



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA
BRASIL

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL

RELATÓRIO
EXPERIÊNCIAS DE INOVAÇÃO
NO SETOR PÚBLICO
NA EUROPA

www.dialogossetoriais.org



Ministério do
**Planejamento, Orçamento
e Gestão**



CONTATOS

Direção Nacional do Projeto

+ 55 61 2020.8527/1823/1704/8559

dialogos.setoriais@planejamento.gov.br

www.dialogossetoriais.org

Autora do Relatório - Ana Neves

ana.neves@knowman.pt

www.knowman.pt

12 setembro 2016
(v2)

ÍNDICE

LISTA de EXPERIÊNCIAS.....	4
0. INTRODUÇÃO.....	7
1. A EUROPA E A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	9
1.1. Pequenas e Médias Empresas.....	10
1.2. Empresas Sociais e Inovação Social.....	13
1.3. Avaliação de impacto.....	13
1.4. Interoperabilidade de sistemas.....	14
2. ABORDAGENS.....	16
2.1. Contratação Pré-Comercial.....	17
2.1.1. Legislação.....	21
2.1.2. Diferença entre PCP e outras formas de contratação.....	25
2.1.3. Experiências na Europa.....	27
2.2. Títulos de Impacto Social.....	29
2.2.1. Legislação.....	29
2.2.2. Experiências na Europa.....	34
2.2.3. Análise.....	37
2.3. Feriado normativo.....	38
2.3.1. Experiências na Europa.....	39
2.4. Novos acordos de trabalho.....	46
2.4.1. Experiências na Europa.....	46
2.4.2. Comentários.....	48
2.5. Equipas centrais dedicadas à inovação no setor público.....	49
2.6. Envolvimento da sociedade civil.....	50
REFERÊNCIAS.....	51
PESSOAS CONSULTADAS.....	56

LISTA DE EXPERIÊNCIAS

Government Procurement Card - Reino Unido.....	10
Ciclo Discover / Alpha / Beta / Live - Reino Unido.....	11
Estratégia Europa 2020 - União Europeia.....	12
Iniciativa de Empreendedorismo Social - União Europeia.....	12
Pacote de Investimento Social - União Europeia.....	13
Innovation Union - União Europeia.....	13
Horizon 2020 - União Europeia.....	13
Interoperability Solutions for European Public Administrations - União Europeia. .	14
Receitas sem Papel - Portugal.....	14
Regra “No legacy” - Estónia.....	14
e-Estonia - Estónia.....	14
GOV.UK Notify - Reino Unido.....	14
PIANOo: centro de conhecimento sobre contratação pública - Holanda.....	15
Workshops “Wouldn’t it be Great If...(WIBGI)” - Reino Unido.....	20
Small Business Research Initiative (SBRI) - Reino Unido.....	21
Small Business Innovation Research (SBIR) - Holanda.....	21
Apoios a PCP transnacionais - União Europeia.....	32
Procura+ Award - União Europeia.....	33
Centro de Conhecimento sobre Contratação Pública de Inovação - Bélgica.....	33
Digital Dike (PCP) - Holanda.....	34
Big Society Capital - Reino Unido.....	37
Social Investment Tax Relief - Reino Unido.....	37
Centre for Social Impact Bonds - Reino Unido.....	37
Social Impact Contractors - Reino Unido.....	37
Special Purpose Vehicles - Reino Unido.....	37
Portugal Inovação Social - Portugal.....	37
Academia de Código Junior (SIB) - Portugal.....	41
DUO for a Job - Bélgica.....	43
Power to Innovate - Reino Unido.....	52

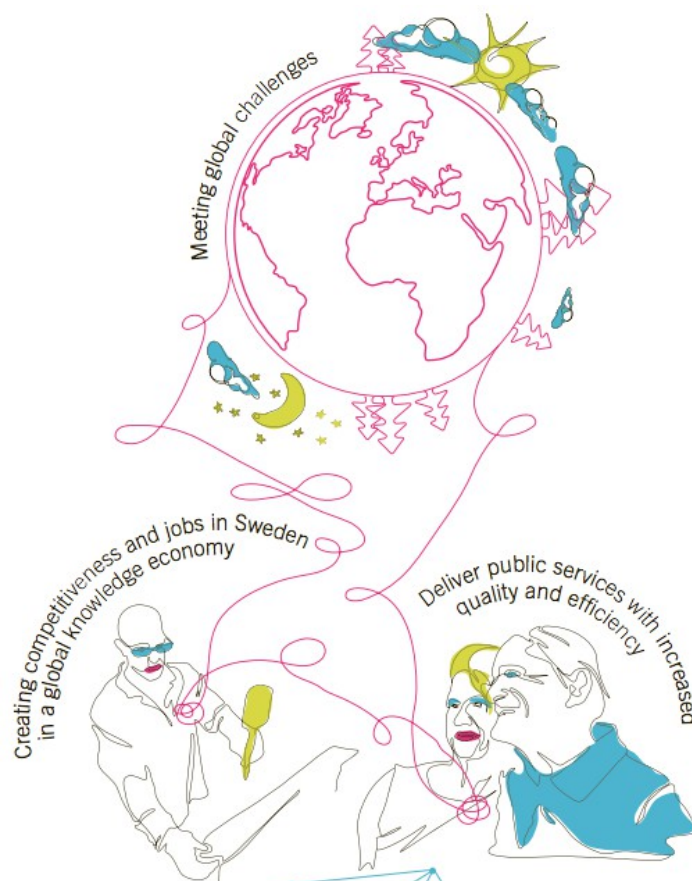
Frikommuneforsøg / Município Livre - Dinamarca.....	53
Udfordringsretten (Right to Challenge) - Dinamarca.....	55
Community Right to Challenge - Reino Unido.....	56
Commissioning Academy - Reino Unido.....	58
Our Place - Reino Unido.....	58
Delivering Differently in Neighbourhoods - Reino Unido.....	58
Right to Challenge - Holanda.....	58
New Way of Work - Bélgica.....	59
Out of Office - Bélgica.....	59
Flexible Pools – Reino Unido.....	61
De Wakkere Burger (Citizen Awake) - Bélgica.....	62
Etalab - França.....	62
Agência para a Modernização Administrativa - Portugal.....	62
Innovation Unit - Reino Unido.....	62
NHS Institute for Innovation and Improvement - Reino Unido.....	62
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios - Espanha.....	63
Orçamento participativo de Paris - França.....	63
Orçamento Participativo Nacional - Portugal.....	63
Faire Simple - França.....	63
Futurium - União Europeia.....	63
e-Catalunya - Espanha.....	63

0. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as instituições públicas têm-se visto confrontadas com orçamentos apertados e uma crescente pressão dos cidadãos que exigem melhores serviços e respostas aos novos desafios sociais.

Neste contexto torna-se imperioso encontrar abordagens alternativas para a operacionalização dos serviços prestados, para os próprios serviços, e para o envolvimento da sociedade civil na prestação desses serviços.

Urge criar um setor público inovador, onde a inovação seja uma realidade, sistémica, deliberada e constante, capaz de melhorar os serviços prestados aos cidadãos, melhorar a satisfação dos servidores públicos e aumentar a eficiência do trabalho realizado.



A estratégia de inovação na Suécia visa dar resposta aos desafios sociais mundiais, aumentar a competitividade e criar mais emprego numa economia de conhecimento global, e proporcionar serviços públicos com cada vez mais qualidade e eficiência [1]

O presente relatório foi redigido no âmbito da ação “*EU-Brazil Exchange: promote government innovation and structuring of the Innovation Laboratory in the Federal Government*” enquadrada na 8th Call for Project Support Sector Dialogues EU-Brazil.

Os membros da InovaGov – Rede de Inovação no Setor Público identificaram a necessidade de explorar novas formas de interação entre o setor público e agentes externos no sentido de incorporar soluções e estabelecer parcerias com o setor privado.

Este documento mostra de que forma a União Europeia está a criar condições para promover e facilitar a inovação no setor público. Apresenta algumas iniciativas e experiências a nível nacional e regional. Dedicar particular atenção a:

- títulos de impacto social;
- contratos pré-comerciais;
- feriados normativos;
- formas de atração e retenção de bons profissionais como opções para atrair inovação para os serviços públicos.

Espera-se que esta informação seja um bom contributo para a base de conhecimento da InovaGov, na expectativa de que as experiências de outros países sirvam para alicerçar um setor público ainda mais inovador no Brasil.

1. A EUROPA E A INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A Comissão Europeia descreve a inovação no setor público “como o processo de geração de novas ideias e da sua implementação para criar valor para a sociedade, considerando a melhoria de processos (foco interno) e de serviços (foco externo)” [2]. A OCDE refere que esta inovação também inclui serviços prestados por entidades externas desde que sejam serviços da responsabilidade de entidades públicas [3].

“ A investigação e a inovação, nomeadamente a ecoinovação e a inovação social, são impulsionadores fundamentais do crescimento futuro e foram colocadas no centro da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. As autoridades públicas deverão fazer a melhor utilização estratégica da contratação pública para fomentar a inovação. A aquisição de produtos, obras e serviços inovadores desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos dando simultaneamente resposta aos grandes desafios sociais. Contribui para a utilização mais rentável dos fundos públicos, bem como para maiores benefícios económicos, ambientais e sociais no que respeita ao surgimento de novas ideias, à sua tradução em produtos e serviços inovadores e, conseqüentemente, à promoção de um crescimento económico sustentável.” [4]

A Comissão Europeia tem tido um papel ativo na promoção e na criação de condições para a inovação no setor público, buscando respostas com mais impacto positivo para a vida dos cidadãos europeus e opções mais eficientes para o investimento do orçamento público.

De uma forma mais ou menos célere, os países da União Europeia têm vindo a adotar as diretivas da Comissão, adaptando-as ao contexto nacional de acordo com práticas locais, legislação nacional preexistente e prioridades nacionais.

A União Europeia parece estar a apostar em quatro frentes para a promoção e disseminação da inovação no contexto do setor público:

- as pequenas e médias empresas, criando espaço e oportunidade para a sua participação nos processos de contratação pública;
- as empresas sociais, promovendo o seu papel enquanto entidades com elevado conhecimento dos desafios sociais, total interesse na sua resolução, e uma visão mais inovadora;
- avaliação de impacto; e
- interoperabilidade de sistemas.

“ *Innovation in the public sector is largely a matter of developing governance, organisation of work and leadership, and finding new ways of defining and carrying out public sector tasks. Increasing focus on creating value, simplifying matters for citizens and businesses and involving them in public sector development are all central to this. From a public administration perspective, procurement issues such as innovation procurement, authorities’ roles on markets, the retention of expertise in states and municipalities, methods for co-creation, dialogue with users, etc. are all important tools for developing an innovative administration.*” [1]

1.1. Pequenas e Médias Empresas

Em janeiro de 2006 um grupo independente de peritos em investigação, desenvolvimento e inovação elaborou um relatório sobre a criação de uma Europa inovadora. O Relatório do Grupo Aho, como ficou conhecido, veio em resposta a um pedido da Comissão Europeia, e encorajava os governos a usar o processo de contratação pública para aumentar a procura de bens e serviços inovadores e aumentar a qualidade dos serviços públicos.

“ *No centro das nossas recomendações está a necessidade de a Europa oferecer às suas empresas um mercado receptivo à inovação (...) Para isso, há que tomar medidas a nível da regulamentação, das normas, dos contratos públicos e da propriedade intelectual e promover uma cultura entusiasta da inovação.*” [5]

Simultaneamente, e apesar da União Europeia ver as pequenas e médias empresas (PME) como uma forma de injetar inovação nos serviços públicos, estas empresas queixam-se dos processos de contratação pública.

Espera-se que essa realidade melhore à medida que os estados membros da UE forem colocando em prática os pontos da Diretiva 2014/24/UE sobre os contratos públicos¹.

¹Os estados membros tinham até 18 de abril de 2016 para transpor a Diretiva 2014/24/UE. Alguns exemplos de como está a ser feito:

Bélgica: [Loi relative aux marchés publics](#) (17 jun 2016)

Espanha: [Ley 40/2015](#) (1 out 2015)

França: [Ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics](#) (23 jul 2015); [Décret n° 2014-1097 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics](#) (26 set 2014)

Portugal: [Lei n.º 96/2015](#) (17 ago 2015) - Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública e transpõe o artigo 29.º da Diretiva 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, revogando o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho

Reino Unido: [The Public Contracts Regulations 2015](#) (PCR 2015); [Choice of Procurement Procedure Decision Tool](#) (baseada no UK’s PCR 2015)

Esses pontos vêm ao encontro das recomendações que os Serviços da Comissão reuniram no “Código europeu de boas práticas para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos” [6]:

- “Superar as dificuldades relacionadas com a dimensão dos contratos
- Garantir o acesso à informação pertinente
- Melhorar a qualidade e compreensão da informação facultada
- Fixar níveis de qualificação e requisitos financeiros proporcionados
- Reduzir os encargos administrativos
- Privilegiar a relação preço/qualidade, e não apenas o preço
- Prever prazos suficientes para a elaboração das propostas
- Garantir que os pagamentos são efectuados em devido tempo”

A título de exemplo, e com vista à satisfação desta última recomendação, o Governo britânico criou o [Government Procurement Card²](#). Trata-se de um cartão que pode ser usado por algumas entidades públicas para pagar serviços de forma célere. Os limites são baixos (máximo de £1,000 numa transação e de £5,000 por mês) mas contribuem para que os pequenos fornecedores sejam pagos prontamente.

Também no Reino Unido foi definido um processo para o *design* de serviços públicos. O ciclo [Discover – Alpha – Beta – Live³](#) abraça a metodologia *agile*, dividindo o trabalho em fases. Isto leva a uma redução do risco de inovação e a uma maior probabilidade de sucesso. Para além disso, a divisão em fases, com contratos diferentes, cria melhores condições para o aparecimento de pequenas e médias empresas, veículos frequentes de soluções mais inovadoras e capazes de uma maior agilidade na resposta. Isto vai ao encontro dos objetivos definidos pela Diretiva 2014/24/UE.

