

inovar
iLab
conhecer pensar
investigar

INOVAÇÃO SOCIAL NOS DOMÍNIOS FINANCEIRO, TRIBUTÁRIO, DA SEGURANÇA
SOCIAL E DA ECONOMIA SOCIAL

Como Trata a Segurança Social a Inovação Social?

Miguel Coelho

Paper n.º 7/BD/iLab/Cedis/2016

Novembro 2016
ISSN 2184-0970

Citação como: COELHO, Miguel Teixeira. *Como Trata a Segurança Social a Inovação Social?*
Paper n.º 7/BD/iLab/Cedis/2016, disponível em <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/base-dogmatica/>

COMO TRATA A SEGURANÇA SOCIAL A INOVAÇÃO SOCIAL?

HOW DOES THE SOCIAL SECURITY DEALS WITH THE SOCIAL INNOVATION?

MIGUEL TEIXEIRA COELHO¹

RESUMO

Apesar da inovação social ser um conceito fortemente ligado à sociedade civil, o certo é que o Estado, através das políticas públicas, em particular as ligadas à Segurança Social, poderá ter um papel ativo na inovação social.

Partindo desta premissa, procura-se neste artigo analisar o papel que a Segurança Social tem na inovação social.

Assim, procura-se em primeiro lugar analisar de forma global a arquitetura do Sistema de Segurança Social português. De seguida, e partindo desta arquitetura, procura-se identificar as componentes do sistema que, potencialmente, poderão estar mais relacionadas com a inovação social. Por fim, analisa-se em termos reais se as políticas públicas no âmbito da Segurança Social estão orientadas para esta nova realidade, tendo-se concluído que apesar do potencial de intervenção, o certo é que a Segurança Social está pouco vocacionada para intervenção com esta natureza.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação Social; Segurança Social

ABSTRACT

Although the concept of social innovation be linked to civil society, the fact is that the state, through public policies, particularly those related to social security may have an active role in social innovation. Starting from this premise, this article seeks to analyze the role of Social Security in the social innovation. First, we analyze the architecture of the Portuguese Social Security System. Second, and starting from this architecture, we seek to identify the system components that could potentially be more related to social innovation. Finally, we analyze, in real terms, if public policies within the Social Security are geared to this new reality. We concluded that despite the potential intervention, the fact is that Social Security is poorly suited to intervention with this nature.

KEY-WORDS: Social innovation; Social Security

¹ Professor Auxiliar da Universidade Lusiana de Lisboa e Professor Convidado do IDEFE – ISEG/Ulisboa, Investigador do iLab – Laboratório de Ideias sobre a Inovação Social nos domínios financeiro, tributário, da seguranças social e da economia social, pertencente ao CEDIS - Centro de Investigação & Desenvolvimento em Direito e Sociedade. Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa – Campus de Campolide, 1099-032 Lisboa. miguel.a.t.coelho@gmail.com

ESQUEMA DO ESTUDO

1. Enquadramento
2. A Arquitetura do Sistema de Segurança Social
3. A Segurança Social e a Inovação Social
4. Conclusões

1. Enquadramento

De acordo com o artigo 63º da Constituição da República Portuguesa (CRP) “todos têm direito à segurança social” incumbindo ao Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários” o qual “protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

Neste contexto, e apesar da inovação social ser um conceito fortemente ligado à sociedade civil, nomeadamente às entidades da economia social, o certo é que o Estado, através das políticas públicas ou das suas instituições, em particular as ligadas à Segurança Social, poderá ter um papel ativo como mediador ou inovador/adotante na promoção direta ou indireta da inovação social.

Apesar do potencial de intervenção, o certo é que a Segurança Social está pouco vocacionada para intervenções com esta natureza. Ainda assim, e apesar do peso marginal no total da despesa, alguns dos programas desenvolvidos apresentam relevância no âmbito da inovação social, destacando-se, a título de exemplo, o

Programa Rede Social e os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), de abrangência nacional ou, numa perspetiva mais localizada, o Banco de Inovação Social (BIS) criado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o Fundo de Inovação Social (FIS) criado pelo INATEL.

2. A Arquitetura do Sistema de Segurança Social

A Constituição da República Portuguesa (CRP) refere que “todos têm direito à segurança social” incumbindo ao Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários”.

Neste contexto, a denominada Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro), apresenta um papel relevante, procurando atingir 3 grandes objetivos:

- ✓ Garantir a concretização do direito à segurança social;
- ✓ Promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de proteção social e o reforço da respetiva equidade;
- ✓ Promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão.

Na prossecução dos objetivos supramencionados, são adotados os princípios (16)² da “universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação”.

² Artigo 6º da Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro.

Daqui resulta que deverá ser garantido o “acesso de todas as pessoas à proteção social” (princípio da universalidade), assegurando a “não discriminação dos beneficiários” (princípio da igualdade) e o “tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferente de situações desiguais” (princípio da equidade social), sem descurar um “ajustado equilíbrio e equidade geracionais na assunção das responsabilidades do sistema” (princípio da coesão intergeracional) assente numa “responsabilidade coletiva das pessoas entre si na realização das finalidades do sistema” (princípio da solidariedade) e no “papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições públicas na prossecução dos objetivos da segurança social” (princípio da subsidiariedade) bem como numa “responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento” (princípio da participação), cabendo ao Estado “criar as condições necessárias à efetivação do direito à segurança social e de organizar, coordenar e subsidiar o sistema de segurança social” (princípio do primado da responsabilidade pública).

II.1 Características do Sistema de Segurança Social

O sistema de segurança social desdobra-se em 3 grandes sistemas, a saber:

- ✓ Sistema de Proteção Social de Cidadania;
- ✓ Sistema Previdencial;
- ✓ Sistema Complementar.

O Sistema de Proteção Social de Cidadania, assente no princípio de solidariedade de base nacional, visa “garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais”, enquanto o Sistema Previdencial, assente no princípio de solidariedade de base profissional, visa garantir prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido nas condições legais estabelecidas. Por outro lado, o Sistema Complementar, de natureza facultativa, compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa

individual - Tabela 1.

Tabela 1 – Arquitetura do Sistema de Segurança Social

Sistema de Proteção Social de Cidadania	Sistema Previdencial	Sistema Complementar
<p>Tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais.</p> <p>Para concretização dos seus objetivos, compete ao sistema de proteção social de cidadania a efetivação do direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica; a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão; a compensação por encargos familiares; e a compensação por encargos nos domínios da deficiência e da dependência.</p>	<p>Visa garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas, nomeadamente, velhice; invalidez; morte; desemprego; doença; maternidade; paternidade e adoção.</p>	<p>Compreende um regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e de iniciativa individual. Os regimes complementares são reconhecidos como instrumentos significativos de proteção e de solidariedade social, concretizada na partilha das responsabilidades sociais, devendo o seu desenvolvimento ser estimulado pelo Estado através de incentivos considerados adequados.</p>

Fonte: Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro).

Relativamente ao Sistema de Proteção Social de Cidadania, importa referir que o mesmo engloba 3 subsistemas:

- ✓ Subsistema de Ação Social;
- ✓ Subsistema de Solidariedade;
- ✓ Subsistema de Proteção Familiar.

Os objetivos dos subsistemas consubstanciam-se, nomeadamente, na “prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais” (Subsistema de Ação Social); na garantia de “direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão” (Subsistema de Solidariedade); ou na “compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas” (Subsistema de Proteção Familiar) – Tabela 2.

Tabela 2 – Arquitetura do Sistema de Proteção Social de Cidadania

Subsistema de Ação Social	Subsistema de Solidariedade	Subsistema de Proteção Familiar
----------------------------------	------------------------------------	--

<p>Tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades (i.e. Serviços e equipamentos sociais, programas de combate à pobreza e exclusão; prestações eventuais e em espécie).</p>	<p>Destina-se a assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial. (i.e. Prestações pecuniárias tais como o RSI, CSI, Pensões Sociais ou Complemento Social)</p>	<p>Visa assegurar a compensação de encargos familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas (i.e. Prestações pecuniárias de apoio à família, deficiência e dependência).</p>
--	--	--

Fonte: Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro).

