

# A “*NEW PUBLIC GOVERNANCE*” E A INOVAÇÃO SOCIAL: SUA RELEVÂNCIA NO PLANO DA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O SEU SIGNIFICADO NA EMERGÊNCIA DE UM NOVO PARADIGMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>†</sup>

Nazaré da Costa Cabral<sup>‡</sup>

Sumário: Neste texto, a autora analisa dois exemplos recentes e já muito importantes de atuação na esfera coletiva, por um lado, a “*New Public Governance*”, por outro lado, a Inovação Social. Procura assinalar as pontes de contacto entre ambas, designadamente o facto de ambas pressuporem, na sua implementação, quer o reforço da descentralização administrativa e financeira (provisão de bens por níveis inferiores de decisão), quer a reabilitação do terceiro sector na concretização das políticas públicas, *maxime* das políticas sociais. Além disso, ambas apelam à ideia de “*networking*” (provisão em rede) enquanto linha de atuação primacial. A autora extrai algumas conclusões sobre o significado destes dois “movimentos” no plano da provisão dos serviços públicos, designadamente quanto à eventual emergência de um novo paradigma de provisão e de composição do bem-estar, alternativo quer ao Estado Providência (“*welfare state*”), quer ao Estado liberal de raiz conservadora.

Palavras-chave: “*New Public Governance*”; Inovação social; Terceiro Sector; Descentralização

---

<sup>†</sup> Texto publicado nos *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal Almeida*, António José Avelãs Nunes, Luís Pedro Cunha e Maria Inês de Oliveira Martins (Org.), Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Studia Iuridica 107, Ad Honorem – 7, Coimbra Editora, 2008, 255-287.

<sup>‡</sup> Professora Auxiliar da Faculdade de Direito de Lisboa.

Índice: 1. Caracterização da “*New Public Governance*”. 1.1. Da “*New Public Management*” à “*New Public Governance*”. 1.2. Implicações da “*New Public Governance*” sobre a provisão de serviços públicos, *maxime* a nível local. 2. A ideia de inovação social: caracterização e sua aplicação às políticas locais. 3. Conclusões. Bibliografia

## 1. CARACTERIZAÇÃO DA “*NEW PUBLIC GOVERNANCE*”

### 1.1. DA “*NEW PUBLIC MANAGEMENT*” À “*NEW PUBLIC GOVERNANCE*”



oi com a afirmação da mensagem teórica do liberalismo conservador - concretizada, politicamente, em primeiro lugar, na Inglaterra thatcheriana -, que se deram os passos mais determinados nesse processo de mudança, marcado pela tríade privatização/liberalização/desregulamentação da economia.

Logo depois, o movimento derivou para a concretização de um novo modelo de organização administrativa, comumente designado pela expressão *Nova Gestão Pública – NGP* (“*New Public Management*”), o qual veio romper com o paradigma weberiano de Administração Pública. Para além da influência das teses vulgarizadas pela *Public Choice*<sup>1</sup>, o surgimento daquele modelo ficou a dever-se à apologia da transposição para a Administração Pública, não apenas das técnicas e formas de gestão das empresas privadas (“*management*”), mas

---

<sup>1</sup> A par também das *teorias económicas da agência* e dos *custos de transação* que também procuram analisar os instrumentos prioritários da nova ação pública, assentes justamente no recurso ao mecanismo da negociação e, em concreto, à via contratualizada para a resolução dos problemas dos clientes da Administração. Neste sentido, com carácter introdutório, Varone (1998, pp. 128-129).

também dos seus objetivos e princípios gestionários fundamentais (afinal a “imposição” ao Estado do *leit motiv* do sector privado). O modelo assim proposto foi contagiante e, rapidamente, alastrou a outros países não apenas do *moderno* mundo anglo-saxónico (os E.U.A., a Nova Zelândia e a Austrália...), mas também da *antiga, centralizadora e burocrática* Europa (Alemanha, Suíça, países nórdicos e, em menor medida, no caso francês).

Coube fundamentalmente a Hood (em 1991 e 1996), fundamentado na experiência britânica, proceder à caracterização da NGP, com base nos seguintes elementos: *a)* A ideia de gestão profissional, no sentido da profissionalização da gestão pública; *b)* A introdução de uma “cultura” de *performance* e das medidas respetivas; *c)* A ênfase nos resultados (a ideia da *gestão por objetivos*); *d)* A fragmentação das grandes unidades administrativas; *e)* A adoção de estilos de gestão empresarial<sup>2</sup>; *f)* A ideia de se fazer mais com menos dinheiro (“*value for money*” - VfM)<sup>3 4</sup>.

Contrastando quer com a NGP, quer também o modelo de Administração Pública *weberiana*, desenvolveu-se mais recentemente o conceito de “*new public governance*” (NGOP) como novo paradigma de provisão de serviços públicos e que encontra grande parte das suas raízes nas teorias institucional e da gestão em rede (“*network*”) (assim, Osborne, 2010, p. 9). Esta envolve simultaneamente a ideia de estado *plural*, em que

---

<sup>2</sup> Ou *gestão em termos de mercado*. Esta supõe uma de duas coisas: ou a simples privatização dos serviços públicos (no sentido mais restrito do termo); ou a utilização dos chamados “*market-type mechanisms*” e que permitem imprimir na Administração Pública uma “*lógica*” de mercado. Tais mecanismos incluiriam, por exemplo, o desenvolvimento do *princípio do utilizador-pagador* (reforçando a cobrança de taxas ou de tarifas pela utilização de serviços ou de bens), o “*contracting-out*”, o “*outsourcing*”, os “*vouchers*” ou equivalentes e formas variadas de *concessão* de serviços públicos ou de *personalização* dos serviços (neste último caso, portanto, falaríamos de privatização, em sentido mais amplo).

<sup>3</sup> Neste sentido, Rocha (2000, p. 54).

<sup>4</sup> Para mais desenvolvimentos desta questão, vejam-se os nossos estudos anteriores: Cabral (2008, p. 430 ss. e 2009, p. 34 ss.).

uma multiplicidade de atores interdependentes contribui para aquela provisão de serviços e a ideia de estado *pluralista*, em que processos múltiplos informam o sistema de decisão política. Este novo conceito está muito atento às pressões ambientais institucionais e externas que constroem a implementação das políticas públicas e a provisão de serviços. Como consequência destas duas formas de pluralidade, o foco de atenção incide principalmente sobre as relações interorganizacionais e sobre a *governance* dos processos, avaliando a efetividade dos serviços e os *outcomes* que resultam da interação das organizações do sector público com o seu ambiente. Assim sendo, o mecanismo de alocação de recursos é uma rede interorganizacional, em que a “*accountability*” é algo que é negociado em rede ao nível interorganizacional e interpessoal (*ibidem*, p. 9). A NGOP é simultaneamente o produto e a resposta à natureza cada vez mais complexa, plural e fragmentada da implementação da política pública e da provisão de serviços públicos no século XXI.

As diferenças principais entre a NGOP e a NGP e a Administração Pública (AP) tradicional podem ser encontradas, a partir de Osborne, no quadro seguinte (Quadro I - Elementos centrais da NGOP, em contraste com a NGP e com a AP).

### Quadro I

#### Elementos centrais da NGOP, em contraste com a NGP e com a AP

<i>Paradigma</i>	<i>Raízes teóricas</i>	<i>Papel do Estado</i>	<i>Foco</i>	<i>Ênfase</i>	<i>Mecanismo de alocação de recursos</i>	<i>Sistema de provisão de serviços</i>	<i>Valores</i>
<i>AP</i>	Ciência Política e Política Pública	Unitário	O sistema político	Criação política e implementação	Hierarquia	Fechado	O <i>ethos</i> do sector público
<i>NGP</i>	<i>Public Choice</i> e	Regulador	A organização	Gestão e performan-	O mercado e	Aberto	Eficácia da con-

	estudos de gestão			ce	contratos clássicos ou neo-clássicos	racional	corrência e o papel do mercado
NGOP	Teoria institucional e da “network”	Plural e pluralista	A organização e o seu ambiente	Negociação de valores, significado e relações	Rede (network) e contratos relacionais	Aberto fechado	Disperso e controverso

Fonte: Osborne (2010, p. 10).

Tendo por base o que antecede, podemos então identificar os seguintes elementos-chave da NGOP:

a) A ideia de “*public governance*” como rede (“*network*”), contrapondo-se assim quer ao mercado, quer à hierarquia. A *governance*, como nos diz Hughes (2010, pp. 97-98), secundando e citando Bevir e Rhodes (em 2003, p. 53), pode ser definida como uma rede interorganizacional, rede esta que é, por sua vez, marcada pelas seguintes características: *i*) A interdependência entre organizações; *ii*) A permanente e recorrente interação entre os membros da rede, determinada pela necessidade de troca de recursos e de negociação de objetivos; *iii*) A associação destas interações a um jogo em que o comportamento dos membros se alicerça na confiança (“*trust*”)<sup>5</sup> e é regulado por regras que são negociados pelos referidos membros; *iv*) A significativa autonomia destas redes em relação ao Estado<sup>6</sup>.

b) A associação da NGOP à ideia de inovação e, concretamente, à ideia de *inovação social*<sup>7</sup>. Estas inovações, assinalam Moore e Hartley (2010, p. 53), são diferentes das inovações de mercado (produção de bens), pelo menos, em dois aspetos: por um lado, elas são concebidas e implementadas *abaixo* do nível organizacional, envolvendo uma rede de organiza-

<sup>5</sup> Sobre o papel da confiança nas redes de *governance*, veja-se Vangen e Huxham (2010, pp. 163-184) e Klijn (2010, pp. 303-321).

<sup>6</sup> Sobre a implementação do “*networking*” na NGOP, leia-se ainda O’Toole, Jr. e Meier (2010, pp. 322-336).

<sup>7</sup> Pela sua relevância e autonomia, trataremos desta questão num ponto mais adiante.

ções ou a transformação de sistemas de produção social complexos mais do que alterações numa organização em particular; por outro lado, estas inovações focam não apenas as alterações concretas numa determinada produção, mas também o modo como a atividade é financiada (alocação de recursos), os processos usados para decidir o que vai ser produzido e os padrões normativos que permitirão avaliar a *performance* do sistema de produção social;

c) A associação da NGOP ao reforço da *descentralização*. Na verdade, os governos locais constituem o terreno mais propício e adequado à experimentação destas novas soluções de governação; em certo sentido, a NGOP significa mesmo essa ideia de localização, de focalização das políticas públicas (*maxime* das políticas sociais), como nova forma de composição do bem-estar;

d) O papel das parcerias (“*partnerships*”) e da contratação externa (“*contracting out*”) na provisão de serviços<sup>8</sup>, assumindo o *terceiro sector* da economia (o sector social), nessas relações de parceria e de contratação, uma maior evidência, designadamente quando comparamos com o seu papel nos modelos da NGP e da AP.

Algumas destas questões serão desenvolvidas nos pontos seguintes.