Finalmente, de referir que o Reino Unido estabeleceu objetivos concretos relativamente à contratação pública de serviços e produtos a pequenas empresas: até 2020, 1 em cada 3 libras esterlinas gastas por instituições públicas no Reino Unido deverão beneficiar pequenas empresas⁴.

É também de extrema importância a forma como a Diretiva 2014/24/UE valoriza a relação qualidade/preço (e não apenas o preço) no momento de avaliar uma proposta, referindo explicitamente as suas características inovadoras como um critério válido a considerar.

²<https://www.gov.uk/government/publications/government-procurement-card--2>

³<https://www.gov.uk/service-manual/phases>

⁴<https://www.gov.uk/government/news/big-opportunities-for-small-firms-government-set-to-spend-1-in-every-3-with-small-businesses>

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE

Artigo 67º – Critérios de adjudicação

“1. Sem prejuízo das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais relativas ao preço de certos fornecimentos ou à remuneração de determinados serviços, as autoridades adjudicantes devem adjudicar os contratos públicos com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa.

2. A proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da autoridade adjudicante deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida em conformidade com o artigo 68.o, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa. Estes critérios podem compreender, por exemplo:

a) Qualidade, designadamente valor técnico, características estéticas e funcionais, acessibilidade, conceção para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras, negociação e respetivas condições;

b) Organização, qualificações e experiência do pessoal encarregado da execução do contrato em questão, caso a qualidade do pessoal empregue tenha um impacto significativo no nível de execução do contrato; ou

c) Serviço e assistência técnica pós-venda, condições de entrega, tais como a data de entrega, processo de entrega e prazo de entrega ou de execução.

O fator custo pode igualmente assumir a forma de um preço ou custo fixo com base no qual os operadores económicos concorrem exclusivamente em termos de critérios de qualidade.

Os Estados-Membros podem prever que as autoridades adjudicantes não possam utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação, ou podem restringir essa utilização exclusiva a determinadas categorias de autoridades adjudicantes ou a determinados tipos de contratos.(...)”

Artigo 70º - Condições de execução dos contratos

“As autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato, na aceção do artigo 67.o, n.o 3, e sejam indicadas no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso.

Essas condições podem incluir considerações de natureza económica, em matéria de inovação, de natureza ambiental, de ordem social ou de emprego.”

1.2. Empresas Sociais e Inovação Social

Há três quadros políticos principais a sustentar e dar coesão às atividades concebidas pela União Europeia (UE) para promover e apoiar a inovação social. São eles:

- [Estratégia Europa 2020⁵](#), que abrange o período temporal de 2010 a 2020;
- [Iniciativa de Empreendedorismo Social⁶](#) (Social Business Initiative), lançada em 2011 e que em 2014 viu os seus propósitos renovados pela [Declaração de Estrasburgo⁷](#);
- Pacote de Investimento Social (Social Investment Package), um quadro integrado desenhado para ajudar as autoridades públicas europeias a modernizar e reformar os seus serviços públicos e sociais [7].

Estes quadros articulam os objetivos sociais, políticos e económicos alargados definidos pela UE e para os quais as políticas de inovação social devem contribuir.

Uma das iniciativas bandeira da Estratégia Europa 2020 é a [Innovation Union⁸](#). Entre outros objetivos, a Innovation Union procura a criação de um ambiente fértil para a inovação, inclusive no setor público [7].

Alguns países estão a normalizar a existência de empresas sociais e de inovação social. É o caso da França que, através da [Lei n° 2014-856](#) (31 julho 2014), cria o estatuto de empresa solidária de utilidade social.

1.3. Avaliação de impacto

Para motivar a mudança de atitude do setor público face à inovação, é importante poder demonstrar o impacto da inovação, seja este ao nível da operação dos serviços públicos, da satisfação dos cidadãos ou da sociedade.

⁵http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

⁶http://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en

⁷http://ec.europa.eu/internal_market/conferences/2014/0116-social-entrepreneurs/docs/strasbourg-declaration_pt.pdf

⁸http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm

Porém a avaliação do impacto da inovação no setor público é muito débil, especialmente quando falamos na avaliação do impacto que esta tem na sociedade.

Ciente de que são necessárias técnicas mais avançadas e robustas para a avaliação desse impacto, a Comissão Europeia através do Horizon 2020⁹ está a investir grandemente no desenvolvimento de metodologias para medição do impacto social [8].

1.4. Interoperabilidade de sistemas

Uma das prioridades estratégicas definidas pela União Europeia é a criação de um Mercado Único Digital. Um elemento importante dessa estratégia é a interoperabilidade de sistemas informáticos.

O programa [Interoperability Solutions for European Public Administrations](#)¹⁰ (ISA), criado em 2009 pela Comissão Europeia, financiado pela União Europeia, e continuado agora pelo ISA², visa a modernização dos serviços públicos digitais orientados para os cidadãos. Com esse fim, apoia o desenvolvimento de soluções digitais que permitam tirar partido de serviços públicos transversais e transnacionais, isto é, serviços que envolvam entidades de vários setores e de vários países.

Apesar do seu objetivo e consequentemente o do programa ISA não ser a inovação no setor público, a interoperabilidade contribuiu para essa inovação pois permite a evolução paralela de diferentes sistemas. Dessa forma a impossibilidade de melhorar um determinado sistema não põe em causa a modernização e a melhoria de outros sistemas interligados.

A interoperabilidade de sistemas não é uma competência da União Europeia pelo que não é possível impor aos países a adoção das medidas recomendadas. Apesar disso, estas recomendações têm vindo a ser progressivamente abraçadas por vários estados membros.

A Estónia, provavelmente o caso mais conhecido pelo seu abrangente governo eletrónico, fez uma transposição quase integral das recomendações para a sua legislação. No entanto, são países como a Espanha, a Dinamarca e a Holanda que lideram na aplicação prática das recomendações da CE.

Esta interoperabilidade de sistemas está na origem de algumas iniciativas europeias de grande valor:

⁹O [Horizon 2020](#) - Programa-Quadro Comunitário de Investigação & Inovação é o maior instrumento da Comunidade Europeia especificamente orientado para o apoio à investigação, através do cofinanciamento de projetos de investigação, inovação e demonstração. Conta com um orçamento superior a 77 mil milhões de euros para o período 2014-2020 e tem uma forte componente de inovação social.

¹⁰http://ec.europa.eu/isa/index_en.htm

- [Receitas sem Papel](#)¹¹, criado pelo Ministério da Saúde de Portugal e tornado obrigatório em 2016. Um dos grandes objetivos é reduzir burlas na emissão de prescrições médicas.
- Regra “*No legacy*”, estabelecida pelo Governo da Estónia em 2014. Determina que nenhum sistema informático crítico no setor público pode ter mais de 13 anos, sob pena de se tornar obsoleto e incompatível com novos processos e sistemas.
- [e-Estonia](#)¹², criado pelo Governo da Estónia. Um portal de acesso a uma multiplicidade de serviços públicos e não só¹³
- [GOV.UK Notify](#)¹⁴, lançado pelo Government Digital Services do Governo britânico no início de 2016. Um sistema que permite a vários serviços públicos antecipar as questões dos cidadãos, enviando-lhes a informação de que necessitam através de SMS, e-mail ou correio normal.

¹¹<http://spms.min-saude.pt/product/receita-sem-papel/>

¹²<https://e-estonia.com/>

¹³As instituições bancárias recorrem ao mesmo serviço de autenticação digital para a prestação de serviços online

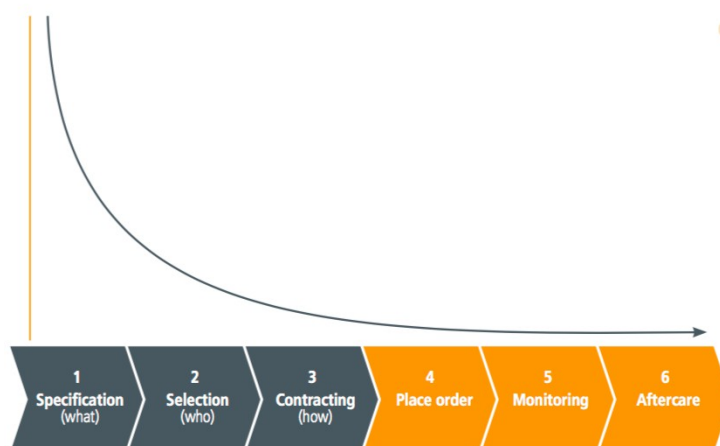
¹⁴<https://governmentasaplatform.blog.gov.uk/category/gov-uk-notify/>

2. ABORDAGENS

No quadro das prioridades estabelecidas pela União Europeia e das orientações traçadas, a Europa tem vindo a experimentar abordagens capazes de aumentar a capacidade de inovação do setor público.

Algumas das abordagens descritas no presente documento dizem respeito ao momento da contratação de produtos e serviços. Na verdade, é no momento da contratação que as entidades públicas conseguem ter mais influência na qualidade do resultado. As decisões sobre o que contratar, a quem e em que condições, têm um impacto enorme no custo e na qualidade do trabalho realizado.

Where does procurement influence the quality and cost?



UTIPS, University of Twente Initiative for Purchasing Studies

As decisões sobre o formato e os termos do contrato têm muito impacto nas fases iniciais do processo de aquisição pública [9]

Apesar desta comprovada importância da contratação, verifica-se uma falta de competências nesta área que os Governos europeus têm vindo a reconhecer e a procurar colmatar.


O Governo da Suécia, por exemplo, reconhece a extrema importância do desenvolvimento de competências de contratação pública, bem como de conhecimento na área da avaliação de qualidade e alcance de resultados [1].

A Holanda foi mais longe: em 2005 o Ministério de Assuntos Económicos criou o [PIANOO](https://www.pianoo.nl/)¹⁵, um centro de conhecimento sobre contratação pública. O seu propósito é a promoção de melhores práticas na contratação pública para o alcance de maior retorno dos investimentos realizados. Entre os seus produtos e serviços encontram-se a dinamização de uma rede de profissionais especialistas na

¹⁵<https://www.pianoo.nl/>

contratação pública e a gestão da plataforma holandesa para contratações públicas *online*.

Neste contexto, o PIANOo estimula as instituições públicas a buscar inovação através da forma como contratam produtos e serviços. Mais ainda, recomenda o recurso a consultores especialistas em contratação pública.

 *The role of professional procurement consultants when tendering for innovation is worthy of more attention. With their experience, they can help public authority buyers design their tenders well with a view to obtaining innovative solutions. It is their challenge to fully exploit the possibilities of existing tender procedures for this purpose: by creating space for economic operators with innovative ideas within the framework of tendering rules.” [9]*

Os capítulos que se seguem apresentam um conjunto de veículos para a inovação no setor público, dedicando especial atenção aos contratos pré-comerciais, aos títulos de inovação social, aos feriados normativos, e à criação de condições flexíveis de trabalho com o propósito de atrair e reter os melhores profissionais.

2.1. Contratação Pré-Comercial

A Contratação Pré-Comercial (do inglês Pre-Commercial Procurement, PCP) é a contratação, com partilha de riscos e benefícios, de investigação e desenvolvimento de soluções inovadoras, necessárias para resolver problemas socio-económicos ou desafios sociais¹⁶, não disponíveis no mercado e improváveis de merecerem a atenção do setor privado sem o apoio financeiro público [10].

As vantagens desta abordagem são [10]:

- desenvolvimento da base de conhecimento de adjudicantes, fornecedores e utilizadores;
- maior foco nas necessidades dos utilizadores;
- menor probabilidade de más especificações e, conseqüentemente, de investimento em soluções que não satisfazem as reais necessidades;
- redução do tempo de chegada ao mercado;
- possibilidade de conseguir a melhor solução ao melhor preço;
- redução de custos e riscos, quando comparado com contratos de desenvolvimento exclusivos;

¹⁶<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement>

- possibilidade de atração de capitalistas de risco;
- condições privilegiadas para que as empresas europeias assumam a liderança mundial com novos serviços e em novos mercados;
- dinamização do mercado europeu, já que é possível preparar o PCP de forma a que a maioria do trabalho seja realizado na Europa (na Área Económica Europeia ou em países com Acordo de Associação com a UE).

“ Segundo os especialistas, os compradores públicos na Europa tendem a optar pelo desenvolvimento exclusivo. Na maioria dos casos, porém, 'a exclusividade' dos resultados do projecto não é indispensável para os compradores públicos, dado que o comprador público é apenas um de muitos utilizadores potenciais da solução desenvolvida. Além disso, os compradores públicos muitas vezes ignoram os custos e esforços adicionais necessários para retirar benefícios dos resultados. A menos que os compradores públicos possuam um mandato e planos concretos para explorar comercialmente os resultados da investigação, muitas vezes não há razão para suportar os elevados custos e riscos do desenvolvimento exclusivo.