II.2 Administração do Sistema e Modelo Organizativo

De acordo com a Lei de Bases da Segurança Social, compete ao Estado a administração do sistema de segurança social, no que diz respeito à componente pública³, bem como desenvolver uma adequada e eficaz regulação, supervisão prudencial e fiscalização no que diz respeito aos regimes complementares de natureza não pública⁴.

Neste contexto, e no prosseguimento das suas funções, os departamentos governamentais desta área têm que articular com outros departamentos governamentais (i.e. Saúde e Educação), bem como com as entidades da economia social⁵, nomeadamente com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo que, num quadro de um sistema descentralizado, prosseguem objetivos de solidariedade social.

³ Número 1 do art.º 24.º Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

⁴ Número 2 do art.º 24.º Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

⁵ O Terceiro Sector, ou economia social em sentido lato, é composto pelo conjunto de entidades privadas que representam respostas organizadas da sociedade civil a necessidades de proteção social, através da concessão de bens e/ou da prestação de serviços, e que procuram fazer uma utilização social dos lucros obtidos. As entidades da Economia Social distribuem-se por 4 áreas de atuação mais específicas, a saber:

- ✓ Economia Social - constituído pelas Cooperativas (CRLs) e pelas Associações Mutualistas;
- ✓ Economia Solidária - onde se integram as Associações/fundações de solidariedade social; Associações de voluntários de ação social; Misericórdias e Centros Sociais Paroquiais;
- ✓ Coletividades de Cultura e Recreio;
- ✓ Organizações não governamentais, não enquadráveis nas anteriores.

II.2.1. Departamentos Governamentais

O Estado, no respeito pelas autonomias regionais, administra a componente pública do sistema de segurança social e é responsável pela regulação, supervisão e fiscalização dos regimes complementares de natureza não pública através de três departamentos governamentais, a saber:

- ✓ Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS);⁶
- ✓ Secretaria Regional dos Assuntos Sociais – Madeira (SRAS - Madeira);⁷
- ✓ Secretaria Regional do Trabalho e Solidariedade Social – Açores (SRTSS – Açores).⁸

As missões dos departamentos governamentais mencionados, encontram-se expressas na

Tabela 3.

Tabela 3 – Modelo Organizativo do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS)	Secretaria Regional dos Assuntos Sociais – Madeira (SRAS - Madeira)	Secretaria Regional do Trabalho e Solidariedade Social – Açores (SRTSS – Açores)
Departamento governamental que	Departamento do Governo da	Departamento do Governo da

⁶ À data da elaboração desta publicação (Setembro de 2013) a lei orgânica do MSESS ainda não estava publicada. Neste contexto, considerou-se como base de trabalho para a caracterização das atribuições do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) o Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro (Lei orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social), o Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro (Lei orgânica do Ministério da Economia e do Emprego) e o Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de Agosto.

⁷ Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2012/M, de 1 de Junho.

⁸ Decreto Regulamentar Regional n.º 18/2010/A, de 21 de Maio.

<p>tem por missão a definição, promoção e execução de políticas de solidariedade e segurança social, combate à pobreza e à exclusão social, apoios à família e à natalidade, a crianças e jovens em risco, a idosos, à inclusão de pessoas com deficiência, de promoção do voluntariado e de cooperação ativa e partilha de responsabilidades com as instituições do sector social, bem como as políticas de desenvolvimento dirigidas ao crescimento do emprego sustentável e de formação profissional e a aposta na mobilidade e modernização nas relações de trabalho.</p>	<p>Região Autónoma da Madeira que tem por missão definir a política regional nos sectores da saúde, segurança social, proteção civil, habitação, emprego, comunicação social, atividades económicas e defesa do consumidor, exercer as correspondentes funções normativas, promover a respetiva execução e avaliar os resultados.</p>	<p>Região Autónoma dos Açores que tem por missão a definição, condução e execução das políticas regionais nos sectores da segurança social, trabalho, qualificação profissional, defesa do consumidor e da concorrência, formação de ativos, incluindo na Administração Pública, voluntariado, natalidade, igualdade de oportunidades, habitação e emprego, sob uma perspetiva global e integrada.</p>
---	---	--

Fonte: Decreto-Lei n.º 116/2013, de 21 de Agosto; Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2012/M, de 1 de Junho; Decreto Regulamentar Regional n.º 18/2010/A, de 18 de Outubro.

Na prossecução da sua missão, são atribuições do MSESS, na sua componente de solidariedade e segurança social, conceber, formular e exercer funções normativas no que respeita às “medidas de política do sistema de segurança social, bem como os programas e ações para a sua execução”, e “assegurar a execução dos programas e ações decorrentes das políticas e dos regimes estabelecidos”.⁹

O MSESS prossegue ainda as suas atribuições “através de serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado, de um órgão consultivo e de outras estruturas” – Tabela 4.

Tabela 4 – Modelo Organizativo do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Administração Direta do Estado	a) Secretaria-Geral (SG); b) Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e da Segurança Social (IGMSESS); c) Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP); d) Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS); e) Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT); f) Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho.
Administração Indireta do Estado	a) Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, IP); b) Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS, IP); c) Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P. (IGFCSS, IP); d) Instituto Nacional para a Reabilitação, I. P. (INR, IP); e) Casa Pia de Lisboa, I. P. (CPL, IP); f) Instituto de Informática, I. P. (II, IP)*; g) Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP, IP).

⁹ Artigo 2º do Decreto-Lei 126/2011, de 29 de Dezembro.

Órgão Consultivo	a) Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade, Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social; b) Conselho Nacional de Formação Profissional; c) Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho.
Outras Estruturas	a) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML); b) A Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR); c) Fundação Inatel; d) Cooperativa António Sérgio para a Economia Social. (CASES); e) Comissão Nacional para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CNITE); f) Centro de Relações Laborais (CRL).

Fonte: Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 116/2013, de 21 de Agosto.

Nota: * De acordo com o Decreto-Lei n.º 116/2013, de 21 de Agosto, a superintendência e tutela relativas ao II, IP, são exercidas em conjunto pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da solidariedade, emprego e segurança social e das finanças, para efeitos das matérias relacionadas com a coleta de contribuições.

No que respeita aos serviços integrados na administração direta do Estado, destaca-se, na componente de solidariedade e segurança social, o papel da Secretaria-Geral (SG) “enquanto área de apoio técnico e administrativo aos membros do Governo”; da Inspeção-Geral do MESS (IGMESS) para “apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do Ministério”; do Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) em “garantir o apoio técnico à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional”; ou da Direção Geral da Segurança Social (DGSS) na “conceção, coordenação e apoio nas áreas do sistema da segurança social” - Tabela 5.

Tabela 5 – Administração Direta do Estado (Componente Solidariedade e Segurança Social)

	Missão
SG	Assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MESS e aos demais órgãos e serviços nele integrados, nos domínios da gestão dos recursos internos, do apoio técnico-jurídico e contencioso, da documentação e informação e da comunicação e relações públicas.
IGMESS	Apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do MESS ou sujeitos à tutela do ministro, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira.
GEP	Garantir o apoio técnico à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, em articulação com a programação financeira, assegurar, diretamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais e a cooperação com os países de língua oficial portuguesa e acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do MESS.
DGESS	Conceção, coordenação e apoio nas áreas do sistema do emprego e segurança social, incluindo a proteção contra os riscos profissionais, as condições de trabalho e de segurança, saúde e bem-estar no trabalho, bem como o estudo, a negociação técnica e a coordenação da aplicação dos instrumentos internacionais relativos à legislação do mencionado sistema, cabendo -lhe ainda o acompanhamento e fomento da contratação coletiva e da prevenção de conflitos coletivos de trabalho.

Fonte: Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro.

Relativamente aos serviços integrados na administração indireta do Estado, os quais possuem autonomia administrativa e financeira, salienta-se a importância, na componente de solidariedade e segurança social, do Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, IP) na “gestão dos regimes de segurança social”; do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P. (IGFSS, IP) na “gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social”; do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P. (IGFCSS, IP) na gestão de fundos de capitalização, nomeadamente do Sistema Previdencial de Capitalização; do Instituto Nacional de Reabilitação, I. P. (INR, IP) no “planeamento, execução e coordenação das políticas nacionais destinadas a promover os direitos das pessoas com deficiência”; da Casa Pia de Lisboa, I.P. (CPL, IP), na integração de “crianças e adolescentes, designadamente as desprovidas de meio familiar adequado, garantindo-lhes percursos educativos inclusivos”; e do Instituto de Informática, I.P. (II, IP) na definição de “políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação” - Tabela 6.

