

FATORES CRÍTICOS PARA ADOÇÃO DE CONTRATOS DE IMPACTO SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DO HIV

¹Carlos Henrique Soares Carvalho, ²Graziella Maria Comini & ³Ana Luiza Terra Costa Mathias

RESUMO

Objetivo: Identificar os fatores críticos positivos e negativos para a adoção do modelo de Contrato de Impacto Social (CIS) em ações de enfrentamento do HIV no Estado do Amazonas, Brasil.

Método: A pesquisa é qualitativa, exploratória e descritiva. Foram realizadas 17 entrevistas semiestruturadas com representantes de atores usualmente envolvidos em um CIS: governo, investidores, intermediários, Organizações da Sociedade Civil e órgãos de controle.

Principais resultados: Os fatores críticos positivos para a adoção de CIS são: teste de soluções inovadoras para problemas sociais e com menor risco para governo; personalização de soluções para públicos específicos; e resolução de problemas em conjunto com o setor público. Os fatores negativos incluíram desconhecimento do modelo, falta de qualificação dos gestores públicos para trabalharem com novos modelos de contratualização, desconfiança e conflito de interesses entre os atores, e a incerteza de retorno do investimento.

Relevância/originalidade: No Brasil, há carência de fontes de financiamento para os serviços públicos na área da saúde e, apesar do histórico de relações entre os setores público e privado no país, não há nenhum Contrato de Impacto Social (CIS) em execução.

Contribuições teóricas/metodológicas: O estudo descreve a percepção dos grupos de interesse sobre os CIS; demonstra os fatores críticos positivos e negativos à adoção desse modelo de contratação pelo setor de saúde, especialmente para o tratamento de HIV/aids.

Palavras-chave: Contrato de Impacto Social. Política de HIV/aids. Parceria Público Privada.

¹Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, (Brasil). E-mail: chsc2030@gmail.com Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-2976-165>

²Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, (Brasil). E-mail: gcomini@usp.br Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-3474-2833>

³Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, (Brasil). E-mail: analuizamathias9@gmail.com Orcid id: <https://orcid.org/0000-0002-2685-3867>

C RITICAL FACTORS FOR THE ADOPTION OF SOCIAL IMPACT BONDS IN ADDRESSING HIV

ABSTRACT

Objective: To identify the critical positive and negative factors for the adoption of the Social Impact Contract (CIS) model in actions to combat HIV in the State of Amazonas, Brazil.

Method: The research is qualitative, exploratory and descriptive. 17 semi-structured interviews were carried out with representatives of actors usually involved in a CIS: government, investors, intermediaries, Civil Society Organizations and control bodies.

Main results: The critical positive factors for the adoption of CIS are: testing innovative solutions to social problems with lower risk for the government; customization of solutions for specific audiences; and problem solving together with the public sector. Negative factors included lack of knowledge of the model, lack of qualifications of public managers to work with new contracting models, distrust and conflict of interests between actors, and the uncertainty of return on investment.

Relevance/originality: In Brazil, there is a lack of sources of financing for public services in the health sector and, despite the history of relations between the public and private sectors in the country, there is no Social Impact Contract (CIS) in execution.

Theoretical/methodological contributions: The study describes the perception of interest groups about CIS; demonstrates the critical positive and negative factors for the adoption of this contracting model by the health sector, especially for the treatment of HIV/AIDS.

Keywords: Social Impact Contract. HIV/AIDS policy. Public-private partnership. State of Amazonas. Brazil.

Keywords: Social Impact Bond. HIV/AIDS Policy. Public-private partnership.

FUTURE STUDIES RESEARCH JOURNAL
Scientific Editor: Renata Giovino Spers
Evaluation: Double Blind Review, pelo SEER/OJS
Special Forum Organized: Gleriani Torres Carbone Ferreira
Management Challenges for the Future of the Amazon Region (Brazil)
Received: 02/08/2023
Accepted: 10/12/2023

1. INTRODUÇÃO

As reformas na Administração Pública brasileira, nos anos 1990, incentivaram modelos de gestão por resultados, inspirados no setor privado. Estes modelos buscaram maior eficácia dos resultados alcançados pelos serviços oferecidos e previram a participação de outros atores na entrega e no financiamento de soluções para o cidadão (Bresser-Pereira & Spink, 2015; Mazur & Kopycinski, 2018; Pollitt & Bouckaert, 2011). Neste contexto, emergiram os Contratos de Impacto Social – CIS (*Social Impact Bonds*) como possibilidade de unir contratações públicas de prestadores de serviços sociais, com investimentos privados, condicionados ao atingimento de resultados sociais e de bônus por sucesso (Fraser et al., 2018; Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha, 2015).

No entanto, atualmente, há apenas cerca de 35 projetos de CIS no mundo, US\$ 83 milhões investidos e poucos estudos sobre estes casos existentes (Fraser et al., 2018). Na área de Saúde, o primeiro CIS contratado foi em 2015 e, desde então, esta área vem se mantendo como uma das que mais lançou projetos no período de 2017 a 2020 (Tortorice et al., 2020). Especificamente para enfrentar o Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (HIV/aids), há apenas um CIS, denominado Zero HIV Social Impact Bond, o qual foi lançado em 2017, em Londres, com o objetivo de aumentar a testagem de HIV em grupos de alto risco e melhorar o acesso ao tratamento (Go Lab, 2022; Stanworth, 2020). Cabe destacar que o setor de Saúde é um dos que enfrenta desafios em seu financiamento em quase todos os países.

No Brasil, foram testados diversos mecanismos de financiamento para o setor de saúde, dentre eles a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), pela Constituição de 1988. O SUS atende cerca de 140 milhões de pessoas, o que faz dele um dos maiores e mais complexos sistemas de assistência à saúde do mundo (Malik & Vecina Neto, 2016). No entanto, o volume de recursos efetivamente repassados para o SUS sempre esteve abaixo do necessário para atender à população (Ribeiro, Piola, & Servo, 2007) e há grandes disparidades entre as diferentes regiões do país quanto ao atendimento.

No que tange à assistência à saúde na Amazônia Legal⁴, a situação é particularmente desafiadora, visto que a população indígena e a população ribeirinha vivem sujeitas à ação direta dos Determinantes Sociais de Saúde, como baixa escolaridade, ausência de saneamento,

⁴ Amazônia Legal é a região que abriga cerca de 60% da Floresta Amazônica em território brasileiro, que abrange os Estados do Amazonas, Amapá, Mato Grosso, oeste do Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima, Acre e Tocantins (IBGE, 2021).

condição econômica precária e doenças infecciosas típicas da região (Gama et al., 2018). No que tange ao Amazonas, este Estado apresenta a taxa mais elevada de detecção de AIDS no país, sendo 28,7 casos por 100 mil habitantes. Apenas no período de 2007 a 2020, o número de pessoas infectadas com o vírus HIV cresceu quase 30 vezes (Brasil, 2021).

No entanto, toda a região Amazônica vem enfrentando desafios em relação aos tratamentos de doenças como o HIV, além de ser prejudicada tanto pela baixa oferta de equipamentos, como pelo baixo número de profissionais. O Estado do Amazonas possui apenas 2.795 dos 368.900 estabelecimentos de saúde em todo o país (DATASUS, 2022) e a rede de médicos da região Norte é insuficiente para atender à população, além das dificuldades enfrentadas pelos governantes para reter os trabalhadores da área de saúde, sobretudo nos municípios de pequeno porte (Garnelo, Sousa, & Lima, 2017).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta que, para equacionar esse problema, será necessário aumentar não apenas os recursos públicos aplicados, como também a eficiência e o desempenho do sistema de saúde brasileiro e, conseqüentemente, pensar em modelos de gestão e em intervenções inovadoras (OCDE, 2021).