## 1.2. IMPLICAÇÕES DA “*NEW PUBLIC GOVERNANCE*” SOBRE A PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, *MAXIME* A NÍVEL LOCAL

Tomemos como ponto de partida as ideias expressas por McQuaid (2010, p. 127), para quem a promoção de parcerias e de uma maior cooperação entre serviços do estado, organismos públicos, empresas privadas e o terceiro sector se torna numa

---

<sup>8</sup> A título de introdução nesta matéria, veja-se Kettl (2010, pp. 239-254), Farneti *at aliud* (2010, pp. 255-269) e Smith e Smyth (2010, pp. 270-300).

estratégia de ponta, com vista à promoção da inclusão social seja a nível nacional, seja no plano internacional. Estratégias baseadas na localização (“*area-based strategies*”) para responder aos problemas da exclusão social e laboral têm recorrido a esta abordagem das parcerias, as quais envolvem diferentes organizações e modalidades de relação (com destaque para as “típicas” parcerias público-privadas. Quer na União Europeia, quer fora dela, os decisores aderem a novas formas de parceria que procuram envolver um número cada vez maior de parceiros (“*stakeholders*”) no desenho das políticas de planeamento e provisão de serviços.

No Reino Unido, país pioneiro na afirmação desta estratégia, ditou-se que a “*renewal relies on local communities*” e que aqui as organizações não estaduais deveriam assumir um papel liderante (*cit.*, p. 127). Na verdade, a ascensão ao poder, nos anos noventa do século XX, do Partido Trabalhista renovado (“*New Labour*”), chefiado por Tony Blair, levou a que se assumisse, como propósito reformador fundamental, a agenda da modernização do sector público que passou, designadamente, pela reforma dos governos locais (sobre o assunto, Martin, 2010, p. 341 ss.). Destacou-se então a elaboração pelo Governo e apresentação ao Parlamento britânico do importante *Livro Branco sobre o Governo Local – Comunidades Fortes e Prósperas* (2006).

Contrariamente porém à mensagem herdada dos governos conservadores que nas duas décadas anteriores haviam conduzido aquele país – os que haviam justamente entronizado o modelo da NGP -, a ideia de concorrência e de gestão em termos de mercado deixou de ser o *leit motiv* fundamental do programa político. No que diz respeito ao poder local, que até aí tinha sido alvo também de uma estratégia de “*retrenchment*”, propôs-se agora uma modernização radical e, simultaneamente, uma alteração fundamental da cultura de gestão. Outro dos desafios consistiu também no reforço da ideia de

colaboração entre governos locais, garantindo formas de prestação partilhada de serviços públicos. Mas, acima de tudo, a modernização passou por uma nova visão dos governos locais: a ideia de que não têm de ser estes, necessariamente, a assegurar a provisão do serviço público, rejeitando pois a mensagem do “*welfare state*” herdado do após II Guerra Mundial. Isto implicaria (como defenderam Osborne e Gaebler, 1993) uma clara “separação de águas” entre as funções de *definição das políticas* (“*steering*”) e as funções *puramente prestativas* (“*rowing*”), a que deveriam corresponder entidades diferentes (aceitando-se, *inclusive*, que estas últimas fossem associadas a entidades não públicas). O papel dos governos locais seria o de «actively steer processes of co-ordination and collective action across public, private and voluntary boundaries» (Stoker, 2004<sup>9</sup>). Este modelo que ficou conhecido como “*networked community governance*” atribui às autoridades locais um papel fundamental de “liderança da comunidade”, funcionando como elemento central das redes de provisão de serviços locais e orquestrando as diferentes atividades públicas. A ideia de “liderança da comunidade” não era nova. Todavia, no Reino Unido, ela foi tornada operativa, pelo Governo de Blair, fundamentalmente através de três linhas de atuação: as *Parcerias Estratégicas Locais*, as *Estratégias Comunitárias Sustentáveis* e os *Acordos de Área Local* (*ibidem*, pp. 343-344)<sup>10</sup>. A concretização destes e de outros aspetos relativos à reforma do Governo Local no Reino Unido pode ser encontrada na caixa seguinte (Caixa 1 - Síntese do *Livro Branco sobre o Governo Local, aprovado pelo Governo britânico* (2006)).

Caixa 1 - Síntese do Livro Branco sobre o Governo Local, aprovado pelo

<sup>9</sup> Cit. por Martin (*ob. cit.*, p. 343)

<sup>10</sup> No mencionado *Livro Branco sobre Governo Local*. Pouco tempo depois, já com Gordon Brown na liderança do Governo, estas ideias foram reiteradas e incrementadas num outro documento do governo britânico (HM Government, 2009), tendo então sido introduzido o conceito de “*smarter government*”.



*Governo britânico (2006)*

O *Livro Branco* considera que a reforma da governação local deve fazer-se ao longo de um conjunto de eixos estratégicos. Assim:

A) *Comunidades locais fortes e prósperas*. A consecução deste propósito geral implica uma alteração profunda do papel dos governos locais: para tanto, impõe-se a reformatação dos serviços públicos, atendendo aos cidadãos e às comunidades que os utilizam; por isso, a reforma deve ser feita, consultando-os, envolvendo-os e encorajando-os a dizerem o que esperam dos serviços públicos. Esta reformatação dos serviços pressupõe ao mesmo tempo aumentar a flexibilidade de gestão dos órgãos locais (maxime, dos “*counsils*”), o que implica também alterar as regras de eleição. Ainda neste plano, a reforma focaliza o papel das parcerias, apelando a um novo equilíbrio entre as diferenças relações: relações entre os governos locais e o governo central; relações entre os governos locais e os seus parceiros, relações entre os governos locais e os cidadãos e as comunidades. Nesta linha, o *Livro Branco* aponta um conjunto de elementos-chave que garantam um melhor funcionamento das parcerias: *i*) Em primeiro lugar, se os serviços públicos se destinam a satisfazer as necessidades dos cidadãos e das comunidades, então devem saber o que é que estes pensam sobre tais serviços e como podem influenciar a tomada de decisão; *ii*) Em segundo lugar, é fundamental reforçar a ideia de liderança do processo de reforma, definindo-se três tipos de líderes “naturais”: o “*mayor*” diretamente eleito; um corpo executivo diretamente eleito; um líder eleito indiretamente. Estas formas de liderança garantem uma maior estabilidade na condução da política local. *iii*) Em terceiro lugar, o reconhecimento de que as comunidade locais necessitam de liderança estratégica mais forte se desejam florescer no século XXI – é neste plano que se inserem as *estratégias comunitárias sustentáveis*. Impõe-se um novo quadro institucional que permita então uma melhor governação local; este quadro permitirá um maior sentido cívico; uma resposta aos problemas da contemporaneidade, marcados pela sua complexidade, como sucede com as alterações climáticas, a obesidade infantil, a falta de trabalho, pobreza infantil e a vida caótica nas cidades; a construção para o futuro, quer em termos de novas infraestruturas e serviços, quer em termos de liderança e de parcerias; reengenharia; maior eficiência.

B) *Governo mais atento e comunidades fortalecidas (“empowered”)*. A concretização destes dois objetivos passa pelo seguinte:

— Aumento das possibilidades de escolha por parte dos cidadãos e comunidades, designadamente a nível da gestão dos equipamentos locais (v.g. creches, escolas, lares, etc.);

— Dar uma maior palavra às pessoas nas decisões de gestão dos ser-

viços locais (v.g. utilização dos orçamentos participativos);

— Aumento da informação (mormente a informação por meios tecnológicos) prestada pelos governos locais aos cidadãos sobre a qualidade e *performance* dos serviços locais;

— Estímulo a sugestões e de observações por parte dos cidadãos;

— Fortalecimento dos cidadãos e das comunidades através da expansão da gestão de vizinhança ou de bairro;

— Reforço das oportunidades de participação na gestão dos ativos e equipamentos públicos;

— Utilização de *cartas locais* («Charters are used to set out the service standards and priorities for action which local people expect from the local authority, and sometimes a wider group of partners, as well as any obligations that the community has taken on itself. The charter is the outcome of a dialogue between the community, the local authority and its service providers, which is greatly enhanced where there is a process of neighbourhood or parish planning in operation» (p. 41),

— Recurso a *petições* e à sua resposta (v.g. criação do Provedor do Governo Local), etc.

— Generalização do programa “*Community Call for Action*”, inicialmente pensado para situações de crime e de perturbação da ordem pública.

C) *Governo local mais efetivo, “accountable” e interessado*. Esta alteração implica, desde logo, uma mudança do sistema eleitoral e dos mecanismos de escolha dos representantes locais; os partidos devem ser encorajados a escolher os melhores representantes. Depois, a mudança implica também o reforço da liderança local. É fundamental ainda melhorar os mecanismos de escrutínio e de controlo da ação dos eleitos locais (instituição dos “*scrutinity committees*”). A reforma pode também implicar o rearranjo entre centros de decisão, conduzindo à criação de *governos locais unitários*.

D) *Cidades mais fortes, regiões estratégicas*. As cidades estão presentemente sujeitas a uma grande pressão social e económica. Elas sofrem por outro lado os efeitos da globalização e de outras mudanças que marcam as sociedades contemporâneas, como sejam a falta de trabalho, privação e pobreza. As grandes cidades, mas também as de menor dimensão são fator de desenvolvimento económico regional e nacional. Assim, para garantir uma maior eficácia da política de provisão de serviços a nível infraestadual importa: reformar as autoridades de transportes de passageiros; trabalhar de forma mais próxima com as entidades locais que se encontram a desenvolver acordos multiterritoriais que visam fortalecer a colaboração transfronteiriça (entre localidades vizinhas) com vista a uma melhor afetação dos recursos na provisão de serviços (“*Multi-Area Agreements*”); promoção de empresas de desenvolvimento das cidades; encorajando modelos de liderança

mais fortes, responsáveis e transparentes. A importância das cidades no desenvolvimento económico nacional resulta não apenas da atividade económica que nelas é desenvolvida, mas também das ligações múltiplas que se estabelecem entre essas cidades e as áreas envolventes – áreas metropolitanas. As pequenas cidades têm também uma importância económica crescente, desde logo por causa das possibilidades de diversidade, as suas particularidades e por causa do ambiente propício que podem, assim, criar como fator de atratividade de negócios, pessoas e riqueza. Daí ser fundamental reforçar os poderes dos governos locais em matéria de política económica, dando-lhes novos instrumentos e capacidade de ação (quer pela via da tributação – v.g. benefícios fiscais como fator de promoção do investimento e da atividade económica -, quer pela via da despesa, por exemplo, implementando políticas direcionadas ao emprego. Para além da área do emprego, outras oferecem novos desafios aos governos locais, como é o caso da habitação, da questão ambiental e das alterações climáticas, dos transportes, da cultura, do combate à pobreza, etc.