Tabela 6 – Administração Indireta do Estado (Componente Solidariedade e Segurança Social)

	Missão
ISS, IP	Gestão dos regimes de segurança social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e demais subsistemas da segurança social, incluindo o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da segurança social.
IGFSS, IP	Gestão financeira unificada dos recursos económicos consignados no orçamento da segurança social.
IGFCSS, IP	Gestão de fundos de capitalização no âmbito do financiamento do sistema de segurança social do Estado e de outros sistemas previdenciais.
INR, IP	Planeamento, execução e coordenação das políticas nacionais destinadas a promover os direitos das pessoas com deficiência.
CPL, IP	Integrar crianças e adolescentes, designadamente as desprovidas de meio familiar adequado, garantindo-lhes percursos educativos inclusivos, assentes, nomeadamente, numa escolaridade prolongada, num ensino profissional de qualidade e numa aposta na integração profissional e, sempre que necessário, acolhendo-as.
II, IP	Definir e propor as políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação, garantindo o planeamento, conceção, execução e avaliação das iniciativas de informatização e atualização tecnológica do MSESS.

Fonte: Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro.

Destaca-se ainda o papel do Conselho Nacional para as Políticas de Solidariedade,

Voluntariado, Família, Reabilitação e Segurança Social (CNPSVFRSS) enquanto órgão consultivo e que tem por missão coadjuvar o membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social na definição e execução das diversas políticas a prosseguir no âmbito do respetivo ministério; da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML), na “prosecução de fins de ação social”; da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CNPCJR) na planificação, acompanhamento, coordenação e avaliação da “ação dos organismos públicos e da comunidade na proteção de crianças e jovens em risco”; da Fundação Inatel na “promoção das melhores condições para a ocupação dos tempos livres e do lazer dos trabalhadores, no ativo e reformados”; e da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (CASES) na promoção e “fortalecimento do sector da economia social” - Tabela 7.

Tabela 7 – Outras Estruturas (Componente Solidariedade e Segurança Social)

	Missão
CNPSVFRSS	Coadjuvar o membro do Governo responsável pela área da solidariedade e da segurança social na definição e execução das diversas políticas a prosseguir no âmbito do respetivo ministério.
SCML	Prosecução de fins de ação social, de prestação de cuidados de saúde, de educação e cultura e de promoção da qualidade de vida, sobretudo em proveito dos mais desprotegidos, nos termos dos respetivos estatutos.
CNPCJR	Planificar a intervenção do Estado e coordenar, acompanhar e avaliar a ação dos organismos públicos e da comunidade na proteção de crianças e jovens em risco.
Fundação Inatel	Promoção das melhores condições para a ocupação dos tempos livres e do lazer dos trabalhadores, no ativo e reformados, desenvolvendo e valorizando o turismo social, a criação e fruição cultural, a atividade física e desportiva, a inclusão e a solidariedade social.
CASES	Promover o fortalecimento do sector da economia social, aprofundando a cooperação entre o Estado e as organizações que o integram, tendo em vista estimular o seu potencial ao serviço da promoção do desenvolvimento sócio-económico do País.

Fonte: Decreto-Lei n.º 126/2011 de 29 de Dezembro.

Relativamente às regiões autónomas da Madeira e dos Açores, as respetivas Secretarias Regionais prosseguem as suas atribuições através dos seguintes serviços:

- ✓ Instituto de Segurança Social da Madeira, IPRAM (ISSM, IPRAM);
- ✓ Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores, IPRA (IDSA, IPRA);
- ✓ Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores, IPRA (IGFSSA, IPRA).

As missões de cada um dos supramencionados institutos, bem como o âmbito geográfico de atuação, estão sintetizados na Tabela 8.

Tabela 8 – Estruturas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

	Missão	Jurisdição
Instituto de Segurança Social da Madeira, IPRAM (ISSM, IPRAM)	Tem como missão a gestão dos regimes de segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social, a gestão da recuperação da dívida e o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social na Região Autónoma da Madeira (RAM).	Tem jurisdição sobre todo o território da Região Autónoma da Madeira (RAM)*
Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores, IPRA (IDSA, IPRA)	Tem como missão a gestão dos regimes de segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social o exercício da ação social e assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social na Região Autónoma dos Açores (RAA).	Tem jurisdição sobre todo o território da Região Autónoma dos Açores (RAA)**
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social dos Açores, IPRA (IGFSSA, IPRA)	Tem como missão a gestão do orçamento da segurança social na Região Autónoma dos Açores (RAA), a otimização e gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, bem como o controlo e arrecadação das contribuições e quotizações.	Tem jurisdição sobre todo o território da Região Autónoma dos Açores (RAA).

Fonte: Decreto Legislativo Regional n.º 28/2010/A, de 22 de Outubro e Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2012/M de 1 de Junho.

Nota: * Instituição competente relativamente aos beneficiários de segurança social com residência na RAM e aos contribuintes da segurança social, sejam entidades empregadoras ou equiparadas e trabalhadores independentes com sede, direção efetiva, domicílio profissional ou residência na RAM, ainda que detenham estabelecimentos, locais de trabalho ou sucursais fora do território regional. ** Instituição competente relativamente aos beneficiários de segurança social com residência na RAA e aos contribuintes da segurança social, sejam entidades empregadoras ou equiparadas e trabalhadores independentes com sede, direção efetiva, domicílio profissional ou residência na RAA, ainda que detenham estabelecimentos, locais de trabalho ou sucursais fora do território regional.

II.2.2 Articulação com a Sociedade Civil

Conforme referido anteriormente, e segundo o artigo 63º da CRP, cabe ao “Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado”, bem como apoiar e fiscalizar, “nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social”.

De igual forma, a Lei de Bases da Segurança Social, refere que a prossecução dos objetivos da segurança social, deve ser tarefa não apenas do Estado mas também, e preferencialmente, “das pessoas, famílias e de outras instituições não públicas” – princípio da subsidiariedade (art.º11º) -, respeitando, claro está, o princípio da complementaridade (art.º 15º), ou seja, promovendo a “articulação das várias formas de proteção social públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e

privadas com o objetivo de melhorar a cobertura das situações abrangidas e promover a partilha das responsabilidades nos diferentes patamares da protecção social”. Por outro lado, a prossecução dos objetivos de segurança social, deve ser feita num quadro de “autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações” – princípio da descentralização (art.º 17º).

Neste contexto, quer as entidades do sector privado, quer as entidades da economia social, têm desempenhado um papel relevante na concretização dos objetivos de segurança social, ainda que estas últimas tenham tido um forte apoio do Estado em duas grandes áreas: a) financiamento para a criação de estabelecimentos de apoio social; e b) financiamento de atividades de apoio social.

Relativamente ao financiamento público, nacional e comunitário, para a criação, remodelação e ampliação de estabelecimentos de apoio social, importa salientar que o mesmo tem sido gerido prioritariamente, ainda que não exclusivamente¹⁰, pelo MESS.

De entre os principais programas desenvolvidos nos últimos anos, importaria destacar o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) dirigido ao apoio ao investimento destinado à construção de raiz, remodelação ou ampliação de equipamentos sociais¹¹ ou o Programa Operacional Potencial Humano (POPH), parcialmente destinado ao alargamento da rede de equipamentos sociais¹² - Tabela 9.

¹⁰ Constata-se que um número significativo de estabelecimentos sociais foi construído com fundos comunitários geridos, por exemplo, pelo Ministério da Agricultura. Esta multiplicidade de financiamentos conduziu, em alguns casos, à sobreposição de estruturas de apoio social e consequente inviabilização económica de algumas dessas mesmas estruturas.

¹¹ Num montante de investimento público nacional superior a 214 M€.