Atualmente, para atender a demanda por serviços de saúde em localidades tão dispersas e distintas, o governo celebra convênios com Organizações da Sociedade Civil (OSCs), prefeituras e universidades. Historicamente, as OSCs representam um papel importante na luta contra a aids, em específico. Desde a constatação dos primeiros casos no Brasil, essas organizações fizeram pressão política contra o preconceito e em favor de tratamento e foram as grandes responsáveis por campanhas de prevenção, aquisição de medicamentos, atendimento a soropositivos, dentre outras ações (El Kadri, 2013).

No entanto, o tratamento de HIV/aids no Estado do Amazonas pode se beneficiar com intervenções e mecanismos de financiamento inovadores como os Contratos de Impacto Social (CSI), o que instigou verificar esta possibilidade, emergindo, então, o seguinte problema de pesquisa: é possível utilizar o modelo de Contrato de Impacto Social no enfrentamento da epidemia de HIV/aids no Estado do Amazonas? O objetivo deste trabalho foi identificar os fatores críticos para a adoção do modelo de Contrato de Impacto Social em ações de enfrentamento do HIV/aids no Estado do Amazonas.

2. GESTÃO PÚBLICA E OS CONTRATOS DE IMPACTO SOCIAL

Em 1995, a Administração Pública brasileira foi reformada conforme os princípios da *New Public Management*, ou seja, voltada para modelos gerenciais. Essa reforma alterou a

estrutura administrativa do Estado, ao enfatizar a descentralização e delegar as atividades tanto da União para os Estados e os Municípios, como do setor público para o privado. Instituiu-se o processo de publicização, no qual as atividades públicas classificadas como não exclusivas deveriam ser exploradas pelo terceiro setor. Surgiram, então, novas formas de relacionamento entre os entes públicos e os privados e foram criadas as Organizações Sociais (OS).

A oferta de serviços à população por essas organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, por exemplo, poderia receber pagamentos variáveis do governo, conforme os resultados acordados e entregues. Essa nova dinâmica exigiu maior esforço tanto por parte do funcionalismo público quanto das organizações externas contratadas (Dias & Matos, 2012; Osborne & Gaebler, 1994). O Estado passou a exercer o papel de fiscalizador (Brasil, 1995; Bresser-Pereira & Spink, 2015; Leite, 2019; Pinho & Sacramento, 2015).

Nesse contexto, surgiram os Contratos de Impacto Social (CIS), que são um mecanismo de financiamento de serviços públicos inovadores, no qual investidores privados financiam intervenções inovadoras executadas por Organizações da Sociedade Civil (OSCs), com o objetivo de mitigar um problema social. São desenhadas metas claras de resultado e o governo reembolsa os investidores privados “se”, e somente “se”, as metas de resultados previamente definidas forem atingidas (Lanz, Damasceno, & Macedo, 2016; OCDE, 2019). É uma grande mudança em relação ao que se costumava observar na relação tradicional entre governo e terceiro setor, em que o dinheiro era disponibilizado antecipadamente pelo governo, sem garantia de retorno dos resultados ou de responsabilização, em caso de fracasso (Arena et al., 2016; Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha, 2015).

A estrutura de um CIS varia bastante em termos de regras, de processos, de duração e dos atores envolvidos (como pode ser verificado no Quadro 1). Dentre esses atores, há, basicamente, 4 principais, sempre presentes na estrutura, a saber: o investidor; o financiador dos resultados; o intermediário; e o prestador de serviço que, em geral, são OSCs com *expertise* na área (Gustafsson-Wright, Gardiner, & Putcha, 2015; Lanz, Damasceno, & Macedo, 2016).

A estruturação de um mecanismo complexo como o CIS deve envolver práticas de governança e de transparência e deve permitir que todos os envolvidos participem ativamente das fases iniciais (Fraser et al., 2018; Gustafsson-Wright, 2017).

Quadro 1: Atores e suas atribuições em um CIS

ATORES	ATRIBUIÇÕES	QUEM PODE EXERCER O PAPEL
Prestadores de Serviço	Prover os serviços necessários, de acordo com a intervenção pactuada. Podem ter maior ou menor flexibilidade na escolha das ações.	Organizações da Sociedade Civil, cooperativas e empresas sociais com ou sem fins lucrativos.
Investidores	Fornecer capital aos prestadores de serviços antecipadamente ou ao longo da duração do contrato. Possível arranjo: Empresas de propósito específico (SPV) para gerenciar o capital e conduzir o gerenciamento de desempenho.	Pessoas físicas, trusts, fundações, gestores de investimento de impacto, bancos comerciais, cooperativas de crédito, entidades sem fins lucrativos e agências governamentais.
Intermediários	Estruturar o contrato; identificar e gerenciar parceiros; levantar capital; receber pagamentos de resultado; e pagar investidores.	Organizações da Sociedade Civil, bancos comerciais, gestores de investimento de impacto, agências governamentais e fundações.
Pagadores de Resultados	Pagar pelos resultados; determinar as métricas dos resultados e os termos de reembolso.	Governos, agências governamentais, fundações e agências de desenvolvimento.
Avaliadores	Avaliar os resultados do programa.	Empresas de avaliação independente, instituições de pesquisa, universidades e agências governamentais.
Validadores	Atuar junto ao Intermediário, com a função de validar o rigor do modelo de avaliação dos resultados.	Empresas de avaliação independente, instituições de pesquisa, universidades e agências governamentais.
Advogados	Aconselhar sobre a estrutura do negócio e representar vários atores envolvidos no negócio.	Escritórios Jurídicos.
Prestadores de Assistência Técnica	Aconselhar financiadores de resultados (governos) e prestadores de serviços sobre o <i>design</i> e a implementação do acordo.	Organizações da Sociedade Civil, universidades, agências de desenvolvimento e consultorias especializadas.

Fonte: Gustafsson-Wright, Gardiner e Putcha (2015), adaptado pelo autor.

Alguns estudos identificaram percepções diferentes sobre os CIS dentre os vários *stakeholders* envolvidos. A visão que eles têm em relação ao papel do Estado e como ele deve se relacionar com os outros setores reflete na maior ou menor aceitação da ideia de um contrato nos moldes de um CIS. Enquanto alguns gestores públicos viam o pioneirismo como um risco que não compensava (Radaelli, Azevedo, & Diaz et al., 2021), os pagadores de resultados eram movidos pelo desejo de desenvolver serviços inovadores em resposta a problemas sociais difíceis. Os pioneiros que buscaram implementar um modelo inovador e não comprovado enfrentaram maiores barreiras para negociações bem-sucedidas (Tan et al., 2015).

Os problemas mais frequentes no gerenciamento de contratos por resultados são: metas e indicadores mal elaborados; objetivos mal definidos; falhas no monitoramento e ausência de sanções para metas não cumpridas; maior influência das organizações contratadas na elaboração dos contratos de resultados do que de seus órgãos supervisores; e baixa capacitação

dos gestores de contratos (Bresser-Pereira & Spink, 2015; Dias & Matos, 2012; Malik & Vecina Neto, 2016).

A vantagem mais clara desse modelo para os governos é que os investidores privados assumem os primeiros desembolsos e os riscos associados ao financiamento de intervenções inovadoras, ou sem dados históricos suficientes sobre a eficácia da intervenção (Warner, 2013). No entanto, ainda não há evidências de que os CIS entreguem resultados melhores em comparação com os formatos tradicionais de prestação de serviços (Fraser et al., 2018).

2.1 Desafios na implementação de CIS

Os principais desafios no desenho e na implementação dos CIS em países em desenvolvimento envolvem a perda de controle do governo sobre o uso dos recursos; a gestão orçamentária; a instabilidade institucional ou de pessoal; e o alinhamento de interesses (Gustafsson-Wright, 2017).

