

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALESSANDRA OBARA SOARES DA SILVA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE IMPACTO SOCIAL NO BRASIL: lições de
tentativas inconclusas

SÃO PAULO

2021

ALESSANDRA OBARA SOARES DA SILVA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE IMPACTO SOCIAL NO BRASIL: lições de
tentativas inconclusas

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
como requisito para obtenção do título de Doutora em
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento: Transformações do Estado
e Políticas Públicas

Orientadora: Professora Doutora Regina Silvia
Pacheco

SÃO PAULO

2021

Silva, Alessandra Obara Soares da.

Parcerias público-privadas de impacto social no Brasil : lições de tentativas inconclusas / Alessandra Obara Soares da Silva. - 2021.

130 f.

Orientador: Regina Silvia Pacheco.

Tese (doutorado CDAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Parceria público-privada. 2. Serviço público. 3. Governança pública. 4. Serviços de utilidade pública - Aspectos sociais. I. Pacheco, Regina Silvia. II. Tese (doutorado CDAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 351

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

ALESSANDRA OBARA SOARES DA SILVA

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE IMPACTO SOCIAL NO BRASIL: lições de
tentativas inconclusas

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
como requisito para obtenção do título de Doutora em
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento: Transformações do Estado
e Políticas Públicas

Data de aprovação:

___ / ___ / _____

Banca examinadora:

Professora Doutora Regina Silvia Pacheco
(Orientadora)
FGV-EAESP

Professora Dra. Cibele Franzese
FGV-EAESP

Professor Doutor Humberto Falcão-Martins
Fundação Dom Cabral

Professora Doutora Vera Cristina Caspari Monteiro
FGV Direito SP

À minha família, pelo amor incondicional.

À minha orientadora, pela inspiração e pelo incentivo constante.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, pelo apoio.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa deveria ter sido entregue há meses.

No entanto, ao invés de apresentá-la como atrasada, peço licença para explicar porque o momento atual parece ser a hora certa.

A possibilidade de contar com dilação do prazo final para conclusão do trabalho foi reconfortante e, ao mesmo tempo, absolutamente necessária.

Após o exame de qualificação, depois de uns dias de férias do exercício profissional e da atividade de pesquisa, vi-me absorvida pelo, até agora, maior desafio de minha trajetória profissional.

Desde março de 2020 tive a oportunidade de participar de todas as etapas de planejamento e implementação da resposta do centro do governo do estado de São Paulo à pandemia de Covid-19. Todos os dias tornaram-se dias úteis, de trabalho presencial, exigindo dedicação durante fins-de-semana e feriados. Múltiplos eventos, aparentemente randômicos e, muitas vezes, simultâneos, impulsionaram uma incursão pelas ciências médicas, em especial, infectologia e epidemiologia, bem como pelas ciências exatas. Um grande aprendizado poder contar com o auxílio de médicos, pesquisadores, estatísticos e analistas. Pessoas diferentes, temas novos, circunstâncias extraordinárias. Na adversidade, impuseram-se a redescoberta do Direito Sanitário, a revisitação do Direito Internacional e, também, a revisão da aplicabilidade dos princípios federativos e a análise da relação entre os entes federados e entre os Poderes de Estado. Sobressaiu-se a confiança na capacidade da burocracia. Arranjos colaborativos, multidisciplinares, emergiram no aparente caos, convergindo esforços para uma mesma finalidade urgente.

Nesse contexto excepcional e inesperado, a pesquisa acadêmica foi prejudicada, paralisada por absoluta falta de tempo. A ideia de abandoná-la definitivamente parecia atraente e inevitável, já que os trabalhos acadêmicos pareciam distantes, reservados a um passado longínquo.

Em setembro de 2020, decorrido 1 ano da data do exame de qualificação, o acolhimento da Orientadora foi essencial para a retomada da pesquisa, com a motivação por concluir o tão desejado doutorado, insuflada pela constatação, *in vivo*, da relevância da Ciência para a humanidade.

Compreendi que desacertos, desvios de rota, erros, são parte do caminho. Planos retilíneos não passam de planos no mundo das ideias. Ao me libertar da ilusão do controle dos fatos e me permitir observar eventos inesperados, pude finalmente compreender que estar no

centro do governo do Estado na eclosão da pandemia, e nele permanecer foi inesperado e uma grande oportunidade profissional.

Com o apoio incondicional da família, foi possível a adaptação às circunstâncias mais adversas que a sociedade vivencia neste século. Com a colaboração dos amigos e colegas de trabalho, foi possível conduzir a equipe e sustentar as decisões adotadas pelo estado de São Paulo no curso da pandemia. Foi possível participar ativamente das políticas públicas voltada à manutenção da capacidade de resposta do sistema de saúde paulista e à amenização das vulnerabilidades sociais, escancaradas.

Os anos de 2020 e 2021 permitiram momentos de reflexão, de autoavaliação e de revisão de preconceitos e vieses. Oportunidade de reconfiguração. Ocasão em que constatei que o ser humano, a pesquisadora e a profissional são uma só pessoa, e que a possibilidade de conclusão da pesquisa durante o planejamento das ações de resposta da Administração pública paulista, a partir do centro do governo estadual, é extremamente oportuna.

No último trimestre de 2020, um dos casos selecionados para análise neste trabalho, como será visto, avançou e permitiu enriquecer a pesquisa.

Nada é por acaso.

RESUMO

O modelo *Social Impact Bond* (SIB) emergiu no cenário internacional, nas democracias ocidentais como uma alternativa promissora de otimização de gastos públicos em políticas sociais e produção de resultado social positivo. A novidade do modelo britânico está em viabilizar parceria entre Mercado, Terceiro Setor, Governo e cidadãos, com objetivo de tratar questões sociais complexas. A estrutura desse ajuste propõe incentivos aos futuros parceiros. Governos teriam oportunidade de aperfeiçoar a eficiência de gastos públicos, direcionando-os à realização de resultados positivos e sustentáveis nas áreas sociais que, caso atingidos, representariam economia de recursos públicos. O Terceiro Setor aprimoraria suas habilidades técnicas, alcançaria maior público e aprimoraria estruturas internas de governança. O Mercado teria a possibilidade de colaborar com a melhoria do ambiente social em que inserido, com vistas à ampliação do respectivo mercado consumidor e consequente elevação de lucros, ao mesmo tempo em que contribuiria para a consolidação de imagem positiva e de performance compatível com a agenda ASG – Ambiental, Social e Governança (Corporativa). Cidadãos teriam a efetiva oportunidade de transformar a respectiva realidade, com percepção de solução de questões sociais complexas. Entretanto, por mais promissor que pareça, o modelo SIB não avançou em países em desenvolvimento, como seria esperado. No hemisfério sul, especialmente no Brasil, não há exemplos de SIB ou de parceria público-privada de estrutura similar implementados, a despeito de tentativas conduzidas por governos subnacionais. Nesse contexto, identificar os principais desafios da estruturação e implementação de SIB no Brasil poderia contribuir para o progresso da agenda de investimentos em questões sociais e, assim, caminhar para alcançar um objetivo fundamental da República: construir uma sociedade livre, justa e igualitária. Eis o interesse por investigar as razões pelas quais não foi possível experimentar um formato diferenciado de provisão de serviços de relevância pública, apesar da modalidade inaugurada pelo modelo SIB se mostrar, em princípio, adequado ao contexto econômico-social contemporâneo da democracia nacional. Eis o interesse em perscrutar quais obstáculos se impuseram à contratualização da coprodução de políticas públicas voltada a canalizar a sinergia entre os setores público e privado, com a participação efetiva do particular beneficiário, no tratamento de questões sociais complexas.

Palavras-chave: Parceria público-privada. Impacto social. Serviços públicos. Serviços de relevância pública. Governança. Inovação no setor público.

ABSTRACT

Social Impact Bond (SIB) emerged on the international scenario in Western democracies as a promising alternative to optimize public expenditure in social policy and to produce positive outcome. The novelty about the UK-born SIB model is to allow a cross-sector partnership involving Business, Third Sector, Government and Citizens aiming to address social issues in complex societies. It's structure appeals very interesting for the future partners to be. Governments should improve the efficiency of public expenditure targeting objective and sustainable goals in social areas and, in case of success, should save public resources. Third sector should be able to improve technical skills, to reach greater audience and to improve governance. Business should collaborate for the improvement of social environment and could expect to enlarge consumer market and increase profit, besides ameliorating its image and performance under the ESG – Environmental, Social and (Corporate) Governance agenda. Citizens would ameliorate their situation, or perceive complex issues solved. However, as promising as it seemed to be, SIB agenda didn't advance in developing countries the way it was expected. In the Global South, especially in Brazil, there are no cases of SIB or any similar public-private partnerships structure implemented, although there have been attempts of implementation of cross-sector partnerships sponsored by Subnational Governments. Identifying the main challenges of SIB design and implementation in Brazil could contribute to the progress of the agenda of investments in social issues and, as a consequence, could help to achieve a fundamental objective of Brazil: to build a free, fair and equal society. Here is the concern about investigating the reasons why it was not possible to experiment a different model to provide public relevant services, despite the SIB model appearing to be, at first glance, appropriate to the current social and economic context in national democracy. Here is the concern about understanding which were the obstacles to contracting coproduction in public policy in order to join public and private sectors' efforts, together with the beneficiaries, aiming to tackle complex social issues.

Keywords: Public-private partnerships. Cross-sector partnership. Public service. Social policy. Governance. Innovation in public sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mecanismo de Social Impact Bonds.....	28
Figura 2 - Mapeamento SIB no mundo por área social – até junho/2021	29
Figura 3 - Vantagens comumente atribuídas ao modelo SIB	33
Figura 4 - Número de SIBs ou DIBs contratados no mundo (até junho de 2021).....	35
Figura 5 - Número de SIBs contratados em países em desenvolvimento (até junho de 2021)	35
Figura 6 - Decisão de adiamento da licitação para contratação de impacto social no âmbito federal	45
Figura 7- Modelos de relacionamento do poder público na provisão de serviços	66
Figura 8 - Estrutura do CIS/SP	75
Figura 9 - Sítio eletrônico oficial da Faculdade de Educação da Unicamp.....	82
Figura 10 - Release explicativo do CIS, elaborado pelo estado de São Paulo	83
Figura 11 - Despacho do Secretário da Educação, publicado no DOE de 30.3.2018	84
Figura 12 - Comunicado da Fundação CASA-SP	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais elementos dos editais de chamada pública e termos de referência dos casos analisados	24
Quadro 2 - Vantagens iniciais de SIB por ator envolvido	32
Quadro 3 - Elementos característicos das Teorias da Administração Pública, Administração Gerencial e Nova Governança Pública	63
Quadro 4 - Plano de pagamento do CIS/SP.....	80
Quadro 5 - Beneficiários dos projetos de impacto social do estado de São Paulo	91
Quadro 6 - Descrição de atividades dos projetos de impacto social do estado de São Paulo ..	92
Quadro 7 - Objetivos, indicadores e metas dos projetos de impacto social do estado de São Paulo	95
Quadro 8 - Custo-benefício apurado no projeto de impacto social da Secretaria da Educação do estado de São Paulo	96

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS	18
1.2	JUSTIFICATIVA	20
1.3	METODOLOGIA	22
2	SOCIAL IMPACT BOND	27
2.1	HISTÓRICO	27
2.2	“LOBO EM PELE DE CORDEIRO”?	30
2.3	SOCIAL IMPACT BOND NO BRASIL	38
3	COPRODUÇÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA	49
3.1	COPRODUÇÃO EM SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA	49
3.2	CONTRATUALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA	58
3.3	INOVAÇÃO EM SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA	66
4	ESTUDO COMPARADO DE CASOS: IMPACTO SOCIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO	74
4.1	CASO 1: CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL – “CIS-EDUCAÇÃO”	74
4.2	CASO 2: AÇÃO DE IMPACTO SOCIAL: “AIS – FUNDAÇÃO CASA-SP”	85
4.3	COMPARAÇÃO DOS CASOS PESQUISADOS	90
4.3.1	Diagnóstico da realidade	90
4.3.2	Descrição do objeto das parcerias de impacto social	92
4.3.3	Fixação das metas de impacto social.....	95
4.3.4	Atores envolvidos nas etapas de formulação e implementação	97
4.3.5	O regime jurídico aplicável	100
4.3.6	A estrutura de governança.....	102
4.3.7	A sanção por inexecução.....	103
4.3.8	A frustração.....	105
4.3.9	Conclusões parciais.....	105
5	FATORES QUE IMPEDIRAM A IMPLEMENTAÇÃO DE PARCERIAS DE IMPACTO SOCIAL EM SÃO PAULO	108
5.1	O CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO	108
5.2	JANELA DE OPORTUNIDADE	110
5.3	CLIMA E INTERAÇÃO	112
6	CONCLUSÃO	115
	REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

A percepção do desenvolvimento e avanço, em países desenvolvidos, de parceria entre os setores público e privado com o objetivo de realização de metas de resultado social positivo, simultaneamente com a identificação de tentativas inconclusas de adoção de parcerias similares no Brasil, motivou o desenvolvimento dessa pesquisa.

O enfrentamento de problemas públicos complexos em contexto de escassez de recursos é um desafio com o qual governos brasileiros, nacional e subnacionais, convivem, assumidamente, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, que fez constar no rol dos seus objetivos fundamentais a redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse cenário, o presente trabalho investigou os possíveis motivos que concorreram para obstar a efetiva adoção de modelo diferenciado para alcance de metas modificativas de realidades sociais complexas no estado de São Paulo, a partir da conjunção de dois campos analíticos. De um lado, foram considerados os entraves jurídicos lastreados nas normas postas e na cultura jurídica vigente no Brasil. Noutro ângulo, foi observado o comportamento dos atores envolvidos no tratamento de questões sociais complexas e suas respectivas lógicas e formas de atuação.

De plano, é importante lembrar que as parcerias entre o setor público e o segundo e terceiro setores destinam-se à provisão de bens e serviços ao particular e, portanto, não se confundem com contratos de prestação de serviços. As parcerias objeto deste estudo são espécies de ajustes que instrumentalizam a conjugação de esforços entre diferentes partes, com vistas à concretização de interesses comuns. A utilização desse arranjo colaborativo foi intensificada, no Brasil a partir dos anos 1980, impulsionada pela reforma do aparelho estatal veiculada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, este elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Presidência da República em novembro de 1995¹.

De acordo com a OECD (2012), parcerias são acordos de longo prazo, firmados entre governos e particulares, por meio dos quais o parceiro privado financia serviços de relevância pública e compartilha os riscos associados ao resultado, que pode ser investimento em infraestrutura ou benefícios/valores sociais. Essa definição vai ao encontro daquela adotada pelo direito brasileiro para parcerias em geral, que correspondem a “toda concertação entre

¹ Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em fevereiro de 2021.

Administração Pública e particulares, com vistas a oferecer e viabilizar um objetivo de política pública” (MARQUES NETO, 2017).

Por instrumentalizar apoio na consecução do interesse público, as parcerias são relevantes e comuns no Estado brasileiro, por orientação de governos neoliberais ou progressistas, inicialmente estimuladas por reformas semelhantes às denominadas *New Public Management*, as quais evoluíram para *New Public Governance* no contexto internacional. Esse tema é bastante dinâmico, não se esgota em si mesmo e, ao mesmo tempo, não se torna obsoleto.

Com efeito, desde a última crise financeira global, um modelo diferente de parceria, voltado à solução de problemas complexos de políticas públicas, emergiu no Reino Unido, espalhando-se rapidamente pelas nações mais desenvolvidas das democracias ocidentais, e chamou atenção dos países em desenvolvimento. Batizado de *Social Impact Bond* (SIB), o arranjo apresentou-se como uma parceria entre setores público e privado, com o promissor propósito de otimização do gasto público em políticas públicas sociais mediante a produção de resultados de impacto positivo.

Embora a participação do setor privado em políticas sociais seja relativamente comum por meio do Terceiro Setor, a contratualização de parcerias de caráter socialmente relevante envolvendo mercado e poder público difere o SIB dos ajustes comumente formalizados com a proposta de modificar uma realidade social, seja porque o mercado é instado a aportar recursos financeiros, seja porque o objeto do ajuste é a transformação de questão social complexa, para a qual não há solução eficaz ou sustentável aparente. Ademais, a participação do mercado representa, em tese, uma maneira de implementar inovações para efetivo tratamento de questões complexas, com transferência do risco de sucesso da empreitada, originalmente do ente público, para o parceiro privado.

O modelo não se pôs abruptamente, mas emergiu da conjugação de situações econômicas de austeridade fiscal com discursos governamentais tendentes a acelerar a ideia de “novo pilar financeiro para provisão de serviços públicos” (MCHUGH et al., 2013). É relativamente intuitivo o interesse pelo novo arranjo, propenso a reduzir investimento público direto ou gerar economia ao erário, sem desprever a sociedade de serviços públicos sociais.

Os *Social Impact Bonds*, ou Títulos de Impacto Social em tradução livre, também chamado no Brasil de Contratos de Impacto Social (CIS), são uma parceria que pressupõe a efetiva participação de atores representantes de diferentes setores, público e privado, com potencial benefício para todos os envolvidos.

Sua estrutura, contemplando pactuação entre autoridade pública e ente privado, com efetivo envolvimento social, pode ser considerada uma nova forma de tratar questões sociais

que há muito intrigam gestores públicos e a sociedade. Para além disso, é uma estrutura diferenciada para viabilizar parceria público-privada.

Embora o particular, nesse arranjo, seja denominado intermediário (pessoa jurídica com ou sem fins econômicos), o objetivo que todos os parceiros perseguem em SIBs é de interesse comum, evidenciando a natureza de cooperação associativa (MEIRELLES, 2002). Em breves linhas, nos SIBs, cabe ao particular “intermediário” a responsabilidade de gerenciar uma rede de associações ou entidades para executar atividades ou ações de impacto social. O mesmo parceiro privado que gerencia as associações também se responsabiliza por captar recursos junto ao mercado para financiar o desempenho das atividades voltadas ao alcance de metas preestabelecidas pela autoridade pública. Cabe a um verificador independente medir os resultados alcançados, comparando-os com as metas (parciais e total, se o caso, conforme bandas ou em valores fixos) previamente fixadas. Se constatado que as metas foram alcançadas, o parceiro público reembolsa o parceiro pelas despesas incorridas (tal como ocorre em parcerias voluntárias ou convênios na atualidade, no Brasil) e paga a taxa de retorno, igualmente prefixada entre os parceiros. Essa taxa de retorno tem, em princípio, a finalidade de remunerar os investidores pelo capital aportado ao projeto, já que a autoridade pública não realiza aportes antes de aferir os resultados decorrentes das ações desenvolvidas no âmbito do Contrato de Impacto Social. Na hipótese de as metas não serem alcançadas, não há transferência de recursos, arcando o parceiro privado com o investimento. Alternativamente, é possível que o poder público custeie as atividades do parceiro gerenciador e da rede de entidades, ficando condicionada a remuneração, na forma de bônus, ao atingimento das metas estabelecidas previamente.

A rigor, nesse modelo de parceria, a relação jurídico-institucional é formada entre poder público e parceiro gerenciador. Caberá a este último selecionar as entidades responsáveis pela execução das atividades destinadas ao alcance das metas e resultados, controlar a atuação das associações e, também, obter financiamento junto ao mercado para desenvolvimento do projeto. Nesse modelo, o risco pelo desempenho das entidades sem finalidade econômica é assumido pelo parceiro gerenciador, razão pela qual é justificada uma maior autonomia deste para selecionar as entidades e administrar a execução do objeto da parceria. Na estrutura original ou pura de SIB, também se atribui ao chamado intermediário o risco de obtenção de financiamento junto ao mercado, estabelecendo-se liame direto entre o parceiro privado gerenciador e os financiadores, sem relação jurídico-formal entre investidor e poder público.

Do ponto de vista organizacional, a estrutura mínima do SIB envolve ao menos seis categorias de atores diferentes: poder público, parceiro privado, investidores, prestadores de serviço, público beneficiário e avaliador independente.

É possível que o papel do parceiro privado, em casos específicos, seja desempenhado pelos próprios investidores, mantendo-se, contudo, o número de categorias acima indicado já que, nessa hipótese, é recomendável a constituição de uma sociedade de propósito específico (SPE), com personalidade jurídica própria.

Por outro lado, possível admitir um sétimo ator, a saber, o terceiro garantidor, cujo papel seria de assegurar (garantir) o pagamento a cargo do poder público (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAUJO, 2018), como se dá em modelos de parceria público-privada nos quais são constituídas garantias de pagamento da contraprestação de responsabilidade do parceiro público.

Cumprido, ainda, diferenciar o SIB do *Development Impact Bond* (DIB), em que a contratualização do resultado de impacto social não envolve o poder público, mas uma entidade filantrópica (a quem caberá, também, o pagamento aos prestadores de serviço em caso de atingimento das metas), sem participação governamental, portanto.

De mais a mais, em linha com a OECD (2016), embora o SIB possa ser classificado como contrato de pagamento por resultado, possível apontar quatro características distintivas do novo modelo:

First, SIBs involve private sector investors establishing a wider stakeholder platform and focusing on their effective cooperation and coordination. Second, they focus on outcomes rather than results or outputs. Third, they allow for up-front funding for the interventions, which enables service providers to focus their efforts on the service delivery rather than on fundraising. [...]. Last but not least, SIBs transfer the implementation risk from the public sector or the service providers, which they would have been otherwise unable to bear, to the private sector, although there might be mechanism to mitigate the investors' risk.

A rede estabelecida entre os atores citados constitui uma das características inovadoras desse arranjo de parceria. Além dos parceiros público e privado, a rede alcança financiadores ou investidores e os próprios beneficiários (ou público-alvo) do projeto de impacto social, evidenciando a ausência de estruturas hierárquicas rígidas e a substituição das estruturas de subordinação ou vinculação por estruturas colaborativas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2003), dirigidas ao alcance do interesse comum: realização de metas de impacto social positivo. De acordo com Farr (2016), a rede constitui um sistema aberto com elementos econômicos e sociais interagindo concomitantemente com os elementos subjetivos envolvidos.

Com efeito, no campo das políticas públicas, a rede substituiu o modelo tradicional burocrático (MAXIMINANO; NOHARA, 2017), especialmente as rígidas estruturas hierarquizadas fundadas no exercício da autoridade e imposição de decisões tomadas de cima para baixo.

As estruturas colaborativas formadas podem ser entendidas como meios de viabilizar, aos atores envolvidos, a criação conjunta de valor, na medida em que o beneficiário ou usuário do serviço público envolve-se na execução do serviço, é dizer, colabora com seus recursos e suas habilidades pessoais para atingir o resultado de impacto positivo (FARR, 2016). Em termos jurídicos, nesse modelo, o poder público se despe de prerrogativas inerentes ao exercício do respectivo poder hierárquico, que irromperia em típicas relações especiais de sujeição às quais o privado aderiria voluntariamente.

No Brasil, em que há, de um lado, escassez de recursos públicos e desigualdades sociais e, de outro, experiência em parcerias público-privadas no setor de infraestrutura, o modelo SIB mostra-se interessante. No entanto, tal qual se deu em outros países em desenvolvimento, não houve avanço, a despeito de tentativas recentes de sua implementação pelo governo federal e por governos subnacionais.

No governo federal, intentou-se instituir SIB para aumentar a empregabilidade de jovens adultos. Em governos subnacionais, a primeira tentativa mapeada ocorreu no estado do Ceará, sucedida de duas outras no estado de São Paulo.

No Ceará, o governo estadual escolheu a área da saúde para o primeiro Contrato de Impacto Social, desenvolvendo projeto no âmbito do Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde – PROEXMAES, então na segunda fase, com colaboração (aportes) do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Aquele projeto foi estruturado no segundo semestre de 2016, tendo por objetivo a alta hospitalar (desinternação) de pacientes crônicos, com a finalidade de disponibilizar mais rapidamente (maior rotatividade) leitos no âmbito do Sistema Único de Saúde. Em buscas por meio da internet, não foi possível localizar informação segura quanto ao resultado do acordo de cooperação celebrado pelo estado do Ceará com associações do terceiro setor, com a finalidade de estruturar esse contrato de impacto social naquela localidade. Aparentemente, aquele governo optou por lançar o projeto como parceria público-privada no modelo concessão administrativa de prestação de serviço público.

No Estado paulista, em breves linhas, a primeira tentativa ocorreu na área da educação, tendo o governo estadual contado igualmente com colaboração do BID na etapa de estruturação do projeto. Assumiu-se a estrutura de contrato entre setores público e privado, precedido de licitação, em modelo *top-down* de formulação de proposta. Seu objetivo principal era a redução

da evasão escolar no ensino médio na rede pública de ensino, promovendo elevação do número de adolescentes, em situação de vulnerabilidade social, concluintes dessa etapa escolar. Iniciada em 2016, o Secretário da Educação desistiu de levar adiante a iniciativa em 2019.

Já a segunda tentativa, no âmbito da Fundação CASA-SP, fundação instituída e mantida pelo estado de São Paulo, com a missão institucional de gerenciar e executar o atendimento socioeducativo ao adolescente², foi estruturada em 2019, independentemente de financiamento externo, seguindo características de convênios. Diferenciando-se de contrato entre os setores público e privado, a natureza jurídica de convênio pressupõe a conjugação de esforços entre os partícipes, com vistas ao alcance de finalidade de interesse comum entre os convenientes. Nessa segunda tentativa, denominada “Ação de Impacto Social”, os objetivos estabelecidos foram de redução da reentrada na Fundação CASA-SP para cumprimento de nova medida socioeducativa, bem como de melhoria do convívio social e de aumento da frequência escolar de adolescentes egressos da fundação. Em dezembro de 2020, pela segunda vez, nenhuma proposta foi apresentada e o chamamento público foi declarado deserto.

Os dois casos paulistas retro mencionados constituem o objeto empírico deste trabalho.

A escolha do estado de São Paulo justifica-se por abranger os dois únicos casos que avançaram mais etapas em direção à implementação de modelo assemelhado ao SIB no Brasil, ainda que tenham se desviado, em alguma medida, do formato original da parceria e que um deles tenha sido abandonado.

1.1 OBJETIVOS

À vista do potencial do modelo de parceria SIB, o trabalho buscou investigar as dificuldades de sua adoção, com adaptações do arranjo alienígena ao ordenamento jurídico nacional, por governos subnacionais, em especial pelo estado de São Paulo. Esse ente federativo instigou o aprofundamento do tema porque se trata de pessoa política experiente em estruturação e implementação de parcerias público-privadas, nos diversos setores sociais.

² “Artigo 1º - A Fundação CASA-SP tem por objetivo promover, no Estado de São Paulo, o atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade e daquele que se encontra em internação provisória, com eficácia, eficiência e efetividade, de acordo com as leis, normas e recomendações de âmbito nacional e estadual.” (Regimento Interno dos Centros de Atendimento de Internação e Semiliberdade da Fundação CASA-SP, disponível em <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=legisla%C3%A7%C3%A3o&d=16>. Acesso em novembro, 2020).

Ademais, o Estado paulista já foi e permanece bem avaliado pela infraestrutura disponível e pela oferta de serviços de relevância pública³.

A pesquisa, assim, objetivou desvendar os principais desafios relacionados à implementação de parcerias público-privadas de impacto social no Brasil, por meio da análise das iniciativas de incorporação de características do SIB, em âmbito subnacional.

Para tanto, no presente trabalho foram investigadas e comparadas as iniciativas da Secretaria da Educação e da Secretaria da Justiça e Cidadania paulistas, consubstanciadas, respectivamente, no Contrato de Impacto Social e na Ação de Impacto Social, considerando seus estágios de implementação até a data da conclusão da pesquisa (dezembro de 2020).

Sem olvidar da expertise estadual, buscou-se, ao final do trabalho, responder à seguinte questão: que fatores impediram a implementação de parcerias público-privadas de impacto social por governos subnacionais no Brasil?

A hipótese investigada considerou que, apesar de essa modalidade de parceria se mostrar, em princípio, adequada ao atual contexto socioeconômico da democracia nacional, dificuldades para sua implementação superaram a expectativa de eficiência na contratualização da coprodução de políticas públicas para canalizar a sinergia entre os setores público e privado, com a participação efetiva do particular beneficiário. Dentre os principais desafios, além daqueles inerentes à incorporação de modelos diferenciados para tratamento de questões sociais complexas, supôs-se estarem a insegurança jurídica, o alto risco regulatório, a forte resistência da burocracia, a dificuldade de atuação em rede pelo poder público e a resistência ao envolvimento dos potenciais beneficiários.

A fim de investigar essa hipótese, a pesquisa considerou as seguintes variáveis:

a) o efetivo engajamento dos destinatários de serviços de relevância pública constitui característica essencial de parcerias público-privadas de impacto social?

Considerando a evolução da noção de serviço público e a aplicação dos princípios da subsidiariedade e eficiência, parcerias público-privadas de impacto social constituem modalidade de coprodução de políticas públicas, dependendo da ativa participação de beneficiários, ainda na qualidade de interessados na efetivação desta modalidade de parceria, para alcançar o resultado positivo esperado.

³ Exemplos notórios dessa expertise que podem ser citados são as rodovias paulistas (cuja exploração é cedida à iniciativa privada por meios de contratos de concessão ou de parcerias público-privadas desde 1990) e, na área social, os programas estaduais “Bom Prato” (restaurante popular) e Escola de Qualificação Profissional do Fundo Social de São Paulo.

b) a formalização de parcerias público-privadas de impacto social pressupõe mudanças na cultura jurídico-administrativa estatal?

O sucesso de parcerias de impacto social depende de negociação não hierarquizada e contratualização público-privada conforme estruturas de governança em rede, desde a etapa de negociação entre os futuros parceiros coexecutores, atribuindo-se responsabilidades e metas claras para cada qual. A sinergia entre os atores envolvidos ocorre mediante interação estruturada em regras de governança não hierarquizadas, transparentes e tão igualitárias quanto possível. Este padrão difere da tradição jurídico-administrativa brasileira, notadamente no campo dos contratos administrativos, que ainda comporta as denominadas cláusulas exorbitantes e sofre os influxos do axioma da supremacia do interesse público sobre o privado.

c) parcerias de impacto social constituem inovação no processo de produção de políticas públicas?

As parcerias de impacto social envolvem modificação de processos administrativos de modo não disruptivo, eis que modalidades de ajustes de fins sociais com foco em resultado já existem no Brasil. Não há, todavia, exemplos de parcerias em que a remuneração seja condicionada à comprovação de alcance de metas sociais positivas pré-ajustadas, o que caracteriza inovação incremental.

d) *Social Impact Bond* constitui modalidade de parceria de impacto social adequada ao atual ordenamento jurídico brasileiro?

A ausência de previsão normativa específica não implica, de antemão, inviabilidade jurídica de adoção do modelo, mas dificulta sua estruturação e implementação no Brasil.

1.2 JUSTIFICATIVA

O cenário global de austeridade fiscal imposto, a partir da crise de 2008, aos governos democráticos de países ocidentais desenvolvidos, impulsionou o desenho de modelo tendente a estimular o investimento privado no tratamento de problemas sociais desprovidos de investimentos (e soluções) públicos.

A partir das premissas que tornam o modelo SIB uma parceria atrativa para o poder público e para o segundo e o terceiro setores, com potencial de produção de resultados sociais positivos no tratamento de questões complexas, o interesse pela adaptação do modelo ao cenário brasileiro foi natural.

O mapeamento desse tipo de parceria no mundo, no entanto, retrata a baixa adesão de países em desenvolvimento ao modelo (GUSTAFSSON-WRIGHT; BOGGILD-JONES;

SEGELL, 2017), o que motivou a investigação a respeito de possíveis fatores que teriam retardado ou impedido a implementação de parcerias de impacto social nesses locais, notadamente porque, nesses países, o setor social costuma ser preterido em decisões de investimento público.

Em especial no Brasil, em que o governo nacional e os subnacionais sofrem com orçamentos públicos que conferem pouca margem de discricionariedade, a inserção de investimentos sociais na agenda pública não costuma ser prioridade.

Seria esperado, assim, que o modelo SIB fosse rapidamente absorvido pelos governos brasileiros, de forma a melhorar ou, eventualmente, solucionar, problemas sociais complexos e, assim, efetivar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988, artigo 3º).

Não foi o que se viu.

Diante desse cenário, o estudo das tentativas de implementação de parcerias de impacto social mostra-se interessante para compreender os obstáculos já identificados pela Administração pública na adoção de um modelo aparentemente adequado para a efetiva provisão de serviços de relevância pública, supostamente habilitado para o tratamento de questões sociais complexas e, em última instância, à redução das desigualdades sociais.

Em linha com a advertência posta por Bryson, Crosby e Stone (2015), aprofundar o estudo de parcerias requer analisar de forma sistemática a estruturação da interação entre diferentes setores (público e privado), considerando a dinâmica social, a complexidade e interdisciplinaridade do fenômeno colaborativo e os desafios inerentes aos problemas públicos.

Assim, a pesquisa debruçou-se sobre duas tentativas de implementação de SIBs adaptados ao ordenamento nacional, pelo estado de São Paulo.

Essa delimitação circunstancial ao ente federado paulista considerou a respectiva experiência em parcerias com o setor privado, notadamente no setor de infraestrutura, adotadas há mais de três décadas (SUNDFELD, 2014). Considerou, outrossim, os graus de publicidade e transparência que esse Estado confere aos estudos de modelagem de parcerias. Ademais, como será exposto mais adiante, o fato de o estado de São Paulo já contar, até dezembro de 2020, com duas tentativas de implementação de parcerias de impacto social estruturadas em momentos próximos, embora não concomitantes, permite comparar, contrapor e verificar os aprendizados em cada uma das iniciativas, acumulados em um mesmo contexto geopolítico e social. Some-se, ainda, o fato de a segunda tentativa ter avançado mais etapas procedimentais em direção à efetiva implementação.

A primeira iniciativa de utilização do instrumento denominado Contrato de Impacto Social – CIS em São Paulo surgiu em 2016, no governo de Geraldo Alckmin, mas não teve prosseguimento no governo de Marcio França, sucessor de Alckmin durante o período em que esse último concorreu nas eleições presidenciais de 2018. A partir de julho de 2018, iniciaram-se discussões a respeito da segunda iniciativa, no âmbito da Fundação CASA-SP, vinculada à então denominada Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, atualmente Secretaria da Justiça e Cidadania, discussões essas que tiveram seguimento já na gestão do Governador João Doria (2019 a atual).

Releva anotar que a formação jurídica da pesquisadora permite analisar as duas propostas de impacto social quanto aos aspectos formais (aderência ao ordenamento jurídico em vigor) e materiais do processo de desenho da contratação (*policy making*). Dessa forma, a análise enfocou o processo de estruturação e contratualização, pelo poder público, de impacto social mediante execução de ações por particulares, no âmbito de parcerias.

Cumprir alertar, todavia, que o presente trabalho não abordou a avaliação desse formato diferenciado de provisão de serviços sociais, porquanto as duas iniciativas não alcançaram, dentro do prazo para conclusão da pesquisa, a fase de execução.

1.3 METODOLOGIA

Para alcançar os resultados esperados, a análise foi realizada por meio de estudo de caso comparado.