¹² Em 29 de janeiro de 2009, foi criado o Regulamento Específico da Tipologia de Intervenção 6.12 – Apoio ao Investimento a Respostas Integradas de Apoio Social, do Eixo 6 (Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social) para as regiões do Norte, Centro e Alentejo, e das correspondentes tipologias de intervenção dos seus Eixo 8 – para a região do Algarve, e Eixo 9 – para a região de Lisboa, que incide no aumento da capacidade instalada em respostas sociais nas áreas de crianças e jovens, população idosa, pessoas com deficiência e família e comunidade. O período de candidaturas do POPH – Tipologia

Tabela 9 – Principais Programas Nacionais de Financiamento de Equipamentos Sociais

Programa	Objetivos	Universo Alvo	Vigência	Financiamento
PIDDAC	Apoiar IPSS's ou equiparadas na expansão e remodelação da rede de infra-estruturas de apoio social	População em geral	Janeiro de 1981 - Não definido	Orçamento de Estado - PIDDAC
PILAR	Criação de lugares em Lar, Centro de Dia e Apoio Domiciliário	População idosa	Março de 1991 - Não definido	Orçamento de Estado - Ação Social
PAIPS	Melhorar e aumentar a rede privada de equipamentos sociais	População idosa	Setembro 1999 - Setembro 2001	Orçamento de Estado - Ação Social
PAPI	Alargamento da rede nacional de equipamentos para a primeira infância	Crianças dos 3 aos 36 meses	Janeiro 2001 - Janeiro 2005	Orçamento de Estado - Ação Social
PARES (1º)	Apoio ao Investimento das IPSS's na construção de raiz, remodelação ou ampliação de equipamentos sociais	Infância, juventude, população idosa e pessoas com deficiência	Maio de 2006 - Não definido	Jogos Sociais
PARES (2º)			Janeiro de 2007 - Não definido	
PARES (3º)			Março de 2008 - Não definido	
PAIES	Estimular o investimento das entidades privadas lucrativas em equipamentos sociais	Infância, juventude população idosa e pessoas com deficiência	Agosto de 2006 - Não definido	Jogos Sociais
MASES	Apoiar IPSS's ou equiparadas que necessitem de apoio financeiro para a realização de obras de adaptação de instalações e substituição de materiais e equipamentos	População em geral	Junho de 2008 - Não definido	Orçamento de Estado - Ação Social

Nota: Todos os programas referidos estão encerrados a novas candidaturas. PIDDAC - Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central; PILAR - Programa Idosos em Lar (Despacho n.º 1991, MSSS, de 08 de Março de 1991); PAIPS - Programa de Apoio à Iniciativa Privada Social (Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/99, de 12 de Agosto); PAPI - Programa de Apoio à Primeira Infância; PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (Portaria n.º 426/2006, de 2 de Maio). PAIES - Programa de Apoio ao Investimento em Equipamentos Sociais (Portaria n.º 869/2006, de 29 de Agosto). MASES - Medida de Apoio à Segurança dos Equipamentos Sociais (Despacho do MTSS n.º 16790/2008, de 6 de Junho).

Quanto ao enquadramento legal do financiamento das atividades de apoio social desenvolvidas pelas entidades da economia social (restringindo, para este efeito, ao universo restrito das Instituições Particulares de Solidariedade Social - IPSS's - e equiparadas), importa salientar que o mesmo assenta no Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio de 1992. De acordo com este diploma, a cooperação entre o MESS e as IPSS's, que visa a “concessão de prestações sociais”¹³, é

de Intervenção 6.12, decorreu de 16 de Fevereiro a 4 de Maio de 2009. Durante o ano de 2012 estiveram em execução 218 projetos, tendo o investimento público atingido no final de 2012 os 248 M€.

¹³ Norma II do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

estabelecida mediante a celebração de acordos, revestindo as formas expressas na Tabela 10.¹⁴

Tabela 10 – Formas de Cooperação entre o Estado e as IPSS's

Natureza do Acordo	Objetivos
Acordos de Cooperação (Norma III)	Têm como objetivo o apoio às instituições sociais na prossecução de ações que visem o apoio a crianças, jovens, deficientes, idosos e à família, bem como a prevenção e a reparação de situações de carência, de disfunção e marginalização social e o desenvolvimento das comunidades e a integração e promoção social.
Acordos de Gestão (Norma IV)	Visam confiar às instituições a gestão de instalações, serviços e estabelecimentos que devam manter-se afetos ao exercício das atividades no âmbito da ação social, quando daí resultem benefícios para o atendimento dos utentes, interesse para a comunidade e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Fonte: Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

As atividades que poderão ser abrangidas por acordos de cooperação, vão desde o apoio a crianças e jovens¹⁵, até ao apoio à população idosa¹⁶ – Tabela 11.

Tabela 11 – Respostas Sociais Passíveis de Celebração de Acordos de Cooperação

Natureza	Objetivos	Estabelecimentos, Serviços e Formas de Intervenção
Apoio a Crianças e Jovens (Norma V)	Apoio à primeira e segunda infância e criação e manutenção de serviços para atividades de tempos livres de crianças e jovens, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento integral das crianças e jovens, bem como a manutenção de lares para crianças e jovens com o objetivo de proporcionar condições de vida semelhantes às da estrutura familiar e promover a sua integração familiar e social.	<p style="text-align: center;"><u>Estabelecimentos (Norma X)</u></p> a) Creches e jardins-de-infância; b) Centros de atividades de tempos livres; c) Lares de apoio a crianças e jovens; d) Estabelecimentos de educação especial; e) Lares e centros de dia ou de convívio para idosos; f) Centros de apoio ocupacional e lares de apoio a adultos com deficiência; g) Colónia de férias; h) Comunidades terapêuticas, centros de dia para toxicodependentes e lares de reinserção; i) Cantinas sociais; j) Centros comunitários e interinstitucionais de intervenção socio-educativa.
Apoio a Crianças e Jovens com Deficiência (Norma VI)	Atividades de educação especial e outras formas de apoio a crianças e jovens com deficiência, com o objetivo de contribuir para a formação integral da personalidade e inserção familiar e social das crianças e jovens.	
Apoio à família e Comunidade (Norma VII)	Melhorar o bem-estar das famílias, assegurando, nomeadamente, o cumprimento de funções familiares, a resposta a situações de carência familiar e a integração social dos grupos marginalizados ou mais desfavorecidos da comunidade.	
Apoio à população adulta com deficiência (Norma VIII)	Estimular a participação do deficiente adulto na resolução dos seus próprios problemas, bem como a integração social do mesmo.	
		<p style="text-align: center;"><u>Outros Serviços e Formas de Intervenção (Norma XI)</u></p> k) Enquadramento de minicreches e creches familiares; l) Apoio a amas e colocações familiares;

¹⁴ Norma I do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

¹⁵ Norma V do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

¹⁶ Norma IX do Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

Apoio à população idosa (Norma IX)	Garantir a autonomia e a segurança económica dos idosos, estimulando um envelhecimento ativo, preferencialmente no seu meio familiar, através da participação na resolução dos seus próprios problemas e na vida social e cultural das comunidades.	m) Serviços de apoio domiciliários; n) Serviços e ações de acolhimento social a pessoas em situações de dependência, de isolamento, de emergência social e sem abrigo; o) Apoio e encaminhamento das pessoas e famílias em situação de alto risco social; p) Alojamento de pessoas sem abrigo.
---	---	---

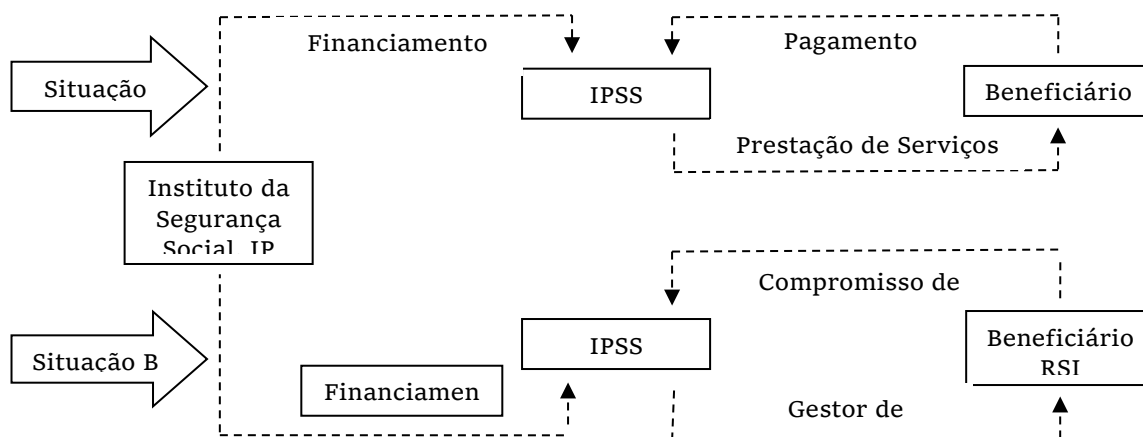
Fonte: Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio.