E) *O Governo local como líder estratégico e como espaço de formação.* É a este nível que assumem um papel crucial as parcerias estratégicas locais e os acordos de área local. Ao mesmo tempo foi implementado a “*Local Enterprise Growth Initiative*”, também ela baseada na ideia de parceria, envolvendo as autoridades locais em articulação com os negócios locais, as organizações comunitárias e o sector voluntário. O Livro Branco assumiu o desígnio de reforço desta “lógica” de parcerias no desenho e implementação dos serviços locais, designadamente no quadro da implementação das estratégias comunitárias sustentáveis e da celebração dos acordos de área local.

O papel da *Estratégia Comunitária Sustentável* é, como se refere no Livro Branco: «to set out the strategic vision for a place. It provides a vehicle for considering and deciding how to address difficult cross-cutting issues such as the economic future of an area, social exclusion and climate change. Building these issues into the community’s vision in an integrated way is at the heart of creating sustainable development at the local level. Local authorities have the job of preparing the Sustainable Community Strategy. A vital part of that is to consult local citizens, communities and the voluntary, community and private sectors. The Strategy should also reflect: the views of other local partner agencies and the thematic partnerships. The Sustainable Community Strategy should aim to reflect the collective vision of the LSP (Long Strategic Plan); other key local and regional plans such as the local policing plan and the Regional Economic Strategy; and the Local Development Framework.» (pp. 101-102)

Por sua vez, do lado dos acordos de área local, a reforma tem como

grande desafio a melhoria das formas de financiamento desses acordos.

F) *Um novo quadro de performance*. Este quadro envolve a adoção das seguintes linhas orientadoras: reforço da “accountability” em relação aos cidadãos e às comunidades; maior responsabilização dos governos locais na melhoria da gestão dos serviços públicos; maior equilíbrio entre os objetivos nacionais e locais; melhoria dos instrumentos de avaliação e inspeção.

G) *Eficiência – Transformação dos serviços locais*. As linhas mestras que orientarão esta mudança são as seguintes: melhoria dos processos de negócio e trabalho flexível; colaboração entre serviços públicos; utilização da tecnologia; processos de contratação mais inteligentes (e-contratação, compreensão da despesa; procura de procedimentos agregados); concorrência; gestão de ativos; finanças estáveis e sustentáveis; desafio; apoio.

H) *Coesão comunitária*. Também a este nível quer os acordos de área local, quer as parcerias estratégicas locais desempenharão um papel fundamental na resposta a problemas de coesão, os quais são gerados por inúmeros fatores, com destaque para os fenómenos migratórios.

Em suma, com este novo programa ou agenda política, os governos locais foram de alguma maneira reabilitados, embora não sob as vestes “tradicionais” de prestadores de serviços. São agora chamados a articular com outros organismos locais de uma forma impensável há décadas atrás. E isto, conclui ainda Martin (p. 346), em última análise, acarreta consequências também para as relações entre o governo central e os governos locais.

Nesta nova orientação estratégica, o *terceiro sector* assumiu, como dissemos, um papel proeminente. Embora a atuação deste sector, na implementação das políticas sociais, não fosse inédita (e no caso britânico, a tradição era aliás secular), a verdade é que, nos últimos anos, se assistiu ao rearranjo das relações entre este sector e o sector público e ao aparecimento, naquele, de novas organizações (assim, Pestoff e Brandsen, 2010, pp. 223-224). Para além disto, as relações de longo prazo baseadas na confiança foram sendo substituídas por relações de curto prazo, baseadas em contratos, o que alterou a natureza das parcerias celebradas entre o Estado e essas organizações

(*ibidem*, p. 224). Como assinalam ainda estes autores (p. 224), as causas que determinaram o envolvimento crescente do terceiro sector na provisão de serviços públicos foram comuns a toda a Europa e podem ser abrangidas em três categorias: *i*) Em primeiro lugar, o desafio do envelhecimento da população; *ii*) Depois, o défice democrático crescente a todos os níveis – local, regional, nacional e europeu; *iii*) Finalmente, a situação quase-permanente de austeridade orçamental. A partir daqui, identificam um conjunto de funções asseguradas pelo terceiro sector, quando chamado a prestar serviços públicos, nos seguintes planos: *a*) A nível da integração comunitária; *b*) Dando voz aos grupos que representam (por vezes, minorias); *c*) Assumindo uma vocação pioneira nas inovações em matéria de provisão de serviços, dirigidos a grupos, situações e/ou necessidades descuradas pelo Estado ou pelo mercado; *d*) Ajudando a melhorar a qualidade dos serviços que são assegurados pelo sector público. Por isso, finalizam (p. 226-228), os grandes benefícios associados à utilização do terceiro sector na provisão de serviços têm que ver, por um lado, com a *democratização* na prestação de tais serviços (entendida esta como *coprodução* ou *participação direta* dos cidadãos na provisão) e, por outro lado, com a ideia de *inovação* (esta tida como a capacidade para renovar a estrutura coletiva de prestação, seja em termos de atividades e competências, seja até em termos de paradigma). Este aspeto será desenvolvido já de seguida.

## 2. A IDEIA DE INOVAÇÃO SOCIAL: CARACTERIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO ÀS POLÍTICAS LOCAIS

O termo inovação social é polissémico e de vocação transversal. Na Wikipédia<sup>11</sup>, encontramos dele uma definição possível. Aqui, a inovação social refere-se às novas estratégias, conceitos, ideias e organizações que vão ao encontro das ne-

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_innovation](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_innovation).

cessidades sociais de todo o tipo – desde as condições de trabalho à educação, passando pelo desenvolvimento da comunidade e a saúde – e que visam fortalecer a sociedade civil. O termo apresenta sentidos sobrepostos. Podem referir-se a processos sociais de inovação ou referir-se, em alternativa, a inovações com objetivo social – o caso do microcrédito e da aprendizagem à distância. O conceito também se pode referir ao empreendedorismo social ou referir-se à inovação no sector público, relacionando-se portanto com a NGOP (*vide* ponto anterior). Assim, a inovação social pode ocorrer no seio do sector público, do sector social não lucrativo, do sector privado ou nas relações entabuladas entre estes.

O foco de atenção tem estado justamente aqui: nos tipos de plataformas que facilitam a inovação social marcada pela colaboração entre sectores. Ainda assim, importa fazer notar que a importância destes sectores, na afirmação da inovação social, é desigual: neste sentido, a inovação social situa-se principalmente no âmbito do *terceiro sector* (Caixa 2 - O epicentro da inovação social é a economia social). Por vezes, ela é informal e até anti institucional: emerge fora das instituições e frequentemente contra elas, sendo o resultado de uma mobilização em torno de um objetivo, protagonizada informalmente por um movimento social ou, com uma matriz mais estruturada, por uma organização. Ou seja, é um produto da sociedade civil ou um resultado da pressão da sociedade civil (assim, André e Abreu, 2006, p. 129). Afigura-se-nos, pois, em suma, que a *inovação social apresenta, em regra, um travo ligeiramente anarquista*, o que não deixa de lhe trazer, como veremos, alguns problemas.

*Caixa 2 - O epicentro da inovação social é a economia social*

Como nos ensina Silva (2008), economia social é também conhecida – por vezes, de forma imprópria - por outras designações, como sejam a de terceiro sector, economia sem fim lucrativo, economia solidária ou cooperativa. Recuperando a que foi dada pela Comissão Europeia, a mesma autora propõe-nos a seguinte definição de economia social: «Conjunto de empresas

privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados, assim como a tomada de decisões, não estão diretamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também inclui empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de “não-mercado” a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam» (p. 2).

De entre as *características comuns* da economia social, a Comissão Europeia (2011<sup>12</sup>), assinala as seguintes:

— Contribuem para uma concorrência de mercado mais eficiente e encorajam a solidariedade e a coesão;

— O seu objetivo principal não é o lucro. Constituem, pela sua própria natureza, um parceiro económico, cujas empresas são criadas por e para aqueles que têm necessidades comuns e responsabilizadas por aqueles que devem servir;

— São, geralmente, dirigidas de acordo com o princípio da solidariedade e mutualidade e geridas pelos membros, de acordo com a regra “um homem, um voto”;

— São flexíveis e inovadoras (procuram dar resposta às circunstâncias sociais e económicas mutantes);

— São geridas na base de um ativismo empenhado dos seus membros e frequentemente com base numa participação voluntária.

Por sua vez, pensando sobretudo na realidade portuguesa (e no disposto na Constituição portuguesa), NAMORADO (2006), assinala a característica da empresarialidade – mais do que a economicidade –, para afirmar a pertença de uma determinada entidade à economia social. Afirma: «E se a empresarialidade for considerada como condição de pertença à economia social, será lógico que daí resulte que só as empresas sociais envolverão um tipo de empresarialidade gerador dessa pertença. Não se teria de procurar a economicidade de uma atuação, mas sim a empresarialidade das organizações, cujo protagonismo está em jogo. Ou seja, as organizações sociais que não forem empresas ficarão fora da economia social, ocorrendo o mesmo, naturalmente, com as empresas que não forem sociais» (p. 11). Ainda sobre a caracterização da economia social, leia-se Draperi (2007). Para o papel do terceiro sector em diversos países europeus (incluindo de novo Portugal),

<sup>12</sup> Disponível em: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/>.

veja-se ainda Defourny e Pestoff (eds.) (2008).

O interesse renovado em torno da economia social, verificado sobretudo com a transição para o século XXI, ficou a dever-se, antes de mais, às falhas apontadas ao Estado Providência herdado do após II Guerra Mundial. Como nos diz FERREIRA (2000, p. 24) a maioria dos autores «critica o paternalismo do Estado-Providência, acusando as suas estruturas de serem centralizadas, burocráticas e não responsabilizáveis. Esta é mais uma das críticas partilhada por todo o espectro político. Mas enquanto a nova direita considera o Estado Providência uma negação da liberdade, por recusar aos indivíduos a liberdade de escolha sobre os serviços sociais e por se basear num regime fiscal progressivo que é confiscatório, os neomarxistas acusam o Estado-Providência de exercer controlo social, enquanto forma do Estado capitalista desenvolvido, promovendo a reprodução das relações sociais capitalistas».

Neste último sentido, a reabilitação da economia social prende-se também com a rejeição da receita conservadora alternativa que, em diversas economias ocidentais, tinha sido aplicada após a década de setenta passada. Neste caso e no limite, a justificação para essa reabilitação encontra-se na crítica ao próprio sistema capitalista e à proliferação dos “seus” problemas sociais. Na verdade, afirma SILVA (*cit.*, p. 2): «Não é difícil adivinhar as razões que subjazem ao surgimento de um súbito interesse pela economia social. Por um lado, trata-se de ir ao encontro das dificuldades, disfunções e crises com que a economia capitalista contemporânea se depara, nomeadamente o desemprego, as desigualdades sociais e as necessidades que o mercado deixa por satisfazer em largos estratos de população. Por outro lado, porque se torna imperioso fazer face às atuais debilidades dos sistemas de segurança social e à manifesta impotência do estado providência para sobreviver num contexto de globalização da economia, urbanização crescente e desindustrialização, a que acrescem novos fenómenos demográficos, como sejam o envelhecimento da população, a baixa natalidade ou os fluxos migratórios de grande amplitude».