Em um estudo realizado na Inglaterra sobre os primeiros nove CIS na área de saúde e assistência social, Tan et al. (2015) identificaram três obstáculos comuns no processo de negociação e desenho inicial de um CIS, a saber: a falta de casos anteriores que possam servir como referência; a necessidade de interagir com novos atores, como intermediários, advogados, especialistas em investimento social e investidores externos (privados ou socialmente motivados); e o fato de os técnicos do governo não estarem familiarizados com a contratação por resultados.

Alguns estudos observaram que as abordagens que envolvem programas de pagamento por resultados ou CIS raramente financiam um novo programa cuja inovação esteja na criação de novas oportunidades de colaboração entre o público e os profissionais privados. No geral, a inovação fica restrita à forma de financiamento, sendo utilizada para expandir programas existentes ou aqueles que possuem bases de evidência robustas quanto aos resultados (Arena et al., 2016; Roy, McHugh, & Sinclair, 2017; Albertson et al., 2018).

O risco que envolve o orçamento diz respeito ao descompasso entre os ciclos de orçamento do setor público, as entregas e os pagamentos aos investidores de CIS, em médio e longo prazos (Gustafsson-Wright, 2017). A instabilidade provocada pelos ciclos eleitorais ou pela mudança de pessoas chaves nas instituições resulta na perda de apoio ou do conhecimento acumulado (Fraser et al., 2018; Gustafsson-Wright, 2017). Além disso, o modelo também

apresenta altos custos de transação na fase de desenho e de implantação do contrato (Maier & Meyer, 2017; Neyland, 2018; Tan et al., 2015).

A estrutura de incentivos dos CIS é projetada para remunerar pelo sucesso, o que reduz o espaço necessário ao potencial de fracasso admitido pela inovação e, portanto, pela experimentação. Os investidores sociais têm demonstrado maior aderência aos CIS cujo desenho privilegia “intervenções para as quais uma métrica efetiva está disponível e que já foi 'experimentada e testada'” (Albertson et al., 2018, p. 28). Essa aderência ocorre com a finalidade de reduzir a incerteza e, portanto, o risco de retorno do investimento.

Outro desafio recorrente em contratos que envolvem diversos atores é o alinhamento de diferentes interesses (Carè; De Lisa, 2019; Huckfield, 2020; Lowe et al., 2018; Millner & Meyer, 2021). A literatura sobre CIS demonstra que, nesse modelo, pode haver desconfiança mútua, assimetria de informação e interesses potencialmente divergentes, dificultando a gestão dos CIS (Maier & Meyer, 2017).

A transferência de risco, do governo para o investidor, tem um custo. No entanto, o governo deseja transferir os riscos da intervenção, pagar menos e testar soluções inovadoras. O investidor, por sua vez, quer receber seu investimento de volta e, para isso, prefere intervenções mais fáceis para atingir os resultados e com menor risco. Quanto mais alto for o risco, maior será o retorno esperado pelo investidor. Por outro lado, se o risco para executar e para atingir os resultados esperados forem baixos, não será vantajoso para o governo remunerar o investidor, mas sim executar a intervenção por conta própria (Maier & Meyer, 2017; Tan et al., 2015; Edmiston & Nicholls, 2018; Fraser et al., 2018; Hajer, 2019). Então, é necessário reconhecer que em um CIS os interesses são em parte convergentes e em parte divergentes (Maier & Meyer, 2017).

Neste contexto, a adoção de CIS como estratégia de financiamento de políticas públicas pode ter ainda consequências para os órgãos do terceiro setor, como a diminuição de sua autonomia e o cumprimento da agenda proposta pelo financiador dos serviços (Chiapello, 2015; Dowling, 2017; Hajer, 2019; Warner, 2013). Além disso, as OSCs podem tentar focar em atividades cujos resultados sejam mais atrativos ou mais fáceis de serem mensurados para atrair investidores (Davidson & Heap, 2013). Essa é uma prática de seleção do “cliente”, ou seja, quando os sujeitos que exigem mais recursos não são atendidos (*creaming*) e quando são selecionados sujeitos mais fáceis para receber as intervenções, e assim atingir os resultados pactuados (*parking*) (Broccardo, Mazzuca, & Frigotto, 2020; Edmiston & Nicholls, 2018; Hajer, 2019; Inglesi et al., 2006).

2.2 CIS no Brasil

Apesar de não existir ainda nenhuma legislação específica para CIS aprovada no Brasil, a consultoria em direito público Sundfeld Advogados apresentou 3 opções de contratação de um CIS, utilizando a legislação existente: a) contrato de prestação de serviços, por meio da Lei n.º 8.666, de 1993; b) concessão administrativa, nos termos da Lei n.º 11.079/2004; e c) termo de colaboração com Organização da Sociedade Civil (OSC), a partir da Lei n.º 13.019, de 2014. (Silva, 2021).

Os CIS já tentaram ser implementados por diferentes governos no Brasil. No entanto, enfrentaram diversos entraves, dentre os quais o arquivamento por pressão política (Lazzarini, 2020; Silva, 2021); assimetria de informações e favorecimento de organizações privadas (Silva, 2021; Oliveira, 2020) e falta de OSCs candidatas em chamamento público (Cerqueira & Letelier, 2021; Silva, 2021).

A maior parte das experiências brasileiras com CIS não passou da fase de prospecção e de desenho da estrutura, com exceção das iniciativas no Estado de São Paulo, que chegaram à fase de licitação dos serviços, mas sem finalização do certame. No entanto, é possível constatar que o CIS começou a ocupar espaço na agenda dos formuladores de políticas públicas, impulsionado, principalmente, pelas atividades de discussão e de divulgação custeadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas que ainda falham na operacionalização (como nos mecanismos de governança) e ainda não superam o receio da iniciativa privada (Lazzarini, 2020; Silva, 2021; Sitawi, 2019).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa (Dias & Gama, 2019; Richardson, 1999), exploratória (Leão, 2016; Severino, 2017) e descritiva, pois há pouco conhecimento sobre o assunto pesquisado. Para estabelecer a confiança e a credibilidade do presente estudo, foram seguidos os critérios de Yin (2016): transparência; metodicidade e fidelidade às evidências. Para tanto, foram utilizados dados secundários, a partir de livros, artigos, teses etc., e dados primários, coletados por meio de 17 entrevistas semiestruturadas (Bauer & Gaskell, 2017; Silva & Russo, 2019), seguindo o roteiro elaborado com base no referencial teórico (Bauer & Gaskell, 2017; Minayo, 2012). Esse roteiro foi composto por algumas perguntas comuns a todos os entrevistados e outras específicas para cada um dos grupos participantes, conforme demonstra o Quadro 3.

Após as primeiras entrevistas, constatou-se a necessidade de suprimir o pedido de sugestão de indicadores de impacto social e de adicionar o papel dos órgãos de controle, com o intuito de melhorar o entendimento do entrevistado e, conseqüentemente, melhorar a qualidade das respostas (Bauer & Gaskell, 2017; Legard, Keegan, & Ward, 2003; Minayo, 2012).

Ao prever a possibilidade de o(a) entrevistado(a) desconhecer o modelo de CIS e, para poder capturar o seu sentimento em relação ao primeiro contato com o tema, foi elaborado um enunciado conceitual, o qual foi apresentado a todos aqueles que mencionaram não saber ou não ter conhecimento suficiente para opinar. Foi-lhes explicado que:

Os Contratos de Impacto Social ou *Social Impact Bonds* são um mecanismo de contratação e de pagamento de agentes privados, que ficam responsáveis pela prestação de serviço de interesse social. O pagamento está condicionado ao atingimento de metas de impacto social. Caso as metas não sejam atingidas, o agente privado arca com todos os custos, sem o Governo ter necessidade de pagamento. Assim, transfere o risco de fracasso para o agente privado. Todo custo inicial da operação é financiado com recursos privados, não sendo necessário, nessa etapa, nenhum desembolso pelo Governo. O processo de estruturação e de execução deve ser monitorado e avaliado por um auditor externo (Elaborado pelo autor).