Importa salientar que os acordos de cooperação assumem normalmente duas grandes tipologias – Figura 1. Por um lado, os acordos em que a IPSS presta um serviço ao beneficiário (i.e. acolhimento creche, centro de dia, lar, etc.), recebendo em troca um determinado financiamento do ISS, IP, o qual pode ser complementado por um pagamento do beneficiário ou da família (caso possuam rendimentos) – Situação A.¹⁷ Por outro lado, uma segunda tipologia de acordos assenta numa relação de reciprocidade entre o beneficiário e a IPSS na medida em que esta última assume o papel de “gestor” da denominada “contratualização da inserção”, ou seja, é o responsável pela gestão e controlo dos compromissos de inserção assumidos pelos beneficiários das prestações do subsistema de solidariedade, nomeadamente do Rendimento Social de Inserção (RSI) – Situação B.¹⁸

Figura 1 – Arquitetura dos Acordos de Cooperação

¹⁷ Estes acordos podem ser típicos ou atípicos, consoante se tratem, respetivamente, de acordos estandardizados e idênticos para todas as instituições que prestam um determinado serviço ou de acordos feitos à medida para uma determinada instituição e que atende às características específicas da mesma. Atente-se que muitos dos acordos atípicos celebrados num determinado contexto histórico, e que normalmente apresentam custos muito elevados, podem não se justificar, quer porque existe atualmente infra-estruturas alternativas, quer porque algumas das respostas associadas a esses acordos têm hoje uma correspondente resposta tipificada.

¹⁸ A celebração destes acordos teve, historicamente, como motivação a procura de uma solução de acompanhamento da inserção mais próxima dos beneficiários. Contudo, e uma vez que a manutenção deste tipo de acordo não está associada ao sucesso da instituição enquanto gestor eficaz da inserção (ou seja, o financiamento não depende da taxa de sucesso), tem-se registado um fenómeno de perpetuação dos beneficiários na situação de exclusão social, atendendo ao facto de não existir nenhum incentivo para que as instituições promovam a inserção desses mesmos beneficiários.



Fonte: Despacho Normativo n.º 75/92, de 20 de Maio e Protocolo de Cooperação 2013-2014.

Refira-se que a relação entre o Estado e as entidades da economia social por via dos acordos de cooperação atingiu níveis significativos, conforme resulta do facto de existir, em final de 2013, cerca de 12.900 acordos de cooperação celebrados, num total de 457.461 utentes abrangidos – Tabela 12.

Tabela 12 – Acordos de Cooperação, Utentes Abrangidos e Despesa Realizada por Destinatário (2012 e 2013)

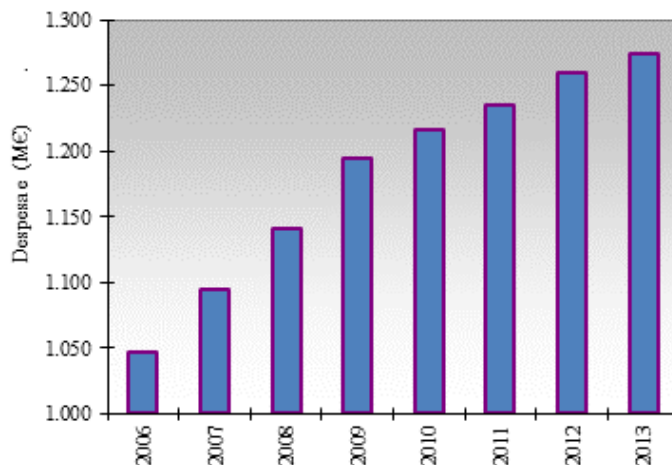
	Cooperação			Cooperação - Programa		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Nº. Acordos	12.752	12.717	12.900	90	286	833
N. Utentes	458.152	456.869	457.461	993	6.222	11.649
Despesa (milhares de €)	1.167.176	1.191.123	1.205.819	853	5.460	9.997

Fonte: ISS, IP

Nota: Dados relativos ao Continente.

O montante global de despesa no Continente e Regiões Autónomas ultrapassou em 2013 os 1.270 milhões de euros, ou seja, mais 20% do que em 2006 – Figura 2 e Tabela 13.

Figura 2 – Evolução da Despesa Com Acordos de Cooperação



Fonte: ISS

Dados: Continente e Regiões Autónomas.

Tabela 13 – Acordos de Cooperação, Utentes Abrangidos e Despesa Realizada por Destinatário (2012 e 2013)

	2012			2013		
	Acordos	Utentes	Despesa (M€)*	Acordos	Utentes	Despesa (M€)*
Crianças e Jovens em Geral	4.738	221.681	432,5	4.760	218.207	437,5
Crianças e Jovens com Deficiência	139	6.057	12,0	140	6.709	12,1
Crianças e Jovens em Situação de Perigo	362	11.402	67,9	371	11.381	68,5
Pessoas Idosas	6.076	174.741	493,2	6.212	175.565	500,2
Pessoas Adultas com Deficiência	633	16.964	117,0	732	19.680	122,1
Pessoas em Situação de Dependência	169	2.449	9,5	90	1.766	6,8
Pessoas com Doença do Foro Mental ou Psiquiátrico	56	910	3,9	55	902	4,0
Pessoas Sem-Abrigo	2	95	0,4	2	95	0,4
Família e Comunidade em Geral	395	18.860	38,1	393	19.130	37,9
Pessoas com HIV/SIDA e suas Famílias	19	503	1,4	19	503	1,4
Pessoas Tóxico Dependentes	53	920	2,4	52	912	2,4
Pessoas Vítimas de Violência Doméstica	43	876	4,9	43	892	5,0
Total	12.685	455.458	1.183	12.869	455.742	1.198,4

Fonte: Relatório de Atividades do ISS, IP (2012 e 2013).

Nota: Dados relativos ao Continente (excluindo os acordos ao abrigo do denominado “orçamento programa”).

Saliente-se que as transferências financeiras públicas para as entidades da economia social, não se esgotam com os programas (nacionais ou comunitários) e acordos de cooperação referidos anteriormente. Com efeito, o MESS possui dois

instrumentos para o financiamento direto às instituições da economia social, nomeadamente, para a realização de obras urgentes de adaptação de instalações de equipamentos sociais; conclusão de obras que por insuficiência de verbas públicas se estejam a degradar; estabilização financeira das instituições; ou, excecionalmente, para a construção de estabelecimentos: Fundo de Socorro Social (FSS)¹⁹ e Subsídios Eventuais – Tabela 14.

Tabela 14 – Fundo de Socorro Social e Subsídios Eventuais (2010 - 2013)

		2011		2012		2013	
		Nº	Montante	Nº	Montante	Nº	Montante
Subsídios Eventuais	Equilíbrio Financeiro	0		67	4.867.909	16	1.402.851
	Equipamento e Obras	0		35	1.493.529	3	188.941
	Viatura	0		50	867.959	2	46.811
	Cooperação (projetos e atividades)	5	711.500	6	683.464	5	286.164
	Outros	0		8	275.071	0	0
Fundo Socorro Social	Equilíbrio Financeiro	72	6.096.338	71	6.370.076	45	3.273.408
	Equipamento e Obras	41	1.912.650	17	923.089	21	1.723.957
	Viatura	44	900.444	39	634.552	26	582.987
	Cooperação (projetos e atividades)	1	56.115	1	50.000	0	
	Outros	5	281.894	5	356.632	10	689.983
Total		168	9.958.941	299	16.522.281	128	8.195.102

Fonte: Relatório de Atividades do ISS, IP (2012 e 2013).

3. A Segurança Social e a Inovação Social

Apesar da inovação social ser um conceito fortemente ligado à sociedade civil, nomeadamente às entidades da economia social, o certo é que o setor público, através das políticas públicas ou das suas instituições, em particular as ligadas à Segurança Social, poderá ter um papel ativo como mediador ou inovador/adotante na promoção direta ou indireta da inovação social.