Embora a inovação social possa ser reconduzida à inovação tecnológica ou possa exigí-la, elas não são confundíveis. Como referem ainda André e Abreu (*cit.*, p. 124), secundando Moulaert *et aliud* (2005a, p. 1976), a inovação social surge como uma resposta nova e socialmente reconhecida que visa e gera mudança social, ligando simultaneamente três atributos: *i*) satisfação de necessidades humanas não satisfeitas por via do mercado; *ii*) promoção da inclusão social; *iii*) capacitação de



agentes ou atores sujeitos, potencial ou efetivamente, para processos de exclusão social, desencadeando, por essa via, uma mudança, mais ou menos intensa das relações de poder.

Por sua vez, segundo Mulgan (2007, p. 6), inovação social estende-se a diversos campos de intervenção como sejam:

— O empreendedorismo social (Caixa 3 - O que é o empreendedorismo social? - a proposta de Dees);

— O *design*,

— A tecnologia;

— As políticas públicas;

— Cidades e desenvolvimento urbano;

— Os movimentos sociais;

— Desenvolvimento da comunidade.

*Caixa 3 - O que é o empreendedorismo social? - a proposta de Dees (2001)*

O empreendedorismo social, embora tenha pontos de contacto, não se confunde com o empreendedorismo empresarial. Isto porque, como explica DEES (2001, p. 3), «para os empreendedores sociais, a missão social é explícita e central, o que, obviamente, afeta a forma como os empreendedores sociais detetam e avaliam as oportunidades. O impacto relacionado com a missão torna-se o critério central, não a criação de riqueza. Para os empreendedores sociais, a riqueza é apenas um meio para atingir um fim, enquanto para os empreendedores empresariais a criação de riqueza é uma forma de medir a criação de valor». A sua disciplina não é, por conseguinte, a disciplina do mercado. Dees propõe-nos uma definição de empreendedorismo social (*cit.*, p. 4) que combina uma ênfase na disciplina e na prestação de contas com as noções de criação de valor, derivada de Jean-Baptiste Say, inovação e agentes de mudança, a partir de Schumpeter, procura de oportunidade, segundo Peter Drucker, e de desenvoltura, de Howard Stevenson. Resumindo, esta definição pode ser enunciada da seguinte forma: Os empreendedores sociais desempenham o papel de agentes da mudança no sector social ao:

— Adotar uma missão para criar e manter valor social (e não apenas valor privado);

— Reconhecer e procurar obstinadamente novas oportunidades para servir essa missão;

— Empenhar-se num processo contínuo de inovação, adaptação e aprendizagem;

— Agir com ousadia sem estar limitado pelos recursos disponíveis

no momento; e

— Prestar contas com transparência às clientelas que servem e em relação aos resultados obtidos.

Ainda segundo Mulgan (*idem*, p. 9), existem algumas áreas que apresentam, na actualidade, grandes défices de inovação e onde, por isso mesmo, surgem oportunidades enormes de desenvolvimento de soluções criativas. São elas:

a) *Aumento da esperança de vida* – o que exige novas formas de atribuição de pensões, de organização dos cuidados e do apoio na dependência, novos modelos de habitação e de desenho urbano e novos métodos de resposta ao problema do isolamento;

b) *Alterações climáticas* – que reclamam um novo pensamento sobre o reordenamento das cidades, sistemas de transporte, energia e habitação que reduzam significativamente as emissões de carbono;

c) *Diversidade crescente de países e cidades* – o que novas formas de organização da escola e do ensino e novos modelos de habitação;

d) *Desigualdades intensas (“stark inequalities”)* – as quais têm vindo a acentuar-se em diversos países e geralmente aparecem associadas a outros males sociais, que vão desde a violência às doenças mentais;

e) *Incidência crescente das condições de longo prazo* – como sucede com as artrites, depressões, diabetes, cancros, problemas cardíacos que reclama novas soluções de apoio médico;

f) *Problemas resultantes da abundância* – como sejam a obesidade, dietas erradas e sedentarismo, bem como adições ao álcool, drogas, jogo, etc.;

g) *Problemas da adolescência* – novas formas de ajuda aos jovens com vista a uma transição para carreiras estáveis, relações e estilos de vida;

h) *Felicidade* – o reconhecimento de que o crescimento do PIB nem sempre se traduz no aumento do estado ou da sen-

sação de bem-estar; isto exige uma nova reflexão sobre as políticas públicas e a ação cívica.

Embora, como dissemos, os agentes promotores da inovação social sejam distintos (geralmente os indivíduos, os movimentos sociais e as organizações), as fases no processo de inovação apresentam similitudes. Segundo Mulgan (*cit.*, pp. 21-25), essas fases são as seguintes.

Em primeiro lugar, a *fase do surgimento da ideia, pela compreensão das necessidades e identificando soluções potenciais*. As necessidades podem ser assinaladas através da realização de campanhas, manifestações ou até agitação social. Geralmente, porém, os mais importantes inovadores sinalizam as necessidades, ouvindo e falando com as pessoas. A empatia é o ponto de partida e a etnografia é mais valiosa do que os instrumentos formais de análise estatística. As motivações pessoais também têm um papel crucial: as pessoas querem antes de mais resolver os seus próprios problemas e podem ser motivadas a partir do sofrimento da sua família ou dos amigos. Depois, é preciso que as necessidades assim sinalizadas estejam associadas a novas possibilidades. Estas possibilidades podem ser tecnológicas, organizacionais, resultar de um novo conhecimento, etc.. Ainda assim, note-se que as novas ideias raras vezes aparecem plenamente formadas; pelo contrário, elas vão sendo testadas, ensaiadas e há aqui, pois, um vasto campo de experimentação (*“learning by doing”*). As novas ideias também raras vezes são “verdadeiramente” novas: elas vão partindo de outras já pensadas e depois são ajustadas, aprimoradas, em função das necessidades concretas. Não se trata, pois, de estar sempre a redescobrir sempre a roda...

Em segundo lugar, a *fase de desenvolvimento, de protótipo e de pilotagem das ideias*. Trata-se de testar a ideia, concretizando-a na prática. O que se pretende aqui é não apenas avaliar a exequibilidade e a eficácia da ideia, como também a sua oportunidade. Verifica-se por vezes que certas inovações soci-

ais são implementadas cedo de mais.

Em terceiro lugar, a *fase de avaliação, ampliação e difusão das boas ideias*. Trata-se de verificar como pode uma boa ideia ser expandida e, eventualmente, replicada; trata-se de verificar como podem ser captados recursos e identificados os pontos-chave de alavancagem. A fase de crescimento pode todavia ser inibida, quer por falta de procura efetiva quer pela fraca capacidade.

Em quarto lugar, a *fase de aprendizagem e evolução*. A aprendizagem e a adaptação transformam as ideias em algo que pode ser substancialmente diferente do que havia sido pensado pelos inovadores. A experiência pode conduzir a consequências indesejadas ou inesperadas.

O mesmo autor chama igualmente a atenção para a existência de barreiras à inovação social (*idem*, p. 18). A falta de inteligência e de criatividade dos responsáveis políticos pode condicionar a aceitação de ideias inovadoras. Mas as barreiras são mais fundas. Primeiro, a *eficiência*. As pessoas resistem a ideias inovadoras, uma vez que estas podem, no curto prazo, afetar negativamente a *performance* no sector ou serviço em causa. Qualquer nova abordagem, ainda que bem concebida, pode parecer ineficiente quando comparada com as interdependências existentes de um sistema económico ou social real. A este problema se dá o nome de “ dilema dos inovadores”. Segundo, os *interesses das pessoas*. A estabilidade é um bem que a maior das pessoas preserva, como um fim em si-mesmo. Os perigos e as perdas da mudança tendem a parecer maiores do que os benefícios que a continuidade, o *status quo*, envolve. Terceiro, as *mentalidades*. Quanto mais um sistema parece ser funcional, dando às pessoas uma sensação de prosperidade e segurança, mais as normas e os valores são assumidos pelas pessoas com um forte sentido de identidade. As organizações ficam assim fechadas nas suas rotinas e hábitos, que são tanto de ordem psicológica como prática. Quarto, as *relações*. As

redes de favores e de dívidas que ligam as pessoas apanhadas num processo de mudança podem ser a chave de sucesso para que as coisas sejam feitas num sistema estável, mas são também os maiores óbices às alterações radicais.

No campo da filosofia social, têm sido identificados alguns outros “*trade-offs*” que a inovação social envolve (sobre o assunto, Moulaert *et aliud*, 2005a, pp. 1971-1972). O primeiro prende-se com a reabilitação da economia social, do associativismo cívico ou religioso e da tradição de autoajuda, em substituição do modelo do “*welfare state*”, num quadro de desintegração social, especialmente nas grandes áreas metropolitanas. O Estado de bem-estar dá lugar à *sociedade de bem-estar*. O segundo “*trade-off*”, associado a este, relaciona-se com as tensões entre as iniciativas comunitárias (nas comunidades e para as comunidades) e o Estado central. A inovação social implica uma crítica implícita ao estado central de bem-estar, considerado fonte de autoritarismo. O terceiro “*trade-off*” tem que ver enfim com a tensão entre inovação social e *institucionalização*. Quanto mais enraizadas, espontâneas e criativas forem as iniciativas, que procuram, a partir de baixo, desenvolver-se *contra* ou *em ruptura* com práticas estabelecidas, mais inovadoras elas tendem a ser. Ora isto levanta o problema da sustentabilidade da inovação, ou seja, a tensão entre a inovação e a institucionalização das alterações. Os movimentos reformistas podem ser em geral mais duradouros, com maior impacto espacial ou benefícios sociais de maior alcance mas, ao contrário das iniciativas mais enraizadas e até mais utópicas, tendem a ser suscetíveis de burocratização, perdendo rapidamente a sua vocação inovadora. Na verdade, as experiências de inovação social mais bem sucedidas e duradouras acabam invariavelmente por acarretar a formalização, a profissionalização e até a cooptação pelo sistema político estabelecido. O exemplo maior é o da integração de organizações sociais bem sucedidas nas administrações públicas locais ou nos serviços do Estado.