De acordo com Yin (2018), estudos de caso são destinados a compreender fenômenos sociais complexos, contemporâneos, envolvendo comportamentos que não podem ser manipulados pelo pesquisador, especialmente em situações nas quais os limites entre o fenômeno estudado e seu respectivo contexto não são claramente evidentes. Esse método se diferencia do histórico porque permite a observação direta dos fatos e eventos, além da realização de entrevistas. Permite, outrossim, melhor compreensão de eventuais alterações de contexto e respectivos impactos, além da dinâmica interna e externa, das conexões causais e sistêmicas em geral (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

De outro lado, a presente pesquisa não adentrou a perspectiva da avaliação do objeto examinado, o que afasta a aplicação da experimentação social (YIN, 2018), bem como eventual objetivo de generalização estatística. Preferiu-se, assim, a generalização analítica, como definido por Yin (2018), de modo a construir uma teoria a partir de estudo de caso, em conformidade com Eisenhardt (1989).

Nesse mister, a pesquisa empregou como fontes de dados e informações fundamentalmente documentos públicos (legislação e documentos de diversas naturezas produzidos pelo estado de São Paulo), entrevistas não estruturadas (GIL, 1999), registradas por escrito, realizadas com agentes públicos (ocupantes de cargos de provimento efetivo, bem como ocupantes de cargos em comissão), além de observação direta, sem efetiva participação.

A coleta de dados considerou as múltiplas fontes acima descritas (YIN, 2018), para ambos os casos, cuja seleção não se deu arbitrariamente, mas considerou as possibilidades de emergência de conhecimento, de viabilidade de comparação das semelhanças e distinções, além de garantia de abrangência de diversas perspectivas (LANGLEY; ABDALLAH, 2011).

Sob o prisma da coleta, a escolha dos casos considerou a facilidade de acesso aos dados e informações e a possibilidade de observação direta e contemporânea do desenrolar dos fatos e eventos. Do ângulo da análise, a seleção dos casos considerou a pertinência para os fins da pesquisa, as semelhanças e diferenças entre eles, de modo a permitir a análise comparada.

A metodologia estruturou-se em duas etapas (EISENHARDT, 1989) a partir da narrativa sintética (ponto inicial) para comparar os principais elementos de cada caso e, por meio da justaposição de evidências aparentemente contraditórias ou paradoxais (EISENHARDT, 1989), registrar os achados que confirmam ou infirmam a hipótese central e respectivas variáveis, para responder à pergunta de pesquisa. Em suma, a metodologia pareceu a mais adequada para investigar tema em estágios iniciais de pesquisa acadêmica (EISENHARDT, 1989), com a pretensão de oferecer não apenas evidências como também explicações (LANGLEY; ABDALLAH, 2011), a partir da triangulação das múltiplas perspectivas dos casos selecionados (STAKE, 2005). Nas palavras de Pozzebon e Petrini (2013):

[...] cada escolha é uma forma de interagir com o material empírico e tal forma é orientada pelas experiências, pela visão de mundo e pelos vieses de cada pesquisador. Como pesquisadores, nós sempre lidamos com algum grau de incerteza sobre as nossas escolhas e interpretações, as quais não são criadas, compartilhadas ou aplicadas em um vácuo social, mas envoltas em processos de comunicação, de relações interpessoais, de construção da identidade e do convencimento dos outros (e de nós mesmos) de que nossas proposições são sólidas (ALVESSON e SKOLBERG, 2000).

Os casos selecionados, portanto, referem-se a duas tentativas de estruturação e implementação de parcerias de impacto social pelo estado de São Paulo, ocorridas a partir de 2016. O quadro abaixo resume as características essenciais de cada um dos casos examinados.

Quadro 1 - Principais elementos dos editais de chamada pública e termos de referência dos casos analisados

	Caso 1 (Secretaria da Educação)	Caso 2 (Fundação CASA-SP)
Forma de seleção	Licitação, modalidade concorrência	Chamamento público
Regime jurídico	Lei federal nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos, então em vigor)	Lei federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil)
Critério de julgamento das propostas	menor preço empreitada por preço global	adequação aos objetivos esperados e compatibilidade com preço de referência
Objeto	“serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas” em “61 unidades escolares” sorteadas mediante “aleatorização com escolas pareadas”, dentre aquelas que se voluntariaram para participar	Ação de Impacto Social com até 300 adolescentes egressos de medidas socioeducativas de internação, internação sanção e semiliberdade, moradores da Zona Leste ou Zona Norte de São Paulo
Proponentes	“pessoas jurídicas, com ou sem finalidade lucrativa, [...] que atuem em atividade econômica compatível com o objeto” “Provedor Master”	organizações da sociedade civil (entidades sem fins econômicos), que tenham entre seus objetivos o atendimento a jovens ou famílias em situação de vulnerabilidade social
Admite consórcio?	sim	sim, participação em rede
Experiência prévia	“gestão de serviços educacionais na educação básica que tenham envolvido no mínimo 5.400 alunos”	tempo de existência e de funcionamento da entidade, e quantidade de parcerias executadas nos últimos 36 meses
Forma de contratualização	Contrato de Impacto Social	Termo de Fomento
Valor estimado	R\$ 17,94 milhões	R\$ 2,4 milhões
Prazo de vigência da parceria	54 meses	15 meses
Período de desenvolvimento das ações	durante os três anos do ensino médio	durante seis meses, com cada jovem do grupo de tratamento, em momento imediatamente anterior à extinção da medida socioeducativa
Avaliador independente	instituição contratada pelo parceiro privado, escolhida pelo Estado a partir de lista apresentada pela contratada	instituição escolhida pela fundação dentre pelo menos 3 com competências nas áreas estatística e socioeducativa, indicadas pela entidade parceira
Governança	comitê externo de notáveis, em detalhamento na minuta de edital, para examinar o programa de ação proposto pelo contratado	comitê de governança, de caráter consultivo, composto apenas por membros do poder público, para acompanhar a execução da parceria
Forma de pagamento	25% + 25% + 50% do valor total, de forma proporcional ao alcance das metas intermediárias, medidas nos anos 2, 3 e 4, com pagamento, respectivamente, nos anos 3, 4 e 5 do contrato	60% pela medição dos serviços prestados + 40% de forma proporcional ao alcance das metas
Metas não atingidas	não há previsão de pagamento de valor mínimo	há previsão de pagamento conforme medição dos serviços oferecidos, até o limite de 60% do valor total orçado
Expressa referência a “SIB” ou “inovação” no edital?	sim	sim
Sanções aplicáveis ao contratado	conforme Lei de Licitações (sem previsão de sanção pelo não cumprimento das metas)	conforme Lei das Organizações da Sociedade Civil
Resultado	edital não publicado e processo arquivado	Edital publicado e republicado em 2020, com duas sessões desertas

Fonte: elaboração própria.

A primeira parte do trabalho detalhou a estrutura de *social impact bonds*, buscando defini-los e situá-los no contexto das políticas públicas sociais. Além disso, foi examinada a transposição do arranjo estrutural de SIB para o cenário normativo e social brasileiro, apresentando o objeto central deste estudo.

Em seguida, passou-se à revisão de literatura, coligida a partir de dois eixos centrais relacionados à parceria entre os setores público e privado: a coprodução em serviços públicos e a inovação em processos públicos.

Partindo da premissa de que a revisão de literatura não constitui um fim em si mesma, mas um instrumento que permite alcançar uma finalidade (YIN, 2018) – aqui, auxiliar na resposta à pergunta de pesquisa – essa etapa é fundamental, notadamente porque o núcleo temático – parcerias de impacto social – é relativamente novo. Assim, a fonte de pesquisa bibliográfica foi composta majoritariamente de artigos científicos, selecionados a partir da similaridade com o assunto e, de forma complementar, com a perspectiva teórica. Na medida em que a estrutura de parcerias sociais sinaliza tentativa de implementar arranjos colaborativos, foram buscados textos científicos a respeito da coprodução de políticas públicas com contratação de resultados em serviços e bens públicos para criação conjunta de valor público (FARR, 2016), em conformidade com a teoria das redes (KEAST; MANDEL; AGRANOFF, 2014), no âmbito da nova governança pública (GOLDSMITH; EGGERS, 2004; VILLANUEVA, 2011).

Além disso, e sem olvidar que a maior parte dos *outputs* do poder público é materializada em textos normativos, a pesquisa também os buscou, abrangendo aqueles em vigor e outros ainda em processo legislativo de elaboração no âmbito do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, como projetos de lei e de Emenda à Constituição. Em comum, os textos normativos relacionam-se, em alguma medida, com o tema examinado.

Com isso, era esperado investigar a hipótese a partir da análise das parcerias de impacto social sob as lentes da coprodução e inovação no setor público.

A terceira parte examina com maior profundidade, e mediante comparação, os dois casos escolhidos. A primeira tentativa de implementação de CIS no estado de São Paulo, na área da educação, foi investigada a partir dos documentos públicos coligidos e relacionados à modelagem e à implementação do contrato, em especial, o registro das manifestações por ocasião da audiência pública realizada e das respostas elaboradas pelo poder público.

Já a segunda tentativa, em curso durante a elaboração deste trabalho, na área da Justiça e Cidadania (Fundação CASA-SP) foi igualmente examinada por meio de documentos

públicos, acompanhamento da divulgação do projeto à sociedade e o resultado dos chamamentos públicos realizados, para seleção de entidade e celebração da parceria.

Assim, buscou-se mapear os obstáculos encontrados, focalizando os atores envolvidos e sua forma de interação, bem como os modelos jurídicos escolhidos em ambas as iniciativas.

Na parte final, tendo identificado as diferenças e similitudes entre os dois casos, buscou-se analisar e sistematizar os obstáculos encontrados e a respectiva forma de enfrentamento pelo governo do estado de São Paulo, buscando responder à pergunta central sobre os fatores que dificultam ou impedem a implementação de parcerias público-privadas para impacto social no Brasil.

2 SOCIAL IMPACT BOND

2.1 HISTÓRICO

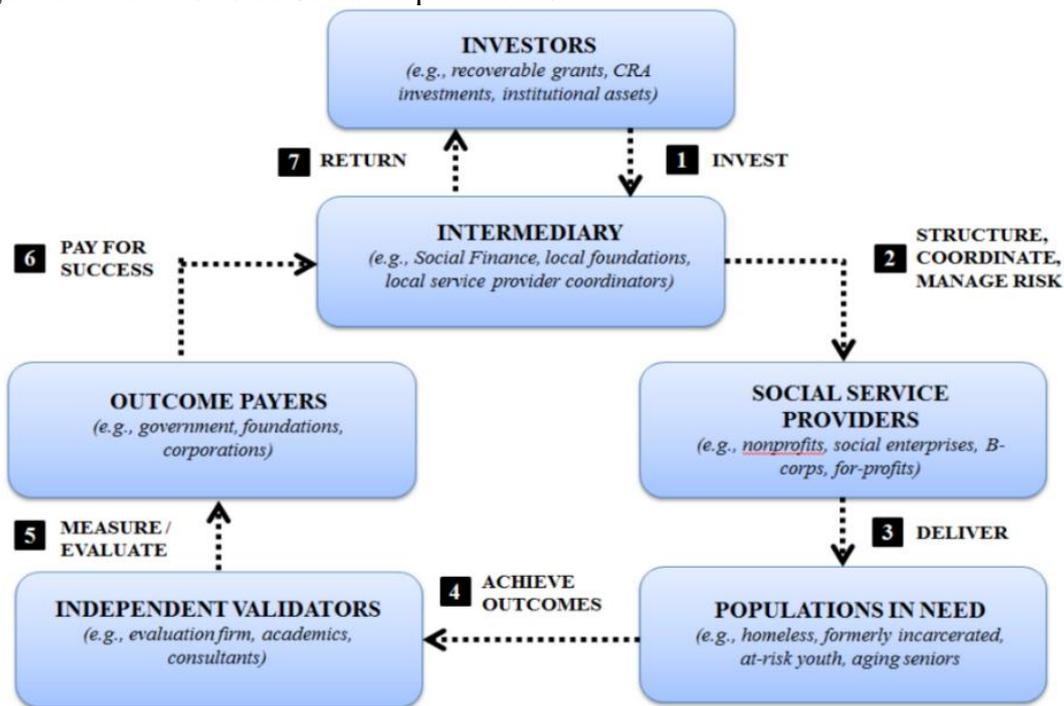
Social Impact Bond constitui um modelo de contratualização em que um dos parceiros (mandatado pelo contratante) se responsabiliza por captar recursos financeiros junto a investidores para financiar custos operacionais na provisão de serviços de relevância pública por outras entidades (associações sem fins econômicos). Na eventualidade de essas entidades atingirem metas de impacto social previamente estipuladas entre os parceiros, o contratante (*commissioner*) efetua o pagamento avançado para o parceiro ou para os investidores. “Na realidade, o termo *bond* é mal empregado. Em termos financeiros, SIBs não são verdadeiros títulos, mas contratações futuras de resultados sociais” (OECD, 2016, tradução livre).

Para Berndt e Wirth (2018), SIBs são ferramentas de investimento de impacto, ou contratos de performance, cujo (suposto) caráter inovador reside na inclusão de terceiros investidores, responsáveis pelo aporte de capital de risco para financiamento da operação de provisão de serviços de relevância pública.

Nesse modelo de contratualização de resultados sociais, os principais atores são o contratante (*commissioner*, poder público), o parceiro executor ou intermediário, o(s) investidor(es) (que financia as atividades mediante antecipação de recursos), o verificador independente (*evaluator*, responsável por atestar os resultados), e os beneficiários. As atividades desempenhadas pelos atores mencionados podem variar conforme a estruturação do modelo SIB, admitindo-se, ainda, atores adicionais, como pesquisadores, consultores, sociedades de propósito específico compostas de investidores, etc.:

For instance, researchers can act as independent evaluators assessing whether the agreed outcomes are achieved. Another example is that a government could act both as outcomes payer and as evaluator by validating administrative data. Similarly, as noted by Gustaffson et al. (2015), services providers can also be investors. In the same spirit, intermediaries can also be investors, senior investors can also be subordinate investors, intermediaries can also be evaluators, and intermediaries can also be technical assistance providers (OECD, 2016).

Figura 1 - Mecanismo de Social Impact Bonds



Fonte: OECD (2016).

Cabe lembrar que o intermediário tem essa denominação porque atua como um gerenciador no modelo, responsável pela coordenação e supervisão da execução de atividades pelas entidades selecionadas, aplicando os recursos financeiros captados para a finalidade específica e acompanhando a medição dos resultados. Trata-se de figura central em estruturas SIB e não pode ser confundido com um prestador de serviços, com um terceirizado, tampouco com o poder público.

Em regra, associa-se o desenvolvimento desse modelo de financiamento e provisão de serviços de relevância pública ao pós-crise de 2008, em que o poder público assume um papel intervencionista, porém distante (BERNDT; WIRTH, 2018), diante do cenário de escassez de recursos e aumento da demanda por serviços em contextos de complexidade social.

O primeiro SIB de que se tem registro foi lançado na Inglaterra em março de 2010, na área de segurança pública e administração penitenciária, com o objetivo de reduzir a reincidência para sentenciados criminalmente ao cumprimento de penas de privação de liberdade por até 12 meses no Presídio Peterborough.

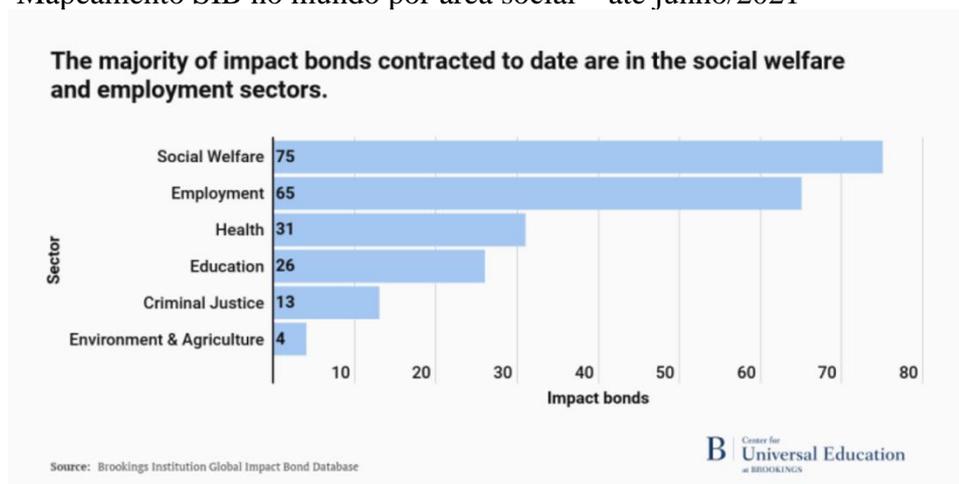
As ações junto ao público-alvo compunham um pacote de serviços (denominado *ONE Service*) que abrangia assistência domiciliar, suporte ao emprego e à família, apoio à saúde mental e tratamento para dependência química. Três mil pessoas fizeram parte do grupo de tratamento. Nesse projeto, uma sociedade de propósito específico (SPE) foi constituída para

atuar como intermediária, gerindo 5 milhões de libras para executar as ações por meio de prestadores de serviço. Os investidores tiveram retorno financeiro equivalente ao aporte inicial acrescido de uma taxa de 3% ao ano. O contrato teve duração de 96 meses. Ao final, o resultado contratado foi atingido, e o contratante (Ministério da Justiça do Reino Unido) efetuou o pagamento à intermediária.

Desde então, em diversos países, segundo a Social Finance, entidade sem fins lucrativos que auxiliou na implementação do SIB citado no Reino Unido, até março de 2019 foram celebrados 132 SIB, tanto na Europa, Estados Unidos, Japão, como na América Latina (Peru e Colômbia), Índia e África (Uganda, África do Sul).

O caso colombiano chama atenção não apenas por ter sido o primeiro SIB noticiado na América Latina, mas também por seu curtíssimo prazo de estruturação e implementação: 8 meses (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018). A área social focalizada é o incentivo ao emprego, por meio de ações de capacitação técnica e profissional de população em situação de vulnerabilidade nas cidades de Bogotá, Cali e Pereira. Os resultados contratados são a inserção no mercado de trabalho e permanência por pelo menos três meses. Em caso de manutenção do emprego por mais de três meses, é prevista uma bonificação ao contratado. A implementação do SIB contou e conta com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Figura 2 - Mapeamento SIB no mundo por área social – até junho/2021



Fonte: Brookings Institution Global Impact Bond Database (<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/01/Global-Impact-Bonds-Snapshot-June-2021.pdf>).

2.2 “LOBO EM PELE DE CORDEIRO”?

A simples atribuição da denominação “SIB” não é suficiente para afirmar que determinado modelo ou estrutura de relacionamento entre os setores público e privado para provisão de serviços de relevância pública representa contratualização de impacto social.

Alves e Costa (2020), revisando a literatura a respeito da colaboração entre entidades sem fins econômicos e o poder público, recordam teorias segundo as quais “quanto maior for o campo de atuação do Estado, maior será a possibilidade de desenvolvimento da Sociedade Civil, com o Estado funcionando como o maior financiador de suas atividades”.

Dessa forma, em tese, são viáveis diversas modalidades de parceria entre os setores público e privado, em áreas sociais.

Arena et al. (2016) circunscrevem oito elementos específicos que, quando presentes em uma parceria público-privada, permitem identificá-la como SIB. São eles: área de cobertura, caráter inovador, público-alvo, natureza do provedor de serviço de relevância pública, envolvimento do contratante, flexibilidade da estrutura de provisão de serviços, alocação de risco e potencial economia gerada pelo resultado positivo alcançado.

De acordo com a pesquisa de Arena et al. (2016), SIBs devem abranger setores que não são plenamente atendidos pelo poder público, em razão de escassez de recursos, ou de resultados são insatisfatórios. SIBs devem, ainda, contemplar caráter inovador em relação ao próprio serviço ou produto dele resultante, em relação ao modo de provisão da atividade, ou em relação à abrangência ou alcance de projeto existente, mas executado em pequena escala. No que se refere ao alvo (*target*), SIBs podem ter abrangência geográfica local, regional ou nacional, o que em regra depende da natureza do contratante, conforme níveis de governo. O grau de envolvimento do contratante também constitui característica essencial do SIB, já que esse grau impacta diretamente na flexibilidade da estrutura de provisão de serviços de relevância pública. As interações entre os atores podem levar a arranjos mais ou menos flexíveis e colaborativos, sendo certo que em SIBs deve haver clara compreensão dos limites de atuação de cada um dos parceiros e dos provedores de serviço, de modo a evitar engessamento da atuação dirigida ao alcance de resultados positivos sustentáveis.

A alocação de risco entre as organizações envolvidas em SIBs permite que sua integralidade seja atribuída aos investidores, ou que o risco seja dividido entre os parceiros público e privado. Por fim, a economia de recursos é consequência do resultado positivo da intervenção e do pagamento pelo resultado, sendo em regra calculada com base na redução de custo de itens específicos de um único departamento, na redução de custo de um conjunto de

itens de diversos departamentos ou na redução de custo sem vinculação a um único e definido item de serviço.

De acordo com essas características do modelo, e considerando os atores envolvidos e respectivas finalidades específicas, é possível supor que o modelo SIB comporta, em tese, vantagens para todos os *stakeholders*.

Sob outro prisma, de modo bastante crítico, Berndt e Wirth (2018) sustentam que, em cenários de austeridade fiscal, SIBs se apresentam como opção lógica ao gestor público, notadamente por sua promessa de desembolso vinculado ao efetivo sucesso da intervenção. Essa alternativa, contudo, pode mascarar soluções de longo prazo, apenas para melhorar, no curto e no médio prazo, questões sociais complexas específicas:

All this makes for social policy arrangements that provide a perfect fit for the current neoliberal moment of a seemingly more humane and social capitalism. SIBs offer exactly the sense of freedom that enables powerful political and economic actors to flexibly align the policy instrument with their pragmatic goals. The state is both absent and present at the same time; it is intervening ‘from a distance’ through the active promotion of technologies, but quickly disappears again behind the veil of a heterogeneous arrangement that connects philanthropists, (impact) investors, entrepreneurs, local authorities, NGOs and even celebrities (Mitchell, 2017). Hence, the emergence of this network, as Stephen Ball (2008, p. 762) has shown, does not indicate a “weakening of the state’s capacity to steer policy”. Rather, the selective enrollment of business-minded actors into a newly established impact investing network enabled decision-makers to reorganize the third sector and social policy around the logics of entrepreneurship and finance. In all this, there are notable absences, however: social workers and “final consumers” of social services, wider notions of societal inequality and difference, the acknowledgement that social policy needs a long-term vision rather than a short-term focus on calculable results etc. It is to these absences that future scholarly attention should turn.

Sem perder aludido alerta de vista, os incentivos para adoção do modelo SIB são bastante destacados. Governos poderiam otimizar gastos públicos e ampliar sua margem de discricionariedade orçamentária; a sociedade civil organizada (Terceiro Setor) teria oportunidade de profissionalizar-se, ampliar seu campo de atuação, replicar métodos comprovadamente eficazes e obter mais recursos para consecução de sua finalidade social, fortalecendo-se e agregando valor social; o mercado poderia melhorar sua imagem e contribuir para o desenvolvimento do ambiente social em que inseridos seus produtos ou serviços, ampliando seu contingente de clientes e consumidores, dando um passo além da responsabilidade social empresarial (*Corporate Social Responsibility – CSR*) para criar valor compartilhado e lucrar (direta e indiretamente); cidadãos, na qualidade de público-alvo e, ao mesmo tempo, de atores envolvidos (*stakeholder*), poderiam participar efetivamente da produção de políticas públicas sociais e colaborar na criação sustentável de valor público na

área social. Ademais, em sociedades complexas, a capilaridade e proximidade com a realidade justificam uma maior participação da sociedade (organizada ou não) em projetos destinados a modificar questões sociais (GEYER; CAIRNEY, 2015).

Quadro 2 - Vantagens iniciais de SIB por ator envolvido

Governo	Terceiro Setor
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Otimização do gasto público ➤ Ampliação da margem de discricionariedade ➤ Desembolso diferido ➤ Ganho de eficiência ➤ <i>value-for-money</i> (OECD, 2016) ➤ Tratamento preventivo de questões sociais complexas (OECD, 2016) ➤ Soluções integradas (<i>cross-sector and cross-authority cooperation</i>) (OECD, 2016) ➤ Possibilidade de acessar fonte diferente de financiamento de atividade de impacto social 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Profissionalização (aumento de capacidade institucional) ➤ Aumento da capacidade de financiamento ➤ Ampliação da base de atendimento ➤ Possibilidade de replicação de ações de comprovada eficácia ➤ Ganho de eficiência
Mercado	Indivíduo
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Melhor imagem e publicidade (OECD, 2016) ➤ Fomento do desenvolvimento do ambiente social ➤ Ampliação da rede de consumidores (demanda) ➤ Criação de valor ➤ Retorno financeiro (benefícios fiscais) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Participação efetiva na produção de políticas públicas sociais (fomento e incentivo à participação popular na Administração pública) ➤ Colaboração na criação de valores públicos ➤ Acesso a serviços de relevância pública de maior qualidade ➤ Melhoria de aspecto social desfavorável

Fonte: elaboração própria.

Essas vantagens são consideradas iniciais porquanto as motivações dos atores podem variar através do tempo, para cada um dos envolvidos (OECD, 2016). A escassez de recursos públicos pode variar conforme as circunstâncias, impulsionando, ou não, a adoção do modelo SIB. Da perspectiva das entidades sem finalidades econômicas, o risco de envolver-se com ações governamentais pode variar conforme a reputação do governo e da própria entidade. Sob o prisma do mercado, a adoção recorrente (*mainstream*) do SIB eliminaria o caráter inovador do modelo, podendo torná-lo menos interessante (“vulgarização”). De qualquer sorte, é sabido que os atores têm diferentes interesses e incentivos para participar desse modelo, o que sobleva a importância de alinhamento e coordenação entre os atores para entrega de serviços de relevância pública de modo eficiente e eficaz.

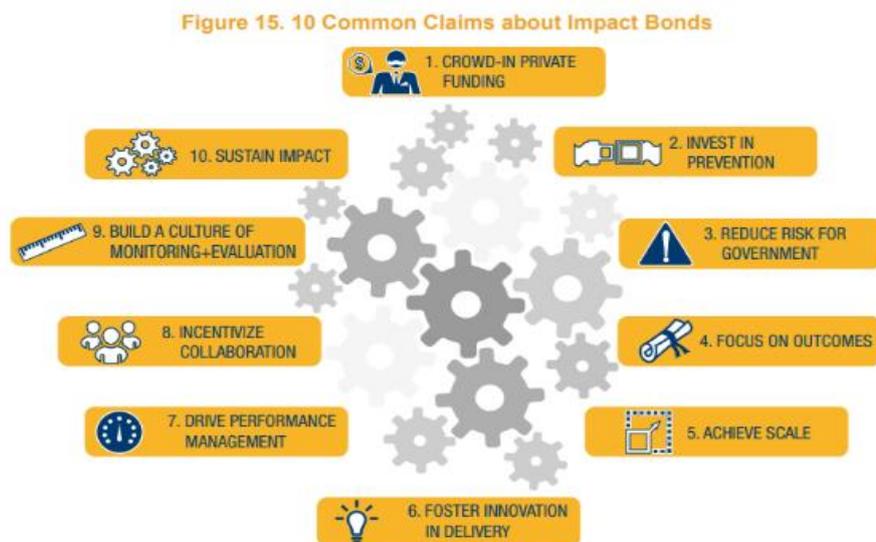
A literatura nacional, debruçando-se sobre os exemplos alienígenas e considerando as tentativas de adaptação do modelo a economias menos desenvolvidas na América Latina, enumera como vantagens da adoção do CIS: a transferência do risco do insucesso da intervenção social, a identificação de métricas objetivas e consistentes, a quantificação da economia para o erário, o incentivo à mudança de realidade social de forma positiva, a adaptação do foco do investimento que deixa de ser o destinatário e passa a ser o indicador

social, a disseminação da cultura de avaliação e do monitoramento de intervenções sociais (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAUJO, 2018).

A literatura internacional, mais precisamente de países desenvolvidos, possui diversos exemplos e experimentações de aplicação do modelo SIB, valendo destacar dois estudos comparativos que analisaram SIBs executados e em curso.

Gustaffson-Wright (2015) principia por identificar as maiores diferenças entre o SIB e outras parcerias em áreas sociais, destacando que, no modelo inovador, o financiamento é obtido antes de os resultados serem alcançados. Esses resultados relacionam-se aos impactos e não aos produtos, há preponderância da entrega de serviços sociais e humanos, em oposição à tradicional entrega de infraestrutura física. Além disso, e diferente do que ocorre em programas de pagamento por resultados utilizados pelo Banco Mundial (“World Bank”), o SIB traz, para a área social, “o rigor e o gerenciamento de performance dirigidos a resultados” do setor privado. Ao analisar 38 contratos de impacto social à época existentes, Gustaffson-Wright (2015) aponta quatro estágios comuns de desenvolvimento de um SIB, observados de forma consistente em seu estudo, a despeito de cada contratação possuir peculiaridades próprias. Esses estágios são: estudo de viabilidade, estruturação, implementação e, por fim, avaliação e pagamento. Relevante destacar, do estudo citado, os dez incentivos comuns que justificam a adoção de SIB, representados na figura abaixo.

Figura 3 - Vantagens comumente atribuídas ao modelo SIB



Fonte: Gustaffson-Wright, 2015.

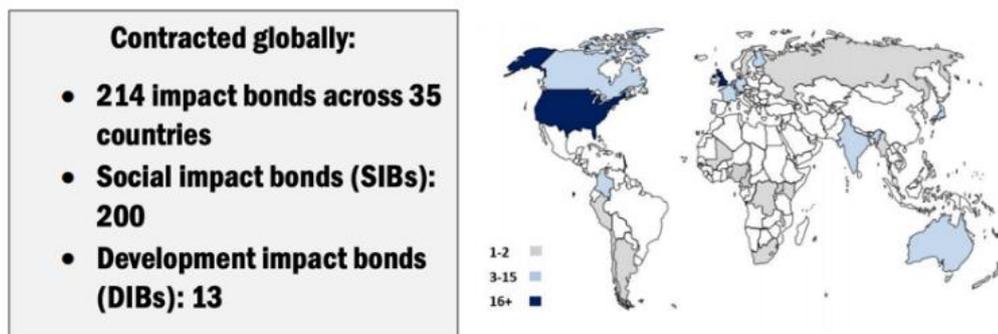
Os incentivos identificados nesse estudo estrangeiro podem ser resumidos da seguinte forma:

1. Conjugação de investimento privado, estimulando que aos recursos privados já investidos em serviços sociais sejam agregados recursos de atores privados entrantes no setor;
2. Prioridade à prevenção: a fim de alcançar resultados positivos, as ações e projetos tendem a priorizar serviços preventivos com potencial para reduzir ou eliminar resultados sociais negativos ou com altos custos de remediação;
3. Redução de risco para governos: o poder público somente desembolsará recursos financeiros se os resultados positivos contratados forem verificados. Além disso, o risco da inovação e o risco de escala de projetos pilotos também seriam carreados aos demais atores;
4. Mudança de foco para resultados: além de trazer ao lume a relevância de resultados em detrimento de produtos, SIB faz com que seja considerada a efetividade das ações;
5. Possibilidade de ganho de escala: ao permitir atuação em rede de atores que usualmente atuam em silos, o SIB permite que os prestadores de serviço que em regra operam em pequena ou média escala por falta de recursos ou deficiência de capacidade operacional, ampliem sua atuação;
6. Inovação na entrega de resultados: a inovação abrange a forma de entregar serviços desde o início da intervenção e a adaptabilidade do processo inovador no tempo, considerando o contexto da intervenção. Para caracterizar-se como inovadora, a entrega de serviço deve considerar se a intervenção nunca foi implementada, se nunca foi implementada junto a uma determinada população, em um contexto particular, por um determinado prestador de serviço, em uma determinada área geográfica, ou de forma combinada com outras intervenções;
7. Gerenciamento de performance: o foco em performance estimula a criação de sistema de controle da atuação do prestador de serviço de modo a não desviar seus esforços do caminho desenhado para alcançar resultados;
8. Estímulo à colaboração: o alinhamento de interesses estimula a atuação colaborativa de diversos atores, incentivados a dirigir seus próprios esforços para uma finalidade comum, qual seja, o atingimento dos resultados positivos;
9. Criação de cultura de monitoramento e avaliação: SIB estimula o interesse e fomenta o desenvolvimento da atividade de monitoramento e avaliação, comumente desprezada na entrega de produtos em que o foco permanece no procedimento;
10. Impacto sustentável: resultados sociais positivos criados por meio da estrutura colaborativa do SIB são duráveis.

O estudo de 2015 (GUSTAFFSON-WRIGHT, 2015) apurou que, dentre as vantagens acima listadas, a possibilidade de ganho em escala não se verifica em todos os casos, bem como que a capacidade de inovação atribuída ao SIB é questionável, já que “nenhuma intervenção nunca havia sido antes usada”, considerando os 38 SIBs examinados. Por fim, o estudo não comprovou a sustentabilidade do impacto gerado por SIBs, por se mostrar ainda prematura essa avaliação.

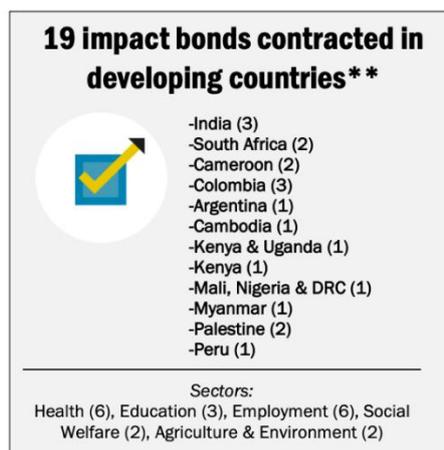
Sob outra ótica, chama atenção a discrepância entre o número de SIBs celebrados na Europa Ocidental, Estados Unidos e Austrália, e o número de contratos desse tipo mapeado na América Latina, África e Índia, conforme figuras abaixo.

Figura 4 - Número de SIBs ou DIBs contratados no mundo (até junho de 2021)



Fonte: Brookings Institution Global Impact Bond Database (<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/01/Global-Impact-Bonds-Snapshot-June-2021.pdf>).

Figura 5 - Número de SIBs contratados em países em desenvolvimento (até junho de 2021)



Fonte: Brookings Institution Global Impact Bond Database (<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/01/Global-Impact-Bonds-Snapshot-June-2021.pdf>).

Com esse enfoque, levantamento datado de setembro de 2017 examinou a utilização de SIBs em países em desenvolvimento (GUSTAFSSON-WRIGHT; BOGGILD-JONES; SEGELL, 2017). Os autores atribuíram possíveis dificuldades de implementação do modelo

naquelas localidades ao maior risco envolvido em países de baixa e média renda, a exigir maior apetite de investidores para financiar ações e projetos de cunho social. Citam, como exemplo, a África do Sul, em que dois contratos de impacto social foram estruturados para serem financiados por fundos de investimento.

De acordo com Gustafsson-Wright, Boggild-Jones e Segell (2017), em países em desenvolvimento, o público-alvo dos SIBs mapeados são pessoas ou grupos vulneráveis, marginalizados ou de baixa renda, além de mulheres e crianças. Essas contratações foram mapeadas em Camarões, Colômbia, Índia, Moçambique, Peru, África do Sul, Tajiquistão e Uganda. Em regra, os contratos têm duração breve e os investidores, em sua maioria, são entidades filantrópicas ou instituição financeira intergovernamental, bilateral ou multilateral. Os autores identificaram dificuldades, nos países em desenvolvimento examinados, em definir com clareza o desafio que poderia ser solucionado por meio de SIB, ou ainda se o modelo seria o melhor instrumento disponível para lidar com o desafio encontrado.

Críticos mais céticos em relação às vantagens do modelo SIB – e autores da expressão que intitula este tópico (MCHUGH et al., 2015) – enfatizam o alto risco de o modelo prejudicar os mais vulneráveis.

