etc.). Para as PPI, na impossibilidade de analisar individualmente cada uma das operações aprovadas, a análise sistemática de um universo de 50 PPI (ver análise em anexo no Volume III) confirma que estamos perante respostas sociais concebidas para problemas reais e não imaginários ou excêntricos. A análise dos testemunhos dos ativadores regionais confirma essa mesma ideia. Outra questão seria analisar se existem nos territórios problemas sociais não suficientemente cobertos pelas operações aprovadas de inovação social. A resposta a essa questão em termos de análise exaustiva está para além dos limites desta avaliação. E, além disso, convém recordar que esse não é o objetivo central das MPIS, mas antes o de disseminar abordagens de inovação social que possam apontar outros caminhos de economia de recursos às políticas sociais. Como bem se compreende, o objetivo das MPIS não será o de se substituir a um espectro de políticas sociais, de grande variedade e expressão em Portugal. Adicionalmente, é muito relevante a percentagem de OES inquiridas que apontam a “possibilidade de desenvolver um projeto com resultados sociais num determinado domínio para públicos-alvo específicos” como razão principal da sua candidatura: 72,4% afirma esse facto, com relevo para o caso das PPI e dos TIS em que essas percentagens são, respetivamente, 78,5% e 75%.

149. Isto significa que a outra vertente da resposta, a das necessidades das organizações, estará mais diretamente ligada aos instrumentos: (i) por via da *capacitação tout court* pretende-se responder a tipologias de necessidades identificadas em inúmeros estudos sobre as OES, o que é inferível a partir dos “*deliverables*” a que deviam conduzir tais processos de capacitação; (ii) por via das PPI, pretende-se abordar essencialmente a capacidade de desenvolvimento das próprias organizações e sensibilizá-las para novas formas de financiamento com a presença dos investidores sociais; (iii) por via dos TIS é mais a promoção de uma lógica de resultados e de valoração do impacto social das operações que estará essencialmente em causa; e (iv) finalmente por via do FIS seriam essencialmente necessidades de financiamento, segundo instrumentos de crédito (dívida) e capital, de OES incumbentes e de PME com projetos suscetíveis de ser considerados IIES.

150. Estes instrumentos recorrem a diferentes modalidades de financiamento: (i) subvenções públicas sujeitas a enquadramento estratégico (de capacitação para a inovação social); (ii) investimento social que no caso das PPI visa alavancar investimento para financiar projetos experimentais de inovação social; (iii) investimento social que estabelece resultados para as OES implementadoras; (iv) instrumentos de dívida (crédito) para OES e PME; (v) instrumentos de capital para PME. Também por esta via é ensaiada uma resposta a diferentes tipologias de necessidades das organizações.

153. Do ponto de vista da sua articulação com a TdM oportunamente formulada, sendo uma QA de impacto, ela tem uma relação relativamente fluida com a mesma: a **concretização de resultados de 1º e 2º nível e a qualidade das operações que os permitem alcançar são os elementos cruciais para aferir do impacto das MPIS segundo os** critérios da QA nº3. A análise dos resultados de 1º e 2º nível permitirá, assim, situar do ponto de vista da implementação das MPIS se a estratégia para a sua concretização foi relevante e pertinente para responder às necessidades identificadas pela programação.

154. Por fim, recorda-se que a matriz de abordagem a esta QA combina resultados de abordagem às QA 1 e 2, confrontados com o diagnóstico subjacente à criação da IPIS.

Principais resultados obtidos

A resposta a problemas sociais

155. Tal como foi anteriormente referido, para além do cumprimento do estatuto de IIES significar na perspetiva da análise de operações realizada pela EMPIS a identificação com respostas a problemas sociais identificados na sociedade portuguesa como relevantes, a análise realizada pela equipa de avaliação permitiu concluir que: (i) as operações de capacitação aprovadas correspondem a matérias demonstráveis em “*deliverables*” concretos que estão em linha com o que se conhece dos problemas organizacionais das OES em Portugal e com as exigências que a abordagem inovação social coloca a essas mesmas OES, estando por isso perante uma proxy de abordagem a respostas sociais concretas e identificadas); (ii) o universo de 50 PPI analisados em pormenor reflete uma estrutura temática que está em linha com os desafios da política social em Portugal; (iii) finalmente, os projetos TIS aprovados correspondem inequivocamente a respostas sociais correspondentes a problemas sociais conhecidos, oferecendo para os mesmos respostas inovadoras, algumas das quais representando potenciais economias de recursos substanciais. Por isso, a avaliação considera que os instrumentos IPIS já aprovados e em implementação não estão manifestamente dissociados de problemas, públicos e vulnerabilidades sociais amplamente identificadas na sociedade portuguesa e *reconhecidas na literatura*. Do mesmo modo, tendo em conta que as unidades de ativação são referenciadas pela generalidade dos *stakeholders* auscultados como estando profundamente em linha com os tecidos locais e suas problemáticas sociais e dada a territorialização da iniciativa, também a resposta às necessidades dos territórios estará a ser assegurada.

156. Os estudos de caso realizados confirmam no caso da AMP a emergência em municípios metropolitanos do investimento social público relevante, em linha com os diagnósticos sociais sobre os quais a atividade da política social municipal é concretizada (embora ainda sem densidade colaborativa e sistémica intermunicipal relevante) e no caso da região Centro a formação de ecossistemas de inovação social de base local/sub-regional que representam uma promissora territorialização da abordagem da inovação social.

157. A cobertura temática das realizações em matéria de PPI e de TIS fornece uma paleta de cobertura diversificada de problemáticas sociais (embora com tipologias não totalmente comparáveis).

Tabela 10 – Cobertura às problemáticas sociais

Problemáticas sociais cobertas pelas PPI	Nº de projetos aprovados	%	Problemáticas sociais cobertas pelos TIS	Nº de projetos aprovados	%
Cidadania e comunidade	24	6,7	Desemprego jovem	2	11,1
Educação	49	13,8	Crianças em risco de institucionalização	1	5,6
Emprego	37	10,4	Insucesso escolar	9	50,0
Inclusão Digital	8	2,2	Sobrecarga dos cuidadores informais	1	5,6
Inclusão Social	154	43,3	Reincidência criminal	2	11,1
Incubadoras	29	8,1	Exclusão Digital de adultos	3	16,7
Justiça	2	0,6	Total	18	100,0
Saúde	53	14,9			
TOTAL	356	100,0			

Fonte: Relatórios de Execução EMPIS 2017, 2018, 2019 e 2020

Grau de operação dos mecanismos de transformação de realizações em resultados de 1º nível

R1s3 As OES identificam necessidades e oportunidades de capacitação em cooperação com empresas de consultoria especializadas **(+ +)** (ver QA1)

Grau de verificação dos fatores críticos de transformação de realizações em resultados de 1º nível

F1Rs1 Nº de OES recetivas à ideia de capacitação: grau de percepção das suas próprias necessidades **(+)** (ver QA1)

F1Rs2 Expressão e qualidade do mercado de consultoria às OES **(- -)**

158. As evidências recolhidas apontam para que este fator crítico não tenha sido determinante e penalizador, já que praticamente metade das OES inquiridas declara não ter recorrido a consultadoria especializada. Quanto aos 11% que afirmou ter recorrido a consultadoria especializada não foi possível obter informação representativa sobre o nível de satisfação do serviço prestado de consultadoria. Assim, apesar desta componente do ecossistema não ter evoluído como o esperado, esse facto não se terá traduzido em fator crítico.

F1Rs3 Subvenções globais não reembolsáveis versus financiamento baseado em resultados: as primeiras podem persistir generalizadamente **(+ +)** (ver QA1)

F1Rs4 Magnitude da falha de mercado no financiamento de OES e do empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada **(+ + +)** (ver QA1)

F1Rs5 Qualidade dos projetos: grau de cumprimento dos resultados **(++)** (ver QA1)

Grau de operação dos mecanismos de transformação de resultados de 1º nível em resultados de 2º nível

R2s1 A capacitação de OES induz procura de Parcerias e Títulos de Impacto Social **(+ +)** (ver QA2)

R2s2 Os projetos aprovados permitem responder a problemas sociais de forma mais eficaz e eficiente **(+ +)** (ver QA2)

R2s3 A credibilidade dos projetos de capacitação atrai IS existentes e a emergência de novos IS (Parcerias e Títulos) **(+/-)** (ver QA2)

R2s4 A capacitação apoiada induz a adesão de OES ao financiamento baseado em resultados (Parcerias e Títulos) **(-)** (ver QA2)

R2s5 As entidades bancárias aderentes ao FIS Crédito oferecem produtos e condições de crédito em conformidade com as necessidades de OES **(- - -)** (ver QA2)

R2s6 A cobertura do ciclo de vida dos projetos de ES em termos de financiamento induz procura de instrumentos de capital **(- - -)** (ver QA2)

R2s7 As incubadoras de ES garantem um forte envolvimento com instituições especializadas em instrumentos de capital e criam mercado para estas últimas **(- - -)** (ver QA2)

R2s8 “Policy-making” recetivo e coerente à inovação social **(- -)** (ver QA2)

R2s9 Empreendedores sociais e projetos aprovados de ES ganham notoriedade na comunicação social **(- -)** (ver QA2)

Grau de verificação dos fatores críticos de transformação de resultados de 1º nível em resultados de 2º nível

F2Rs1 Massa crítica de projetos de capacitação **(- -)** (ver QA2)

F2Rs2 Fragilidades do mercado de investimento social **(+ + +)** (ver QA2)

F2Rs3 Magnitude da falha de mercado no financiamento de OES e do empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada **(+ + +)** (ver QA2)

F2Rs4 Riscos de que a inércia de formulação e implementação de políticas públicas sociais penalize a avaliação dos projetos contratualizados configurarem novas respostas a problemas sociais **(+ +)** (ver QA2)

F2Rs5 Existência de dinâmicas colaborativas anteriores à colaboração IPIS que podem influenciar a

introdução de inovação na atuação das OES (- -) (verQA2)

Síntese da resposta à questão de avaliação:

159. As operações aprovadas ao abrigo dos instrumentos IPIS de CIS, PPI e TIS ao revelarem uma elevada capacidade de cumprimento do estatuto de IIES e assegurando uma adequada identificação dos problemas sociais (na sua dupla identificação de públicos e vulnerabilidades envolvidas) garantem que a abordagem IPIS, embora pioneira e inovadora responde a problemas sociais bem identificados na sociedade portuguesa. A análise realizada ao cumprimento de resultados, a um universo amostra de PPI e aos TIS aprovados permitiu confirmar que em matéria de respostas sociais a problemas diagnosticados na sociedade portuguesa e de diversidade temática de problemas sociais envolvidos o elevado cumprimento do estatuto de IIES está em linha com o que a natureza, resultados previstos e dimensão inovadora (esta claramente mais visível nos TIS) nos anunciam. Do ponto de vista da resposta às necessidades das OES, a resposta revelada aos instrumentos de capacitação e as áreas de capacitação que foram objeto de apoio por parte da IPIS e o grau de cumprimento de resultados a elas associado prolongada pela forte recetividade ao instrumento PPI permitem concluir que, embora sendo ainda reduzida a massa de OES que foi possível envolver no processo, os instrumentos IPIS atrás referidos estão em linha com a paleta de problemas estruturais e de organização diagnosticados por diferentes estudos para o universo da economia social em Portugal. Sublinhe-se que a capacitação IPIS está circunscrita a necessidades impulsionadas por operações de inovação e empreendedorismo social, não se substituindo, por isso, ao amplo conjunto de necessidades de capacitação em geral também diagnosticadas por esses estudos.

160. As necessidades associadas aos constrangimentos de financiamento das OES, também identificadas nesses estudos de referência, têm por agora nos instrumentos de financiamento IPIS associados ao FIS uma resposta ainda limitada, que se explica essencialmente pelas seguintes razões: (i) lançamento tardio do instrumento com estabilização difícil do modelo de Fundo e modalidades de apoio; (ii) consequente lenta gestação da procura; (iii) sobreposição com outras linhas de crédito dirigidas a OES, com reflexo sobretudo na atratividade do FIS Crédito.

161. No que respeita à resposta às necessidades dos empreendedores sociais, designadamente aos que revestem a natureza de *start-up's*, a avaliação regista que o modelo finalmente assumido pelo FIS Capital se afastou dos princípios inicialmente equacionados pela estrutura de missão, com relevo para a relação entre os instrumentos a acionar e o ciclo de vida dos projetos de empreendedorismo social. A reação das PME com operações suscetíveis de ser classificadas como IIES (condição de admissibilidade) está ainda em marcha, pelo que a matéria de avaliação é ainda de certo modo inconclusiva quanto à capacidade que os empreendedores sociais *start-up's* terão revelado de penetrar no FIS Capital, não sendo ainda possível determinar com rigor se o FIS Capital estará ou não essencialmente ao serviço de PME incumbentes. Apesar disso, as entrevistas realizadas com dois projetos aprovados pelo FIS Capital, reconhecidos pela sua capacidade e nível de internacionalização, permitiram concluir que os promotores estão confortáveis com o instrumento em si, mas não propriamente com a longa gestação da apreciação dos projetos, em flagrante dissonância com a apreciação por parte dos coinvestidores.

162. É verdade que a dinâmica revelada pelas incubadoras sociais e de inovação social nas suas diferentes formas constitui um aspeto positivo que girou em torno da IPIS, mas a ação destas entidades facilitadoras seria bem mais incisiva e de maior alcance se dispusesse de uma carteira de instrumentos de financiamento desde as formas mais elementares de capital-semente a instrumentos mais elaborados, o que ainda não acontece e que o FIS dificilmente impulsionará. O que constitui matéria de recomendação para um novo ciclo de programação.

163. Quanto à capacidade de resposta pelos instrumentos de financiamento da IPIS às necessidades dos territórios, os dois Estudos de Caso realizados oferecem material interessante de evidência. No caso

da AMP, num contexto em que a densidade colaborativa intermunicipal é ainda praticamente nula, foi possível concluir que a forte intervenção de alguns municípios em matéria de investimento social público, tenderá a aproximar as experiências de inovação social dos diagnósticos sociais que enquadram a intervenção em matéria social. No caso da região Centro, é sobretudo a formação de ecossistemas de base local/sub-regional que tenderá a aproximar as intervenções de inovação social às necessidades do território. Para além disso e na sequência desse mesmo trabalho, é inequívoco que o trabalho das unidades de ativação presentes nas regiões Norte, Centro, AML e Alentejo/Algarve é amplamente reconhecido como crucial pela generalidade dos *stakeholders*: (i) 62% dos inquiridos refere que contactou com o ativador regional EMPIS alocado à sua região; (ii) a grande maioria dos inquiridos (88%) reconhece que é muito importante ter acompanhamento de representante/ ativador regional; (iii). Ora, como os ativadores regionais são agentes profundamente identificados com a problemática social dos territórios sob a sua intervenção e ainda que possa dizer-se que o seu número é insuficiente para uma dinamização ainda mais intensa e generalizada, a IPIS apresenta por esta via uma elevada capacidade de resposta a necessidades territoriais.

164. Deve ainda concluir-se que estas considerações poderão ser substancialmente reforçadas se o instrumento TIS apresentar um reforço de compromisso e de implementação, pressupondo que se forma procura para o possibilitar. Pelas suas características e maior magnitude de investimento por operação, os TIS poderão veicular a grande alteração associada à identificação dos custos-problema de algumas problemáticas sociais, sendo o instrumento que estará melhor adestrado para apreender novos problemas sociais ou problemas sociais mutantes.

165. Este último ponto projeta-nos na dimensão de mais difícil resposta desta questão de avaliação – a questão de saber se as necessidades a que a IPIS procura responder estão a evoluir para novas necessidades. A avaliação concluiu que o ano e meio de período pandémico até agora observado tenderá a representar o principal fator de emergência de novas necessidades e sobretudo os projetos TIS aprovados configuram já abordagens bastante prospetivas. Em conjugação com a frente de evolução de necessidades ditada pela pandemia, existe todo um outro campo de procura de soluções de inovação social ditadas por três processos de grande complexidade – a transformação digital, a revolução de comportamentos que a mudança climática e o declínio da biodiversidade vão exigir e a evolução para um conceito de saúde global¹⁷. Pelo menos em alguns projetos TIS em curso a presença dessas novas necessidades ou de necessidades mutantes é já visível.

¹⁷ Veja-se por exemplo os trabalhos da European University Alliance for Global Health (EUGLOH), em que a Universidade do Porto está representada com universidades prestigiadas como Paris Saclay, Munique e Lund.

4.4. Questão de avaliação nº 4

EFICIÊNCIA

QA4. As realizações da IPIS estão a ser alcançadas com o mínimo de recursos? Poder-se-ia ter alcançado mais resultados com os mesmos recursos, nomeadamente se tivessem sido contemplados outros instrumentos de financiamento?

Entendimento da questão

O que está em causa nesta questão de avaliação (QA)?

166. Esta QA remete para a análise da eficiência das intervenções e dos recursos mobilizados, por referência às realizações e aos resultados estimados e alcançados (até ao momento). Ou seja, pretende-se aferir se os resultados poderiam ter sido alcançados com menos recursos e, complementarmente, se seria possível ter melhores resultados, caso os recursos fossem operacionalizados através de outros instrumentos de financiamento quer pelo recurso a subvenções não reembolsáveis, quer através de instrumentos de dívida semelhantes aos apoios ao empreendedorismo dinamizados pelo IEF. O caderno de encargos estabelece sub-dimensões de análise a considerar: (i) A dimensão financeira e as formas de financiamento adotadas foram adequadas e suficientes para fazer a diferença ao nível dos objetivos da política pública?; (ii) A alocação de recursos (financeiros) entre diferentes instrumentos potenciou adequadamente os resultados pretendidos pela intervenção? (iii) Os apoios e a natureza/área das intervenções (nomeadamente em matéria de qualificação de recursos humanos) foram dirigidos para as áreas com maior potencial de impacto na redução dos custos de contexto e da eficiência da administração pública?

167. Tal como foi enunciado no Relatório Metodológico, esta QA relaciona-se menos intensamente com a TdM, já que a eficiência não ocupa um lugar central no desenvolvimento da sequência causal e de transformações que a TdM configura. Porém, existe um ponto de ligação que é assegurado pelo facto da transformação eficiente geradora de resultados e impactos permitir uma melhor afirmação das vantagens da abordagem inovadora.

168. Por “recursos”, entenderemos os recursos financeiros alocados aos instrumentos de financiamento e os recursos da assistência técnica e os recursos humanos afetos à gestão e às equipas técnicas. Com este entendimento, a avaliação suscita dimensões de análise como: (i) a razoabilidade dos custos financeiros e humanos face aos resultados alcançados e que se estima (com o progresso da execução) poder alcançar; (ii) a adequação dos instrumentos de financiamento e o seu ajuste aos resultados esperados, integrando naturalmente a dimensão da própria inovação e experimentação dos instrumentos definidos.

169. A grande dificuldade das avaliações de eficiência situa-se nos custos de referência para suportar a análise, neste caso, que falamos de intervenções inovadoras as dificuldades são maiores. Desta forma, optou-se pela combinação de informação objetiva disponível sobre custos unitários de intervenções sociais inscritas na política pública, em particular da plataforma *OneValue*, com a ponderação baseada no juízo prudencial que a leitura integrada das intervenções e resultados no contexto de ação do ecossistema de Inovação Social permitirá fazer.

170. Tendo em conta o longo tempo de maturação do FIS, a avaliação dedicará ainda especial atenção à discussão das opções tomadas (instrumentos de dívida com garantia mútua no FIS Crédito e instrumentos de capital no FIS Capital) em confronto com os instrumentos adotados para a Capacitação, Parcerias para o Impacto e Títulos de Impacto.

171. A apresentação dos principais resultados obtidos faz-se tendo em consideração as diversas subquestões integradas nesta QA.

Principais resultados obtidos

172. Os resultados obtidos no âmbito da dimensão da eficiência foram alvo de aprofundamento, face

aos apresentados em sede de Relatório Intermédio, e implicaram uma análise mais detalhada dos diferentes instrumentos de financiamento, sobretudo ao nível das PPI, já que se trata do instrumento com maior diversidade de operações e, por isso, suscita diferentes contextos de avaliação de eficiência.