O tema da inovação social já não é novo na literatura e podemos encontrá-la de forma transversal, em diversas ciências sociais, como por exemplo a economia social e institucional, a teoria do desenvolvimento local e regional, a ciência política, a ciência da administração, a gestão, a sociologia urbana e institucional, a geografia humana, etc.. Encontramos as primeiras referências relevantes em Peter Drucker e Michael Young, nos anos sessenta do século XX, e, na década seguinte, em autores franceses como Pierre Rosanvallon, Jacques Fournier e Jacques Attali. Todavia, a intuição em torno da importância da inovação social é mais antiga: Benjamin Franklin, por exemplo, já no século XVIII, mencionava que as pequenas modificações na organização social das comunidades podiam ajudar a resolver problemas quotidianos. Depois, já no século XIX, encontramos no fundador do movimento cooperativo, Robert Owen, um novo contributo para o estudo da inovação social (justamente apontando as experiências de cooperativismo), seguido de economistas e sociólogos importantes como Karl Marx, Max Weber e Émile Durkheim. No século XX, na Economia, surgiram outros estudos referindo-se à inovação: Joseph Schumpeter ligou o processo de inovação à ideia de destruição criativa, explicando assim o empreendedorismo<sup>13</sup>.

Na atualidade, um dos campos mais profícuos de desenvolvimento do tema da inovação social é aquele que relaciona esta questão com o *desenvolvimento territorial ou regional*, incluindo o estudo das transformações das relações sociais, especialmente das relações de *governance* a nível regional ou local. Os estudos em causa, iniciados no final dos anos oitenta do século XX, por Jean-Louis Laville e Frank Moulaert, continuaram e aprofundaram-se na transição para o século XXI, sendo de destacar duas importantes linhas de atuação: por um lado, no Canadá, a ação levada a cabo pela CRISES (“*Centre de Recherche sur les Innovations Sociales*”); por outro, na Eu-

---

<sup>13</sup> Informação retirada também do site da Wikipédia antes referido.

ropa, o projeto comunitário SINGOCOM (“*Social Innovation, Governance and Community Building*”, no quadro do *Framework 5 Programme*), liderado por Moulaert e que conduziu ao projeto pioneiro ALMOLIN (“*Alternative Models for Local Innovation*”), documentado pela produção de um importante Relatório no ano 2005.

Neste relatório, os seus autores (Moulaert *et aliud*, 2005b, pp. 37 ss.) partem do quadro teórico dos *modelos de inovação territorial* (“*the territorial innovation models*” – TIMs), modelos nos quais as dinâmicas institucionais locais desempenham um papel fundamental, distinguindo neles entre as seguintes abordagens: *i*) Em primeiro lugar, o *modelo do Meio Inovador* (“*milieu innovateur*” - MI), no qual se focaliza o papel do potencial institucional endógeno para gerar empresas dinâmicas inovadoras (com Ratti, 1992). *ii*) Em segundo lugar, o *modelo do Distrito Industrial* (DI) que assinala a capacidade inovadora das pequenas e médias empresas (PME), pertencentes a um mesmo sector e espaço territorial. O DI é definido como um sistema produtivo localizado geograficamente, baseado numa forte divisão local do trabalho entre empresas pequenas especializadas nas diferentes fases do processo de produção e distribuição, uma atividade económica dominante. O modelo é marcado por intensas relações entre as empresas em causa, muito fundadas na ideia de confiança e de reciprocidade. O modelo dos DI assemelha-se ao modelo dos MI, porquanto os autores tendem a ver no DI um *meio criativo* por excelência (com Becattini, 1987, Brusco, 1986 e 1992, Dei Ottati, 1994, Moulaert e Delvainquiere, 1994). *iii*) Em terceiro lugar, o *modelo dos Sistemas de Produção Localizada* (SPL), que pode ser definido como um sistema caracterizado pela proximidade territorial das unidades produtivas, interligadas de maneiras diversas, formal ou informalmente. Este modelo tem como aspeto interessante o facto de relacionar, pela primeira vez, a industrialização local difusa, enraizada nas comunidades

locais, com as pressões económicas exteriores (condições nacionais e internacionais de desenvolvimento). A tensão globalização-localização aparece assim, com carácter primordial, na literatura sobre SPL (com Garfolli, 1983 e Courlet, 1999). *iv*) Em quarto lugar, o *modelo dos Novos Espaços Industriais* (NEI). Esta ideia foi lançada por Storper e Scott (em 1988), tendo por principais “*insights*” a literatura sobre DI, sistemas de produção flexível, regulação social e dinâmicas das comunidades locais. *v*) Em quinto lugar, o *modelo dos Clusters de Inovação* (CI). Tendo por base a teorização de Michael Porter (em 1990), foi especialmente ilustrativo neste domínio o estudo levado a cabo por Saxenian (em 1994), sobre o Silicon Valley e sobre o modo como as instituições locais e a cultura, bem como a estrutura corporativa das empresas, contribuíram para a *performance* económica notável daquela região. *vi*) Em sexto lugar, o *modelo dos Sistemas de Inovação Regional* (SIR). Este modelo assinala o papel da “aprendizagem coletiva”, a qual diz respeito, por sua vez, às relações de cooperação entre os membros do sistema. Ele é tributário da teoria evolucionista sobre as alterações tecnológicas. Mais do que o produto de uma atividade de investigação, a inovação apresenta, nesta linha, os seguintes aspetos característicos: a interação entre os agentes do processo inovador; a natureza cumulativa do processo inovador e; a orientação “*problem-solving*”, que revela a natureza pragmática da inovação. Por fim, este modelo assinala que a inovação tem não apenas uma dimensão tecnológica, mas sobretudo uma dimensão organizacional (com Edquist, 1997). *vii*) Finalmente, o *modelo da Região de Aprendizagem* (RA), o qual tem por base sobretudo os contributos de Cooke (em 1998) e Morgan e Nauwelaers (em 1998). Estes assinalam que a inovação é um processo evolutivo e interativo, que vai sendo moldado de acordo com uma variedade de rotinas institucionais e de convenções sociais.

De seguida, os autores identificam casos ilustrativos de



experiências inovadoras em diversos países europeus, tendo por pano de fundo as respetivas matrizes filosóficas e movimentos sociais ocorridos nos últimos séculos (*idem*, pp. 64 ss.). Como nos referiam, noutra local, Moulaert *et aliud* (2005a, p. 1975), este projeto permitiu identificar os maiores problemas de desenvolvimento no contexto das cidades europeias, a saber: *i*) a dispersão de competências ao longo de um espectro amplo de domínios de competências; *ii*) a ausência de integração ou de coordenação entre diferentes escalas geográficas de decisão e, sobretudo; *iii*) a marginalização das necessidades dos grupos mais vulneráveis no seio do tecido urbano. Esta verificação levou assim à proposta de um modelo alternativo de organização das redes de vizinhança, denominado de abordagem de *Desenvolvimento de Área Integrada*, em que se preconiza uma alteração de instituições e de relações de agência que contribuam para a inclusão social, o que implica, naturalmente, antes de mais nada, o conhecimento dos processos de exclusão. Por outro lado, ao contrário das teorias “*mainstream*” da inovação, neste modelo falar em comportamento inovador não significa falar em comportamento “ótimo”; o que importa é que se trate de uma “boa prática” (*ibidem*, pp. 1977 e 1978).

A relação entre a inovação social e o tema do desenvolvimento local ou regional permitiu ainda o aparecimento de novos conceitos operativos. Um dos que se tem mais evidenciado é a noção de *capital relacional*, que se junta às noções “tradicionais” de capital físico e humano. Como nos explicam André e Abreu (*cit.*, p. 128), o capital relacional, muito ligado à espacialidade das relações, opera sobretudo a dois níveis: *i*) por um lado (aquele que mais nos interessa), um capital relacional local/regional que deriva da proximidade e que se baseia essencialmente nos laços de confiança (“*trust*”) e de cooperação interpessoais e em que a identidade e a pertença são forças centripetas importantes; *ii*), por outro lado, um capital relacional transnacional ou global sustentado noutras “proximidades”

(cultural, geracional, social, etc.), que constitui não já um território, mas um espaço-rede composto por nós e fluxos.

Dos estudos produzidos quer no âmbito da SINGOCOM, quer em outros domínios (o caso, por exemplo, do projeto NESTA conduzido pela Young Foundation no Reino Unido), têm resultado enfim a sinalização, o relato, a quantificação e a avaliação (estimação dos impactos) de diversos exemplos concretos, verdadeiros “*case-studies*”, de inovação local (Caixa 4 - Exemplos de inovação local no Reino Unido, relatados e avaliados pela NESTA - Young Foundation (2007))<sup>14 15</sup>.

*Caixa 4 - Exemplos de inovação local no Reino Unido, relatados e avaliados pela NESTA - Young Foundation (2007).*

*Caso de estudo 1: Inovação em Serviços de Crianças nas Highlands, Escócia*

Desde 1999, que o Conselho da Highland reorganizou de forma radical o modo como os Serviços de Crianças são assegurados nesta área, criando uma iniciativa de trabalho conjunto envolvendo diversos departamentos-chave. O serviço integrado foi elogiado pela Auditoria Escocesa e permitiu ao Conselho realizar um conjunto significativo de melhorias num curto espaço de tempo. O sucesso desta iniciativa foi reconhecido em 2006 pelo Governo Escocês, que selecionou o exemplo das Highlands como modelo para o resto da Escócia. Estas inovações foram provocadas pelos seguintes fatores: *i)* Tendências demográficas, especialmente o declínio rápido da população jovem, identificado como ameaça à *performance* económica desta região; *ii)* Uma avaliação externa que havia demonstrado a *performance* pobre do anterior Serviço de Crianças na região; *iii)* Pressão para mudança feita por figuras de proa e políticos; *iv)* O processo foi acelerado em consequência do assassinato de uma criança de 5 anos, Danielle Reid.

*Caso de estudo 2: Inovação na resposta à exclusão social em South Tyneside, Inglaterra*

South Tyneside desenvolveu um conjunto de projetos inovadores em resposta ao fenómeno da exclusão social, tais como o “*Council-led*

<sup>14</sup> Com outros casos ilustrativos, veja-se ainda Moulart (ed.), 2009,

<sup>15</sup> Constitui ainda exemplo ilustrativo a figura do *orçamento participativo* e, concretamente, o modelo que foi adotado na cidade de Porto Alegre (Brasil), a partir de finais da década de oitenta passada. Sobre a relevância do orçamento participativo no quadro da inovação social e, especialmente, enquanto instrumento de democratização e de participação cívica, leia-se Novy e Leubolt (2005, pp. 2023-2036) e de novo Moulart *et aliud* (2005a, pp. 1979-1984).

*Neighbourhood Appraisal and Action Planning Project*” e o “*Beacon-awarded financial inclusion scheme*”, promovido por líderes do sector voluntário local. Os fatores determinantes destas inovações foram: *i) Performance* pobre avaliada por inspeções e a percepção de que o Conselho não estava ativamente empenhado na redução da exclusão social; *ii) Privação*, declínio da população e necessidades várias inter-relacionadas; *iii) Liderança* forte por parte do novo “*Chief Executive*” e outros funcionários seniores, que implementaram uma cultura de inovação nesta região.