III.1 A Inovação Social

¹⁹ O Fundo de Socorro Social foi instituído para vigorar a partir de 1946 (Decreto-Lei n.º 35427, de 31 de Dezembro de 1945), tendo como objetivo "auxiliar os indivíduos em casos de calamidade ou sinistro, ou quando os recursos da sua economia forem por circunstâncias anormais insuficientes para dar satisfação às necessidades mínimas das famílias". Rege-se atualmente pelo Decreto-Lei n.º 47500 de 18 de Janeiro de 1967, com as sucessivas alterações introduzidas por diplomas posteriores, pela Portaria conjunta do MF e do MSSS n.º 428/2012, de 31 de Dezembro e legislação complementar.

A ideia de inovação tem, nos últimos anos, sido utilizada em outras esferas que não apenas as ligadas ao domínio tecnológico.

É neste contexto que surge a denominada inovação social, conceito utilizado de forma recorrente, ainda que, muitas vezes, sem se precisar de forma clara o significado do mesmo. Na realidade, quando se fala em inovação social recorre-se frequentemente às iniciativas das entidades da economia social que procuram a inclusão social, fora de logicas do mercado e, na generalidade das vezes, sem intervenção do Estado.

Abreu e Abreu (2006), consideram que a inovação social “implica sempre uma iniciativa que escapa à ordem estabelecida, uma nova forma de pensar ou fazer algo, uma mudança social qualitativa, uma alternativa – ou até mesmo uma rutura – face aos processos tradicionais”.

De acordo com os mesmos autores, a inovação social pode-se manifestar de formas distintas. Por um lado, através das políticas “que se dirigem à inclusão de pessoas ou coletivos de base territorial”²⁰. Por outro lado, através de produtos, por analogia com a inovação tecnológica²¹. Por fim, a inovação social manifesta-se ainda através dos processos, conforme aliás, e nas palavras dos autores, se deduz do facto de “dois dos atributos da inovação estarem associados a processos: a inclusão social e a capacitação dos agentes mais “fracos””.

No que respeita à “produção de inovação social”, Abreu e Abreu (2006) reconhecem que a inovação social “situa-se principalmente no âmbito do terceiro setor”, acrescentando, no entanto, que “pode estar presente nas políticas públicas

²⁰ O exemplo dado pelos autores é o das políticas e programas europeus de coesão social e territorial (exemplo, PIC EQUAL).

²¹ Um dos exemplos dado pelos autores é o do Chapatô (Lisboa). Segundo eles, “as ações de inclusão social através da arte ... são um exemplo de um produto (serviço) particularmente inovador, em que a capacitação das pessoas em situação de exclusão se dá em domínios de acesso socialmente restrito, como as artes”.

e também não devemos excluir a possibilidade de inovação social produzida por entidades privadas”²².

III.2 Segurança Social e Inovação Social – Vias Potenciais

Conforme referido o setor público, através das políticas públicas ou das suas instituições, em particular as ligadas à Segurança Social, poderá ter um papel ativo como mediador ou inovador/adotante na promoção direta ou indireta da inovação social.

Neste contexto, importa identificar quais as áreas das políticas públicas no âmbito da Segurança Social poderão relevar para a inovação social e, adentro da estrutura orgânica do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) poderão desenvolver atividades promotoras da referida inovação.

Analisando em detalhe a estrutura do Sistema de Segurança Social, consta-se que o Sistema de Proteção Social de Cidadania é aquele que pode “acolher” a problemática da inovação social na medida que visa claramente a inclusão social e a capacitação dos agentes mais “fracos”, uma vez que “tem por objetivo garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais”.

Adentro deste Sistema, claramente se constata que a inovação social poderá estar presente, primordialmente, no âmbito do Subsistema de Ação Social, cujo objetivo é a “prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais”.

Com efeito, ainda que o Subsistema de Solidariedade vise “garantir direitos essenciais de forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão” e o Subsistema de Proteção Familiar “vise assegurar a compensação de encargos

²² Os autores referem a este propósito “as iniciativas desenvolvidas no “espírito” da responsabilidade social das empresas que incluem, muitas vezes, o conceito de inovação social.

familiares acrescidos quando ocorram as eventualidades legalmente previstas”, o certo é que o apoio referido desenvolve-se fundamentalmente através da atribuição de prestações pecuniárias, definidas legalmente e claramente estandardizadas, facto que parece retirar qualquer carácter de inovação aos eventuais produtos/políticas que daí emergem.

Por outro lado, e no que respeita às entidades na esfera do MESS com potencial intervenção na inovação social, destacaríamos, no âmbito da administração indireta do Estado, o Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP), o Instituto Nacional de Reabilitação, IP (INR, IP) e a Casa Pia de Lisboa, IP (CPL, IP). A nível de estruturas regionais, teremos o Instituto de Segurança Social da Madeira, IPRAM (ISSM, IPRAM) e o Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores, IPRA (IDSA, IPRA). No que respeita às outras entidades no âmbito do MESS, destaca-se a Santa Casa da Misericórdia (SCML) e a Fundação Inatel (INATEL) – Tabela 15.

Tabela 15 – Entidades da Segurança Social com Potencial Intervenção na Inovação Social

	Entidade	Missão
Administração Indireta do Estado	ISS, IP	Gestão dos regimes de segurança social, incluindo o tratamento, recuperação e reparação de doenças ou incapacidades resultantes de riscos profissionais, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social e demais subsistemas da segurança social, incluindo o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos acordos internacionais no âmbito do sistema da segurança social.
	INR, IP	Planeamento, execução e coordenação das políticas nacionais destinadas a promover os direitos das pessoas com deficiência.
	CPL, IP	Integrar crianças e adolescentes, designadamente as desprovidas de meio familiar adequado, garantindo-lhes percursos educativos inclusivos, assentes, nomeadamente, numa escolaridade prolongada, num ensino profissional de qualidade e numa aposta na integração profissional e, sempre que necessário, acolhendo-as.
Estruturas das Regiões Autónomas	Instituto de Segurança Social da Madeira, IPRAM (ISSM, IPRAM)	Tem como missão a gestão dos regimes de segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social, a gestão da recuperação da dívida e o exercício da ação social, bem como assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social na Região Autónoma da Madeira (RAM).
	Instituto para o Desenvolvimento Social dos Açores, IPRA (IDSA, IPRA)	Tem como missão a gestão dos regimes de segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social o exercício da ação social e assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social na Região Autónoma dos Açores (RAA).
Outras Entidades	SCML	Prossecução de fins de ação social, de prestação de cuidados de saúde, de educação e cultura e de promoção da qualidade de vida, sobretudo em proveito dos mais desprotegidos, nos termos dos respetivos estatutos.
	Fundação Inatel	Promoção das melhores condições para a ocupação dos tempos livres e do lazer dos trabalhadores, no ativo e reformados, desenvolvendo e valorizando o turismo social, a criação e fruição cultural, a atividade física e desportiva, a inclusão e a solidariedade social.

Fonte: Decreto-Lei n.º 126/2011, de 29 de Dezembro.

III.2 Segurança Social e Inovação Social – A Realidade

Para compreender a forma como a Segurança Social trata, na realidade, a inovação social, vamos procurar identificar as políticas/projetos que cada uma das entidades da Segurança Social desenvolve no âmbito da inovação social.

III.2.1 Instituto da Segurança Social

O Instituto da Segurança Social, IP (ISS, IP) não está particularmente vocacionado para intervir ou apoiar em projetos de inovação social e sempre que o faz utilizada de forma privilegiada a infraestrutura disponibilizada pelas entidades da economia social.

Assim, e no âmbito dos acordos de cooperação entre o ISS, IP e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), e ainda que não exista informação muito detalhados sobre esta matéria, os dados disponíveis indiciam que no total de despesa anual em acordos de cooperação de cerca de 1.200 milhões de euros de despesa realizada em 2012, apenas 30 milhões foram dedicados a projetos que, pela sua natureza, se poderão enquadrar no âmbito da inovação social, sendo que os utentes abrangidos não ultrapassavam os 11 mil (310 acordos num universo de 13.000) – Tabela 16.