A seleção dos entrevistados foi feita com o objetivo de abranger os principais atores envolvidos em um CIS, *a priori*: governo, prestador de serviço (OSC), investidor e intermediário. Mas, após as primeiras entrevistas, constatou-se a importância também dos órgãos de controle, os quais foram incluídos. Assim sendo, foram convidados para participar das entrevistas: 15 gestores de organizações públicas (GOV) com experiência em funções de comando superior ou estratégico (mas apenas 8 aceitaram, devido a conflito de agenda ou não resposta ao convite enviado por *e-mail*), preferencialmente na área de saúde, de diferentes Estados e níveis federativos; 8 gestores, sendo 3 investidores (INV), 3 prestadores de serviços (OSC) e 2 auditores dos Tribunais de Contas (TC) (foram convidados 4, mas apenas 2 aceitaram); e o CEO da SITAWI, organização intermediária (INT) em processos de CIS. No total, foram 17 entrevistados, conforme demonstra o Quadro 2.

Os investidores (INV) foram selecionados em função de sua experiência como gestores de fundo financeiro e por trabalharem com investimentos privados na área de impacto social. Os prestadores de serviços (OSC) foram selecionados com base em sua atuação na área de enfrentamento do HIV/aids e por estarem ativos no momento da entrevista, sendo acessados no Estado do Amazonas.

Quadro 2: Relação dos entrevistados

Participante	Função	Organização	Duração
GOV1	Diretor Regional de Unidade - Amazonas	ICT pública, federal, na área da saúde	26 minutos e 22 segundos
GOV2	Vice-Diretor de Unidade - Bahia	ICT pública, federal, na área da saúde	40 minutos e 58 segundos
GOV3	Gestora de Núcleo de Inovação Tecnológica – NIT – Minas Gerais	ICT pública, federal, na área da saúde	51 minutos e 41 segundos
GOV4	Assessor de Planejamento – Distrito Federal	ICT pública, federal, na área da saúde	33 minutos e 21 segundos
GOV5	Especialista em compras públicas para inovação – Distrito Federal	Escola de Governo	53 minutos e 21 segundos
GOV6	Diretor de Unidade de Pesquisa e Fabricação de Insumos para Saúde – Rio de Janeiro	Instituição de pesquisa, inovação, desenvolvimento tecnológico em biofármacos	48 minutos e 58 segundos
GOV7	Coordenador Municipal de IST - Amazonas	Departamento de controle de ISTs no município	52 minutos e 49 segundos
GOV8	Secretário Municipal de Saúde - Amazonas	Secretaria Municipal de Barreirinha, interior do Amazonas	41 minutos e 02 segundos
INV1	CFO empresa privada - Amazonas	Grupo empresarial com investimentos de impacto social	46 minutos e 59 segundos
INV2	Diretor Executivo de Fundo de Investimentos	Gestora de investimentos	46 minutos e 42 segundos
INV3	Diretor de Programas	OSC de investimento de impacto	48 minutos e 44 segundos
OSC1	Diretora Regional da OSC - Brasil	OSC com atuação internacional no combate do HIV/aids	49 minutos e 03 segundos
OSC2	Representante local de OSC - Amazonas	OSC que atua no combate do HIV/aids	52 minutos e 49 segundos
OSC3	Ativista de OSC - Amazonas	OSC que atua no combate do HIV/aids	52 minutos e 49 segundos
SITAWI (INT)	CEO	Organização pioneira no desenvolvimento do ecossistema de CIS no Brasil	16 minutos e 11 segundos
TC1	Chefe do Departamento de Auditoria em Saúde do Tribunal de Contas -Amazonas	Tribunal de Contas Estadual	1 hora, 54 minutos e 18 segundos
TC2	Chefe do Departamento de Análise de Transferências Voluntárias - Amazonas	Tribunal de Contas Estadual	1 hora, 54 minutos e 18 segundos

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

As entrevistas foram realizadas *online* e presencialmente, entre novembro de 2020 e janeiro de 2022; foram gravadas e posteriormente transcritas. Os nomes dos respondentes foram omitidos, com exceção do representante do grupo de Intermediários, pois, no Brasil, há apenas uma instituição que se classifica nesta categoria e é amplamente conhecida justamente por desenvolver esse trabalho.

As análises de dados foram feitas por meio de Codificação por Ciclos, conforme proposto por Saldaña (2013). No primeiro ciclo, foram gerados 8 códigos por codificação estrutural (Gibbs, 2009; Saldaña, 2013), os quais foram organizados em uma lista de categorias, por meio

do mapeamento de códigos (Saldaña, 2013). No segundo ciclo, o conjunto de dados foi reorganizado em um novo arranjo, a fim de determinar os códigos mais representativos, por meio de codificação axial (Miles, Huberman, & Saldaña, 2018), conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3 – Codificação estrutural e pergunta norteadora

Pergunta Norteadora	Codificação Estrutural	Categorias	Codificação Axial
Quais alternativas existem atualmente para financiamento e prestação de serviços públicos?	Modelos atuais de financiamento e de prestação de serviços	Contexto Geral	Aderência a modelos de parceria Público-Privado
Como você avalia sua experiência no relacionamento público-privado?	Relacionamento entre os entes públicos e privados		Confiança nas Instituições
Qual o seu conhecimento prévio sobre o modelo de CIS?	Conhecimento prévio sobre CIS	Conhecimento do Modelo de CIS	Conhecimento e capacidade de desenvolver/atuar no CIS
Quais os principais questionamentos a respeito do modelo de CIS?	Dúvidas sobre o modelo apresentado	Percepções sobre o CIS	Interesses, condições ou restrições do Governo
Quais os principais riscos identificados na análise prévia do(a) entrevistado(a)?	Riscos envolvidos		
O modelo é mais bem utilizado em propostas inovadoras e com maiores riscos ou em propostas mais conservadoras, com retorno garantido?	Adequação do modelo segundo o grau de inovação e de risco		Interesse, condições ou restrições dos Investidores
Qual característica do modelo tem maior peso na avaliação do(a) entrevistado(a)?	Motivação para adoção do modelo		
É possível aplicar o modelo nas políticas de HIV/aids?	Aplicabilidade nas políticas de HIV/aids	Aplicação na área de HIV/aids	Especificidades para atuar no SUS e/ou com HIV/aids
Qual a reação do(a) entrevistado(a) quanto à possível aplicação do modelo na área de saúde?	Aplicação na área de Saúde		

Fonte: Elaborado pelo autor (2022), com o auxílio do *software* ATLAS.ti.

A segunda fase de codificação foi realizada com o auxílio do *software* ATLAS.ti. Foram relacionados novos trechos dos relatos dos entrevistados com os códigos axiais gerados, buscando evidenciar a compreensão dos atores sobre os CIS e sua aplicabilidade no contexto brasileiro e, mais especificamente, em programas de enfrentamento do HIV/aids.

4. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Um ponto crucial da pesquisa foi o desconhecimento quase unânime por parte dos entrevistados (representantes do Governo, dos Tribunais de Contas e das OSCs) quanto ao que

são CIS, dificultando a possibilidade de os tomadores de decisão optarem por escolher esse caminho, em vez de modelos já conhecidos de contratualização. A percepção da falta de pessoas capacitadas como possível entrave foi compartilhada pelos investidores. O entrevistado GOV5 esclareceu:

Eu tenho percebido que a qualificação para executar essas coisas mais elaboradas tem sido um gargalo significativo. [...] Um grande desafio aí é entender esses conceitos [...] Os operadores operam em uma caixa muito fechada. Que é a caixa que diz o seguinte: o que é público, é público; o que é privado, é privado. E qualquer lucro ou apropriação do público pelo privado é maléfica para a sociedade e deve ser evitado a todo custo. Eles são muito bem formados nisso. **Mesmo quando eles percebem a existência de outras caixinhas, mesmo que as leis estejam no mesmo nível hierárquico, eles optam por permanecer nessa caixinha.** Então: e essas outras caixinhas? Eu entendi que tem lei de inovação; entendi que tem lei dos contratos de impacto social. Entendi tudo isso, muito legal. **Mas isso aqui é a jurisprudência brasileira e eu fui treinado e formado nisso, nessa caixinha.** [...] E tem um terceiro ponto. Então: **baixa qualificação; diferença na qualificação dos operadores do direito; e o terceiro é o desconhecimento completo dos operadores do direito da existência desses modelos.** [...] Eles são super qualificados nesse amálgama brasileiro do direito quadrado da 8.666. São super qualificados nisso. Essas novas legislações, e aí você coloca legislação de inovação, legislações sociais e tal, PPP [Parceria Público Privada] e PPI [Programa de Parceria de Investimento], eles têm desconhecimento [...]. Não tem nenhum problema fazer esse tipo de contrato se você considerar a capacidade de execução. **Mas, hoje eu não vejo nenhuma chance de uma completa difusão desses contratos pelo lado da capacitação interna do Estado** (GOV5, grifo nosso)

A visão dos auditores sobre a postura dos Tribunais de Contas em relação ao tema também foi citada como um entrave. Durante as entrevistas, surgiu essa autocrítica do papel desempenhado e da imagem dos órgãos de controle frente aos gestores e às inovações. O entrevistado TC1 relatou:

Eu acho que é uma visão distorcida. É uma visão tradicional do órgão de controle. A tendência não é mais essa. A tendência, realmente, é o órgão de controle ser mais parceiro do que carrasco, até porque isso facilita, como é que eu poderia dizer, facilita o gestor aceitar a sugestão do órgão de controle e talvez eles fiquem pensando, a ideia é avaliar... Eu posso ser punido por uma aplicação inadequada do recurso, vai ser inadequada se ele não cumprir o papel dele, por isso que eu estou falando, **se ele se estruturar bem para poder colocar esse modelo em execução, o modelo vai dar certo.** Pode dar certo e se não der certo, ele não vai pagar, a princípio, ele não vai pagar. [...] Mas é razoável eles pensarem assim porque também a mudança de visão nas contas não é tão antiga, ela é atual. **Essa visão mais voltada para resultados e que o resultado só acontece quando o órgão de controle trabalha junto com o gestor é recente. Ela não é muito antiga, de fato.** [...] **Então, o gestor tem que se aproximar mais do tribunal e talvez seja até uma deficiência que a gente também tenha que corrigir e abrir mais também o tribunal para os gestores para que essa visão seja desfeita** e pelo menos mitigada (TC1, grifo nosso).

Outro entrave encontrado foi a desconfiança, advinda principalmente do medo de envolvimento com atos de corrupção por parte de alguns dos envolvidos, seja o governo, as OSCs ou os investidores. O entrevistado GOV5 esclareceu:

Hoje, se eu fosse gestor, eu fugiria de ONGs. Porque em um ambiente de pouca confiança... veja, tenha empatia pelo gestor: qualquer movimento fora da caixinha tem que ser muito bem executado, e tem que ser muito bem alinhado. Porque qualquer movimento fora, você será julgado como corrupto, ou como mau gestor etc. Então, o modelo da OS me dá um pouco mais de controle sobre o que está acontecendo dentro da organização. **O modelo da ONG me parece mais solto e mais fluido.** Pode ser importante para resultados, mas é pior para garantia do gerente (GOV5, grifo nosso).

Nas entrevistas, foi constatado que há entendimento por parte de alguns atores sobre a necessidade e a importância de envolvimento de outros setores na oferta de serviços públicos, tanto pela limitação de operação do Estado, quanto pela eficácia maior de organizações da sociedade civil. O entrevistado TC2 afirmou:

Hoje, a gente tem um modelo de organização não governamental que em alguns aspectos superam e muito a atuação do Estado. [...] Quando você se coloca no lugar da organização que está executando aquele serviço social, você vai ver que, de fato, o serviço chega na ponta da linha. **Talvez se o Estado fosse executar não chegaria.** Então, eu sou bem a favor dessas organizações pequenas, das organizações (TC2, grifo nosso).

No entanto, um ponto de restrição a esse tipo de contrato destacado por outros entrevistados refere-se à discussão política sobre o modelo e o risco de “privatização disfarçada” dos serviços públicos, como emergiu do relato do entrevistado GOV4:

O maior entrave é o mesmo que tem as outras modalidades, que é **a base ideológica de sustentação do SUS, que se coloca contrária a você ter uma ação privada na prestação de serviço**, em que pese o SUS já ter contratos de terceiros há muitos anos, desde a sua origem. A complementariedade do serviço público pelo serviço privado já é estabelecida constitucionalmente. Mas, esse contrato vai ser bastante criticado por se tornar um novo modo de transferência do recurso público para um ente privado, mesmo após a prestação do serviço (GOV4, grifo nosso).

Alguns respondentes consideraram que a urgência de atendimento mínimo das demandas da sociedade é o mais importante. Em caso de resultados positivos, a própria opinião pública poderia ser um fator de aceitação do modelo, conforme afirmou o entrevistado GOV6:

[...]. **Mas a questão para a opinião pública é resultado.** Então, toda essa discussão que é feita pelo Estado tem que estar **levando em consideração o resultado para que o público seja atingido também.** Essa é a maior preocupação do público (GOV6, grifo nosso).

A atratividade do modelo para os gestores está em propostas de intervenção inovadoras, e no compartilhamento do risco. A escolha pela utilização de modelos inovadores ou tradicionais dependeria de cada caso, de cada problema e de cada setor, conforme explicou o entrevistado GOV6:

Assim, **a gente precisaria de um caso concreto para avaliar**, porque as respostas dependem muito da situação. Você pode, dependendo da história que você tem naquela abordagem, achar que: olha, **eu não tenho mais como me basear nas abordagens convencionais aqui. Aqui eu preciso de uma coisa que, mesmo tendo um risco maior, eu não tenho alternativa, senão eu não vou ter resultado. Eu preciso correr um risco maior, com uma inovação mais profunda, mas em outras situações pode ser o contrário - então isso depende muito da situação**; acho que a situação tem que ser avaliada, cada caso é um caso (GOV6, grifo nosso).

Os entrevistados também apontaram alguns cuidados, como reduzir a assimetria de informações, transparência, inserção de instruções processuais robustas e participação de técnicos capacitados a viabilizar um contrato nesse modelo.

Outros aspectos destacados como barreiras ao desenvolvimento do modelo, com potencial de gerar conflitos ou mesmo impedir a celebração do contrato, foram a mudança de gestão nas eleições e o custo total do contrato, conforme relatou o entrevistado GOV1.

Eu acho muito complexo, não é? Isso no Brasil, o investidor privado arcar com todos os recursos... [...] Para você ter um impacto social você vai medir isso durante quanto tempo? Um ano? É pouco. Dois anos? Continua sendo pouco. Três anos? Um pouco, chegando próximo, quatro anos? Cinco anos seria o ideal. **Teve eleição, mudou tudo, acabou tudo. Então quer dizer, esse é um gargalo grande aí** (GOV1, grifo nosso).