*Caso de estudo 3: Inovação na Educação Secundária em Knowsley, Inglaterra*

O Conselho pôs em marcha um conjunto de alterações radicais no sistema de ensino secundário através do seu “*Secondary Transformation Scheme*”. Isto incluía o desenvolvimento de novos centros de aprendizagem, em substituição, até 2009, das escolas secundárias. Os fatores determinantes desta mudança foram: *i) Uma história de performance* pobre na educação, designadamente quanto aos resultados nos exames que colocavam Knowsley no fundo na tabela nacional; *ii) O desafio* colocado ao sistema escolar de Knowsley, provocado pela transferência dos estudantes para escolas de bairros (“*boroughs*”) vizinhos, o que levava ali ao encerramento de escolas e ao elevado absentismo escolar; *iii) Níveis elevados de desemprego* na população jovem, com idades compreendidas de 16-24 e que havia abandonado precocemente os estudos; *iv) Forte liderança* por parte do novo Diretor de Educação e de outros funcionários seniores que puseram em marcha um estratégia de mudança e desenvolveram parcerias entre departamentos de Knowsley para implantação do “*Secondary Transformation Scheme*”.

*Caso de estudo 4: Inovação nos Serviços de Juventude no bairro londrino de Tower Hamlets, Inglaterra*

Em 2002, o Bairro em causa desenvolveu um modelo de comissão para a provisão de serviços na área da Juventude, que supôs o estabelecimento de um conjunto de contratos locais e temáticos com organizações do sector voluntário e comunitário. Assim se deu início à Estratégia do Terceiro Sector, assente justamente num modelo de comissão. As mudanças foram determinadas pelos seguintes fatores: *i) Pressão* exercida pelos residentes e por “*councillors*” locais para se melhorar os serviços e equipamentos destinados à população jovem; *ii) O elevado carácter político* dos serviços de juventude em Tower Hamlets; *iii) Inspeções* realizadas dando conta do falhanço do modelo anterior; *iv) Alterações* na liderança política, que provocaram um desejo de melhoria no Conselho.

Para que a inovação funcione, não basta que ela seja uma boa ideia ou até mesmo uma boa prática. Importa adotar um conjunto de métodos e de estruturas que permitam concretizá-

la. Mulgan (*cit.*, pp. 37-39) identifica esses métodos e estruturas.

Em primeiro lugar, exige-se *uma liderança e estruturas adaptadas à inovação*. Este mesmo facto é referido também no documento da NESTA – Young Foundation (*cit.*, p. 11), onde se considera ser crucial uma forte liderança sob a forma de apoio por parte dos líderes políticos ou a existência de líderes carismáticos que acarinhem e impulsionem as iniciativas inovadoras. A existência de estruturas favoráveis a um ambiente inovador é também fator crítico de uma inovação bem sucedida: por um lado, a criação de uma cultura organizacional reativa em que a mudança e a assunção de riscos sejam acarinhadas pelos dirigentes e pelos funcionários e agentes; por outro lado, a existência de redes formais e informais a vários níveis que facilitem a inovação (ainda NESTA, *idem*, p. 11).

Em segundo lugar, impõem-se *modelos de financiamento focados na inovação*. Um “*mix*” de fontes de financiamento é requerido, seja para a fase de experimentação, seja de ampliação e crescimento. Curiosamente, a inovação social tem favorecido a construção de formas alternativas, elas próprias inovadoras, de financiamento ou, melhor dizendo, de captação de financiamentos. (Caixa 5 - Modalidades alternativas (e inovadoras) de financiamento associado à inovação social: do microcrédito às “*Social Impact Bonds*” (SIB).

*Caixa 5 - Modalidades alternativas (e inovadoras) de financiamento de inovação social: do microcrédito às “Social Impact Bonds” (SIB)*

O microcrédito é veículo e instrumento da inovação social, designadamente em medidas de combate à pobreza e exclusão social. Por outro lado, ele assume-se como fator de *empowerment* e não como fonte de caridade, perpetuadora de dependência. Como nos explicam André e Abreu (*cit.*, p. 139), o agente inovador (geralmente uma instituição do terceiro sector) atua como mediador, tomando contacto com a proposta inovadora, tendo em vista a sua aplicação efetiva no contexto local e promovendo o seu reconhecimento social como resposta válida a necessidades por satisfazer, desde logo, mas não só, as necessidades dos próprios beneficiários. Por outro lado, ele aparece associado não apenas à ideia de capital financeiro

(no sentido tradicional do termo), mas à ideia de capital relacional, pressupondo relações de confiança entre os agentes envolvidos. Como nos explicam ANDRÉ e ABREU (*cit.*, p.133), secundando Rutherford (em 1999) e Easton (em 2005), o microcrédito consiste então «na prestação de um tipo específico de serviço financeiro – a concessão de crédito – aos elementos mais pobres, que em condições normais a ele não teriam acesso». As origens do microcrédito, acrescentam os mesmos autores (*idem*, p. 135), estão associadas à relevância dos problemas de assimetria informativa e de risco moral na relação de crédito bancário (e que levam à exigência de garantias a quem as não pode obter) e à necessidade da sua superação, mormente em países pouco desenvolvidos. A questão central à qual o microcrédito procura dar resposta é a de saber que garantias outras podem ser dadas por quem não obtém garantias financeiras convencionais: ora, em troca do capital financeiro podem ser dadas garantias de natureza social. Foi esta ideia simples que esteve na base do aparecimento do Banco Grameen no Bangladesh e, mais recentemente, da ideia de *negócio* ou *empresa social*, impulsionados pela ação de Mohammed Yunus e devidamente documentados em obras de referência (1997, 2008 e 2010).

Constitui também modalidade de financiamento no campo da inovação social, de origem aliás muito recente, as “*Social Impact Bonds*” (SIB) – obrigações de impacto social. Estas foram anunciadas em 2010, pelo então Ministro da Justiça britânico Jack Straw, para financiarem um projeto piloto gerido pela *Social Finance* (organização criada em 2007 com o objetivo de desenvolver o mercado de investimento social), dirigido a presos com penas de curta duração (na prisão de Peterborough) e tendo em vista a sua reintegração social rápida, de modo a reduzir a sua permanência na prisão e as situações de reincidência, logo também, os encargos daqui resultantes para o Estado. Os serviços seriam financiados por investidores através das SIB e assegurados pelo terceiro sector, promovendo o trabalho junto dessa população prisional. Se a reincidência criminal não fosse reduzida em pelo menos 7,5%, os investidores não seriam recompensados.

As SIB constituem, nas palavras de VASCONCELOS (2011), «um contrato entre uma entidade do sector público e os investidores, pelo qual estes se comprometem a aplicar o seu capital na melhoria de um indicador social. O empréstimo é levantado no mercado, por conta e risco dos investidores, e usado para financiar um conjunto de intervenções que têm objetivos específicos e quantificados. Ao possibilitar a mobilização de investimentos não-estatais, as obrigações de impacto social irão levar à canalização de mais recursos para serviços preventivos, os quais podem ter um impacto direto, por exemplo, nos crescentes custos sociais e de saúde. O Estado paga apenas pelos resultados positivos alcançados, através da partilha com os

investidores de parte das poupanças alcançadas» (definição idêntica é dada pela Social Finance, 2011, p. 2). Neste momento, as SIB são já qualificadas como um dos *meios de alcançar mais com menos*. Dados os atuais constrangimentos orçamentais, com que se defrontam os Estados e as autarquias locais, as SIB oferecem um grande potencial na captação de novas fontes de capital financeiro, de prioridade a ações de carácter preventivo, de transferência dos riscos com novas intervenções e de criação de um novo financiamento para a sociedade civil em geral (neste sentido, Mulgan *et aliud*, 2011, p. 5). Ainda segundo os mesmos autores, as SIB comportam três elementos, a saber: *i*) um investimento monetário (por exemplo, £x milhões, por parte de governos locais, investidores comerciais, filantropia ou fundações; *ii*) um programa de ações visando melhorar a situação de um determinado grupo (o exemplo da situação dos presos); *iii*) compromissos pelo Governo central ou local, ou pelas fundações envolvidas, de realização de pagamentos relacionados com a a melhoria dos “*outcomes*” sociais em relação a esse grupo (por exemplo, pagamento de £x milhões do investimento original e uma percentagem extra previamente acordada, em função da redução dos custos para o Ministério da Justiça com a diminuição da população prisional e dos casos de reincidência). Os mesmos autores (*idem*, pp. 8-9) identificam depois as modalidades de SIB, consoante o modo de angariação dos fundos. Assim podemos ter SIB de natureza filantrópica, de natureza pública e de natureza comercial. As SIB originam ainda modelos diferenciados de provisão de serviços públicos. Esses modelos, concretizam ainda Mulgan *et aliud* (*cit.*, pp. 9-12), são os seguintes. Em primeiro lugar, a *abordagem simplificada* (“*streamlined*”): nesta, uma organização usa os seus recursos para financiar um pacote de intervenções com vista a alcançar um certo impacto social. Estabelece um acordo com o governo local ou central para receber uma série de pagamentos no futuro, caso certos objetivos sejam alcançados (associados à redução de custos para o Estado ou governo). Se bem sucedida a ação, o montante recebido pagaria os custos da provisão mais um retorno adicional. Em segundo lugar, a abordagem da *Agência Líder de Provisão* (“*Lead Delivery Agency*”): os fundos são captados por fontes filantrópicas e/ou privadas e transferidos diretamente para uma Agência Líder de Provisão responsável pela implementação do pacote de intervenções. Esta Agência pode também ser uma cofinanciadora da obrigação. Então, a Agência implementa o pacote de intervenções, podendo fazê-lo diretamente ou subcontratando a outra agência. O pagador faria pagamentos diretamente aos financiadores, com base no impacto das intervenções. Em terceiro lugar, a abordagem do “*Special Purpose Vehicle*” – SPV: este é uma entidade criada para alcançar certos objetivos específicos, muito usados na realização de parcerias público-privadas (PPP) que assen-

tam no modelo do “*project finance*”. Neste caso, o SPV receberia dos financiadores o investimento inicial e agiria como entidade de liderança responsável pela realização do programa de intervenção. Transferiria os fundos para entidades de provisão e asseguraria a gestão dos contratos com cada uma dessas entidades, monitorizando a respetiva *performance*. Receberia os pagamentos pelo cocontratante (agente pagador), com base no sucesso das intervenções, com os quais pagaria aos financiadores. O SPV não realiza diretamente a provisão dos serviços. É possível, enfim, identificar as principais vantagens e os desafios desta nova modalidade de financiamento (*ibidem*, pp.15-19). De entre as vantagens, destacam-se a poupança de dinheiros públicos, a correção de incentivos mal dados, o desbloqueamento de financiamentos novos e a promoção de ações baseadas na evidência (resultados). Relativamente aos desafios, eles colocam-se sobretudo quanto à gestão dos riscos (risco de execução, risco de quantificação, “*basis risk*” e consequências imprevistas) e quanto ao desenho e implementação dos projetos. Uma das preocupações centra-se nos problemas de escala e nos custos de transação (também identificados no quadro da implementação das PPP – PFI “*Private Financing Initiative*”). Na verdade, diversas PFI com valores inferiores a £ 25 milhões revelaram-se não rentáveis, em virtude dos elevados custos de transação. Este problema pode verificar-se também em relação às SIB (*ibidem*, p. 6). Trata-se pois de saber qual a escala mínima do projeto, para que a emissão de SIB seja economicamente rentável (viável).