Tabela 16 – Acordos de Cooperação com “Potencial” de Inovação Social (2013)

	Acordos	Utentes	Despesa (m€)
Crianças e Jovens com Deficiência			
Intervenção precoce	112	6.021	8.635
Crianças e Jovens em Situação de Perigo			
Equipa de rua e apoio a crianças e jovens	3	0	657
Acolhimento familiar	3	75	290
Apartamento de autonomização	7	37	140
Pessoas Adultas com Deficiência			
Residência Autónoma	30	176	1.842
Pessoas Sem Abrigo			
Equipa de Rua para Pessoas Sem-Abrigo	2	95	431
Famílias e Comunidade em Geral			

Atendimento/Acompanhamento Social	3	109	150
Comunidade de Inserção	42	1.981	6.424
Centro de Alojamento Temporário	31	911	4.156
Pessoas com HIV/SIDA e suas Famílias			
Centro de atendimento/accompanhamento psicossocial	11	387	819
Pessoas Toxicodependente			
Equipa de Intervenção Direta	25	669	1.422
Apartamento Reinserção Social	27	243	1.006
Pessoas Vitimas de Violência Doméstica			
Casa de Abrigo	14	225	4.302
Sub Total	310	10.929	30.274
Total	12.869	455.742	1.198.352

Fonte: Relatório de Atividades do ISS, IP (2012 e 2013).

Nota: Dados relativos ao Continente (excluindo os acordos ao abrigo do denominado “orçamento programa”).

Nota 2: A identificação dos acordos de cooperação com “potencial” de inovação social é da exclusiva responsabilidade do autor. Não existe qualquer informação pública oficial que permita identificar a eventual natureza de inovação social nos acordos celebrados entre o ISS, IP e as IPSS.

No que respeita aos programas que são geridos pelo ISS, IP e que potencialmente se poderão enquadrar no âmbito da inovação social, destacam-se potencialmente os seguintes: Programa Rede Social; Programa Conforto Habitacional para as Pessoas Idosas (PCHI); Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII); Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS); e Contratos Locais de Desenvolvimento Social Mais (CLDS+).

A Rede Social foi criada em 1997 e implementada em 2002²³ e constituiu um fórum de articulação e congregação de esforços entre as autarquias e entidades públicas ou privadas com vista à “erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão e à promoção do desenvolvimento social, pretendendo fomentar a formação de uma consciência coletiva dos problemas sociais e contribuir para a ativação dos meios e agentes de resposta e para a otimização possível dos meios de ação nos locais”.

Em 2013 o Programa Rede Social estava implementado em todo o território continental, concretizando-se através dos seus órgãos, aos níveis infra, concelhio e supraconcelhio, nomeadamente:

- ✓ Comissões Sociais de Freguesia ou Inter-Freguesias – CSF/CSIF;

²³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro e Declaração de Retificação n.º 10-O/98. Posteriormente foi publicado o Despacho Normativo n.º 8/2002, de 12 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho

- ✓ Conselhos Locais de Ação Social – CLAS (278);
- ✓ Plataformas Supra-Concelhias – PSC (28).

As estruturas da Rede Social agregam mais de 8.000 parceiros, sendo maioritariamente constituídas por serviços públicos, entre os quais autarquias e organizações não lucrativas.

Desde a sua implementação, foram responsáveis pela elaboração de cerca de 485 diagnósticos sociais, 504 planos de desenvolvimento social e 1.264 planos de ação. Nestes últimos, as principais áreas de intervenção refletidas estão relacionadas, sobretudo, com o envelhecimento e as respostas sociais para as pessoas idosas; a escolarização, a formação, a qualificação e acesso ao trabalho; o atendimento/acompanhamento social e, ainda, o próprio trabalho de dinamização e qualificação de parcerias.

O Programa Conforto Habitacional para as Pessoas Idosas (PCHI) foi criado em 2008²⁴ e visa a qualificação habitacional²⁵ com o objetivo de melhorar as condições básicas de habitabilidade e mobilidade das pessoas idosas que usufruam de serviços de apoio domiciliário, por forma a prevenir e evitar a institucionalização.

No âmbito deste Programa são celebrados acordos bipartidos, entre o ISS, IP e as autarquias. Ao nível das competências, cabe ao ISS, IP suportar os encargos com os materiais necessários à intervenção habitacional ao nível do edificado e do equipamento, até ao montante máximo de 3.500€ por habitação, sendo da responsabilidade dos Municípios executar e acompanhar as obras de recuperação e de melhoramentos.

No que respeita à primeira fase do Programa, que abrangeu 80 municípios, no ano 2013 foi encerrado o último processo que ainda se encontrava pendente. Relativamente à segunda fase do Programa, na qual foram abrangidos 51

²⁴ Criado pelo Despacho n.º 6716-A/2007, de 5 de Abril, e alterado pelo Despacho n.º 3293/2008 de 11 de fevereiro.

²⁵ A qualificação habitacional traduz-se numa intervenção a realizar ao nível do edificado e ao nível do equipamento, em função da situação da pessoa idosa.

municípios, estão encerrados administrativamente 46 protocolos e analisados 28 pedidos de pagamento dos 30 entrados, a que corresponde o valor de 538.122,89 € de execução apurada que traduz as 222 melhorias efetuadas.

O PAII – Programa de Apoio Integrado a Idosos (programa de inserção social) foi criado em 1994²⁶, e caracteriza-se por um conjunto de medidas inovadoras que visam contribuir para a melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas, prioritariamente no domicílio e no seu meio habitual de vida, desenvolvendo-se através de projetos de desenvolvimento central e a nível local.

O PAII apresenta os seguintes objetivos: i) Assegurar a oferta de cuidados, que visam primordialmente manter a autonomia do idoso no domicílio e no seu ambiente habitual de vida; ii) estabelecer medidas destinadas a assegurar a mobilidade dos idosos e a acessibilidade a benefícios e serviços; iii) implementar respostas de apoio às famílias que tenham de assegurar cuidados e acompanhamento adequados a familiares que se encontrem em situações de dependência, nomeadamente idosos; iv) promover e apoiar iniciativas destinadas à formação inicial e em exercício de profissionais, voluntários, familiares e outras pessoas da comunidade; v) Promover atitudes e medidas preventivas do isolamento, da exclusão e da dependência e contribuir para a solidariedade intergeracional, bem como para a criação de postos de trabalho.

O PAII é financiado, segundo o Decreto-lei n.º 56/2006, de 15 de março, por 1,7% dos resultados líquidos dos jogos sociais explorados pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) têm por finalidade promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multissetorial e integrada, através de ações a executar em parceria, com vista a combater a pobreza persistente e a exclusão social, em territórios deprimidos.²⁷

²⁶ Por despacho conjunto dos Ministros da Saúde e do Emprego e da Segurança Social, datado de 1 de julho de 1994. As competências no âmbito deste Programa foram atribuídas ao Conselho Diretivo do ISS, IP, por Despacho n.º 25606/2008, de 2 de outubro.

²⁷ A legislação que enquadra este Programa é a seguinte:

No âmbito do Programa foram selecionadas diversas entidades (IPSS ou equiparadas, associações de desenvolvimento local, organizações não governamentais e cooperativas de solidariedade social), preferencialmente com sede nos territórios a intervencionar (em 2013 estavam em curso cerca de 103 CLDS).

Em 2013 foi alargado o Programa de CLDS, tendo surgido o designado Programa CLDS+.²⁸

Os CLDS+ surgem mais focalizados para os problemas sociais com que a sociedade portuguesa se deparou no período de ajustamento económico e financeiro. Assim, o foco de ação dos CLDS+, ainda que mantenha especial atenção nos territórios envelhecidos e nos territórios que sejam fortemente atingidos por calamidades, tem em atenção a preocupação nuclear com os territórios especialmente afetados pelo desemprego e com os territórios marcados por situações críticas de pobreza, em especial a pobreza infantil.

O Programa aplica-se a todo o território nacional, apostando numa concentração de recursos nos seguintes eixos de intervenção: Emprego, formação e qualificação; intervenção familiar e parental, preventiva da pobreza infantil; e capacitação da comunidade e das instituições.

No âmbito do Programa, dirigido a entidades sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social, com sede nos territórios a intervencionar, foram assinados 89 Protocolos de Compromisso em 2013.