173. Em relação às operações CIS, conforme já referido, globalmente o montante médio das operações é bastante contido, situando-se em cerca de 37.024€. Em sede de candidatura, a apresentação de um plano de capacitação implicava a realização de um diagnóstico prévio à instituição, que poderia ser financiado até 5.000€. Pela análise dos dados dos montantes despendidos para a realização do diagnóstico, observa-se que o valor médio se cifrou em 3.361€, valor bastante abaixo dos 5.000€ e que representou cerca de 9% do financiamento total das operações CIS. Face aos valores de mercado, pode inferir-se que os resultados foram alcançados com uma boa relação custo-productos atingidos.

174. Os vários domínios de capacitação não apresentam diferenças de montantes financiados significativas entre si, situando-se entre os 8.893€ do “modelo de criação de valor” e os 11.786€ da “avaliação de impacto” em sintomia, com a complexidade que este último domínio de capacitação introduz no seio das organizações, que não se encontravam familiarizadas com a necessidade de medir o impacto da sua atuação. Também aqui nos parece que os custos atingidos estão em linha com a complexidade e exigência dos *outputs* a alcançar, com uma boa capacidade de utilização dos recursos disponíveis.

Tabela 11 – Domínios de Capacitação

Domínio de Capacitação	Valor médio financiamento
Diagnóstico	3 361 €
Modelo de criação de valor	8 893 €
Avaliação de impacto	11 786 €
Estratégias, parcerias e crescimento	9 511 €
Marketing, comunicação e angariação de fundos	10 501 €
Estrutura, governação, liderança e recursos humanos	10 205 €
Gestão financeira e controlo de risco	9 857 €
Gestão de operações e tecnologias de informação	9 831 €
TOTAL	37 024 €

Fonte: Relatórios de Execução EMPIS 2017, 2018, 2019 e 2020

175. Conforme já mencionado na questão de avaliação relativa à eficácia, a larga maioria das candidaturas CIS (cerca de 85%) cumpriu a entrega dos produtos tangíveis a que se comprometeu, pelo que atingiu os resultados contratualizados.

176. Quanto às operações PPI, de acordo com os valores disponíveis à data de 30 de junho de 2021, o montante médio por operação situa-se em cerca de 246.910€, dos quais cerca de 80.618€ representam o investimento realizado pelo investidor social.

177. Atendendo aos dados do Relatório de Execução de 2020, a distribuição dos montantes aprovados por tipologia de projeto apresenta valores de projeto muito semelhantes. Embora, regra geral, o investimento social das PPI seja na ordem dos 30% do montante total de financiamento aprovado, os dados dos Relatórios de Execução EMPIS 2017 a 2020, não nos permitem calcular de forma rigorosa o investimento social por tipologia de projeto.

Tabela 12 – Tipologia de projeto PPI

Tipologia de projetos	Montante aprovado médio
Cidadania e comunidade	216 391,25 €
Educação	267 693,98 €
Emprego	235 458,73 €

Tipologia de projetos	Montante aprovado médio
Inclusão Digital	298 655,13 €
Inclusão Social	228 069,03 €
Incubadoras	323 130,93 €
Justiça	571 947,50 €
Saúde	222 195,42 €
TOTAL	243 891,26 €

Fonte: Relatórios de Execução EMPIS 2017, 2018, 2019 e 2020

178. A análise da eficiência desta tipologia de instrumento de financiamento exigiu uma leitura mais detalhada de planos de desenvolvimento de IIES, de relatórios de progresso e relatórios de saldo final de uma amostra de projetos aprovados já encerrados, que cumpriram as metas contratualizadas, de forma a aferir, o mais aproximadamente possível, o custo das soluções inovadoras desenvolvidas no âmbito das PPI na resolução de problemas sociais face ao custo das soluções desenvolvidas de forma tradicional, tendo por base alguns dos custos elencados na plataforma *OneValue* ou, nalguns casos, valores elencados pelas entidades promotoras de projetos.

179. Conforme já referido na questão relativa à eficácia, até 30 de junho de 2021, das 356 PPI aprovadas, 35 estavam no estado “encerrado” ou “com saldo final aceite” e, destas, cerca de 71% do tinham atingido, ou superado, os resultados contratualizados. O cálculo da eficiência não é possível para estas 35 PPI, uma vez que não existem custos comparativos para todas as áreas de intervenção das PPI desenvolvidas e existem projetos cuja solução aporta contributos para diversos domínios, não sendo possível quantificar o seu contributo específico em cada uma.

180. Contudo, a amostra de PPI analisada evidencia um conjunto de soluções eficientes, alternativas e complementares às respostas tradicionais, que dão sinais de geração de poupanças significativas de recursos públicos. A tabela seguinte ilustra alguns exemplos de poupanças geradas por um conjunto de PPI já encerradas e que atingiram os resultados contratualizados.

Tabela 13 – Poupanças potenciais geradas por uma amostra de projetos PPI

PPI	Temática/ Problema Social	Resultados/Poupança/Eficiência das soluções
PAVILHÃO MOZART - Só Zerlina ou Così fan tutte?	Justiça/Reinserção social de ex-reclusos jovens	<p>O projeto promove a inclusão social de reclusos através da participação no processo de criação de uma ópera, em conjunto com os guardas prisionais, familiares e amigos, e da gestão de um novo espaço dentro da prisão, dedicado às artes performativas, que será gerido pelos próprios reclusos.</p> <p>A experiência de uma edição anterior do projeto permitiu concluir que 25% dos envolvidos não têm reincidência criminal.</p> <p>O projeto previa o envolvimento de 40 reclusos que chegassem ao final do projeto, no entanto a meta contratualizada foi superada e chegaram ao final do projeto 148 reclusos.</p> <p>De acordo com dados do projeto, cada recluso custa ao Estado português uma média de 43,4€/dia, o que significa um custo anual de 47.523€/recluso.</p> <p>Se considerarmos, em linha com a experiência anterior, que 25% dos envolvidos não têm reincidência criminal, pode dizer-se que 37 envolvidos não terão reincidência criminal, ou seja, haverá uma poupança anual de recursos públicos 586.117€ (43,4€ dia* 365 dias = 15.841€ * 37 reclusos= 586.117€).</p> <p>Ou seja, um investimento total de 185.174€ a 3 anos (dos quais 30% são financiados por um investidor social) vai gerar uma poupança anual de 586.117€.</p>
Microminho	Incubadora de Inovação Social/Exclus	Promove a criação de projetos de vida alternativos e sustentáveis para as famílias em situação de desemprego e/ou vulnerabilidade, através do microempreendedorismo inclusivo.

PPI	Temática/ Problema Social	Resultados/Poupança/Eficiência das soluções
	ão Social/Dese mprego das populações desfavorecid as	<p>O projeto tinha como meta a realização de 240 planos de autonomização implementados / realizados com agregados familiares e atingiu uma meta de 268, tendo tido impacto nos agregados familiares intervencionados: 62 autonomizados, por resolução dos problemas com que chegaram ao microninho, e mais de 100 na fase de <i>follow up</i>.</p> <p>No caso desta PPI, podem ser considerados dois tipos de poupanças distintos:</p> <p>1) De acordo com os resultados do projeto foram autonomizados 62 agregados familiares. Se considerarmos que um dos membros destes agregados saiu de uma situação de desemprego, esse membro vai deixar de custar ao Estado 511€/mês (valor plataforma OneValue), ou seja, 6.132€/anual. Logo, se considerarmos que existem menos 62 indivíduos em situação de desemprego representa uma poupança de recursos públicos de 380.184€</p> <p>2) A candidatura apresentou um valor aprovado total de 414.758,70€ (3 anos, dos quais 30% financiados por um investidor social) e com este montante desenvolveu 268 planos de autonomização, o que dá um custo por plano de 1.547,60€. Se considerarmos que o custo de formação e integração de adulto no mercado de trabalho por episódio é de 10.733€ (valores plataforma OneValue), a solução apresentada revela-se bastante eficiente, pois suscita uma poupança de recursos públicos de 9.186€ por indivíduo envolvido no projeto.</p>
Pro-Move-Te	Emprego/De semprego jovem	<p>Projeto inovador de inserção profissional, criando uma equipa heterogénea de jovens desempregados com espírito dinâmico, comprometida e responsável pelo seu próprio processo de inserção laboral e solidário (porque também se comprometem e colaboram no processo de inserção laboral dos restantes membros da equipa) que participam no projeto de forma voluntária e que coordenados por um treinador, reforçam as suas competências, tornando-se visíveis.</p> <p>O projeto tinha como meta contratualizada inserir no mercado de trabalho 5-6 meses após o projeto 54 jovens mas conseguiu inserir 81 dos 185 participantes, o que significa que atingiu uma taxa de 44% de empregabilidade.</p> <p>Atendendo a que o custo por episódio de integração de um jovem no mercado de trabalho custa ao Estado 6.282€ (valores plataforma OneValue) e que no presente projeto foram integrados 81 jovens poderá considerar-se que existiu uma poupança de recursos públicos na ordem dos 508.842€ na integração destes jovens. Ou seja, com o montante total de investimento aprovado de 246.180€ a 3 anos (dos quais 30% financiados por um investidor social) conseguiu-se garantir a integração de 81 jovens no mercado de trabalho (caso todos os custos do projeto fossem dirigidos aos jovens teríamos um custo/jovem - 3.039,26€ em 3 anos).</p>
No Poupar está o Ganho	Educação/D éfica de literacia financeira da população portuguesa	<p>Projeto de combate ao défice de literacia financeira através de um programa que capacita professores e alunos, disponibilizando recursos educativos necessários à aprendizagem, através do uso de tecnologias de informação e comunicação.</p> <p>A meta contratualizada pelo projeto previa que 3.400 melhorassem as notas a matemática em um nível, ou um valor, dependendo do ciclo de estudos, por ano letivo face ao ano letivo anterior, meta que foi superada pois 3.767 alunos melhoraram as notas a matemática (21,86% dos alunos envolvidos nas atividades melhoraram resultados a matemática).</p> <p>Embora o projeto seja uma atividade complementar aos currículos escolares, o facto destes 3.767 alunos terem melhorado os seus resultados a matemática pode significar que são alunos com menor propensão a incorrer em situações de insucesso escolar e que não ficarão escola mais anos face ao previsto (não haverá retenção). Assim, atendendo a que o custo anual de um aluno do ensino básico ou secundário é 3.019€ (valor plataforma OneValue), o facto destes 3.767 alunos terem menor propensão para insucesso escolar poderá representar uma poupança potencial muito significativa, na ordem dos 11.372.573€, aliás mesmo que apenas 50% dos alunos não ficassem retidos nenhum ano de escolaridade, a poupança de recursos públicos seria na ordem dos 5.686.286,5€.</p> <p>Ou seja, através de um investimento de 985.310,83€ (a 3 anos dos quais 30% provenientes de investidores sociais), se todos os recursos financeiros do projeto</p>

PPI	Temática/ Problema Social	Resultados/Poupança/Eficiência das soluções
		fossem dirigidos às atividades com os alunos melhoraram os resultados, teríamos um custo/aluno envolvido, que melhoraram os resultados a matemática de 261,56€.
Educação Gamificada	Educação/Insucesso Escolar	<p>O projeto promove uma experiência de aprendizagem envolvente, através do cruzamento entre as potencialidades dos jogos na aprendizagem e a capacitação dos jovens através de ferramentas de pesquisa, análise e construção de conhecimento que beneficiarão a sua empregabilidade no futuro. O projeto tinha como meta alcançar 800 alunos e obteve resultados em linha com o contratualizado.</p> <p>Naturalmente que a solução proposta, não se substitui ao sistema de ensino, no entanto trata-se de um projeto que confere aprendizagens relevantes aos seus participantes.</p> <p>Se estimarmos que cerca de 10% dos alunos (79 alunos) que participaram nas atividades projeto têm uma menor propensão para insucesso escolar e não transição, e se considerarmos que não ficarão retidos nenhum ano de escolaridade, atendendo ao custo anual de um aluno do ensino básico ou secundário (3.019€/ano - valores da plataforma OneValue), poderá ser estimada uma poupança anual de recursos públicos na ordem dos 238.501€ (com um investimento de 506.832,60€ a 3 anos que corresponderia a um investimento 168.944,2€ anual dos quais 30% são financiados por um investidor social).</p>
App for Good	Cidadania e Comunidade /Défice de competências para a cidadania	<p>O projeto visa promover a aproximação de alunos e professores às novas tecnologias através do apoio à transformação das ideias dos jovens em produtos tecnológicos reais (apps) que tenham benefícios diretos para a comunidade.</p> <p>No Centro, o projeto visava envolver 395 alunos e acabou por envolver 400, no Norte previa envolver 587 e chegou aos 923 e no Alentejo a meta contratualizada não foi atingida (108 envolvidos em 380 programados).</p> <p>Resultados de outra experiência de implementação do projeto, indica que cerca de 20,3% dos envolvidos apresentam um melhor desempenho na resolução de problemas de matemática. Atendendo ao número de envolvidos no projeto no Centro e Norte (1.323 alunos), NUT II onde foram atingidos e superados os resultados programados, caso se obtivesse a mesma percentagem de melhoria, significaria que 269 alunos melhorariam o seu desempenho a matemática. Ou seja, seriam 269 alunos com menor propensão a situações de insucesso escolar e com, possivelmente, menor propensão para não transitarem de ano escolar. Embora o presente projeto seja apenas um complemento do sistema de ensino, se considerarmos que o custo anual de um aluno no ensino básico ou secundário é 3.019€ (valores plataforma OneValue), logo o custo anual de 269 alunos é 812.111€. Caso estes alunos envolvidos no projeto, não fiquem no sistema de ensino mais anos face ao previsto (sem retenções), o presente projeto poderá aportar uma poupança anual na ordem destes 812.111€.</p> <p>Assim com um investimento total de 72.000€ no Centro e de 106.500€ (a 3 anos dos quais 30% provenientes de investidores sociais) poderia representar uma poupança anual de recursos públicos de 812.111€.</p>
Aldeias Pedagógicas	Inclusão Social/Isolamento e inatividade de idosos	<p>Promove o envelhecimento ativo, a intergeracionalidade e a valorização, a participação cívica e familiar e o bem-estar físico e mental do idoso, através da sua participação enquanto guias de uma visita pela história de três aldeias, pensada para grupos escolares e outros grupos, que recorda as artes, ofícios e tradições de outros tempos.</p> <p>O projeto tinha como meta contratualizada trabalhar com 60 idosos mas acabou contemplar 70.</p> <p>Um estudo da Fundação Calouste de Gulbenkian (2014)¹⁸ revela que mais de 75% dos custos da saúde no SNS são para tratar doenças dos idosos. No caso de um idoso estar ativo e envolvido na sociedade terá menos propensão para situações de isolamento e inutilidade, o que significa que terá menos propensão para recorrer a serviços de saúde ou para desenvolver determinadas patologias.</p>

¹⁸ “Um Futuro para a Saúde – todos temos um papel a desempenhar”, FCG (2014)

PPI	Temática/ Problema Social	Resultados/Poupança/Eficiência das soluções
		<p>Se considerarmos que a participação dos idosos neste projeto reduz a regularidade com que os idosos recorrem ao serviço nacional de saúde, vai dar-se uma poupança de recursos públicos. Por exemplo, se cada idoso reduzir em 1, por ano, as consultas de urgência a que costuma recorrer, atendendo a que o custo de uma consulta de urgência são 40€ (valor por consulta - dados Plataforma OneValue) ao final de 3 anos, cada idoso terá evitado 3 consultas logo deixará de despende 120€ de recursos públicos. Se considerarmos que esta situação se vai alargar aos 70 beneficiários significa uma poupança de recursos públicos, em 3 anos, na ordem dos 8.400€.(2.800€/anuais).</p> <p>Outro efeito do presente projeto poderá ser a redução de situações de demência associadas à solidão e isolamento de idosos. Se considerarmos que o custo de um idoso com demência é de 8.498€/anuais (dados Plataforma OneValue) e que participação no projeto vai permitir que uma percentagem de idosos (cerca de 5% - 3 ou 4 idosos dos 70) deixe de sofrer dessa patologia, poderá ser aportada uma poupança anual de recursos financeiros na ordem dos 25.494€ e os 33.992€.</p> <p>Ou seja, um investimento total de 124.000€ a 3 anos (dos quais 30% são financiados por um investidor social) vai gerar uma poupança anual entre os 2.800€ e os 33.992€.</p>
Viver a Aprender	Inclusão Social/Isolamento e solidão de pessoas idosas	<p>O projeto promove atividades sociais, culturais, educacionais e de convívio para os idosos, sobretudo em situação de isolamento e que apresentam maiores dificuldades financeiras, no contexto de uma Universidade Sénior procurando proporcionar-lhes uma velhice ativa e retardar os efeitos do envelhecimento na sua qualidade de vida, incluindo os de carácter físico, cognitivo e social.</p> <p>O projeto tinha como meta contratualizada trabalhar com 120 idosos mas acabou contemplar 181.</p> <p>Se considerarmos que a participação dos idosos neste projeto reduz a regularidade com que os idosos recorrem ao serviço nacional de saúde, vai dar-se uma poupança de recursos públicos. Caso cada idoso envolvido diminua uma vez, por ano, as consultas hospitalares de urgência a que recorre, podemos considerar uma poupança anual de 40€/por indivíduo, o que se traduz numa poupança anual de 7.240€ para o número de idosos envolvidos no projeto e uma poupança de 21.720€ nos 3 anos de execução do projeto.</p> <p>Se considerarmos que o projeto vai contribuir, igualmente, para a redução de situações de demência entre os envolvidos por lhes proporcionar uma velhice ativa, podem ocorrer poupanças de recursos públicos interessantes. Caso seja evitada a demência em cerca de 5% dos envolvidos (9 participantes), atendendo a que o custo de um idoso com demência é de 8.498€/anuais (dados Plataforma OneValue) poderá significar uma poupança anual de 76.482€/anuais.</p> <p>Através de um investimento de 249.802€ a 3 anos (dos quais 30% são financiados por um investidor social) vai gerar uma poupança anual entre os 7.240€ e os 76.482€ por ano.</p>

181. Os TIS são projetos de maior dimensão de investimento e que consagram um investimento social mais robusto para a prossecução das soluções a que se propõem, apresentando como valor médio de projeto cerca de 510.153€. Na panóplia de TIS; encontramos valores médios bastante distintos, em média, os TIS de reincidência criminal apresentam um valor médio de projeto mais baixo (81.391€) e os projetos relacionados com a exclusão digital de adultos têm valor médio de projeto mais elevado (1.520.732€), sobretudo devido ao TIS Escola Digital MUDA - EUSOUDIGITAL NORTE no valor de 2.762.392€ que envolve a mobilização de recursos (humanos e tecnológicos) para a capacitação de 430.000 adultos

182. Para aferir a poupança de recursos públicos aportadas pelas soluções de resolução de problemas sociais criadas e desenvolvidas pelos TIS, a equipa de avaliação optou por analisar, em primeiro lugar, os quatro TIS já encerrados e os respetivos relatórios finais de avaliação, onde são apresentados os resultados em termos de implementação do instrumento e respetiva poupança.

183. Conforme se poderá confirmar através da tabela seguinte, as soluções concebidas pelos 4 TIS encerrados sugerem poupanças significativas de recursos públicos, o que confere um potencial de eficiência elevado a estas soluções de resolução de problemas sociais.