Mulgan (*cit.*, p. 37) identifica algumas opções de financiamento especialmente adaptadas a um sistema inovador mais maduro, a saber:

a) Financiamento público ou pela via fundacional para áreas prioritárias em I&D de risco elevado, visando deliberadamente um vasto conjunto de opções que podem ser testadas, observadas, adotadas e melhoradas, com o pressuposto de partida de que algumas poderão não funcionar bem;

b) Organismos públicos, fundações e filantropia individual que assegurem o financiamento de base a agentes intermediários, como laboratórios de inovação e aceleradores;

c) Uma métrica mais sofisticada na avaliação dos projetos de investimento e resultados alcançados de uma forma mais compatível com a inovação.

Do que antecede, pode verificar-se que, embora a inovação social não resida apenas em financiamento pela via filan-

tropical, ela estabelece inúmeras pontes de contacto com a filantropia social, especialmente, como é evidente, nos países onde a filantropia tem maior tradição (o caso dos Estados Unidos). Curiosamente, nestes países, a inovação social parece estar a determinar, ela mesma, uma mudança paradigmática, uma revolução, na forma como a filantropia é exercida e que, basicamente, consiste na transição de um modelo assente em mercados de capital social ineficientes para um modelo de filantropia baseada na criação de valor. Desta revolução, nos dá conta Martin (2011), identificando quatro manifestações, a saber: *i*) a ampliação do empreendedorismo social através do “*Synthetic Social Business*” (ilustrando com o exemplo do Hospital Oftalmológico Aravind na Índia e das suas operações às cataratas junto de população carenciada e não só); *ii*) a transição de financiamento assente na micro finança ao desenvolvimento de serviços financeiros inclusivos (exemplificando com o caso não apenas do Banco Grameen no Bangladesh, mas também com o Banco mexicano Compartamos); *iii*) do modelo de assistência ao desenvolvimento de investimentos “na base na pirâmide” (BoP), fundados na ideia do “*empowerment*”; *iv*) de um modelo clássico de subsídio à internalização empresarial das externalidades (e a criação das SIB ilustra justamente esta mudança paradigmática).

Em terceiro e último lugar, impõe-se a adoção de *quadros de políticas públicas que encorajem a inovação*. O exemplo do Reino Unido (designadamente no quadro das reformas iniciadas pelo Governo de Blair<sup>16</sup>) é usado por Mulgan (*idem*, p. 38) para ilustrar esse tipo de políticas: *i*) mercados mais desenvolvidos para soluções sociais, incluindo modelos de financiamento baseados nos *outcomes* e mais concorrência; *ii*) descentralização e concessão de maior liberdade às comunidades locais para moldarem as suas próprias decisões às necessidades respetivas – juntamente com partilha de conhecimentos, men-

---

<sup>16</sup> Vide ponto anterior.



suração de resultados e “*peer networks*” que previnam a complacência; *iii*) criação de zonas nos principais serviços públicos que permitam o surgimento de espaços para que as organizações públicas, privadas e do terceiro sector rompam com as regras nacionais pré-definidas e testem novas ideias; *iv*) Unidades de inovação que coordenem pioneiros, promovam novas ideias e o acesso mais rápido ao conhecimento; *v*) Laboratórios que sirvam para testar novas ideias que tenham potencial social, como por exemplo, a telefonia móvel, a inteligência artificial e o GPS (“*Global Positioning Systems*”).

Em quarto lugar, o desenvolvimento de *incubadores de ideias*. As ideias inovadoras precisam de serem “incubadas” num ambiente protegido, para que possam ser apoiadas e aconselhadas e evoluir num espaço de liberdade. Para isso servem os incubadores. Estes têm sido criados em diversas partes do mundo para uma generalidade iniciativas inovadoras: o caso por exemplo do incubador criado em Singapura para o “*e-government*” ou o “*Social Fusion*”, um incubador gerado na Califórnia para empresas sociais. É possível construir incubadores para sectores específicos, como acontece no caso da Saúde ou da Educação: o “*NESTA/Young Foundation Health Innovation Accelerator*” é ilustrativo. Uma ideia similar – a dos “*city accelerators*” – está a ser posta em marcha nas cidades, permitindo-as dar uma resposta às novas necessidades crescentes. Combinam a identificação dessas novas necessidades e o seu mapeamento, a construção de soluções possíveis, a sua experimentação e avaliação, enfim, a sua aplicação definitiva.

### 3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o que antecede, restam-nos alguns comentários finais sobre o significado da inovação social, designadamente na sua articulação estreita com a “*New Public Governance*”.

Pode dizer-se antes de mais que, embora a inovação social possa acontecer e acontece a nível central, o certo é que, dada a sua natureza e a estratégia que envolve – uma estratégia de “*targeting*”, de proximidade, de experimentação e de sinalização –, ela é bastante mais promissora a nível local. As experiências de inovação são justificadas pela necessidade de dar resposta aos problemas das pessoas que os não encontram em níveis macro de decisão. Para ser mais eficaz, ela deve provavelmente dirigir-se a grupos mais restritos; ainda assim, para manter a sua viabilidade “económica”, a inovação social não deixa de colocar alguns problemas quanto à escala ótima de provisão. Esta é de resto a “velha” questão do federalismo financeiro: a questão da identificação do nível ótimo (v.g. população ótima) para a provisão de bens e serviços públicos.

A inovação social coloca também, como vimos, desafios no plano da sua institucionalização, quando muitas destas experiências são forjadas de forma espontânea e são até juridicamente desenquadradas. A inovação, para poder ser aceite e tornada operativa, exige não raro a submissão às regras jurídicas, aos padrões e às instituições previamente existentes: esse rigor burocrático pode ou suavizar ou minar o caminho de mudança, de rutura, que a inovação social implica. Esta é, aliás, mais uma razão em favor da descentralização: os governos locais têm maiores condições, à partida, para agilizar procedimentos e para criar novos procedimentos, são dotados de maior flexibilidade jurídica, porque o seu universo é mais reduzido. Trata-se de um microcosmos jurídico, quando comparado com o Estado central. A sua adaptabilidade a novas situações é, assim, potencialmente maior. A capacidade para adotar medidas inovadoras, a receptividade a elas, está fundamentalmente dependente, neste caso, da criatividade, do empreendedorismo e do espírito de liderança dos dirigentes locais. A inovação social exige repensar os modelos de provisão de serviços públicos, em termos muito pragmáticos (“*sinalizar a necessidade e re-*

*solver*”), mas também repensar os modelos de financiamento, concebendo-se novos produtos financeiros e meios de acesso ao crédito, alternativos às soluções convencionais de financiamento.

A inovação social é, enquanto tal, enquanto ação, vazia de ideologia. O fervilhar de ideias, de novas respostas, surge geralmente do arrojo e do espírito aventureiro dos jovens, da sua maior capacidade criativa, da sua destreza no plano tecnológico, da sua capacidade ímpar de navegação do ciberespaço global, da menor castração por preconceitos e da sua generosidade audaciosa. A estes jovens interessa pouco, pelo menos nesse momento, a ideologia. Interessa-lhes mais a ideia de empreendedorismo e o lema “*start up*”. Quando empresas e organizações, públicas e privadas, fundações e filantropos decidem, por qualquer meio, acarinhar e promover estas propostas inovadoras e colocá-las efetivamente ao serviço das pessoas, melhorando as suas vidas – também por aqui não passa, em princípio, a ideologia. Exige-se pragmaticamente, tão-só, espírito de liderança, criatividade e vontade de mudar (Caixa 6 - Um exemplo recente de inovação social em Portugal: o projecto “Reabilitar a Custo Zero”).

*Caixa 6 - Um exemplo recente de inovação social em Portugal: o projeto “Reabilitar a Custo Zero”*<sup>17</sup>

O projeto *Reabilitar a Custo Zero* foi desenvolvido pelo arquiteto José Paixão, pelo engenheiro Civil Diogo Coutinho e pela futura arquiteta Angélica Carvalho e venceu o concurso FAZ – Ideias de Origem Portuguesa. O prémio, avaliado em 50 mil euros, foi lançado pela Fundação Gulbenkian e Fundação Talento e começou a ser posto em prática em outubro de 2011. O projeto *Reabilitar a Custo Zero* foi desenvolvido a pensar nos prédios degradados da cidade do Porto e tem por base a criação de uma organização sem fins lucrativos para reabilitar as cidades, a custo zero, através da ajuda de estudantes de Engenharia e de Arquitetura (portugueses e de toda a Europa).

Assim, a ideia consiste em criar uma organização sem fins lucrativos

<sup>17</sup> Informação disponível em: [http://boasnoticias.pt/noticias\\_Projeto-vai-reabilitar-edif%C3%ADcios-a-custo-zero\\_7298.html](http://boasnoticias.pt/noticias_Projeto-vai-reabilitar-edif%C3%ADcios-a-custo-zero_7298.html).

que ofereça a possibilidade, a senhorios de prédios degradados, de reabilitarem o seu imobiliário a custo zero. Para tal, os proprietários oferecem alojamento e alimentação a estudantes estrangeiros de arquitetura e engenharia que se voluntariam para conceber e concretizar a requalificação. Os materiais e equipamentos necessários à realização das requalificações seriam doados, como caridade, à organização sem fins lucrativos, de modo a serem deduzíveis dos impostos a pagar pelas empresas fornecedoras. Para além das contrapartidas financeiras, as empresas teriam também o seu nome associado a um projeto honroso e potencialmente de elevada exposição pública. Por último, a supervisão técnica das obras resultaria de uma parceria com a universidade. Os projetos de requalificação seriam casos de estudo em cursos de reabilitação de edifícios e assim sujeitos ao acompanhamento técnico por parte de professores e alunos especialistas. Os prédios deveriam ter uma componente de habitação social e de outra de acolhimento de empresas "start-up", de indústrias criativas.

Pelo menos a Câmara Municipal do Porto se mostrou interessada e foi lançado nesta cidade um projeto piloto.

O júri do prémio destacou que este era o projeto “que melhor cumpre os desígnios desta iniciativa, com base nos critérios de originalidade, inovação, potencial de impacto social e sustentabilidade”.