Nesses casos, o desenvolvimento exclusivo pode travar a inovação. A atribuição exclusiva de direitos ao comprador público destrói o incentivo às empresas para investirem na futura comercialização. O elevado preço a pagar pela propriedade exclusiva dos resultados dos projectos reduz o incentivo para que o comprador público partilhe os resultados dos projectos com outros potenciais compradores públicos. O resultado disso pode ser:

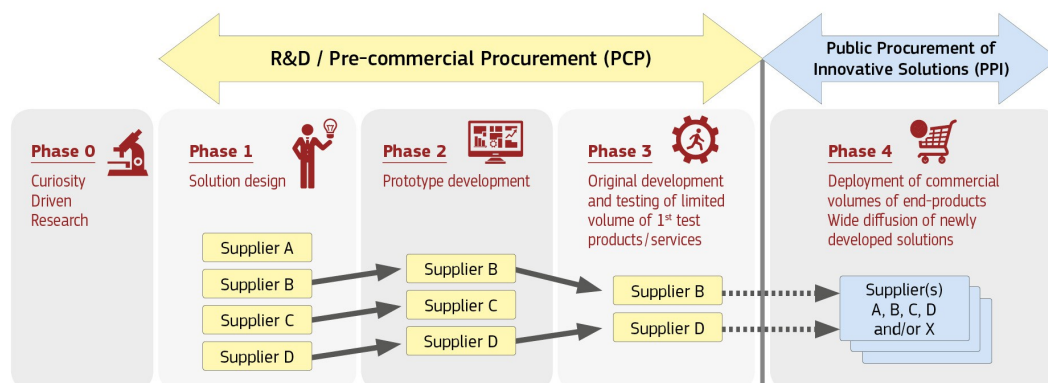
- a fragmentação do mercado (...)
- obstáculos financeiros à celebração de contratos para soluções concorrentes (...)
- oportunidades perdidas para obter soluções mais inovadoras” [11]

Como esclarece a própria Comissão Europeia, o PCP envolve a competição entre diversos fornecedores ao longo de várias etapas de desenvolvimento. A atividade de investigação e desenvolvimento abrangida pelo PCP é dividida em quatro etapas:

- 1. desenho de solução;
- 2. prototipagem;
- 3. desenvolvimento inicial;
- 4. validação e teste de produtos iniciais.

Em cada fase participa um número decrescente de fornecedores concorrentes que vão sendo eliminados após cada fase de acordo com a avaliação realizada.

As vantagens são a possibilidade de conseguir uma melhor relação qualidade – preço, ao mesmo tempo que permite aos adjudicantes públicos beneficiar do esforço e da visão, por vezes inovadora, de vários fornecedores.



Fonte: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

Em face de uma necessidade para a qual não existem soluções no mercado¹⁷, uma entidade pública pode criar um concurso público (*PCP Call for Tender*) para a atribuição de contratos no âmbito de um Quadro Contratual PCP. É de todo o interesse que este concurso público seja largamente divulgado por forma a atrair o maior número de concorrentes e, conseqüentemente, aumentar a qualidade geral das propostas¹⁸.

A entidade contratante avalia as candidaturas recebidas de acordo com critérios como o preço, a qualidade, o carácter inovador, o plano de implementação e o impacto esperado. É então estabelecido um contrato com as várias empresas que satisfazem os critérios definidos.

Inicia-se a fase de *design* de soluções. Uma vez terminada esta fase, é feita uma avaliação do trabalho realizado pelos vários concorrentes e são escolhidos alguns deles para avançar para a fase seguinte. Os critérios a usar nesta avaliação são diversos mas quase sempre assentam na implementabilidade da proposta, nos custos e nos riscos da sua implementação.

A segunda fase envolve a criação de protótipos. A sua avaliação irá determinar quais as empresas que avançam para a terceira fase onde são implementadas amostras da solução.

¹⁷O serviço britânico de saúde, NHS, envolve os seus profissionais em *workshops* “*Wouldn’t it be Great If... (WIBGI)*” para identificar necessidades e oportunidades de melhoria de serviço. Mais sobre *workshops* WIBGI no NHS em <http://knowledge.nic.nhs.uk/Stages.aspx?stage=ID1&taskId=24>

¹⁸A divulgação da *PCP Call for Tender* na plataforma digital de concursos públicos europeia – TED (<http://ted.europa.eu>) - é fundamental. Isto está em linha com os princípios da Diretiva de contratação pública europeia, bem como com os propósitos na base do PCP. Assim, e considerando que um dos objetivos do PCP é desenvolver soluções para desafios sociais com expressão em várias geografias e que uma das suas características é a divisão dos direitos de propriedade intelectual com a empresa fornecedora, faz sentido e é vantajoso que as propostas possam vir de qualquer parte da Área Económica Europeia [10].

A entidade contratante, bem como as pessoas e entidades afetadas pela solução, estão geralmente disponíveis durante todas as fases do processo para responder a questões que venham a ser colocadas. Neste contexto, é imperioso atentar aos princípios de transparência e igualdade de oportunidades [10] que regem as diretivas de contratação pública na União Europeia [4]. Para tal, a resposta à questão de um concorrente deve ser partilhada com os restantes a não ser que claramente aponte a direção escolhida por esse concorrente e reduza o diferencial competitivo da proposta em que está a trabalhar.

O PCP foi pensado para atrair e facilitar a participação das pequenas e médias empresas:

- não exige qualificações desproporcionadas ou garantias financeiras aos concorrentes;
- as exigências vão aumentando, de fase para fase, de acordo com o crescimento natural das pequenas empresas;
- dá às pequenas empresas a possibilidade de se candidatarem por si mesmas e não como sub-contratadas de uma empresa maior;
- oferecendo um trampolim seguro para a criação de soluções que possam depois vir a ser comercializadas mundialmente.

O Governo da Flanders tem o objetivo estratégico de que 3% do valor investido em contratação pública vá para a contratação de inovação. Também o Governo de Espanha estabeleceu a mesma meta para ser alcançada até 2013 [12].

SBRI e SBIR

No Reino Unido, existe um tipo de PCP voltado para as pequenas e médias empresas: Small Business Research Initiative (SBRI)¹⁹.

Na Holanda, existe o Small Business Innovation Research (SBIR)^{20 21}, um programa criado à semelhança de outro, com o mesmo nome, criado nos Estados Unidos²².

A principal diferença que existe entre o PCP e os SBRI e SBIR são o número de fases.

A primeira fase parece ter propósitos semelhantes em cada um dos modelos (PCP e SBRI/SBIR), isto é, conceber uma ideia e avaliar a sua viabilidade de execução. No entanto, o que o SBRI/SBIR trata como a segunda fase (investigação aplicada e desenvolvimento), o PCP divide-a em duas: fase 2 de prototipagem e fase 3 de desenvolvimento inicial. A terceira fase considerada no SBRI/SBIR – a

¹⁹<https://www.gov.uk/government/collections/sbri-the-small-business-research-initiative>

²⁰<http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/sbir>

²¹Ainda que o nome aponte para as pequenas e médias empresas, o SBIR holandês não é exclusivo para as empresas de pequena dimensão.

²²<https://www.sbir.gov/>

comercialização – corresponde à quarta fase do PCP. No âmbito dos contratos PCP e SBRI/SBIR as empresas não são pagas para a execução da última fase²³.

2.1.1. Legislação

No que respeita à contratação de serviços de investigação e desenvolvimento (I&D), a Diretiva 2014/24/EU que regula a contratação pública na União Europeia aplica-se apenas a contratos de

- serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos;
- serviços de desenvolvimento experimental e de investigação;
- serviços de investigação;
- serviços relacionados com laboratórios de investigação;
- serviços de investigação marinha;
- serviços de desenvolvimento experimental;
- concepção e execução em matéria de investigação e desenvolvimento;
- estudo de pré-viabilidade e demonstração tecnológica;
- ensaios e avaliações;

desde que se reúnem também as seguintes condições:

“a) Os resultados destinam-se exclusivamente à autoridade adjudicante, para utilização no exercício da sua própria atividade;

b) O serviço prestado é totalmente remunerado pela autoridade adjudicante” [4].

Fica assim de fora a contratação pré-comercial, uma abordagem para a contratação pública de serviços de I&D que se baseia no seguinte [11]:

- partilha de riscos e benefícios de acordo com as condições do mercado;
- desenvolvimento concorrencial por fases;
- separação da fase de I&D da fase de implantação de produtos finais em quantidades comerciais.

O âmbito do PCP é exclusivamente para serviços de I&D em que há uma partilha de riscos e benefícios entre as autoridades públicas adjudicantes e as entidades privadas contratadas. Prevê-se também que o PCP assente em contratos públicos que excluam auxílios estatais [11].

²³Após concluído o PCP, a entidade pública pode contratar uma das concorrentes ao abrigo do Public Procurement of Innovative Solutions (ver adiante) para o que efetivamente seria a quarta e última fase do processo maior em que o PCP está incluído.

Quando se fala na partilha de riscos e benefícios, e como informou o Governo das Canárias (Espanha), *“las expectativas de tales riesgos y beneficios han de referirse a la posibilidad de explotar o comercializar con terceros el resultado de los trabajos realizados, posibilidad que, habiendo provocado el efecto de minorar el importe pactado para remunerar el trabajo del contratista, introduce para éste, tanto un factor de riesgo, en la medida en que los resultados de la explotación posterior con otros clientes pueden no alcanzar sus iniciales expectativas, como un factor de posibles beneficios, en la medida en que esa comercialización posterior alcance o supere tales expectativas”* [13].

O modelo de divisão de direitos sobre propriedade intelectual ou industrial que derivem das atividades de I&D do PCP deve ficar definido desde o primeiro momento, isto é, logo no convite à apresentação de propostas para PCP.

Normalmente, os direitos da propriedade intelectual ou industrial ficam na posse do fornecedor, sendo oferecida à entidade adjudicante os direitos de utilização gratuita e modificação ou o pagamento de *royalties* de acordo com os resultados da exploração²⁴. Essa licença de utilização ou de pagamento de *royalties* pode ser ou não exclusiva e é ela que distingue um PCP de uma ajuda estatal à I&D [54].

[Diretiva 2014/24/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a [Diretiva 2004/18/CE](#)

Artigo 42º – Especificações Técnicas

“(1) (...) as especificações técnicas podem especificar se é exigida a transmissão de direitos de propriedade intelectual. (...)”

Os direitos de propriedade intelectual podem, porém, levantar algumas questões. Por exemplo [54]:

- a distinção entre a propriedade intelectual (PI) gerada durante o projeto e a existente anteriormente;
- a dificuldade de avaliar o valor dos direitos da PI;
- a confidencialidade de informação associada à PI e necessária para a contextualizar no momento da partilha.

O Governo de França, em 2009 efetuou algumas alterações ao caderno de cláusulas administrativas aplicáveis à aquisição pública de serviços intelectuais [55]. As novas regras prevêm duas opções para a utilização dos resultados desses serviços [54]:

²⁴Em [10] é possível encontrar informação detalhada sobre aspetos a considerar relativamente aos direitos de propriedade intelectual.

- opção 1, opção por defeito: o contratado concede ao adjudicante e a outras entidades previamente identificadas o direito não-exclusivo para usar ou conceder a utilização da PI. O contratado paga ao adjudicante uma *royalty* de 30% se utilizar comercialmente a PI ou se conceder a outras entidades o direito de usar a PI;
- opção 2: o contratado concede ao adjudicante a totalidade dos direitos exclusivos da PI, permitindo-lhe a utilização e até a comercialização dos resultados, desde que nos termos do contrato.

No Reino Unido, o Energy Technology Institute tem um esquema para PCP de energia e tecnologia em que a compra pode ser feita por uma combinação de entidades públicas e privadas.

Também o National Innovation Centre gere PCP em nome do Ministério da Saúde britânico. O NIC tem as suas próprias regras para a atribuição de direitos de PI com base nas orientações das diretivas de contratação pública e State Aid Rules.

Nos SBIR da Holanda a questão dos direitos de propriedade intelectual é gerida da seguinte forma [54, 56]:

- os direitos de PI permanecem com o contratado e não são transferidos para o cliente (a entidade pública adjudicatária);
- o cliente fica com alguns direitos relacionados com a PI:
 - o direito de usar os resultados para os disseminar;
 - o direito de o usar sem pagar licença de utilização;
 - o direito de publicar o conhecimento, se considerar que é necessário para o interesse público;
 - a possibilidade de obrigar o fornecedor a dar licenças a outras entidades em condições razoáveis;
- o valor pago num projeto via PCP deverá ser inferior ao valor de um projeto 'normal' onde há transferência de direitos de PI para o cliente.

Em 2011 a equipa consultiva de contratação administrativa do Ministério de Economia e Fazenda de Espanha publicou um guia sobre contratação pública de inovação [14]. Apoiava-se na Ley de Economía Sostenible [15] já que o PCP está excluído da Ley de Contratos del Sector Público [16].

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)

Artículo 22. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación

“2. Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la innovación y la incorporación de alta tecnología como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley.”

Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Artículo 44. Ejes prioritarios del Plan Estatal de Innovación

“3. Se impulsará la contratación pública de actividades innovadoras, con el fin de alinear la oferta tecnológica privada y la demanda pública, a través de actuaciones en cooperación con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, de acuerdo con lo señalado por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

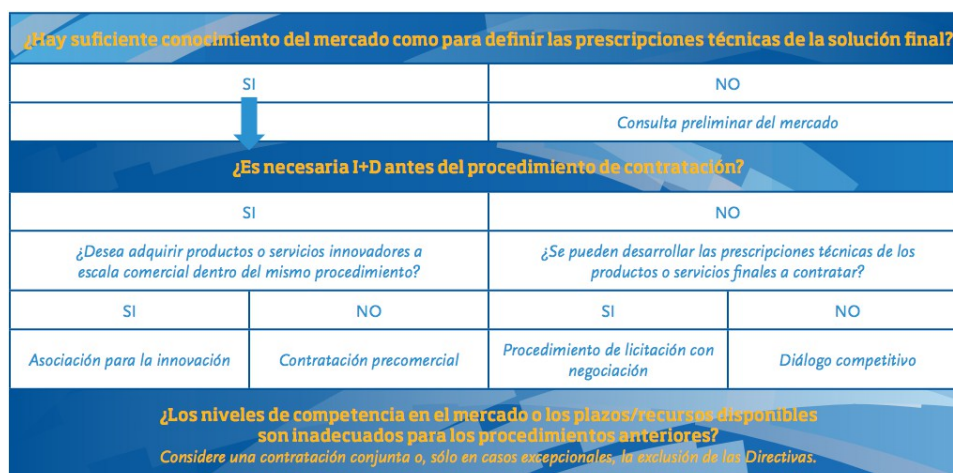
Los departamentos ministeriales competentes aprobarán y harán público un plan que detalle su política de compra pública innovadora y precomercial.”

A nova versão desse documento, o “Guía 2.0 para la compra pública de innovación”, visa informar sobre os processos mais adequados de contratação de inovação pública, tanto na sua modalidade de compra pública de tecnologia inovadora, como na contratação pré-comercial²⁵.