Tabela 14 - Poupanças geradas pelos TIS encerrados

TIS	Problema Social	Resultados e estimativas de poupança
Bootcamp Academia Código Programa intensivo de formação em programação informática. O objetivo da intervenção é que os participantes integrem o mercado de trabalho como programadores no espaço de 3 a 4 meses após o fim do Bootcamp	Desemprego jovem	<p>O TIS previa envolver 198 jovens e integrar 50% no mercado de trabalho. A meta proposta foi superada tendo tido um cumprimento de 58%. Foram realizados 124 contratos de trabalho, no entanto para 23 não foi possível recolher evidências elegíveis, pelo que para cálculo do resultado foram apenas considerados 101 jovens.</p> <p>De acordo com dados do Relatório Final do TIS, realizado pela Maze, o custo de integração de um jovem no mercado de trabalho é cerca de 15.800€ (dados plataforma OneValue, custo IEF 2016), ao passo que os bootcamps Academia Código custam ao setor público 3.740€/aluno. Se o foco for apenas nos casos de sucesso, apenas nos 101 alunos que foram reportados para efeitos de resultado e que reuniram evidências de entrada no mercado de trabalho, o setor público pagou 6.440€/aluno. O que significa que a solução desenvolvida pelo TIS permitiu uma poupança de recursos públicos de 9.360€/aluno e de 945.360€ no total dos 101 alunos.</p>
Faz-te Forward Promove a entrada no mercado de trabalho de jovens NEET ou em risco de se tornarem NEET, através de atividades como formação em competências <i>soft</i> , de <i>coaching</i> e de mentoria	Desemprego jovem	<p>O TIS previa envolver 150 jovens, dos quais 40% deveriam integrar o mercado de trabalho e 20% deveriam manter o emprego durante 6 meses. As metas foram superadas em 47,3% e 24,1%, respetivamente.</p> <p>De acordo com dados do Relatório Final do TIS, realizado pela Maze, o custo de integração de um jovem no mercado de trabalho é cerca de 15.800€ (dados plataforma OneValue, custo IEF 2016), enquanto a solução proposta pelo TIS, estima que o custo de cada jovem que integrou o mercado no espaço de 6 meses é 5.462,65€ (5.415€ para o setor público e 47,66€ para o investidor social). O que significa que o custo da solução TIS representou cerca de 35% do custo das respostas sociais equivalentes, existindo uma poupança de recursos públicos de 10.337,35€ por participante.</p>
Projeto Família Promove a preservação em seio familiar de crianças e jovens em risco de institucionalização, através do desenvolvimento de competências parentais e relacionais e preparação para a autonomia no seio familiar	Crianças em risco de institucionalização	<p>O TIS previa o envolvimento de 216 crianças e tinha como meta evitar a institucionalização de 50% dessas crianças. No entanto, a execução do projeto permitiu que 91% das crianças acompanhadas não fossem institucionalizadas. De acordo com dados do Relatório Final do TIS¹⁹, produzido pela Maze, o custo de institucionalização de um menor custa um mínimo de 700€/mês e em média 1.000€/mês (dados do projeto de Lei nº 1012/XIII/4.^a Proceda à alteração do Regime de Execução do Acolhimento Familiar, reforçando o acolhimento familiar, promovendo uma política efetiva de desinstitucionalização de crianças e jovens). A experiência revela que, em média, uma criança/jovem está institucionalizada 3,4 anos, logo o custo total da institucionalização é de cerca de 29.400€ a 42.000€ por criança.</p> <p>Em contrapartida, o custo total da intervenção pela preservação de uma criança em meio familiar é de 2.707,57€ (2.642,85€ para o setor público, 15,28€ Investidor Social e 49,44€ para prestadores de serviços) o</p>

¹⁹ Mais informações em <https://maze-impact.com/pt/government-performance>

TIS	Problema Social	Resultados e estimativas de poupança
		que representa apenas entre 6,5% a 9% do custo total de institucionalização de uma criança (atendendo ao custo entre 700€-1000€ e tempo médio de institucionalização de 3,4 anos). Ou seja, a solução TIS sugere uma poupança de recursos entre os 26.692,43€ e os 39.292,43€/criança/jovem, e se considerarmos que 91% das 180 crianças não foram retiradas às famílias, pode considerar-se uma poupança entre 4,38 M€ e os 6,44M€.
SAPIE - Sistema de Alerta Precoce do Insucesso Escolar (Região Centro) Ferramenta educativa inovadora de predição do abandono escolar precoce. Emite alertas ao “primeiro sinal” de risco em indicadores de insucesso escolar, comportamento, assiduidade e saúde psicológica e monitoriza a sua evolução ao longo do tempo, contribuindo para validar empiricamente as intervenções realizadas, ao mesmo tempo que aprofunda o conhecimento relativo aos fatores causais e processos que lhes subjazem.	Insucesso Escolar	O TIS pretendia envolver 45.000 e reduzir a retenção escolar de 2% dos alunos, no 1º ano, e 3% no segundo ano. Os resultados indicam que foram retirados 145 alunos com resultados negativos à retenção, o que representa 3,21% do número de alunos com retenção relativamente à amostra total de alunos retidos (4.523 alunos) e 8,52% do número de alunos com retenção relativamente à amostra de alunos retidos na Região Centro (1.701 alunos) O TIS considerou, como referência, os custos médios do Tribunal de Contas (2012) que indicam que o custo de um aluno retido por ano é 4.415€. Atendendo a que o sistema SAPIE "retirou da retenção" 145 alunos, poderá considerar-se uma poupança de recursos públicos na ordem dos 640.175€ com um apoio de 220.967€ a 3 anos, período de implementação do TIS (se atendermos apenas aos alunos retirados à retenção daria um custo por aluno de 1.523,91€ nos 3 anos anos de implementação do TIS).

184. Em segundo lugar, com recurso aos custos elencados na plataforma *OneValue*, ou nalguns casos, dados apresentados na candidatura ao TIS, a equipa de avaliação tentou apurar a poupança aportada pelas soluções de resolução de problemas sociais criadas e desenvolvidas pelos TIS aprovados até 30 de junho de 2021 e que ainda se encontram em execução. As estimativas de poupança foram calculadas tendo em consideração os indicadores disponibilizados na plataforma relacionados com os problemas sociais a que os TIS pretendem dar resposta em comparação com os custos unitários das soluções TIS, bem como os resultados a que cada TIS se propõe. Assim, apresentam-se potenciais estimativas de poupança por problema social, à exceção dos TIS relacionados com a exclusão digital de adultos, para os quais a plataforma *OneValue* ainda não disponibiliza indicadores que permitam realizar comparações.

185. Os TIS em execução relacionados com o combate ao insucesso escolar²⁰ não pretendem ser soluções alternativas ao sistema de ensino, pretendem antes apresentar soluções que permitam ajudar a combater o insucesso escolar e a promover o sucesso educativo, nomeadamente através de diminuição das situações de retenção dos alunos envolvidos nos projetos. Atendendo aos dados das candidaturas TIS, neste domínio, as soluções geradas parecem aportar poupanças de recursos públicos relevantes. As poupanças geradas situam-se entre os 34.700€/anuais estimados pelo TIS Spot Évora até 1,8M€/anuais do TIS Ubbu Aprende a Programar. A tabela seguinte apresenta informação mais detalhada relativamente às poupanças sugeridas por cada TIS.

²⁰ Optou-se por não considerar os TIS Sapie Norte e Alentejo, uma vez que o TIS Sapie Centro já terminou e já foi analisada a eficiência da solução proposta pelo instrumento.

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Tabela 15 - Poupanças aportadas pelos TIS relacionados com o insucesso escolar

TIS	Investimento	Destinatários Finais	Meta	Potencial de poupança pública com os resultados estabelecidos
PROGRAMA INTEGRADO DE PROMOÇÃO DA LITERACIA Programa de literacia familiar e de promoção da leitura para famílias com crianças em idade pré-escolar e no 1º Ciclo do Ensino Básico.	€ 270 400	444 alunos	Aumento em 30% das competências de literacia dos destinatários finais	Dados do projeto: cada aluno custa em média cerca de 4.415 € por um ano ao Estado Português (dados Tribunal de Contas, 2012). Se considerarmos que aos 15 anos 35% dos alunos reprovaram pelo menos uma vez e se, a esse valor adicionarmos 7,5% com duas ou mais repetições, o custo directo para o país é de cerca de €200 milhões por ano. Se considerarmos que, pelo menos, 35% dos 444 alunos envolvidos já não irão reprovar nenhum ano escolar, podemos considerar que existe uma poupança anual de recursos públicos de 684.325€ (155 alunos*4.415€ (custo anual médio de um aluno para o Estado Português))
APRENDER E ENSINAR MATEMÁTICA COM A KHAN ACADEMY (NORTE) Promoção da utilização de recursos educativos digitais da plataforma Khan Academy	€ 279 713	2 400	Melhoria dos resultados escolares em 9% dos alunos	Dados do projeto: Pretende-se, com este projeto, contribuir para que, pelo menos, 149 alunos (72 do Norte, 60 do Centro e 17 do Alentejo) do projeto não fiquem retidos no final do ano letivo. Segundo dados do Tribunal de Contas (Apuramento do Custo Médio por Aluno, Relatório N.º31/2012, 2.ª Secção, Proc.º n.º 39/2011), cada aluno custa, em média, ao Estado 4.415€ por ano letivo. Contribuir para a não retenção de 149 alunos (72 do Norte, 60 do Centro e 17 do Alentejo) poderá significar a poupança de 657. 835€ (317.880€ no Norte, 264.900€ no Centro e 75.055€ no Alentejo).
APRENDER E ENSINAR MATEMÁTICA COM A KHAN ACADEMY (CENTRO) Promoção da utilização de recursos educativos digitais da plataforma Khan Academy	€ 248 356	2 000		
SPOT ÉVORA Programa formativo com base num jogo, que envolve atividades de Responsabilidade Escolar, Recuperação de Português e Matemática, Mentorias Motivacionais Individualizadas e Acompanhamento Parental.	€ 50 000	60	Melhoria de 5% da classificação média dos alunos nos exames nacionais (9.º ano) face a grupo de controlo	Dados do projeto: O custo médio da frequência de um aluno entre o 5º e 12º ano na região do Alentejo, no ano letivo 2009/2010 é de 4.962€ (custo adicional para o estado de cada aluno retido). (Tribunal de Contas, "Apuramento do custo médio por aluno" - 2ª secção, Relatório nº 31/2012, Proc.º nº 39/2011. Dados os custos anuais de intervenção de 25.000€, com os valores de poupança gerados pela prevenção de retenções calculados, o projeto é eficiente a partir do valor de 6 retenções prevenidas/ano (29.772€). Tendo em conta que o público alvo representa os alunos com menos competências escolares de 2 das escolas com mais baixa classificação no ranking nacional de escolas e que, para terminar a escolaridade obrigatória serão necessários pelo menos mais 3 anos curriculares, 6 retenções prevenidas pela ação é uma estimativa bastante conservadora para o universo (30 jovens anualmente). Com os resultados presentes do projeto, estimamos prevenir, pelo menos 7 retenções no ano corrente de intervenção, gerando uma poupança ao Estado de, pelo menos, 34.700€/anuais.

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

TIS	Investimento	Destinatários Finais	Meta	Potencial de poupança pública com os resultados estabelecidos
Gamezone Lisboa Programa para a mitigação do défice de competências de português e matemática de alunos com baixo estatuto socioeconómico - contempla o desenvolvimento do SPOT Literacia no Espaço Público - uma ferramenta pedagógica para professores, materializada num jogo multimédia que lança desafios de literacia e numeracia em torno do património cultural do Município.	€ 246 612	32	Diminuição em 10% da taxa de reprovação nas disciplinas de português e/ou matemática	Dados do projeto: A poupança que o projeto se propõe gerar ao estado é o de prevenir retenções do público-alvo, tanto no presente ano da intervenção quanto nos futuros anos letivos dos jovens. Segundo a plataforma One Value, o custo médio da frequência de um aluno do ensino básico em Portugal, no ano letivo 2015 era de 3.019€, que equivale ao custo adicional para o estado de cada aluno retido. Como o presente projeto irá contratuar uma diminuição da taxa de retenção dos alunos participantes de pelo menos 10%, com o universo de 3.880 alunos do 4º ano que o projeto prevê abranger, e assumindo uma taxa de retenção destes territórios de pelo menos 20%, estimamos gerar uma poupança pública direta de 234.000€ durante o projeto . Dados os custos anuais de intervenção de 300.000€, com os valores de poupança gerados pela prevenção, o projeto é eficiente.
Ubbu Aprende a Programar Programa que procura responder aos problemas sociais da exclusão digital, do insucesso e abandono escolar e do desemprego jovem, através da capacitação dos professores e do ensino de Ciência da Computação e da programação nas escolas públicas dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico da região.	€ 1 026 000	1 350	Aquisição de competências digitais -> x% de participantes com competências digitais básicas ou mais do que básicas	Dados do projeto: Cada aluno custa em média cerca de 4.415€/ano ao Estado (Tribunal de Contas, 2012). E o custo/aluno é agravado em mais de 300€/ano devido a estas retenções. Apesar da redução nos últimos anos, a taxa de retenção no ensino básico é ainda superior a 5% (DGEEC, 2018) e no ensino secundário quase atinge os 14%, para uma média de todos os níveis de ensino de cerca de 7%, correspondente a cerca de 80.000 alunos por ano. O custo total destas retenções para o país será então superior a 250M€ por ano (Atlas da Educação, cálculos CODE FOR ALL). Projetando um potencial impacto do projecto ubbu apenas por via da redução da retenção - uma grande simplificação que não capta todo o potencial impacto do projeto - concluindo-se que bastaria uma redução da retenção na ordem dos 7% para a iniciativa dar retorno direto. O investimento por beneficiário tenderá para um valor na ordem dos 20€/ano/aluno (investimento anual de 350.000€ e número de beneficiários 17.500) e esta eventual redução de 7% faria o custo por aluno reduzir no mesmo valor. Ou seja, a redução de 7% da retenção dos 17.500 beneficiários, significaria que 1.225 alunos já ficariam retidos, o que significaria uma poupança de recursos públicos na ordem dos 5,4M€ (nos 3 anos de execução do projeto)

Fonte: SI POCH e PO Lisboa

186. Ao nível dos TIS relacionados com os cuidadores informais e da reincidência criminal também se observam poupanças estimadas nas soluções que estes TIS procuram desenvolver para contribuir para a resolução destes problemas sociais. As soluções desenvolvidas por estas operações parecem ser mais eficientes face às soluções mais tradicionais que as políticas públicas costumam apoiar.

Tabela 16 – Poupanças aportadas pelos TIS relacionados com cuidadores informais e reincidência criminal

TIS	Investimento	Destinatários Finais	Meta	Potencial de poupança pública com os resultados estabelecidos
CUIDAR DE QUEM CUIDA Intervenção de apoio articulado ao nível dos cuidadores informais.	€ 239 660	240	Melhoria média de 5% no score global de qualidade de vida dos cuidadores informais	<p>Dados do projeto: Em Portugal, existem cerca de 800 mil cuidadores informais. Este trabalho, tem um valor de quase 333 M€/mês - 4 mil M€/ ano (valor económico das horas trabalhadas por cuidadores informais, sem remuneração). Existem dois ângulos que representam potencial de poupança para o Estado:</p> <p>i) por um lado, o apoio prestado a Cuidadores Informais e a melhoria da sua qualidade de vida, significa que estes cuidadores/as podem continuar a manter uma parte da sua vida profissional (<i>part time</i>), não só auferindo rendimentos como contribuindo com impostos sobre o rendimento e reduzindo a necessidade de subsídios de desemprego.</p> <p>ii) por outro lado, a melhoria da qualidade de vida dos/as cuidadores/as informais significa que é prestado um melhor serviço à pessoa doente e cuidada. Nesse sentido, existem menos idas a serviços de urgência (p.e. menos quedas) e menor utilização desnecessária de serviços de saúde, que representam um custo para o Estado (por ex, cada ida a um serviço de urgência tem um custo de 40€ para o Estado, segundo a www.onevalue.gov.pt)</p> <p>O potencial de poupança pública, neste caso, afigura-se como uma redução do custo de oportunidade que está latente ao desempenho de funções de cuidador/a informal, ajudando a manter estes cuidadores/as em vida ativa e remunerada durante mais tempo.</p> <p>Ou seja, caso 5% dos cuidadores informais (12 indivíduos) deixarem de receber subsídio de desemprego, atendendo a que o custo mensal de um Desempregado A Receber Subsídio De Desemprego é 511€ (dados Plataforma OneValue), o que significa um custo anual de 6.132€/indivíduo e de 73.584€ no total. E, se simultaneamente, estes 12 cuidadores deixarem de ir, pelo menos uma vez, a uma urgência hospital teremos um acréscimo de poupança de recursos públicos na ordem dos 480€/anuais.</p>
BREAKING BARS FARM Programa integrado de capacitação dos reclusos durante 1 ano (6 meses de capacitação transversal + 6 meses de capacitação para a atividade agrícola e empreendedorismo) e posterior acompanhamento.	€ 104 859	40	Criação de um projeto de vida e integração no mercado de trabalho (autoemprego ou trabalho por conta de outrem) para 30% dos destinatários finais (reclusos/ex-reclusos), até 1 ano após a saída do Estabelecimento Prisional.	<p>Dados do projeto: Os resultados propostos pela SAPANA e validados pela DGRSP são os seguintes: Percentagem de reclusos participantes com um projeto de vida definido para o período pós-saída = 60% e Ex-reclusos participantes no programa com situação laboral definida (auto-emprego ou trabalho por conta de outrem) até 1 ano após a saída = 30%. A concretização destes resultados contribuirá efetivamente para 2 objetivos distintos, mas complementares entre si: a reinserção social dos reclusos e a prevenção da reincidência.</p> <p>Segundo dados da ASJP (Associação sindical dos Juizes Portugueses), cada recluso por dia, num Estabelecimento Prisional, tem um custo de 41€. No total, a despesa com a população reclusa ultrapassa 500.000 euros/ dia. Segundo os dados do Relatório sobre o Sistema Prisional da Provedoria da Justiça publicado em 2003 em Portugal, a taxa de reincidência criminal geral é de 51%.</p> <p>O projeto propõe-se gerar poupança pública com os custos decorrentes essencialmente da reincidência criminal e da sobrelotação prisional.</p> <p>Se considerarmos que 30% dos envolvidos não terão reincidência criminal, isto é, 12 envolvidos e que o Estado não terá com estes indivíduos o custo de os manter num estabelecimento prisional, podemos considerar uma poupança anual de recursos públicos na ordem dos 5.904€ (12 indivíduos*41€*12 meses)</p>

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

TIS	Investimento	Destinatários Finais	Meta	Potencial de poupança pública com os resultados estabelecidos
TOP – Transforma O teu Potencial Programa direcionado à valorização de jovens em medida de internamento em centro educativo, pretendendo potenciar a integração social dos mesmos após a cessação	€ 57 924,16	18	50% dos participantes com pelo menos um dos fatores de risco de reincidência criminal diminuído	Dados do projeto: este projeto propõe-se a desenvolver atividades conducentes à redução da reincidência criminal e da melhoria da reinserção social gerando deste modo poupança pública com os custos decorrentes essencialmente da reincidência dos participantes, seja ainda no âmbito da Lei Tutelar Educativa ou já no sistema prisional; fomentar a inclusão social e laboral dos jovens participantes, criando assim membros ativos e contributivos da sociedade. Se considerarmos que 50% dos envolvidos não terão reincidência criminal, isto é, 9 envolvidos e que o Estado não terá com estes indivíduos o custo de os manter num estabelecimento prisional, podemos considerar uma poupança anual de recursos públicos na ordem dos 4.428€ (9 indivíduos*41€*12 meses)

Fonte: SI POISE e PO Lisboa

187. Por último, os TIS relativos à exclusão digital de adultos, embora não permitam calcular poupanças de recursos públicos, pois não tem dados comparativos, apresenta uma solução que nos parece bastante eficiente, pois o custo de capacitação de um adulto situa-se nos 6,51€.

Tabela 17 – Poupanças aportadas pelos TIS relacionados com a exclusão digital de adultos

TIS	Investimento	Destinatários Finais	Meta	Potencial de poupança pública com os resultados estabelecidos
Escola Digital MUDA - EUSOUDIGITAL NORTE Programa estruturado de capacitação digital para transferência de competências digitais básicas.	€2 762 392	430.000	Capacitação de 430.000 adultos infoexcluídos na região Norte, distribuído por 10 resultados	Dados do projeto: O custo por adulto capacitado residual é de apenas 6,51 Euro/destinatário, valor claramente abaixo de outras soluções desenvolvidas por outros projetos. O investimento proposto verifica-se até bastante reduzido face ao potencial de alcance do projeto e potenciais ganhos para a economia no médio-longo prazo, decorrentes da inclusão digital e aumento das competências digitais deste segmento populacional.
Escola Digital MUDA - EUSOUDIGITAL CENTRO	€1 422 417	220.000	Capacitação de 220.000 adultos infoexcluídos na região Centro, distribuído por 10 resultados	
Escola Digital MUDA - EUSOUDIGITAL ALENTEJO	€377 387	50.000	Capacitação de 50.000 adultos infoexcluídos na região do Alentejo, distribuído por 10 resultados	

Fonte: SI POISE

188. Em resumo, as soluções concebidas pelos TIS aprovados, ainda em execução, evidenciam aportarem poupanças potenciais significativas de recursos públicos para o Estado, o que lhes confere elevado um potencial de eficiência.