Mas quando a inovação social se institucionaliza e solidifica desta forma, ela é suscetível de apropriação ideológica (à direita e à esquerda) e, então, surge todo um discurso sobre a inovação social, sobre aquilo que ela significa – enquanto “movimento” -, quer na identificação dos desencantos que a ela conduziram (à direita, o desencanto com o Estado Providência, à esquerda, o desencanto com o sistema capitalista e com o “neoliberalismo”), quer na afirmação de um suposto novo paradigma. Essa apropriação pelo discurso da direita e pelo discurso da esquerda resulta, fundamentalmente, do facto, já aqui referido, de a inovação social implicar a devolução ao terceiro sector de uma grande parte do protagonismo na provisão de bens e serviços públicos. Este facto, que resulta de uma necessidade prática e de um imperativo pragmático, é suscetível de ser visto como um novo paradigma de provisão - o “*welfare state*” dá origem à “*welfare society*” -, ainda que o mesmo possa ser interpretado de forma diferente à luz das diferentes tendências político-ideológicas. Tomamos emprestadas as pa-

lavras de FERREIRA (2001, p. 36), quando afirma, bem a propósito, que a reabilitação do terceiro sector neste início de milénio «... também serve tanto para a direita como para alguma esquerda. Do lado dos neoconservadores considera-se que a transferência de responsabilidades pelo bem-estar do Estado para as organizações voluntárias tem a vantagem de ressuscitar a economia moral da caridade, com a generosidade do dador e a gratidão do recipiente, substituir a transferência forçada de recursos dos ricos para os pobres (...). Para a esquerda que não está desconfiada que o terceiro sector serve sobretudo para a retração e que está ligada às OTS<sup>18</sup>, estas têm vantagens que permitem a melhoria dos instrumentos de proteção social: têm muito mais sensibilidade do que o Estado para as necessidades da comunidade e mais capacidade de responder à mudança, estando mais aptas para inovar; a sua pequena dimensão, a sua especialização e a sua organização de baixo para cima torna-as menos vulneráveis à formalização ou captura por parte de grupos de trabalhadores profissionais; a sua independência torna-as mais eficazes na representação das necessidades de bem-estar perante o governo; a autoajuda e auto-organização dão poder aos cidadãos, tornando-os mais do que meros clientes passivos do Estado-Providência. A mesma autora, referindo-se concretamente a alguns autores neomarxistas, menciona que para estes «a solução para a crise de legitimação do Estado-Providência está na troca não mercadorizada fora do sistema estatal e do mercado, através de cooperativas, voluntariado, autoajuda e economia informal» (*idem*, p. 37).

O tema da inovação social está lançado e a dar (ainda) os seus primeiros passos. A inovação social parece implicar, como fator decisivo, novas metodologias e uma nova praxis de atuação, muito assente da ideia de “*networking*” (trabalho em rede), na resposta aos problemas sociais da contemporaneidade e da globalização: o envelhecimento, as desigualdades severas, o

---

<sup>18</sup> Organizações do Terceiro Sector.

ambiente, a reabilitação do espaço, só para referir algumas. Ele implica um universo de possibilidades, porque são as possibilidades ilimitadas que a inovação encerra: trata-se de aproveitar as novas ideias, o engenho e a criatividade que se encontram sobretudo nas gerações mais jovens, para resolução daqueles diversos problemas, a começar justamente e em primeira linha pelo problema do envelhecimento. Talvez a inovação social possa vir a ser o instrumento e a metodologia para um novo contrato social entre gerações. Por isso, deve ser olhada com interesse e confiança, com alguma cautela, mas não com preconceito injustificado, mesmo que este seja de raiz ideológica.



## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2008). *Images and Concepts of the Third Sector in Europe*, Jacques Defourny e Victor Pestoff (eds.), WP no. 08/02, EMES – European Research Network. Disponível em: [http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF\\_files/Working\\_Papers/WP\\_08\\_02\\_TS\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Working_Papers/WP_08_02_TS_FINAL_WEB.pdf). [último acesso: 01.08.2011].
- ANDRÉ, Isabel e ABREU, Alexandre (2006). “Dimensões e espaços da inovação social”, in *Finisterra*, XLI, 81, pp. 121-141. Disponível em: [http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2006-81/81\\_06.pdf](http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/2006-81/81_06.pdf). [último acesso: 01.08.2011].
- CABRAL, Nazaré da Costa (2008). *Programação e Decisão Orçamental – Da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica*, Almedina, Coimbra.
- CABRAL, Nazaré da Costa (2009). *As Parcerias Público-Privadas*, Cadernos do IDEFF, n.º 9, Almedina, Coim-

bra.

DEES, J. Gregory (2001), *O significado do empreendedorismo social*. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/cec/significademprededor.pdf>. [último acesso: 01.08.2011].

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006). *Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper*, Volume I. Disponível em: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/152456.pdf> [último acesso: 01.08.2011].

DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2006). *Strong and Prosperous Communities – The Local Government White Paper*, Volume II. Disponível em: <http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/154067.pdf>. [último acesso: 01.08.2011].

DRAPERI, Jean-François (2007). *Comprendre l'économie sociale. Fondements et enjeux*, Dunod, Paris.

FARNETTI, Federica *at aliud* (2010). "Governance of Outsourcing and Contractual Relationships", Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 255-269.

FERREIRA, Silvia (2001). *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social – Uma abordagem teórico-histórica*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/cec/mestradosilviaferreira.pdf>. [último acesso: 01.08.2011].

HM GOVERNMENT (2009). *Putting the Frontline First: smarter government*. Disponível em: <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter->

- government-final.pdf*. [último acesso: 01.08.2011].
- HUGHES, Owen (2010). “Does Governance exist?”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp.87-104.
- KETTL, Donald F. (2010). “Governance, Contract Management and Public Management”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 239-254.
- KLIJN, Erik-Hans (2010). “Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 303-321.
- MARTIN, Alexander (2011). “Four Revolutions in Global Philanthropy”, *Impact Economy Working Paper*, Vol. 1. Newdea. Disponível em: [http://www.sanitationfinance.org/sites/www.sanitationfinance.org/files/11\\_Martin\\_Four%20Revolutions%20in%20Global%20Philanthropy\\_IE%20WP\\_1.pdf](http://www.sanitationfinance.org/sites/www.sanitationfinance.org/files/11_Martin_Four%20Revolutions%20in%20Global%20Philanthropy_IE%20WP_1.pdf). [último acesso: 01.08.2011].
- MARTIN, Steve (2010). “From New Public Management to Networked Community Governance? Strategic Local Public Service Networks in England”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 337-347.
- McQUAID, Ronald W. (2010). “Theory if Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New*



- Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 127-148.
- MOORE, Mark e HARTLEY, Jean (2010). “Innovations in Governance”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 52-71.
- MOULAERT, Frank, ed. (2009). *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate Publishing.
- MOULAERT, Frank *et aliud* (2005a), “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation”, in *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, pp. 1969-1990. Disponível em: <http://users.skynet.be/frank.moulaert/frank/SINGOCOMI NTRO.pdf>. [último acesso: 01.08.2011].
- MOULAERT, Frank *et aliud* (2005b), *Social innovation, governance and community building*, SINGOCOM, Final Report, European Commission. Disponível em: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123951EN6.pdf>. [último acesso: 01.08.2011].
- MULGAN, Geoff (2007). *Social Innovation – What it is, why it matters and how can be accelerated*, SAID Business School, University of Oxford. Disponível em: [http://www.youngfoundation.org/files/images/03\\_07\\_Wh at\\_it\\_is\\_\\_SAID\\_.pdf](http://www.youngfoundation.org/files/images/03_07_Wh at_it_is__SAID_.pdf). [último acesso: 01.08.2011].
- MULGAN, Geoff *et aliud* (2011). *Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds*, The Young Foundation. Disponível em: [http://www.youngfoundation.org/files/images/11-04-11\\_Social\\_Impact\\_Investment\\_Paper\\_2.pdf](http://www.youngfoundation.org/files/images/11-04-11_Social_Impact_Investment_Paper_2.pdf). último acesso: 01.08.2011].
- NAMORADO, Rui (2006). *Os quadros jurídicos da economia social – uma introdução ao caso português*. Disponível em:

<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/251/251.pdf>.  
[último acesso: 01.08.2011].

- NESTA – YOUNG FOUNDATION (2007). *Making the most of local innovations: what makes places innovative and how local innovations can be best exploited*, Young Foundation - NESTA Interim Report. Disponível em: [http://www.youngfoundation.org/files/images/st\\_of\\_local\\_innovations\\_interim\\_report\\_NESTA\\_0.pdf](http://www.youngfoundation.org/files/images/st_of_local_innovations_interim_report_NESTA_0.pdf). [último acesso: 01.08.2011].
- NOVY, Andreas e LEUBOLT, Bernhard (2005). “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society”, in *Urban Studies*, vol. 42, No. 11, pp. 2023-2046. Disponível em:  
<http://www.chinesedemocratization.com/budget/ParBdginPortoAlegre.pdf>. [último acesso: 01.08.2011].
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted (1993). *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- OSBORNE, Stephen P. (2010). “Introduction - The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 1-16.
- O’TOOLE, Jr., Laurence e MEIER, Kenneth J. (2010). “Implementation and Managerial Networking in the New Public Governance”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 322-336.
- PESTOFF, Victor e BRANDSEN, Taco (2010). “Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-

- Production and Innovation?”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp.223-236.
- ROCHA, J.A. Oliveira (2000). “O modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente”, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Fórum 2000, ISCSP.
- SILVA, Manuela (2008). “A economia social - Um Caminho para vencer a pobreza?”, *Colóquio Cooperativismo e Economia Social. Olhares cruzados*, Centro de Estudos Cooperativos, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 27 e 28 de Junho de 2008. Disponível em: <http://www4.fe.uc.pt/cec/manuelasilvapobreza> [último acesso: 29.07.2011].
- SMITH, Steven Rathgeb e SMYTH, Judith (2010). “The Governance of Contracting Relationships: “Killing the Golden Goose”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 270-300.
- SOCIAL FINANCE (2011). *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*. Disponível em: [http://www.socialfinanceus.org/sites/default/files/Technical\\_Guide\\_Overview.pdf](http://www.socialfinanceus.org/sites/default/files/Technical_Guide_Overview.pdf). [último acesso: 01.08.2011].
- VANGEN, Siv e HUXHAM, Chris (2010). “Introducing the Theory of Collaborative Advantage”, Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? – Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London and New York, pp. 163-184.
- VARONE, Frédéric (1998). “De l’irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique”, *La pensée comptable – État, Néoliberalisme, Nouvelle Gestion Publique*, Presses Universitaires de France, Paris.

- VASCONCELOS, Diogo (2011). “Sete propostas para Portugal”, in jornal *Expresso*, 16 de Julho de 2011.
- YUNUS, Muhammad (1997). *O Banqueiro dos Pobres – O Microcrédito e a Luta contra a Pobreza no Mundo*, 5.<sup>a</sup> edição (2008), DIFEL.
- YUNUS, Muhammad (2008). *Criar um Mundo Sem Pobreza – O Negócio Social e o Futuro do Capitalismo*, DIFEL.
- YUNUS, Muhammad (2010). *A Empresa Social – A nova dimensão do capitalismo para fazer face às necessidades mais prementes da Humanidade*, Editorial Presença, Lisboa.