-
- Portaria n.º 285/2008, de 10 de abril, que altera a Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril, criou o Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) e aprovou o respetivo regulamento;
 - Despacho do MTSS e Anexo, de 7 de julho de 2008 – Normas Orientadoras para a Execução dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social, veio substituir o Despacho de 28 de maio, que, por sua vez, substituiu o Despacho de 4 de abril.
 - Despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 7 de março de 2011 – Normas Orientadoras para a Execução dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social. O Programa aplica-se a todo o território nacional, apostando numa concentração de recursos nos seguintes eixos de intervenção: Emprego, formação e qualificação; Intervenção familiar e parental; Capacitação da comunidade e das instituições; Informação e acessibilidade.

²⁸ Publicada a Portaria n.º 135-C/2013, de 28 de Março.

Tabela 17 – Contratos Locais de Desenvolvimento Social Mais (CLDS +)

Protocolos Assinados	Projetos em Curso	Aprovado em 2013 (€)		Executado em 2013 (€)		Taxa de Execução	
		POPH	Jogos Sociais	POPH	Jogos Sociais	POPH	Jogos Sociais
89	89	14.131.027	1.611.880	257.691	83.734	2%	5%

Fonte: ISS, IP, 2013

Nota: Dados provisórios. Os CLDS têm uma programação plurianual. O total da execução de cada ano apenas pode ser indicado após a análise dos relatórios de cada projeto. Como tal, os valores apresentados dizem respeito ao executado apenas em 2013, que inclui os pagamentos efetuados às Entidades.

Por fim importa salientar que o MSESS classifica indevidamente alguns programas como de inovação social. De entre estes destaca-se o denominado Programa de Emergência Alimentar (PEA), concretizado no Programa de Emergência Social (PES) e definido pelo MSESS como “um amplo modelo de inovação social”.

Na realidade, este programa, para além de não ter nenhuma natureza inovadora, não apresenta algumas das características essenciais de um programa de inovação social: inclusão social e a capacitação dos agentes mais “fracos”.²⁹

III.2.2 Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa lançou em 30 de abril de 2014, o Banco de Inovação Social (BIS) o qual agrega 27 Instituições, entidades e empresas públicas e privadas que investem os seus ativos na promoção da inovação social.

De acordo com a SCML, é “missão e propósito do BIS promover a inovação social, estimulando a sociedade a participar e a colaborar ativamente na configuração de soluções inovadoras e sustentáveis para os problemas, necessidades ou desafios societais”. Entre outras, são objetivos do BIS:

- ✓ Estimular a criatividade para a inovação entre a cidadania;

²⁹ Em 2013 existiam 807 cantinas sociais, dos quais 590 representam protocolos de continuidade celebrados em 2012. Em 2013 foram fornecidas, a nível nacional, 49.036 refeições, sendo os distritos de Lisboa, Santarém e Braga os mais representativos. Estes protocolos representaram uma despesa anual de aproximadamente 44.745.350€ (valor superior ao gasto em 2013 com o aumento das pensões mínimas).

- ✓ Desenvolver a experimentação social para testar e validar as soluções inovadoras;
- ✓ Apoiar a criação e desenvolvimento de empresas sociais através de fundos de investimento social;
- ✓ Promover a inovação social no país através do desenvolvimento de plataformas operacionais do BIS que agreguem instituições sociais locais públicas e privadas mediante formas inovadoras de governança.

De entre os programas, iniciativas e atividades do BIS, destacam-se os seguintes:

- ✓ **Cultura, Educação e Cidadania:** Nesta área de intervenção o BIS tem como objetivo promover uma cultura de inovação social junto dos cidadãos através de programas educativos dirigidos a estudantes de todos os níveis de ensino e programas cívicos que estimulam o envolvimento de profissionais qualificados na missão do BIS.
- ✓ **Criatividade - Fábrica de Ideias e Banco de Ideias:** A Fábrica de Ideias esteve aberta aos cidadãos que pretenderam desenvolver as suas ideias. Esta “Fábrica” ofereceu uma metodologia e uma caixa de ferramentas (*toolbox*) para apoiar a criação e a exploração de soluções inovadoras.
- ✓ **Programa de Experimentação e Inovação Social (PEIS):** O PEIS tem como objetivo estimular e facilitar a criação, experimentação e disseminação de soluções inovadoras mais eficazes, eficientes e sustentáveis para as necessidades, problemas ou desafios sociais, em sentido amplo. Estas soluções podem ser novos produtos e serviços, medidas, processos e modelos diferentes de organização das respostas às necessidades sociais mas também a reaplicação de soluções já existentes ou a transferência dessas soluções para um outro setor da sociedade.

As atividades do PEIS desenvolvem-se no Centro de Experimentação e Inovação Social (CEIS). De acordo com a SCML “trata-se de um local multifuncional onde se desenvolvem um conjunto de atividades específicas

e interdependentes que visam estimular, acelerar e divulgar ideias, projetos e empresas inovadoras com valor social (empresas sociais). As suas atividades estão abertas à Comunidade e incluem uma AGENDA de EVENTOS de natureza informativa, educativa e cultural”.

- ✓ Fundo de Investimento Social (Fundo BIS) - Constituído pela SCML, pelo Montepio Geral, pela Santa Casa da Misericórdia do Porto e pela Caixa de Crédito Agrícola Mútuo, o Fundo BIS é uma reserva financeira que irá ser transformada numa estrutura de fundos com personalidade jurídica de forma a poder desenvolver a política de investimento social definida pelos seus Membros. O Fundo BIS orienta a sua política de apoio para o investimento em negócios e empresas sociais, para a prestação de garantias para facilitar o acesso ao microcrédito. Adicionalmente o Fundo concede anualmente um Prémio a um projeto de excelência no âmbito da Inovação Social.

III.2.3 Fundação Inatel

O INATEL lançou o Fundo de Inovação Social, o qual é destinado ao apoio de projetos inovadores, no domínio social, que podem envolver atividades relacionadas com contextos diversos de atuação, como sejam o desporto, a cultura ou outras. Os destinatários são os Centros de Cultura e Desporto INATEL (CCD INATEL) e destinam-se, sobretudo, a apoiar as atividades que:

- ✓ Resultem em benefício de pessoas em situação de maior vulnerabilidade social;
- ✓ Potenciem o envolvimento da sociedade civil no encontro de instrumentos para a melhoria do bem-estar social;
- ✓ Contribuam para o incremento do espírito de solidariedade e responsabilidade social.

Os apoios disponíveis foram atribuídos às candidaturas vencedoras, considerando o limite máximo de 5.000 € por projeto.

4. Conclusões

De acordo com o artigo 63º da Constituição da República Portuguesa (CRP) “todos têm direito à segurança social” incumbindo ao Estado “organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários” o qual “protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho”.

Neste contexto, e apesar da inovação social ser um conceito fortemente ligado à sociedade civil, nomeadamente às entidades da economia social, o certo é que o Estado, através das políticas públicas ou das suas instituições, em particular as ligadas à Segurança Social, poderá ter um papel ativo como mediador ou inovador/adotante na promoção direta ou indireta da inovação social.

Apesar do potencial de intervenção, o certo é que a Segurança Social está pouco vocacionada para intervenção com esta natureza.

Na realidade, e no âmbito dos acordos de cooperação, num total de cerca de 1.300 milhões de euros de despesa observado em 2013 apenas 30 milhões terão sido gastos em projetos com uma natureza de inovação social.

Ainda assim, e apesar do peso marginal no total da despesa, alguns dos programas desenvolvidos apresentam relevância no âmbito da inovação social, destacando-se, a título de exemplo, o Programa Rede Social e os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), de abrangência nacional ou, numa perspetiva mais localizada, o Banco de Inovação Social (BIS) criado pela Santa Casa da

Misericórdia de Lisboa ou o Fundo de Inovação Social (FIS) criado pelo INATEL.

Miguel Teixeira Coelho
2015

Lisboa, Novembro de

Bibliografia

Abreu, I. e Abreu, A. (2006), Dimensões e Espaços da Inovação Social, Finisterra, XLI, 81.

Coelho, M. (2013), Segurança Social - Situação Atual e Perspetivas de Reforma, Diário de Bordo.

Instituto da Segurança Social, IP (2014), Relatórios de Atividades 2013 - Instituto da Segurança Social

<http://www.inatel.pt>

<http://www.scml.pt/>

Mais literatura sobre inovação social recomendada na actividade de Curadoria Científica desenvolvida pelo iLab: <http://ilab.cedis.fd.unl.pt/curadoria-cientifica/>