Sobre a dimensão financeira, a adequabilidade e suficiência das formas de financiamento adotadas para fazer a diferença ao nível dos objetivos de política pública

189. As medidas IPIS mobilizam cerca de 150M€ FSE alocados a 4 instrumentos de financiamento, destinados a financiar projetos que proponham abordagens alternativas e inovadoras para responder a problemas sociais, numa lógica complementar às respostas tradicionais. Desde o início da implementação da IPIS foram lançados diversos avisos de concurso para os 4 instrumentos de financiamento que disponibilizaram as seguintes dotações: (i) CIS: 7M€, (ii) PPI: 62,5M€, (iii) TIS:

17,80M€²¹ e (iv) FIS Capital: 20,5M€ (aberto em contínuo) e (v) FIS Crédito: 20,5M€ (aberto em contínuo). Conforme já referido noutras questões de avaliação, os montantes colocados a concurso nas primeiras 3 tipologias de instrumentos revelaram-se sempre insuficientes face à procura de financiamento, o que deve ser compreendido face elevada grande necessidade líquida de financiamento da economia social.

190. No âmbito da capacitação, como também já foi mencionado, foram aprovadas 201 candidaturas com um valor médio de projeto rondou cerca de 37.024€, valor relativamente contido particularmente tendo em consideração que se apostou em diversas componentes de capacitação. A análise realizada aos projetos CIS evidencia que a capacitação das entidades que realizou com soluções aparentemente eficientes, sem grandes desvios nos montantes envolvidos por domínio de capacitação. Naturalmente, que a dimensão de “avaliação de impacto” implicou investimentos superiores dada a complexidade que implica e as alterações de *mindset* que tiveram que ser introduzidas nas organizações.

191. Quanto às PPI, os concursos lançados permitiram aprovar 356 projetos com um valor médio de 246.910€, dos quais cerca de 80.618€ representam o investimento realizado pelo investidor social (51% do qual investimento municipal). Trata-se do instrumento de financiamento que tem revelado maior adesão no âmbito da IPIS, com o envolvimento de um leque muito considerável de entidades implementadoras e de investidores sociais no desenvolvimento de soluções inovadoras. Pelos testemunhos recolhidos junto de diversos intervenientes em projetos de inovação social, junto da EMPIS e, de acordo com a análise documental realizada, as evidências indiciam que as PPI são um instrumento ajustado à fase de desenvolvimento em que o ecossistema de empreendedorismo e inovação social se encontra atualmente, pois têm precisamente promovido a construção deste ecossistema e o trabalho em rede de inúmeras entidades e investidores sociais que, antes da existência desta tipologia de financiamento, não possuíam intervenção no domínio social. Ou seja, constituem um instrumento que contribui para a densificação colaborativa, trazendo investidores sociais ao processo.

192. Os TIS são instrumentos bastante complexos, com necessidade de validação da entidade responsável pela área de política pública, para a qual visam contribuir, e necessidade de um montante de investimento bastante superior ao investimento das PPI. O investimento médio dos projetos TIS situa-se em cerca de 510.153€, no entanto existem projetos com uma dimensão na ordem dos 81.000€ e projetos que atingem quase 3 milhões de euros. De acordo com testemunhos recolhidos no trabalho de terreno realizado, os TIS são, e serão, um instrumento de nicho e não um instrumento ao alcance de muitas entidades da economia social, aliás, muitas entidades que gostariam de estar envolvidas neste tipo de operações, mas não têm capacidade, nem estrutura, para tal. Conforme a análise realizada acima, as soluções propostas pelos TIS parecem garantir montantes de poupança significativos relativamente às soluções tradicionais preconizadas pela política pública.

193. O FIS tem-se revelado um instrumento muito complexo, tendo em consideração o grau de maturidade do ecossistema de empreendedorismo e inovação social em Portugal. A sua longa maturação inicial, associada ao fraco envolvimento de entidades de capital de risco e *Business Angels*, no caso do FIS Capital e o pouco conhecimento das entidades da economia social por parte das instituições financeiras, no caso do FIS Crédito, tem contribuído para a fraca adesão das entidades a este instrumento. De igual forma, a situação pandémica que levou ao aparecimento de linhas de financiamento menos complexas e menos exigentes pode ter contribuído para a pouca procura desta solução de financiamento.

194. Em resumo, a IPIS tem sido relevante para a dinamização de novas soluções para responder a diversos problemas sociais, no entanto, as necessidades de liquidez das entidades da economia social são consideravelmente mais elevadas do que a dotação envolvida nesta iniciativa. O mercado deu sinais

²¹ Até 13 de outubro de 2021, permanecia aberto outro concurso do PO Lisboa com a dotação de 2M€.

positivos às tipologias de investimento CIS e PPI, com o desenvolvimento de diversos projetos de diversas tipologias, contudo tem sido mais difícil a concretização de TIS e, sobretudo, de operações FIS.

Sobre a alocação de recursos entre os diferentes instrumentos potenciar adequadamente os resultados pretendidos pela intervenção, tendo em conta a capacidade de resposta dos beneficiários potenciais

195. . Conforme já referido, noutros pontos do presente relatório de avaliação, a IPIS foi concebida com três objetivos centrais: (i) a promoção da inovação e empreendedorismo social como forma de gerar novas soluções para os problemas sociais, numa lógica de complementaridade às respostas tradicionais, para a resolução de importantes problemas; (ii) a dinamização do mercado de investimento social, criando instrumentos de financiamento mais adequados às necessidades específicas do setor da economia social e dos projetos de inovação e empreendedorismo social e (iii) a capacitação dos atores do sistema de inovação e empreendedorismo social, melhorando os níveis de resposta das entidades da economia social e contribuindo para a sua sustentabilidade económico e financeira.

196. Os instrumentos desenhados no âmbito da IPIS visam responder precisamente aos três objetivos traçados, numa lógica de crescimento e maturação da inovação social em Portugal. A capacitação desenvolvida visou melhorar as competências dos recursos humanos das entidades da economia social e melhorar a sua eficácia e eficiência de atuação, nomeadamente atuando em dimensões como a avaliação de impacto, o modelo de criação de valor, estratégias de marketing e comunicação ou gestão financeira. As PPI cruzam-se sobretudo com o objetivo de criação de novas soluções para a resolução de problemas sociais, procurando igualmente dinamizar o mercado de investimento social, trazendo para este domínio entidades que habitualmente não costumavam participar em projetos relacionados com a resolução de problemas sociais. Depois do lançamento de 2 Avisos na CIS, a capacitação passou a ser parte integrante das PPI, pelo que, se poderá dizer que as PPI também passaram a ter um papel relevante ao nível da melhoria das competências dos atores do sistema de inovação social.

197. Os TIS, conforme também já mencionado, são instrumentos mais complexos, pois tratam-se de projetos orientados para a obtenção de resultados sociais e ganhos de eficiência em áreas prioritárias de política pública. O investimento e participação do investimento social é claramente mais significativo relativamente às PPI. Com o crescimento da maturidade do ecossistema de inovação e empreendedorismo social, o financiamento de operações TIS poderá ser muito relevante, nomeadamente nos casos em que existam projetos de PPI com soluções inovadoras, com resultados relevantes para a resolução de problemas sociais, que necessitem de um maior financiamento e escala para se desenvolver.

198. Existe ainda a possibilidade de financiamento de operações de inovação social ao nível do FIS (Crédito e Capital), de forma a proporcionar a escalabilidade das iniciativas. Desta forma, esta sequência baseada no crescimento das soluções inovadoras parece-nos essencial para o desenvolvimento e crescimento de projetos, podendo estes, encontrar financiamento nas diversas fases do seu desenvolvimento (aliás, inicialmente a IPIS foi criada nesta lógica de ciclo de vida dos projetos a financiar).

Sobre os apoios e a natureza/área das intervenções (nomeadamente em matéria de qualificação de recursos humanos/ capacitação) serem dirigidas para as áreas com maior potencial de impacto na redução dos custos de contexto e da eficiência da administração pública

199. De acordo com a informação do Relatório de Execução EMPIS 2020, das 201 candidaturas aprovadas de CIS cerca de 78% dos projetos realizaram ações de capacitação na área de “marketing, comunicação e angariação de fundos”, 68% dos projetos no domínio da “estratégia e avaliação de impacto”, 52% dos projetos em “estratégia, parcerias e crescimento”, 45% dos projetos optou por incluir capacitação relativamente ao “modelo de criação de valor”, 30% dos projetos realizou ações de “gestão financeira e controlo de risco”, 28% ações de “estrutura, governação, liderança e recursos humanos” e

27% em “gestão de operações e tecnologias de informação”. Tratam-se de áreas de capacitação muito relevantes para a melhoria da eficiência e eficácia das entidades da economia social capacitadas que podem permitir diminuir a dependência de financiamentos públicos (por exemplo, no caso da angariação de fundos), uma gestão mais profissional e, como tal, redução de custos de contexto das próprias entidades e, como tal, da administração pública. Assume, particular relevância neste domínio, a capacitação da “avaliação de impacto”, isto é, conduzir o funcionamento das entidades para uma lógica de resultados, existindo sempre uma preocupação pela eficiência das atividades/ações/operações desenvolvidas no âmbito da intervenção das entidades da economia social. Outras dimensões contribuem de forma significativa para a dimensão de redução de custos, nomeadamente a “gestão financeira e controlo de risco”, a “gestão de operações e tecnologias de informação” e a “estrutura, governação, liderança e recursos humanos”. A componente de “marketing, comunicação e angariação de fundos” poderá ser muito relevante ao nível da diversificação de receitas para o funcionamento da entidade, como forma de se tornar menos dependente de financiamento público, nomeadamente das transferências dos acordos da Segurança Social. A fundamentação dos juízos aqui produzidos resulta do conhecimento técnico acumulado pela equipa de avaliação sobre esta matéria e da própria análise documental sobre constrangimentos organizativos das OES.

200. Assume, particular relevância neste domínio, a capacitação da “avaliação de impacto”, isto é, conduzir o funcionamento das entidades para uma lógica de resultados, existindo sempre uma preocupação pela eficiência das atividades/ações/operações desenvolvidas no âmbito da intervenção das entidades. Outras dimensões contribuem de forma significativa para a dimensão de redução de custos, nomeadamente a “gestão financeira e controlo de risco”, a “gestão de operações e tecnologias de informação” e a “estrutura, governação, liderança e recursos humanos”. A componente de “marketing, comunicação e angariação de fundos” poderá ser muito relevante ao nível da diversificação de receitas para o funcionamento da entidade, como forma de se tornar menos dependente de financiamento público, nomeadamente das transferências dos acordos da Segurança Social.

201. Aliada a esta capacitação já desenvolvida por 188 entidades da economia social, a dinamização de projetos PPI, que procuram ser mais eficazes e eficientes a desenvolver soluções alternativas para problemas sociais, alguns destes projetos com componentes de formação, incrementa o potencial de impacto de redução de custos de contexto e da eficiência da administração pública.

202. Devem ainda, ser mencionados os TIS desenvolvidos, que revelam aportar um nível de poupança relevante quando comparados com as soluções de política pública tradicionais existentes.

Sobre a adequação e dimensionamento dos recursos mobilizados às funções de OI e de gestão a acompanhamento da IPIS

203. Apesar da gestão da EMPIS se revelar à altura das exigências da abordagem de inovação social que pretende disseminar, na sua tripla dimensão de estrutura diretiva, unidade de financiamento e equipas de ativação, pode dizer-se que existe sub-dimensionamento em termos de recursos humanos. Ele é visível na unidade de financiamento²², sobretudo se considerarmos picos de procura como se observaram no instrumento PPI, com reflexos em atrasos de pedidos de adiantamento e de reembolso, já em parte colmatados. O número desses pedidos por técnico atinge nesses picos valores muito elevados. Mas existe também nas equipas de ativação²³, tendo em conta sobretudo a avaliação muito positiva que os *stakeholders* realizam da ação dos ativadores, evidenciando que a ação poderia ser substancialmente reforçada, para além do facto do Alentejo e Algarve terem o mesmo ativador.

²² A unidade de financiamento é composta por 7 elementos e apoio do Secretário Geral dimensão menor a outras unidades de financiamento (ver indicador I2a).

²³ A equipa de ativação é composta por 4 elementos para as 5 NUT II (ver indicador I2a).

Resultados da aplicação da TdM - a transformação de Realizações em Resultados de 1º nível

Grau de operação dos mecanismos contemplados

R1s5 Investidores sociais reconhecem a credibilidade dos processos de capacitação (ver QA1)

R1s6 A capacitação concretizada induz a adesão de OES ao financiamento por resultados (ver QA1)

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de Realizações em Resultados de 1º nível

Grau de verificação dos fatores críticos

F1Rs3 Subvenções globais não reembolsáveis versus financiamento baseado em resultados: as primeiras podem persistir generalizadamente (+ +) (ver QA1)

F1Rs4 Magnitude da falha de mercado no financiamento de OES e do empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada (+ + +) (ver QA1)

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de resultados de 1º nível em resultados de 2º nível

Grau de operação dos mecanismos contemplados

R2s4 A capacitação apoiada induz a adesão de OES ao financiamento baseado em resultados (-) (ver QA2)

Resultados da aplicação da TdM – a transformação de resultados de 1º nível em resultados de 2º nível

Grau de verificação dos fatores críticos

F2Rs2 Fragilidades do mercado de investimento social (+ + +) (ver QA2)

F2Rs3 Magnitude da falha de mercado no financiamento de OES e do empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada (+ + +) (ver QA2)

Síntese da resposta à questão de avaliação:

204. A abordagem à eficiência das intervenções e dos recursos mobilizados pela IPIS foi concretizada por um lado, tendo em consideração as diferentes dimensões de análise que constam do caderno de encargos e, por outro, uma análise dos custos médios das operações dos instrumentos CIS, PPI e TIS. No caso das PPI e TIS, foram analisados valores de poupança potencial decorrentes da implementação de soluções inovadoras face às soluções tradicionais de política pública.

205. Relativamente à questão global de saber se as realizações da IPIS consagram um uso eficiente de recursos, a avaliação conclui existir uma relação positiva entre recursos mobilizados e resultados atingidos, considerando o nível de cumprimento de resultados contratualizados atingidos para a ainda relativamente baixa taxa de execução observada a 30.06.2021. As operações CIS apresentaram um montante médio bastante contido (cerca de 37.024€), não existindo diferenças significativas entre os vários domínios de capacitação, com elevada taxa de cumprimento (85%) dos produtos materiais contratualizados nas operações já encerradas. Atendendo ao custo de cada tipologia de capacitação, considera-se que terá existido preocupação ao nível da eficiência das ações desenvolvidas e bom uso de recursos nas operações CIS. É notória a necessidade de maior investimento do domínio de capacitação “avaliação de impacto”, de acordo, com a complexidade que este domínio implica nas organizações que, habitualmente, não medem o impacto da sua atuação e dos seus resultados. Parte das entrevistas realizadas e o conhecimento da equipa de avaliação sobre esta matéria permitem fundamentar esta ideia de que a avaliação de impacto e as competências técnicas e organizativas para a levar a bom porto constituem elementos essenciais de transformação das OES para um maior foco na inovação social.

206. No caso das operações PPI, o montante médio por operação situa-se em cerca de 246.910€, dos quais cerca de 80.618€ representam o investimento realizado pelo investidor social. A análise de uma amostra de PPI, concluídas e que atingiram os resultados contratualizados, revela um conjunto de soluções eficientes, alternativas e complementares às respostas tradicionais, que dão sinais de geração de poupanças significativas de recursos públicos, confirmando uma das dimensões mais relevantes da inovação social.

207. Na panóplia de TIS; encontramos valores médios bastante distintos, em média, os TIS de reincidência criminal apresentam um valor médio de projeto mais baixo (81.391€) e os projetos relacionados com a exclusão digital de adultos têm valor médio de projeto mais elevado (1.520.732€) que exige um investimento mais significativo ao nível dos recursos (humanos e tecnológicos) a envolver. A equipa de avaliação procedeu à análise dos resultados gerados pelos 4 TIS já concluídos e observou as soluções propostas ao nível deste instrumento apresentam poupanças de recursos públicos muito significativas. Foram igualmente analisados, os TIS que ainda se encontram em execução e, para estes, considera-se que, caso os resultados sejam atingidos, as abordagens inovadoras aos problemas sociais apresentam um grande potencial de poupança de recursos públicos ao Estado.

208. O FIS tem-se revelado um instrumento muito complexo, tendo em consideração o grau de maturidade do ecossistema de empreendedorismo e inovação social em Portugal. A sua longa maturação inicial, associada ao fraco envolvimento de entidades de capital de risco e *Business Angels*, no caso do FIS Capital e o pouco conhecimento das entidades da economia social por parte das instituições financeiras, no caso do FIS Crédito, tem contribuído para a fraca adesão das entidades a este instrumento. No entanto, evidências recolhidas junto de entidades com operações FIS aprovadas revelaram que se trata de instrumento necessário para a prossecução do desenvolvimento do ecossistema de empreendedorismo e inovação social e para a atração de investimento estrangeiro.

209. Assim, com exceção dos recursos alocados ao FIS Crédito, a dimensão financeira e as formas de financiamento adotadas podem considerar-se adequadas aos objetivos típicos de uma abordagem inovadora. Exceção que se verifica também em relação à alocação de recursos entre os diferentes instrumentos de financiamento. A resposta à sub-questão de saber se os recursos foram alocados a áreas com maior potencial de impacto na redução de custos de contexto e da eficiência da administração pública é penalizada pelo facto dos processos de transferibilidade para o mainstream da política pública serem ainda incipientes. Porém, as estimativas de poupanças de recursos públicos que foi possível realizar para amostras de operações PPI e TIS encerradas, permitem concluir que o potencial de alocação de recursos a áreas de maior eficiência da administração pública é elevado, exigindo ações concretas nesse sentido.

4.5. Questão de avaliação nº 5

VALOR ACRESCENTADO EUROPEU

QA5. Qual o valor adicional resultante do uso dos FEEI para apoiar os instrumentos de financiamento da Iniciativa PIS, face ao que seria alcançado ao nível da ação Individual do Estado-Membro?

Entendimento da questão de avaliação

O que está em causa nesta questão de avaliação?

210. Esta QA remete para duas dimensões de análise que deverão marcar a avaliação do VAE dos apoios FEEI à IPIS: (i) analisar em que medida o apoio dos FEEI potencia a eficácia e eficiência das MPIS; (ii) identificar os fatores impulsionadores do VAE presentes nesta Iniciativa.

211. O primeiro domínio de análise remete para a mais-valia que os FEEI trazem à IPIS, caso esta dependesse somente de recursos de política pública, ou seja, de que forma seriam alcançados os resultados da IPIS caso as iniciativas apoiadas não fossem objeto de cofinanciamento comunitário. Este primeiro domínio de análise interliga-se com um segundo domínio de análise: a identificação dos fatores indutores do VAE presentes nesta iniciativa, isto é encontrar nos resultados da IPIS o que pode ser considerado VAE e perceber a influência que pode ter tido a abordagem europeia em termos de inovação social.

212. As seguintes sub-questões de avaliação orientam complementarmente a abordagem: (i) Qual a importância do apoio europeu para a implementação da estratégia de promoção da inovação social e dos seus instrumentos? (ii) Qual o contributo do referencial europeu de financiamento ao nível da eficácia, eficiência, complementaridade e alavancagem de recursos para o desenho da estratégia e dos instrumentos definidos, considerando o seu grau de inovação e de experimentação? (iii) Qual seria a intensidade e a configuração da política pública em matéria de inovação social e de estímulo às soluções e modelos de intervenção inovadores sem o concurso do financiamento comunitário? (iv) Que consequências seriam geradas se o financiamento comunitário fosse interrompido.

213. A abordagem à QA mobiliza também a TdM, sobretudo através de duas dimensões de análise: (i) a da relação entre o impulso dos fundos no contexto de partida para a formatação da IPIS; (ii) a valorização da sua proposta e a do efeito transformador potenciado ao nível do ecossistema social por via da aplicação dos Fundos Estruturais.

214. Por outro lado, a partir do momento em que a QA nº 5 remete também para as análises de eficácia, eficiência e impacto, compreende-se que a TdM percorra transversalmente a abordagem à QA. Porém, dada a natureza de inovação e experimentação que a IPIS e as MPIS representam, o VAE pode remeter de modo relevante para a transformação de atividades em realizações. É nessa fase que a influência do modo como a abordagem da inovação social é valorizada pela Comissão Europeia²⁴, designadamente em termos de instrumentos financeiros e a ação do BEI em termos de financiamento do empreendedorismo social (criação da incubadora IRIS em Amarante sob os auspícios desta instituição) se projetam na operacionalização da programação.