²⁵Apesar de haver referências à sua publicação pelo Ministério de Ciência e Inovação Pública já em 2015, apenas foi possível encontrar online a sua versão *draft*:

http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Guia_2_0_CPI_V5_Borrador_web.pdf

2.1.2. Diferença entre PCP e outras formas de contratação



Um guia simples para ajudar no momento de escolher o modelo de aquisição pública [17]

Public Procurement of Innovative solutions

A Contratação Pública de Inovação (do inglês Public Procurement of Innovative solutions, PPI) é frequentemente referida nos mesmos documentos que o PCP. No entanto, são formas de contratação que se aplicam em cenários diferentes.

“Public innovation procurement is the targeted search for innovative solutions from the market.” [9]

No PPI a autoridade pública contratante torna-se o primeiro cliente de um novo produto ou serviço comercialmente viável.

O PPI pode vir no seguimento do PCP mas não existe nenhuma obrigação para tal. Isto é, pode haver PCP sem que este conduza a PPI, e pode haver PPI sem ter havido PCP prévio. Esta separação tem como objetivo eliminar o risco associado a volumosas contratações públicas de inovação [10].

O PPI é geralmente usado para satisfazer necessidades a curto ou médio prazo e que representem inovações incrementais. Assim sendo, pode ser usado para motivar a indústria a investir na sua própria modernização com o objetivo de melhor satisfazer a procura pública, e conseqüentemente as necessidades do mercado [10].

Forward Commitment Procurement

O Forward Commitment Procurement (FCP) é um modelo de contratação a usar quando uma entidade pública pretende adquirir produtos ou serviços ainda não disponíveis ou demasiado caros.

Ao recorrer a este modelo, a entidade pública adjudicante informa o mercado que irá adquirir a solução se ela der resposta à necessidade identificada, e estiver de acordo com a especificação e o preço definido.

Quaisquer custos de I&D decorrentes do trabalho realizado são suportados pelas entidades privadas interessadas. No entanto, a existência de uma oportunidade concreta e de especificações precisas incentiva o mercado a conceber produtos e serviços inovadores e com uma boa relação qualidade-preço [18].

Diálogos Concorrenciais

Os Diálogos Concorrenciais (do inglês Competitive Dialogue) é uma opção especialmente indicada para projetos complexos em que a entidade adjudicante não tem conhecimento para formular uma especificação técnica ou até mesmo para identificar a diversidade de abordagens possíveis [49]. *“Tal pode, nomeadamente, verificar-se quando se trata de projetos inovadores, da execução de projetos de infraestruturas de transportes integrados em larga escala, de grandes redes informáticas ou de projetos que obriguem a financiamentos complexos e estruturados”* [4]. Previsto na legislação²⁶, *“o recurso ao diálogo concorrencial aumentou significativamente, em termos de valores dos contratos, nos últimos anos”* [4].

[Diretiva 2014/24/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a [Diretiva 2004/18/CE](#)

Artigo 30º – Diálogo Concorrencial

“1. Nos diálogos concorrenciais, qualquer operador económico pode apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso, apresentando as informações para efeitos de seleção qualitativa solicitadas pela autoridade adjudicante. (...) Só podem participar no diálogo os operadores económicos convidados pela autoridade adjudicante após a avaliação das informações prestadas. (...)”

2. As autoridades adjudicantes dão a conhecer as suas necessidades e os seus requisitos no anúncio de concurso, definindo-os no próprio anúncio e/ou na memória descritiva. Simultaneamente, e na mesma

²⁶Em Portugal os diálogos concorrenciais são enquadrados pelos artigos 30º e 204º a 218º do Código dos Contratos Públicos [52]. Esta lei está atualmente sob consulta pública no sentido de preparar a sua revisão.

documentação, indicam e definem os critérios de adjudicação escolhidos (...)

3. As autoridades adjudicantes iniciam, com os participantes selecionados (...) um diálogo que terá por objetivo identificar e definir os meios que melhor possam satisfazer as suas necessidades. Nesse contexto, podem debater com os participantes selecionados todos os aspetos do concurso. Durante o diálogo, as autoridades adjudicantes garantem a igualdade de tratamento de todos os participantes. (...)

4. Os diálogos concorrenciais podem desenrolar-se em fases sucessivas, de modo a reduzir o número de soluções a debater durante a fase de diálogo (...)

5. A autoridade adjudicante prossegue o diálogo até estar em condições de identificar a solução ou soluções suscetíveis de satisfazer as suas necessidades.

6. Depois de declararem encerrado o diálogo e de informarem do facto os participantes apurados, as autoridades adjudicantes solicitam a cada um deles que apresente as suas propostas finais com base na solução ou soluções apresentadas e especificadas durante o diálogo. Essas propostas devem incluir todos os elementos exigidos e necessários à execução do projeto. (...)

7. As autoridades adjudicantes avaliam as propostas recebidas com base nos critérios de adjudicação indicados no anúncio do concurso ou na memória descritiva. (...)

8. As autoridades adjudicantes podem prever prémios ou pagamentos aos participantes no diálogo.”

2.1.3. Experiências na Europa

União Europeia

Desde 2009 que a Comissão Europeia tem vindo a dedicar atenção e recursos ao PCP, criando concursos para o financiamento de ações que visem [10]:

- disseminar o conceito de PCP;
- promover a partilha de experiências de PCP entre estados membros;
- encorajar a cooperação em domínios específicos do setor público.

Estes apoios resultaram em vários contratos pré-comerciais criados em conjunto por diferentes estados membros.

A partir de 2012 a Comissão Europeia começou também a cofinanciar consórcios pan-europeus de entidades públicas que pretendem avançar com PCP conjuntos em torno de tópicos de interesse comum.

O programa Horizon 2020 estende este apoio e são muitos os projetos co-financiados pela União Europeia que implementam PCP transnacional²⁷.

Estes projetos têm dado às instituições públicas intervenientes o espaço para refletir sobre o próprio modelo de contratação pré-comercial, contribuindo dessa forma para que se aprimore este modelo de contratação.

Apesar das vantagens, quando o PCP inclui países diferentes é importante acautelar possíveis conflitos que possam resultar por um produto final que seja visto como especialmente vantajoso – social ou economicamente - para uma das nações em particular.

Em 2014 a Comissão Europeia instituiu o Public Procurement of Innovation Award (PPI Award) para realçar a importância da contratação de inovação no setor público e reconhecer os melhores casos de aplicação. Esse prémio teve duas edições – 2014 e 2015 – e em 2016 deu origem ao [Procura+ Award](#)²⁸.

Bélgica

A região da Flandres, na Bélgica, criou em 2008 um plano de ação para a contratação pública de inovação [19]. Nele determinou:

- a criação de um Centro de Conhecimento sobre Contratação Pública de Inovação;
- a criação de plataformas de inovação a utilizar pelas entidades públicas e empresas privadas na discussão de necessidades e possibilidades técnicas;
- a comunicação e apoio a processos de contratação pública de inovação.

As [plataformas de inovação](#)²⁹ acima referidas são criadas por um período de 4 anos, têm uma prioridade estratégica (por exemplo nutrição, inovação social, mobilidade, etc.) e recebem do Governo da Flandres um orçamento para a realização de projetos alinhados com as suas áreas de foco.

Estas ações ficaram sob a responsabilidade da [IWT](#), a Agência para a Inovação pela Ciência e Tecnologia que o Governo da Flandres havia criado em 1991³⁰.

²⁷Lista de projetos no domínio das tecnologias de informação e comunicação: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

²⁸<http://www.innovation-procurement.org/award/>

²⁹<http://www.vlaio.be/maatregel/innovatieplatformen-ls>

³⁰Em 2015 a IWT fundiu-se com a Enterprise Flanders dando origem à VLAIO - <http://www.vlaio.be/> - uma agência pública responsável pela implementação de políticas económicas, de inovação e empreendedorismo na região belga da Flandres.

Holanda

São vários os exemplos de PCP na Holanda, nomeadamente de contratação de acordo com o modelo Small Business Innovation Research (SBIR).

O Digital Dike é um dos projetos holandeses realizado através de um contrato SBIR. Uma das soluções desenvolvidas ao longo das duas fases do SBIR já foi aplicada comercialmente para a vigilância de diques; a outra já foi também alvo de interesse do mercado [9].

2.2. Títulos de Impacto Social

Os Títulos de Impacto Social (do inglês Social Impact Bonds - SIB) são um exemplo de pagamento por resultados (*pay by results*).

“ Os títulos de impacto social “são mecanismos de financiamento que pressupõem a celebração de um contrato entre investidores sociais, entidades públicas e organizações implementadoras, para concretizar resultados sociais específicos. (...) Com base nesse contrato, os investidores financiam uma Iniciativa de Inovação e Empreendedorismo Social (IIES) a médio prazo. Se os resultados sociais contratualizados forem alcançados os investidores são reembolsados pelo seu investimento inicial. Caso os resultados sociais contratualizados não sejam alcançados os investidores assumem o risco de perder o seu investimento” [20]

Os títulos de impacto social incluem também o grupo alvo da intervenção e, na maioria dos casos, um grupo de controlo, um intermediário e um avaliador [21].

O pagamento da entidade pública à(s) entidade(s) investidora(s) decorre geralmente de forma faseada de acordo com um plano de pagamentos definido no início, e mediante o alcance dos resultados pré-definidos.

2.2.1. Legislação

De acordo com o Pacote de Investimento Social, um dos três quadros políticos principais criados pela União Europeia para promover e apoiar a inovação social, “a inovação social (e experimentação de políticas sociais), precisa fazer parte do processo habitual de definição de políticas e estar relacionada com as prioridades sociais, tais como a implementação de recomendações específicas aos países” [8]. Neste quadro, os estados membros são encorajados a:

- desenvolver estratégias para inovação social através de parcerias entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor; e

- garantir apoio financeiro adequado e previsível, incluindo formas inovadoras de assegurar financiamento privado adicional para o investimento social.

Através de financiamento, via PROGRESS/EaSI³¹ e [European Structural and Investment Funds](#)³², o Pacote de Investimento Social promete apoiar os estados membros na exploração de novas ferramentas de financiamento, novos instrumentos financeiros e mecanismos inovadores de disponibilização de capital, tais como os títulos de impacto social [8].

[Diretiva 2014/24/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a [Diretiva 2004/18/CE](#)

“(36) O emprego e o trabalho contribuem para a inserção na sociedade e são elementos essenciais para garantir a igualdade de oportunidades para todos. Neste contexto, as entidades cujo objetivo principal seja a integração social e profissional podem desempenhar um papel significativo. O mesmo é válido para outras empresas sociais cujo objetivo principal é apoiar a integração ou reintegração social e profissional das pessoas com deficiência e pessoas desfavorecidas, tais como desempregados, membros de minorias desfavorecidas ou grupos socialmente marginalizados. Contudo, essas entidades ou empresas podem não estar aptas a obter contratos em condições de concorrência normais. Por conseguinte, é conveniente prever que os Estados-Membros possam reservar a participação em processos de adjudicação de contratos ou certos lotes dos mesmos a essas entidades ou empresas ou reservar-lhes a execução dos contratos no âmbito de programas de emprego protegido.”

“(74) (...) A elaboração das especificações técnicas em termos de requisitos funcionais e de desempenho permite geralmente que este objetivo seja alcançado da melhor forma possível. Os requisitos funcionais e de desempenho, que são também meios adequados para favorecer a inovação no âmbito da contratação pública, deverão ser aplicados o mais amplamente possível. (...)”

Reino Unido

O Reino Unido foi pioneiro na utilização de títulos de impacto social, tendo já iniciado mais de trinta SIB. Esta opção está em sintonia com uma das políticas

³¹[Regulamento \(UE\) Nº 1296/2013](#) que cria um Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social ("EaSI") e que altera a Decisão nº 283/2010/UE que estabelece um Instrumento de Microfinanciamento Europeu Progress para o Emprego e a Inclusão Social

³²http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/information/legislation/regulations/

definidas pelo Governo para a contratação de serviços públicos, nomeadamente a política que defende as especificações baseadas em resultados.

Quadro de políticas para contratação³³ do Governo britânico

“You should use outcome based specifications as much as possible. An output (or outcome) based specification focuses on the desired outputs of a service in business terms, rather than a detailed technical specification of how the service is to be provided. This allows providers scope to propose innovative solutions.”

A experiência acumulada tem informado o Governo britânico nas suas decisões de fortalecer a estratégia de investimento social.

Em março de 2016, o Cabinet Office publicou uma estratégia que define como o Governo continuará a apoiar e encorajar o setor do investimento social no país³⁴.

Até ao momento o Reino Unido tem apostado no aumento das verbas disponíveis para o investimento social, no aumento da procura de investimento social e na criação de boas condições para o sucesso do mercado. Fê-lo, por exemplo, com:

- a criação, em 2012, da Big Society Capital, a primeira instituição independente para investimento social³⁵;
- a publicação do SI 2014/3066 [22] para a implementação do primeiro esquema de benefícios fiscais em investimentos sociais ([Social Investment Tax Relief – SITR](#)³⁶), um incentivo para que pequenos investidores, mesmo a nível individual, contribuam para o fundo de capital para investimento social³⁷;
- a criação, em 2012, do [Centre for Social Impact Bonds](#)³⁸ que disponibiliza um conjunto de casos de estudo e ferramentas, como por exemplo um modelo de contrato para SIB [23];
- a produção de orientações sobre a acreditação de *social impact contractors*, isto é, uma companhia limitada por ações e acreditada pelo Ministro [24].

No Reino Unido parece ser comum a criação de [special purpose vehicles](#)³⁹ (SPV) para facilitar o relacionamento com os diversos investidores do SIB.

³³<https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy>

³⁴<https://www.gov.uk/government/publications/social-investment-a-force-for-social-change-uk-strategy-2016>

³⁵A Big Society Capital serve de embaixador para o setor social e oferece financiamento aos intermediários. Receberá até £400 milhões de contas bancárias adormecidas e £200 milhões de quatro bancos britânicos [23].

³⁶<https://www.gov.uk/government/collections/social-investment-tax-relief>

³⁷O primeiro SIB a qualificar-se para uma redução de impostos em investimentos sociais (SITR) foi emitido em 2015. 15% do capital proveio de beneficiários do SITR. O rendimento será de 7% p.a., equivalente a 19,3% p.a. a 3 anos graças ao SITR [23].

³⁸https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/home

³⁹https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/special-purpose-vehicles

Portugal

A Estrutura de Missão Portugal Inovação Social é a entidade pública encarregue de implementar a iniciativa Portugal Inovação Social. Portugal foi pioneiro na União Europeia ao canalizar uma parcela importante (cerca de 150 milhões de euros) de fundos estruturais europeus para a promoção da inovação social.

[Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014](#) de 16 de dezembro 2014 que cria a iniciativa Portugal Inovação Social e a estrutura de missão responsável pela sua execução

“Reconhecendo o papel do terceiro setor em Portugal e visando promover um maior envolvimento da sociedade civil, o Governo pretende com esta medida estimular o aparecimento de soluções e modelos de intervenção inovadores, adequados a gerar novas respostas para problemas sociais prementes na área social, bem como em outras áreas de política pública, entre as quais a saúde, a justiça, a educação e a igualdade de género.

O Governo, no quadro do [Regulamento \(UE\) n.º 1303/2013](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, procede à concretização desta aposta fundamental da política europeia e nacional numa perspetiva integrada e transversal, designadamente presente na [Comunicação COM\(2011\)682](#) final, de 25 de outubro de 2011, com enfoque claro na capacitação e qualificação dos atores envolvidos em projetos de empreendedorismo e inovação social.

Ao mesmo tempo e deste mesmo modo, também por via da utilização dos FEEI de acordo com a localização geográfica dos destinatários das ações, o Governo procura contribuir para o desenvolvimento e promoção de um mercado de investimento social em Portugal. Este é potenciado por instrumentos de financiamento inovadores, tais como o Fundo para a Inovação Social, enquanto instrumento de natureza grossista adequado a impulsionar o aparecimento de fundos participados para apoio a iniciativas de inovação e empreendedorismo social, estes por sua vez enquadrados pelo [Regulamento \(UE\) n.º 346/2013](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013.”

“A Portugal Inovação Social pretende apoiar Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social que:

- *sejam focadas numa missão social, procurando resolver problemas importantes e negligenciados da sociedade;*
- *sejam inovadoras, por serem pioneiras a nível mundial ou nacional, ou por serem réplicas pioneiras a nível regional de inovações sociais com impacto validado;*

- *tenham um modelo passível de ser sistematizado e replicado num contexto mais vasto, dada a natureza do problema que abordam e da solução que propõem;*
- *procuram medir e validar o seu impacto, de forma a melhorarem continuamente o seu desempenho e a mobilizarem mais recursos;*
- *adotem estratégias de implementação com mecanismos que promovam a sustentabilidade económica, através da eficiente mobilização de recursos, geração de receitas, ou poupança na despesa pública” [25].*

Projetos com estas características são os principais beneficiários dos quatro instrumentos de financiamento a desenvolver pela Portugal Inovação Social, nomeadamente: fundo para a inovação social, títulos de impacto social, programa de parcerias para o impacto, e programa de capacitação para o investimento social.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014 de 16 de dezembro 2014 que cria a iniciativa Portugal Inovação Social e a estrutura de missão responsável pela sua execução

“a) Fundo para a Inovação Social: financiamento de natureza grossista com fundos participados, para apoio a iniciativas e investimentos em inovação e empreendedorismo social em fase de consolidação ou disseminação, através da concessão de empréstimos, bonificação de juros, prestação de garantias ou quase-capital;

b) Títulos de impacto social: apoios reembolsáveis contratualizados em parceria, para financiamento de soluções inovadoras na prestação de serviços públicos, orientadas para a obtenção de resultados e redução de custos;

c) Programa de Parcerias para o Impacto: apoios não reembolsáveis a entidades da economia social, nomeadamente fundações e misericórdias, para suporte a iniciativas de inovação e empreendedorismo social de elevado impacto que se encontrem em fase embrionária ou exploratória;

d) Programa de Capacitação para o Investimento Social: vales de capacitação atribuídos aos destinatários, para reforço das suas competências no desenho e implementação de projetos de inovação e empreendedorismo social.”

Os recursos financeiros para a concretização da iniciativa Portugal Inovação Social sairão dos seguintes programas operacionais do Portugal 2020: Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE); Programa Operacional Capital Humano (POCH); e programas operacionais regionais do Continente.

Entre 22 de setembro e 13 de outubro de 2015 decorreu a fase de manifestação de interesse para futuros títulos de impacto social no âmbito da iniciativa Portugal Inovação Social.

A análise das 132 propostas recebidas revelou “*alguma fragilidade para trabalhar elementos-chave de uma potencial candidatura, como sejam a definição de indicadores de resultado ou a criação de base de evidência para esses mesmos resultados*” [26].

O primeiro período de candidaturas decorre de 24 de agosto a 15 de novembro 2016.

Bélgica

Em fevereiro de 2016 foi proposta na região da Flandres, na Bélgica, a criação de um quadro legal para títulos de impacto social.

2.2.2. Experiências na Europa

Academia de Código Junior – Lisboa, Portugal

A Academia de Código Junior foi a primeira experiência portuguesa com títulos de impacto social. Um investimento de 120 mil euros procurou melhorar em 10% o raciocínio lógico e o desempenho escolar de 65 alunos do 1º ciclo em 3 escolas públicas de Lisboa.

Este projeto decorreu entre setembro de 2014 e junho de 2016 e teve como objetivos:

- combater as elevadas taxas de insucesso escolar e retenção;
- contribuir para o desenvolvimento de novas técnicas de aprendizagem;
- criar uma base de evidência sobre o impacto da programação informática em escolas públicas do 1º Ciclo do Ensino Básico, informando as políticas públicas na área da educação.

No âmbito deste SIB, a Câmara Municipal de Lisboa (CM Lisboa) estabeleceu um contrato em ajuste direto⁴⁰ com a Fundação Calouste Gulbenkian, a entidade investidora. Esta, por sua vez, contratou a Code for All, uma pequena *startup*, para executar o projeto (criar conteúdo e ensinar código de programação aos alunos).

A Universidade Nova de Lisboa foi a entidade independente contratada pela CM Lisboa para avaliar o impacto do trabalho realizado. A avaliação incidiu sobre a capacidade de resolução de problemas e o desempenho escolar dos alunos,

⁴⁰O ajuste direto foi justificado pelo facto de se tratar de um primeiro contrato por resultados em Portugal. O mesmo aconteceu com o contrato do pioneiro SIB de Peterborough.

sendo que se buscava um aumento de 10% no raciocínio lógico e no nível de aproveitamento a Matemática e Português.

A meta (os 10% de melhoria) foi definida sem fundamentação pois não eram conhecidas outras iniciativas semelhantes que pudessem ser usadas como referência.

Também por isso as metas foram definidas numa escala, havendo lugar ao pagamento de uma percentagem do investimento se fossem atingidos determinados patamares de resultados (até 3% de melhoria, 3 a 5%, etc.).

Do ponto de vista do Governo local, a opção de avançar recorrendo a um título de inovação social foi a solução possível para tentar alcançar resultados sociais, eliminando o risco financeiro e evitando a sobrecarga dos seus recursos humanos. Adicionalmente, e considerando que a entidade executante e a entidade investidora têm total liberdade de ação, a autarquia viu avançar uma abordagem inovadora que de outra forma dificilmente teria visto a luz do dia.

Para a Code for All a participação num projeto destes, ainda mais sendo pioneiro em Portugal, representou uma grande exposição mediática e divulgação através das redes sociais. Dois anos depois, a empresa cresceu e está já contratada para intervenções semelhantes em escolas públicas e privadas noutras zonas do país. Um dos outros contratos, também com uma autarquia nacional, não recorreu a um SIB: depois de considerada a possibilidade de um título de inovação social, chegaram à conclusão de que, na região em causa, não havia investidores sociais interessados e que ainda é cedo para contar com os fundos que virão a ficar disponíveis através da iniciativa Portugal Inovação Social (ver 2.2.1).

A interação da empresa executante com a autarquia de Lisboa era pontual, sendo o acompanhamento do projeto feito pela Fundação Calouste Gulbenkian. Ter um investidor como a Fundação, com tanta experiência e com uma abordagem tão *hands on*, foi de extrema importância para o sucesso do projeto.

A interação entre a Code for All e a entidade avaliadora foi quase inexistente, restringindo-se à marcação dos momentos de avaliação.

Os resultados da avaliação ainda não foram divulgados.

DUO for a Job – Bruxelas, Bélgica

O DUO for a Job é o único SIB realizado na Bélgica até ao momento. Envolveu a agência pública de emprego de Bruxelas (a Actiris), a empresa privada Duo for a Job, e a Kois Invest como investidor. O objetivo era reduzir a taxa de desemprego dos jovens migrantes em Bruxelas.

No caso do DUO for a Job foram consideradas três estruturas contratuais para o enquadramento deste SIB [27]:

- Uma estrutura direta entre a entidade pública e os investigadores privados. No entanto, havia um grande risco de que este SIB viesse a ser considerado como sendo uma parceria pública-privada pelo que se abandonou essa ideia.
- Considerou-se a criação de uma estrutura intermédia para receber os fundos. Esta estrutura emitiria os títulos, daria o dinheiro à entidade pública e ficaria responsável por supervisionar o processo durante o decurso de todo o projeto. Porém, também esta opção foi rejeitada por não ser possível escolher a entidade que deveria ficar à frente desta estrutura intermédia.
- A opção escolhida foi a redação de três contratos que ligam as três entidades: a entidade pública - Actiris, os investidores privados e a organização social executante - DUO for a Job.

Os contratos estipulam que cabe à DUO for a Job encontrar os fundos iniciais; se os impactos sociais definidos forem alcançados, a Actiris paga à DUO for a Job que, por seu turno, paga aos investidores.

Uma outra questão legal colocou-se quando, perante um enorme entusiasmo, surgiram muitos potenciais investidores. Havia com isso o risco de que o SIB se tornasse uma oferta pública (“Appel public à l'épargne”) o que levaria a um demorado e oneroso processo. Assim, foi decidido restringir o leque de investidores.

De acordo com uma pessoa da firma de advogados convidada a orientar este processo, os SIB não cabem propriamente nem nos contratos públicos, nem nos subsídios. O pagamento sujeito à satisfação de resultados, confere-lhe um conjunto de particularidades que justifica a criação de um quadro legal específico para os SIB [27].

Holanda

O Ministério de Assuntos Sociais e Emprego holandês pediu ao Conselho Social e Económico da Holanda⁴¹ para elaborar um parecer sobre empreendedorismo social. Esse parecer, publicado em maio de 2015, recomenda a utilização de títulos de impacto social [28].

O Governo holandês reagiu ao relatório em julho de 2016, reconhecendo a importância de empresas com uma missão social. Empenhado em aumentar o impacto das empresas sociais, o Governo vai dar início a um estudo sobre como medir o impacto social das organizações.

O Governo da Holanda não pretende criar um estatuto legal diferenciado para as empresas sociais, nem está a preparar nenhum quadro legal para facilitar a utilização de títulos de impacto social.

⁴¹O Conselho Social e Económico da Holanda - [Sociaal-Economische Raad](#) (SER) - é composto por membros, empregadores e trabalhadores independentes nomeados pela Coroa.

2.2.3. Análise

Habitualmente os contratos públicos de serviço detalham a forma de execução, e os critérios para avaliação estão intimamente ligados à abordagem especificada. Os fornecedores são, assim, obrigados a respeitar o caminho traçado para poder receber os seus honorários.

Ao focar nos resultados sociais, os SIB dão aos fornecedores a possibilidade de, sem terem de renegociar o contrato, poderem ajustar a metodologia de intervenção para alcançar os resultados acordados [21]. Os SIB criam muito mais amplitude para a inovação.

Adicionalmente, as entidades públicas reconhecem nos SIB uma forma de contratar abordagens inovadoras sem risco financeiro.

Entre os obstáculos apontados à utilização de títulos de investimento social como forma de financiamento, encontram-se:

- a dificuldade em definir os resultados sociais a alcançar [28], entre outras razões pela ainda fragilidade dos sistemas de avaliação de impacto social;
- o não controlo de fatores externos, tais como novas leis e regulamentos que possam surgir no decurso do projeto e influenciar os resultados alcançados [28];
- a enorme quantidade de trabalho envolvido na sua preparação [21; 28].

O último obstáculo é usado para defender a utilização de SIB apenas para grandes investimentos. Apesar disso, e como comprova o SIB de Lisboa, a natureza experimental deste instrumento faz com que os títulos de investimento social mais pequenos se justifiquem pois:

- são uma boa forma para testar novas abordagens de intervenção social;
- contribuem para a base de conhecimento sobre a utilização de SIB;
- complementam a base de conhecimento sobre o desafio social em causa; e,
- podem ser usados como exemplo para mudar mentalidades e promover a utilização de SIB noutros projetos [21].

Assumindo que:

- a) por natureza, as PME são mais ágeis e inovadoras; e,
- b) as empresas sociais são importantes para a satisfação de necessidades sociais;

os SIB revelam-se como uma boa opção para atingir impactos sociais de relevo e ao mesmo tempo impulsionar pequenas e médias empresas sociais.

2.3. Feriado normativo

Num relatório de 2013 do Expert Group on Public Sector Innovation da Comissão Europeia [2] é recomendado o estabelecimento do Feriado Normativo (em inglês Right to Challenge) como forma de promover inovação. É uma recomendação que tira partido de experiências europeias, a mais antiga das quais decorre no Reino Unido desde 2002.

“ *The Expert Group recommends that Member States and the EU consider establishing a 'Right to challenge' mechanism. This would give organizations (e.g. schools, local governments, cities, regions) and Member States the right to apply for an exemption from an existing or new rule or regulation. To be granted this right, applicants have to show 'proof of concept': how they would be better able to innovate without a specific rule or regulation. The exemptions are evaluated after a pre-determined period of time by the authority which grants the exemption.*” [2]

Mais à frente, no mesmo documento, o grupo de peritos propõe objetivos para esta ferramenta, e indica o que consideram ser os recursos necessários para a sua implementação.

“ *The **goal** is to give public organisations at all levels an opportunity, first, to demonstrate how they are able to better reach their objectives without an existing or new rule or regulation; second, to empower organisations / regions / member states to organize their work better and innovate in their approaches and services. The final value is to eliminate unnecessary and obstructive legislation at all levels of governance within the European Union, and to support the public sector across all Member States and the EU to find ways of delivering more public value.*

*The main **resources** required for such a programme are related to:*

- *Developing a generic programme concept, based on experiences from the UK, Denmark, and possibly other Member States;*
- *Communicating the programme concept to public organisations across the EU at all levels, for instance through the EUPAN network or the Committee of the Regions;*
- *Member States and regions should be able to receive technical assistance from the proposed EU Innovation Lab in order to voluntarily*

establish of a Right to Challenge programme; appropriate EU funding should be dedicated to this;

▪ *At EU level, the appropriate authority, such as the Secretariat-General of the European Commission or other, should establish a mechanism for assessing Right to Challenge with respect to Member States and with respect to EU institutions. Funding for a small Secretariat, e.g. three members of staff, possibly connected to the EU Innovation Lab, should be allocated;*

▪ *The overall programme should be evaluated after the first 3 years of operation, with a view to 1) adopting lessons learned and successful innovations more permanently (scaling across the EU); 2) assessing whether the Right to Challenge programme as such should continue.” [2]*

2.3.1. Experiências na Europa

Power to Innovate - Reino Unido

Power to Innovate é provavelmente a primeira iniciativa europeia na linha do que a Comissão Europeia propõe como Right to Challenge. Foi instituído pelo Education Act 2002 [29] e entrou em vigor a 1 de outubro desse ano.

Education Act 2002 de 24 de julho 2002, combinando já as alterações introduzidas pelo Education Act 2006 de 8 de novembro 2006

“(1) The purpose of this Chapter is to facilitate the implementation by qualifying bodies of innovative projects that may—

(a) in the opinion of the Secretary of State, contribute to the raising of the educational standards in England, or

(b) in the opinion of the National Assembly for Wales, contribute to the raising of the educational standards in Wales.”

Este direito visa facilitar a concretização de projetos inovadores com o objetivo último de melhorar a qualidade do sistema educacional em Inglaterra e Gales. Dá ao Secretário de Estado poder para isentar a entidade requerente de um determinado requisito legal com o intuito de experimentar uma alteração ao normal processo de funcionamento do sistema.

Se o pedido for aceite, a entidade dispõe de 3 anos para efetuar as experiências necessárias e avaliar o impacto na qualidade do ensino ou no ecossistema educativo (por exemplo, na satisfação dos professores).

Se alguma experiência revelar resultados positivos, o Governo pode julgar pertinente fazer as alterações regulatórias necessárias para que a alteração provisória se torne permanente e seja disseminada.

O Power to Innovate estava inicialmente previsto para um período de 4 anos. O Education and Inspections Act 2006 [30] eliminou qualquer limite temporal e ampliou o leque de organizações que podem efetuar pedidos.

Apesar de não existirem quaisquer limitações quanto ao tipo de ideias que podem ser testadas através do Power to Innovate, existem algumas exigências a cumprir no momento da candidatura^{42 43}:

- identificar a legislação que precisa ser ignorada para que o projeto possa avançar;
- apresentar dados que indiquem a probabilidade de a abordagem a experimentar vir a melhorar a qualidade educacional;
- considerar o impacto da experiência em todos os alunos abrangidos;
- mostrar que foram informados e ouvidos todos os impactados pela experiência;
- criar plano para reverter a situação inicial no caso de, no final da experiência, não serem efetuadas alterações à lei;
- criar plano para monitorizar e avaliar o impacto causado pelas mudanças;
- criar plano para, ao longo da experiência, ir comunicando ao Ministério os resultados obtidos.

Desde a sua criação e até ao final do ano letivo de 2009/10, foram aceites 32 pedidos ao abrigo do Power to Innovate. Esses pedidos resultaram em intervenções em 639 escolas [31].

“ Since its inception, the existence of the Power to Innovate has encouraged schools to consider what the barriers might be to raising standards for their pupils in their particular circumstances, and to explore innovative options that may not previously have been considered. It has also encouraged schools and local authorities to re-examine their existing practices, and make use of the

⁴²<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130123124929/http://www.education.gov.uk/b0014624/power-to-innovate/who-can-apply-and-whats-the-key-criteria>

⁴³Orientações sobre o Power to Innovate originalmente produzidas pelo Governo britânico:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130123124929/http://media.education.gov.uk/assets/files/doc/p/power%20to%20innovate%20guidance%20january%202011.doc>

Orientações em 2015 pelo Governo do País de Gales:

<http://gov.wales/topics/educationandskills/schoolshome/raisingstandards/power-to-innovate/?lang=en>

freedoms and flexibilities they already have. Not all innovative ideas require an exemption from legislation, and applicants often discover that the necessary freedoms and flexibilities already exist.” [31]

Frikommuneforsøg - Dinamarca

Em janeiro de 2012 arrancou na Dinamarca uma experiência no âmbito da qual foi criado o estatuto de Município Livre (em dinamarquês Frikommuner, em inglês Free Municipality).

“ *Known as 'Free Municipality pilot projects', these projects are part of the Government's work on the modernisation and innovation of the public sector. Lessons learned from free municipality pilot projects are to contribute to the Government's general reform of the public sector with a focus on trust, professionalism, leadership and deregulation, which are significant parameters for a user-orientated sector.*

Nine municipalities are free municipalities. They have been granted exemption from government rules and documentation requirements for the purpose of testing new ways of doing things. The objective is to find smarter, more resource-efficient and less bureaucratic solutions.” [32]

A [lei nº 550 de 18 de junho 2012](#) [33] confere a 9 municípios dinamarqueses o estatuto de município livre, isto é, o direito a ignorar algumas leis a fim de realizar experiências para:

- melhorar a qualidade dos serviços municipais;
- aumentar a autonomia local;
- melhorar a utilização dos recursos;
- aumentar a eficiência das atividades municipais.

A [lei nº 1027 de 20 de agosto 2013](#) [34] determina que os 9 municípios livres teriam até ao final de 2015 para realizar as suas experiências, sendo esse prazo alargado até 1 julho de 2016 no caso de experiências relacionadas com o sistema de ensino (para coincidir com o final do ano letivo). Em dezembro de 2014, esse prazo foi novamente alargado até 1 julho de 2017, ainda que a avaliação das experiências realizadas deva ter arrancado na primavera do corrente ano.

Foram 21 os municípios que se candidataram ao estatuto de município livre. O Governo pode avaliar as candidaturas apresentadas e aprovar as experiências específicas propostas por cada um dos municípios.

É dever dos municípios livres documentar as suas experiências, avaliando e disseminando os resultados para garantir que a aprendizagem é de benefício comum.

O orçamento aprovado para 2016 aprovou a extensão do estatuto de municípios livres para o período de 2016 a 2019, dando início ao [Frikommuneforsøg II](#)⁴⁴. Esta nova edição do programa introduz uma significativa diferença: as candidaturas têm de ser feitas por grupos de até 6 municípios que pretendam dar resposta a um mesmo desafio social.

Foram recebidas 43 candidaturas para o Frikommuneforsøg II, sendo que um município pode fazer parte de mais do que um grupo⁴⁵.

As autarquias que não consideraram ter os recursos necessários para honrar os requisitos impostos pelo estatuto de município livre estão a tirar partido de um outro instrumento disponível no país desde 2008: o feriado normativo (em dinamarquês Udfordringsretten, em inglês Right to Challenge).

Udfordringsretten - Dinamarca

O feriado normativo na Dinamarca dá às instituições públicas a possibilidade de apresentar propostas para melhorar o serviço público. Temporariamente, escolas, lares de terceira idade, hospitais e outras instituições municipais, ficam isentas de determinada legislação para que possam testar alternativas mais eficazes e eficientes que respondam às necessidades públicas e inspirem o setor público no seu todo.

Na Dinamarca, a grande motivação do feriado normativo foi a desburocratização: No centro está a simplificação de trabalho através da redução ou reformulação de regras processuais.

Os méritos dos pedidos no âmbito do feriado normativo são avaliados depois de garantido que [35]⁴⁶:

- o propósito da atual legislação continua a ser respeitado durante a experiência;
- os direitos civis não são postos em causa;
- não são infringidas outras leis eventualmente fora do domínio do Governo dinamarquês (por exemplo, normas europeias);
- quaisquer custos adicionais serão cobertos pela entidade pública em causa;
- a qualidade do serviço prestado e a segurança dos cidadãos são assegurados.

⁴⁴<http://sim.dk/frikommuneforsoeg-ii.aspx>

⁴⁵Processo de candidatura ao estatuto de município livre de 2016 a 2019, ver <http://sim.dk/frikommuneforsoeg-ii/ansoegning-og-udvaelgelse.aspx>

⁴⁶Apesar de toda a informação escrita encontrada só fazer referência à extensão do feriado normativo até ao final de 2015, nesse ano foi publicado um documento informativo em tudo semelhante ao “Information om udfordringsretten” de 2013 [35]. Tal poderá significar que o programa irá continuar. O documento de 2015 está disponível em <http://sim.dk/media/1006990/information-om-udfordringsretten-191015.pdf>

A avaliação dos pedidos é feita no espaço de 8 semanas pela entidade pública responsável pela(s) lei(s) para a qual a experiência requer isenção. Isto é, se for uma lei municipal, o pedido será avaliado pela própria autarquia.

Após a conclusão de uma experiência, a autarquia é responsável por enviar ao Ministério relevante um relatório com a sua avaliação.

O feriado normativo foi originalmente incluído no orçamento público de 2009 por um período de dois anos. O programa foi já estendido duas vezes, por igual período.

Até ao final de 2013, 94 municípios⁴⁷ efetuaram 873 pedidos. Praticamente metade dos pedidos foram aceites na íntegra ou em parte, tendo dado origem a 305 pilotos. Desses pilotos já resultaram simplificações nalguns processos públicos como por exemplo o arquivo de pedidos de passaporte, o registo básico de informação de doentes e os processos de gestão nas escolas primárias [36].

O relatório de avaliação de 2013 [36] considera que o feriado normativo constitui um instrumento útil à desburocratização. Salaria ainda a importância de assegurar uma boa interação entre os pedidos recebidos para que os benefícios possam ser maiores e mais generalizados.

Community Right to Challenge - Reino Unido

No Reino Unido existe um direito, concedido às comunidades locais através do Localism Act 2011 [51]⁴⁸, e a que se chamou Community Right to Challenge.

Apesar de homónimo, o Community Right to Challenge tem propósitos e contornos distintos do modelo referido na diretiva europeia e posto em prática pelas experiências anteriormente referidas. Ainda assim,

- pela semelhança do nome;
 - pelos objetivos igualmente válidos; e
 - por poder ser uma outra forma de trazer inovação para os serviços públicos;
- considera-se aqui este exemplo.

Este direito, que se pode traduzir como o direito para questionar, confere às comunidades locais a possibilidade de questionar as autarquias sobre a forma como os serviços públicos são prestados propondo-se a fazer melhor. Os objetivos são [37]:

- maior diversidade de fornecedores, mais inovação e capacidade de resposta;

⁴⁷A Dinamarca tem 98 municípios.

⁴⁸Foi necessária legislação secundária para a total concretização do processo do Community Right to Challenge:
 . The Community Right to Challenge (Fire and Rescue Authorities and Rejection of Expressions of Interest) (England) Regulations 2012 - <http://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2012/9780111523872/contents>
 . The Community Right to Challenge (Expressions of Interest and Excluded Services) (England) Regulations 2012 - <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/1313/made>

- maior oportunidade para que as instituições voluntárias e comunitárias locais possam concorrer à prestação de serviços públicos;
- redução do custo de prestação de serviços;
- empoderamento de comunidades e cidadãos.

Os grupos locais manifestam às autarquias o seu interesse em prestar um serviço público de forma alternativa à atual. As alternativas propostas nestas manifestações de interesse são avaliadas pelo órgão municipal que, se as considerar pertinentes, desencadeia um processo normal para contratação pública concorrencial. O grupo comunitário pode então candidatar-se nesse concurso público^{49 50}.

Com base numa consulta pública realizada em 2014, o Communities and Local Government Select Committee publicou a 3 de fevereiro de 2015 um relatório de recomendações que identifica algumas lições aprendidas [38]:

- o Community Right to Challenge é um direito conhecido pela maior parte das entidades que dele podem usufruir;
- 216 grupos receberam ajuda financeira para receber formação sobre o processo de participação no Community Right to Challenge;
- apesar de não ser obrigatório reportar as manifestações de interesse recebidas, o Governo soube de pelo menos 50 até dezembro de 2014;
- dessas, 7 foram aceites e 3 receberam contratos⁵¹;
- as três principais razões para não serem registadas mais manifestações de interesse são:
 - os grupos têm usado este direito não necessariamente para apresentarem manifestações de interesse mas como motivação para abordar o governo local e, com isso, conseguirem as mudanças que pretendem;
 - o nome – Right to Challenge - sugere confronto e alguns grupos sentiram que, ao criar uma manifestação de interesse ao abrigo deste direito, estariam a comprometer seriamente o relacionamento amigável que têm com o governo local;
 - o processo é bastante burocrático até porque, mesmo que a manifestação de interesse seja aceite, o grupo que a apresentou tem de se submeter a um concurso público concorrencial, com todos os requisitos e incertezas que tal implica.

⁴⁹Informação adicional está disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism#appendix-3-community-right-to-challenge>

⁵⁰Descrição pormenorizada do processo por um município inglês – Tower Hamlets: http://www.towerhamlets.gov.uk/lgnl/business/tenders_and_contract/communitys_right_to_challenge.aspx

⁵¹Não há informação compilada sobre os motivos pelos quais as outras manifestações de interesse foram recusadas.

A propósito deste último ponto, uma autarquia sugeriu que poderia valer a pena permitir a utilização de um Request for Quote de forma a simplificar o processo.

O próprio Communities and Local Government Select Committee, no seu relatório sobre Local Government Procurement⁵² recomendou que o Governo considerasse alargar as cláusulas do [Public Services \(Social Value\) Act 2012](#)⁵³ de forma a que as autoridades locais tenham de ponderar a possibilidade de contratos de qualquer valor. Isto deveria contribuir para que os grupos locais tenham uma maior possibilidade de concorrer.

Em março de 2015 o Secretário de Estado das Comunidades e Governo Local respondeu a cada uma das recomendações propostas pelo Communities and Local Government Select Committee: vão atuar na recolha de informação detalhada sobre as manifestações de interesse recebidas pelos governos locais e vão trabalhar com os comissários locais para aferir o impacto do Community Right to Challenge; não vão alterar o nome do direito [39].

No que diz respeito ao maior envolvimento das comunidades locais no *design* de serviços e processo de contratação pública, a Comissão aponta que já existem outras iniciativas nesse sentido:

- The Commissioning Academy⁵⁴ que enfatiza a importância de trabalhar com as comunidades locais e com o foco nos resultados⁵⁵;
- os programas Our Place⁵⁶ e Delivering Differently in Neighbourhoods⁵⁷ que desafiam as comunidades a participarem ativamente do *design* e na prestação de serviços, conduzindo a uma abordagem mais colaborativa no processo de contratação pública dos governos locais.

Right to Challenge - Holanda

Na Holanda existe um processo a que as entidades públicas chamam Right to Challenge e que, na sua essência, tem propósitos semelhantes aos do Community Right to Challenge. Todavia, parece ficar aquém pois não prevê, na sua descrição, a criação de concursos públicos para a contratação dos serviços que os grupos locais identificam para melhoria.

Na Holanda, são três as leis nacionais que deram origem a estas iniciativas municipais:

- [Social Support Act 2015](#), artigo 2.1.3 [40];
- [Lei da Participação](#), artigo 47 [41];
- [Lei da Juventude](#), artigo 2.10 [42].

⁵²<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmcomloc/712/712.pdf>

⁵³<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/3>


⁵⁴<https://www.gov.uk/guidance/the-commissioning-academy-information>

⁵⁵Casos de estudo: <http://publicservicetransformation.org/resources/commissioning/better-commissioning-public-services>

⁵⁶<http://mycommunity.org.uk/programme/our-place/>


⁵⁷<https://www.gov.uk/government/publications/delivering-differently-in-neighbourhoods>

2.4. Novos acordos de trabalho

 *Innovation capacity is thus tightly linked to the ability to create, develop and maintain organisations that carry the traits associated with flexible work.” [43]*

Um dos grandes obstáculos à inovação no setor público é o desajuste dos modelos de gestão de recursos humanos às exigências atuais [44]. Urge repensar alguns dos elementos dessa gestão no sentido de criar condições favoráveis ao comportamento inovador dos servidores públicos.

Um dos primeiros elementos que merecem a atenção dos Governos, é a captação e retenção dos melhores profissionais.

 *Retention of expertise in the public sector and procurement issues such as innovation procurement are therefore strategically important instruments in the development of an innovative public sector activity.” [1]*

Considerando as atuais restrições salariais e as limitadas oportunidades para recompensa e progressão profissional no setor público, os Governos têm procurado alternativas num esforço de se tornarem empregadores mais apelativos. Nomeadamente ao nível de opções de trabalho flexível, que podem envolver o trabalho remoto (em casa ou escritórios satélite), redução e flexibilidade horária, e cargos partilhados (*job sharing*).

2.4.1. Experiências na Europa

New Ways of Working - Bélgica

É o caso do Governo da Bélgica através, por exemplo, dos programas [New Way of Work](#) e [Out of Office](#), este último que envolveu a criação de escritórios satélite para servidores públicos que não queiram ou não possam deslocar-se aos escritórios de Bruxelas.

Quando em 2002 Frank Van Massenhove assumiu a presidência da Segurança Social do Serviço Público Federal belga (FPS SS), apostou em criar condições flexíveis de trabalho para os membros da organização em linha com os objetivos de se tornarem um motor de inovação e uma organização feliz e *sexy*⁵⁸.

⁵⁸<http://socialsecurity.belgium.be/fr/au-sujet-de-lorganisation>

Para isso foi preciso digitalizar todos os processos e informação para que os colaboradores estejam no controlo das suas vidas, trabalhando quando, onde e como quiserem.

Porém esta enorme liberdade requer grandes mudanças na forma de gerir o trabalho. A cultura tradicional de comando e controlo tem de ser substituída por uma outra baseada na confiança e na autonomia individual, promovendo o trabalho de equipa e a orientação a resultados.

Em 2013, 50% dos colaboradores da FPS SS trabalhavam a partir de casa entre 1 a 3 dias por semana com uma tendência para aumentar⁵⁹. Nessa mesma altura também o Ministério de Saúde belga já tinha 45,84% dos seus 1191 colaboradores a trabalhar remotamente⁶⁰.

O interesse dos jovens candidatos em trabalhar para o FPS SS subiu significativamente (de 10º lugar em 2005 para 3º em 2009), a taxa de *turnover* baixou de 4,36% para 3,32% em 3 anos, ficando mais de 2% abaixo da média federal; o absentismo baixou e os colaboradores são os mais felizes quando comparados com os de outras 14 instituições federais⁶¹.

Apesar de a redução de custos não ser o objetivo desta mudança no FPS SS, o investimento total de 10 milhões de euros conduziu a poupanças ainda maiores que resultaram, entre outros, da redução de espaço físico de escritório e de mobiliário de escritório.

Os resultados têm sido de tal forma positivos que o FPS SS assinou em março deste ano um [acordo de gestão de 3 anos](#)⁶² que reforça o seu compromisso na sustentação de um ambiente de trabalho que valoriza os seus colaboradores, ciente de que assim contribuirá para criar uma cultura organizacional favorável à inovação⁶³.

“ [L]ook at what young people are thinking. Try to make them happy and proud by working for you. Don't be client centered only. You can't help any customer when your employees aren't happy. Make them proud, happy, creative and an essential part of your organization.” Frank Van Massenhove⁶⁴

⁵⁹Em setembro de 2015, 69% dos colaboradores do FPS SS trabalhavam remotamente entre 1 a 3 dias por semana. <http://wapes.org/en/news/changing-public-organisations>

⁶⁰Dados adicionais, nomeadamente procedimentos de segurança digital, relacionados com a possibilidade de trabalho remoto para os servidores públicos belgas pode ser encontrada na resposta a uma pergunta escrita colocada ao Senado belga. <http://www.senate.be/www/?LANG=nl&LEG=5&Mlval=/Vragen/SchriftelijkeVraag&NR=10816>

⁶¹https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/newwayofworking.htm#tab_results

⁶²<http://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/rolmodel-moderne-overheid/bestuursvereenkomst-fod-sz-2016-nl.pdf>

⁶³A FPS SS criou um documento para ajudar os seus colaboradores a avaliar se o trabalho remoto é uma possibilidade para si: <http://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/au-sujet-de-lorganisation/brochure-teletravail-fr.pdf>

⁶⁴Presidente da Segurança Social do Serviço Público Federal belga, durante o IFMA Foundation Workplace Strategy Summit de 2014. <http://www.manhattansoftware.com/resources-emea/blog/113-workplace-trends/297-ifma-workplace-strategy-summit-2014-part-2.html>

Ainda na Bélgica, foi recentemente assinado um [acordo de gestão entre o Estado Federal e o Crossroads Bank for Social Security](#)⁶⁵, uma entidade pública criada em 1990 para elaborar a estratégia de governo eletrónico no setor social e coordenar a implementação de projetos de governo eletrónico nesse mesmo setor. Esse acordo, válido para o período 2016-2018, tem um artigo dedicado às novas formas de trabalho e compromete as instituições públicas de segurança social a:

- oferecer a pelo menos 30% dos seus colaboradores a possibilidade de trabalhar remotamente – em casa ou num escritório satélite;
- desenvolver ofertas comuns de apoio para orientar a implantação dos novos métodos de trabalho (trabalho remoto e de horário flexível, por exemplo);
- considerar as implicações destes métodos de trabalho no contexto da gestão de recursos humanos, na gestão da mudança e do desenvolvimento da organização;
- garantir a disponibilidade de ferramentas e informações para que possam definir metas de desempenho e apoiar a organização;
- desenvolver uma metodologia para medir o impacto destas novas formas de trabalho em termos de custo e impacto nos colaboradores.

Flexible Pools – Reino Unido

No Reino Unido, o Governo tem recorrido a grupos de servidores públicos que, em equipa ou individualmente, vão trabalhando em projetos em áreas diferentes do Governo (*flexible pools*).

A flexibilidade deste sistema facilita o desenvolvimento de redes e aumenta a colaboração interdepartamental [45]. Mais ainda, esta exposição a diferentes desafios, aumenta a probabilidade do aparecimento de novas ideias de melhoria, ao mesmo tempo que cria melhores oportunidades de desenvolvimento profissional para as pessoas envolvidas.

A sua motivação, porém, pelo menos no caso das *pools* de *policy makers* retratadas por Hallsworth et al. [46], parece ser essencialmente a da redução de custos. O seu sucesso depende de algumas questões estruturais que não estão a ser observadas: governação destas *pools*, estruturas de carreira, composição das equipas, e gestão de conhecimento.

2.4.2. Comentários

Ainda que os servidores públicos reconheçam os impactos positivos destas opções de trabalho flexível, as propostas iniciais podem ser vistas com

⁶⁵https://www.ksz-bcss.fgov.be/sites/default/files/assets/over_de_ksz_bestuursovereenkomst_2016_2018.pdf

desconfiança⁶⁶, especialmente pelos sindicatos e uniões de trabalhadores. É de extrema importância comunicar de forma direta e transparente, mostrando, de preferência através de estudos e casos concretos, os benefícios para os cidadãos e para os servidores públicos.

Apesar dos muitos benefícios que advêm da flexibilidade oferecida, esta nova forma de trabalhar apresenta também alguns riscos. Um deles tem que ver com o isolamento dos servidores públicos que trabalham remotamente a partir de suas casas. Outro prende-se com o perigo de duplicação de trabalho, quebras de comunicação, dificuldade na colaboração e cocriação, perda da memória organizacional, etc. Uma boa infraestrutura tecnológica bem como sólidas práticas de gestão de conhecimento são fundamentais para minimizar estes riscos [46, 47].

2.5. Equipas centrais dedicadas à inovação no setor público

Com base nos estudos que realizou, a NESTA considera que há valor na criação de equipas de inovação especializadas [48]. Tendo a inovação como o seu único foco, conseguem mais facilmente atuar como catalistas de mudança, introduzindo novos métodos e competências. Mas é importante que estas equipas trabalhem em proximidade com as organizações do setor público, usando os seus orçamentos e recursos humanos, por exemplo. Esta colaboração aumenta a adoção das novas ideias [48], o empenho no trabalho e a transferência de competências e atitudes para os servidores públicos.

São vários os países que têm apostado na criação de equipas ou agências de inovação, algumas com um âmbito geral, outras focadas num determinado setor; algumas do próprio Governo, outras que recebem financiamento público. Por exemplo:

- [De Wakkere Burger](#) (Citizen Awake), na Bélgica. Uma associação financiada pelo Governo belga.
- [Etalab](#), na França. Sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Modernização da Ação Pública, é, por exemplo, responsável por gerir o portal interministerial de dados abertos.
- [Agência para a Modernização Administrativa](#), em Portugal. Instituto público focado na modernização e simplificação administrativa e na administração eletrónica, sob a tutela da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa.
- Innovation Unit e NHS Institute for Innovation and Improvement, no Reino Unido. O primeiro, que se tornou independente em 2006, fazia parte do

⁶⁶Em abril de 2016 o ministro belga do Emprego apresentou uma proposta para o cálculo anual de horas de trabalho. De acordo com esta proposta, ainda que a média anual se tenha de manter nas 38 horas semanais e que não haja jornadas de trabalho com mais de 9 horas, os servidores públicos poderiam ter mais flexibilidade de horário. Esta proposta não foi bem recebida pelos sindicatos que apontam a redução de custos como o único interesse do Governo. Ver notícia em: <http://www.etui.org/News/Belgium-the-government-proposes-greater-flexibility-in-working-time>

Ministério da Educação. Até ao seu encerramento em 2013, o segundo foi uma agência do Ministério da Saúde.

- [Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios](#), em Espanha. Criada pelo Governo espanhol com o propósito de melhorar os serviços públicos.

2.6. Envolvimento da sociedade civil

Uma das formas de trazer a inovação ao setor pública é dialogando com a sociedade civil: ouvindo as suas queixas, avaliando as suas ideias e trocando argumentos. Esta abordagem está bastante alinhada com a expectativa de cocriação que começa a imperar junto de uma população, especialmente a mais jovem, familiarizada com a “voz” que as redes sociais lhe dá no mundo digital.

Vários governos europeus têm procurado canais que permitam a participação ativa dos cidadãos na definição de políticas, na priorização de temas, na identificação de fragilidades, ou na votação de soluções.

Ficam alguns exemplos sendo que, na sua maioria, consistem em espaços para participação online⁶⁷.

- **Orçamentos participativos**, presente em várias cidades um pouco por todo o mundo. Por exemplo, em [Paris](#), para além da plataforma digital para apresentação de propostas e votação, o governo local convida os cidadãos a participar em oficinas de trabalho para a construção conjunta de ideias.
- Em Portugal, começa-se a preparar o primeiro orçamento participativo nacional em todo o mundo. A primeira edição será em 2017.
- **Debates online**, com propósitos variados. Em França, a Secretaria de Estado da Modernização da Ação Pública criou o [Faire Simple](#) para que os cidadãos proponham e debatam entre si soluções inovadoras para a simplificação de serviços públicos.
- A Comissão Europeia criou uma plataforma digital - [Futurium](#) – para envolver a sociedade civil na identificação de cenários futuros e do tipo de políticas públicas necessárias para lidar com esses mesmos cenários. A informação recolhida neste espaço de debate foi usada para a estruturação do Horizon 2020, e a plataforma é agora usada como apoio a iniciativas específicas com interesse em ouvir os cidadãos.
- O Governo regional da Catalunha, em Espanha, há vários anos que mantém uma plataforma online, o [e-Catalunya](#), onde servidores públicos e cidadãos podem colaborar na conceção de melhores serviços.

⁶⁷Na plataforma Cidadania 2.0 é possível encontrar múltiplos exemplos de projetos digitais em língua portuguesa para o envolvimento do cidadão: <http://cidadania20.com>

REFERÊNCIAS

Os títulos a negrito são documentos regulatórios emitidos por entidades de governo.

Os endereços web indicados nesta lista de referências encontravam-se corretos à data deste relatório.

- 1. Reference N2012.33 - The Swedish Innovation Strategy.** Ministério das Empresas, Energia e Comunicações. Governo da Suécia. 2012. <http://www.government.se/contentassets/cbc9485d5a344672963225858118273b/the-swedish-innovation-strategy>
- 2. European Commission Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture.** Directorate-General for Research and Innovation, European Commission. 2013. https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf
- 3. STI e-Outlook – Public-Sector Innovation.** OECD. 2012. <https://www.oecd.org/sti/outlook/e-outlook/stipolicyprofiles/competencestoinnovate/public-sectorinnovation.htm>
- 4. Do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.** 26 de fevereiro 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>
- 5. Creating an Innovative Europe (Aho Group Report).** Esko Aho, Jozef Cornu, Luke Georghiou, Antoni Subirá. 2006. http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm
- 6. SEC(2008)2193 - Documento de trabalho dos Serviços da Comissão: “Código europeu de boas práticas para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos”.** Comissão das Comunidades Europeias. 2008. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_pt.pdf
- 7. EU Public Policy, Social Innovation and Marginalisation: Reconciling ambitions with policy instruments.** Daniel Edmiston. CRESSI. 2015. http://eureka.sbs.ox.ac.uk/5949/1/CRESSI_Working_Paper_18_EU_Social_Innovation_Policy_Edmiston.pdf
- 8. Social Innovation: A Decade of Changes.** Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2014. http://espas.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/social_innovation_decade_of_changes.pdf
- 9. Public Innovation Procurement: Practical Lessons.** Marieke van Putten & Peter de Zoete. PIANOo. 2011. <http://www.inkoopinnovatieurgent.nl/wp-content/uploads/PIANOo-practical-lessons.pdf>

10. *Draft PCP Manual – A Practical Guide to PCP Implementation for PROGR-EAST WP4 Pilots*. Rebeca Lucas, Antonella Vulcano e Borinka Jacobsen. Progr-EAST. 2012. <http://www.innova-eu.net/docs/PCP%20Draft%20Manual.pdf>
11. **SEC(2007)1668 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: “Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa”**. Comissão das Comunidades Europeias. 2007. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0799>
12. **Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se determina el procedimiento de articulación de la compra pública innovadora en los departamentos ministeriales y sus organismos públicos**. Governo de Espanha. 8 julho 2011. http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Innovacion/FICHEROS/Políticas_Fomento_Innv/Acuerdo_Consejo_Ministros_8-7-11_CPI.pdf
13. **Informe 3/2012 - De la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre si un determinado proyecto informático puede tipificarse como un contrato de investigación y desarrollo previsto en el art. 4.1.r) del TRLCSP, a los efectos de exclusión de su ámbito de aplicación**. Governo das Canárias, Espanha. 10 abril 2012. http://www.gobcan.es/cmsgobcan/export/sites/hacienda/dgpatrimonio/galeria/Inf-2012-03-TRLCSP_tcm58-15103.pdf
14. **Informe 37/2011 - Guía sobre compra pública innovadora**. Governo de Espanha. 2011. <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/Informes2011/37-11%2028-10%20FIN%20Guia%20sobre%20compra%20innovadora.pdf>
15. **Ley 2/2011 - Ley de Economía Sostenible**. Gobierno de España. 4 de março 2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-4117>
16. **Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)**. Ministerio de Economía y Hacienda. Governo de Espanha. 14 de novembro 2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887>
17. *Guía para Autoridades Públicas sobre la Contratación Pública de Innovación*. Abby Semple. Procurement of Innovation Platform. <https://www.innovation-procurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform-Guide-ES-final-lowres.pdf>
18. *Forward Commitment Procurement – Practical Pathways to Buying Innovative Solutions*. Department for Business, Innovation and Skills. Governo do Reino Unido. 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32446/11-1054-forward-commitment-procurement-buying-innovative-solutions.pdf
19. **Vlaams Actieplan Innovatief Aanbesteden (2008-2010)**. IWT. Flandres, Bélgica. 2008. http://www.iwt.be/sites/default/files/IA_Vlaams_actieplan.pdf

20. *Títulos de Impacto Social*. Equipa de Missão Portugal Inovação Social. 2015. <http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/programas-de-financiamento/titulos-de-impacto-social/>
21. *Social Impact Bonds: Opportunities and Challenges in the Netherlands*. ABN AMRO Bank. Out 2015. https://www.abnamro.com/en/images/Documents/040_Sustainable_banking/ABN_AMRO_Rapport_Social_Impact_Bonds.pdf
22. **SI 2014/3066: The Tax Relief for Social Investments (Accreditation of Social Impact Contractor) Regulations 2014**. Governo do Reino Unido. <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2014/3066/contents/made>
23. *Social Investment: a Force for Social Change - 2016 Strategy*. HM Government. UK. 2016. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507215/6.1804_SIFT_Strategy_260216_FINAL_web.pdf
24. *Social Investment Tax Relief: Guidance Concerning the Accreditation of Social Impact Contractors*. Cabinet Office. UK. 2016. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492974/SITRAccreditationGuidanceVersion2forpublicationJan16V2.pdf
25. *Sobre Portugal Inovação Social*. Equipa de Missão Portugal Inovação Social. 2015. <http://inovacaosocial.portugal2020.pt/index.php/sobre/>
26. *Resumo da Fase de Manifestação de Interesse no Âmbito do Programa de Financiamento para Títulos de Impacto Social*. Equipa de Missão Portugal Inovação Social. 2015. http://inovacaosocial.portugal2020.pt/wp-content/uploads/2015/11/Resumo-TIS-Mdl_12112015.pdf
27. *Developing Social Impact Bonds in Belgium*. Nicolas Denoël. Université Catholique de Louvain – Louvain School of Management. 2014. http://www.philosophie-management.com/docs/2014/Nicolas_Denoel_UCL_Developing_S_IBs_in_Belgium.pdf
28. *Sociale Ondernemingen: Een Verkennend Advies*. Sociaal-Economische Raad. Holanda. 2015. https://www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2015/sociale-ondernemingen.ashx
29. **Education Act 2002**. Governo do Reino Unido. 24 julho 2002. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/32>
30. **Education and Inspections Act 2006**. Governo do Reino Unido. 8 novembro 2006. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/40>
31. *Powers to Facilitate Innovation: Annual Report for the Academic Year Ending 31 July 2010*. Department for Education. Governo do Reino Unido. Março 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/313868/Powers_to_Facilitate_Innovation_Annual_Report_2010.pdf

- 32. Open Government: National Action Plan 2013-2014.** Agency for Digitisation. Governo da Dinamarca. 2012.
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Denmark_Open%20Government%20Action%20Plan%202013-2014_ENG_1-sided_print.pdf
- 33. LOV 550/2012 - Frikommuneloven.** Governo da Dinamarca. 18 junho 2012.
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142477>
- 34. LBK 1027/2013.** Lei nº 1027 de 20 agosto 2013. Ministério de Economia e do Interior. Governo da Dinamarca. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=152766>
- 35. Doknr 168847 - Information om udfordringsretten.** Ministério de Economia e Interior. Governo da Dinamarca. 13 novembro 2013.
http://oim.dk/media/532750/information_om_udfordringsretten.pdf
- 36. Doknr 198136 - Status for udfordringsretten ultimo december 2013.** Ministério de Economia e Interior. Governo da Dinamarca. 3 fevereiro 2014.
http://sim.dk/media/618073/status_for_udfordringsretten_dec_2013.pdf
- 37. Localism Bill: community right to challenge impact assessment.** Ministério para as Comunidades Governo Local. Governo do Reino Unido. Janeiro 2011.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6048/1829777.pdf
- 38. HC 262: Community Rights - Sixth Report of Session 2014–15.** House of Commons – Communities and Local Government Committee. Reino Unido. 2 fevereiro 2015.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmcomloc/262/262.pdf>
- 39. Government response to the Communities and Local Government Select Committee Inquiry into the Community Rights.** Secretary of State for Communities and Local Government. Governo do Reino Unido. Março 2015.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416712/48819_Cm_9052_Govt_Resp_to_Communities_Accessible_v0.1.pdf
- 40. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.** Governo da Holanda. 9 julho 2014. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>
- 41. Participatiewet 2003.** Governo da Holanda. 9 outubro 2003.
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2016-07-01>
- 42. Jeugdwet 2014.** Governo da Holanda. 1 março 2014.
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-08-01>
- 43. Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society.** Christian Bason. Policy Press. 2010.
- 44. Unleashing Breakthrough Innovation in Government.** Nikhil R. Sahni, Maxwell Wessel, & Clayton M. Christensen. Stanford Social Innovation review. Summer 2013.
http://ssir.org/articles/entry/unleashing_breakthrough_innovation_in_government

45. *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Daglio, M.; Gerson D.; Kitchen H. (forthcoming, 2015). Background Paper prepared for the OECD Conference “Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact”, Paris, 12-13 November 2014. <http://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf>
46. *Policy Making in the Real World: Evidence and Analysis*. Michael Hallsworth, Simon Parker e Jill Rutter. Institute for Government. 2011. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>
47. *Organising Policy Making: A Discussion Paper on Emerging Trends*. Marc Kidson. Institute for Government. 2013. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Organising%20Policy%20Making%20-%20final.pdf>
48. *Innovation in the Public Sector: How Public Organisations Better Create, Improve and Adapt?*. Geoff Mulgan. NESTA. UK, 2014. http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_the_public_sector-how_can_public_organisations_better_create_improve_and_adapt.pdf
49. *Exploring Public Procurement as a Strategic Innovation Policy Mix Instrument*. Lysann Müller et al. EU Project OMC-PTP. 2009. http://de.koinno-bmwi.de/system/publications/files/000/000/040/original/Exploring_public_procurement_as_a_Strategic_Innovation_Policy_Mix_Instrument.pdf
50. *Innovation in the Public Sector*. Hugo Thenint. 2010. http://grips.proinno-europe.eu/knowledge_base/dl/889/orig_doc_file/&usg=AFQjCNEh97y1eJa9ZsMn7w1Ga39fPzcgUA
51. **Localism Act 2011**. Governo do Reino Unido. 15 novembro 2011. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20>
52. **DL 18/2008 - Código dos Contratos Públicos**. Governo de Portugal. 29 janeiro 2008. http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=2063A0193&nid=2063
53. *Policy related Frequently Asked Questions on Pre-Commercial Procurement (PCP) and the link with Public Procurement of Innovative Solutions (PPI)*. CORDIS. Comissão Europeia. <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/docs/faq-v9.pdf>
54. *Study on pre-commercial procurement in the field of Security Within the Framework Contract of Security Studies – ENTR/09/050*. Ecorys. Novembro 2011. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/security/pdf/pcp_sec_finalreport_en.pdf
55. **Arrêté portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles**. Governo de França. 16 setembro 2009. <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2009/9/16/ECM0912503A/jo>
56. *SBIR handleiding voor ondernemers*. Agentschap NL. 7 julho 2011. <https://www.rvo.nl/sites/default/files/bijlagen/SBIR%20handleiding%202011-1.pdf>

PESSOAS CONSULTADAS

Para a realização deste relatório foram realizadas entrevistas telefónicas informais e foram recebidos, por e-mail, esclarecimentos de várias pessoas e entidades.

Alvaro Gregório, Grupo de Apoio Técnico à Inovação da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, Brasil

Anita van den Bosch, Policy Officer no Conselho Social e Económico da Holanda (Sociaal-Economische Raad - SER)

António Miguel, Coordenador do Laboratório de Inovação Social da Fundação Calouste Gulbenkian

Carlos Costa, Diretor de Marketing da Quidgest

Catarina Campino, Head of Detail da Code for All

Floris den Boer, Senior Advisor in Procurement, PIANOo – Ministério de Assuntos Económicos, Governo da Holanda

Franco Accordino, Head of Knowledge Management and Support Systems Unit no Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT) da Comissão Europeia

João Magalhães, CEO da Code for All

José Antônio Carlos, Grupo de Apoio Técnico à Inovação da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, Brasil

José Inácio Jaeger Neto, Assessoria de Planeamento do PROCERGS, Governo do Rio Grande do Sul, Brasil

Lee Provoost, ex-Head of Development and Platforms no HM Passport Office e ex-Technical Lead no Government Digital Services do Governo britânico

Luís Vidigal, Evangelista de eGovernment

Margarida Abecasis, Head of Unit do Programa ISA na Comissão Europeia

Rita Assumpção, Assessoria de Planeamento do PROCERGS, Governo do Rio Grande do Sul, Brasil

Roberto Agune, Coordenador do Grupo de Apoio Técnico à Inovação da Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo, Brasil

Rute Alves, Adjunta do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa do Governo de Portugal

Steven Cleeren, Equipa de Interação com o Cliente, Flanders Innovation & Entrepreneurship – Bélgica (VLAIO)