Afora questões ideológicas relacionadas ao argumento da “privatização” de serviços sociais, McHugh et al. (2013) objetivamente indicam como desvantagens do modelo:

1. *Creaming e parking*: os mais vulneráveis ficariam estacionados e negligenciados (*parking*) em razão das dificuldades, alto custo e longo prazo necessários para medir impacto positivo, ao passo que intervenções destinadas ao público-alvo de menor vulnerabilidade (*cream*) são menos complexas, por contarem com maior chance de o beneficiário colaborar com suas próprias habilidades para o atingimento das metas ajustadas;

2. Oligopólio (*shadow state*): maiores contratos de impacto social seriam celebrados com grandes corporações com recursos financeiros suficientes para um fluxo de caixa de desembolso mais elevado nas primeiras etapas da contratação;

3. Modificação de missão: entidades sociais teriam que crescer ou se juntar umas às outras para fazer frente à pressão pelo ganho de escala, o que poderia representar uma alteração da sua missão, já que, em sua maioria, são criadas para atender necessidades localizadas ou específicas, em comunidades determinadas, impactando a individualização de sua atuação;

4. Governança: a estrutura SIB dissipa a responsabilidade governamental, transferindo a governança do serviço de impacto social para o intermediário, impondo obstáculo à *accountability* pública e democrática;

5. Fronteira entre público e privado: o discurso orientado ao mercado (para incentivar a celebração e SIB) leva à questão moral atinente ao papel que empresas comerciais devem ter em relação a problemas sociais, porquanto sua maior participação nesse setor pode reduzir a autonomia e a independência do terceiro setor, expondo a provisão de serviços sociais ao público à lógica do mercado (*marketizing*).

Arena et al. (2016) observam que a difusão do modelo SIB é lenta, se considerada a empolgação inicial a partir das vantagens dessa estrutura de contratação. Essa lentidão é atribuída, pelos autores, a dois fatores alternativos: SIBs ainda estão em curva ascendente de implementação ou SIBs constituem, na realidade, estruturas de pequena escala cuja adoção é limitada pelas restrições e receios de administradores públicos. De acordo com a pesquisa elaborada, Arena et al. (2016) sinalizam que a ampla difusão de SIBs é prejudicada pela ausência de um desenho único com características essenciais, o que dificulta, inclusive, a definição do escopo do modelo⁴.

A despeito das poucas experiências na formulação e implementação da estrutura de SIBs, alguns elementos comuns do modelo podem ser apontados:

First, SIB experiences rarely finance a new program whose innovation stands in creating an integrated supply chain of service providers with different core competencies or in opening collaborative opportunities between public and private professionals, besides the intervention strategy. Second, the shift of focus on the achievement of outcomes, rather than on the means to attain these, is hindered when SIB's contract involves a specific and well-defined intervention. The benefit for service providers and public sector of dealing with a flexible intervention that at the same time ensures a greater level of efficiency and effectiveness disappears. Third, the number of cases where private investors do not borne the entire risk of the intervention are many; in so far as, nonprofit sector organizations, such as foundations, or the State will intervene to back the private capital, the hope to engage mainstream investors in the social impact investment market remains remote (ARENA et al., 2016).

Como se vê, em se tratando de procedimento diferente do até então praticado, a simples identificação do modelo pode gerar controvérsias.

Fraser et al (2018) identificaram diferentes narrativas teóricas para embasar o SIB. A conjugação do caráter gerencial da Administração pública com teorias de empreendedorismo social destaca SIB como modelo *win-win*, particularmente no cenário de austeridade fiscal

⁴ “The review of SIB experiences, in fact, has pointed out different levels of coherence with the reference model, with the majority of SIBs being only partially or marginally compliant with the SIB prototype. Furthermore, also within each analyzed group, relevant differences have emerged in relationship to different design dimensions and only SIBs belonging to the marginally compliance group are actually converging toward a common structure.”. (ARENA et al., 2016)

decorrente da crise de 2008, sem olvidar de uma terceira corrente, mais cautelosa – que os autores (FRASER et al, 2018) constataram prevalecer na literatura acadêmica – ponderando os aspectos relacionados à geração de valor, mensuração de resultados e avaliação de riscos. Por isso, o estudo recomenda uma análise realista, *ex ante*, dos potenciais benefícios e prejuízos que podem advir de SIB, em cada caso concreto:

To date, across all active SIBs, there has been very little rigorous counterfactual comparison of SIB versus alternative methods of finance to deliver the same service to the same type of users and thus a lack of evidence of costs and benefits compared with the alternative approach to procurement [...]. There is a need for careful *ex ante* consideration of the complex balance of risks, drawbacks and benefits in each case, and far more empirical studies *ex post* (FRASER et al., 2018).

Nota-se, assim, a controvérsia no entorno de SIBs. Há, na literatura, quem aponte a relevância e o caráter inovador do modelo, como Fonseca, Vasconcellos e Araujo (2018). De outro lado, há quem questione o risco social envolvido, especialmente para o terceiro setor, destacando-se McHugh et al. (2015). No entanto, o balanço parece ser positivo e, a modalidade de parceria, apesar da controvérsia instalada, ainda pode ser considerada promissora, inclusive porque se apresenta, desde 2010 em número crescente, tendo sido mapeadas modalidades dessa contratualização de resultados sociais na América Latina.

Como resumido por Gustaffson-Wright (2015), há indícios de que a modificação do formato de provisão, com recursos públicos, de serviços de relevância pública, merece ser incentivada, notadamente em contextos complexos e incertos.

Motivado pela expansão de propostas diferenciadas para tratamento de questões sociais complexas, e incentivado por organismos multilaterais, o Brasil não ficou alheio ao movimento e buscou entender o novo modelo, como será visto a seguir.

2.3 SOCIAL IMPACT BOND NO BRASIL

A partir da apresentação do modelo SIB, possível inferir que se trata de proposta aparentemente adequada ao contexto brasileiro, sobretudo para tratamento de temas complexos como as políticas públicas sociais.

Isso porque, como visto, projetos de impacto social aludem a atividades desenvolvidas com vistas à entrega de um produto ou serviço apto a transformar, positivamente, a realidade tratada. O resultado deve, assim, provocar melhorias de ordem pessoal e social, em favor de indivíduos, reduzindo desigualdades sociais ou habilitando a sustentável inserção social dos

indivíduos na comunidade a que pertence. A característica de buscar resultados de curto prazo, ademais, é compatível com projetos que se tratam de uma espécie de experimento, permitindo a respectiva ampliação ou generalização, caso bem sucedido.

É sabido que o governo nacional tem alcance limitado para relacionar-se direta e efetivamente com indivíduos em situação de vulnerabilidade. Governos locais, mais próximos da população, têm maior conhecimento e acesso à informação atinente aos indivíduos, o que viabiliza maior capacidade decisória de avaliação de tempo/oportunidade, bem como de viabilidade de execução de algumas atividades, considerando aspectos econômicos, sociais e, inclusive, culturais locais.

Ademais, há situações nas quais os indivíduos espontaneamente se organizam para transformar sua realidade, o que pode tornar indesejável a intervenção do poder público. Sob o prisma da economia, a intervenção do poder público no domínio social justifica-se como forma de incentivar ou desempenhar relevante papel coletivo (Marques Neto, 2015) e para assegurar “a eficiência na alocação de recursos e a igualdade na distribuição de renda e recursos” (CAVALIERI; PAZELLO, 2004).

Noutro giro, sem olvidar da característica essencialmente instrumental do Direito, a participação do setor privado/econômico em projetos de impacto social, de modo coordenado com o setor público, é desejável, especialmente em razão do potencial de parcerias para modificar realidades sociais complexas com escassez de recursos e grandes carências atuais (MARQUES NETO, 2015). Uma singela e simplista análise de custo-benefício, portanto, induz supor que futuras parcerias de caráter social, abrangendo os setores econômicos, as entidades sem fins econômicos e o poder público são promissoras.

O artigo 6º da Constituição da República estabelece que educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados são direitos sociais.

Nesse contexto normativo, gastos públicos na área social deveriam dirigir-se preferencialmente a garantia desses direitos. No Brasil, a forma de tributação e respectiva repartição de receitas entre entes federativos, somada ao dever de universalização de direitos sociais, com pequena margem para gastos discricionários, são comumente apontadas como responsáveis pelos gastos públicos na área social sem maiores preocupações com efetividade e eficiência (OLIVEIRA, 1998). Com efeito, alguns investimentos sociais carecem de controle de resultado, embora isso não signifique que todo gasto público seja desarrazoado ou ineficiente. No entanto, a moldura constitucional normativa tende a excluir os investimentos de impacto social das prioridades das agendas públicas. Vale lembrar que a Constituição da

República obriga o poder público a aplicar, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em saúde, percentuais fixos da receita tributária auferida, reforçando o foco nos insumos, sem imposição de verificação quanto aos produtos ou resultados dessas aplicações.

Apesar da extensão da Constituição da República (mais de 350 artigos, mais 99 emendas, desde 1998, e muitas referências a direitos sociais), nota-se que em situações de constrição financeira, as decisões de governo tendem a priorizar apenas o preenchimento do requisito numérico das despesas obrigatórias em saúde e educação.

São poucos os incentivos constitucionais aos gestores para investimentos de impacto social, o que não equivale dizer que sejam inexistentes. O texto constitucional determina que necessidades inadiáveis da comunidade precisam ser efetivamente atendidas⁵. Assim é que a teoria da Administração pública gerencial pode ser revisitada para garantir que impacto social positivo resulte de políticas públicas formuladas e implementadas de acordo com um diferente modelo de interação público-privada, permitindo lidar com temas complexos, com otimização de gastos públicos.

Parcerias público-privadas são bastante comuns no Brasil. Atualmente, a maior parte das parcerias destinadas à provisão de serviços de relevância pública é formalizada entre o poder público e organizações da sociedade civil sem fins econômicos, apesar da inexistência de norma que vede esse tipo de parceria entre o setor público e organizações com fins econômicos.

Sem vedação legal, num contexto de austeridade fiscal, altos níveis de desemprego e desigualdade social parecem compor um cenário favorável à implementação de SIB. Entretanto, essa agenda não decolou em países em desenvolvimento, tampouco no Brasil, a despeito de existirem muitos exemplos de bem-sucedidas parcerias público-privadas no setor de infraestrutura.

Na área social, todavia, o controle de processos ainda supera, em relevância e preocupação, o controle de resultado e avaliação. Ademais, a viabilidade de auferir resultado econômico a partir de investimentos sociais ainda é tabu.

Haveria, assim, espaço para atuação conjunta entre poder público, terceiro setor e mercado, com efetiva participação dos indivíduos, como o modelo SIB propõe, no Brasil.

No entanto, os objetivos e produtos esperados de uma parceria público-privada em infraestrutura são predeterminados pelo poder público, a solução para alcançar o resultado

⁵ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

esperado está delineada e o parceiro privado deve entregar a solução como contratado, sendo remunerado por isso. Sob outro prisma, em áreas sociais, a solução não é dada previamente, há dificuldades na própria identificação do problema (PETERS, 2010), as atividades não são totalmente especificadas e os recursos financeiros são limitados.

Trazer organizações com fins econômicos para investir no contexto social tem a vantagem de expor esse setor à realidade complexa e contar com sua experiência para atingir metas, cuidando para não transformar uma questão social em simples problema de mercado. Questões sociais não podem ser confundidas com falhas de mercado. E, como se nota, a emergência do modelo SIB indica que o poder público, em alguma medida, enfrenta dificuldades para solucionar ou amenizar questões sociais complexas que requerem alto grau de inovação e experimentação. Essa, aliás, é uma das premissas que legitimam o poder público a buscar instrumentos diferenciados aptos a superar essa falha.

Embora não seja o foco deste trabalho, a título de contextualização, vale citar que, no âmbito federal, o Governo não ignorou a existência dos SIB e, na tentativa de implementar o modelo no Brasil, a Presidência da República, por meio do Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro de 2017, instituiu a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e criou o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto – Enimpacto, com a finalidade de articular órgãos e entidades da Administração pública federal, do setor privado e da sociedade civil, na promoção de um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e negócios de impacto.

De acordo com o regulamento federal, editado no Governo Michel Temer, negócios de impacto são “empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável”. Investimentos de impacto, de seu turno, são definidos no regulamento como “mobilização de capital público ou privado para negócios de impacto”.

O Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto era composto por dez representantes do setor privado e de organizações da sociedade civil, e dezesseis membros representantes de órgãos e entidades federais, nomeados pela Portaria MDIC 252, de 6.2.2018, a qual lhes atribuiu mandato de dois anos, admitida uma recondução, aos membros

representantes da sociedade civil⁶. Segundo consta do sítio oficial da Estratégia Enimpecto⁷, o comitê realizou cinco reuniões.

Esse grupo, em contato com a área técnica da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, entendeu pertinente apresentar um anteprojeto de lei específico para regulamentar a contratação de impacto social no Brasil, como forma de conferir maior segurança jurídica às contratações futuras, com o que se esperava atrair mais interessados em financiar políticas públicas sociais, além de evitar revezes como aquele que abateu o CIS paulista na área da educação.

Antes que o grupo chegasse a uma minuta de anteprojeto, o Senador Tasso Jereissati apresentou o Projeto de Lei n. 338, de 2018, que dispõe sobre o Contrato de Impacto Social, atualmente em trâmite no Senado Federal, na Comissão de Constituição e Justiça, sob relatoria do Senador Antônio Anastasia.

Esse projeto pretende definir o CIS como:

[...] acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos.

O projeto comporta algumas críticas, mas não deixa de ser um relevante indicador do potencial do CIS no Brasil. O grupo Enimpecto, então, apresentou, por meio de parlamentar, substitutivo ao PLS 338/2018, em análise no Senado Federal, com os aprimoramentos que entendeu necessários para aproximar CIS e SIB.

No início do mandato do Presidente Jair Bolsonaro, o grupo Enimpecto parecia ter sido esvaziado até que, no segundo semestre de 2019, o Governo Federal publicou minuta de termo de referência de contrato de impacto social, submetendo a consulta popular a proposta de contratação de prestação de serviço de “qualificação profissional para 1000 (mil) jovens” de 18 a 24 anos de idade, em situação de vulnerabilidade social, em regiões a serem selecionadas pela futura contratada, com o objetivo de “empregabilidade de jovens em situação de vulnerabilidade social, em quantidade igual ou superior a 30% em comparação ao grupo de

⁶ Vale registrar que esses membros pertencem às entidades seguintes: Grupo de Institutos Fundações e Empresas – GIFE; Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores – ANPROTEC; Associação Brasileira de Venture Capital e Private Equity – ABVCAP; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; Instituto Anjos do Brasil; Confederação Nacional da Indústria – CNI; Força Tarefa de Finanças Sociais; Sistema B e Pipe Social.

⁷ <http://www.mdic.gov.br/index.php/inovacao/enimpecto>. Acesso em 29 de junho de 2019.

controle”⁸. De acordo com a justificativa veiculada no termo de referência divulgado, a pretensão insere-se na política atual do Ministério da Economia, estando de acordo com as prioridades do Governo Federal, citando a Estratégia Enimpecto antes referida.

Assim como na primeira tentativa do estado de São Paulo, a ideia foi contratar, com fundamento na Lei Geral de Licitações e Contratos e mediante licitação, entidade, com ou sem fins lucrativos, para prestação de serviços de caráter não contínuo (escopo definido).

Interessante anotar que, embora permita que a contratada selecione as regiões em que os serviços contratados serão executados, o termo de referência indica critérios que devem ser observados para essa escolha: vulnerabilidade social definida pelo registro do jovem no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), o jovem deve estar desempregado há pelo menos 60 dias, ou em busca do primeiro emprego, e deverá fazer parte de família cuja renda não seja superior a meio salário mínimo per capita. Os jovens deverão inscrever-se para participar do CIS e os integrantes do grupo de tratamento e do grupo de controle serão selecionados pelo avaliador independente, por meio de sorteio.

A execução dos serviços obedece a três etapas, divididas, sucessivamente, em desenvolvimento da metodologia (pesquisa de prospecção, conteúdo dos cursos e organização geral dos trabalhos), qualificação social e profissional do grupo de tratamento (o TR já especifica a carga horária mínima dos cursos e o conteúdo mínimo) e monitoramento e entrega do relatório final de avaliação quantitativa.

O objetivo é descrito como contratação e permanência em emprego com carteira assinada na mesma empresa e carga horária semanal mínima de 40 horas, por pelo menos 120 dias, durante o período de monitoramento (terceira etapa de execução dos serviços). A contratação deve ser em, no mínimo, dez empresas diferentes, nenhuma delas pertencentes ao mesmo grupo econômico ou com vínculo jurídico com a intermediária. Admite-se taxa de evasão dos cursos de qualificação profissional de 20% e, para efeitos de pagamento, mesmo que a contratada atinja o índice de empregabilidade exigido, haverá desconto proporcional ao percentual de jovens que evadiram até o limite de 20%. Acima desse percentual, a contratada deverá restituir 50% do custo relativo a cada aluno evadido.

O valor estimado da contratação é de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e, a meta, atingir empregabilidade de 30% superior no grupo de tratamento em relação ao grupo de controle, no prazo de vigência estimado em 24 meses.

⁸ Disponível em <http://www.economia.gov.br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/2019/contratacao-de-impacto-social-de-instituicao-privada-para-promocao-de-empregabilidade-de-jovens-via-qualificacao-profissional>. Acesso em 2 de agosto de 2019.

No Governo federal, o órgão responsável pelo contrato é a Subsecretaria de Capital Humano da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério da Economia.

O prazo para manifestação, por meio eletrônico, foi fixado entre 31 de julho e 14 de agosto de 2019.

Para os fins deste trabalho, interessante destacar que o Governo federal identificou como objetivos gerais do futuro CIS, juntamente com a promoção da empregabilidade de jovens vulneráveis a partir de sua qualificação profissional, as intenções de “potencializar os resultados obtidos com recursos públicos, proporcionando maior efetividade dos gastos” públicos, bem como “testar a eficácia de um contrato baseado em performance, que possibilite a contratação de instituições baseada em metas e resultados mensuráveis”, porque:

o modelo das políticas anteriores de qualificação profissional gastou significativos montantes de recursos públicos sem ter apresentado resultados satisfatórios em termos de empregabilidade. Uma nova estratégia nacional de qualificação deve avaliar as melhores práticas nacionais e internacionais em termos de impacto de seus modelos e procurar estabelecer conexões com o que existe de melhor mundialmente.

[...]

Uma nova estratégia de qualificação deve ter como ponto central o envolvimento das empresas em todo o fluxo da política, partindo de um mapeamento claro de qual tipo de trabalhador será necessário em qual localidade, para qual empresa, com que tipo de currículo e quando.

[...]

A alternativa aqui proposta pode ser um marco para que agentes públicos de diversos entes nacionais fomentem essa modalidade de investimento de impacto social no Brasil.

Entende-se que a presença de um primeiro contrato para essa operação seria importante, pois facilitaria o necessário rompimento da inércia sobre o instituto no país, aumentaria a credibilidade do Contrato de Impacto Social e ampliaria o alcance dos recursos públicos.

Por fim, esta primeira operação cumpriria uma importante função de publicidade do CIS, disseminando maior conhecimento, estabilidade e perspectivas para esta inovadora abordagem no Brasil.

Após a conclusão da consulta pública, em 25 de outubro de 2019, o Ministério da Economia publicou edital de pregão eletrônico (licitação – Pregão Eletrônico nº 8/2019 – UASG 170607) tendo por objeto “empregabilidade de jovens desempregados, em quantidade igual ou superior a 8% em comparação ao grupo de controle, por meio de qualificação profissional para 800 (oitocentos) jovens. De acordo com a informação constante do sítio oficial do Ministério da Economia⁹:

⁹ Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3973-governo-lanca-edital-para-qualificacao-de-800-desempregados-de-18-a-29-anos>>. Acesso em novembro de 2020.

O edital faz parte da nova política pública Emprega Mais e da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego, atribuindo ao setor privado papel determinante ao alinhamento entre oferta e demanda de qualificação profissional, em busca do aumento da produtividade e da empregabilidade.

O modelo de contratação foi desenvolvido em debates com instituições e setor privado. Foram realizados workshops e pesquisas com grupo focal, com contribuições de diversos parceiros, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Insper e Sitawi.

Contou também com subsídios da Estratégia Nacional de Negócios de Impacto (Enimpecto), que busca, entre outros objetivos, ampliar no Brasil o campo das finanças sociais.

Aludida licitação foi impugnada administrativamente e, em 1º de novembro de 2019, foi publicado no Diário Oficial da União, aviso de adiamento do pregão eletrônico.

Figura 6 - Decisão de adiamento da licitação para contratação de impacto social no âmbito federal



Fonte: Diário Oficial da União.

Não foi possível localizar maiores informações a respeito da paralisação ou prosseguimento dessa tentativa de implementação de contratação de impacto social em âmbito federal.

Ainda mais recentemente, o Governo federal enviou, ao Congresso Nacional, proposta de emenda à Constituição da República (PEC nº 32/2020), objetivando promover a intitulada reforma administrativa. Embora não pareça relacionar-se com o objeto do presente trabalho, a proposta citada propõe a inclusão do seguinte dispositivo na atual Constituição, no Capítulo VII – Da Administração Pública do Título III – Da Organização do Estado:

Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados,

para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais para a regulamentação dos instrumentos de cooperação a que se refere o caput.

§ 2º Até que seja editada a lei federal a que se refere o § 1º, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão a competência legislativa plena sobre a matéria.

§ 3º A superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende, naquilo que lhe for contrário, a eficácia da lei estadual, distrital ou municipal.

§ 4º A utilização de recursos humanos de que trata o caput não abrange as atividades privativas de cargos típicos de Estado. (NR)

Note-se que o dispositivo acima transcrito se refere a “instrumentos de cooperação”, sem defini-los. Uma vez que contratos de concessão de serviços públicos – comum ou patrocinada – bem como convênios e parcerias voluntárias já existem há muito tempo no Brasil (mesmo antes da Constituição de 1988), e sem olvidar que o legislador não se vale (ou não deveria se valer) de expressões inúteis, é possível inferir que esse novo dispositivo constitucional poderia significar, no âmbito jurídico, a constitucionalização de *Social Impact Bonds* no Brasil. Inclusive, aludido dispositivo, se incorporado ao texto constitucional, poderia vir a ser invocado como fundamento de validade da lei em que porventura vier a se tornar o já citado PLS 338/2018. Ressalve-se, no entanto, que a ausência de previsão constitucional expressa não constitui óbice, *per se*, para a celebração de ajustes diferenciados ou *sui generis* pela Administração pública, porquanto na atualidade consagra-se o princípio da juridicidade, como evolução do princípio da estrita legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República).

Ainda no cenário legislativo, mas subnacional, o Deputado Estadual Heni Ozi Cukier apresentou o projeto de lei nº 838/2019, que “dispõe sobre a celebração de contratos de impacto social no âmbito do estado de São Paulo”, seguindo linha bastante similar à do PLS 338/2018, do Senador Tasso Jereissati. Na Assembleia Legislativa do Estado, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em setembro de 2019, manifestou-se pela aprovação do projeto de lei.

Também se encontra em tramitação o projeto de lei nº 89/2019, de autoria do Deputado Estadual Bruno Caetano que, ao propor a disciplina “sobre o estímulo ao empreendedorismo especialmente aos novos modelos de negócio, denominados *startup(s)* e *scaleup(s)*, no âmbito do Estado de São Paulo”, dispõe:

Artigo 5º - A fim de efetivar os direitos das startups e scaleups, caberá ao Estado de São Paulo:

I - disponibilização, no Estado de São Paulo, de centros físicos de atendimento integrado às startups e scaleups, concentrando, em um único espaço, processo facilitador de abertura e fechamento de empresa, atendimento para registro de propriedade intelectual, orientação sobre participação em licitações públicas e em contratos de impacto social, fontes de financiamento, cursos de capacitação,

estruturação e reestruturação de atividade comercial, entre outros serviços inerentes às suas atividades empresariais.

[...]

VI - contratar, em matéria de interesse público, startups e scaleups, para a solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, inclusive por meio de contratos de impacto social, quando couber.

As proposições acima citadas sinalizam que o tema das parcerias de impacto social entre os setores público e o privado já está posto na agenda do Estado paulista, sendo objeto de discussão tanto na arena do Poder Executivo, como na do Poder Legislativo.

Não obstante, a leitura das manifestações técnicas produzidas por órgãos do Poder Executivo estadual em relação ao Projeto de Lei nº 838/2019, no Sistema de Acompanhamento Legislativo Estadual – SIALE¹⁰, indica ainda o desconhecimento do tema. Os documentos coligidos nesse cenário reportam que a Secretaria de Desenvolvimento Social¹¹ considerou o projeto salutar, recomendando tão somente que “o conceito ‘impacto social’ seja alterado por ‘impacto socioambiental’”. Já a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente¹², manifestando-se favoravelmente ao projeto, recomendou que fossem adequados os dispositivos do projeto à Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos), porque “se mostra indispensável que o Termo de Referência/Projeto Básico contenha o detalhamento adequado e suficiente para que as licitantes possam apresentar suas propostas de maneira isonômica”, bem como que fosse suprimida a referência ao “diálogo competitivo”, modalidade de licitação não prevista na legislação então em vigor. Nenhuma das duas manifestações técnicas aprofundou o exame do mérito da contratualização de impacto social, não se tendo identificado adequada compreensão da matéria, em especial da característica fundante dessa parceria, indicada no artigo 2º da propositura legislativa em tela:

Artigo 2º - O Contrato de Impacto Social – CIS tem por finalidade o atingimento de metas de relevante interesse social, baseado na remuneração de uma ou mais pessoas jurídicas de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, a fim de que se entreguem resultados previamente fixados pela administração pública e verificados e avaliados por agente independente.

De qualquer sorte, vale lembrar que a participação da sociedade civil organizada (Terceiro Setor) na provisão de serviços de relevância pública teve um salto, no Brasil, no

¹⁰ Instituído pelo Decreto nº 47.807, de 5 de maio de 2003, e atualmente regido pelo Decreto nº 62.106, de 15 de julho de 2016.

¹¹ Estado de São Paulo. Ofício SDS 706/2019/GS.

¹² Estado de São Paulo. Ofício SIMA/GAB/1339/2019.

Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e, em São Paulo, durante a gestão de Mario Covas (1995-2001) (SUNDFELD, 2014).

Historicamente, a edição de norma específica para disciplinar parcerias entre os setores público e privado não parece ter sido condicionante da viabilidade de celebração desses ajustes. Especificamente no que se refere às parcerias de impacto social, não é possível afirmar a existência de verdadeira lacuna legislativa que sustente a necessidade inexorável de edição de lei em sentido estrito para que a celebração de tais parcerias seja juridicamente possível.

De acordo com levantamentos realizados pela Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do Estado, em agosto de 2018, há 149 contratos de gestão (firmados com Organizações Sociais) em andamento no estado de São Paulo, notadamente nas áreas de saúde e cultura, alcançando o montante aproximado de R\$ 6 bilhões transferidos a essas entidades em cada exercício financeiro. Nas Pastas de Desenvolvimento Social e de Governo, em especial por meio do Fundo Social de São Paulo, há diversas parcerias voluntárias em execução, essas com fundamento no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014).

3 COPRODUÇÃO E INOVAÇÃO EM SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA

No capítulo anterior, foi apresentado o modelo SIB originalmente desenvolvido no Reino Unido e indicados o respectivo potencial para tratamento de questões sociais complexas em contexto de escassez de recursos públicos, e o interesse de governos nacional e subnacionais por experimentá-lo.

A seguir, passa-se à revisão da literatura atinente à provisão de serviços de relevância pública e, sem olvidar dos diferenciais da estrutura de um SIB, essa etapa metodológica examinou, também, a literatura existente a respeito da inovação no setor público.

Com isso, buscou-se analisar a compatibilidade do modelo com a organização e funcionamento da Administração pública brasileira, bem assim a existência de obstáculos à implementação de SIB em conformidade com as normas e a cultura jurídica nacionais.

3.1 COPRODUÇÃO EM SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA

Nesse tópico, a revisão da literatura sobre serviços públicos *lato sensu* buscou articular a perspectiva jurídica e as análises recentes no campo da gestão pública em torno do tema. De ambos os ângulos, as evoluções conceituais e factuais em curso nas últimas três décadas, em contexto internacional e brasileiro, são importantes para contextualizar o tratamento de problemas sociais complexos.

Sob o prisma jurídico, a partir do mapeamento de múltiplas formas de parceria e da diversificação de atores envolvidos, é possível afirmar que houve uma dissociação entre a atuação estatal frente a problemas públicos e o desempenho de atividade exclusiva do Estado.

A literatura em gestão pública, noutro giro, evidencia a importância da participação, em todas as etapas – desde a formulação até a implementação de políticas e serviços públicos –, do beneficiário, referida nos termos coprodução, *codesign*, entre outros, como requisito essencial para a qualidade da resposta aos problemas sociais contemporâneos.

De início, é importante trazer a lume o conceito de serviço público, que não é unívoco¹³, tendo se modificado ao longo do tempo, acompanhando a dinâmica social. Para os

¹³ “Esse instituto tem uma trajetória variante, ora gozando de prestígio elevado a ponto de ser considerado como pedra angular do Direito Administrativo, ora sendo tratado como uma ideia de difícil compreensão, destituída de relevância jurídica. Foi assim que o conceito de serviço público passou a adquirir um caráter mitológico, de conceito fugidio e nebuloso. Os ideais da Revolução Francesa, somados aos fundamentos teóricos das correntes sociológicas da época, influenciaram o repúdio à imagem de um Estado titular de poder não submetido ao Direito. Propagou-se a ideia de que o Estado moderno deveria existir, basicamente, para prestar serviços aos administrados” (JUSTEN, 2003).

propósitos deste trabalho, em linha com as mais recentes lições das ciências sociais, é vale diferenciar as noções de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica.

Ao estudar a evolução da noção de serviço público a partir do berço do Direito Administrativo, a França, Mônica Justen (2003) concluiu:

Não se pode ignorar que os serviços públicos considerados tanto sob o aspecto orgânico, sob a acepção material, quanto sob a acepção de regime jurídico, têm sofrido uma inquestionável transformação. [...]

O serviço público não é mais reconhecido pela titularidade pública do seu prestador, nem o regime jurídico a que submete é um indicador de que se está diante de tal instituto. Quem define quais são os serviços que se revestem de interesse público é o legislador que tem a opção de escolher não só o regime sob o qual se organizará a atividade, mas também se será desempenhado por um particular ou um ente público. Ganha força uma concepção material ou funcional, que faz reacender não somente a própria importância, mas a relevância da ideia de interesses públicos. [...]. Tem-se firmado a inovadora tese de que o serviço público pode ser prestado indiferentemente tanto por um ente público quanto privado, mas que não pode mudar de destinatário. Isso significa que o aspecto teleológico da atividade não mudou, não deve mudar, ainda que o cidadão, o indivíduo, seja denominado usuário, cliente ou consumidor.

Nessa mesma linha:

[...] as fronteiras do serviço público se encontram cercadas por uma nova margem de indeterminação; trata-se, com efeito, de saber quais são os bens essenciais que convém oferecer ao público em nome do imperativo de manutenção da coesão social e essa questão permanece permanentemente aberta. O perímetro dos serviços públicos torna-se, desse modo, mais fluido e mais instável: em todos os setores, uma partilha dos papéis com a iniciativa privada tende a se efetuar, e esse própria partilha é objeto de reavaliações permanentes. A linha de demarcação com o privado tende a perder ainda mais a sua precisão em vista de que a passagem a uma concepção funcional de serviço público autorize a sua assunção por operadores variados (CHEVALLIER, 2009).

Essa brevíssima digressão é pertinente para os fins desta pesquisa porquanto o papel que o Estado desempenha em uma determinada sociedade depende integralmente dos contextos socioeconômico, político e histórico em que inserido. Com efeito, a distinção entre público e privado, primordialmente tratada como axioma, evoluiu para se tornar incerta diante do “esfacelamento dos signos distintivos que marcam a especificidade do público” (CHEVALLIER, 2009), acarretando a desmitificação do monopólio do interesse público geral pelo Estado (CHEVALLIER, 2009).

No Brasil, também se notou a relativização da oposição entre atividades privadas e serviços públicos, “na medida em que vão se assemelhando, em muitos casos, as regulações incidentes sobre aquelas e sobre estes” (SUNDFELD, 2014). A rigor, não subsiste a divisão

orgânica ou subjetiva entre atividades públicas e atividades privadas conforme nítidas fronteiras, “sem zona híbrida, zona cinzenta ou zona de convergência entre o que compete ao próprio Estado e o que compete ordinariamente aos particulares” (MODESTO, 2007).

Portanto, a provisão de serviços ao público depende do desempenho do papel de estrategista pelo Estado, assim resumido por Chevallier (2009):

O tema do Estado estrategista é suportado pela constatação da mudança do contexto em que se desenvolve a ação pública; se o Estado dispõe de margens de manobras e de recursos que lhe permitem agir sobre o seu ambiente, ele não mais dispõe da faculdade de modelá-lo a seu bel prazer; pela construção de uma estratégia, ele procurará obter os melhores resultados possíveis, tomando em conta as influências externas. A figura do Estado estrategista postula, assim, uma relação de interdependência entre o Estado e seu ambiente: ela supõe a existência de um universo competitivo em que interagem uma série de atores, dotados de recursos desiguais; tornadas interativas, as estratégias doravante implantadas pelo Estado diferenciam-se fundamentalmente das estratégias voluntaristas desenvolvidas na era do Estado Providência, dentro do quadro das relações assimétricas mantidas com um ambiente domesticado.

A ideia de competição na provisão de serviços ao público deve ser, aqui, compreendida como a coexistência de diversos atores, ainda que seus interesses próprios sejam divergentes. Cuida-se, em verdade, de reconhecimento da ruptura do “modelo de soma zero e a adoção da classificação das atividades em três categorias fundamentais de atividade” (MODESTO, 2007).

Para os fins desta pesquisa, considerou-se serviços de impacto social ou serviços sociais aqueles “de relevância pública”, relacionados ao atendimento de necessidades inadiáveis do ser humano. Por isso, foi evitado o emprego da locução “serviço público”, com o que se esperou afastar possíveis equívocos interpretativos.

A noção de atuação estratégica e subsidiária do Estado na provisão de serviços de relevância pública parece ser adequada no atual contexto político, econômico e social brasileiro, eis que da pessoa política se exige uma atuação eficiente, vale dizer, “expedita, adequada e econômica, sem despender de forma desproporcional os recursos escassos da sociedade”, bem como legítima, ou seja, transparente e responsável “pelas suas escolhas substantivas, as quais devem refletir os anseios da sociedade” (JORDÃO, 2016).

Trazendo a evolução da noção de serviço ao público para o contexto brasileiro, nota-se que a provisão de serviços de relevância pública compreende a atuação coordenada entre os setores públicos e privados, conforme desenho abstratamente consagrado na Constituição da República e reconhecido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal:

[...] 2. Os setores de saúde (CF, art. 199, caput), educação (CF, art. 209, caput), cultura (CF, art. 215), desporto e lazer (CF, art. 217), ciência e tecnologia (CF, art. 218) e meio ambiente (CF, art. 225) configuram serviços públicos sociais, em relação aos quais a Constituição, ao mencionar que “são deveres do Estado e da Sociedade” e que são “livres à iniciativa privada”, permite a atuação, por direito próprio, dos particulares, sem que para tanto seja necessária a delegação pelo poder público, de forma que não incide, *in casu*, o art. 175, caput, da Constituição. 3. A atuação do poder público no domínio econômico e social pode ser viabilizada por intervenção direta ou indireta, disponibilizando utilidades materiais aos beneficiários, no primeiro caso, ou fazendo uso, no segundo caso, de seu instrumental jurídico para induzir que os particulares executem atividades de interesses públicos através da regulação, com coercitividade, ou através do fomento, pelo uso de incentivos e estímulos a comportamentos voluntários [...] (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2015).