Para investidores e intermediários, as motivações ou as condições necessárias para que o mercado financeiro no Brasil considere o CIS como uma opção viável de investimento são o alinhamento do impacto social almejado com o interesse do investidor e a taxa de retorno. O entrevistado INV1 mencionou:

O objeto principal, se você **vai definir se vai fazer um CIS, ou não, eu acho que parte de qual é o impacto social que você pretende**. Se esse impacto social **não é interessante, não está alinhado com a visão, com a missão, com os valores que você prega, isso já desestimula**. Acho que isso vem em um primeiro patamar. Uma vez que isso está vencido, ok, aí vamos olhar. E são todos itens que você vai olhar: **a taxa de retorno é interessante?** Se ela for muito menor, ou se não está dentro daquilo que você coloca como condição necessária para poder fazer qualquer tipo de investimento, **é um fator de exclusão. Eu diria que é eliminatória** (INV1, grifo nosso).

Foi mencionada também a participação de capital filantrópico para começar um CIS, até que os primeiros contratos sejam implementados e sejam obtidos resultados positivos, pois, no início, este estaria mais “aberto” a erros e a fracassos. Assim, permitiria que o sistema se

desenvolvesse e as pessoas e as organizações aprendessem a operar nele, ao mesmo tempo em que motivasse outros investidores a entrarem no contrato.

Os entrevistados foram unânimes ao afirmar que o retorno deve ter taxas atrativas e ajustadas ao risco. A preferência por investimentos mais ou menos arriscados variou. O entrevistado INV2 explicou:

Você tem uma coisa mais inovadora, que nunca foi feita, risco maior, você vai ter capital mais caro. Você tem uma coisa menos inovadora, risco menor, retorno menor. O que é mais atrativo? Depende do perfil do investidor. Os dois são atrativos, os dois são atraentes em termos de risco-retorno. Se o investidor toma decisão só olhando retorno, ele está pensando errado. Ele precisa pensar retorno e risco. **Então, é difícil dizer o que é mais atraente, depende do perfil.** Estou imaginado que as duas coisas estão parametrizadas no mercado (INV2, grifo nosso).

Uma possível forma de diminuir o risco do investidor é a criação de fundos garantidores, ao menos durante a fase de maturação do mercado. O entrevistado INT mencionou que, apesar de auxiliar na garantia de retorno ao investidor, essa medida não **“diminui, por exemplo, o risco político para um prefeito, governador, gestor público, de fazer uma coisa nova”** (INT, grifo nosso).

O entrevistado OSC1 apontou nessa mesma direção, ao relatar situações vivenciadas e que possibilitaram identificar que a primeira dificuldade é encontrar um investidor que queira financiar algo relacionado ao HIV/aids.

Acho que é encontrar um investidor. Infelizmente, no Brasil, essa área ainda é muito estigmatizada. Acho que esse é um bom exemplo nesse aspecto: eu procurei a [nome da empresa] para fazer um determinado investimento na área de HIV. A resposta foi: **“nós não podemos trabalhar com doença. A nossa marca não trabalha com doença”**. Então, imagina ainda por cima uma doença que é estigmatizada, que as pessoas discriminam, como HIV e DSTs [Doenças Sexualmente Transmissíveis]. **Então, a minha principal preocupação é encontrar os investidores.** Porque você encontra muito ativista; encontra muita gente que se propõe a fazer voluntariado nessa área, mas, **pessoas que tenham recurso financeiro para investir nisso, eu acho muito difícil** (OSC1, grifo nosso).

Também foram apontadas as falhas nos programas e nas políticas públicas de enfrentamento do HIV/aids que devem ser evitadas ou que poderiam ser solucionadas por meio do modelo apresentado. O entrevistado OSC2 questionou:

O que é inovador? **O que a sociedade civil faz de inovador que o governo não faz? Conseguir falar na linguagem daquela população que precisa ser atingida.** [...] Então quando você cria uma política pública baseada na bolha que você vive. Você não vai alcançar as pessoas que estão fora dessa bolha, jamais, e isso que é inovar. É você conseguir dialogar com quem precisa ser alcançado no mesmo nível que aquela pessoa, para ela sentir que é importante ela fazer parte daquilo (OSC2, grifo nosso).

Apesar do grande desconhecimento sobre CIS, os entrevistados demonstraram possuir experiência no debate sobre contratualização entre a administração pública e entes privados. Assim, foi possível identificar fatores que, na sua visão, são cruciais para a viabilidade do modelo apresentado.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A maioria dos relatos dos entrevistados está em linha com os pontos críticos e com os desafios mencionados pela literatura acerca dos CIS. Um dos principais entraves é o desconhecimento do modelo de CIS por muitos dos entrevistados, sobretudo devido ao fato de existirem poucos casos de referência no Brasil e no mundo, ou também devido à falta de capacitação dos gestores públicos em modelos de contratação por resultados.

Um contrato de impacto social é considerado um modelo complexo, justamente por envolver a participação de múltiplos atores, em diversos níveis e fases, com diferentes interesses, e tendo como principal característica o compartilhamento de risco (Carè, Rania, & De Lisa, 2020). Assim, em processos colaborativos como no caso do CIS, a confiança recíproca deve ser uma das premissas básicas.

No entanto, a desconfiança da boa-fé do gestor como intenção inicial; a punição que atinge a pessoa física (o seu CPF); e a cultura da auditoria finalística muito rígida, ao invés de um monitoramento concomitante com o caráter preventivo, contribuem para o medo de inovar (Radaelli, Azevedo, & Diaz, 2021), que atinge gestores, assessorias jurídicas, áreas de contratação e autoridades máximas dos órgãos.

As entrevistas revelaram a preocupação dos entrevistados quanto ao risco político associado à adoção dos CIS, conforme explicitado por Lanz, Damasceno e Macedo (2016). Os autores apontaram a limitada capacidade dos agentes do Estado de lidarem com uma nova estrutura que exige novas habilidades, como: estabelecer metas de desempenho, estimar os custos prováveis de intervenções e do financiamento necessário para atingi-las e saber calcular as taxas de sucesso de desempenho necessárias para atrair investidores. O risco decorre, então, da possível dependência do governo de agentes externos (intermediários ou consultorias), o que possibilita o conflito de interesse, caso esses mesmos agentes prestem serviços para os investidores e/ou para os prestadores dos serviços (Lanz, Damasceno, & Macedo, 2016).

A falta de competências técnicas presente nos relatos tanto dos gestores quanto dos investidores encontra amparo nos resultados apresentados por Radaelli, Azevedo e Diaz (2021)

e por Tan et al. (2015), que destacaram quatro desafios para inovar na gestão pública brasileira, a saber:

- 1) Cultura institucional relacionada às ideias, às crenças e às representações de mundo que condicionam as ações dos atores e criam uma força inercial que não favorece a inovação;
- 2) Falta de competências técnicas, como a gestão do conhecimento. A falta de capacitação dos gestores é vista como um dos maiores gargalos para inovar e envolve inovação, legislação, planejamento e gestão de projetos e casos concretos que sirvam de referência (Radaelli, Azevedo, & Diaz, 2021; Tan et al., 2015);
- 3) Falta de alinhamento, pois há muitos atores e órgãos envolvidos e a análise do processo acontece em cascata (Radaelli, Azevedo, & Diaz, 2021; Tan et al., 2015);
- 4) Medo do controle. O “apagão das canetas” é uma expressão recorrente, associada ao medo dos gestores de serem mal interpretados e penalizados por iniciativas inovadoras (Radaelli, Azevedo, & Diaz, 2021; Tan et al., 2015).