Principais resultados obtidos

215. O modo como esta abordagem da inovação social associada a uma lógica de financiamento baseado em resultados é acolhida na programação foi em grande medida favorecida pelo investimento de conhecimento, investigação e relacionamento institucional que já existia em Portugal na sequência do trabalho desenvolvido pelo Instituto de Empreendedorismo Social (IES) – Social Business School, da Gulbenkian, que em 2014 criou um grupo de trabalho para o investimento social com diversos especialistas na matéria que desenvolveram propostas para o desenvolvimento da inovação social em

²⁴ Ver, por exemplo: European Commission (2013). Guide to Social Innovation. February, Bruxelas; European Commission (2018). ESF PERFORMANCE AND THEMATIC REPORTS - THE ESF SUPPORT TO SOCIAL INNOVATION FINAL REPORT. Abril. Fondazione Giacomo Brodolini. Bruxelas

Portugal, do LIS -Laboratório de Investimento Social (hoje MAZE), Social Finance (entidade pioneira em TIS) e a experiência do INSEAD. Nestas condições e considerando que o financiamento via OGE viria provavelmente associado a um modelo de financiamento da intervenção social mais rígido e tradicional, pode concluir-se que o recurso aos FEEI tornou possível o avanço para uma experimentação de metodologias de inovação social que dificilmente teria lugar num contexto de continuidade de modelo de financiamento.

216. Esta relação entre uma abordagem que emerge na União Europeia ²⁵ou, pelo menos, em alguns países da União com a dinâmica de abordagem que germinava então em Portugal constitui o contexto que leva à sua introdução na programação 2020, que não pode ser considerada uma simples extensão da abordagem EQUAL, até porque o próprio conceito de inovação social que inspira as duas abordagens não é a mesma. Este encontro entre um impulso exógeno (o da União Europeia) e uma dinâmica de investimento e preparação para a implementação da abordagem é um elemento marcante na identificação do Valor Acrescentado Europeu (VAE) associado a esta componente da programação. Ela está presente também no processo que conduz à criação da EMPIS, embora a esta última possa associar-se o aspeto muito positivo de conseguir introduzir adaptações ao quadro inicial de pensamento que foi necessário assegurar para responder a particularidades do contexto de aplicação a Portugal. Essa dinâmica de influência está também presente nos desenvolvimentos que, entretanto, se verificaram em matéria de formação e investigação, das quais se destacam a criação da cátedra de inovação social na Universidade Católica e a recente criação na Nova Business School da Cátedra do Espaço Europeu de Investigação (European Research Area- ERA).

217. Foi este contexto de VAE claro que conduz à programação da IPIS como uma solução pioneira que alocou 150M€ de FSE para apoiar projetos experimentais que permitem o desenvolvimento de soluções inovadoras para responder a problemas sociais, complementares às respostas tradicionais, com o objetivo de estimular a inovação e o empreendedorismo social.

218. Nesta medida, obviamente o efeito recursos FEEI (FSE) é determinante na emergência da abordagem inovação social. Sem a alocação de recursos na programação e o seu acolhimento por diferentes PO, a abordagem inovação tardaria a emergir e a ser implementada, ideia que é corroborada pela generalidade dos testemunhos obtidos no processo de auscultação. Ou seja, temos aqui um inequívoco contributo de VAE. É a dotação alocada à IPIS e a sua mobilização por diferentes PO não na totalidade dos instrumentos de política, mas com particularidades em cada um dos PO que determina a emergência da abordagem, por mais se possa dizer que a abordagem “estava no ar”, pelo menos em determinados círculos de produção de conhecimento e de relacionamento com as OES.

219. Porém, a confirmação desse VAE não é imediata e comum a todos os instrumentos de intervenção desenhados na IPIS. A aplicação da abordagem ao contexto nacional não se fez sem dificuldades de adaptação, resultantes de fragilidades do tipo: (i) constrangimentos organizacionais e de gestão de uma grande parcela do universo de OES; (ii) fragilidade e incipiência do mercado de investimento social privado apesar das matérias da responsabilidade social corporativa se encontrarem em crescimento sobretudo nas grandes empresas; (iii) fragilidade do sistema financeiro em matéria de instrumentos de capital; (iv) dificuldades do setor bancário reconhecer o setor da economia social como universo segmentável e credível para a atribuição de crédito; (v) inexperiência nacional no financiamento por resultados (introduzido pelo próprio PT 2020) e na mobilização de instrumentos financeiros não

²⁵ Vejam-se por exemplo: (i) Comissão Europeia (2019), Conclusões da Conferência Internacional Opening up to an ERA of Social Innovation; (ii) Comissão Europeia (2017), Visions and trends for Social Innovation in Europe; (iii) European Commission (2014) – Social Innovation – a decade of changes; (iv) European Commission (2011), Empowering people, driving change - Social Innovation in the European Union; (v) Heidelberg University, Max-Weber-Institute for Sociology Centre for Social Investment (CSI), “Financing Social Innovation - International evidence”, 2021.

reembolsáveis para a programação de FEEL.

220. Nessa medida, a possibilidade do número de operações TIS ser aumentado para além das 18 operações já aprovadas e toda a implementação do FIS constituem aspetos em que a concretização do potencial de VAE estará mais condicionado, na medida em que esses instrumentos são os que melhor representam as particularidades de contexto atrás referidas. Trata-se de reconhecer que existe VAE potencial longe ainda de estar plenamente concretizado. Nessa medida, são particularmente relevantes medidas de gestão assumidas pela EMPIS, que podem considerar-se essenciais para que o potencial de VAE se concretize. É o caso da criação no âmbito da estrutura organizacional da EMPIS da equipa técnica de ativação, um elemento diferenciador no contexto do financiamento comunitário, que com a sua atuação territorializada conseguiu alcançar a proximidade necessária junto das organizações da economia social para impulsionar a procura e ajudar a transformar projetos que eram respostas tradicionais em IIES. A função acompanhamento tem vindo em sucessivas programações a ser esvaziada, perdendo-se por essa um instrumento ao serviço da melhoria da qualidade das operações aprovadas.

221. Cerca de 88% das entidades com candidaturas aprovadas que responderam ao questionário confirmam que tiveram algum contacto com um ativador regional e reconhecem a elevada importância de ter esse acompanhamento. Ou seja, com o apoio dos FEEL foi possível criar condições para que o VAE fosse concretizado junto dos promotores de operações, para além da IPIS ter vindo suprimir uma lacuna no apoio financeiro (e não só) dos projetos de inovação social, colocando esta temática na agenda das políticas públicas. A sua natureza experimental, tem naturalmente evoluído ao longo da sua implementação, através das dinâmicas criadas em torno do tema da inovação social e do envolvimento de um número de atores muito significativo que tem permitido capitalizar ligações criadas.

222. A evidência mais significativa de que sem recurso aos FEEL os projetos não se desenvolveriam é os cerca de 70% dos inquiridos com projetos não aprovados que admitem que o projeto candidato não se concretizou e os 72% dos mesmos inquiridos que pensa voltar a apresentar uma nova candidatura ao PIS.

223. Outro elemento de VAE a registar é o desenvolvimento de um ecossistema de inovação e empreendedorismo social com o envolvimento de um conjunto vasto de investidores sociais públicos e privados. A grande adesão dos municípios foi fundamental para o desenvolvimento deste ecossistema, cerca de metade dos municípios do continente são investidores e viram na IPIS uma oportunidade para responderem de uma forma inovadora aos problemas sociais do seu território, ao mesmo tempo que procuram sensibilizar as empresas locais para esses problemas sociais incentivando o investimento social. Embora possa concluir-se que se trata de uma questão de impacto, a presença dos FEEL criou oportunidades e estímulos para uma maior densidade e diversidade colaborativa e isso é, na nossa perspetiva, um elemento de VAE. A emergência do investimento social público municipal pode ser entendida como uma resposta à fragilidade do investimento social privado, mas também como uma forma que os municípios encontraram de melhor contratualizar e concertar políticas sociais com entidades da administração central.

224. Uma outra dimensão de VAE é claramente o reforço do universo das incubadoras sociais e de inovação social, alargando o ECSIES e sobretudo abrindo novos espaços de impulso, enquadramento e orientação do empreendedorismo social e reforçando laços entre estes e o velho mundo da economia social.

225. Em linha com a evidência de que o VAE está também presente no alargamento do ECSIES que os apoios MPIS vieram permitir, está o desenvolvimento de práticas colaborativas com outras entidades (municípios, associações e empresas na sua maioria) que é admitido pela esmagadora maioria dos inquiridos com candidaturas aprovadas que responderam ao inquérito (99%). O sentimento de pertença a um ecossistema de inovação e empreendedorismo social é admitido por 90% dos inquiridos, o que constitui um dado algo surpreendente – o ECSIES é ainda incipiente mas o sentimento de pertença é

elevado para os que nele se integram por via da IPIS, sugerindo a existência de um efeito-clubes que as MPIS vieram intensificar.

226. Quanto às expectativas de que o VAE se traduziria também em melhorias de consistência do sistema de financiamento da inovação social, a avaliação concluiu que o contributo do sistema bancário e do sistema financeiro para a alavancagem do investimento social e robustecimento do ECSIES foi menos conseguido, comprometendo tais expectativas. Até ao momento, as entidades bancárias são os atores do ecossistema de inovação e empreendedorismo social menos envolvidos, sendo necessário tempo para que o Banco Português de Fomento possa concretizar o trabalho de sensibilização para que as entidades financeiras compreendam melhor as entidades da economia social. O potencial existe e isso foi reafirmado pelos investidores sociais que participaram no *focus group* que os envolveu: existe uma capacidade crescente de investimento por parte das empresas, no âmbito da responsabilidade social corporativa, em projetos ligados a domínios como tecnologias ao serviço da educação, inclusão e melhoria de vida das pessoas. Esta conclusão respeita sobretudo a condições de aprendizagem que são úteis para um novo ciclo de programação e porque configuram vulnerabilidades do contexto português relativamente a orientações europeias que vão no sentido de uma mais intensa utilização de instrumentos financeiros.

227. A análise de projetos aprovados no âmbito da IPIS permite ainda concluir acerca do contributo dos FEEI para escalar alguns projetos desenvolvidos. Um bom exemplo desta evidência é o trabalho realizado pela Área Metropolitana do Porto (AMP) que, desde 2013, tem investido na área da Inovação e Empreendedorismo Social, com uma estratégia clara e diferenciadora, assumindo claramente o compromisso de desenvolver o ecossistema de inovação social metropolitana, investindo no desenvolvimento de alguns projetos-piloto no território, como ColorADD, No Poupar é que está o ganho, Transformers. Outro exemplo é fornecido pelos projetos criados fora do âmbito da IPIS, projetos vencedores dos prémios BPI La Caixa e da Fundação António Manuel de Mota cujas entidades promotoras foram incentivadas a apresentar candidatura à IPIS e viram essa candidatura concretizada e aumentaram a sua área de intervenção. Apesar desses esforços, o ecossistema em formação na AMP não é ainda um ecossistema verdadeiramente intermunicipal, já que as dinâmicas anteriormente referenciadas se inscrevem sobretudo em lógicas de intervenção social municipal, em linha com o crescente papel observado dos municípios como investidores sociais. No caso do estudo de caso realizado na região Centro, mais propriamente na área de Coimbra-Penela, é importante assinalar que a emergência do ECSIS local gira fortemente em torno de uma instituição como o Instituto Pedro Nunes com larga participação em projetos europeus.

228. Finalmente, o impacto sistémico potencial associado ao VAE da IPIS poderá ser substancialmente alargado com a intensificação da transferibilidade dos resultados da abordagem inovação social. Com a exceção da alteração ao Programa de celebração/desenvolvimento de respostas sociais, que estabelece acordo com a Segurança Social para o financiamento de IPSS, Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho (art. 3º, pt 4, g) que consagra a possibilidade da Segurança Social financiar projetos que tenham sido aprovados pela PIS (para além das soluções tradicionais) podendo dar-lhe escalabilidade, a avaliação registou em entrevistas com entidades públicas representadas em operações aprovadas de TIS com elevado cumprimento de resultados contratualizados existirem condições favoráveis a uma maior aproximação entre a EMPIS e essas entidades para explorar condições de transferibilidade.

229. As insuficientes condições de transferibilidade dos resultados da inovação social, que se verificam inclusivamente no instrumento em que a presença de uma entidade pública responsável pela política abrangida, como é o caso dos TIS, geram o risco do VAE se traduzir numa relação preferencial e direta da experiência com a União Europeia, sem contudo gerar impacto sistémico nas políticas públicas e na abordagem dos problemas sociais em Portugal.

230. Sob a forma de tabela, documenta-se de seguida os resultados da aplicação da TdM a esta QA:

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

ATIVIDADES EM REALIZAÇÕES :MECANISMOS	INDICADORES ASSOCIADOS
<p>Rz1 A robustez e continuidade do conhecimento refletem-se na estruturação da EMPIS e na concretização de instrumentos de gestão em linha com os beneficiários e destinatários potenciais identificados (+++) Não há propriamente uma continuidade face ao legado EQUAL, mas antes o resultado de um impulso comunitário que se conjugou com uma dinâmica preexistente de investigação, conhecimento e relacionamento institucional com algumas OES que a EMPIS capitalizou e adaptou posteriormente.</p>	<p>I1 Evidência de continuidade de pensamento na EMPIS sobre a inovação social designadamente face ao legado da EQUAL (A evidência encontrada aponta para que a abordagem da inovação social que marca a ação da EMPIS se afasta da abordagem EQUAL e valoriza outras influências e escolas de pensamento e sobretudo a experiência do Reino Unido. Desde ponto de vista parece ter havido alguma descontinuidade e início de uma trajetória).</p>
<p>Rz2 Eficácia do recrutamento de quadros técnicos em termos das competências procuradas (+ + +) Com evidências de subdimensionamento (unidade de financiamento e equipas de ativação), o recrutamento realizado foi eficaz sobretudo pela possibilidade de incorporação de elementos com experiência de gestão de FEEI</p>	<p>I2a Estrutura comparativa e de competências da estrutura técnica da EMPIS relativamente a outras estruturas técnicas de PO Equipa técnica de 15 elementos Sub-dimensionamento comparativo da unidade de financiamento (1 + 7 elementos) e das equipas de ativação (4 elementos) para cinco regiões.</p>
<p>Que Rz3 Sensibilização de autoridades do PT 2020 e das entidades responsáveis pelas políticas públicas sociais, com acautelamento das condições de coerência externa com outros instrumentos de políticas públicas sociais (- -) Mecanismo não operante, constituindo um dos aspetos menos conseguidos da IPIS.</p>	<p>I3a Evidência de produção legislativa e regulamentar sobre a introdução da abordagem inovação social nas políticas sociais Uma evidência encontrada na área da Segurança Social I3b. Evidência de que as MPIS tenham gerado sinergias e desenvolvimentos com projetos/iniciativas já existentes envolvendo entidades públicas e privadas Alguma evidência de relacionamento com projetos apoiados por algumas Fundações no âmbito de prémios prestigiados na área da Economia Social, caso da Fundação La Caixa e Fundação Manuel António da Mota e da própria ação pioneira da Fundação Calouste Gulbenkian nesta matéria.</p>
<p>Rz4 O apetrechamento técnico-científico da EM permite ajustar a programação à procura potencial, com a construção associada de competências (+ +) Ver QA1</p>	<p>I2a Estrutura comparativa e de competências da estrutura técnica da EMPIS relativamente a outras estruturas técnicas de PO I2b. Nº de elementos da equipa técnica alocados a atividades de gestão financeira 1 secretário técnico e 7 técnicos superiores I2c. Competências-de aprendizagem ou formação específica adquiridas ao longo do processo de implementação Lista de formações realizadas já referidas QA1.5 da eficiência</p>

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

	<p>I2d Nº de elementos da equipa técnica envolvidos na preparação de elementos operativos (avisos, formulários, grelhas de análise e respetivos critérios de admissibilidade,...) A equipa técnica de financiamento não teve envolvimento direto, os elementos operativos são preparados ao nível das AG e comissão diretiva EMPIS</p> <p>I2e Nº de procedimentos de gestão financeira e de recursos humanos criados pela estrutura de gestão Não dispomos de evidências para o cálculo do indicador</p>
FATORES CRÍTICOS	INDICADORES ASSOCIADOS
<p>Frz2 Falha de mercado no financiamento de OES e empreendedorismo social: demasiado significativa para a dimensão de intervenção pública programada (? ? ?) Ver QA1</p>	<p>I4a Nº de projetos candidatados por OES e respetivos montantes por instrumento face à programação CIS – 201 operações no valor total aprovado 7,3M€ PPI – 356 operações no valor total aprovado – 87,9M€ (dos quais 28,7M€ de investimento social) TIS - 18 candidaturas no valor total aprovado de 8,9M€</p>
	<p>I5c Recursos financeiros alocados ao FIS em % das necessidades líquidas de financiamento de OES (Indicador não calculado dada a inexistência de informação sobre as necessidades líquidas reportadas a período homólogo)</p>
	<p>I7 Nº e peso de investidores sociais envolvidos em candidaturas em relação a universos globais conhecidos (Indicador não calculado dada a inexistência de informação relativa aos universos globais)</p>
<p>Frz3 Timings de implementação da programação: sequência lógico-temporal dos instrumentos pode ser comprometida (- - -) Ver QA1</p>	<p>I9b Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Crédito Data 1º aviso Capacitação – 03/2017 e Data 1º aviso FIS Crédito - 07 setembro 2020 a 30 junho 2023</p>
	<p>I9c Nº de meses que mediou entre a publicação do 1º aviso referente ao instrumento capacitação e a publicação do 1º aviso do FIS Capital Data 1º aviso Capacitação – 03/2017 e Data 1º Aviso FIS Capital - 2 abril 2019 a 29 dezembro 2023</p>
	<p>I9d Evidência recolhida sobre timing ajustado entre a publicação de avisos para a capacitação e avisos</p>

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

	1º aviso CIS – 03/2017 / 1º aviso PPI – 06/2016 / 1º aviso TIS – 07/2016
RESULTADOS 2º NÍVEL – IMPACTOS: MECANISMOS	INDICADORES ASSOCIADOS
MI1 Incremento das práticas colaborativas no ecossistema de inovação e empreendedorismo social (+ +) Ver QA2	I53a Resultados de entrevistas qualitativas em matéria de percepção e reconhecimento do ecossistema de inovação e do papel dos FEEI na sua construção I56 Identificação de projetos comuns envolvendo OES e novos Empreendedores Sociais
MI2 Fortalecimento das componentes mais frágeis do ecossistema: OES inovadoras, empresas de consultoria, investidores sociais, empresas interessadas nos princípios e valores da ES (+ -) Ver QA2	I57 Projetos de <i>Start-up's</i> apoiados de empreendedorismo social com atividade na prestação de serviços às OES I55a Indicadores das incubadoras de empreendedorismo social relativamente à avaliação de necessidades sociais respondidas pelos projetos das OES
MI3 Avanços consolidados na redução da falha de mercado do financiamento à IS e ao ES (- - -) Ver QA2	I54 Evolução do mercado de investimento social I59 Registo de apoio filantrópico de entidades bancárias à inovação social na perspectiva da responsabilidade social corporativa (análise de relatórios de sustentabilidade de instituições bancárias).
MI4 Demonstração de resultados na abordagem inovadora a determinadas políticas públicas (- - -) Ver QA2	I60 Peso da despesa pública em apoios sociais subordinados à lógica da inovação social relativamente ao orçamento público anual por domínio de política pública após a implementação da IPIS
FATORES CRÍTICOS	INDICADORES ASSOCIADOS
FI1 Efeito pedra no lago: massa crítica de implementação dos instrumentos de programação insuficiente para implicar a generalização de impactos (+ + +) Ver QA2	I63 Dimensão total dos apoios MPIS aprovados Cerca de 104M€ aprovados
FI2 Reduzida expressividade de efeitos de demonstração: deficiências de comunicação de boas práticas (+ +) Ver QA2	I61 Nº de ações de comunicação realizadas com divulgação de boas práticas Os projetos mais representativos do ponto de vista da abordagem inovação social e particularmente os que se designam de projetos-estrela têm sido objeto de divulgação, podendo ser entendidos como divulgação de boas práticas. I58 Identificação de referências ao empreendedorismo e à inovação social na comunicação social

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

	As referências ao empreendedorismo e inovação social são na sua grande maioria de pendor institucional.
FI3 Ausência de cultura comum de ecossistema (+ -) Ver QA2	I53b Nº e % de entidades inquiridas que afirmam não se sentir integradas num ecossistema de inovação social 90% das entidades inquiridas considera que a sua entidade faz parte do ecossistema de inovação e empreendedorismo social
FI4 Riscos de que a inércia de formulação e implementação de políticas públicas sociais penalize a avaliação dos projetos contratualizados configurarem novas respostas a problemas sociais (+ +) Ver QA2	I60 Peso da despesa pública em apoios sociais subordinados à lógica da inovação social relativamente ao orçamento público anual por domínio de política pública após a implementação da IPIS A ainda reduzida recetividade revelada pelas entidades de políticas públicas com participação em TIS torna este indicador inútil e sem expressão quantitativa.
FI5 Continuidade do sistema de subvenções não reembolsáveis sem exigência visível de resultados (+ + +) Ver QA2	I62 Rácio Apoios MPIS/Apoios sociais com subvenções não reembolsáveis no POISE Não calculado, por inexistência de informação credível relativa ao denominador do indicador.