Essa atuação coordenada, como se vê, não significa excluir a provisão de serviços sociais do plexo de competências do Estado brasileiro, assim como não lhe reserva o monopólio ou a exclusividade no desempenho da atividade. A rigor, essa possibilidade de atuação simultânea reflete a possibilidade de coprodução.

A possibilidade de atuação simultânea de diversos atores em conformidade com a realidade social contemporânea já havia sido observada pelas ciências sociais desde a década de 1990, sem afastar a competência estatal na matéria.

Em uníssono, ao tratar do tema da coprodução em políticas públicas, essa literatura parte das evidências registradas por Ostrom (1996), para quem a coprodução constitui um processo por meio do qual indivíduos que originalmente não integram uma determinada organização participam de processos, dessa organização, para fornecimento de bens ou serviços.

No contexto dos serviços públicos sociais, a coprodução pressupõe uma sinergia entre particular e poder público, de modo que aquele desempenha papel ativo na produção de bens e serviços públicos (Ostrom, 1996). Esse processo é permeado pela atuação de particulares que contribuem com informação específica e localizada, em conjunto com a atuação do Estado, que dispõe de recursos financeiros e conhecimento técnico. Ostrom (1996) ressaltou, também, a dificuldade para provisão eficiente de serviços sem a participação ativa dos respectivos beneficiários.

A partir dessa ideia, já nos anos 2000, a literatura voltou-se para o papel desempenhado pela sociedade civil organizada na prestação de serviços de interesse comum, genericamente denominada “terceiro setor” (BRANDSEN; PESTOFF, 2006). Há quem afirme que a partir dessa perspectiva surgiu a figura do “intermediário” entre o poder público e o cidadão (WATSON, 2014).

Ao examinar a coprodução de serviço público no âmbito de comunidades urbanas no hemisfério sul, Watson (2014) revisou a literatura a respeito de coprodução de baixo para cima, ou *bottom up*, notadamente aquela motivada por movimentos sociais. Essa literatura, a partir da análise de planejamento urbano, examina a coprodução sob o prisma do particular, diametralmente oposto ao ponto de vista do poder público. Em especial no hemisfério sul (*Global South*), em que predominam nações em desenvolvimento, Watson (2014) rememora que Joshi e Moore, em artigo publicado em 2004, sinalizaram a existência de coprodução institucionalizada, em que formas híbridas de parcerias público-privadas substituem o poder público na oferta de serviços de interesse comum, favorecendo o corte de custos em áreas sociais. Em qualquer cenário, a coprodução de serviços públicos está conectada à democracia, na medida em que pressupõe a possibilidade de indivíduos que não participam do poder público efetivamente colaborarem na oferta de serviço público (OSTROM, 1996).

Bovaird e Loeffler (2012) revendo posicionamento anterior de Bovaird (2007), definem coprodução de serviços públicos como uma alteração de serviços *para* o particular, passando a prestação de serviços *com* o particular, mantida a persecução do interesse público coletivo, e não apenas dos interesses dos destinatários do serviço público:

The public sector and citizens making better use of each other's assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency' (Governance International 2011). This again emphasizes reciprocity, but it is less firmly anchored to 'equality' in the relationship, and it directly focuses on the achievement of 'better outcomes' or 'lower costs', rather than simply services (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012).

Essa mais recente definição de coprodução foca em resultado, não no serviço efetivamente prestado, não pressupõe relacionamento de longo prazo entre o poder público e os particulares, mas contribuição direta e ativa de um indivíduo ou grupo de indivíduos que não integram a organização (BRANDSEN; HONINGH, 2015). Nesse cenário, além de constituir um relevante fator para contribuir para o bom resultado, o destinatário do serviço público possui melhor conhecimento a respeito da realidade a ser modificada, bem como interesse e disposição em contribuir, de modo eficaz e ativo, para o alcance do resultado positivo.

Há que se destacar, ainda, a diferença em entregar um produto ou um serviço intangível, como lembrado por Fledderus, Brandsen e Honingh (2015). A rigor, serviços não podem ser padronizados a exemplo de produtos tangíveis, inclusive porque na atividade de prestação de serviços não há uma clara separação entre produção e consumo. Essas etapas ocorrem em interação entre o usuário e o prestador de serviço, de forma interdependente.

Historicamente, a literatura sobre coprodução nos anos 2000 considerou as entidades do terceiro setor como intermediários essenciais, à vista da sua capacidade de mobilizar cidadãos, notadamente pós recessão global em 2008, que implicou corte no gasto público em diversos países.

A sociedade civil, organizada em associações sem fins econômicos dedicadas ao atendimento das necessidades inadiáveis da população, interpôs-se entre o setor público e o particular beneficiário, na oferta de serviços de interesse público, o que não significa dizer que exista uma efetiva substituição do Estado, tampouco afirmar que essa intermediação representou atuação incremental (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012).

Como lembram Alves e Costa (2020), a teoria da “falha de oferta”, em oposição às teorias de falha de mercado e falha de governo, destaca a existência de uma “demanda não atendida por bens públicos”. Vale dizer:

Os modelos teóricos mostrados anteriormente partem de uma premissa básica: a existência de organizações da sociedade civil depende, entre outras coisas, da ausência (ou ineficiência) de um Estado e de um mercado que atendam às necessidades das pessoas em termos econômicos. Ou seja, mercados e governos efetivos no atendimento às demandas da sociedade poderiam prescindir da existência de um setor privado sem fins lucrativos. Seguindo esta lógica, há teorias que compreendem a existência da Sociedade Civil (ou do terceiro setor) como uma forma residual da existência do Estado, ou como um elemento complementar na regulação da ordem capitalista (Abzug & Webb, 1999) (ALVES; COSTA, 2020).

A doutrina jurídica, nesse aspecto, consagrou o princípio da subsidiariedade, para legitimar a atuação do chamado terceiro setor, em paralelo à atuação do setor público, “colocando a instância privada a serviço do interesse geral, a partir, também, da ideia de solidariedade, que se funda, principalmente, na maior eficiência da ação social sobre a ação estatal junto a grupos menores” (ROCHA, 2006).

O caráter intermediário, portanto, refletiria a transferência de atribuições do Estado Provedor para o Estado Estrategista, como evidenciado por Chevallier (2009), concretizando a subsidiariedade como a devolução à sociedade organizada de atividades que não demandam, ordinariamente, tratamento estatal direto. É o que a doutrina juspublicista denomina “delegação social”, em que “o Poder Público retrai-se a uma atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas possam apresentar superiores condições de eficiência” (MOREIRA NETO, 2007).

Como se vê, não é afirmada a impossibilidade de o Estado atender uma demanda, mas a possibilidade dela ser atendida por particulares, o que não equivaleria a uma delegação formal

de competências ou atribuições do Estado para o particular, porque os serviços públicos sociais são “atividades consideradas essenciais ou prioritárias à comunidade, não titularizadas pelo Estado, cuja regularidade, acessibilidade e disciplina transcendem necessariamente à dimensão individual, obrigando o Poder Público a controlá-las, fiscalizá-la e incentivá-las de modo particularmente intenso” (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017).

Essa compreensão permite refutar a ideia de transferência de “fardo” do poder público para o setor privado, advertida por Peters e Pierre (2010) como arriscada, pelo potencial de converter organizações privadas em “quase-públicas, não apenas em termos de prestadora de serviços”, mas também se submetendo a noções de legalidade que acompanham o setor público¹⁴.

Em teoria, é na provisão de serviços públicos sociais, portanto, que a sinergia entre público e privado melhor pode contribuir para o tratamento de questões complexas, notadamente porque “as entidades privadas incumbidas da gestão de interesses públicos se beneficiarão não só da proximidade social com os segmentos da sociedade diretamente interessados numa solução concertada de problemas, como de uma maior riqueza de soluções, que é própria da interação participativa” (MOREIRA NETO, 2007).

Aludida sinergia é estimulada pela maior capilaridade, agilidade e legitimidade que, em tese, entidades sem fins econômicos possuem junto à sociedade, a despeito de limitações próprias que podem ser compensadas em eventuais parcerias com o setor público (ALVES; COSTA, 2020), destinadas à provisão de serviços de relevância social.

Na prática, contudo, Bovaird e Loeffler (2012) resumem a existência de barreiras de ordem cultural e sistêmica à ampliação da coprodução em serviços públicos e, via de consequência, ao aproveitamento dos benefícios potenciais da sinergia entre os atores públicos e privados envolvidos¹⁵.

¹⁴ Segundo os autores, “Another example of modern public-private partnerships is the Strategic Service Partnership (SSP), a partnership between a public and private organization created in order to transfer responsibility for the delivery of a public service from a public organization to a private one. This model is used to help transfer public services from the public sector. This places a significant burden on the private sector organization to perform quasi-public roles, not just in terms of service delivery but also in terms of shouldering the public ethos and notions of legality that come with such a transfer of responsibility.” (PETERS; PIERRE, 2010)

¹⁵ Essas barreiras decorrem de dificuldades de financiamento das ações, de constatação de evidências de ganho de valor para todos os atores envolvidos, bem como de desenvolvimento de habilidades profissionais necessárias para trabalhar diretamente com pessoas. Afora isso, há alto risco de aversão a políticas públicas sociais, por se considerar altamente imprevisível ou desconhecido o comportamento dos beneficiários que, na coprodução não são meramente usuários passivos de serviços públicos. Esse risco leva à relutância do poder público em perder o controle ou o status de autoridade. Nessa espiral, há poucas experiências concretas em coprodução de serviços públicos sociais que permitam aquilatar o potencial de cortar custos, produzir melhores resultados ou de construir capital social se aplicada em escala (BOVAIRD; LOEFFLER, 2014).

Releva lembrar que a coprodução pode se dar em diferentes etapas da provisão de serviços ao público, havendo tentativas de distinção em modalidades¹⁶, notadamente para identificar as fases do ciclo de políticas públicas em que a efetiva participação de atores externos ocorre.

Brandsen e Honingh (2015) listam quatro diferentes tipos de coprodução: a) coprodução na formulação e implementação de políticas públicas em etapas complementares e não essenciais do processo¹⁷, b) coprodução somente na implementação de políticas públicas, em etapas complementares não essenciais do processo¹⁸, c) coprodução na formulação e implementação de políticas públicas, em etapas essenciais do processo (*core services of an organization*)¹⁹, e d) coprodução na implementação de políticas públicas, em etapas essenciais do processo²⁰.

Voorberg, Bekkers e Tummers (2017), de seu turno, sustentaram a relevância da distinção entre três tipos de criação conjunta, a partir do grau de envolvimento do particular em inovação social. Nesse entendimento, voltado a conferir clareza conceitual à coprodução, os autores diferenciam a participação cidadã na implementação (*citizen as co-implementer*), na formulação (*citizen as co-designer*) e na formação da agenda, abrangendo propostas de formulação de políticas públicas (*citizen as initiator*). Assim, reservando o termo cocriação para o envolvimento de cidadãos nos dois últimos níveis mencionados (*co-designer* e *initiator*), Voorberg, Bekkers e Tummers (2017) consideram coprodução como o envolvimento de cidadãos na etapa de implementação de políticas públicas voltadas à oferta de serviços.

¹⁶ Em revisão da literatura, Voorberg, Bekkers e Tummers (2017) encontraram o termo cocriação e coprodução empregados como sinônimos, referindo ao envolvimento ativo de indivíduos (usuários) em diversos estágios do processo produtivo: “Co-creation refers to the active involvement of end-users in various stages of the production process (Pralhad & Ramaswamy, 2000; Vargo & Lusch, 2004). This is more specific than, for instance, the broad concept of participation, which could also refer to passive involvement. In the literature regarding active citizen involvement, the term co-production also occurs (Brandsen & Pestoff, 2006; Verschuere, Brandsen, & Pestoff, 2012). Since the concept co-creation and co-production seems to be related (Vargo & Lusch, 2004) or maybe even interchangeable (Gebauer et al 2010), adding the concept of co-production to our review can teach us important lessons about co-creation.”

¹⁷ “This happens, for instance, when parents help plan and organize extra-curricular activities like school excursions or design and plant a school garden. These activities are part of the professional organizations’ mission, but they do not directly involve citizens in the core activities of teaching.”

¹⁸ “Examples are students assisting the university in organizing welcome days or parents helping to prepare school plays: they are undoubtedly necessary and important, but they do not directly contribute to the core activity of teaching and they usually do not have the opportunity to design or redesign the events.”

¹⁹ “Examples are post-graduate training modules where entrants, together with instructors, define their own learning objectives and learning activities; participative building projects in which (future) tenants of a housing cooperative work with architects and builders in the design, construction and maintenance of their homes; or patients working with dietitians to modify their lifestyle.”

²⁰ “Examples are children’s education during which students follow strictly defined lessons, yet their input is still crucial to effective learning; or enforced services, such as mandatory employment reintegration. Alternatively, co-production may not be inherent, but deliberately included as part of the design.”

Nota-se, assim, que a efetiva participação do beneficiário na provisão de serviços de relevância pública pode ser caracterizada como coprodução em políticas públicas.

Não obstante a fase ou etapa de políticas públicas em que se dê a efetiva participação do particular beneficiário, a literatura internacional enumera evidências de que o particular participa ativamente se houver perspectiva de que sua atuação produzirá algum efeito (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012). Assim, embora alguma literatura sustente²¹ que criação e coprodução com participação social constituem um valor em si mesmo, nem sempre a coprodução será condição *sine qua non* de eficiência na provisão de serviços de relevância pública:

It [coprodução] is also likely to be particularly valuable where there is a need to trigger behaviour change towards prevention of future problems. However, it should not be seen as a panacea for all the problems which public agencies face. [...] Finally, the case studies explored here demonstrate that, while user and community co-production can achieve major improvements in outcomes and service quality and can produce major cost savings, it is not resource free. Initiating such approaches can involve substantial setup costs and supporting them effectively will usually involve a flow of public sector resources. Co-production may be ‘value for money’, but it usually cannot produce value without money (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012).

Essa última ressalva é particularmente relevante, inclusive porque “depois que um governo reconheceu a existência de um problema público e a necessidade de tomar um posicionamento a seu respeito, isto é, depois que o problema entrou na agenda formal do governo, espera-se que os *policy-makers* decidam-se por um curso de ação” (HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013), como será oportunamente analisado.

De qualquer ângulo que se analise a questão, portanto, evidencia-se que coprodução é um conceito ainda indeterminado, tanto na literatura estrangeira quanto nacional, absorvendo diversas perspectivas (LOTTA, 2017). Para os fins desta pesquisa, relevante delimitar, por ora, que a coprodução constitui um elemento essencial de parcerias público-privadas, notadamente na provisão de serviços de relevância pública, em que os destinatários do serviço participam ativamente da implementação da política pública, contribuindo efetivamente para o sucesso ou insucesso da atividade.

A coprodução, assim, não constitui característica essencial dos processos de estruturação e implementação de parcerias público-privadas em geral. No entanto,

²¹ Como lembrado e criticado por Voorberg, Bekkers e Tummers (2017) para quem a simples ampliação do espaço de participação social não é suficiente para assegurar efetiva coprodução em políticas públicas.

especificamente em parcerias impacto social, a coprodução revela-se um elemento determinante da respectiva implementação.

Sob outro prisma, a partir da evolução da noção de serviço público e à vista dos princípios da subsidiariedade e da eficiência, é possível afirmar que as parcerias público-privadas de impacto social pressupõem, para o sucesso de sua estruturação e implementação, a coprodução, caracterizada pelo efetivo engajamento dos parceiros e dos destinatários de serviços de relevância pública.

3.2 CONTRATUALIZAÇÃO E GOVERNANÇA NA PROVISÃO DE SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA

A coprodução também é tratada na literatura de modo imbricado com governança, porquanto a atuação do Estado, de modo coordenado com o setor privado pressupõe delimitação das atribuições e responsabilidades, em consonância com os princípios da transparência e amplo controle, interno e externo (*accountability*).

Nesse aspecto, Chevallier (2009) lembra que o procedimento contratual tem um exponencial avanço em sociedades contemporâneas em que há “passagem de um direito de comando a um direito repousando sobre o acordo de vontades”, desenvolvendo-se a “racionalidade cooperativa”²² e a “lógica da coordenação”:

Rompendo-se com a lógica tradicional da setorização, as políticas públicas são cada vez mais caracterizadas por uma exigência de transversalidade: a sua implantação supõe a intervenção de um conjunto de atores públicos, cuja cooperação será formalizada em um dispositivo contratual. A contratualização das relações entre o Estado e as coletividades territoriais foi, desse modo, um subproduto de uma descentralização que teve por efeito não somente dotar essas coletividades de uma autonomia de ação mais larga, mas também de a elas transferir atribuições ampliadas, a elas dando a possibilidade de construir verdadeiras ‘políticas’: [...].

Não há dúvidas de que a prévia estipulação de direitos, deveres e responsabilidades confere maior segurança no curso da execução das atividades e no desenvolvimento do relacionamento e interações entre partes. Confere, também, maior eficiência ao otimizar as ações e evitar destinação sobreposta de recursos financeiros, materiais ou humanos para uma mesma atividade. De outro lado, a delimitação prévia de responsabilidades entre diferentes

²² “O movimento de contratualização desborda largamente o domínio econômico para se estender aos diferentes campos de intervenção pública (ação social, meio ambiente, cultura...) (Conselho de Estado, 2008). Mais ainda, ele tende a ganhar a esfera das atividades tipicamente estatais [...]” (CHEVALLIER, 2009).

executores beneficia também o destinatário da ação, que dispõe de condições para criar expectativa realista, além de habilitar-se a avaliar os melhores momento e forma de efetivamente contribuir na produção do resultado esperado.

Nesse esteio, a contratualização *lato sensu*²³ não apenas amplia o espaço negocial e inibe a coerção pelo poder público, como também preserva a coesão da ação pública, retificando a “segmentação de estruturas estatais” e promovendo “uma organização mais complexa, fundada sobre o pluralismo e a diversidade, e implicando o recurso a dispositivos flexíveis de coordenação e de harmonização” (CHEVALLIER, 2009).

A formalização da relação entre os setores público e privado para coprodução de serviços ao público, portanto, pressupõe modelos de gestão que contemplem disciplina e flexibilidade de modo equilibrado e, principalmente, coordenado, afastando parcialmente estruturas hierarquizadas entre colaboradores:

Newer forms of co-production also serve to extend the range of institutional possibilities for ‘empowered participatory governance’ offered by Fung and Wright (2003) 10 years ago. Of their three principles of such governance, the first, practical orientation and addressing immediate needs, is centrally important for co-production. Their second principle, ‘bottom-up participation’ of ordinary citizens rather than a reliance on external experts, also fits well with co-production principles. Their third principle, ‘deliberative solution generation’ which involves participants listening to each other and generating group choices, is the arena in which new co-production processes have largely found important but not sufficient and often difficult to achieve situations of deep conflict” (WATSON, 2014).

Nesse ponto, releva destacar que parcerias são como processos biológicos simbióticos, em que dois ou mais organismos de espécies diferentes, voluntariamente, se agregam para obter benefícios em conjunto (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017).

Com efeito:

[...] parceiro não é fornecedor numa prestação de serviços, que é uma relação comercial episódica, na qual uma parte tem interesse de lucro e outra, de contraprestação de um serviço ou fornecimento de um bem. Parcerias se concretizam por meio de múltiplos instrumentos de ajuste baseados na convergência de interesses, segundo ritos e requisitos específicos de aproximação e seleção – enquanto prestação de serviços, por sua vez, concretiza-se por meio de contratos administrativos, regidos pela lei de licitações (FALCÃO-MARTINS *in* Fux; MODESTO; FALCÃO MARTINS, 2017).

²³ “Como tal, a contratualização aparece emblemática dessas novas técnicas de governança que são chamadas a tomar o lugar dos antigos métodos de governo, de tipo unilateral e coercitivo: a ação pública torna-se o produto de interações entre atores múltiplos, públicos e privados, quanto aos quais se procura conciliar as estratégias e harmonizar os interesses; o contrato é o meio de formalizar essa cooperação.” (CHEVALLIER, 2009)

Por isso, quando se menciona a contratualização *lato sensu*, quer-se referir aos ajustes formalizados entre diferentes pessoas físicas ou jurídicas, cujo conteúdo pode ser, a depender do objeto ajustado, de contrato ou de parceria²⁴.

A distinção entre essas duas figuras é essencial para compreensão não apenas do regime jurídico distinto aplicável a cada qual, mas também para assegurar que a execução ou implementação de cada uma das modalidades de contratualização se dê conforme estruturas compatíveis com o produto ou resultado final esperados.

Em princípio, consoante exposto anteriormente, parcerias sociais estão compreendidas na atividade de fomento do poder público (DI PIETRO, 2006), diferenciando-se profundamente da prestação de serviços. “Do ponto de vista conceitual, o fomento é a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais” (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017).

À vista do amplo leque de possibilidades de parcerias para provisão de serviços sociais ao público, estas abrangem “arranjos variados de colaboração duradoura, voluntária e estável, com manifesto acento no aspecto funcional ou finalístico” (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017).

No Brasil, parcerias entre o setor público e organizações, com ou sem finalidade econômica, são bastante comuns, destacando-se o setor de infraestrutura, em que a grande maioria dos investimentos atualmente existentes decorreu de contratação de obra, contratação de obra e operação ou contratação de operação e ampliação entre poder público e empresas privadas. Consolidou-se, ainda, no Brasil, a existência de agentes reguladores autônomos, as agências reguladoras, autarquias criadas por lei como *longa manus* do poder público, porém com autonomia para regular a atuação do Estado e do particular (delegatário de obra ou serviço público) que atua em nome do Estado, entre si ou com os usuários do bem ou serviço público delegado. O estado de São Paulo, desde a década de 1990, vale-se desse modelo de contratação para a operação de grande parte de suas rodovias.

Já na área social, as parcerias entre os setores público e privado foram impulsionadas também na década de 1990, porém em âmbito nacional, mediante estímulo do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que se mostrou pioneiro ao clarificar a possibilidade de

²⁴ “Haverá simples contratação, não parceria, quando ausente o interesse comum entre os partícipes, quando faltar complementariedade na capacidade de atuação das partes envolvidas ou destinação pública no vínculo estabelecido” (FUX; MODESTO; FALCÃO MARTINS, 2017).

atividades não exclusivas de Estado serem desempenhadas por particulares em colaboração. Dessa reforma, surgiram as Organizações Sociais e, depois, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, como entidades privadas, sem fins econômicos, qualificadas pelo poder público para com ele celebrar, respectivamente, contrato de gestão e termo de parceria.

Nos anos 2000, foi editado o marco legal das organizações da sociedade civil, Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para fomentar as parcerias em áreas sociais, prescindindo de qualificação prévia da entidade para atuar em conjunto com o poder público. Também nessa lei foi expressamente prevista, como diretriz do regime, a priorização do controle de resultado (artigo 6º, inciso II). Antes da lei em referência, parcerias entre os setores público e privado foram celebradas com fundamento na Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993), cujo artigo 116 trouxe linhas gerais sobre os convênios.

Caracterizem-se como contrato, convênio ou parceria, os arranjos entre público e privado devem ser minimamente estruturados, a fim de que se possa melhor dirigir a atuação dos parceiros para alcance do valor comum:

O valor compartilhado – referido no conceito genérico de parceria – não pode ser o interesse privativo de qualquer dos signatários do vínculo. Não há autêntica parceria no âmbito do direito público se o vínculo se destina a oferecer serviços, bens ou pessoal tendo como destinatário final apenas um dos sujeitos da parceria. As atividades envolvidas na parceria não podem ter como destinatário o próprio aparelho estatal ou interesses exclusivos do parceiro privado (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO MARTINS, 2017).

Conquanto pareça evidente a distinção prática e teórica entre contrato de prestação de serviço e parceria, tanto na literatura das ciências sociais quanto na doutrina jurídica²⁵, o tema ainda suscita discussões, inclusive no âmbito social. Exemplo dessa potencial confusão está cristalizado na legislação nacional que disciplina as parcerias do Estado com Organizações Sociais, a Lei federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e denomina contrato de gestão²⁶ o

²⁵ Clássica distinção entre contrato e convênio, na doutrina jurídica, foi cunhada por Hely Lopes Meirelles, em 1979 (*Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros), que aproximou a figura de convênio à de parcerias, notando que nesses ajustes sem contraposição de interesses, os signatários conjugam esforços próprios, em interação sinérgica para alcançar um resultado de interesse comum. Atualmente, e mais precisamente desde 2004, com a promulgação da Lei federal n. 11.079, o vocábulo parcerias é associado genericamente a todo tipo de relacionamento entre os setores público e privado, independentemente da existência de interesses contrapostos ou de interesses comuns. Nesse sentido: Di Pietro, M.S.Z. (2006). *Parcerias na Administração Pública*. 5ª ed, São Paulo: Atlas.

²⁶ “12. A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde,

instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, o qual tem por objeto a “formação de parceria entre as partes para fomento e execução”²⁷ de atividades “dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”²⁸.

O emprego de vocábulo sem a adequada precisão técnica em texto legislativo, contudo, pode ser superado na observação da estrutura fundante do relacionamento entre os parceiros para execução do objeto de interesse comum. Por isso, a governança, entendida como “conjunto de regras, instâncias e processos de direcionamento (planejamento, metas etc), controles (de resultado e procedimentais, auditoria) e incentivos (sistema de induzimentos e retribuições)” (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017), constitui elemento relevante na análise da contratualização de resultados sociais.

As regras que disciplinarão parcerias voltadas à provisão de serviços de relevância pública, orientando as interações entre os parceiros, devem ser adaptáveis a contextos plurais e, ao mesmo tempo, fragmentados, ambíguos e complexos, de modo a propor “escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatais da Administração Pública ortodoxa e intraorganizacional da nova gestão pública (com ênfase em eficiência e controle).” (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017²⁹). Daí emergir o paradigma da nova governança pública, no contexto da sociedade em rede, que reclama um Estado em rede:

De maneira geral, propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: i) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; ii) descentralização; iii) flexibilidade; iv) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; v) competitividade interna e externa; vi) direcionamento estratégico; vii) transparência e cobrança de resultados (*accountability*), viii) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; ix) separação da política de sua gestão; x) desenvolvimento de atividades gerenciais; xi) terceirização; xii) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; xiii) estruturas diferenciadas (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO MARTINS, 2017).

educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, abr. 2015, ADI 1923/DF).

²⁷ Brasil, Lei nº 9.637/1998, art. 5º.

²⁸ Brasil, Lei nº 9.637/1998, art. 1º.

²⁹ “[...] Vista desta perspectiva, a governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais (elementos típicos do paradigma burocrático ortodoxo), da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços e da melhoria do desempenho (elemento essencial da NGP). Dessa forma, a governança pública reposiciona e integra os paradigmas anteriores, agregando e enfatizando o caráter colaborativo e a geração de valor público como culminação da atuação pública. As quatro dimensões formam um composto de governança, não são estanques e em boa extensão se sobrepõem, como é próprio dos modelos heurísticos que se propõem a organizar as dimensões de um conceito.”

A nova governança pública é resposta e, ao mesmo tempo, produto da complexidade, pluralidade e fragmentação sociais, refletidas na implementação e políticas públicas no século XXI (OSBORNE, 2010).

Quadro 3 - Elementos característicos das Teorias da Administração Pública, Administração Gerencial e Nova Governança Pública

<i>Paradigm/key elements</i>	<i>Theoretical roots</i>	<i>Nature of the state</i>	<i>Focus</i>	<i>Emphasis</i>	<i>Resource allocation mechanism</i>	<i>Nature of the service system</i>	<i>Value base</i>
Public Administration	Political science and public policy	Unitary	The political system	Policy creation and implementation	Hierarchy	Closed	Public sector ethos
New Public Management	Rational/public choice theory and management studies	Regulatory	The organization	Management of organizational resources and performance	The market and classical or neo-classical contracts	Open rational	Efficacy of competition and the marketplace
New Public Governance	Institutional and network theory	Plural and pluralist	The organization in its environment	Negotiation of values, meaning and relationships	Networks and relational contracts	Open closed	Dispersed and contested

Fonte: Osborne, 2010.

A nova governança pública baseia-se na teoria das redes, estas últimas entendidas como formas de organização flexíveis, não hierarquizadas, permitindo interações ágeis entre os participantes e atitudes responsivas³⁰. Redes dependem de conexões, assim como as redes digitais conectam (unem e viabilizam comunicação interativa) pontos não necessariamente próximos (ou existentes) fisicamente. Sem a hierarquia tradicional de estruturas rígidas e piramidais, não há que falar em subordinação, daí porque as manifestações de vontade encontram menos limitações.

³⁰ “Em uma definição simples, uma rede é um conjunto de nós ou vértices (*nodes*) conectados por ligações ou arestas (*links*). [...] Os links podem ser de mão dupla ou não. Um link entre dois nós pode ser um link de entrada e de saída, ou apenas um deles. [...] Os nós apresentam graus (*degrees*) correspondentes ao número de arestas que chegam ou saem de um determinado vértice. Nós de alto grau são chamados *hubs*. Como os links podem ser apenas de entrada ou saída, ou ambos, os nós podem ter graus de entrada e graus de saída diferentes. Redes podem apresentar agrupamentos (*clustering*) em determinados pontos. Existe transitoriedade quando um nó é ligado a outro que, por sua vez, é ligado a um terceiro, permitindo uma conexão entre o primeiro e o terceiro [...]. Uma rede será mais ou menos resistente conforme a perda de um – ou alguns – nós ou links, seja determinante para o seu colapso ou, ao contrário, perdas localizadas sejam pouco relevantes para a manutenção da rede.” (FOLLONI, 2016)

A ausência de subordinação, ressalve-se, não equivale a inexistência de regras para interação³¹. Por isso, a conexão em rede não afasta a necessidade de governança³². Trata-se, no entanto, de um novo modelo de governança, desta feita colaborativo, social, democrático, participativo ou responsável (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017):

Governança colaborativa significa dizer que agentes públicos e privados (empresas e organizações não governamentais de distintos tipos, setores, escalas) formam redes de governança para coproduzir e cocriar (fazer com várias partes, inclusive e principalmente com o beneficiário) serviços, políticas e bens públicos nos mais distintos domínios temáticos. Nesse contexto, parcerias figuram como formas concretas de implantação de arranjos em rede, [...] (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO MARTINS, 2017).

Como lembrado anteriormente, a superação da fronteira estanque entre público e privado, o reconhecimento de que os serviços de relevância pública não constituem monopólio do setor público e a evolução social, para além de eliminar hierarquias e subordinação, devolvem a atores diferentes parcelas de decisões e ações que o modelo tradicional de governança burocrática preservava no centro político do poder público (PETERS *in* OSBORNE, 2010).

Como destaca Falcão-Martins, a “governança colaborativa é um fenômeno irresistível, porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um Estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas” (FALCÃO-MARTINS *in* FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017).

Peters (*in* OSBORNE, 2010) acrescenta que as reformas participativas destinadas a estimular a participação de particulares em políticas públicas evidenciam a relevância da adoção de regras claras:

[...] making decisions in the networks associated with governance is not as easy as it is sometimes assumed to be. Unlike formal institutions, most networks or other types of structures involving social actors in governing, do not have clear decision-rules. The implicit norms are to bargain to consensus, but that bargaining may produce decisions by the lowest common denominator (Scharpf 1998) unless there are other

³¹ Mesmo em sistemas complexos, alguma ordem emerge: “Organizações, sociedades, economias, são todos formados por muitas interações de partes heterogêneas e que não têm conhecimento desse todo. Espontaneamente, surge alguma ordem, alguma organização. Essa ordem social pode ser bastante razoável, mas também pode ser bastante injusta. Quando queremos ordená-la no sentido de determinados valores, o máximo que podemos fazer é colocar mais um elemento, mais ou menos forte, em interação. O que surgirá dessas interações, contudo, não é controlável, nem previsível. Isso é complexidade” (FOLLONI, 2016).

³² “A governança colaborativa, em particular, é a governança em rede em duplo sentido: um relacionado à atuação conjunta de múltiplas instituições (governamentais ou não); e outro relacionado às interações com a sociedade em rede.”

norms in place concerning checking one's self interest at the door. Without *ex ante* rules or strong informal norms, governance is likely to produce no decisions, or relatively poor quality decisions. While the advocates of network governance may be excessively optimistic about the self-organizing nature of those structures, they do seek to provide an alternative to hierarchical control.

Retoma-se, nesse ponto, a relevância da contratualização como procedimento de negociação e estabelecimento prévio da disciplina a ser aplicada em arranjos colaborativos formalizados entre diferentes atores, para alcance de um interesse de relevância pública comum.

Em especial, em governos digitais, possível notar a emergência de uma burocracia digital ou *screen level bureaucracy*, caracterizada pelo meio de relacionamento entre poder público e particular:

This means that the so-called screen level bureaucracy, in which the decision-making process by government officials has been routinized and where contacts with citizens are done by using computer screens, becomes one of the most difficult challenges for the public sector: managing this opportunity well will lead to significantly better public outcomes (e.g. from lowering transaction costs for business to preventing crime and diseases). However, when increased digitalisation is managed poorly, it can give rise to significant trust and legitimacy issues (from concerns over privacy to abuse of power and increased corruption). In essence, co-production of public services presupposes high levels of policy and administrative capacities from public sector organizations, and political trust and legitimacy of governments (European Commission, 2013).

No contexto de enfrentamento à pandemia de Covid-19 que alcançou as democracias ocidentais, esse formato de relacionamento para provisão de serviços públicos impulsionou a digitalização e, simultaneamente, provocou mudanças para ampliar o acesso de particulares aos meios digitais, igualmente. Além disso, estimulou fortemente o poder público a investir em tecnologia da informação e comunicação – TIC – e a capacitar a burocracia para desempenhar atividades essenciais de modo digital. Essa atuação digitalizada requer novos parâmetros de boas práticas e governança da informação – digital – preservando-se a privacidade e a segurança de dados e informações.