Os relatos dos entrevistados também refletiram o potencial conflito de interesses dos diferentes atores, tal qual mapeado pela literatura (Carè & De Lisa, 2019; Huckfield, 2018; Lowe et al., 2018; Millner & Meyer, 2021). O governo deseja transferir os riscos da intervenção, pagar menos e testar soluções inovadoras. O investidor, por sua vez, quer receber seu investimento de volta e, para isso, prefere intervenções mais fáceis de atingir os resultados, com menor risco. Então, é necessário reconhecer que em um CIS os interesses são em parte convergentes e em parte divergentes (Maier & Meyer, 2017).

Apesar do temor inicial, por se tratar de um modelo desconhecido, à medida que as características dos CIS forem sendo mais exploradas, os gestores públicos demonstrarão estar abertos a considerar essa alternativa, principalmente se for para testarem soluções inovadoras.

No estudo de Tan et al. (2015), essa motivação inicial também foi identificada entre os pagadores de resultados na Inglaterra. De certa forma, essa resposta foi inesperada, ao considerar como predominante a cultura de punição ao erro, e não de estímulo à inovação (Radaelli, Azevedo, & Diaz, 2021).

Por outro lado, os gestores públicos entrevistados ressaltaram como ponto positivo o compartilhamento de risco de uma solução inovadora com o setor privado (Carè, Rania, & De Lisa, 2020). Os entrevistados também apontaram como ponto positivo a experiência e a proximidade que as OSCs especializadas já possuem com as comunidades locais, com potencial para tornar as intervenções mais eficazes.

As entrevistas também revelaram pontos importantes que não foram identificados na literatura sobre CIS. Um deles é a necessidade de que o tema ou o problema social abordado pelo CIS esteja em conformidade com os temas em que os investidores investem. Dessa forma, CIS que tratam de áreas sensíveis, como sexualidade e tratamento de doenças, podem encontrar maiores dificuldades em conseguir financiadores privados.

Por fim, as entrevistas também ressaltaram a necessidade de capital filantrópico e de fundos garantidores como formas de reduzir os riscos das primeiras experiências brasileiras com os CIS. Essa busca de diminuição do risco também foi identificada na literatura, quando os investidores privilegiavam CIS que já tinham métricas conhecidas e com maiores chances de obterem resultados positivos (Arena et al., 2016; Roy, McHugh, & Sinclair, 2017; Albertson et al., 2018). O capital filantrópico pode amenizar esse comportamento dos investidores, possibilitando que intervenções mais inovadoras sejam implementadas, ao mesmo tempo em que não onerem tanto o setor público com o pagamento de altas taxas de retorno.

No Brasil, se, por um lado, há escassez de recursos do setor público para ampliar a cobertura de serviços, por outro, há experiência acumulada em parcerias público-privadas nas políticas de prevenção de HIV/aids, com a utilização de recursos de investidores, metas definidas pelo governo, resultados pactuados e execução dos serviços pelas OSCs da área.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o modelo de Contrato de Impacto Social (CIS) mostra-se interessante e possível, desde que superados os fatores críticos negativos identificados ao longo desse estudo, conforme demonstra a Figura 1.

Figura 1: Fatores críticos para adoção do CIS em HIV/aids

Fatores críticos positivos		Fatores críticos negativos	
Teste de soluções inovadoras	Menor risco ao governo	Desconhecimento do modelo	Falta de pessoal qualificado
Personalização de soluções	Resolução de problemas em conjunto com o setor público	Desconfiança e conflito de interesses entre os atores	Incerteza de retorno do investimento

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo identificar os fatores críticos para a adoção do modelo de Contrato de Impacto Social (CIS) em ações de enfrentamento do HIV/aids no Estado do

Amazonas. A estratégia escolhida foi a realização de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, a partir do referencial teórico e de entrevistas. Ao analisar a percepção dos atores envolvidos em um contrato desse tipo, foram identificados fatores críticos positivos para adoção dos CIS nas políticas públicas de enfrentamento do HIV/aids, como a necessidade de testar soluções inovadoras com menor risco ao governo; personalizar soluções para públicos específicos; e reconhecer que o setor público não é capaz de resolver todos os problemas sozinho.

Por outro lado, os fatores negativos para adotá-los incluíram desconhecimento do modelo de Contratos de Impacto Social pelos diferentes atores; a falta de qualificação dos gestores públicos para trabalharem com novos modelos de contratualização; a desconfiança entre os envolvidos decorrente de interesses diversos entre os atores; e a incerteza de retorno do investimento.

Essa pesquisa fez duas contribuições teóricas e práticas. A primeira, foi descrever a percepção dos diferentes grupos de interesse sobre os CIS como mecanismos de enfrentamento dos problemas sociais no Brasil. A segunda, foi demonstrar os fatores críticos positivos e negativos à adoção desse modelo de contratação pelo setor de saúde, especialmente para o tratamento de HIV/aids, permitindo que os formuladores de políticas e os empreendedores sociais possam se organizar adequadamente para a sua implementação e mudanças da ferramenta que se fizerem necessárias.

Entretanto, por não haver nenhum caso concreto de CIS em execução no Brasil, foi impossível avaliar o modelo a partir da percepção dos usuários dos serviços. Sugere-se, assim, que pesquisas futuras venham a investigar os fluxos decisórios e suas implicações sobre o desenvolvimento do ecossistema necessário para adotar os CIS, bem como os motivos e os mecanismos que possam permitir que esse tema seja inserido na agenda governamental. Além disso, conforme avança a celebração (e finalização) de novos CIS em países em desenvolvimento, as diferenças em relação aos CIS em países desenvolvidos poderão ser estudadas. Por fim, sugerem-se estudos que comparem os CIS com outros métodos de financiamento, para o mesmo serviço, e para o mesmo público-alvo, visto que somente com um caso concreto em execução será possível demonstrar, ou não, o valor incremental do uso de CIS.

Desta forma, pode-se afirmar que a presente pesquisa avançou no desenvolvimento teórico sobre os CIS no Brasil, evidenciando o estado da arte em que o tema se encontra e registrando as principais barreiras e benefícios à sua futura utilização no país.

REFERÊNCIAS

Albertson, K. et al. (2018). *Payment by results and social impact bonds: Outcome-based payment systems in the UK and US*. Bristol: Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21h4zbp>.

Arena, M. et al. (2016). Social impact bonds: Blockbuster or flash in a pan? *International Journal of Public Administration*, 39 (12), 927-939. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1057852>

Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2017). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. São Paulo: Vozes Limitada. <https://doi.org/10.1590/s1415-65522004000200016>

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância, Prevenção e Controle das Infecções Sexualmente Transmissíveis, do HIV/Aids e das Hepatites Virais. (2021). *Boletim Epidemiológico de HIV/Aids 2021*. Brasília: Ministério da Saúde. <http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2021/boletim-epidemiologico-hivaids-2021>

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado.

Bresser-Pereira, L. C., & Spink, P. K. (2015). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV.

Broccardo, E., Mazzuca, M., & Frigotto, M. L. (2020). Social impact bonds: The evolution of research and a review of the academic literature. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 27(3), 1316-1332. <https://doi.org/10.1002/csr.1886>

Carè, R., & De Lisa, R. (2019) Social impact bonds for a sustainable welfare state: the role of enabling factors. *Sustainability*, 11 (10), 2884. <https://doi.org/10.3390/su11102884>

Carè, R., Rania, F., & De Lisa, R. (2020). Critical success factors, motivations, and risks in social impact bonds. *Sustainability*, 12 (18), 7291. <https://doi.org/10.3390/su12187291>

Cerqueira, R., & Letelier, L. (2021). *Contratos de impacto social: uma ferramenta de inovação para resultados sociais*. Rio de Janeiro: Sitawi.