Síntese da resposta à questão de avaliação:

231. Tendo em conta o nível de cumprimento de resultados contratualizados já evidenciado pelo ainda relativamente reduzido número de operações MPIS encerradas e com saldo validado, contextualizado pela ainda baixa taxa de execução registada em 30.06.2021, particularmente visível nos CIS e nos TIS encerrados, a avaliação de impactos realizada nas QA 2e 3 e as estimativas de poupança de recursos públicos realizadas para os TIS e algumas PPI encerrados, a IPIS tal como está a ser implementada representa uma clara evidência de VAE. Ou seja, sem o contributo dos FEEI, neste caso do FSE, com uma alocação de recursos financeiros proporcionada à experimentação de uma nova abordagem, a dinâmica preexistente de investigação, produção de conhecimento e relacionamento institucional com parte do universo das OES não teria sido potenciado e necessitaria de muito mais tempo para ir impondo o potencial da nova abordagem. Existe assim valor adicional resultante do uso do FSE. Neste caso, é a possibilidade de implementação de respostas inovadoras e alternativas a problemas sociais que está na base de uma futura modernização e capacitação da administração pública. No entender da avaliação, o modo como a EMPIS concebeu e tem adaptado a programação da IPIS a particularidades do contexto nacional em matéria de constrangimentos organizacionais e financeiros das OES, fragilidade do mercado de investimentos social privado e incipiência do sistema bancário e financeiro em matéria de abordagem à economia social, constitui uma fórmula inteligente de tirar partido da combinação atrás referida, impulso europeu e valorização de capacidade já existente de investigação, produção de conhecimento e relacionamento institucional com algumas OES.

232. Pode, assim, concluir-se que o efeito-recursos financeiros FEEI (FSE) é assim determinante para justificar a existência da abordagem inovação social na programação 2020, sem a qual as políticas públicas em Portugal tardariam em assumir tal abordagem, mesmo que não generalizadamente assumida pelos PO do PT2020. Complementarmente, a intervenção da EMPIS tem-se revelado um elemento muito positivo ao serviço da concretização do potencial de VAE, sobretudo através do funcionamento das equipas de ativação, com grande proximidade ao terreno e contribuindo, com reconhecimento generalizado de *stakeholders* inquiridos, para a dissipação de problemas gerados pela novidade e complexidade do próprio conceito e dos principais instrumentos e adaptando a programação ao contexto institucional e empresarial prevalecente na economia social em Portugal.

233. Embora limitado a dois avisos autónomos e sujeito a alguns atrasos administrativos, os processos de capacitação (operações CIS) exerceram um papel relevante na divulgação de princípios fundamentais da abordagem inovação social, sobretudo pela recetividade evidenciada a produtos de capacitação fortemente identificados com as exigências da abordagem, contribuindo assim para a sua progressiva disseminação e mitigação do fator novidade.

234. As estimativas que foi possível elaborar de poupanças de recursos públicos nos TIS já encerrados (que reúnem alguns projetos-estrela do conjunto de 18 operações já aprovadas), combinada com estimativas também realizadas para algumas PPI, permitem concluir que a dimensão do impacto dessas poupanças representará um importante fator de divulgação do VAE implícito nesta abordagem, para além de representar uma via promissora para negociar junto de algumas entidades públicas alguns ensaios-piloto de transferibilidade que podem, aliás, ser cofinanciados num novo ciclo de implementação de MPIS.

235. A excelente recetividade que o investimento municipal revelou ao potencial de intervenção do investimento social, se bem que possa ser também entendido como um indicador da falha de mercado em matéria de investimento social privado, representa um importante fator de divulgação da abordagem inovação social nos territórios, contribuindo para novas agendas de política social municipal, que podem ser aliás bastante reforçadas se a descentralização das políticas sociais continuar o seu rumo.

236. Ao contrário do observado noutras dimensões do financiamento FSE em Portugal, o impacto sistémico do VAE das MPIS no sistema de políticas públicas em Portugal é ainda muito inexpressivo,

devido às difíceis condições de transferibilidade e réplica de resultados para o interior das políticas públicas que lidam com os problemas sociais abordados pela IPIS. A resolução do problema implica atenção particular ao modelo de participação de entidades públicas nas operações TIS e um trabalho de demonstração junto de entidades públicas em torno dos resultados das PPI. Ou seja, os fatores indutores de VAE associados à IPIS decorrem da emergência de respostas inovadoras e alternativas a problemas sociais, embora o impacto sistémico desse VAE das MPIS no sistema de políticas públicas esteja ainda dependente de trabalhar a transferibilidade de soluções.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

237. Este capítulo é apresentado em dois tempos: primeiro, realiza-se uma apresentação do enunciado das conclusões e, segundo, sob a forma de tabela onde se inscrevem as seguintes colunas:

- Formulação sucinta da conclusão;
- Enunciado das recomendações, se for caso disso, que lhes correspondam;
- Destinatários responsáveis pela implementação da recomendação;
- Entidades que devem tomar conhecimento da recomendação.

238. As conclusões formuladas estão organizadas em dois grupos: (i) conclusões de âmbito geral que atravessam o processo de avaliação como um todo, isto é, incorporando uma síntese de todas as questões de avaliação e (ii) conclusões que acompanham de perto os resultados da abordagem às questões de avaliação. Resta dizer que os resultados do processo de inquirição podem ser considerados como um conjunto autónomo de conclusões (ver anexo), embora o seu contributo seja muito relevante como fundamentação de algumas dimensões da avaliação.

239. Como avaliação baseada na teoria que é, a avaliação das medidas de promoção da inovação social foi objeto de um fortíssimo investimento em recursos e tempo na elaboração da Teoria da Mudança (TdM) que a suporta, mas também no esforço realizado de fazer aplicar essa TdM na abordagem de todas as questões de avaliação. A complexidade dessa aplicação implica alguma densidade de texto, já que se conseguiu avançar bastante na quantificação dessa TdM.

5.1. Enunciado das principais conclusões

Conclusões de âmbito geral

240. A IPIS e as MPIS implementadas representam um caso muito particular e bem-sucedido de forte investimento a montante da sua programação, não só em termos de investimento conceptual e de investigação, mas também de trabalho de sensibilização prévia de *stakeholders* pertencentes ao vasto universo da economia social, pelo menos como ele é tipificado nas sucessivas Contas Satélites já publicadas e em inúmeros estudos de diagnósticos da economia social disponíveis e que esta avaliação teve em devida conta. Claro que como é, por vezes, frequente, nem sempre o choque desses investimentos conceptuais e de afinamento de abordagens mais inovadoras com a lógica pura e dura da programação de FEEI e com o aparato burocrático-administrativo que os gerem em Portugal permite conservar todo o capital de conhecimento que foi possível reunir na antecâmara da programação propriamente dita. A IPIS não será exceção a essa tendência, mas a avaliação pode desde já concluir que algumas ideias que se terão perdido na transição para a lógica da operacionalização não só estão longe de ser generalizadas, como em alguns casos resultam de uma adaptação necessária e até justificada a condições concretas de implementação não necessariamente previstas nos investimentos iniciais de preparação.

241. Para a evidência de que a IPIS capitalizou fortemente o investimento conceptual e relacional que foi realizado contribui fortemente, segundo a avaliação, o papel desempenhado pela EMPIS, integrando nesta conclusão a sua própria evolução em termos de composição e estrutura técnica de suporte, não ignorando também a evolução que experimentou do ponto de vista do seu enquadramento na estrutura da decisão política, percorrendo pelo menos três modelos de articulação com a decisão política, até à sua integração atual no Planeamento. A EMPIS assumiu, simultânea e coerentemente, um papel muito positivo de valorização e capitalização de conhecimento adquirido através do referido investimento antes da programação (visível por exemplo no modo como o corpo central de instrumentos CIS, PPI e TIS foram programados) mas também de adaptação do referencial ao universo de OES e seus constrangimentos em Portugal e aos contextos de partida em matéria de investimento social (visível,

por exemplo, da longa negociação da programação do FIS), de intensidade colaborativa pré-existente, de incubadoras sociais e de financiamento à inovação social. Esta conclusão é amplamente corroborada pela auscultação realizada junto de *stakeholders* (inquérito, entrevistas e painéis de discussão), os quais reconhecem o empenho e investimento da EMPIS e valoram principalmente a boa prática de se tratar de uma iniciativa com equipas de ativação de proximidade ao terreno (independentemente do interesse e necessidade na sua extensão). Assim, cerca de 61% dos inquiridos com operações aprovadas refere ter tido contacto com o ativador regional, com 65,5% a indicar o esclarecimento de dúvidas relativas à submissão de candidatura a razão desse contacto. Além disso, 85% dos que tiveram esse contacto referem a importância do mesmo. É importante notar que esta valoração é realizada, registando-se simultaneamente uma apreciação que anota negativamente custos burocrático-administrativos no processo de implementação das operações (reembolsos, justificações de não elegibilidades, etc.). No entender da avaliação, a IPIS é assim um dos raros casos em que a função acompanhamento (tão relevante nos primeiros Quadros Comunitários) está presente, é ativa e é reconhecida como algo de essencial pelos *stakeholders*, constituindo uma das suas singularidades que deve ser equacionada como boa prática a escalar.

242. Entre as matérias em que a operacionalização da IPIS ficou aquém do que era esperado a partir dos investimentos de preparação atrás assinalados, a ainda incipiente implementação do FIS é talvez a expressão mais saliente dessa perda. Não só a procura revelada no FIS Crédito constitui uma fraca repercussão de todo o investimento na negociação do instrumento de dívida, aliás evoluindo para uma modalidade de crédito com garantia mútua que constitui a modalidade em que a gestão de Fundos tem mais experiência em Portugal, como a implementação do FIS Capital embora mais dinâmica do que a do FIS Crédito acabou por afastar-se em grande medida das ideias iniciais que animaram a antecâmara da IPIS. Claro que ambos os casos podem ser considerados exemplos de necessidade de adaptação a contextos de implementação provavelmente mais adversos do que o inicialmente antecipados: entidades bancárias bastante relutantes em reconhecer o potencial de mercado nas OES e uma realidade de sistema financeiro de instrumentos de capital em Portugal bastante incipiente. Também no caso do TIS há espaço de afinamento na aproximação entre a bondade conceptual do instrumento e as condições de implementação da programação, matéria abundantemente comentada por promotores de operações TIS aprovadas.

243. IPIS confirma-se inequivocamente como um exemplo bem conseguido de iniciativa destinada a disseminar uma abordagem inovadora na abordagem aos problemas sociais, conseguindo no corpo central dos seus instrumentos de intervenção, CIS, PPI e TIS, particularmente nos dois primeiros, resultados que estão em linha com o esperado para uma programação inovadora. Ao contrário do que a avaliação pensou inicialmente, e que transparece da proposta original de alguns indicadores, a confirmação do papel de disseminação dessa abordagem inovadora não pode ser medida ou fundamentada pelo peso das OES recetivas às MPIS no universo total das OES tal como ele é quantificado pela Conta Satélite. O alargamento da intensidade colaborativa, a existência de ações de demonstração de operações encerradas com cumprimento de resultados contratualizados e o escalamento de resultados constituem opções mais relevantes. Para a dotação financeira da IPIS, esse critério seria não só injusto como não teria em conta que o salto de uma intervenção mais tradicional na economia social para uma outra que respeite as exigências do conceito (evolutivo) de IIES é um salto de grande envergadura e que vai exigir uma mais forte massa crítica de efeitos de demonstração. Assim, mais do que o peso no universo das OES (efeito pedra no lago), importa sim valorizar futuramente a importância de ações de demonstração e de comunicação sobre os resultados alcançados por operações que constituam as melhores práticas.

244. A taxa de rejeição de operações por não cumprirem o critério de admissibilidade do estatuto de IIES é nos três instrumentos principais relativamente baixa, 10%, e tudo indica que esteja mesmo a diminuir. Essa taxa de rejeição é logicamente mais elevada no caso das operações FIS, o que vem

corroborar a conclusão da avaliação de que ao FIS constitui a dimensão de programação mais incipiente da IPIS, força sobretudo da dificuldade em superar os custos de contexto bancário e de sistema financeiro de instrumentos de capital. A análise realizada pela equipa de avaliação de memórias descritivas de operações aprovadas evidenciou que aquela baixa taxa de rejeição atrás referida corresponde a uma boa compreensão por parte dos promotores das operações aprovadas dos critérios de atribuição daquele estatuto. A diversidade temática de problemas sociais encontrada nessa análise mostra uma abrangência apreciável de problemas sociais, constituindo uma evidência indireta dessa compreensão. O facto dessa taxa de rejeição ser mais elevada no FIS Capital é também coerente, já que estamos a falar em alguns casos de PME que tiveram o seu primeiro contacto com a realidade da economia social.

245. Embora o número de operações encerradas e com saldo validado não cubra ainda uma massa crítica suficiente de operações aprovadas e as taxas de execução registadas a 30.06.2021 fossem ainda relativamente baixas, o grau de cumprimento de resultados contratualizados é promissor. Mais elevado no caso dos processos CIS, esse resultado permite entender como válida a aposta nas medidas de capacitação. Mas ainda que tendo em conta os valores um pouco mais baixos de cumprimento para TIS e PPI, os resultados alcançados evidenciam que a lógica de apoio baseado em resultados deve ser considerada uma dimensão de capacitação.

246. A evidência recolhida, sobretudo a que envolveu mobilização de dados provenientes da experiência da EMPIS (Comissão Diretiva, Unidade Técnica de Financiamento e Equipas de Ativação), o testemunho qualitativo de *stakeholders* envolvidos nos painéis de discussão e os resultados do inquérito realizado (uma triangulação típica) permite concluir que foi possível vencer resistências decorrentes da novidade e hermetismo da linguagem e terminologia associadas à inovação social (mais de 65% dos inquiridos declara-se satisfeito com ou muito satisfeito com a clareza dos avisos e dos critérios de seleção e elegibilidade de operações e com a clareza da informação prestada; 97% dos inquiridos declara que o significado da abordagem da inovação social é bastante claro ou claro), tirando partido da receptividade inicial às ações de comunicação e divulgação que envolveram mais de 2.500 entidades da economia social. Também aqui o papel das equipas de ativação deve ser salientado como essencial para vencer junto do terreno das OES essa barreira da linguagem e dos conceitos. Não pode também ignorar-se que quando se fala de inovação, e a inovação social não é exceção, há sempre que considerar formas mais incrementais e formas mais disruptivas. Seria estranho que, sendo a economia portuguesa mais rica em processos incrementais de inovação, em matéria de inovação social sucedesse o contrário. Por isso, no entender da avaliação, a sensibilização do universo da economia social para a inovação social tenderá também a processar-se predominantemente por via de inovação incremental, estabelecendo um bom equilíbrio entre inovação nas OES incumbentes e inovação nas entidades emergentes, designadamente os novos empreendedores sociais que se apresentam como empresários em nome individual ou sob a forma de PME já constituídas.

247. Ainda no plano das conclusões de carácter geral, a transferibilidade e potencial internalização da abordagem inovação social e dos seus resultados mais promissores no sistema de políticas públicas encontra-se ainda numa fase muito incipiente. No entender da avaliação, existem razões plausíveis para explicar este ainda insuficiente estado da arte. Uma das razões é que apenas no caso dos TIS acontece a obrigatoriedade de envolvimento e presença de entidades públicas, não com participação de investimento, mas dando o seu assentimento à lógica das operações. Esta questão foi bastante discutida nos processos de auscultação e foram encontradas várias explicações e propostas para se contornar a aparente falta de internalização posterior. O que parece evidente face às realizações alcançadas é que, apesar da generalidade das políticas públicas estar representada, observam-se dificuldades de transferibilidade para o interior das entidades que tutelam a política pública a partir das representações. As entrevistas realizadas com algumas entidades públicas com forte protagonismo nas políticas públicas (Segurança Social e IEFP, por exemplo) para as quais a inovação social pode trazer novas abordagens

permitiram, no entanto, concluir que há um vasto potencial de trabalho colaborativo a realizar, incluindo aqui uma maior proatividade da EMPIS no estudo de potenciais situações de transferibilidade. O mesmo se diga em relação ao tema da digitalização (entrevista com responsável INCODE).

248. Uma outra razão situa-se no facto do instrumento PPI, que foi o que suscitou maior procura, não exigir a participação de qualquer entidade pública, para além do facto de poder existir a variante de investidor social público, como sucede com os municípios. Em torno das PPI, abre-se por isso um vasto potencial de ações de demonstração dirigidas também a entidades públicas. Parece assim existir potencial para que a abordagem inovadora não se limite a uma experimentação, mesmo que bem-sucedida e possa seletivamente e de acordo com o confronto natural entre metodologias que as políticas sociais praticam por regra.

249. Finalmente, a avaliação não pode deixar de registar a multiplicação de registos de *stakeholders nos painéis de discussão*, acusando a presença de elevados custos de transação associados ao processo de implementação das operações, curiosamente não equivalente à fase de candidatura. Questões como os atrasos nos períodos de reembolsos, comunicação não totalmente fluida nos esclarecimentos de não elegibilidade de certas despesas e carga burocrático-administrativa de todo o processo foram referenciadas como problemas exigindo da parte das entidades promotoras alocação de recursos tempo, humanos e técnicos a esses problemas, penalizando a libertação de recursos para a própria exigência da inovação social. A equipa de avaliação confrontou a EMPIS com este registo e encontrou algumas explicações plausíveis para este registo. Entre essas razões podem citar-se: (i) o facto de muitas das entidades com operações aprovadas terem o seu primeiro encontro com a programação de FEEL nas condições atuais de regulamentos e controles, que acabam por ser assumidas e internalizadas por todas as autoridades nacionais; (ii) os testemunhos terem sido recolhidos num período de maior atraso de pedidos de adiantamento e de reembolsos derivados de uma sobrecarga de procura no instrumento PPI; (iii) dificuldades de dimensionamento da unidade de financiamento para responder a todos os tipos de procura (dois recrutamentos em junho de 2021); (iv) dificuldades causadas pela implementação do sistema de custos simplificados, com efeitos na agilidade do sistema de informação. Os elementos recolhidos, embora não constituindo uma explicação plena e cabal para os registos encontrados, representam pelo menos e não menos importante um elemento de contextualização crucial para situar tais registos.

250. Nestas condições, a avaliação conclui que a IPIS exemplifica bem as vantagens e as necessidades de maturação de uma abordagem inovadora como a da inovação social e sobretudo os resultados muito positivos de dedicar a essa abordagem inovadora uma modalidade também inovadora de uma Estrutura de Missão que faz a ponte com os investimentos de preparação da programação (relativamente sobretudo a medidas de programação consideradas inovadoras em períodos de programação anteriores e que não dispuseram de Estruturas de Missão dedicadas) e estende essa experiência à implementação. Face aos resultados já alcançados, ao capital de aprendizagem que a sua implementação permitiu sistematizar e que esta avaliação identifica, a maturação da iniciativa, o seu escalamento e sobretudo a margem de manobra para uma mais intensa transferibilidade para o *mainstream* das políticas públicas requerem e justificam a sua continuidade na programação 2030.

CONCLUSÕES NO ÂMBITO DOS RESULTADOS DA ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

ANÁLISE DE EFICÁCIA

251. O nível de cumprimento de resultados contratualizados de operações já encerradas permite concluir que pelo menos para cinco dimensões de análise, a saber: (i) procedimentos de gestão operativa utilizados para atingir os objetivos da IPIS, tais como gestão dos recursos humanos e técnicos face ao comportamento da procura, organização de equipas internas, por exemplo; (ii) instrumentos de gestão dirigidos aos potenciais destinatários/beneficiários, tais como regulamentação específica, avisos, sistema de informação. Formulários, divulgação dos instrumentos de financiamento e mecanismos de apoio e esclarecimento; (iii) grelhas de análise e critérios de admissibilidade e seleção de candidaturas; (iv) exigências para a gestão ditadas pela lógica orientada para os resultados e pela criação de instrumentos de financiamento reembolsáveis; (v) procedimentos racionais de gestão financeira e de recursos humanos por parte da EMPIS, a implementação da IPIS não só foi positiva em termos de geração de procura mas também em termos de resultados alcançados. A lógica de financiamento por resultados não suscitou à estrutura técnica da EMPIS dificuldades particulares de adaptação na medida em que a experiência dos recursos humanos associados de início e recrutamentos posteriores o permitiram. Já no âmbito da análise de mérito cuja responsabilidade coube à EMPIS, a avaliação evidenciou a concretização de processos de classificação relativamente contidos, com uma mediana de pontuações em torno dos 60%, decrescendo dos CIS para os TIS e um número relativamente reduzido de operações com classificação acima dos 90 pontos em 100. A análise realizada de algumas pontuações atribuídas para uma amostra de projetos dos quais a equipa de avaliação analisou memórias descritivas evidenciou que a EMPIS trabalhou com grelhas que se revelaram operativas e adequadas para diferenciar a qualidade dos projetos e assegurar a sua hierarquização, comparando os valores atingidos pelas operações e a qualidade das candidaturas com a qualidade das operações analisadas pela equipa de avaliação.

252. Do ponto de vista do critério da coerência interna, a IPIS foi no entender da avaliação penalizada essencialmente por três fatores: (i) a sequencialidade dos três instrumentos do seu corpo central CIS, PPI e TIS enfrentou problemas para ser totalmente respeitada; (ii) o instrumento CIS foi na sua versão autónoma e não inserida nas PPI precocemente limitado a dois avisos, embora deva ter-se em conta que cerca de 1/3 das entidades que tiveram operações CIS aprovadas tenham migrado para PPI; (iii) verificou-se alguma desconexão entre o corpo central dos instrumentos CIS, PPI e TIS e o FIS, devido ao lançamento tardio deste último e à dificuldade de estabilizar a instituição de acolhimento, presentemente assumido pelo Banco Português de Fomento.

253. Quanto à aplicação do critério coerência externa, a avaliação considera que as questões de coerência externa se colocam no caso de uma abordagem inovadora como a da inovação social em termos distintos dos que se exigem a instrumentos de política de aplicação mais madura. Uma abordagem inovadora tem de demonstrar o seu potencial alternativo de resposta a problemas sociais relativamente a políticas públicas e a metodologias de intervenção já em aplicação no terreno. A coerência externa exige que o potencial de articulação esteja devidamente identificado e isso é, por vezes, difícil de concretizar nas abordagens que procuram o seu espaço, sem que o potencial de internalização no mainstream da política pública esteja clarificado. Às MPIS era essencialmente pedido que demonstrasse a viabilidade de abordagens inovadoras e mais eficientes a certos problemas sociais. Porém, o potencial de articulação e convergência com outras políticas existe no entender da avaliação em dois domínios: primeiro, em algumas oportunidades de transferibilidade; segundo, no âmbito da emergência de ecossistemas de inovação e empreendedorismo social a nível local e no possível reforço da descentralização e da territorialização de políticas sociais, em que o investimento social municipal pode representar o elemento agregador. As entrevistas realizadas no âmbito dos Estudos de Caso evidenciam que a clarificação das condições de descentralização de competências a nível de política

social pode assegurar ao investimento social municipal um papel de integração de instrumentos, designadamente no âmbito do papel exercido pelas redes de parcerias a nível local.

254. Em matéria de sinergias e/ou sobreposições de instrumentos de financiamento, a avaliação concluiu que a evidência mais significativa do que poderíamos designar de sinergia negativa é a que envolve o FIS Crédito. Na sequência dos atrasos de lançamento do referido instrumento, emergiram no mercado linhas de crédito mais apelativas do que as consagradas na regulamentação do FIS Crédito. Não espanta por isso que a procura desse tipo de apoios tenha ficado aquém do esperado, o que não pode ser apenas explicado pelos atrasos de lançamento. Essa evidência foi fortemente corroborada por *stakeholders* e investidores sociais nos painéis de discussão em que foi possível discutir tal matéria. Esta evidência recomenda que a eventual continuidade do instrumento no próximo período de programação exige especial análise crítica, até porque o comportamento do FIS Capital sugere que ele possa beneficiar com êxito de uma realocação de recursos.

255. De acordo com a aplicação realizada da TdM, os níveis de realizações e resultados abaixo do esperado foram essencialmente explicados por mecanismos e fatores críticos que tiveram, respetivamente, contributo inferior ao esperado e efetiva incidência:

- Rz6 – Reconhecimento por parte dos investidores sociais (incumbentes e novos) da credibilidade da programação, reforçando o mercado,
- Rz8 – A cobertura do ciclo de vida de projetos de empreendedorismo social, em matéria de apoios, atrai a procura de empreendedores sociais com envolvimento de entidades facilitadoras (incubadoras);
- Rz9 – Reconhecimento por parte das entidades bancárias da existência do potencial de mercado de crédito na segmentação das OES;
- Rz10 – Fundos de Capital Risco e Business Angels reconhecem a existência de potencial de mercado de financiamento do empreendedorismo social;
- Rz11 – Reconhecimento por parte das entidades responsáveis por políticas sociais da necessidade/vantagem de testar a abordagem da inovação social;
- Frz3 – Timings de implementação da programação: sequência lógico-temporal dos instrumentos pode ser comprometida.

256. A avaliação da eficácia registou ainda as seguintes conclusões complementares:

- Elevada procura manifestada nos CIS e PPI, respetivamente com 141% e 376% da dotação inicial;
- Procura mais baixa nos TIS (83%) que está em linha com o facto de se tratar do instrumento mais exigente e com maior inovação;
- Taxa global de aprovação de 49%, com o Algarve e a AML a excederem claramente esse valor (respetivamente 74% e 65%);
- Taxa de execução global ainda baixa (28%), embora com desvios significativos entre instrumentos: CIS (76%); PPI (24%) e TIS (23%);
- Efetiva relevância das ações comunicacionais realizadas pelas equipas de ativação, superior à dos eventos de divulgação e comunicação (que não atingiram mais do que 65% das entidades inquiridas, mas que para os 35% atingidos se revelaram determinantes para preparação e esclarecimento de dúvidas);
- Excelente desempenho dos avisos publicados, com mais de 65% dos inquiridos a declarar-se satisfeito ou muito satisfeito com a sua clareza, o que contrasta com as dúvidas suscitadas no âmbito dos pedidos de reembolso ou de classificação de despesas como elegíveis, em linha com o que foi mencionado em sede de conclusões gerais.

EFICIÊNCIA

257. Quanto aos processos de capacitação, o montante médio dos apoios concedidos é bastante

contido (cerca de 37.000 €), em relação a valores de mercado apresentando logicamente valores mais elevados para as capacitações de impacto, em linha com as exigências técnicas de cálculo que implicam. Estes valores e o elevado nível de cumprimento de resultados contratualizados (medido pelas entregas validadas de produtos de capacitação) permitem concluir que as operações encerradas apresentam um inequívoco nível de eficácia e eficiência, justificando no entender da avaliação a continuidade deste instrumento, com foco progressivo na capacitação de impacto, no âmbito do qual se regista um maior défice de competências nas OES.

258. A análise de uma amostra de PPI já encerradas e que atingiram resultados contratualizados, com um valor médio de investimento de 247.000 €, do qual 80.000 € correspondem à participação do investidor social, a avaliação permitiu concluir que existe um conjunto de soluções eficientes, alternativas e complementares às respostas sociais mais tradicionais, indiciando a geração de poupanças significativas de recursos públicos.

259. O número ainda reduzido de operações TIS já encerradas e com saldo final validado aconselha cautela na avaliação da eficiência destas operações. Observa-se que os desvios de investimento médio entre as 18 operações aprovadas são muito elevados, indiciando que o investimento é fortemente sensível à temática da operação. Mas para as operações encerradas é possível concluir que as poupanças de recursos públicos são muito significativas, em linha com o princípio de que aos processos com maior inovação de processos correspondem poupanças de recursos públicos mais avultadas.

260. No que respeita ao FIS, a avaliação concluiu que existe campo para melhorias significativas de eficiência no FIS Capital, designadamente no modo como a unidade do Banco Português de Fomento poderá especializar-se com uma maior massa crítica de projetos de empreendedorismo social inovador, assegurando uma maior fluidez e rapidez de comunicação com promotores e coinvestidores, matérias amplamente mencionadas pelos promotores entrevistados e são particularmente necessárias no relacionamento com coinvestidores internacionais mais rotinados nos contactos com o financiamento do empreendedorismo social.

VALOR ACRESCENTADO EUROPEU

261. Atendendo ao elevado nível de cumprimento de resultados contratualizados para o conjunto ainda reduzido de operações encerradas, aos resultados da avaliação de impactos (QA 2 e 3) e as estimativas de poupança de recursos públicos realizadas na análise de eficiência, a avaliação conclui que a IPIS representa um exemplo claro de VAE da programação. A dotação financeira da iniciativa assegurada pelo FSE nem é escassa nem excessiva relativamente à natureza de experimentação e teste que a IPIS contém. A avaliação conclui que, neste contexto, sem o contributo do FSE não teria sido possível capitalizar a dinâmica de investigação, de produção de conhecimento e de relacionamento institucional com uma parte do tecido de OES. O que equivale a dizer que, sem esse contributo relevante do FSE, a afirmação e disseminação da nova abordagem teriam que enfrentar um tempo muito mais dilatado de geração de efeitos.

262. Para que uma parte considerável do VAE potencial associado a esta iniciativa pudesse ter sido concretizado, é importante segundo a avaliação destacar a posição de interface assumida pela EMPIS entre o capital de conhecimento existente em Portugal e o interesse dedicado pela Comissão Europeia a esta abordagem, medida por exemplo pela diversificada e notória participação em fora internacionais. A ação exercida pela EMPIS alargando a influência europeia revelou-se essencial para adaptar uma abordagem que nasceu fora do contexto organizativo e institucional da economia social em Portugal.

263. apoio com financiamento FSE a operações de capacitação permitiu que os processos de capacitação envolvidos pudessem ser focados em dimensões que em outro contexto remeteriam para a capacitação em geral de OES e não para as dimensões inovadoras conforme o revelam as entregas validadas de produtos de capacitação. Na verdade, o apoio FSE destinou-se exclusivamente a ações de

capacitação ditadas pelas exigências da inovação social. Nessa medida, o foco que foi possível em dimensões específicas de capacitação pode ser considerado um contributo específico do apoio dos Fundos Europeus.

264. A avaliação concluiu que a evidência de existência de VAE na implementação da IPIS não significa que a notoriedade pública desse VAE seja elevada, medida por exemplo pelo número de OES abrangidas. É por isso necessário ter em conta as seguintes oportunidades de amplificar essa notoriedade:

- Divulgar resultados de poupanças de recursos públicos em projetos com níveis elevados de cumprimento de resultados contratualizados;
- Valorizar o papel do investimento social municipal na divulgação de novas agendas municipais para a política social, sobretudo num contexto de maior descentralização da política social em Portugal.

265. A avaliação concluiu ainda que a dimensão sistémica do VAE pode ser substancialmente intensificada com a melhoria das condições de transferibilidade e réplica de resultados para o interior de políticas públicas que intervêm em problemas sociais abordados pela IPIS.

DIMENSÕES ESPECÍFICAS DE IMPACTOS

266. A avaliação concluiu que, apesar da esmagadora maioria dos *stakeholders* inquiridos ter afirmado que pertencem e se integram num ecossistema de inovação e empreendedorismo social (ECSIES), este não apresenta ainda nem uma dimensão nacional, nem uma forte densidade colaborativa e delimitação já plenamente concretizada face ao universo da economia social. A génese da IPIS tem gerado um “efeito-club” a partir de um conjunto inicialmente limitado de *stakeholders* que se conhecia muito bem e partilhava experiências, tendo efetivamente a IPIS contribuído para alargar e diversificar esse universo. É pois de um ECSIES ainda incipiente e em formação que se trata. No entanto, é bastante promissora a emergência de ecossistemas de base local-sub-regional que se juntam às notórias concentrações metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde ressalta sobretudo a norte a dinâmica do investimento social municipal.

267. Embora a dimensão dos recursos financeiros alocados não permitisse esperar um “efeito pedra no lago” mais abrangente, os produtos materiais de capacitação concretizadas seja em operações CIS aprovadas, seja em PPI com componente de capacitação, podem ser considerados como indutores de ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos. O que é sobretudo visível quando acrescentamos as estimativas realizadas de poupanças de recursos públicos, evidenciados seja pelas operações TIS aprovadas, seja em alguns projetos de PPI analisadas.

268. Essencialmente com base no conjunto de valiosas entrevistas realizadas a entidades públicas com envolvimento em operações TIS, a avaliação concluiu que embora a transferibilidade de soluções esteja dependente da convergência possível de regras em funcionamento e da criteriosa alteração de quadros legais para a viabilizar, existe um vasto potencial para um relacionamento mais direcionado e estruturado entre a EMPIS e entidades públicas para explorar as referidas oportunidades. Esse potencial situa-se no estudo concreto de oportunidades de transferibilidade de soluções, não apenas do ponto de vista dos resultados alcançados pelas operações, mas também em função das condições legais e regulamentares da sua absorção pelo corpo existente de políticas públicas.

269. Embora se trate de uma abordagem inovadora e em alguns casos alternativa a modelos mais estabelecidos de política social, as operações aprovadas de CIS, PPI e TIS e particularmente as que apresentam cumprimento de resultados contratualizados revelam que o estatuto de IIES não é meramente formal. As soluções ensaiadas inscrevem-se em tipologias de problemas sociais amplamente representadas nos diagnósticos sociais, em termos de públicos-alvo e vulnerabilidades associadas. Isto significa que a abordagem da inovação social não é excêntrica aos problemas sociais mais amplamente diagnosticados, como foi possível concluir a partir da diversidade temática das

operações aprovadas.

270. Do ponto de vista das respostas a constrangimentos de financiamento das OES amplamente diagnosticados em estudos de referência, a resposta da IPIS é ainda incipiente, devido às já mencionadas dificuldades de arranque e intensificação de apoios por parte do FIS.

271. Do ponto de vista da resposta a necessidades de financiamento de empreendedores sociais, a experiência já concretizada do FIS Capital permite concluir que existe margem de manobra para uma resposta mais ágil e fluida a estes projetos, designadamente no que respeita ao envolvimento de coinvestidores, particularmente internacionais.

272. Existe também margem de manobra para que a dinâmica de promoção da inovação social por via das incubadoras, particularmente das de inovação social, possa ser reforçada inserindo a sua ação na fileira do financiamento do empreendedorismo social.

273. Os Estudos de Caso realizados na AMP e na região Centro permitem concluir que a resposta dos instrumentos de financiamento da IPIS às necessidades dos territórios tem na formação de ecossistemas de base local e/ou territorializada um instrumento relevante de afinação e desenvolvimento. Esses ECSIES podem desempenhar um papel preponderante na compatibilização dos instrumentos de inovação social e de instrumentos mais tradicionais, na medida em que o conhecimento de proximidade do universo de OES aí a operar é algo de muito relevante para gerar complementaridades e evitar sobreposições estéreis e destruidoras de recursos. Para além disso e não menos importante, é também na base da influência do crescimento do investimento social que o tecido de PME com prática de donativos sociais pode ser mobilizado para formas mais estruturadas de investimento social inovador.

274. Do ponto de vista de saber se a IPIS oferece respostas a necessidades sociais em transformação ou a novas necessidades, embora a pandemia não permita ainda estabilizar as novas necessidades sociais, são as operações TIS e alguns projetos apoiados pelo FIS Capital que veiculam o contributo mais promissor, com amplo destaque para a influência da transformação digital na resposta aos problemas sociais e na geração associada de novos problemas (desigualdade e afastamento).

275. Combinando os resultados da avaliação que nos permitem identificar o estado ainda embrionário de disseminação da abordagem inovação social em Portugal e a documentação e eventos que descrevem a notoriedade de Portugal como uma espécie de *“shinning case of social innovation”*, justifica-se que a dimensão política da programação do PT 2030 possa equilibrar melhor a projeção externa e a divulgação interna.

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

Tabela 18 – Conclusões e respetivas recomendações da Avaliação

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
CONCLUSÕES DE ÂMBITO GERAL				
240	C1. A IPIS e as MPIS como um caso muito particular e bem-sucedido de forte investimento a montante da sua programação.	R1. A introdução na programação de dimensões mais inovadoras tais como a do apoio baseado em resultados, identificação de impacto social das intervenções e divulgação do conceito de título de impacto social relativamente a períodos de programação anteriores e ao padrão de instrumentos de política deve ser precedido de um forte investimento conceptual de preparação e de estudos de avaliação <i>ex-ante</i> específicos para certas tipologias de intervenção, designadamente com recursos a metodologias de avaliação experimental, tais como experiências com grupos de controlo e análises contrafactuais para domínios específicos.	Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030	Grupo de Trabalho 2030 Todas as futuras AG dos novos PO AD&C
241	C2. Sobre a valia do papel desempenhado pela EMPIS	R2. Neste contexto, recomenda-se que o novo ciclo de programação das MPIS continue e capitalize a experiência da EMPIS e que, através de um adequado reforço técnico e humano de equipas, se promova a especialização nas equipas de ativação especializando as funções de acompanhamento e ativação de projetos.	EMPIS - Comissão Diretiva responsável pela gestão do novo ciclo de programação de MPIS	Grupo de Trabalho 2030 AG dos PO que acolherão MPIS na sua programação
242	C3. A incipiente implementação do FIS como exemplo mais relevante de operacionalização da IPIS abaixo do esperado e existe ainda potencial de afinamento do TIS	R3. Recomenda-se para programação futura a definição de novas condições de operacionalização do FIS, discutindo a possibilidade de alocação de recursos do FIS Crédito a um eventual reforço de dotação do FIS Capital. Se não for possível criar linhas de crédito associadas ao FIS Crédito suficientemente apelativas face a outras linhas de crédito, o instrumento deverá ser descontinuado. Já quanto ao FIS Capital, recomenda-se a sua continuidade e alargamento num novo ciclo de programação com estrutura dedicada no Banco Português de Fomento especializada em instrumentos financeiros para a inovação social. Recomenda-se ainda que a EMPIS promova uma reunião de trabalho de avaliação de experiência com promotores de operações TIS encerradas no sentido de realizar o “fine tune” do instrumento relativamente ao conceito inicial do instrumento.	EMPIS - Comissão Diretiva responsável pela gestão do novo ciclo de programação de MPIS Banco de Fomento	Grupo de Trabalho 2030 AG dos PO que acolherão MPIS na sua programação
243	C4. A IPIS entendida como um exemplo bem conseguido de iniciativa destinada a disseminar uma abordagem inovadora na abordagem aos problemas sociais	R4. Esta conclusão justifica a recomendação de que este princípio deva ser estendido a todas as dimensões de inovação na programação, ou seja dosear a inovação na programação a suportes de estruturas de missão bem identificadas com a matéria a programar.	Estrutura de coordenação e operacionalização do Acordo de Parceria 2030 AD&C	Grupo de Trabalho PT 2030 AG dos novos PO

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
243	C5. Como medir o grau de disseminação da abordagem inovação social?	R5. A avaliação recomenda que as ações de demonstração de operações aprovadas com elevado grau de cumprimento de resultados tenham lugar na programação da futura IPIS	EMPIS AG de PO que acolhem as MPIS	Grupo de Trabalho PT 2030
244	C6. Sobre o cumprimento do estatuto de admissibilidade IIES	R6. Recomenda-se a divulgação junto dos promotores de MPIS de exemplos de não cumprimento do estatuto de IIES, distinguindo nessa divulgação entre não cumprimentos de raiz e não cumprimentos resultantes de interpretação indevida de critérios, com foco particular em empreendedores sociais com potencial de candidatura ao FIS Capital	EMPIS	AG de PO que acolhem as MPIS
245	C7. Sobre o grau de cumprimento de resultados	R7. Recomenda-se que, face aos resultados positivos alcançados para a ainda reduzida massa crítica de operações encerradas, com relevo para as operações de capacitação, a lógica de apoio baseado em resultados seja considerada uma dimensão da capacitação.	EMPIS	AG de PO que acolhem as MPIS
246	C8. Sobre a ultrapassagem das dificuldades suscitadas pela novidade e hermetismo da linguagem e conceitos da inovação social	R8. Com fundamento nesta conclusão, recomenda-se o desenvolvimento de uma ação de sensibilização e envolvimento de OES e investidores sociais focada na exploração de oportunidades de inovação incremental na abordagem a problemas sociais: as ações de sensibilização devem documentar exemplos concretos de inovação social incremental	EMPIS AG dos PO que acolhem MPIS	Universo de OES
247	C9. Sobre a transferibilidade e potencial internalização da abordagem da inovação social e dos seus resultados	R9. Definir condições mais operativas de acompanhamento de entidades públicas em operações TIS aprovadas, concretizando os termos correspondentes a uma boa prática de participação de uma entidade pública R10. Selecionar uma amostra de PPI bem conseguidas do ponto de vista de resultados contratualizados e impacto social e conceber ações de demonstração quanto à sua transferibilidade possível R11. Criar grupos de trabalho EMPIS + um conjunto limitado de entidades públicas para estudar soluções de transferibilidade em concreto	EMPIS Entidades públicas que tiveram intervenção em TIS encerrados	
248	C10. Sobre o potencial de demonstração dos resultados das PPI com maior alcance de inovação	R12. Recomenda-se a conceção e lançamento de um conjunto de ações de demonstração organizadas em torno da discussão de condições de transferibilidade de resultados de PPI	EMPIS AG dos PO que acolheram PPI	
249	C11. Custos de transação e agilização de processos.	R13. Face a esta conclusão, recomenda-se (i) a estabilização tão rápida quanto possível de medidas de simplificação administrativa, por exemplo da modalidade de custos simplificados, (ii) o ensaio de adequação dos mecanismos de tramitação administrativa aos princípios de contratualização por resultados com impacto nos problemas sociais	Estruturas técnicas e administrativas responsáveis pela tramitação de candidaturas e	Grupo de Trabalho 2030 Estrutura responsável pelo estabelecimento

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
		identificados e (iii) investimentos em termos de recursos humanos para proporcionar uma maior fluidez na apreciação de projetos e processamento de pagamentos.	operações aprovadas da EMPIS e das AG envolvidas na programação das MPIS	de custos simplificados Entidade pública que lidera os processos de simplificação administrativa na administração pública
250	C12. Maturação e continuidade necessária da IPIS	R14. Recomenda-se que a ação da IPIS possa ser consolidada no próximo período de programação	EMPIS AG dos PO que acolheram MPIS	Grupo de trabalho PT 2030
CONCLUSÕES DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO				
EFICÁCIA				
251	C13. Grau de cumprimento de resultados e eficácia operativa	R15. Face a estes resultados de avaliação, a recomendação associada vai no sentido de ser assegurado o robustecimento do <i>staff</i> técnico de apoio de maneira a reduzir ao mínimo os custos de tramitação burocrático-administrativa referidos por uma grande maioria dos <i>stakeholders</i> auscultados	EMPIS AG dos PO que acolhem MPIS AD&C	
251	C14. Adaptação à lógica de financiamento baseado em resultados	R16. Recomenda-se a divulgação de exemplos bem conseguidos de cumprimento de resultados, por tipologias de problemas sociais e envolvendo a estimação de poupanças de recursos públicos R17. Recomenda-se a continuidade da comunicação sobre o financiamento por resultados, abrangendo progressivamente cada vez mais OES, designadamente na sequência de maior foco em processos de inovação social incremental	EMPIS AG de PO que acolhem MPIS Estrutura de Comunicação do PT 2030	Grupo de Trabalho PT 2030
252	C15. Em matéria de coerência interna	R18. Recomenda-se que um novo ciclo de processos de capacitação possa ser autonomamente lançado, com diferenciação entre necessidades de capacitação associadas a futuras PPI ou a eventuais projetos de TIS R19. Recomenda-se a identificação de processos de capacitação para empreendedores sociais envolvendo a experiência alcançada com as operações FIS Capital já aprovadas	EMPIS Banco Português de Fomento	
253	C16. Em matéria de coerência externa	R20. Recomenda-se que nas PPI que envolvam a participação de investidores sociais públicos, designadamente municipais, seja obrigatório que o desenho da operação permita demonstrar que ela converge e completa outras intervenções sociais já no terreno	EMPIS AG dos PO que acolhem MPIS	

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
254	C17. Em matéria de sinergias ou sobreposições de instrumentos de financiamento	R21. Recomenda-se a revisão das linhas de crédito lançadas pelo FIS Crédito e a sua reavaliação no quadro da oferta existente de linhas de crédito para OES e que a sua manutenção se restrinja a situações de vantagens claras no seu acesso.	Banco Português de Fomento	Grupo de trabalho PT 2030 sobretudo na dimensão instrumentos financeiros
255	C18. Mecanismos e fatores críticos responsáveis por realizações e resultados abaixo do esperado	Destas conclusões, derivam as seguintes recomendações: R22. Desenvolvimento de ações sistemáticas de sensibilização de investidores sociais (já identificados a partir da avaliação da sua experiência e novos em função de áreas temáticas que correspondam ao seu interesse). R23. Idem junto de operadores de capital de risco e <i>Business Angels</i> , designadamente internacionais, tirando partido da notoriedade internacional da experiência portuguesa R24. Adaptação das condições de acesso ao FIS Capital para uma melhor cobertura do ciclo de vida dos start-up's sociais R25. Organização de grupos de trabalho EMPIS + entidades de políticas públicas centrados em matérias específicas de transferibilidade	EMPIS Banco Português de Fomento	Grupo de Trabalho PT 2030 (Instrumentos Financeiros)
256	C19. Complementos de análise de eficácia.	R26. Focagem dos processos de comunicação nos domínios menos conseguidos de intervenção da IPIS R27. Continuidade dos processos de agilização administrativa	EMPIS AD&C Estrutura de Comunicação do PT 2030	Sem registo
EFICIÊNCIA				
257	C20. Processos de capacitação	R28. Esta conclusão justifica que a recomendação anterior que aponta para a manutenção em novo ciclo de programação das ações de capacitação tenha em conta os valores de referência ditados pela experiência observada	EMPIS AG de PO que acolhem MPIS AD&C	Grupo de Trabalho PT 2030
258	C21. Parcerias para o impacto	R29. Recomenda-se para um novo ciclo de programação a continuidade do instrumento PPI, com foco em problemáticas sociais menos cobertas pelo primeiro ciclo de programação e com foco no seu potencial de transferibilidade	EMPIS AG dos PO que acolhem MPIS	
259	C22. Títulos de Impacto Social.	R30. Recomenda-se esforço de programação para atingir uma maior abrangência e diversidade de TIS, tirando partido da continuidade da presença de investidores sociais rotinados com este instrumento	EMPIS	

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
260	C23. FIS	R31. Recomenda-se o reforço do apetrechamento técnico e humano da unidade do Banco de Fomento para a inovação social e a criação nessa estrutura de elementos especializados na comunicação com promotores e coinvestidores	Banco Português de Fomento	Grupo de Trabalho PT 2030 (Instrumentos Financeiros)
VALOR ACRESCENTADO EUROPEU				
261	C24. Importância do FSE para a capitalização da dinâmica de investigação, produção de conhecimento e de relacionamento institucional com uma parte do tecido de OES	R32. Face a esta conclusão, recomenda-se que perante a reafirmação do interesse da Comissão Europeia nesta abordagem, que a EMPIS promova um conjunto de ações-estímulo a um reforço e generalização de processos de investigação e de produção de conhecimento em torno da inovação social, alargando o investimento inicial que tornou possível a génese da abordagem em Portugal, em domínios como: (i) metodologias de avaliação de impacto; (ii) ciclo de vida de projetos de empreendedorismo social; (iii) culturas organizacionais de OES desfavoráveis à absorção da abordagem inovação social; (iv) modelos de liderança de projetos de inovação social; (v) instrumentos de capital; (vi) inovação incremental e inovação social.	EMPIS	Ministério da Ciência e do Ensino Superior FCT Estrutura de acompanhamento do Programa Horizonte Europa GT2030
262	C25. Importância da ação exercida pela EMPIS como interface entre o conhecimento existente e a abordagem da Comissão Europeia.	R33. Recomenda-se que, na continuidade deste relevante papel, a EMPIS possa apetrechar-se em termos técnicos e humanos para intervir em matérias como constrangimentos organizacionais e financeiros das OES, debilidade do mercado de investimento social e uma mais fluida articulação com o mercado de instrumentos de capital.	EMPIS AD&C	Grupo de trabalho PT 2030
263	C26. Ações de capacitação	R34. Recomenda-se que a EMPIS promova um novo ciclo de avisos de capacitação orientados para as dimensões de inovação (designadamente incremental) que interessa favorecer no segundo ciclo de implementação.	EMPIS AD&C	Sem registo
264	C27. Fatores de amplificação da notoriedade a nível nacional da abordagem da inovação social	R35. Recomenda-se o desenvolvimento por parte da EMPIS de ações de divulgação centradas nas oportunidades de demonstração de poupanças de recursos públicos e de valorização do papel do investimento social municipal no quadro de um reforço de descentralização das políticas sociais	EMPIS AD&C	AG dos PO que acolhem MPIS
265	C28. Como melhorar o impacto sistémico do FSE em termos de financiamento da inovação social	R36. Revisão do modelo de participação/intervenção de entidades públicas em operações TIS, com identificação de um manual de boas práticas para que essa intervenção possa favorecer a transferibilidade de soluções R37. Seleção por parte da EMPIS de um pacote de soluções testadas em operações encerradas com potencial de transferibilidade para desenvolvimento de grupos de trabalho com entidades públicas e avaliação das condições efetivas de transferibilidade	EMPIS	Entidades públicas que participaram em TIS aprovados

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
	DIMENSÕES ESPECÍFICAS DE IMPACTOS			
266	C29. Sentimento de pertença a ecossistemas de inovação e empreendedorismo social e ainda incipiente densidade e diversidade colaborativa	R38. Recomenda-se que a EMPIS conceba e implemente instrumentos de programação focados na consolidação de ecossistemas, apoiando a intensificação da densidade colaborativa, através do apoio a operações concretas que apontem para o reforço da intensidade colaborativa no interior do ECSIES	EMPIS GT2030	Organizações federadoras de OES
266	C30. Dimensões a reforçar no ecossistema em formação	R39. Recomendam-se ações específicas de dinamização da participação de investidores sociais privados e de instrumentos de financiamento de capital através de avisos fechados para essas entidades precedidos de criação de grupos de trabalho para dinamizar essa participação	EMPIS Banco Português de Fomento AG de PO que acolhem MPIS	Grupo de Trabalho PT 2030 (Instrumentos Financeiros)
267	C31. Ganhos de eficiência por via de processos de capacitação.	R40. Recomenda-se que sejam criados grupos de trabalho constituídos por representantes da IPIS, promotores de operações com significativa demonstração de poupança potencial de recursos públicos e entidades públicas explicitamente orientados para a validação dos ganhos de eficiência e de poupança de recursos públicos associados	EMPIS AD&C Entidades públicas que tutelam áreas da política pública envolvidas	Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública Ministérios das tutelas envolvidas
268	C32. Condições de transferibilidade	R41. Inscrever na programação futura apoios específicos a processos de escalamento e transferibilidade para um conjunto de soluções piloto com maior expressividade de poupança de recursos públicos	EMPIS	Grupo de Trabalho PT 2030
269	C33. Capacidade de resposta a problemas sociais	R42. Nesta base conclusiva há margem de manobra para que a programação futura possa focar-se em problemáticas sociais mais específicas, em estreita concertação com o rumo que as políticas públicas relacionadas tomarão no próximo período de programação, com relevo para as questões da digitalização e da desigualdade que podem gerar,	EMPIS Entidades executoras de políticas públicas AD&C	Grupo de Trabalho PT 2030
270	C34. Capacidade de resposta a problemas de financiamento de OES	R43. Na sequência de recomendações anteriores, propõe-se que o FIS seja totalmente reavaliado, estudando possibilidade de fazer reverter para o FIS Capital recursos mobilizados para o FIS Crédito	Banco Português de Fomento AG do COMPETE	Grupo de Trabalho PT 2030
271	C35. Resposta a necessidades de financiamento de empreendedores sociais.	R39. Ver recomendações anteriores relativas ao reforço e agilização da unidade de gestão e acompanhamento do FIS Capital e adaptação do instrumento a diferentes estádios de desenvolvimento de start-up's	Banco Português de Fomento AG do Compete	Grupo de Trabalho PT 2030 (Instrumentos Financeiros)
272	C36. Incubadoras de inovação social e instrumentos de capital para apoios	R40. Propõe-se que a programação IPIS 2 possa integrar dimensões de apoio às incubadoras de inovação social em termos de financiamento a <i>start-up's</i> na sua fase muito inicial	EMPIS Banco Português de Fomento	Grupo de Trabalho PT 2030 (Instrumentos Financeiros)

Avaliação das medidas de promoção da Inovação Social – Relatório Final
VOLUME I

PARÁGRAFO DE ENUNCIADO	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	COM CONHECIMENTO A ...tais t
	"early stage" de projetos de empreendedorismo social		AG do Compete	
273	C37. Densificação do ecossistema de inovação e empreendedorismo social	R41. Recomenda-se que a programação futura possa integrar dimensões de apoios direcionadas para a consolidação dos ecossistemas locais/sub-regionais mais promissores e com maior identificação com as problemáticas sociais nesses territórios	EMPIS AG de PO que acolhem MPIS	Grupo de Trabalho PT 2030
274	C38. Resposta a novos problemas sociais ou em transformação	R42. Recomenda-se que a programação futura possa ser antecedida de alguns estudos/projetos de investigação focados na prospetiva de novos problemas sociais ou de transformação de problemas existentes	EMPIS AD&C	Grupo de Trabalho PT 2030
275	C39. Para um melhor equilíbrio entre notoriedade a nível nacional e projeção externa da abordagem inovação social.	R43. Recomenda-se o apoio a eventos que promovam uma melhor aproximação entre notoriedade internacional e nacional das experiências de inovação social em Portugal	Estrutura de Coordenação Política do PT 2030 AD&C	Grupo de Trabalho PT 2030

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E ELECTRÓNICAS

- AMP Porto/IES (2014). Caminhos para o Desenvolvimento da Inovação e Empreendedorismo Social na AMP. Janeiro. Porto: AMPorto
- Avril Blamey e Mhairi Mackenzie (2007), **Theories of Change and Realistic Evaluation -Peas in a Pod or Apples and Oranges?** *Evaluation*. Vol 13(4): 439 – 45. Sage Publications
- INTRAC (2017), Realist Evaluation: <https://www.intrac.org/wp-content/uploads/2017/01/Realist-evaluation.pdf>; acedido em 18 de abril de 2020.
- Buckland, L (2014). Social Impact Strategies For Banks – Venture Philanthropy And Social Investment. EVPA
- Buckland L Hehenberger L, and Hay M (2013). The Growth of European Venture Philanthropy. Stanford Social Innovation Review
- CASES (2020). Relatório A Realidade Estatística das Cooperativas de Solidariedade Social em Portugal 2017-2018. Lisboa: CASES
- CASES (2019). Inquérito ao Setor da Economia Social 2018. Lisboa: CASES : <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2020/11/ISES.pdf>
- CCDR Centro (2020). Economia Social e Inovação Social na Região Centro em análise. Abril, Coimbra: CCDR Centro
- Comissão Europeia (2019), Conclusões da Conferência Internacional Opening up to an ERA of Social Innovation
- Comissão Europeia (2017), Visions and trends for Social Innovation in Europe
- Diversas notas de investigação Laboratório de Investimento Social
- Fernandes, José Manuel e outros (2016). A Economia Social em Portugal - Necessidades, perspetivas e fontes de financiamento
- Ferreira, Sílvia (2019). SOCIAL ENTERPRISES AND THEIR ECOSYSTEMS IN EUROPE – Country Report Portugal. Bruxelas : Comissão Europeia
- Freitas, Fabiana Rodrigues Tavares (2020). O Programa Portugal Inovação Social: Estudo de caso sobre a Incubadora Regional. Braga: Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão de Inovação Social – IRIS
- Gianoncelli, A. e Boiardi, P., (2018), “Estratégias de impacto – Como os investidores conduzem o impacto social”. EVPA.
- Gianoncelli, A. and Boiardi, P., (2017), “Financing for Social Impact The Key Role of Tailored Financing and Hybrid Finance”. EVPA
- Grupo de trabalho português para o investimento social (2014) – Novas abordagens para mobilizar financiamento para a inovação social em Portugal
- G8 (2014) Report of the SOCIAL IMPACT INVESTMENT TASKFORCE
- IES (2017), Research Notes on IMPACT ECONOMY
- INE (2018). Conta Satélite da Economia Social 2016: <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2019/11/Livro-Conta-Sat%C3%A9lite-Voluntariado.pdf>
- Instituto Politécnico de Setúbal e Instituto Politécnico de Portalegre (2021). ECONOMIA SOCIAL EM PORTUGAL: NO CONTEXTO DA COVID-19 - 2.º INQUÉRITO.
- Liberado, João e outros (2019). Empreendedorismo / Inovação Social: estudo de caso da freguesia de Canaviais (concelho de Évora). Coimbra: Editora Almedina)
- Marques, Pedro e outros (2018). Social innovation in question: The theoretical and practical implications of a contested concept. *Environment and Planning C: Politics and Space*. Vol. 36(3) 496–512
- MIES – Mapa de Inovação e Empreendedorismo Social – 1ª fase, 2014
- Moulaert, Frank e outros (2013), *The International Handbook on Social Innovation*, Londres
- Murray, R., Caulier-Grice, J. & Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation: Ways to Design, Develop and Grow Social Innovations*. Londres: Young Foundation/NESTA.
- OECD (2021). *Building Local Ecosystems for Social Innovation - A Methodological Framework*. OECD Local Employment and Economic Development (LEED) Papers. Paris:OECD
- Parente, Cristina e outros(2014), “Empreendedorismo Social em Portugal: as políticas, as organizações e as práticas de educação e formação”
- Pawson and Tilley, Ray (1997). *Realistic Evaluation*. Londres: Sage.

- Pawson, Ray (2002). "Evidence-based policy: the promise of 'Realistic Synthesis'. Evalyation, volume 8, nº 3, pp. 340-358
- QP e LIS (2017) Como melhorar o acesso ao financiamento de organizações com missão social em Portugal), EIB
- Santos, Filipe (2013), "The Rise of the Social Intrapreneur" (INSEAD)
- Santos, Filipe e Azevedo, Carlos (2014), "Competitiveness Assessment for Social Entrepreneurship Initiatives" (INSEAD)
- Santos, F., Lopo de Carvalho I. & Salvado, J. (2013). Manual para Transformar o Mundo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Santos, Maria João Nicolau dos e Seabra, Fernando Miguel (2019). Livro Inovação Social e Desenvolvimento: Reflexões e Estudos de Caso. Lisboa: Editora RH.
- Santos, Toni Kez Binas dos (2019). "Inovação social em Portugal : um estudo de caso a partir da estratégia Portugal 2020". Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Soares, Cândida; Fialho, José; Chau, Fernando; Gagueiro, João e Pestana, Helena "A Economia Social e a sua sustentabilidade como fator de Inclusão Social"
- Social Economy Europe (2019). The Future of EU policies for the Social Economy: Towards a European Action Plan. Bruxelas
- Social Innovation Europe initiative (2012), Funding social innovation in Europe – mapping the way forward
- TEPSIE- Growing Social innovation, TEPSIE_Report on the feasibility and opportunities of using various instruments for capitalising social innovators, 27 set2013
- Universidade do Porto, Empreendedorismo Social em Portugal
- Van der Have, Robert e Rubalcabac (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies? Research Policy 45: pp. 1923–1935.
- Ziegler, Rafael (2017). Social innovation as a collaborative concept, Innovation: The European Journal of Social Science Research, 30:4, 388-405, DOI:10.1080/13511610.2017.1348935