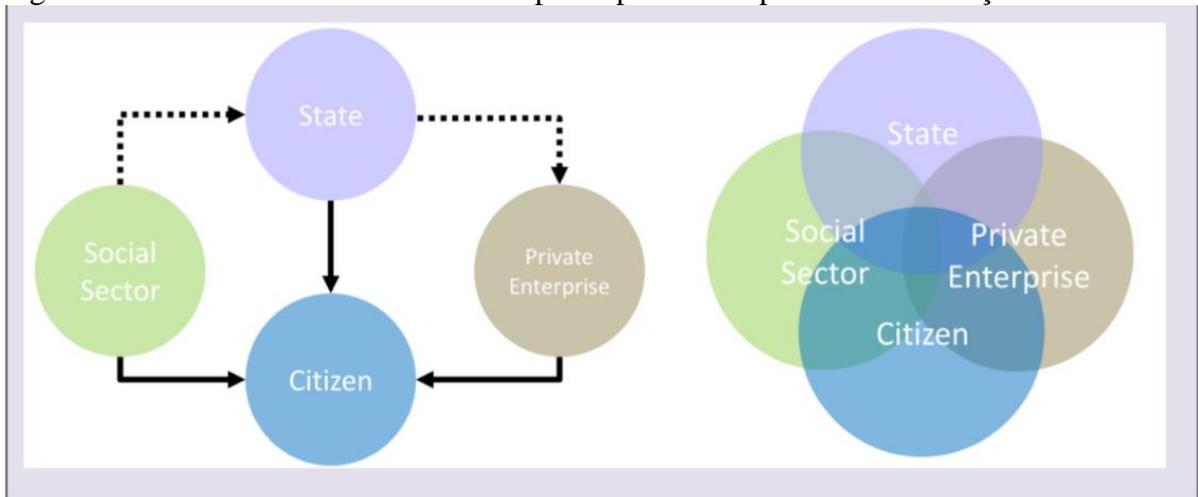
Os fatores que já foram indicados como gatilhos para incorporar a inovação no setor público podem estar configurados na atualidade de modo a abrir uma janela de oportunidade para promoção da inovação no setor público, conforme modelos de governança diferenciados:

Governments are faced with the gap in the affordability of delivering public services at existing levels, the need to tailor traditional service models more closely around the citizen, and the need to improve efficiency while contributing to economic growth and quality. Managing such complexity will depend on innovative models of service provision. New delivery models will be intrinsic to the public sector and to citizens to the extent that they allow better services to citizens. Collaboration is at the heart of

these new delivery models, harnessing the power of all parts of the economy to drive better outcomes. Hybrid organisations that combine elements of private, public, and social sectors will increasingly shape these new delivery models, reflecting the existing 'taxonomy' of actors in current society. Of course, some services will still be delivered with standard public organizations; public sector innovation simply recognizes that diversity in organisational models is increasing (European Commission, 2013).

Em linha com a ampliação de espaços para coprodução no setor público, criam-se diferentes possibilidades de participação de atores sociais na provisão de serviços de relevância pública e, assim, torna-se essencial disciplinar de modo adaptado as relações que emergem em contextos complexos. Na ilustração abaixo, são representados modelos de relacionamento entre os atores envolvidos na provisão de serviços públicos. À esquerda, vislumbra-se o modelo tradicional de interação entre setores e atores. No modelo à direita, nota-se a interação em rede, desprovida de estrutura hierárquica, com atuação sinérgica e constante interlocução entre os atores. Evidencia-se, na segunda estrutura, a importância de prévia e clara disciplina a respeito dos deveres e responsabilidades de cada um dos atores envolvidos.

Figura 7- Modelos de relacionamento do poder público na provisão de serviços



Fonte: European Commission (2013).

3.3 INOVAÇÃO EM SERVIÇOS DE RELEVÂNCIA PÚBLICA

Partindo da premissa de que governos não têm logrado sucesso com as políticas públicas sociais em temas especialmente difíceis – conhecidos na literatura internacional como problemas complexos, *wicked* ou *super wicked problems* (PETERS, 2015), mostra-se justificada a reavaliação dos processos e procedimentos até então desenvolvidos para aprimorar a provisão de serviços de relevância pública.

Se, de um lado, é fato que a sociedade evolui, de outro, o Estado deve acompanhar essa evolução, não apenas em resposta às modificações sociais, mas, tanto quanto possível, de forma estratégica, antecipar-se para planejar adequadamente o desempenho de suas atribuições.

Na contemporaneidade, em que se viu a evolução da noção de serviços ao público em paralelo com a evolução da forma de interação social para estruturas em rede amplamente conectadas, é evidente que a fronteira demarcatória do interesse público e do interesse privado mais parece uma membrana permeável e fluida.

Por isso, não surpreende o fato de os diversos atores buscarem maior interação, com vistas ao alcance de benefícios cada vez mais comuns, já que não se fala mais em “público versus privado”, mas sim em “público e privado”:

And given the belief that the delivery of public sector services can be improved, it is also a logical step to seek such improvements by getting the best that the public sector can deliver in conjunction with the best the private sector can offer. In concept, it ought to be possible for communities to achieve both a degree of market efficiency (from the private sector) as well as ‘bring about a social state in some sense higher than what emerges from market ordering’, as Morgan and Yeung (2007, 29) put it (through the public sector). In other words, we continue to search for the best of both worlds (HODGE; GREVE, 2019).

Nesse aproveitamento das potencialidades de cada setor, a conjugação de habilidades e recursos para tratamento de questões atuais e complexas, constitui terreno fértil para inovações. Por isso, tentativas de engajamento público-privado em condições difíceis merecem ser avaliadas para extrair tanto os acertos quanto os erros, de modo a aprimorar o planejamento de ações semelhantes futuras (WATSON, 2014) e, assim, permitir identificar inovações viáveis com potencial de replicação.

Em contexto social no qual a provisão de serviços de relevância pública não constitui monopólio do Estado tampouco responsabilidade exclusiva do setor privado, permite-se emergir arranjos colaborativos inovadores, “sob a ótica de uma ordem jurídica evoluída em busca de um novo ponto de equilíbrio” (TÁCITO *apud* MOREIRA NETO, 2007).

Noutro giro, é importante diferenciar inovação no setor público de inovação estimulada pelo poder público, notadamente na área social em que, como já visto, não há titularidade exclusiva pública ou privada da responsabilidade por oferecer o serviço.

Do ponto de vista privado, as parcerias constituem uma forma inteligente de juntar forças, porquanto as lógicas dos atores envolvidos ainda são distintas, bem como seus modos de atuação. Arranjos colaborativos, assim, permitem que organizações privadas sejam

provocadas a “pensar e agir diferente”, motivando a inovação em seus respectivos âmbitos (BARKI *in* BARKI et al., 2014).

É interessante notar que mudanças não se confundem com inovações. De acordo com Osborne e Brown (2005), o aprimoramento gradual de processos e serviços preexistentes representam “continuidade do passado”, ao passo que a inovação requer a introdução de elementos diferenciados “na forma de novo conhecimento, nova organização, novas habilidades procedimentais ou gerenciais”, o que representa “descontinuidade com o passado”.

Inovação não tem uma única definição na literatura, sendo muitas vezes um conceito assumido como de conhecimento geral, o que pode ser equivocado e provocar confusões. Assim, no presente trabalho, adota-se a definição de inovação dada por Osborne e Brown (2005):

[...] the introduction of newness into a system usually, but not always, in relative terms and by application (and occasionally invention) of a new idea. This produces a process of transformation that brings about a discontinuity in terms of the subject itself (such as a product or service) and/or its environment (such as an organization, market or a community).

Apesar de introdução de novidade, do ângulo objetivo ou subjetivo, a inovação deve representar uma vantagem sobre o passado e, simultaneamente, compatibilidade com procedimentos, habilidades e tecnologias preexistentes, sem o que não será viável. Em especial no setor público, a incorporação de inovação pode ser inviabilizada, apesar de seu potencial benefício, caso não encontre ambiente subjetiva e objetivamente propício para sua implementação. Por isso, Osborne e Brown (2005), citando Borins, destacam que a persuasão (entendida como a capacidade de convencimento de atores envolvidos) e a capacidade de acomodação (do ponto de vista técnico) da inovação são necessárias para que possa se dar em ambiente público. Essas perspectivas são mais eficientes para gerar inovação no setor público do que o emprego de poder político “como, por exemplo, mudar equipes de organizações públicas e usar autoridade ou superioridade hierárquica para impor decisões” (OSBORNE; BROWN, 2005).

A falta de parâmetro de comparação para aferir o grau de modificação (se apenas uma mudança ou se uma inovação) também já foi apontada como dificuldade para identificar inovações no setor público (CIRERA; MALONEY, 2017)

Para Mulgan e Albury (2003), no setor público, são três as diferentes modalidades de inovação: incremental, radical e sistêmica ou transformadora, pressupondo, todas elas, significativo aprimoramento nos resultados quanto à eficiência, eficácia ou qualidade do

produto. Do ponto de vista social, a inovação no setor público deveria ser considerada atividade essencial para incremento da responsividade de serviços de relevância pública, assim como para manter alinhamento entre necessidades e expectativas públicas (MULGAN; ALBURY, 2003).

Voorberg, Bekkers e Tummers (2017) definem inovação social como a “criação de resultados sustentáveis que atendem necessidades sociais, por meio de mudanças de relacionamento, posição e regras entre os atores envolvidos, em um processo aberto de participação, trocas, colaboração com atores relevantes, incluindo os beneficiários e, portanto, com transpasse de limites organizacionais e jurisdicionais”³³.

Essa noção de inovação, como se vê, pressupõe participação ativa dos atores envolvidos em processos, como condição de resultado positivo e sustentável. Retoma, assim, a ideia de coprodução. Em qualquer fase ou etapa de processos colaborativos, a coprodução assume um caráter incremental, aprimorando o design de produtos ou processos já existentes (FUKAYAMA *in* BARKI et al., 2014).

Falcão-Martins (2017), na mesma linha, lembra que inovações gerenciais “adicionam algo diferente à gestão – inovar é fazer diferente com consequência”.

Nessa linha, para uma determinada medida caracterizar inovação, não há necessidade de gerar disrupção, ou seja, de romper com produtos ou processos estabelecidos (HART *in* BARKI et al, 2014), de modo que, em tese, ao poder público é lícito inovar em ações públicas, de modo incremental. É, inclusive, desejável, desde que respeitadas balizas do Estado de Direito:

O exercício de competências amplas pela Administração, inclusive normativas, observadas certas condições (o respeito às reservas específicas de lei, a existência de parâmetros legais consistentes, a observância das exigências institucionais ou processuais e dos condicionamentos constantes das diversas fontes normativas do direito administrativo), é perfeitamente compatível com o pressuposto essencial do direito público: o de que a Administração deve ser controlada pelo Direito. O quanto, para além dessas condições, deve haver de limite – isto é, o quanto o legislador vai chamar a si a normatização das situações e o quanto vai autorizar a Administração a fazê-la – é questão de opção política. [...] Propostas de bloqueio geral da ação criadora da Administração (ação que se realiza por meio, por exemplo, dos chamados regulamentos autorizados) não devem fazer parte da agenda do desenvolvimento institucional brasileiro. Nossas prioridades têm de ser outras, ligadas à discussão sobre o modo como está estruturada a Administração Pública (organização administrativa), o modo como ela decide (processos administrativos) e o modo como é controlada externamente. A grande missão do administrativista contemporâneo é não tolher a criação administrativa para defender o máximo de espaço para o legislador, mesmo contra a vontade deste. É assegurar que o Direito, em suas múltiplas formas, influa

³³ No original: “we define social innovation as the creation of long-lasting outcomes that aim to address societal needs by fundamentally changing the relationships, positions and rules between the involves stakeholders, through an open process of participation, exchange, collaboration with relevant stakeholders, including end-users, thereby crossing organizational boundaries and jurisdictions”.

sobre o espaço de deliberação administrativa, mas sem monopolizá-lo (SUNDFELD, 2014).

Possível inferir, nesse contexto, que as normas jurídicas postas não têm capacidade de esgotar a disciplina do comportamento social e, por isso, deixam margem para inovação, mediante modificação de processos ou procedimentos públicos em grau suficiente para não reproduzir o passado e, ao mesmo tempo, preservar a base da juridicidade.

Notadamente no âmbito social, o equilíbrio entre rigor e flexibilidade para garantir adaptabilidade às mutações constantes pode favorecer ou impedir a incorporação de medidas inovadoras. Com efeito, a inovação no setor público não constitui um fim em si mesma. Em especial na área social, gastos elevados não são garantia de resultados positivos significativos (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2020).

Ao perquirir sobre possíveis entraves à inovação no setor público, a União Europeia criou grupo de trabalho com a finalidade de estimular a inovação do bloco e no bloco. Um dos produtos desse grupo, publicado em 2013, mapeou principais barreiras à inovação e enumerou quatro princípios que deveriam ser concretizados de modo a permitir a criação de ambiente público propício à inovação e, como tais, aptos a proporcionar ganhos de qualidade, eficiência, equidade, transparência e responsabilidade:

In its search for developing concrete recommendations to overcome the barriers to innovation, the Expert Group has recognised the following four design principles that should be at the heart of the public sector: Co-design and co-creation of innovative solutions (with other Member States, other parts of government, businesses, the third sector and citizens); Adopting new and collaborative service delivery models (across public, private and non-governmental actors, both within and across national borders); Embracing creative disruption from technology (the pervasive use of social media, mobility, big data, cloud computing packaged in new digital government offerings); Adopting an attitude of experimentation and entrepreneurship (government itself needs to become bolder and more entrepreneurial) (European Commission, 2013).

Para o grupo de trabalho europeu, inovação no setor público corresponde à inserção de procedimentos novos ou aprimorados em processos públicos, ou na prestação de serviços ao público, compreendendo um foco interno em procedimentos e outro externo, para o cidadão. De qualquer forma, a inovação examinada ocorre no âmbito do setor público e não em outra organização externa³⁴. Não se confunde, portanto, com a perspectiva schumpeteriana que

³⁴ “Overall, there is innovation IN the public sector (with internal or external focus), and innovation THROUGH the public sector (promoting innovation elsewhere).”

focaliza o papel do poder público em estimular e fomentar inovações em organizações privadas ou não governamentais³⁵.

Nota-se, assim, um alinhamento da literatura e análises estrangeiras relativas à inovação no setor público. Diferentemente do setor privado, em que a inovação é considerada, historicamente, chave para aquisição de vantagem competitiva, no setor público, a inovação precisa demonstrar valor e um dos valores públicos que a inovação pode destravar é a concretização de impacto social positivo, sustentável e a menor custo (European Commission, 2013).

Introduzir elementos diferenciados em processos públicos tradicionais, com vistas ao aprimoramento da performance do setor público para alcance de resultados positivos no tratamento de questões complexas pode, assim, caracterizar inovação incremental no setor público.

Nesse cenário, sem olvidar que os limites entre os setores público e privado, embora permeáveis, permanecem existentes³⁶ (BERNDT; WIRTH, 2018), a coprodução com o poder público na provisão de serviços de relevância pública pode ser caracterizada como inovação no processo de políticas públicas:

Introducing iPPPs [innovative public-private partnerships] implies rethinking the traditional role of the state in the drawing-up, financing and implementation of covenants, policies and programmes. However, rather than removing the state as an actor, establishing an iPPP requires strengthening its capacities. In this chapter, iPPPs are defined as initiatives in which the state not only retains the key roles of supervising, providing incentives and regulatory frameworks for the provision of quality goods and services, but also identifies new opportunities and governance mechanisms to do so jointly with the private sector with a view to optimizing outcomes, impact and sustainability (World Economic Forum, 2014).

Com efeito, a remodelagem do procedimento para provisão de serviços de relevância pública para contratualizar uma parceria entre os setores público e privado, envolvendo o terceiro setor e o próprio beneficiário do serviço na execução da parceria configura modalidade de inovação na Administração pública:

³⁵ “At any given point in time there are a set of key future technologies where the private sector cannot be as active as would be desirable since the costs are too high. The public sector as a Schumpeterian innovator takes the lead in such technological developments via investment strategies, regulatory changes, public procurement and other initiatives that essentially create markets for the private sector. It is vital to note that government’s involvement would diminish, and it would move on to the next generation of technological challenges.” (European Commission, 2013).

³⁶ “It is our position, however, that it would be wrong to assume that the emerging social impact investing/SIBs complex completely erases the boundaries between market, society and state. Rather we conceptualize it as a concrete entity “in the making” that emerges as an ambivalent interplay of interrelated economic and political logics.” (BERNDT; WIRTH, 2018)

Systemic innovations can also be driven by changes in mindsets or new policies. [...] They entail constructing different relationships between users and services, new institutions and relationships between institutions, new funding regimes, major alterations in governance and accountability, and, not infrequently, a redistribution of rights and responsibilities among the public, managers and professionals (MULGAN; ALBURY, 2003).

Diante desse cenário, reconhecendo-se que a contratualização de parcerias público-privadas de impacto social recomenda a adoção de um modelo de governança e de gestão que instrumentalize verdadeira parceria, em que os participantes interagem em redes não hierarquizadas, forçoso reconhecer a necessidade de evolução da mentalidade da primazia do poder público sobre o particular.

Como se viu, a provisão de serviços de relevância pública na atualidade pressupõe a mudança do foco para o usuário do serviço ou beneficiário da política pública específica. Disso decorre o caráter inovador e incremental que essas parcerias pressupõem para sua efetiva implementação.

Nesse sentido, sinaliza-se que o sucesso de parcerias de impacto social depende de negociação não hierarquizada e contratualização público-privada conforme estruturas de governança em rede, tanto na etapa de negociação prévia entre os futuros parceiros coexecutores, como na fase de execução, já que a interação entre os atores envolvidos em parcerias que tais pressupõe sinergia operacionalizada por meio de regras de governança não hierarquizadas, transparentes e tão igualitárias quanto possível. Essa modificação das regras aplicáveis ao relacionamento entre o setor público e o privado, incluindo o terceiro setor, o segundo setor e o beneficiário do serviço de relevância pública, representa, de acordo com a literatura acima coligida, modelo inovador, ainda que não disruptivo.

Com efeito, parcerias sociais focadas em resultado já existem no Brasil. Citem-se, por exemplo, os contratos de gestão, celebrados com Organizações Sociais, os Termos de Parceria, celebrados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, os Termos de Colaboração, de Fomento e Acordos de Cooperação, celebrados com Organizações da Sociedade Civil. Todavia, durante a pesquisa, não foram localizados exemplos de parcerias em que a remuneração é condicionada à exclusiva comprovação de atingimento de metas sociais positivas pré-ajustadas, o que caracteriza inovação incremental.

Com essas considerações, evidencia-se que esse padrão de relacionamento público-privado difere da tradição jurídico-administrativa brasileira, notadamente no campo dos contratos administrativos, em que prevalecem as cláusulas exorbitantes e a supremacia do

interesse público sobre o particular. Além disso, o signo distintivo da parceria de impacto, qual seja, a remuneração do parceiro privado condicionada à comprovação do alcance de metas de impacto social, afasta esse modelo de contratualização daqueles usualmente empregados no Brasil.

Isso não significa afirmar, contudo, a inviabilidade jurídica da estipulação de remuneração variável em retribuição à eficaz performance do parceiro privado, em parcerias com o terceiro setor, tampouco em ajustes que tenham por objeto a provisão de serviços de relevância pública.

4 ESTUDO COMPARADO DE CASOS: IMPACTO SOCIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste capítulo, são apresentados os dois casos selecionados de tentativas de implementação de parcerias de impacto social pelo estado de São Paulo, com as respectivas cronologias e fases procedimentais, assim como com o detalhamento dos seus conteúdos, com indicação dos atores envolvidos.

Após, seguiu-se a análise comparativa dos casos, buscando mapear os principais desafios enfrentados para adoção de forma diferenciada de provisão de serviços de relevância pública no estado paulista e, assim, identificar os principais fatores que impediram a implementação de parcerias público-privadas de impacto social por governos subnacionais no Brasil.

4.1 CASO 1: CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL – “CIS-EDUCAÇÃO”

Em 2016, estimulado pelo *International Finance Corporation* (IFC) do Grupo Banco Mundial (BIRD) e pelo Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que incentivaram “diferentes tipos de investimento para solucionar problemas sociais de forma preventiva e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados às populações mais vulneráveis”³⁷, o estado de São Paulo iniciou a estruturação de um CIS adaptado ao ordenamento jurídico brasileiro. O Insuper Metricis foi contratado com recursos do BID para identificação das métricas possíveis para medição dos resultados e das ações que poderiam ser viáveis. O escritório Sundfeld Advogados foi contratado pelo banco para, entre outros produtos, “identificar e sistematizar as alternativas jurídicas para modelagem do contrato de impacto social (CIS) pelo poder público”³⁸. Esse produto, entregue na forma de relatório, descreveu o modelo SIB e concluiu que poderia ser adaptado ao ordenamento jurídico brasileiro, enquadrando-se, a princípio, nas seguintes alternativas contratuais: contrato de prestação de serviços (seguindo a Lei Geral de Licitações e Contratos), concessão administrativa (Parceria Público-Privada, regida pela Lei de PPPs), contrato de gestão (típica contratualização com entidades qualificadas como Organizações Sociais - OSs), termo de parceria (celebrado com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs), e termo de colaboração ou fomento (parceria

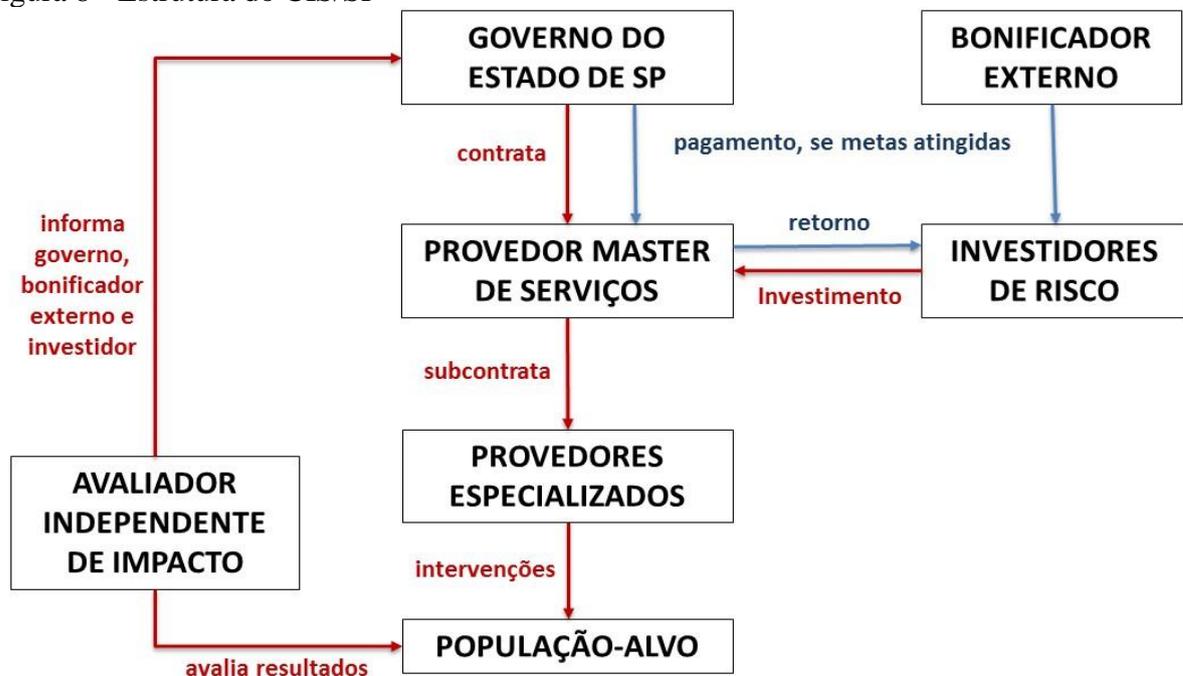
³⁷ Acordo BID – ATN/OC-14492-BR – BR-T1302 C 001/2017.

³⁸ SUNDFELD ADVOGADOS. (2016). Contrato de Impacto Social na Área da Educação – Estado de São Paulo.

voluntária com Organizações da Sociedade Civil – OSCc). A partir da modelagem adotada no caso concreto seria possível identificar a legislação específica aplicável.

Nesse contexto, a Secretaria da Educação, em conjunto com a Secretaria de Governo – esta última a quem vinculado o Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização com competência, por lei, para orientar o Chefe do Poder Executivo quanto às propostas de desestatização, inclusive quanto à reordenação “da atuação do estado, propiciando à iniciativa privada a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, possibilitando a retomada de investimentos nessas áreas”³⁹ –, contando com auxílio técnico das citadas consultorias, desenhou contrato de impacto social com as características seguintes:

Figura 8 - Estrutura do CIS/SP



Fonte: Insper (Diretrizes técnicas para a construção do termo de referência – versão 30/6/2017).

Figuraram como atores envolvidos o estado de São Paulo (Poder Executivo), a população alvo, o provedor máster de serviços, os investidores de risco, o avaliador independente de impacto e, facultativamente, o bonificador externo.

Nesse modelo, o Estado, por meio da Secretaria da Educação (denominado, na Figura 8, Governo do Estado de SP) assumiria as atribuições de: a) realizar licitação pública para contratação da “prestação de serviços com impacto social na área da educação”, com vigência de 5 (cinco) anos, com o objetivo de, sem perda da qualidade do ensino, reduzir a repetência e

³⁹ Lei estadual nº 9.361, de 5 de julho de 1996, que cria o Programa Estadual de Desestatização – PED, sobre a reestruturação societária e patrimonial do setor energético.

a evasão escolar de alunos matriculados no ensino médio em 61 (sessenta e uma) escolas da rede pública; b) oferecer garantia de pagamento do preço devido pelo serviço de impacto prestado; c) efetuar o pagamento pela prestação do serviço.

A população alvo, ou público beneficiário das ações contratadas seriam os alunos matriculados no ensino médio em 61 escolas da rede pública do Estado integrantes do grupo de tratamento e suas famílias. Seriam, ainda, identificadas outras 61 escolas da rede pública, inseridas em contexto similar, como grupo de controle.

Ao provedor máster, no caso, o licitante vencedor e, portanto, o contratado pelo Estado, caberiam a gestão e a responsabilidade pelo projeto perante o contratante. Essa pessoa jurídica poderia ser com ou sem fins lucrativos, mas teria autorização (conferida pelo edital de licitação) para subcontratar parcela de serviços a ser executada por provedores especializados.

Os investidores de risco financiariam o contratado (provedor máster) para viabilizar a prestação dos serviços, formando-se vínculo de natureza privada entre eles.

Além disso, ao avaliador independente caberia a coleta de dados e a aferição do atingimento das metas, em periodicidade ajustada no contrato de impacto social. Esse avaliador poderia ser contratado pelo próprio provedor máster ou pelo Estado. Neste último caso, mediante licitação. Resultado da avaliação orientaria a determinação do preço a ser pago ao provedor máster pelo Estado, bem como dispararia o gatilho de pagamento da bonificação ao investidor, caso previsto no CIS.

Havia ainda a faculdade de o edital de licitação contemplar uma promessa de recompensa, oferecida por bonificador externo aos investidores, na hipótese de desempenho excepcional do provedor máster no atingimento do resultado contratado:

O bonificador externo não figura como parte no CIS. Contudo, o edital de licitação pode trazer anexada *promessa de recompensa* por meio da qual esse bonificador assume obrigação de, caso o grupo de tratamento do CIS atinja desempenho excepcional, pagar ao contratado no CIS uma recompensa suplementar por isso.

A promessa de recompensa está prevista no Código Civil. É formalizada por meio de um anúncio público e, para o caso do CIS, geraria obrigação jurídica do bonificador externo para com o contratado. Esse vínculo jurídico seria eminentemente privado, sem participação do GESP, envolvendo somente bonificador externo e o contratado no CIS.

A possibilidade de esse instrumento acompanhar o edital de licitação é interessante por dois motivos: i) a divulgação do edital torna a promessa um anúncio público, preenchendo a exigência legal; ii) dá segurança jurídica ao contratado de que, atingidas as metas do CIS, receberá uma recompensa (SUNDFELD, 2018).

No desenho apresentado e conforme as características acima resumidas, o relatório do escritório de advocacia apontou como mais adequada a moldura da Lei Geral de Licitações e

Contratos (Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993), ou seja, contrato de prestação de serviços, precedido de licitação destinada à seleção de pessoa jurídica, com ou sem finalidade lucrativa para assumir o papel de provedor máster, com previsão de remuneração variável, conforme resultado.

Referido relatório explorou as diversas dificuldades que poderiam ser antecipadas quanto à aplicabilidade da Lei federal n. 8.666/93 ao CIS. São questões de ordem jurídica que, embora relevantes para o projeto, ultrapassam os limites deste trabalho. Na medida em que se demonstrarem determinantes do resultado do processo de implementação do CIS examinado, serão abordadas em detalhes.

Quanto ao bonificador externo, o mesmo relatório jurídico justificou que “não figura como parte no CIS”, não existindo óbice a que houvesse uma espécie de “promessa de recompensa por meio da qual esse bonificador assume obrigação de, caso o grupo de tratamento do CIS atinja desempenho excepcional, pagar ao contratado no CIS uma recompensa suplementar por isso”.

Da narrativa acima, infere-se que a estruturação do projeto precisava considerar elementos básicos na formulação de abordagens inovadoras em políticas públicas.

De forma resumida, conforme ordenamento jurídico em vigor no Brasil, Monteiro e Rosillo (2017) listaram perguntas objetivas a serem respondidas na estruturação de um CIS para identificar o regime jurídico aplicável em princípio:

[...] 1. Qual o valor estimado do investimento social? 2. Qual o prazo pretendido para a intervenção social? 3. É necessário assegurar ao particular a vigência do contrato por certo prazo mínimo? 4. Deseja-se fazer procedimento de seleção para o contratado? 5. Há preferência por pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos? Respondendo a elas o gestor será capaz de vislumbrar os modelos contratuais mais adequados à sua demanda.

Essas indagações revelam a importância da etapa de planejamento que pressupõe um adequado conhecimento do problema e das possíveis formas de lidar com ele.

Verifica-se, de plano, ser essencial que o poder público identifique e descreva, com acuidade, o problema público a ser enfrentado, apresentando todos os dados de que disponha para permitir a identificação de métricas pertinentes. Na delimitação do problema público inclui-se, dado o formato típico do CIS, o público-alvo ou beneficiários.

Nesse específico ponto, o Insper Metricis contou com a orientação da Social Finance UK (entidade britânica responsável pela estruturação do SIB de Peterborough).

Afora os dados disponíveis, necessário identificar, na sociedade, potenciais provedores máster e investidores, dispostos a contratar com o poder público e a financiar a provisão de serviços públicos sociais, respectivamente. Relevante, portanto, constatar a existência de ambiente juridicamente seguro para tornar o projeto efetivamente atrativo e com maior potencial de sucesso.

Na etapa da estruturação do modelo, a experiência dos agentes públicos do Estado permitiu lembrar que a inexistência de qualquer forma de pagamento de custos incorridos pelo privado na “prestação dos serviços contratados”, conforme o modelo original de SIB, seria inviável no Brasil. Tornaria, outrossim, o projeto incompatível com a Lei Geral de Licitações, além de suscitar questões atinentes à possibilidade de o Estado obter vantagem às custas de particular, o que poderia caracterizar enriquecimento sem causa. Optou-se, portanto, por elaborar um orçamento estimado dos custos envolvidos no desempenho de atividades tendentes a melhorar o fluxo escolar no nível médio em escolas da rede pública estadual, considerando as despesas que a Secretaria da Educação custeia para esse serviço.

No caso concreto, portanto, superadas as etapas de elaboração do termo de referência e identificada a moldura legislativa aplicável, chegou-se a uma primeira minuta de edital e seus anexos, que seguiu diversas das orientações propostas pela consultoria contratada com auxílio do BID.

De acordo com essa minuta, a licitação, na modalidade concorrência do tipo menor preço e sob o regime de empreitada por preço global, destinava-se à “contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de ensino médio” matriculados em unidades escolares localizadas geograficamente em “áreas de vulnerabilidade na região metropolitana da cidade de São Paulo”. O objeto ainda contemplava atividades de “engajamento das famílias no cotidiano escolar dos filhos, bem como suporte para motivar o aluno nos estudos, interligando tais ações com a gestão escolar”. As ações a serem executadas, portanto, teriam dois eixos: família e aluno. Não foram, contudo, detalhadas pelo poder público, atribuindo-se ao parceiro privado a responsabilidade por apresentar, em sua proposta, na licitação, descrição das atividades que pretendia desenvolver junto aos beneficiários, e respectivo cronograma de execução. Para apoiar a decisão do poder público quanto à adequação das atividades planejadas e à compatibilidade dos prazos estimados de execução, o edital previu a instituição de um “comitê externo de notáveis”. Aludido comitê atuaria como mediador entre os parceiros público e privado:

A proposta é dar mais conforto à SEE em relação às medidas que o contratado pretenderá adotar, uma vez que não haverá de antemão descrição detalhada de todas as atividades que deverão ser por ele desempenhadas em função do contrato. A composição do referido comitê poderá, em alguma medida, seguir a lógica de um tribunal arbitral, utilizando-se suas regras por analogia (inclusive a previsão de remuneração). O *programa de ação* para a execução do contrato seria submetido ao *comitê externo* e este elaboraria parecer técnico sobre o programa, com prévia oitiva de agentes especializados da SEE sobre seu conteúdo. Com o parecer em mãos, a autoridade competente da SEE poderia optar entre assinar ou não o CIS. O mecanismo é juridicamente viável desde que previsto no edital de licitação. Seu objetivo, como dito, é dar mais conforto à SEE, dado que o CIS não definirá todas as atividades que serão executadas pelo contratado, o qual será escolhido em processo licitatório pelo menor preço (SUNDFELD, 2017).

O valor total estimado para execução do objeto foi de R\$ 17.940.861,02 (dezesete milhões, novecentos e quarenta mil, oitocentos e sessenta e um reais e dois centavos), conforme quantitativos constantes do orçamento detalhado que integrou o edital como Adendo B ao Anexo I (Termo de Referência), tratando-se, basicamente, do valor que o Estado despense por ano com atividade similar (custos de pessoal operacional, custos de pessoal de suporte, custos fixos e taxa de administração).

Conforme a versão final do edital, os pagamentos à contratada seriam “efetuados em conformidade com o atingimento das metas apontadas” no termo de referência, “atestadas pelo avaliador independente, correspondendo às etapas concluídas do cronograma”, ou seja, pagamentos periódicos, conforme medição de execução que, nesse caso, seria medição do impacto decorrente da execução das ações pela contratada (provedor máster), responsável por gerenciar as intervenções nas escolas, admitida a subcontratação.

A minuta trazia lista das escolas que participariam das intervenções, já divididas em grupos de tratamento e de controle. Houve, ainda, indicação de ações que deveriam ser adotadas em cada eixo, com especificação de integração ao planejamento escolar.

Os critérios de desempenho (avaliação de impacto) consideraram indicadores – intermediários e finais – relativos ao fluxo escolar (aprovação, reprovação, evasão e conclusão do ensino médio) e ao aprendizado do aluno ao longo do ensino médio (desempenho do grupo de tratamento no exame padronizado no nível estadual: SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo). O plano de pagamento por resultado foi assim desenhado:

Quadro 4 - Plano de pagamento do CIS/SP

METAS E PAGAMENTOS	Meta	Parcela do pagamento total	Valor estimado do pagamento em R\$ milhares
PAGAMENTOS INTERMEDIÁRIOS			
POR FLUXO			
Aumento da taxa de aprovação da 1ª para a 2ª série	abaixo de 2,00%	0,00%	R\$ 0,00
	2,00% até 2,99%	10,00%	R\$ 1.794,09
	3,00% até 3,99%	15,00%	R\$ 2.691,13
	4,00% até 4,99%	20,00%	R\$ 3.588,17
	5,0% ou acima	25,00%	R\$ 4.485,22
Aumento da taxa de aprovação da 2ª para a 3ª série	abaixo de 2,00%	0,00%	R\$ 0,00
	2,00% até 2,99%	10,00%	R\$ 1.794,09
	3,00% até 3,99%	15,00%	R\$ 2.691,13
	4,00% até 4,99%	20,00%	R\$ 3.588,17
	5,0% ou acima	25,00%	R\$ 4.485,22
PAGAMENTO FINAL POR FLUXO			
Aumento da taxa de aprovação final na 3ª série	abaixo de 2,00%	0,00%	R\$ 0,00
	2,00% até 2,99%	5,00%	R\$ 897,04
	3,00% até 3,99%	10,00%	R\$ 1.794,09
	4,00% até 4,99%	20,00%	R\$ 3.588,17
	5,00% até 5,99%	30,00%	R\$ 5.382,26
	6,00% até 6,99%	40,00%	R\$ 7.176,34
	7,00% ou acima	50,00%	R\$ 8.970,43

Fonte: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

Interessante anotar que o avaliador independente (uma instituição), seria contratado pelo provedor máster, após indicação da entidade ou consórcio pela Secretaria da Educação, dentre aquelas constantes de lista tríplice elaborada pelo provedor máster.

Os documentos base do projeto foram, então, submetidos a consulta popular por meio da internet, em novembro de 2017, por um período de trinta dias. Encerrado o prazo, em 19/12/2017, foram coletadas 168 manifestações da sociedade civil, de estudantes a entidades do terceiro setor e paraestatais, passando por associações de classe.

As contribuições recebidas foram analisadas pelas áreas técnicas das Secretarias da Educação e Governo.

Vale registrar que, durante toda a etapa de estruturação do projeto paulista, foram envolvidos agentes públicos (representantes das Secretarias estaduais de Governo e Educação), consultores privados contratados pelo BID (Sundfeld Advogados, Insper Metricis) e agentes

políticos (os então Governador do Estado, Secretário de Governo e Secretário da Educação). Não houve participação, nessa etapa interna de planejamento, da sociedade civil. Apenas por ocasião da consulta pública é que detalhes da estruturação foram divulgados.

O procedimento de oitiva da comunidade escolar foi descrito no edital, no termo de referência, indicando etapas de apresentação da proposta e manifestação de interesse, explicitando a participação somente de Supervisores de Ensino e Diretores de Escolas Estaduais.

Passo 1: Convite e manifestação de interesse de escolas estaduais nas regiões definidas de acordo com dados do cadastro de alunos de abril de 2017.

O primeiro passo para seleção da população-alvo final e definição dos grupos de tratamento e controle foi conduzido pela SEE nos meses de setembro e outubro de 2017. Conforme definido, 13 (treze) distritos vulneráveis da região metropolitana de São Paulo, incluindo a capital, foram selecionados como região de intervenção: Itapevi, Carapicuíba, Taboão da Serra, Cotia, Itaquaquecetuba, Suzano, Osasco, Santo André e, na própria capital, os distritos de Grajaú, Sacomã, Parelheiros, Jardim Ângela e Jaraguá.

A SEE entrou em contato primeiramente com as 11 (onze) diretorias de ensino explicando o projeto. Posteriormente, foi realizada uma Videoconferência com os Supervisores de Ensino destas Diretorias seguida por uma Videoconferência com os Diretores das 357 escolas estaduais elegíveis destes distritos que apresentaram ao menos 50 alunos no ensino médio no ano de 2016, explicando o objetivo do projeto e questionando, oportunidade na qual foi apresentado o escopo do projeto e aberto para adesão dos interessados. Dentre tais escolas, 172 retornaram à SEE manifestando interesse de participação. Estas escolas estão alocadas em 11 diretorias de ensino diferentes (Tabela A1). A partir desse filtro inicial, aplicaram-se dois filtros adicionais para definição da população-alvo inicial: (1) haver coorte de ensino médio formado em 2014 (para fins do método de análise definido); e (2) a escola estar em um setor censitário com Índice Paulista de Vulnerabilidade Social 2010 (IPVS 2010) igual ou inferior à 5 em uma escala que vai de 1, Baixíssima Vulnerabilidade, a 7, para vulnerabilidade Alta/rurais (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2018).

Nesse ponto, releva anotar que desde as primeiras fases, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP⁴⁰ posicionou-se contrariamente ao projeto, por princípio, supondo – e sustentando junto à categoria profissional que representa – que o projeto prejudicaria os professores do Estado e representaria privatização do serviço de educação⁴¹.

⁴⁰ APEOESP é o maior sindicato da América Latina, com aproximadamente 180 mil associados. Fonte: <http://www.apeoesp.org.br/o-sindicato/missao/>. Acesso em julho de 2021.

⁴¹ Dificuldade semelhante para estruturação e implementação de parcerias de impacto social na área da educação não foi mapeada em pesquisa. Há exemplos em outros países de SIBs implementados no setor de educação, destacando-se o caso da Índia, focado em educação infantil e fundamental I, buscando aprimorar a qualidade de ensino e reduzir o analfabetismo funcional por meio de atividades de reforço nas disciplinas língua (hindi) e matemática. Estruturado como *Development Impact Bond*, não é propriamente uma parceria público-privada, mas tem grande magnitude. O valor estimado é de US\$11 milhões, beneficiando aproximadamente 200 mil crianças no país, durante 4 anos de intervenção (início em 2018). Os financiadores são o UBS (investidor de risco) e a Dell Foundation (<https://qualityeducationindiadib.com/wp-content/uploads/2021/04/Quality-Education-India->

Professores da rede pública de ensino organizaram-se e a resistência se estendeu ao ambiente acadêmico ligado à educação. Exemplo dessa manifestação de contrariedade pode ser encontrada no sítio eletrônico da Faculdade de Educação da Unicamp.

Figura 9 - Sítio eletrônico oficial da Faculdade de Educação da Unicamp

The screenshot shows the website interface with the following elements:

- Header:** UNICAMP logo, Faculdade de Educação logo, date (SEGUNDA-FEIRA 17 de junho de 2019), search bar, and login buttons (Entrar, Intranet).
- Navigation Bar:** Institutional, Graduação, Pós-graduação, Pesquisa, Extensão, Publicações, Eventos, Biblioteca, Educação a Distância, Informática.
- Breadcrumbs:** FE > INSTITUCIONAL > NOTÍCIAS > POR QUE SER CONTRA O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL - CIS?
- Section Header:** INSTITUCIONAL
- Article Title:** Por que ser contra o Contrato de Impacto Social - CIS?
- Text:** Proposta da Secretaria Estadual de Educação é "experimento social antiético", afirma a Rede Escola Pública e Universidade. 27/03/2018 | Atualizada 04/04/2018 - 17:48.
- Diagram:** A flowchart illustrating the 'Contrato de Impacto Social' (CIS) process. It shows the 'GOVERNO DO ESTADO DE SP' contracting 'PROVEDOR MASTER DE SERVIÇOS', who then subcontracts 'PROVEDORES ESPECIALIZADOS'. These providers perform 'intervencões' for 'ESTUDANTES E FAMILIAS'. 'INVESTIDORES DE RISCO' provide 'investimento' to the 'PROVEDOR MASTER DE SERVIÇOS' in exchange for 'retorno (lucro)'. The 'GOVERNO DO ESTADO DE SP' also receives 'retorno (lucro)' from the 'PROVEDOR MASTER DE SERVIÇOS'.

Fonte: <https://www.fe.unicamp.br/institucional/noticias/por-que-ser-contra-o-contrato-de-impacto-social-cis>. Acesso em 29 de junho de 2019.

Em resposta às manifestações de classe contrárias ao projeto, o estado de São Paulo desenvolveu, por meio de sua unidade de comunicação, folder com a finalidade de esclarecer a população interessada – em especial, os professores da rede pública de ensino – a respeito do projeto.

[DIB.pdf](#). Acesso em julho de 2021). Na América Latina, há registro de tentativa de estruturação de SIB na área da educação na Argentina, na província de Salta. No entanto, não houve efetiva implementação até janeiro de 2021.

Figura 10 - Release explicativo do CIS, elaborado pelo estado de São Paulo

008 - 4614ar_0404000000.ppt 2 3/24/18 11:40

QUAIS SERÃO AS AÇÕES NAS ESCOLAS?
As ações devem envolver atividades de **engajamento das FAMÍLIAS** no cotidiano escolar e de **motivação dos ALUNOS** nos estudos, **complementando ações implementadas** pela Secretaria da Educação e pela gestão escolar.

ONDE POSSO BUSCAR MAIS INFORMAÇÕES SOBRE O CIS?
"Educação Implementará projeto contra a evasão e reprovação escolar" Portal SEE: <https://goo.gl/XkwxTy>
"Prorrogada Consulta Pública sobre Contrato de Impacto Social em Educação" Portal SEE (contém vídeo explicativo): <https://goo.gl/yND6vw>
"SP pagará a entidade que cumprir meta e evitar evasão no ensino médio" Folha de S.Paulo: <https://goo.gl/WTWF88>
"Dinheiro por resultado: a inovação dos Contratos de Impacto Social no mundo" Folha de S.Paulo: <https://goo.gl/y0XgVv>
"No ensino, Estado quer lançar contrato de impacto social" Valor Econômico: <https://goo.gl/5SgCig>
Vídeo explicativo sobre CIS na América Latina e Caribe YouTube: <https://goo.gl/FFdggg>
Vídeo do Seminário "Inovação em Contratos de Impacto Social (CIS): Experiência Mundial e Agenda para o Brasil", com a participação do Sr. Secretário José Renato Nalini: <https://goo.gl/M9TJLV>

CONHEÇA A VERDADE SOBRE O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL (CIS)

AS ESCOLAS SERÃO PRIVATIZADAS? **NÃO!**
A gestão das escolas continuará com a equipe escolar. O projeto pedagógico continua sob responsabilidade dos professores e a matriz curricular não será afetada.

OS PROFESSORES SERÃO SUBSTITUÍDOS? **NÃO!**
As ações do CIS serão **complementares** às atividades da escola e fora do horário de aula.

AS ESCOLAS NÃO ESCOLHIDAS SERÃO PREJUDICADAS? **NÃO!**
O CIS não afeta as outras ações da Secretaria. O pagamento do CIS é baseado nas economias geradas pelo resultado alcançado.

AS AÇÕES DO CIS SERÃO IMPOSTAS À COMUNIDADE ESCOLAR? **NÃO!**
O planejamento das ações será feito em conjunto com a escola. A participação no CIS é voluntária e todas as escolas assinarão um termo de adesão.

GOVERNO DO ESTADO SÃO PAULO
Secretaria da Educação

008 - 4614ar_0404000000.ppt 2 3/24/18 11:40

O QUE É UM CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL (CIS)?
É uma forma inovadora de contratação de ações de alto impacto social (voltadas para a educação, saúde, meio ambiente, etc.), remuneradas **PROPORCIONALMENTE** ao alcance de metas pré-determinadas.

Na Educação, o projeto terá a duração de 4 anos (6 meses de planejamento das ações; 3 anos de atuação no Ensino Médio; 6 meses de avaliação dos resultados) e um custo estimado de R\$18 milhões. Porém, se a instituição não atingir nenhuma das metas definidas, O ESTADO NÃO PAGARÁ pelos serviços prestados.

ORIGEM Reino Unido, 2010
HOJE 100 experiências em 40 países, incluindo Colômbia e Argentina

QUAIS SÃO AS METAS DO CIS EM EDUCAÇÃO?
Aumento na taxa de conclusão do Ensino Médio no período esperado (3 anos), sem redução dos índices de aprendizagem no SARESP.

Aumento* em 5% de aprovação | Ano 1 - 1ª série do EM

Aumento* em 5% de aprovação | Ano 2 - 2ª série do EM

Aumento* em 7% de aprovação | Ano 3 - 3ª série do EM

*Em comparação com o par de escolas semelhantes

O QUE É UM CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL (CIS)?
Serão 122 escolas localizadas em regiões vulneráveis da Região Metropolitana de SP. A participação das escolas no projeto deu-se por adesão voluntária. As escolas serão divididas em PARES, formando dois grupos de 61 ESCOLAS CADA:

GRUPO DE REFERÊNCIA
Não receberão as ações, mas servirão de base comparativa

GRUPO DE AÇÃO
Receberão as ações

COMO FOI FEITA A ESCOLHA DAS ESCOLAS?
As "escolas-irmãs" (pares) possuem características semelhantes, permitindo a mensuração isolada dos impactos das ações do CIS, afastando eventuais efeitos causados por outras iniciativas educacionais.
A distribuição das escolas entre grupos de referência e de ação se dará por SORTIDO.

HISTÓRICO DA ESTRUTURAÇÃO DO CIS DE SÃO PAULO:

2015: Início do Estudo de Viabilidade

2016: Elaboração dos detalhes da área e viabilidade do CIS

1º sem 2017: Elaboração dos documentos do CIS

2º sem 2017: Contato com Dirigentes, Supervisores e Diretores

23/11 a 19/12/17: Consulta Pública

2018: Finalização dos trâmites para licitação

Fonte: Unidade de Comunicação do Estado de São Paulo.

Bonvecchi e Scartascini (2020) já advertiram, na literatura internacional, que as associações de classes de professores são, em regra, atores centrais na provisão de serviços

educacionais. “Não surpreende, portanto, seu papel como grupo de pressão para garantir que os resultados dos serviços atendam seus próprios interesses”⁴².

Esse alerta está em linha com a afirmação de Howlett, Ramesh e Perl (2013), para quem:

[...] o fato determinante mais significativo da capacidade dos trabalhadores de influenciar a *policy-making* é sua própria organização interna. [...] A ação coletiva é a principal ferramenta que os trabalhadores têm para influenciar o comportamento dos empregadores ou do governo, de forma que o grau de união maior de uma frente de trabalhadores irá determinar em grande parte seu sucesso na arena política.

Os atores públicos responsáveis pelo projeto CIS, à época, entenderam que a participação de professores e respectiva associação de classe seria importante, mas inferiram a predisposição em preservar os direitos da categoria e oferecer resistência a qualquer intervenção externa, sem abertura a diálogo.

A forte resistência dos professores da rede pública de fato materializou-se e, antes de divulgar uma fundamentada decisão a respeito do acolhimento ou rejeição das manifestações colhidas em consulta popular, o então Secretário da Educação, sem comunicação prévia à Secretaria de Governo ou ao Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização, fez publicar no Diário Oficial do Estado o seguinte despacho:

Figura 11 - Despacho do Secretário da Educação, publicado no DOE de 30.3.2018

Comunicado

Ao findar-se um ciclo na gloriosa história da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em que não apenas se enfatizou, mas se conferiu pioneira concretização ao princípio constitucional da gestão democrática, ponderável a argumentação oferecida quanto à implementação do Contrato de Impacto Social, de necessidade de mais amplo debate quanto à sua oportunidade, conveniência e viabilidade. A retomada dos estudos será deliberada pela nova gestão, não sem antes propiciar-se aprofundados esclarecimentos aos colegiados no âmbito de cada unidade escolar, ouvidos o Grêmio Estudantil, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, corpos gestor, docente e funcional e a imprescindível obtenção de consenso por parte da comunidade interessada.

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo, Poder Executivo - Seção I – sexta-feira, 30.3.2018, São Paulo 128 (59) página 49.

⁴² Tradução livre. No original: “For instance, in education policy, teachers’ unions are usually central actors in the provision of education services. Not surprisingly then, their role as a pressure group is to ensure that the results of policy debates usually tend to promote their interests.” (Bonvecchi e Scartascini, 2020)

O projeto foi, então, arquivado.

Releva anotar que o BID registrou, em nota técnica que examinou a formulação, implementação e execução de SIBs e DIBs na América Latina, o desfecho deste projeto nos termos seguintes:

In Brazil, there have been two attempts at developing SIBs to date: one education SIB in the State of São Paulo and one health SIB in the State of Ceará. Neither has made it past the design stage. IDB Lab was involved in developing the education SIB in São Paulo, which was canceled because of limited buy-in from education unions and changes in government.

[...]

The State of São Paulo was chosen given the political support for the project within the state government, the alignment to IDB's wider strategy on education for Brazil, and the presence of promising enabling conditions. These conditions included the financial strength of the government, quality of data in the education sector and openness to partner - ships with the private sector, and strength of implementing partners. However, due to the SIB design taking longer than expected, along with concerns and miscommunications about the SIB among stakeholders in the public education system and changes in the Government, the SIB was canceled (STRID; RONICLE, 2021).

4.2 CASO 2: AÇÃO DE IMPACTO SOCIAL: “AIS – FUNDAÇÃO CASA-SP”

A Secretaria de Governo do Estado de São Paulo, colhida de surpresa pela decisão do então Secretário da Educação, persistiu na intenção de implementar um SIB. Ainda em 2018, no segundo semestre, o órgão identificou outra área sensível, mais similar àquelas em que SIBs se expandiram internacionalmente: privação de liberdade.

No segundo quadrimestre de 2018, o então Presidente da Fundação CASA-SP autorizou o início de estudos com vistas à estruturação de um SIB voltado a aprimorar o processo de reinserção social de adolescentes egressos da custódia da entidade, buscando reduzir a reincidência em ato infracional e o consequente retorno à instituição. À época, diante da proximidade do pleito eleitoral (eleições gerais em 2018), os estudos foram iniciados com acompanhamento *pari passu* pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Governo, órgão de execução da Procuradoria Geral do Estado – apesar de a Fundação CASA-SP contar com corpo jurídico próprio.

Vale ressaltar que essa segunda iniciativa não ocorreu de forma concomitante com a primeira, sendo certo que uma pequena parcela dos integrantes da equipe envolvida na iniciativa CIS da educação, permaneceu envolvida com o tema.

Os estudos técnicos foram iniciados contando apenas com servidores estaduais, sem contratações externas. Esses servidores, executivos públicos de carreira (efetivos), foram

designados para atuar junto à Fundação CASA-SP no auxílio da estruturação do SIB. Numa primeira etapa, foi feita revisão da literatura existente, considerando as peculiaridades das medidas socioeducativas. Os contatos estabelecidos com os agentes públicos responsáveis pela custódia de adolescentes (agentes de apoio socioeducativo) evidenciaram relativa receptividade à proposta. Também foram contatadas organizações da sociedade civil com atuação nesse setor. Muitas se demonstraram reticentes ao contato com o poder público. De acordo com o termo de referência publicado como anexo dos dois editais de chamamento público:

A fase de **Diagnóstico** consistiu em: revisão bibliográfica, análise das atribuições da Fundação CASA-SP, definição da metodologia qualitativa, visitas a unidades da Fundação CASA-SP, pesquisa interna (entrevistas e análise de dados da Fundação CASA-SP), pesquisa externa (com especialistas, análise de experiências nacionais e internacionais e CIS com adolescentes infratores), construção da árvore de problemas e da matriz convergente, ambas com base na Teoria da Mudança, identificação da viabilidade da implementação do projeto, definição de problemas com potencial de tratamento via CIS e seleção de intervenções conforme evidências (literatura científica especializada).

Desde já, vale destacar que, na iniciativa conduzida pela Fundação CASA-SP, a oitiva da comunidade deu-se desde o início, abrangendo não apenas a entidade de classe específica, como também representantes da sociedade civil organizada.

Durante o processo eleitoral (último trimestre de 2018) o ritmo dos estudos técnicos foi reduzido, mas não paralisado. Após a posse do Governador recém-eleito, bem como do novo Secretário da Justiça e Cidadania – que, assim como seu antecessor, acumulou as funções de Secretário de Estado e Presidente da Fundação CASA-SP –, a entidade passou por uma reestruturação, mantendo-se em curso os estudos e levantamentos quali e quantitativos para identificação de possíveis metas, grupos de tratamento e delineamento de possíveis ações de intervenção. No fim de 2019 já havia sido elaborado um esboço de termo de referência, com previsão de ações destinadas a reduzir a reincidência de adolescentes, evitando que retornassem à custódia da instituição. Estimou-se, como público-alvo, a participação de 250 adolescentes com até 17 anos e 6 meses de idade, egressos da Fundação CASA-SP e residentes na zona leste da capital de São Paulo, área conhecida por elevados índices de vulnerabilidade social. As intervenções teriam início trinta dias antes da saída de uma das unidades da entidade, com foco no adolescente e na respectiva família, objetivando assegurar a reinserção social e, mais especificamente, a não reinternação do adolescente durante os seis meses em que estivesse participando das ações de intervenção.

De acordo com a estruturação planejada pelo Estado, esse CIS não seria propriamente um contrato, eis que submetido ao regime jurídico do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei federal nº 13.019/2014). Idealizou-se a abertura de um chamamento público para seleção da entidade que atuaria como intermediária (provedor máster, conforme esquema do CIS na área da educação) e celebraria, com a Fundação CASA-SP – que tem personalidade jurídica própria – Termo de Fomento.

A minuta da proposta contemplou, também, a possibilidade de criação de um comitê de governança, do qual participariam representantes do Poder Executivo do Estado, do Tribunal de Contas estadual, do Ministério Público estadual e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como forma de envolver todos os atores públicos cujas atribuições institucionais tenham relação com o processo de assistência e reinserção social de adolescentes egressos da instituição.

O projeto, que era prioritário no final do governo anterior – 2018 –, manteve-se em linha com a agenda da nova gestão, tanto que está inserido no projeto de plano plurianual para vigor entre 2020-2024, como “ação de impacto social”, com previsão de alocação de recursos orçamentários para três anos. Além disso, a proposta de parceria no modelo está inserida no sistema de monitoramento do atual Chefe do Executivo paulista dentre os projetos de acompanhamento especial.

O termo de referência elaborado foi submetido a consulta pública, por meio eletrônico, entre os dias 14 de fevereiro e 25 de março de 2020, e o relatório respectivo, divulgado em 2 de junho de 2020⁴³, registrou o recebimento de 13 contribuições, pouco propositivas e mais apresentando dúvidas a partir da leitura do termo de referência publicado. Após a divulgação do relatório, versão final do termo de referência, com consideração das contribuições recebidas, foi divulgada como anexo do edital de chamamento público para seleção de organização da sociedade civil para celebrar termo de fomento com a Fundação CASA-SP, tendo por objeto “o desenvolvimento de projeto de Ação de Impacto Social com até 300 adolescentes ou jovens egressos de medidas socioeducativas de internação, internação sanção e semiliberdade, moradores da Zona Leste e/ou da Zona Norte da cidade de São Paulo”.

O valor estimado da parceria foi de R\$ 2.400.000,00, por um prazo de vigência de 15 meses.

Do termo de referência publicado, merecem destaque os seguintes aspectos:

⁴³ Disponível em <http://fundacaocasa.sp.gov.br/ConsultaPublica-AIS.pdf>. Acesso em 1/12/2020.

a) estipulação de um gatilho para remuneração por resultado: na hipótese de não haver um mínimo de 100 egressos de medidas socioeducativas residentes nas regiões leste e norte do município, a remuneração seria efetuada “somente pela prestação de serviço, de forma proporcional aos adolescentes atendidos e ao valor proposto pela OSC parceira, e, portanto, não deve ser considerado o atingimento de resultados”;

b) proposta “híbrida”: “parte do pagamento é realizada pela execução das atividades e outra parte é paga somente no caso de atingimento dos resultados, ainda que de forma escalonada e proporcional. Assim, tem-se uma relação de 60% do pagamento atrelado ao atingimento dos resultados propostos e 40% pela execução dos serviços, em ambos os casos mediante a devida comprovação dos gastos conforme o respectivo plano de trabalho apresentado pela OSC e prestações de contas”;

c) dois indicadores de resultado: um de reentrada e outro de frequência escolar, subdividido em três grupos (matriculados o ensino fundamental II, matriculados no ensino médio e com ensino médio completo). O resultado esperado para o primeiro indicador é de reentrada 15% menor do que o grupo controle. O segundo indicador considera a constatação do “alto índice de defasagem escolar ao ingressar na instituição”, de modo que a proposta é de “avaliar o resultado do projeto AIS para este grupo através da aferição do percentual de adolescentes com frequência escolar acima de 75% durante o projeto”;

d) grupo de tratamento e grupo de controle: as atividades serão desenvolvidas durante seis meses, junto a adolescentes egressos e residentes nas regiões leste ou norte do município de São Paulo e a aferição dos resultados consideraria o comportamento dos adolescentes egressos e residentes nas regiões sul e oeste do mesmo município;

e) verificador independente: selecionado pela Fundação CASA-SP, mediante apresentação, pela OSC, de lista com ao menos “3 empresas com competências na área estatística e socioeducativa”;

f) estrutura de governança: criação de “comitê de governança, com caráter consultivo, para sanar dúvidas que venham a ocorrer durante a execução do projeto”, com membros designados pela presidência da fundação, dentre eles, o Chefe de Gabinete, que o coordena, um assessor especial da entidade, representantes da Comissão de Pós-Medida, da Assessoria de Inteligência Organizacional e da Diretoria de Gestão e Articulação Regional, todos órgãos da Fundação;

g) descrição das atividades a serem desenvolvidas (“cesta de serviços”): lista com “serviços obrigatórios” (mentoria, aconselhamento individual, construção de habilidades e treinamento dos profissionais da OSC) e complementares sugeridos (programas

comportamentais, terapia cognitivo-comportamental, desenvolvimento de habilidades sociais e educação profissional).

A sessão pública para recebimento de propostas ocorreu em 6 de novembro de 2020, tendo sido, contudo, deserta.

Após, os responsáveis pela formulação e implementação do projeto deliberaram modificar a sistemática de remuneração por resultado, diante da notícia verbalmente recebida de que a “relação de 60% do pagamento atrelado ao atingimento dos resultados propostos e 40% pela execução dos serviços” seria um obstáculo financeiro à execução da proposta.

O edital foi, então, republicado, alterando-se essa relação que passou a ser de 40% do pagamento correspondente ao atingimento das metas e 60% como reembolso pelos serviços prestados:

Em proposta inovadora na Instituição, a Fundação CASA republica na edição desta quinta-feira (12/11) do Diário Oficial do Estado (DOE), o edital de chamamento público para firmar parceria com organização da sociedade civil (OSC) para o projeto Ação de Impacto Social. A forma de pagamento estabelecida nesse novo modelo é de 60% por serviços e 40% por resultados.⁴⁴

Nova sessão pública foi marcada para o dia 14 de dezembro de 2020. Nessa segunda ocasião, o resultado da chamada pública se repetiu.

Figura 12 - Comunicado da Fundação CASA-SP

Comunicado
 Processo SDE-2086/18 - A Fundação CASA, através do Presidente da Comissão de Seleção, torna público que, em Sessão Pública realizada no dia 14-12-2020, às 13 horas, verificou não ter recebido propostas para o Chamamento Público 6/20, objetivando a Seleção de Organização da Sociedade Civil apta a desenvolver Projeto de Ação de Impacto Social com adolescentes ou jovens egressos de medidas socioeducativas de internação, internação sanção e semiliberdade. Assim sendo, o certame foi Declarado Deserto.

Fonte: Diário Oficial do Estado de São Paulo. Caderno Executivo I. 15/12/2020. 130 (248) p.6.

De acordo com um dos agentes públicos presentes à sessão, apesar da alteração da proporção de pagamento pelo resultado (60% x 40%), a percepção de risco de formalização de parceria nos moldes propostos no edital aumentou consideravelmente no atual contexto da pandemia de Covid19, considerando as incertezas atinentes ao atendimento presencial dos

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=funda%C3%A7%C3%A3o-casa-republica-edital-do-a%C3%A7%C3%A3o-de-impacto-social&d=13648>>. Acesso em: 20 de junho de 2021.

jovens, além da retomada de outras atividades presenciais consideradas essenciais para o resultado positivo esperado com o desenvolvimento do projeto.

4.3 COMPARAÇÃO DOS CASOS PESQUISADOS

A análise comparada dos dois casos descritos permite identificar pontos de convergência e divergência, nas etapas de formulação e de implementação de parceria de impacto social no estado de São Paulo.

Não obstante a diferente denominação adotada em cada um dos casos, fato é que ambos constituem exemplos de projetos de impacto social a serem executados por meio de parceria entre os setores público e privado, abrangendo o segundo e o terceiro setores. Ambos os projetos selecionados e examinados, como se depreende da descrição de cada qual, envolveram o prévio estabelecimento de metas com parte da remuneração vinculada à comprovação do respectivo alcance.

A fim de investigar a hipótese proposta, passa-se a comparar os principais pontos das parcerias de impacto social retratadas nos casos selecionados, sob o prisma da contratualização de impacto em áreas sociais complexas e à luz das variáveis indicadas no capítulo 1.3., ao final deste tópico retomadas e resumidas.

4.3.1 Diagnóstico da realidade

A identificação, pelo poder público, da questão social que poderia ser tratada por meio de parceria público-privada equivale à escolha do setor social a ser focalizado, pressupondo conhecimento e experiência já acumulados, de modo a estimar resultados positivos factíveis e sustentáveis. Em suma, pressupõe clareza quanto à política pública específica em vigor e quanto ao orçamento envolvido, com vistas à avaliação da possibilidade de somar esforços com atores externos e de estimar metas factíveis e transformadoras da realidade.

Ambos os casos examinados, embora sob prismas diferentes, buscavam tratar adolescentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, residentes na área da Região Metropolitana de São Paulo, que concentra quatro dos cinco municípios com a maior população do estado paulista⁴⁵:

⁴⁵ Em ordem decrescente, os municípios mais populosos do Estado de São Paulo, conforme dados do Censo de 2010 do IBGE, são: São Paulo, Guarulhos, Campinas, São Bernardo do Campo e Santo André. Fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>. Acesso em julho de 2021.

Quadro 5 - Beneficiários dos projetos de impacto social do estado de São Paulo

	Público-alvo	Localidade
Caso 1	Jovens matriculados no Ensino Médio, na rede pública estadual de ensino	Residentes em áreas de vulnerabilidade social na Região Metropolitana de São Paulo
Caso 2	Jovens egressos de medidas socioeducativas da Fundação CASA-SP, com até 17 anos e seis meses de idade	Residentes nas regiões norte ou leste do município de São Paulo

Fonte: elaboração própria.

Essa característica comum de ambos os casos evidencia que os jovens residentes em áreas de vulnerabilidade socioeconômica no território da Região Metropolitana de São Paulo reclamam atenção especial do poder público para completar seu desenvolvimento humano e encontrar oportunidades, na vida adulta, similares às oferecidas aos jovens de mesma idade advindos de comunidades que compõem estratos mais privilegiados da pirâmide social paulistana.

Com efeito, nos termos das justificativas apresentadas para a formulação de cada um dos editais examinados, o estado de São Paulo mapeou altos índices de evasão escolar entre esses jovens, índices inadequados de aprendizagem e indicadores de responsabilidade pela prática de atos infracionais. Esse diagnóstico justificou o planejamento de ações destinadas a transformar a realidade desse público-alvo.

A partir da avaliação do desempenho dos adolescentes no ensino médio em unidades da rede pública estadual de ensino, o Estado registrou a necessidade de estimular a permanência desses jovens na escola, bem como o engajamento da comunidade na preservação das estruturas físicas das unidades escolares e na manutenção da sensação de pertencimento. Registrou, ainda, a relevância de estimular a dedicação para autodesenvolvimento pessoal e profissional, como meio de ampliar o leque de oportunidades futuras, a partir da formação educacional saudável, em ambiente não conflituoso. Noutra giro, investindo em sua própria formação, é esperado que os adolescentes se abstenham da prática de atos infracionais. Dessa forma, os egressos de medidas socioeducativas de internação ou semiliberdade na Fundação CASA-SP poderiam ser envolvidos em atividades de reinserção social, com trabalho conjunto dos respectivos núcleos familiares, de modo personalizado, o que é sabido que auxilia no desenvolvimento pessoal, melhorando a escolarização desses adolescentes e contribuindo para evitar a reincidência na prática de atos infracionais.

Esse diagnóstico não deixa de ser um reconhecimento de que, sozinho, o poder público não tem logrado êxito em mitigar ou solucionar as dificuldades enfrentadas pelos adolescentes paulistas em situação de vulnerabilidade social. Estima-se que essa seja a base a partir da qual o governo estadual formulou modelo de parceria inspirado no SIB.

No entanto, como mapeado pela literatura (GUSTAFSSON-WRIGHT; BOGGILD-JONES; SEGELL, 2017), nem todas as questões sociais complexas são passíveis de tratamento por meio de parcerias, tampouco no modelo inspirado no autofinanciamento inicial exclusivamente privado, com estipulação de pagamento condicionado à comprovação de alcance das metas ajustadas.

Nos casos examinados, embora seja possível afirmar que houve acerto na identificação de questão social complexa a ser tratada, merecendo inserção na agenda pública, o resultado das propostas examinadas sinaliza que o modelo SIB, ainda que adaptado ao ordenamento jurídico nacional, talvez não tenha sido o mais adequado, ou não naqueles momentos específicos.

Nesse contexto, não parece correto afirmar que tenha havido equívoco no diagnóstico da realidade, por parte do poder público.

4.3.2. Descrição do objeto das parcerias de impacto social

No que se refere à descrição das atividades a serem desempenhadas pelos parceiros privados, vale dizer, o objeto propriamente dito das parcerias, a análise comparativa dos casos selecionados comprova que em nenhum deles houve descrição exaustiva. Em ambos, o poder público apresentou uma moldura referencial do desenho da política pública, incumbindo o parceiro privado de empregar sua expertise para planejar e executar ações adequadas, voltadas ao alcance das metas pré-ajustadas.

O quadro 6 resume as atividades referenciais aplicáveis em conformidade com as respectivas políticas públicas setoriais.

Quadro 6 - Descrição de atividades dos projetos de impacto social do estado de São Paulo

	Atividades recomendadas ou obrigatórias	Atividades recomendadas ou complementares/alternativas
Caso 1	Ações com foco em famílias (implantar canal direto de comunicação, construir equipes com profissionais preparados para assuntos relacionados à família) Ações com foco em alunos (auxílio na construção de um projeto de vida e carreira, atividades de desenvolvimento de protagonismo juvenil) Interligação com o planejamento escolar da SEE (diálogo conjunto)	Não há descrição
Caso 2	Com flexibilidade para a frequência e a quantidade de horas/jovem do grupo de tratamento: mentoria, aconselhamento individual, construção de habilidades, treinamento de profissionais da entidade	Programas comportamentais, terapia cognitiva-comportamental, desenvolvimento de habilidades sociais, educação profissional

Fonte: elaboração própria.

Consoante indicado pela literatura a respeito do tema, essa flexibilidade na gestão das atividades voltadas ao alcance das metas sociais coaduna-se com o modelo inspirado no SIB, na busca da coprodução nas etapas de formulação (do ponto de vista do parceiro privado) e de implementação de políticas públicas (da perspectiva do usuário do serviço de relevância Pública) (BRANDSEN; HONINGH, 2015).

Assim, a coprodução em etapas essenciais de política pública constitui nota distintiva relevante entre parcerias sociais de impacto e outras parcerias usuais no poder público. É uma forma de identificar modelos inspirados em SIB (ARENA et al., 2016) como estruturas inovadoras (OSBORNE; BROWN, 2005) de parcerias público-privadas. O diferencial do modelo pode ser observado tanto no aspecto da coprodução – já que o serviço de relevância pública é prestado *com* o particular (BOVAIRD; LOEFFLER, 2012) – como no aspecto do acompanhamento da execução ou governança (FALCÃO-MARTINS, 2017), permitindo afirmar tratar-se de expoente da teoria da nova governança pública (OSBORNE, 2010).

Com efeito, embora o sistema normativo brasileiro comporte expressamente “contratos de eficiência”⁴⁶ ou, ainda, contratos com cláusula de “remuneração variável” vinculada ao desempenho do parceiro privado, “conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos no contrato” de parceria público-privada⁴⁷, fato é que as contratações nos setores de serviço ou infraestrutura, e mesmo as parcerias sociais, dependem, para sua regular celebração, de licitação cujo edital deve trazer, como anexo, projeto básico⁴⁸, termo de

⁴⁶ De acordo com a Lei federal n° 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, artigo 23, § 1º, “o contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada.”.

⁴⁷ Lei federal n° 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, artigo 6º, § 1º.

⁴⁸ Lei federal n° 8.666, de 21 de junho de 1993, artigo 6º, inciso IX: “IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem; c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;”.

referência ou plano de trabalho⁴⁹ com descrição do objeto com um nível de detalhamento que assegure a isonomia no procedimento competitivo de seleção. Esse dever legal a que se submete a Administração pública concretiza a tradição de controle pelo procedimento⁵⁰.

A rigor, não faltam parâmetros normativos ou legais para avaliação de adequação de propostas aos objetivos específicos que motivaram a estruturação de parcerias, tampouco para avaliação e valorização de propostas de acordo com critérios estabelecidos em procedimento competitivo. Exemplos disso são, respectivamente, os chamamentos públicos de que trata a Lei federal nº 13.019/2014 e as licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, previstas no artigo 46 da Lei federal nº 8.666/93.

Aliás, a possibilidade de adaptação das atividades às necessidades concretas dos beneficiários do serviço de relevância pública constitui vantagem considerável de modelo de parceria que envolve a coprodução e prescinde ou até desaconselha a padronização de serviços (FLEDDERUS; BRANDSEN; HONINGH, 2015).

Esse cenário parece indicar que a descrição não exaustiva das atividades a serem desempenhadas para concretização do objeto de parcerias sociais de impacto não configuraria um obstáculo à implementação do modelo no estado de São Paulo. Em concreto, contudo, a falta de confiança dos parceiros privados em relação à efetividade do controle de resultados e o desconhecimento do modelo podem ter contribuído para o insucesso dos casos examinados. Vale registrar que a observação dos casos selecionados (YIN, 2018) indica que em nenhum deles houve efetiva participação dos beneficiários nos processos de estruturação das parcerias, conforme registros das audiências públicas realizadas. Aludidos registros não evidenciam a participação dos destinatários das políticas públicas, a sinalizar que o formato “top-down” não é apropriado para modalidades de parceria inspiradas em SIB (WATSON, 2014).

Assim, não se pode apontar que tenha havido equívoco na descrição do objeto de ambos os projetos de parceria de impacto social analisados.

⁴⁹ De acordo com a Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o plano de trabalho deverá conter, dentre outros elementos, “forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas” (artigo 22, inciso III) e, o chamamento público deve contar com “julgamento objetivo” (artigo 2º, inciso XII).

⁵⁰ LUHMANN (1980); DUARTE (1996). A nova lei geral de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021), que substituirá, a partir de abril de 2023, a Lei nº 8.666/93, enumera como um dos objetivos do processo licitatório, a garantia de “seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto” (artigo 11, inciso I). Há, portanto, evolução normativa voltada à garantia de resultado em detrimento do controle de procedimento puro.

4.3.3 Fixação das metas de impacto social

Em relação ao resultado pactuado, as metas especificadas em ambos os casos podem ser resumidas conforme o Quadro 7 abaixo.

A mesma flexibilidade aplicável à descrição das ações ou intervenções atinentes à execução dos ajustes não é compatível com as metas, as quais devem ser viáveis, realistas, positivas e sustentáveis. Isso porque, a contratualização de projetos de impacto social pressupõe a escolha de políticas públicas com resultados mensuráveis, assim como série histórica de dados, de modo a permitir não apenas a verificação do alcance das metas propostas, como também a sua própria viabilidade, de modo transparente e claro (PACHECO, 2014).

Não se pode olvidar que o principal objetivo de projetos de impacto social é tratar questões sociais complexas modificando, positivamente, a realidade. A preocupação central não deve ser a de assegurar retorno financeiro ao investidor, tampouco retorno político ao gestor público, simplesmente por adotarem medidas bem intencionadas.

Como lembrado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), à vista do diagnóstico da realidade, cabe ao administrador público decidir-se por um curso de ação, ainda que esse curso se restrinja à indicação de metas ou objetivos a serem atingidos, em prazos predeterminados. É relevante não perder de vista que o foco não deve se dar no procedimento, mas no resultado (TROSA, 2001).

Quadro 7 - Objetivos, indicadores e metas dos projetos de impacto social do estado de São Paulo

	Objetivo Geral	Objetivos específicos	Indicadores de desempenho	Metas
Caso 1	Aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem	Atividade especializada de apoio a alunos e famílias Potencializar resultados da rede estadual	Fluxo escolar (aprovação, reprovação, evasão e conclusão do ensino médio) Aprendizado do aluno (ao longo do ensino médio)	Intermediárias e final: proporção de alunos do grupo de tratamento aprovados e concluintes, mantido rendimento na avaliação de aprendizagem em matemática e português
Caso 2	Redução da reinternação de jovens egresso da Fundação CASA-SP	Melhoria do convívio social de jovens egressos e aumento da respectiva frequência escolar	Reentrada e Frequência escolar	Reentrada 15% menor do que o grupo controle Frequência escolar igual ou superior a 75%, para 90,3% dos jovens matriculados nos anos finais do ensino fundamental e para 82,1% dos jovens matriculados no ensino médio

Fonte: elaboração própria.

A análise de custo-benefício realizada no caso 1, conforme reportado no respectivo edital de chamada pública foi uma análise *value-for-money*, considerando custos fixos e

variáveis da prestação do serviço, para calcular o montante esperado de economia para o poder público contratante:

Quadro 8 - Custo-benefício apurado no projeto de impacto social da Secretaria da Educação do estado de São Paulo

Value for money	Custo atual estimado	Cenário mais provável, subtraindo custo da intervenção	Economia
Redução no custo por aluno formado no prazo esperado (3 anos) valores de 2016	Custo variável: R\$ 726,72 por aluno/ano Custo fixo: R\$ 4.627,64 por aluno/ano	(em valores de 2016) Ganho líquido estimado de R\$ 1.267,00 no custo anual por aluno formado	R\$ 28,1 milhões

Fonte: elaboração própria

O projeto da Fundação CASA-SP é desacompanhado de orçamento detalhado dos custos envolvidos, o que não significa afirmar a inexistência de análise de custo-benefício, pois:

Conforme relatório diagnóstico, foi identificada uma grande preocupação com os adolescentes quando eles retornam para a sua comunidade/bairro, pois, na visão dos profissionais da Fundação CASA-SP, enquanto o adolescente está cumprindo a medida socioeducativa nesta organização, ele tem acesso a um bom atendimento (saúde, nutrição, educação formal, iniciação profissional básica, atividades esportivas e culturais, além de apoio psicológico e de assistência social), mas quando retornam para a sociedade, muitas vezes são reinseridos num ambiente de precariedade de serviços públicos e de oportunidades, bem como de cultura apologética ao comportamento desviante e de fragilidade de vínculos familiares ou mesmo ausência de vínculos com pessoas ou instituições de boa referência (Fundação CASA-SP, 2020).

O projeto da fundação, portanto, encontrou um espaço para desenvolvimento de ações “além daquelas já realizadas pela Fundação CASA-SP, e que têm grande potencial de impacto positivo na diminuição da reincidência dos adolescentes que cometem ato infracional” (FUNDAÇÃO CASA-SP, 2020).

Releva anotar que, diferente do projeto da Secretaria da Educação, as principais ações de impacto social, aqui, seriam realizadas fora do ambiente da entidade. Mais que isso. No caso 1 (Educação), as ações seriam realizadas enquanto os jovens alunos do ensino médio mantivessem vínculo jurídico com o Estado, porquanto matriculados na rede pública estadual, em anos específicos do ensino médio e em unidades escolares sorteadas para integrar o grupo de tratamento (beneficiários). No caso 2, os beneficiários seriam jovens egressos de medidas socioeducativas de internação ou semiliberdade junto à Fundação CASA-SP, vale dizer, sem manutenção do vínculo com a instituição e com expectativa (meta) de não retornar para a instituição.

A análise comparada dos casos (EISENHARDT, 1989) evidencia que, no procedimento de fixação de metas, a economia para o erário foi considerada elemento relevante para justificar a escolha do modelo e a própria implementação da parceria.

A indicação das metas e opção pelas respectivas métricas constitui etapa de maior relevância em modelos de parceria de impacto social. Ao mesmo tempo em que a etapa de planejamento não deve ser conduzida de modo açodado, não é razoável exigir que, a partir do diagnóstico da existência de pessoas em situação de vulnerabilidade, medidas não sejam tempestivamente adotadas. Vale dizer, há um custo de oportunidade que deve ser ponderado também na indicação das metas a serem alcançadas pelo parceiro privado, à vista do momento em que concretizadas as etapas de planejamento e de implementação.

Especificamente o caso 2 (Fundação) foi colhido, já na fase de implementação, pela pandemia de Covid-19, trazendo impacto relevante ao planejamento, já que as atividades presenciais não essenciais antes previstas foram suspensas no edital publicado, para cumprimento da medida de quarentena instituída, no estado de São Paulo, por decreto governamental. Embora a atividade desempenhada pela Fundação CASA-SP tenha sido considerada *ab initio* e *per se* como essencial e inadiável, o desenvolvimento de ações complementares, voltadas ao atendimento personalizado de jovens em vias de desinternação poderia ser prejudicado se realizado em formato remoto ou à distância.

Essa circunstância mostra-se relevante para estimar a possibilidade de as metas indicadas no edital serem atingidas, nos prazos ali estipulados, o que deve ter constituído um desincentivo à apresentação de propostas pelas entidades privadas.

Também a pandemia ratifica a delicadeza e relevância da etapa de planejamento, já que a emergência de saúde pública de importância nacional caracteriza fato imprevisível com potencial para retardar ou impedir a execução das atividades ajustadas, não sendo possível – ainda hoje – estimar o término ou as consequências do evento na execução da política pública em referência.

4.3.4 Atores envolvidos nas etapas de formulação e implementação

Conforme narrado linhas acima, o caso 1 (Educação) contou com incentivo externo (financiamento do BID/IFC), que levou à contratação de consultores, pelo organismo multilateral, para iniciar os trabalhos destinados à estruturação e implementação da primeira parceria de impacto social no estado de São Paulo.

Aludidos consultores atuaram em conjunto com a então Subsecretaria de Parcerias e Inovação, da Secretaria de Estado de Governo. A participação da Secretaria da Educação foi lateral. Conforme evidenciam os documentos e informações coligidos, a iniciativa foi conduzida quase que integralmente no âmbito da Secretaria de Governo, Pasta que funciona na sede do Governo paulista e, por isso, com bastante proximidade com o Chefe do Executivo.

Já no caso 2 (Fundação CASA-SP), os documentos e informações coletados evidenciam a atuação de servidores públicos de menor hierarquia, mais precisamente, de executivos públicos (agentes ocupantes de cargo de provimento efetivo no estado de São Paulo), que – sem financiamento externo – elaboraram os estudos técnicos necessários à modelagem da parceria de impacto social de modo coordenado com os agentes públicos integrantes da estrutura da Fundação, em especial a Chefia de Gabinete. A atuação contou, também, com a participação do gabinete do Secretário de Estado da Justiça e Cidadania que, durante as etapas de estruturação e implementação da parceria, cumulou a função de Presidente da Fundação CASA-SP, nas três gestões que o projeto atravessou (Secretário Márcio Fernando Elias Rosa, no fim de 2018, Secretário Paulo Dimas, em 2019 até o segundo semestre de 2020, e Secretário Fernando José da Costa, até os dias atuais). No caso 2, a participação da Subsecretaria de Parcerias (antes da Secretaria de Governo e, agora, da Secretaria de Projetos Orçamento e Gestão, no Palácio dos Bandeirantes) é que se mostrou mais lateral.

Quanto ao público-alvo, vale anotar que o Estado reconheceu que esses jovens (residentes em áreas periféricas da cidade de São Paulo ou da Região Metropolitana de São Paulo, estudantes da rede pública estadual ou custodiados na Fundação) são melhor assistidos no ambiente escolar ou dentro da instituição, mapeando que esses locais são ambientes de proteção do desenvolvimento social de jovens em situação de vulnerabilidade.

Com efeito, no contexto de enfrentamento da pandemia de covid-19, as aulas e atividades presenciais na rede pública de ensino (abrangendo educação básica) foram suspensas em 13 de abril de 2020, por um período superior a 8 meses ininterruptos. Nesse interregno, a despeito da realização de atividades remotas, além de terem sido acentuadas as disparidades entre os alunos das redes pública e privada quanto ao suporte material e financeiro disponível para acompanhamento do ano letivo, foram reportados casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes, de exploração de trabalho infantil, além de quadros de obesidade e depressão entre jovens⁵¹.

⁵¹ LICHAND, DORIA, LEAL NETO & COSSI, 2021.

Ambos os projetos buscaram envolver as comunidades locais na etapa de planejamento, embora em medidas diferentes.

No caso da educação (caso 1), as comunidades escolares foram consultadas quanto ao interesse em participar do projeto de impacto social, resultando na lista de 122 unidades escolares que compõe anexo do edital submetido a consulta pública. Dessas escolas, metade foi sorteada para receber as ações de intervenção e, a outra metade, compôs o grupo de controle, para comparação e aferição das metas ajustadas.

Retomando o procedimento de estruturação da parceria, vale lembrar que não há registro de efetiva participação do público-alvo no caso 1, já que não há registro da participação dos alunos, tampouco de professores da rede, tendo sido considerado, na etapa de planejamento, apenas o perfil da comunidade discente então existente nas unidades escolares das áreas da Região Metropolitana de São Paulo com altos índices de vulnerabilidade social.

No caso 2 (Fundação), uma minuta de edital foi submetida a consulta pública que teve participação quantitativamente inferior à consulta a respeito do projeto da educação.

Assim como no caso 1, não há registro de participação direta dos potenciais beneficiários do projeto. Houve, entretanto, registro de oitiva dos agentes públicos responsáveis pela custódia dos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas junto à fundação. No caso 1, sequer há registro de oitiva de professores do ensino médio da rede pública estadual. Esse descompasso pode ter insuflado a já delicada relação entre o poder público e a associação de classe dos professores do Estado, conforme relatado no tópico 4.1 deste Capítulo.

Embora o procedimento relatado no caso 2 não se equipare à formulação de política pública no formato *bottom-up*, dele se aproxima, já que as contribuições coligidas, tanto dos agentes públicos da base da hierarquia quanto dos potenciais parceiros privados, foram efetivamente consideradas em todo processo de modelagem do projeto. Além disso, a equipe técnica envolvida na estruturação da Ação de Impacto Social traçou perfil do público-alvo do projeto, de modo a elaborar diagnóstico da realidade o mais fidedigno possível.

Sob outra perspectiva, do envolvimento de grupos de interesse, há relevante distinção entre os casos 1 e 2. No caso da educação (caso 1), o corpo burocrático (professores) conta, historicamente, com associações de classe com poder relevante de influência sobre a agenda pública. No caso da fundação (caso 2), o corpo de agentes públicos é menor e menos organizado.

A análise comparada dos casos permite afirmar que, embora o público-alvo seja composto de jovens residentes na área da Região Metropolitana de São Paulo, em localidades de maior vulnerabilidade social, os agentes públicos envolvidos são diferentes. No caso 1,

considerando o histórico conflituoso das relações entre Estado e entidade de classe dos professores, estes foram praticamente alijados do procedimento de formulação do projeto, levando a classe a reagir de modo a repudiar o projeto de plano, sem nem mesmo buscar conhecer a proposta do Estado.

No caso 2, os agentes públicos envolvidos foram ouvidos e puderam contribuir na etapa de levantamento de dados para avaliação da viabilidade técnica do projeto. No caso da Fundação, portanto, aparentemente, o poder público buscou apropriar-se da experiência desses agentes, tanto quanto aos aspectos organizacionais como políticos e de informação, o que constitui um recurso valioso (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013) para elevar as chances de sucesso do projeto inovador.

Também no caso 2, o contato com os potenciais parceiros privados trouxe relevantes informações para a estruturação do projeto, já que foi possível realizar diagnóstico também das associações sem fins econômicos atuantes no setor.

Aparentemente, a sociedade civil organizada pode contribuir com o poder público ou impedir a efetiva implementação de parcerias, conforme o grau de clareza e transparência da proposta ou de ruído provocado. Conforme documentos e informações coletados nesta pesquisa, a reação das entidades de classe representantes de professores da rede pública de ensino constituiu verdadeiro obstáculo à continuidade do projeto da educação (caso 1).

Não é possível, contudo, afirmar que se esses grupos de interesse tivessem participado efetivamente desde o início das discussões para estruturação do projeto CIS no setor da educação, o resultado teria sido diferente. É que, como dito, o histórico do relacionamento entre poder público e a associação dos professores da rede pública evidencia os constantes conflitos e raros entendimentos, com sucessivas greves, protestos e manifestações que, especialmente durante períodos eleitorais, causam impacto político, o qual, sopesado com potencial impacto social, não encorajam gestores a manter o conflito, mas motivam, não raro, recuo. Exatamente o que ocorreu no caso 1 (Educação), como se vê da decisão do Secretário da Educação publicada no Diário Oficial do Estado em março de 2018, reproduzida na figura 10⁵² deste trabalho.

4.3.5 O regime jurídico aplicável

Somente após a estruturação de um modelo considerado razoável para adaptação do SIB ao ordenamento jurídico brasileiro, com viabilidade fática, econômica e financeira, foi

⁵² Despacho do Secretário da Educação, publicado no DOE de 30.3.2018.

possível buscar uma moldura normativa à qual se pretendeu submeter a contratualização de impacto social.

À vista das possibilidades jurídicas de contratualização de parceria com o privado, o estado de São Paulo encaixou cada uma das propostas de impacto social em modelos diferentes: definido o objeto e potenciais participantes, o caso 1 (Educação) foi estruturado no modelo de contrato administrativo regido pela Lei federal nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos); o caso 2 (Fundação) foi estruturado no modelo da Lei federal nº 13.019/2014, prevendo-se celebrar parceria com entidade sem fins econômicos (organização da sociedade civil).

Essa opção do governo do Estado é a principal distinção entre os dois casos analisados. É possível que a escolha de regimes jurídicos distintos tenha decorrido de diferença substancial entre os dois casos: a magnitude dos projetos.

O caso 1 (Educação) foi bastante ambicioso. Estimava-se celebrar um contrato para vigorar por 54 meses, com ações executadas durante os três anos do ensino médio regular, no valor total estimado de R\$ 17.940.000,00.

Já o caso 2 (Fundação) aproximou-se mais de um piloto, uma tentativa menos agressiva de introduzir o modelo de pagamento por resultado em parcerias sociais a exemplo do SIB. Nesse caso, a parceria foi prevista para vigorar por 15 meses, com ações a serem executadas durante seis meses, aproximadamente, ao custo total estimado (para o Estado) de R\$ 2.400.000,00.

Nesse contexto, nota-se que a escolha, no caso 1, por uma moldura com a qual setores público e privado, além dos órgãos de controle, são mais familiarizados e possuem mais experiência, pode ter sido influenciada pelas circunstâncias. A Lei federal nº 13.019/2014, aliás, só entrou em vigor 540 dias depois de sua publicação oficial, ou seja, em janeiro de 2016 (artigo 88).

A grande diferença entre os prazos estimados de vigência de cada um dos ajustes também merece destaque. Enquanto no caso 1 o contratado disporia de pelo menos 36 meses para efetiva intervenção junto ao público-alvo (acompanhar jovens cursando os três anos do ensino médio da rede pública estadual de ensino), no caso 2 esse período foi estimado em apenas seis meses. Nesse segundo caso, é possível que o curto período de tempo atribuído ao parceiro privado para desempenhar as respectivas atividades junto aos beneficiários – e para alcançar as metas previamente ajustadas – tenha desestimulado a participação do setor privado.

Nota-se, outrossim, disparidade entre os valores atribuídos para os projetos, o que poderia ser explicado pela discrepância entre as quantidades estimadas de beneficiários. No

entanto, o baixo valor atribuído ao caso 2 pode ter contribuído para os resultados dos dois chamamentos públicos realizados, porquanto pode ter afastado organizações privadas do projeto, dado o risco de reputação envolvido, inclusive na hipótese de fracasso no atingimento das metas no período de seis meses de atividade. Vale dizer, no sopesamento entre o investimento, o retorno estimado, o prazo exíguo para planejamento e desenvolvimento das atividades junto aos beneficiários, e o risco reputacional envolvido, pode ter tornado o projeto pouco interessante para o terceiro setor e para o mercado.

Aparentemente, a dificuldade da Fundação CASA-SP em apresentar um projeto para tratamento de questão social complexa, que seja, ao mesmo tempo, pontual – para acautelar-se no experimento de modo de atuação diferenciado do poder público em área social sensível – e arrojado para despertar o interesse do setor privado, pode ser apontada como um fator que obstou a implementação da Ação de Impacto Social.

4.3.6 A estrutura de governança

Apenas no caso 2 foi registrada preocupação com as estruturas internas de fiscalização e controle da execução do ajuste.

Isso porque, no caso 1, o edital minutado conferia ampla autonomia à organização contratada para planejar quais, quando e por quais instituições subcontratadas as atividades seriam desempenhadas (“programa de ação”). A fim de mitigar o risco de seleção de proposta inexecutável, o edital previu a instituição do “comitê externo de notáveis”, colegiado incumbido de examinar e opinar quanto à adequação da descrição e dos prazos das ações apresentadas pelo licitante e futuro contratado. Esse comitê, em princípio, não acompanharia a efetiva execução do ajuste, atribuindo-se, a partir da celebração do contrato, a responsabilidade pela fiscalização da execução ao parceiro público e a responsabilidade pela aferição dos resultados, ao verificador independente.

Por outro lado, no caso 2, o edital de chamamento público indicou a instituição do que se denominou comitê de governança, de caráter consultivo, integrado por membros representantes de órgãos e entidades públicos apenas. Diferentemente do caso 1, esse colegiado acompanharia a execução da parceria, mas não contaria com a participação da sociedade civil. Ademais, em princípio, não teria a possibilidade de monitorar e avaliar o ajuste, já que somente atuaria mediante provocação de um dos parceiros. A fiscalização *a posteriori* ficaria, também, a cargo do parceiro público, para análise da prestação de contas relativa aos custos das atividades desempenhadas, e o avaliador independente seria responsável por aferir o

cumprimento das metas, condição para pagamento da parcela de serviços que sobrepujasse os 60% do valor total da parceria. Assim, não é possível afirmar que no caso 2 se tenha pretendido instituir órgão de governança da contratação.

Ambos os projetos examinados não ousaram instituir estruturas de governança plurais, responsáveis por acompanhar, contemporânea e efetivamente, a implementação das parcerias de impacto social ou por zelar pela adequada execução dos ajustes. As estruturas hierárquicas e a forma de interação tradicional entre os setores público e privado foram preservadas em ambos os casos.

Eis aqui mais um fator que pode ter contribuído para os desfechos dos casos examinados, qual seja, a ausência de previsão de estruturas de governança em rede para as futuras parcerias, que implica manutenção de estruturas hierárquicas e refratárias à participação social – e de representantes do parceiro privado – para o acompanhamento das contratualizações. A figura do verificador independente, a rigor, não infirma a permanência da hierarquia entre os setores público e privado, entre contratante e contratado, entre parceiros que, na proposta do modelo SIB adaptado, deveriam atuar em interação constante, em rede, de modo a viabilizar a participação social e a efetiva contribuição de todos os atores envolvidos no alcance das metas de resultado positivo.

4.3.7 A sanção por inexecução

Outro aspecto relevante do modelo de contratualização de resultados e pagamento condicionado ao alcance das metas, refere-se à previsão de pagamento de valor mínimo ao parceiro privado, bem como à possibilidade de, além de não receber o pagamento ajustado, ser sancionado em razão do não alcance das metas.

Aludida possibilidade de sanção poderia resultar do entendimento de que a ausência de performance adequada do parceiro privado levaria à inexecução total ou parcial do ajuste entabulado.

No caso 1, não houve estipulação de pagamento de valor mínimo ao parceiro privado. Já no caso 2, foi previsto o pagamento de parcela da remuneração ao parceiro privado para compensar os custos incorridos na provisão dos serviços, até o limite de 40% (no primeiro chamamento público) ou de 60% (no segundo chamamento público) do valor total da proposta selecionada.

Durante a fase de estruturação dos projetos de impacto social, no caso 1, entendeu-se que seria remunerado, exclusivamente, o atingimento das metas intermediárias e meta final.

No caso 2, tratando-se de parceria com organização da sociedade civil que, por definição legal, não tem finalidade econômica e, por experiência pretérita, não tem sobra de caixa em montantes elevados, o projeto foi estruturado considerando o reembolso, pelo parceiro público de parte dos custos incorridos pela entidade parceira para execução das atividades dirigidas ao alcance das metas. Limitar o montante a ser transferido à entidade, portanto, fez sentido para assegurar que o parceiro público não transferiria, em nenhuma hipótese, valor superior àquele necessário para execução da atividade. De outro lado, constitui uma maneira de atrair potenciais parceiros privados para engajar-se no projeto, compartilhando, em limitada medida, o risco do negócio. Ou seja, ainda que as metas não fossem alcançadas, o custo integral de execução não recairia exclusivamente sobre o parceiro privado. Esse modelo de estruturação de parceria coaduna-se com o marco legal aplicável (Lei federal nº 13.019/2014) e pressupõe robusta justificativa técnica quanto à necessidade e adequação da intervenção social, porquanto demanda comprovação de que as atividades mínimas desempenhadas pelo parceiro privado, ainda que não resultem em impacto positivo mensurável, são de alguma forma importantes para transformar realidade social complexa, diagnosticada como carente de intervenção.

Com relação à aplicação de sanção, no caso 1, a minuta de contrato previu a prática de atos que atentem contra o patrimônio público ou que constituam fraude ou corrupção, assim como comportamentos inidôneos, como hipóteses de apuração para aplicação de sanção. Não se fez referência, portanto, à inexecução contratual e ao não alcance das metas como possibilidade de aplicação de sanção.

Já no caso 2, a minuta de termo de fomento (parceria) que acompanhou o edital de chamamento público previu que a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho ou demais normas aplicáveis ensejaria, mediante processo administrativo com observância do devido processo legal, a aplicação das sanções previstas na Lei federal nº 13.019/2014. Em outras palavras, como as metas são fixadas no plano de trabalho, em caso de descumprimento, deveria ser instaurado processo administrativo para apuração de inexecução das obrigações ajustadas entre os parceiros. Além, é claro, do não pagamento da parcela da remuneração vinculada ao resultado positivo medido em conformidade com os indicadores preestabelecidos.

Esse ponto, assim como o anterior – ausência de estrutura de governança em rede – evidencia a manutenção da hierarquia entre parceiros em ambos os casos, o que não se mostra, como coligido na revisão de literatura (FUX; MODESTO; FALCÃO-MARTINS, 2017), plenamente compatível com a proposta de contratualização de metas de resultado social positivo no modelo inspirado em SIB.

4.3.8 A frustração

Nenhum dos dois casos alcançou a etapa de implementação. Nenhum dos dois casos chegou a receber proposta de potencial parceiro privado. No caso 1 (Educação), houve desistência pelo ator público principal interessado na parceria, o Secretário de Estado da Educação. No caso 2 (Fundação), os chamamentos públicos realizados foram desertos, a despeito do edital ter sido republicado para incorporar modificações favoráveis ao futuro parceiro privado.

A resistência oferecida, com o apoio da comunidade acadêmica da área, pelo sindicato dos professores – cujos associados não foram envolvidos em nenhuma das etapas de estruturação do projeto – e as circunstâncias políticas envolvidas (último ano do mandato do Chefe do Executivo e notícias de substituição do Secretário estadual da Educação), influenciaram diretamente o recuo do governo e a decisão de arquivamento do projeto. No entanto, não se pode afirmar que na hipótese de o comportamento da entidade de classe ser diferente, o projeto teria sido efetivamente implementado. O arquivamento prematuro da proposta, que obstruiu a publicação da versão final do edital, retirou a oportunidade de serem recebidas propostas do setor privado, de modo que sequer é possível inferir a pertinência e adequação do modelo jurídico escolhido (contrato administrativo no modelo da Lei Geral de Licitações e Contratos de 1993) para contratualização de parcerias público-privadas de impacto social.

Noutro giro, o desinteresse das organizações privadas sem fins econômicos em colaborar com o projeto de redução da reincidência de jovens infratores (caso 2 – Fundação), constatado por ocasião das duas sessões públicas de chamamento público ocorridas, pode ser atribuído ao alto risco, inclusive de reputação, envolvido na implementação da Ação de Impacto Social, ao curto prazo previsto para intervenção junto ao público-alvo e ao baixo valor estimado para celebração da parceria. Vale registrar que o contexto de enfrentamento à pandemia de Covid-19 é um fator que não pode ser desprezado no resultado dos chamamentos públicos realizados. Assim, no caso 2, é possível que o momento escolhido para publicação dos editais de chamamento público tenha sido uma escolha pública inadequada.

4.3.9. Conclusões parciais

Retomando as variáveis abordadas no capítulo inicial, a partir da análise comparativa dos principais aspectos dos casos selecionados, é possível inferir o quanto segue.

A partir da evolução da noção de serviço público e a à luz dos princípios da subsidiariedade e eficiência, parcerias público-privadas de impacto social constituem modalidade de coprodução de políticas públicas (variável “a”), porquanto todas as fases da respectiva estruturação deveriam contar com ativa participação dos beneficiários – ainda que na qualidade de meros interessados na etapa inicial de planejamento – e de todos os potenciais atores envolvidos (agentes políticos, servidores públicos, entidades de classe, organizações privadas, com ou sem fins econômicos).

O sucesso da etapa de estruturação seria constatado na hipótese de celebração de ajuste entre os setores público e privado para implementação de projeto de parceria de impacto social.

Sob esse prisma, a análise presente evidenciou que a formalização de parcerias público-privadas de impacto social pressupõe mudanças na cultura jurídico-administrativa estatal (variável “b”). Uma ativa e profícua participação de múltiplos atores, nas diversas etapas de estruturação e implementação da parceria, pressupõe grau de sinergia que propicie uma interação constante, sob regras de governança em rede, não hierarquizada. Essas regras, idealmente, deveriam permear toda a execução e avaliação da parceria. Em decorrência, o sucesso do ajuste parece depender, em grande parte, da autonomia conferida, pelo poder público ao parceiro privado. A ausência de hierarquia entre parceiros, a confiança recíproca e a autonomia do particular são características que destoam da tradição jurídico-administrativa brasileira, notadamente no campo do Direito Administrativo, fundado, ainda, no axioma da supremacia do interesse público sobre o privado.

Nessa ordem de ideias, pode-se afirmar que parcerias público-privadas de impacto social constituem inovação no setor público (variável “c”), por envolverem modificação de processos administrativos, ainda que de modo não disruptivo. Embora já existam modelos de parcerias público-privadas focadas em resultado no ordenamento jurídico nacional, ainda não há exemplos de ajustes em que a remuneração do parceiro privado seja condicionada à comprovação do alcance de metas consubstanciadas em resultado de impacto social positivo, ou *outcomes*. Os arranjos colaborativos mais comuns são aqueles que estabelecem mais de uma meta, como produtos ou *outputs*, daí porque, de acordo com a literatura coligida, é possível afirmar que essa característica – pré-ajustar poucas metas de resultado social positivo – representaria inovação incremental, até porque a redução do número de metas e a caracterização como culmina por elevar o grau de risco para o parceiro privado.

No mais, de acordo com essa análise, *Social Impact Bond* pode constituir uma modalidade de parceria público-privada de impacto social mediante adaptação ao atual ordenamento jurídico brasileiro (variável “d”). A ausência de previsão normativa específica de

modelo próprio no Brasil não implica, de antemão, inviabilidade de contratualização de resultado de impacto social pelo poder público; os instrumentos normativos de que o poder público dispõe na atualidade seriam, em tese, suficientes para a estruturação e a implementação de projetos que tais.

5 FATORES QUE IMPEDIRAM A IMPLEMENTAÇÃO DE PARCERIAS DE IMPACTO SOCIAL EM SÃO PAULO

A partir da comparação dos principais aspectos relacionados à adaptação do modelo SIB nos dois projetos do estado de São Paulo selecionados para a presente análise, foi possível registrar alguns eventos e fatores que impactaram a estruturação e interferiram na implementação de parcerias de impacto social.

A hipótese proposta no Capítulo 1 supôs a insegurança jurídica, o alto risco regulatório, a forte resistência da burocracia, a dificuldade de atuação em rede pelo poder público e a resistência ao envolvimento de potenciais beneficiários como obstáculos à experimentação de parceria público-privada de impacto social pelo Estado paulista.

A análise comparada dos casos permitiu confirmar essa hipótese.

Para tratar questões sociais complexas, é inviável retirá-las do contexto em que inseridas. O contexto refere-se ao momento e às circunstâncias que condicionam as tomadas de decisão dos atores nele inseridos. Por isso, as condições antecedentes à decisão de estruturar e implementar um modelo de parceria diferenciado para provisão de serviços de relevância pública influenciam os comportamentos dos *stakeholders* em todas as etapas procedimentais, podendo ser apontadas como fatores condicionantes do sucesso de um conjunto de decisões.

Sob o prisma da Administração pública, essas condicionantes incluem o contexto sociopolítico local e o *timing*. De outro ângulo, as condicionantes são consubstanciadas no grau de maturidade dos *stakeholders* e no respectivo apetite para assunção de riscos e desafios, como será descrito a seguir.

5.1 O CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

O ambiente institucional, composto de fatores materiais e imateriais, tem impacto relevante no sucesso da estruturação e implementação de parceria entre os setores público e privado envolvendo políticas públicas com a finalidade de tratar questões sociais complexas. Mesmo que alguns fatores gerais favoreçam a formação de parcerias, estas poderão não ocorrer na ausência de condições ou vetores iniciais específicos (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015).

O aspecto territorial e o contexto sociopolítico local e nacional são circunstâncias que interferem nos atos e decisões da Administração pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A forma de governo pode interferir em decisões de Administração pública, pois há registros de que “o federalismo torna a *policy-making* um *affair* prolongado e muitas vezes

rancoroso” (Howlett; Ramesh e Perl, 2013), acaso prejudique a coordenação entre governos nacional e subnacionais. Conforme alertado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), também “a divisão de poderes traz dificuldades para os *policy-makers* nos sistemas presidencialistas”.

Conquanto a análise da relação entre poderes desborde os limites desta pesquisa, é fato que as propostas de modificação legislativa existentes no Congresso Nacional e na Assembleia Legislativa paulista sinalizam o interesse do legislador em dispor sobre o tema das parcerias de impacto social, sem necessariamente negociar ou ajustar essa pretensão às iniciativas do poder executivo. Essa constatação foi documentalmente confirmada pela equipe da então Secretaria de Estado de Governo, responsável pela formulação e implementação do Contrato de Impacto Social (caso 1), em relação ao projeto de lei em tramitação no Senado Federal. Interessante registrar que as exposições de motivos que acompanham os projetos legislativos federal e estaduais sequer mencionam a participação dos poderes executivos da União ou do estado.

Noutro giro, não é possível mencionar ambiente institucional sem tangenciar a burocracia. O corpo técnico permanente que integra o poder público não apenas pode exercer influência na configuração do contexto político, como também monopoliza atividades exclusivas de Estado, retém o histórico das decisões administrativas e respectivas motivações, tem acesso a informações recursos necessários para desincumbir-se de seus deveres públicos e possui habilidades técnicas e experiência para melhor interpretar contextos e antecipar eventuais entraves e soluções (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Vale lembrar que os agentes públicos envolvidos no projeto da Fundação CASA-SP não participaram diretamente do projeto da Secretaria da Educação, mas tiveram conhecimento da experiência (e do respectivo desfecho) e acompanharam, à distância, a repercussão social no setor específico. Também em razão desse prévio conhecimento, a sondagem da receptividade da proposta, junto aos integrantes dos quadros de pessoal da Fundação, buscou transmitir a garantia de preservação das atribuições da entidade descentralizada, destacando que as ações de intervenção ocorreriam fora dos limites das unidades da instituição. O enfoque ao caráter preventivo das ações, a despeito de serem dirigidas a adolescentes egressos de unidades de internação, parece ter sido uma forma, no mínimo, mais habilidosa de trazer a lume a proposta.

Essas circunstâncias – de momento e a partir da perspectiva dos atores públicos envolvidos – pode ser um fator que tenha contribuído para o maior avanço do caso 2 (Fundação), já que em processos de políticas públicas, notadamente as relativas a temas complexos, é importante considerar os respectivos incentivos. Como lembrado por Bonvecchi e Scartascini (2020), em alguns casos, transferir o *locus* de decisão para agentes públicos tecnicamente habilitados pode retirar um tema determinado do processo de barganha,

especialmente no planejamento de ações ou acordos de longo prazo. Retirar determinados assuntos do contexto político pode favorecer o sucesso da estruturação de alguns arranjos colaborativos.

Ambos os projetos focalizaram jovens residentes em áreas de maior vulnerabilidade da Região Metropolitana de São Paulo, ratificando o diagnóstico de questão social complexa, o que, por outro lado, indica pouca variação da capacidade estatal na provisão de serviços de relevância pública para essa população. No caso 1 (Educação), a cronologia das etapas de formulação do projeto atesta que fatores externos (principalmente a pressão da entidade de classe) e internos (momento político e circunstancial alteração na organização administrativa) acarretaram a exclusão do tema da agenda política de então. No caso 2, houve intenção de se aproveitar uma moldura de parceria embrionariamente pensada para atender demanda de adolescentes em situação de vulnerabilidade social, residentes nas franjas da capital do estado de São Paulo, retornando o tema à agenda pública.

Noutro ângulo, associações de classe e sindicatos, que congregam a burocracia responsável pelo desempenho de ações relacionadas ordinariamente à provisão de serviços de relevância pública são atores relevantes. Isso porque, em regra, essas associações impactam o processo de políticas públicas com poder, ideias, informações e recursos (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2020), podendo dirigir seus esforços para colaborar com o poder público, ou para atender os interesses da corporação, em posição de resistência. Essa última conduta restou bastante clara no caso 1 (Educação), tendo a classe profissional se apoiado na alegação de que fora envolvida no projeto tardiamente para resistir fortemente e se opor ao prosseguimento da proposta sem sequer conhecê-la profundamente.

Nesse cenário, é possível inferir que o ambiente institucional desfavorável, com ausência de diálogo e interação em sinergia de todos os atores envolvidos não favoreceu o prosseguimento das tentativas de implementação de parcerias de impacto social.

5.2 JANELA DE OPORTUNIDADE

Aspectos de conveniência e oportunidade, em termos jurídico-administrativos, compreendidos como o interesse concreto e o momento adequado, podem condicionar o sucesso de projeto de parceria de impacto social.

Sob o prisma do poder público, é relevante constatar a importância da existência de equipes de qualidade técnica, suficientemente dimensionadas e que disponham de instrumentos

gerenciais úteis para facilitar a formulação, o monitoramento e a avaliação das ações (FALCÃO-MARTINS, 2017).

Ou seja, uma oportunidade favorável ao sucesso de uma parceria público-privada pressupõe capacidade técnica dos agentes públicos, para um desempenho ágil e eficiente na etapa de planejamento. Pressupõe, também do agente público, apetite para enfrentar questão social complexa de modo diferenciado ou inovador, porquanto “os padrões de escolha de instrumentos do governo [...] mostram um volume surpreendente de similaridade e continuidade [...] ao longo do tempo, formando estilos de implementação de duração relativamente longa” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Vale dizer, deve haver disposição para afastar-se de procedimentos sedimentados que desestimulam a adoção de iniciativas diferentes sob receio de responsabilização em caso de insucesso na experimentação.

A coexistência da capacidade técnica e disposição dos agentes públicos envolvidos favorece a viabilidade da formação de parceria colaborativa entre os setores público, privado e a sociedade civil ou beneficiário, para provisão eficiente de serviços de relevância social.

As circunstâncias de momento – sejam antecedentes ou contemporâneas às decisões – interferem no comportamento de todos os atores envolvidos, e não apenas no dos agentes públicos pois, como visto no capítulo anterior, parcerias pressupõem interação constante e não hierarquizada entre os *stakeholders*, de modo a permitir que as possíveis soluções e o modo de alcançá-las sejam conjuntamente debatidos e decididos.

Com efeito, da análise comparativa dos casos, possível extrair as seguintes condicionantes relacionadas ao *timing* das decisões de estruturação e implementação de parcerias, e que podem ter contribuído para os desfechos alcançados:

a) o reconhecimento prévio, pelo poder público de que não é capaz de tratar, de modo eficiente, uma realidade social complexa que carece de transformação, ou seja, a política pública desenvolvida para a questão específica tem avaliação deficiente de sucesso, evidenciando a necessidade e a conveniência de somar esforços com outros setores para melhor tratar a questão;

b) o reconhecimento prévio, pelo setor privado sem fins econômicos, de que a parceria com o poder público é capaz de impulsionar sua atividade e prover serviços sociais em mais ampla escala ou com maior efetividade e impacto social, vale dizer, devem preexistir entidades organizadas voltadas ao tratamento da questão social, que vislumbrem o próprio potencial como passível de ser impulsionado em parceria com outros setores para ampliar, em quantidade e em qualidade, os resultados positivos;

c) o reconhecimento prévio, pelos setores público e social, de que o setor privado com fins econômicos (mercado) maneja com eficiência recursos financeiros e materiais que, excedentes, poderiam ser dirigidos ao setor social e somar esforços para transformar realidades sociais complexas;

d) a vontade e o interesse, do setor privado com fins econômicos (mercado), de contribuir para produção de resultados de impacto social positivo, de modo a, por exemplo, ampliar seu público consumidor, mediante redirecionamento de excedentes financeiros e materiais;

e) o desejo e o interesse do público beneficiário em aderir a projeto conjunto, entre diferentes setores da sociedade, para tratamento de problema ou questão permanente que o afeta e que requer tratamento específico, demonstrando consenso a respeito da definição do problema a ser tratado.

Vale lembrar que no caso 1 (Educação), os estudos na etapa de planejamento indicaram a possibilidade de o projeto contemplar a figura de um “bonificador externo”. Não obstante, a versão de edital submetida a consulta pública não fez menção a essa figura, planejada para fornecer adicional de remuneração ao contratado, com a finalidade de despertar maior interesse no projeto e, assim, atrair mais investidores privados.

Das circunstâncias de momento, conjugadas com o contexto sociopolítico, decorre a composição de um ambiente mais ou menos favorável à colaboração e coprodução entre setores diferentes da sociedade. Em especial, possível indicar que o momento político (alteração do Chefe do Poder Executivo e respectivo secretariado) e o momento excepcional de enfrentamento de emergência em saúde pública impactaram a implementação dos projetos de parceria público-privada de impacto social.

5.3 CLIMA E INTERAÇÃO

Considerando a necessidade de relacionamento entre diferentes setores e atores, as condições antecedentes preparam o contexto para estruturação e implementação de parcerias de impacto social. Nessa arena, a assimetria de informações e hierarquias prejudicam a formação do necessário consenso. Como destacado por Bonvecchi e Scartascini (2020), a produção de resultados positivos depende da qualidade do procedimento de tomada de decisões, o que evidencia a relevância dos atores envolvidos, das respectivas motivações, do momento e do conteúdo das decisões adotadas. Consensos são relevantes e a qualidade da interação entre os agentes constitui fator de influência para o sucesso de arranjos colaborativos.

É salutar induzir procedimentos inclusivos, que viabilizem a construção de pontes e auxiliem no reequilíbrio das assimetrias com vistas à composição de vínculos mais fortes e menos hierarquizados.

Processos colaborativos, no entanto, pressupõem assunção de compromissos, relação de confiança, comunicação eficiente e legitimidade.

É intuitivo que assumir compromisso para com organização distinta requer algum nível de confiança, de modo recíproco, para que exista profícuo compartilhamento de experiências e interação produtiva.

A relação de confiança a ser construída entre os atores envolvidos no processo depende, de seu turno, do conhecimento a respeito da experiência prévia dos demais atores, o que interfere na avaliação de risco e no próprio interesse em pactuar um projeto comum. Trata-se de fator que pode ser conquistado ou fortalecido por meio de atuação conjunta na etapa de planejamento do projeto, ou seja, desde sua estruturação, até culminar nas fases externas à Administração pública (com o início da etapa de implementação). Considera-se que essa circunstância esteja imbricada com o grau de maturidade dos *stakeholders*.

A comunicação deve ocorrer durante todo o processo. Em especial, em projetos colaborativos, a maneira de o poder público se comunicar é bastante relevante porque pressupõe despir-se de suas prerrogativas de Estado – também conhecidas como imperativas ou poder extroverso da Administração pública, que já são, há algum tempo, de juridicidade questionável – a fim de construir legitimidade e, via de consequência, conquistar maior confiança dos demais atores envolvidos. Idealmente, o poder público deve atuar com a maior transparência possível, facilitando a efetiva participação social, em todas as etapas internas de estruturação do projeto. Construindo-se relação de confiança por meio de arranjos colaborativos (verdadeiros gatilhos para a coprodução), há fortalecimento da legitimidade interna do processo.

À legitimidade interna refere-se tanto a legitimidade procedimental como a cognitiva (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). A primeira advém da percepção dos atores de que foram ouvidos (*fair hearing*) e de que suas opiniões foram consideradas nos procedimentos de tomada de decisão da Administração pública. A segunda decorre do entendimento mútuo, do reconhecimento da interdependência e da confiança entre os representantes das distintas organizações em interação.

Bonvecchi e Scartascini (2020) destacam a relação direta entre o grau de coesão na interação entre diferentes atores para o sucesso de parcerias, já que a reciprocidade, a proximidade e a frequência com que as interações ocorrem impactam o funcionamento das

redes colaborativas. É dizer, quanto maior a coesão, maiores as chances de interações coordenadas, fluidas e bem sucedidas.

Dito isso, vale registrar que em ambos os casos examinados, não é possível notar a ocorrência de processos colaborativos nas etapas internas de planejamento dos projetos. Não se percebe que tenha havido a criação de ambiente facilitador para atrair a participação de particulares, o que pode ter impactado negativamente na construção da legitimidade da proposta e da relação de confiança entre o público e o privado.

Confirma-se, portanto, a inexperiência e a dificuldade de atuação em rede do poder público.

6 CONCLUSÃO

A Constituição da República estabelece, no parágrafo único, incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, ao artigo 193, que “o Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”.

Não há dúvidas quanto à relevância da participação popular em políticas sociais. Também não há dúvidas quanto à existência de questões sociais complexas com as quais governos têm dificuldade de lidar, por inúmeras razões, inclusive de ordem econômico-financeira. Ainda sob o prisma jurídico, há entendimento pacífico de que os direitos sociais previstos na Constituição da República são de titularidade compartilhada entre o poder público e a sociedade.

Nesse cenário, é natural que poder público e sociedade conjuguem esforços mediante compartilhamento de informações, recursos, atividades e capacidades (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015) para prover serviços de relevância pública com vistas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à erradicação da pobreza e da marginalização, e à redução das desigualdades sociais e regionais, todos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos nos incisos I e III do artigo 3º da Constituição da República.

Em circunstâncias de austeridade fiscal e escassez de recursos públicos, a permanência da dificuldade de solução de questões sociais complexas fomentou, no Reino Unido, a estruturação de um modelo de parceria entre os setores público e privado, formulado para otimizar o gasto público com políticas sociais e voltado à produção de resultados sustentáveis de impacto positivo, mediante atuação colaborativa do poder público, da sociedade civil organizada e do mercado na provisão de serviços de relevância pública e atuação participativa do beneficiário nas etapas fundamentais de implementação do ajuste. Aludido modelo, denominado *Social Impact Bond*, embora promissor, não avançou em países em desenvolvimento na mesma velocidade e quantidade como foi observado, nos últimos dez anos, na Europa e nos Estados Unidos. Especificamente no Brasil, a despeito de algumas tentativas de implementação, por diferentes governos, de um modelo de parceria inspirado no SIB e adaptado ao contexto jurídico-administrativo nacional, esse arranjo diferente para conjugação de esforços de diferentes atores com vistas à produção de resultados mensuráveis de impacto positivo não chegou a ser experimentado.

Considerando o interesse que a estrutura SIB despertou na Administração pública brasileira, debruçando-se sobre as duas iniciativas de adoção de parcerias público-privadas de

impacto social no estado de São Paulo, por meio de análise comparada, esta pesquisa buscou identificar fatores que tenham obstado a implementação desses arranjos colaborativos por governos subnacionais no Brasil.

Como resultado, constatou-se que as condições antecedentes à formulação dos projetos de impacto social e à respectiva implementação interferem na construção de vínculo de natureza colaborativa entre os parceiros, bem como na viabilidade de interação participativa dos atores envolvidos na execução das parcerias. Dois elementos fundamentais em projetos nesse formato.

Dentre essas condições, destacou-se a inexperiência do poder público na atuação em rede no âmbito de estruturas colaborativas, as quais pressupõem equilíbrio no gerenciamento de tensões naturais em relações continuadas entre organizações distintas. A mencionada dificuldade refletiu no desestímulo para o setor privado em embarcar em projetos ainda experimentais e desprovidos de disciplina normativa específica e consolidada, o que também contribuiu para ambiente de incerteza quanto à ratificação da juridicidade do modelo por órgãos de controle interno e externo da Administração pública.

Com efeito, dentro os desafios enfrentados pelo poder público para implementação de projetos de impacto social positivo, sustentável e mensurável, a pesquisa apontou a necessidade de administrar compatibilizando: a) a hierarquia da organização administrativa com estruturas em rede de relacionamento e interação; b) o poder de império remanescente com compartilhamento da capacidade e atribuição para tomada de decisões; c) arranjos formais e informais, de direito e de fato, com novos e tradicionais procedimentos e comportamentos sociais. Da revisão da literatura, extraiu-se a necessidade de a Administração pública reavaliar sua tradicional posição contratual em parcerias de impacto social. Em parcerias voluntárias, celebradas com organizações da sociedade civil com fundamento na Lei federal nº 13.019/2014, a interação entre poder público e parceiro privado é menos hierarquizada e mais focada no resultado, o que seria, em princípio, compatível com a natureza colaborativa de parcerias sociais e em linha com uma Administração pública mais eficiente. Não obstante isso, a literatura indicou que projetos sem uma liderança identificada tendem a não se concretizar, notadamente no poder público, em que o topo da hierarquia burocrática precisa estar envolvido e decidido a promover arranjos colaborativos, ao que Agranoff, citado por Bryson, Crosby e Stone (2015) denominou “patrocinador” do projeto junto ao setor público.

A rigor, a análise comparada dos casos confirmou que a ausência de envolvimento e engajamento no projeto do Secretário da Educação em um dos casos examinados impactou diretamente a iniciativa de Contrato de Impacto Social na área (caso 1), porquanto essa autoridade, inadvertidamente, interrompeu o procedimento de estruturação da parceria e

arquivou o expediente administrativo correlato. De outro lado, o envolvimento e engajamento do anterior e do atual Secretário da Justiça e Cidadania impulsionou o projeto Ação de Impacto Social na Fundação CASA-SP (caso 2), cujo edital de chamamento público foi levado a sessão pública em duas oportunidades distintas, com aprimoramentos entre a primeira e a segunda sessão, a partir da oitava da sociedade.

Sob o prisma do particular, as estruturas colaborativas pressupõem a construção de arranjo voltado a estimular os parceiros a gerir, coordenar e alocar recursos na parceria, responsabilizando-se por suas respectivas atividades. Vale dizer, pressupõem participação ativa, com autonomia e responsabilidade (BRYSON; CROSBY; STONE, 2015). Especificamente em parcerias de impacto social inspiradas no modelo SIB, o grau de autonomia de que o parceiro privado deveria dispor para executar o objeto evidencia a importância de ser estabelecida uma estrutura de governança clara e flexível o suficiente para equilibrar a autonomia com o necessário controle a ser exercido pelo parceiro público. O destaque, nesse ponto, recai sobre a figura do intermediário, o particular com quem o poder público mantém relação jurídica.

O intermediário, como se viu, pode ou não ter fins econômicos. A natureza jurídica de sociedade empresarial pode aproximar esse ator de um prestador de serviços, de modo a induzir a adoção do modelo tradicional de contrato administrativo como formato mais seguro do ponto de vista jurídico e de controle externo (SUNDFELD, 2017), muito embora a natureza jurídica do parceiro privado participe do ajuste não represente elemento fundamental para identificar o regime jurídico aplicável à parceria pois, como alertado por Falcão-Martins (2017), “conquanto se possa identificar preferências legais e vantagens tributárias, parcerias sociais não são vínculos jurídicos imediatamente identificáveis pela cooperação de dada espécie de entidades privadas”. Não se pode olvidar, contudo, que os atuais modelos de contratualização previstos na legislação nacional põem relevo na natureza jurídica da entidade que se dispõe a formalizar parceria com o poder público.

Nesse ponto, a pesquisa indicou que a despeito de dispor de instrumentos legais para estruturar parcerias de impacto social em proposta semelhante ao SIB, com o propósito de produzir impacto positivo, sustentável e mensurável com economia de recursos públicos, faltou habilidade ao poder público para manejar aludidos instrumentos. A inabilidade conjugada com a inexperiência e com o receio da interpretação dos órgãos de controle externo, constituíram fatores desencorajadores para implementar tentativas de experimentação de parcerias público-privadas de impacto social. Noutra prisma, a inexistência de legislação específica a respeito da contratualização de impacto social pela Administração pública trouxe insegurança jurídica

também para o setor privado, já que refletiu em tímidas tentativas de incorporar, nos projetos examinados, medidas inovadoras em relação aos modelos de parceria já existentes e praticados. Embora represente importante interferência na decisão de implementação de parcerias público-privadas de impacto social, a normatização do modelo não implicaria, necessariamente, a superação dos desafios mapeados nesta pesquisa.

Afora a impossibilidade de uma lei esgotar qualquer assunto, ainda assim o modelo traria novidades tanto do ponto de vista da gestão pública como do jurídico, não deixaria de ser diferenciado e não supriria o fator inexperiência da Administração pública.

Notadamente quanto à governança, a pesquisa identificou que o controle integral e total, pelo poder público, das ações desempenhadas pelo parceiro privado interfere negativamente no potencial para inovação e reduz as chances de ganho de eficiência na realização das metas ajustadas, o que sobreleva a importância de equilibrar autonomia com monitoramento e fiscalização a cargo do parceiro público. Embora não seja desprezível, o risco de *gaming* seria mitigado no arranjo colaborativo por meio da figura do verificador independente.

Retomando a literatura coligida, Bryson, Crosby e Stone (2015) destacaram que indivíduos e organizações são parceiros mais confiáveis e produtivos quando a eles são atribuídas ações, atividades e capacidades específicas, com clareza. Essa afirmação foi ratificada na pesquisa, porquanto a ausência de estipulação prévia de responsabilidades, deveres e obrigações, repartição de riscos e modulação – tanto quanto possível – da tensão, natural de todas as formas de relacionamento, impactou na contratualização das metas de impacto social. Referidas metas, nos casos pesquisados, podem ter sido calculadas em patamares incompatíveis com as expectativas do setor privado e dos próprios beneficiários que, como se viu, não participaram das etapas de planejamento do projeto. A ausência de engajamento social, possivelmente provocada pela desconfiança do setor privado e pela inexperiência da Administração pública em incentivar a efetiva participação da sociedade em etapas internas de processos administrativos, contribuiu para reduzir a atratividade da parceria público-privada de impacto social.

Em suma, a partir das tentativas inconclusas de implementação de parcerias público-privadas de impacto social examinadas, foi possível mapear, como principais desafios à sua concretização, a instabilidade do contexto sociopolítico, a insegurança jurídica emergente de um conjunto normativo restritivo, a incerteza quanto à capacidade institucional do Estado e os riscos daí decorrentes, e a inexperiência dos *stakeholders*. Esses desafios tornaram-se obstáculos por refletir níveis de confiança recíproca insuficientes para sustentar projetos

conjuntos entre os setores público e privado voltados ao tratamento de questões sociais complexas.

Como lições, foi possível extrair a imprescindibilidade de reunião de múltiplos fatores favoráveis para encorajar, público e privado, a experimentar arranjos colaborativos que se destinem a prover serviços de relevância pública; fatores esses que perpassam características objetivas e subjetivas, bem como critérios de oportunidade e conveniência, de todos os atores envolvidos: governos, terceiro setor, mercado e sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Alves, M. A., & Costa, M. M. da. (2020). Colaboração entre governos e organizações da sociedade civil em resposta a situações de emergência. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 923-935. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200168>.
- Arena, M., Bengo, I., Calderini, M., & Chiodo, V. (2016). Social Impact Bonds: Blockbuster or Flash in a Pan?, *International Journal of Public Administration*, DOI: 10.1080/01900692.2015.1057852. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2015.1057852>.
- Barabási, A.L. (2002). *Linked*. (trad. Santos, J.P.). São Paulo, SP: Leopardo Editora.
- Barajas, A., Burt, K., Johnson, P., Licona, J., Parker, W., Sturtevant, L., ... e Yeh, C. (2014). Social Impact Bonds: a new tool for social financing. Princeton University, Public Policy and International Affairs Fellowship Junior Summer Institute. New Jersey, USA. Recuperado de <https://www.princeton.edu/sites/default/files/content/Social%20Impact%20Bonds%202014%20Final%20Report.pdf>.
- Barki, E., Izzo, D., Torres, H.G. & Aguiar, L. (org). (2014). *Negócios com impacto social no Brasil*. São Paulo: Peirópolis.
- Beisheim, M., & Kaan, C. (2010). Transnational Standard-Setting Partnerships in the field of social rights: the interplay of legitimacy, institutional design, and process management. In Bexel, M., & Morth, U. (Org.) *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*. (pp. 41-54). London: Palgrave Macmillan.
- Bonvecchi, A.; Scartascini, C. (2020). *Who decides social policy? Social networks and the political economy of social policy in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 199-215.
- _____. (2007). Beyond engagement and participation – user and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 84, 846-860.

- _____, & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: the contribution of users and communities to outcomes and public value. *International Society for Third Sector Research. Voluntas*, 23, 1119-1138.
- Brandsen, T.; Pestoff, V. (2006) Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, vol. 8, p. 493-501.
- Brandsen, T., Honingh, M. (oct 2015). Distinguishing different types of co-production: a conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm
- Brasil. Presidência da República (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Recuperado de <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>
- Brasil. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm
- Brasil. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm
- Brasil. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm
- Brasil. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm

Brasil. Supremo Tribunal Federal (abr. 2015). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923/DF. Relator para o acórdão: Min. Luiz Fux.

Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Stone, M.M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.

Canotilho, J.J.G. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra, Portugal: Almedina.

Berndt, C., Wirth, M. (2018). Market, metrics, morals: the Social Impact Bond as an emerging social policy instrument. *Geoforum*, 90, pp. 27-35.

Castells, M. (2011). *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Castro, J.A., Ribeiro, J.A.C., Chaves, J.V., & Duarte, B.C. (2012) Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. (Nota Técnica n. 9). IPEA, Brasília, DF.

Cavalcante, P. (2017, agosto). Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. (Texto para discussão n. 2319). IPEA, Brasília, DF.

Cavaliere, C.H., & Pazello, E.T. (2004). Efeito distributivo das políticas sociais. In Biderman, C., & Arvate, P. (Ed.), *Economia do setor público no Brasil*. (pp. 339-364). Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.

Chevallier, J. (2009). *O Estado pós-moderno*. (trad. Justen Filho, M.). Belo Horizonte: Editora Forum.

Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: a review in concepts, evidence and measures (Working Paper n. 2013-053). Maastricht Graduate School of Governance. Maastricht, Netherlands.

Cirera, X, & Maloney, W.F. (2017). *The innovation paradox: developing-country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up*. Washington D.C., World Bank.

- Davies, R. (August, 2014). *Social impact bonds: private finance that generates social returns*. European Parliamentary Research Service. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/538223-Social-impact-bonds-FINAL.pdf>
- Decreto n. 9.244 (19/12/2017). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9244.htm
- Di Pietro, M.S.Z. (2006). *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas.
- Dickinson, H. (2016). From New Public Management to New Public Governance: the implications for a 'new public service'. In Butcher, J., & Gilchrist, D. (Org.) *The Three-Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*. (pp. 41-60). Canberra, Australia: ANU Press.
- Duarte, D. (1996). *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research*, 22, pp. 1-29.
- Estado de São Paulo. Lei nº 9.361, de 5 de julho de 1996, que cria o Programa Estadual de Desestatização – PED, sobre a reestruturação societária e patrimonial do setor energético. Recuperado de <https://www.al.sp.gov.br/norma/10243>.
- European Commission (2013). *Powering European Public Sector Innovation: towards a new architecture*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Falcão-Martins, H., & Marini, C. (2014). Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*. 130, 42-53.
- Farr, M. (2016). Co-production and value co-creation in outcome based contracting in public services. *Public Management Review*. 18(5), 652-672.
- Fledderus, J., Brandsen, T., & Honingh, M.E. (2015). User co-production of service delivery: an uncertainty approach. *Public Policy and Administration*. 30(2), 145-164.

- Folloni, A. (2016). *Introdução à teoria da complexidade*. Curitiba: Juruá.
- Fonseca, G.M., Vasconcellos, J. F. B., & Araújo, T.D.. (2018). O contrato de impacto social (CIS) e a modelagem jurídica para sua implementação: uma inovação na forma de financiamento de políticas públicas. *Fórum Administrativo – FA*, 18(203), 25-35.
- Fux, L., Modesto, P., Falcão-Martins, H. (2017). *Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015*. Belo Horizonte: Forum.
- Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M., & Mays, N. (2018). Narratives of promise, narratives of caution: a review of the literature on social impact bonds. *Social Policy & Administration*, 52(1), 4-28.
- Geyer, R., & Cairney, P. (2015). *Handbook on complexity and public policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- GIL, A.C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Gomide, A., & Pires, R.R.C. (2011). Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 1, 25-30.
- Gomide, A.; Pereira, A.K.; Pompermayer, F.M.; Cunha, B. Q. (2018). Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. In Gomide, A. & Pereira, A.K. (ed) *Governança da política de infraestrutura*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Goldsmith, S., & Eggers, W.D. (2004). *Governing by network*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Guo, C. (2007). When government becomes the principal philanthropist: the effects of public funding on patterns of nonprofit governance. *Public Administration Review*, 458-473.
- Gustaffson-Wright, E. (2015). *The Potential and Limitations of Impact Bonds Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*. Massachusetts: Brookings.
- Gustaffson-Wright, E., Boggild-Jones, I., & Segell, D. (2017). *Impact Bonds in Developing Countries: Early Learnings from the Field*. Massachusetts: Brookings.

- Gustaffson-Wright, E. (2019). *It takes more than 2 to tango: impact bonds in Latin America and the Caribbean*. Massachusetts: Brookings. Recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2019/02/15/it-takes-more-than-2-to-tango-impact-bonds-in-latin-america-and-the-caribbean>
- Hicks, S. (n.d.). *Social Impact Bonds: Innovative Public Finance or Pie in The Sky?* Committee for Economic Development of the Conference Board. Arlington, VA. Retrieved from <https://www.ced.org/blog/entry/social-impact-bonds-innovative-public-finance-or-pie-in-the-sky>
- Hodge, G.A.; Greve, C. (2019). Introduction. In: _____. *The logic of public-private partnerships: the enduring interdependency of politics and markets*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publisher.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. (trad. Heidemann, F.G.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Jansen, M., & Helbig, N. (2015) Innovating and changing the policy-cycle: policy-makers be prepared! *Government Information Quaterly*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.11.009>
- Jordão, E. *Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros, 2016.
- Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalized co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments. *The Journal of Development Studies*. 40(4), 31-49.
- Joy, M., & Shields, J. (2013). Social Impact Bonds: the next phase of third sector marketization? *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*. 4(2), 39-55.
- Justen, M.S. (2003). *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética.
- Keast, R., Mandell, M., & Agranoff, R. (2014). *Network Theory in the Public Sector*. London, New York: Routledge.
- Klievnik, B., Bharosa, N., & Tan, Y.H. (2015). The collaborative realization of public values and business goals: governance and infrastructure of public-private information platforms. *Government Information Quaterly*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.002>

- Klievnik, B., & Jansen, M. (2009). Realizing joined-up government – Dynamic capabilities and stage models for transformation. *Government Information Quarterly*, 26, 275-284.
- Langley, A., & Abdallah, C. (2011). Templates and turns in qualitative studies of strategy and management. *Research Methodology in Strategy and Management*, 6, 105-140.
- Lazzarini, S.G., Saes, P.M., Cabral, S., ...& Bardal, D.F. (2019). Contrato de Impacto Social No Estado de Sao Paulo: Investindo com metas de desempenho no ensino medio. Insuper Metrics. Recuperado de <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-20-CIS-EnsinoM%C3%A9dio-SP-17-5-2019.pdf>
- Lichand, G., Doria, C.A., Leal Neto, O., & Cossi, J. (2021). The impacts of remote learning in secondary education: evidence from Brazil during the pandemic. *SSRN*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3841775>
- Lotta, G.S. (2017). Redes e parcerias em políticas sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros. *Cadernos*, 51. Brasília: Enap.
- Luhmann, D. (1980). *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: UnB.
- Marques Neto, F. A. (2015). A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In Sundfeld, C.A., & Jurksaitis, G.J. (Org.) *Contratos públicos e direito administrativo*. (pp. 353-415). São Paulo, SP: Malheiros.
- Marques Neto, F. A. (2017). Parcerias público-privadas: conceito. In Campilongo, C.F., Gonzaga, A.A., & Freire, A.L. (coord). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 1(1). Recuperado de <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>
- Maximiano, A.C.A., & Nohara, I.P. (2017). *Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.
- McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M. Huckfield, L., & Donaldson, C. (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), 247-257.
- Meirelles, H.L. (2002). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Atlas.
- Mendel, S.C., & Brudney, J.L. (2012). Putting the NP in PPP. *Public Performance & Management Review*, 35(4), 617-642.

- Modesto, P. (2007). Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. In Sundfeld, C.A. (coord). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros.
- Monteiro, V., & Rosilho, A. (2017). Como o Estado pode celebrar contrato de impacto social/CIS? In Wald, A., Justen Filho, M., & Pereira, C.A.G. (Org.) *O Direito Administrativo na Atualidade*. (pp.1172-1188). São Paulo: Malheiros.
- Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In Osborne, S. P. (ed.) *The new public governance?* (pp. 52-71). London, New York: Routledge.
- Moreira Neto, D. F. (2007). *Mutações do Direito Administrativo*. 3ª ed., Rio de Janeiro, São Paulo, Recife.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation in the public sector. (Working paper). Strategy Unit in the cabinet office UK.
- Musolf, L.D., & Seidman, H. (1980). The blurred boundaries of Public Administration. *Public Administration Review*, 40(2), 124-130.
- Niklewicz, M.S. (2016). *Social Impact Bond feasibility study APAC Portugal: enhancing ex-offenders' lives*. Dissertação de Mestrado, Escola de Economia de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil.
- Oliveira, F. A. (Junho 1998). *Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996*. (Texto para discussão n. 649). IPEA, Brasília, DF.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Recuperado de <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2016). *Understanding Social Impact Bonds*. (Working Paper). Recuperado de <http://www.oecd.org/cfe/leed/UnderstandingSIBsLux-WorkingPaper.pdf>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (abril, 2017). *Core skills for public sector innovation*. Recuperado de https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf

- Osborne, S.P., & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. London and New York: Routledge.
- Ostrom, E.(1996). Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. *World Development*, UK, v. 24, n. 6, p. 1073-1087.
- Pablo, A.L., Reay, T., Dewald, J.R., & Casebeer, A.L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of Management Studies*, 44(5), 687-708.
- Pacheco, R.S. (2014). *Minas Gerais, inovação e melhoria contínua: balanço de três gerações do Choque de Gestão*. (Article for VII CONSAD). Brasília, DF.
- Patapas, A., Raipa, A., & Smalskys, V. (2014, April). New Public Governance: the tracks of Changes. *International Journal of Business and Social Research*, 4, 25-32.
- Pequenezza, N. (2018). *The invisible heart* (documentário). Em <https://www.theinvisibleheart.ca/>
- Peters, B. G. (2010). Meta-governance and public management. In Osborne, S. P. (Org.) *The new public governance?* (pp. 36-51). London, New York: Routledge.
- Peters. B.G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Peters, B.G., & Pierre, J. (2010). Public-Private Partnerships and the democratic deficit: is performane-based legitimacy the answer? In Bexel, M., & Morth, U. (Org.) *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*. (pp. 41-54). London: Palgrave Macmillan.
- Pollit, C. (2016). *Advanced introduction to public management and administration*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Porter, M.E., & Kramer, M.R. (2011, January-February). Creating shared value. *Harvard Business Review*. Em <http://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>
- Reinsberg, B., Kentikelenis, A., Stubbs, T., & King, L. (2019). The world system and the hollowing out of state capacity: how structural adjustment programs affect bureaucratic quality in developing countries. *Journal of American Sociology*, 124(4), 1222-1227.

- Rocha, S.L.F. (2006). *Terceiro setor*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Runya, X., Qigui, S., & Wei, S. (2015). The third wave of Public Administration: the New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP*, 43(2), 347-369.
- Selsky, J.W., & Parker, B. (2005). Cross-sector partnerships to address social issues: challenges to theory and practice. *Journal of Management*, 31(6), 849-873.
- Strid, A.A., & Ronicle, J. (2021). *Social Impact Bonds in Latin America*. (Technical Note IDB-TN-2087). Inter-American Development Bank IDB Lab. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Social-Impact-Bonds-in-Latin-America-IDB-Labs-Pioneering-Work-in-the-Region-Lessons-Learnt.pdf>.
- Sundfeld, C. A. (2014). *Direito Administrativo para céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros.
- Sundfeld Advogados (2017). *Contrato de Impacto Social na Área da Educação Estado de São Paulo*. Relatório apresentado ao Estado de São Paulo, São Paulo, SP.
- Trosa, S. (2010). *Gestão pública por resultados*. (tradução de Carvalho, M.L.). Brasília, DF: Enap.
- União Europeia. European Commission (2013). *Powering European Public Sector Innovation: towards a new architecture*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Recuperado de <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/powering-european-public-sector-innovation-towards-new-architecture-report-expert-group>
- Vale, M. M. (2019). Os contratos de impacto social: uma nova modalidade de parceria público-privada da nova governança pública (artigo). Instituto Mineiro De Direito Administrativo. Minas Gerais, Brasil. Recuperado de <http://www.academia.edu/39108707/>
- Villanueva, L.A. (2011, April). *Public governance for results: a conceptual and operational framework* (Note by the Secretariat). Committee of Experts on Public Administration. United Nations. New York, US. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044261.pdf>
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in Public Administration and Public Management*. London, New York: Routledge

- Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M., & Tummers, L.G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Warner, M.E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(4), 303-319.
- Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning – the difference. *Planning Theory et Practice*, 15(1), London, v. 15, n.1, p. 62-76, Set. 2014.
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: past, present and futures. *Public Administration*, 89(4), 1367-1384.
- World Economic Forum. (abr. 2014). *Creating new models innovative public-private partnerships for inclusive development in Latin America*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_LatinAmerica_InnovativePublicPrivatePartnerships_Report_2014.pdf.
- Yin, R.K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, Melbourne: Sage.
- Regimento Interno dos Centros de Atendimento de Internação e Semiliberdade da Fundação CASA-SP. Recuperado de <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=legisla%C3%A7%C3%A3o&d=16>