Chiapello, E. (2015). Financialisation of valuation. *Human Studies*, 38 (1), 13-35. <https://doi.org/10.1007/s10746-014-9337-x>

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde. *Informações em Saúde (TABNET) - DATASUS*. <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/leintbr.def>

Davidson, R., & Heap, H. (2013). *Can social finance meet social need?* https://issuu.com/tomorrowspeople/docs/can_social_finance_meet_social_need

Dias, R., & Matos, F. (2012). *Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos*. São Paulo: Atlas.

Dias, S., & Gama, A. (2019). *Introdução à Investigação Qualitativa em Saúde Pública*. São Paulo: Almedina.

Dowling, E. (2017). In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New political economy*, 22 (3), 294-310. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1232709>

Edmiston, D., & Nicholls, A. (2018). Social Impact Bonds: The role of private capital in outcome-based commissioning. *Journal of Social Policy*, 47 (1), 57-76. <https://doi.org/10.1017/s0047279417000125>

El Kadri, M. R. A. (2013). *A participação das organizações da sociedade civil no enfrentamento à aids: história da política no Estado do Amazonas*. 94 f. Dissertação (Mestrado em Saúde, Sociedade e Endemias na Amazônia) - Instituto Leônidas e Maria Deane, Fundação Oswaldo Cruz, Manaus.

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. <https://doi.org/10.1111/spol.12260>

Gama, A. S. M. et al. (2018). Inquérito de saúde em comunidades ribeirinhas do Amazonas, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 34 (2). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00002817>

Garnelo, L., Sousa, A. B. L., & Silva, C. O. (2017). Regionalização em Saúde no Amazonas: avanços e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22 (4), 1225-1234. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.27082016>

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Bookman.

Go Lab - Government Outcomes Lab. (2022). *Impact Bond Dataset*. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/>

Gustafsson-Wright, E. (2017). *Impact bonds in developing countries: early learnings from the field*. Washington DC: Brookings Centre for Universal Education.

Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S., & Putcha, V. (2015). *The potential and limitations of impact bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide*. Washington DC: Global Economy and Development at Brookings.

Hajer, J. (2019). The national governance and policy context of social impact bond emergence: A comparative analysis of leaders and skeptics. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22 (2), 116-133. <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1695924>

Huckfield, L. (2020). The Mythology of the Social Impact Bond. A Critical Assessment from a Concerned Observer. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 45(3), 161–183. <https://www.jstor.org/stable/26918409>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais: Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2020. Rio de Janeiro: IBGE.

Inglesi, E. et al. (2006). *Implicações do financiamento do Banco Mundial para as respostas das ONGs e OSCs ao HIV/Aids no Sul e Sudeste do Brasil*. Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/inglesi-et-al-pp.pdf>

Lanz, L. Q., Damasceno, P. A. M., & Macedo, R. V. Q. (2016). Títulos e garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, n. 46, 256-262. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10135/1/RB_46_Titulos_e_garantias_socia_l.pdf

Lazzarini, S. G. (2020). Contratos de Impacto Social na Rede Estadual de São Paulo: Nova Modalidade de Parceria Público-Privada no Brasil. Comentário. *Education Policy Analysis Archives*, v. 28. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5148>

Leão, L. M. (2016). *Metodologia do estudo e pesquisa: facilitando a vida dos estudantes, professores e pesquisadores*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Legard, R., Keegan, J., & Ward, K. (2003). In-depth interviews. *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*, 6 (1), 138-169. <https://doi.org/10.5860/choice.41-1319>

Leite, L. Q. (2019). *História da reforma gerencial do Estado de 1995*. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: FGV. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27464>

Lowe, L., Kimmitt, J., Wilson, R., Martin, M., & Gibbon, J. (2018). The institutional work of creating and implementing Social Impact Bonds. *Policy & Politics*, 47(2), 353-369. <https://doi.org/10.1332/030557318X15333032765154>

Maier, F., & Meyer, M. (2017). Social impact bonds and the perils of aligned interests. *Administrative Sciences*, 7 (3), 24. <https://doi.org/10.3390/admsci7030024>

Malik, A. M., & Vecina Neto, G. (2016). *Gestão em Saúde*. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan.

Mazur, S., & Kopycinski, P. (2018). *Public policy and the neo-Weberian state*. London, UK: Routledge.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. California, EUA: Sage publications.

Millner, R., & Meyer, M. (2021). Collaborative governance in Social Impact Bonds: aligning interests within divergent accountabilities? *Public Management Review*, 24 (5), 729-751. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2000253>

Minayo, M. C. S. (2012). Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. *Ciência & saúde coletiva*, 17 (3), 621-626. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007>

Neyland, D. (2018). On the transformation of children at-risk into an investment proposition: A study of Social Impact Bonds as an anti-market device. *The Sociological Review*, 66 (3), 492-510. <https://doi.org/10.1177/0038026117744415>

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2021). *Estudos da OCDE sobre os Sistemas de Saúde: Brasil*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f2b7ee85-pt>

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2019). *Social Impact Investment 2019: The Impact Imperative for Sustainable Development*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264311299-en>

Oliveira, L. T. (2020). *Política de empregabilidade de jovens desempregados e contrato de impacto social: atores, narrativas e desenho*. Texto para discussão: Instituto Serzedello Corrêa. Brasília: ISC/TCU. <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-de-empregabilidade-de-jovens-desempregados-e-contrato-de-impacto-social-atores-narrativas-e-desenho-8A81881E78EC66CF0179487280A6581C.htm>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: Mh Comunicações.

Pinho, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. (2015). Brazil: between the modern bureaucracy of Weber and resilient patrimonialism. *Management Research: The Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, 13 (2), 140-159. <https://doi.org/10.1108/MRJIAM-04-2014-0548>

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press.

Radaelli, V., Azevedo, E., & Diaz, K. (2021). *Modelo apoio a Compras Públicas de Inovação*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento. <https://doi.org/10.18235/0003277>

Ribeiro, J. A., Piola, S. F., & Servo, L. M. (2007). As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. *Divulga Saúde Debate*, 37, 21-43. <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-456254>

Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas.

Roy, M. J., McHugh, N., & Sinclair, S. (2017). Social impact bonds—evidence-based policy or ideology? In: Greve, B. (2017). *Handbook of social policy evaluation*, 263-276. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781785363245.00021>

Saldaña J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. 2. ed. London: SAGE Publications Ltd.

Severino, A. J. (2017). *Metodologia do trabalho científico*. 2. ed. São Paulo: Cortez. <https://doi.org/10.36311/2007.978-85-249-1311-2>

Silva, A. O. S. (2021). *Parcerias público-privadas de impacto social no Brasil: lições de tentativas inconclusas*. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31130>

Silva, L. F., & Russo, R. F. S. M. (2019). Aplicação de entrevistas em pesquisa qualitativa. *Gestão e Projetos: GeP*, 10 (1), 1-6. <https://doi.org/10.5585/gep.v10i1.13285>

Sitawi – Finanças do Bem. (2019). *Relatório anual 2018*. Rio de Janeiro: Sitawi.

Stanworth, N. (2020). *In depth review: the Zero HIV Social Impact Bond*. ATQ Consultants. Relatório técnico. https://www.tnlcommunityfund.org.uk/media/insights/documents/EJAF-Zero-HIV-in-depth-review_FINAL.pdf?mtime=20201130131429&focal=none

Tan, S. et al. (2015). *An evaluation of social impact bonds in health and social care: interim report*. London: Policy Innovation Research Unit (PIRU).

Tortorice, D. L. et al. (2020). A Theory of Social Impact Bonds. Massachusetts: *National Bureau of Economic Research*. <https://doi.org/10.3386/w27527>

Warner, M. E. (2013). Private finance for public goods: social impact bonds. *Journal of economic policy reform*, 16 (4), 303-319. <https://doi.org/10.1080/17487870.2013.835727>

Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso.