



Investimento social privado e gestão pública: aprendizados sobre mudanças sociais

São Paulo, 2021

Número 8

A ideia de desenvolvimento pressupõe transformações estruturais na vida social. Mudanças dessa natureza não resultam de esforços em uma única frente, mas da combinação de investimentos em diferentes fatores de transformação simultaneamente, modelo típico de intervenções em sistemas complexos. O propósito desta nota técnica é somar – aos debates e estratégias do campo da filantropia e do investimento social privado (ISP) brasileiro na produção de bens públicos – propostas e reflexões contemporâneas sobre indução de transformações sociais diante de desafios públicos complexos, visando maior impacto, escala, previsibilidade e legitimação social para essas abordagens e seus agentes.

APRENDIZADOS SOBRE MUDANÇAS SOCIAIS

De forma geral, apreciações sobre o desempenho do ISP na produção de bens públicos já incorporam boas análises de conjuntura, considerando rumos de políticas públicas, clima de opinião (*mood*) e recomendações baseadas em evidências. Os aprendizados acumulados incluem também

o reconhecimento do peso de fortalecer capacidades locais para que os próprios agentes de um território construam futuros alternativos. Recentemente, somaram-se ainda avaliações sobre falhas nos processos de implementação de iniciativas por coinvestimento, descortinando a importância da governança para maior impacto coletivo e êxito de políticas públicas (ANDRADE, 2019; KANIA e KRAMER, 2011). Muito se avançou, como mostram, a seguir, alguns dos principais aprendizados do campo do ISP na indução de mudanças sociais estruturantes.

- **Importância das instituições.** Arranjos institucionais políticos e sociais regulam escolhas coletivas e influenciam o comportamento dos atores (NORTH, 1993). As instituições, entendidas em sentido amplo – compreendendo leis formais, regras e estruturas sociais e administrativas – estabelecem as regras do jogo das disputas e influenciam na formação de identidades de grupo, preferências e escolhas, que podem aumentar o poder de alguns grupos em detrimento de outros. Por isso, para promover mudanças sistêmicas, institutos, fundações e empresas que fazem ISP têm contribuído cada vez mais para qualificar e fortalecer instituições, especialmente as produtoras de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento social e econômico, pois elas são capazes de conduzir transformações continuadas de longo prazo e de criar valor público (ACEMOGLU e ROBINSON, 2014).

Ademais, o sucesso de intervenções em desafios públicos pode ser atribuído, em grande parte, à qualidade da governança. Para serem eficazes, tais iniciativas devem fomentar o compromisso, a coordenação e a cooperação, evitando assimetrias de poder que possam resultar em exclusão de grupos e atores da arena de negociação, bem como em captura das instâncias de decisão ou clientelismo. Os arranjos institucionais precisam se basear em acordos formais, incluindo incentivos que ampliem a capacidade de participação de atores com menor acesso à informação, recursos financeiros ou capital social e induzam novas crenças e mentalidades, contando com mecanismos de transparência e espaço para o contraditório para que sejam percebidos como justos e legítimos (WORLD BANK, 2017).

- **Relevância das capacidades.** No campo das instituições responsáveis pela produção de políticas públicas, um dos pressupostos para a geração de valor para a sociedade é contar com burocracias capazes de desempenhar uma série de funções que melhorem processos de implementação. Capacidades da burocracia e qualidades do aparato estatal, portanto, permitem prever resultados e compreender trajetórias de desenvolvimento em países como Coreia do Sul e Estados Unidos, por exemplo (GOMIDE e PIRES, 2014). Contribuir para modernizar a gestão pública, desenvolver pessoas e equipes, qualificar processos e a capacidade de planejamento no setor público e construir estratégias de desenvolvimento local colaborativamente são aprendizados que têm sido incorporados na prática dos investidores sociais brasileiros.

Até aqui, foram abordados alguns dos principais aprendizados do campo do ISP na indução de mudanças sociais estruturantes e, por essa razão, processos incrementais e de longo prazo. Ainda que não sejam uniformes – e mesmo que os impactos, as práticas e os modelos de financiamento e organização possam avançar muito mais –, tais lições demonstram que o caminho para promover mudanças sistêmicas encontrou um campo fértil para investigação e desenvolvimento de iniciativas relevantes. Partindo dessas bases, como potencializar sinergias com políticas públicas para catalisar o impacto?

PARA AVANÇAR AINDA MAIS: ACELÉRANDO MUDANÇAS SISTÊMICAS

Para fazer frente à complexidade dos sistemas sociais e modelar intervenções com maior potencial de impacto sistêmico, é necessário desenhar estratégias que incluam

arranjos institucionais, fortalecimento de lideranças, capacidades individuais e do grupo para resolver problemas, além de mecanismos de transparência e prestação de contas capazes de produzir confiança, legitimidade e resultados suficientes para engajar as partes interessadas.



Um apanhado de experiências internacionais na produção de mudanças sistêmicas está presente em um livro publicado em 2021 por François Bonnici e Cynthia Rayner, ambos ligados à Schwab Foundation, *think tank*¹ para empreendedorismo social do Fórum Econômico Mundial. Recuperando a produção intelectual dos estudos sobre desenvolvimento, sistemas complexos e mudança sistêmica, o trabalho é interessante não apenas pela síntese de achados e por apontar estruturas e práticas pouco construtivas, incentivos adotados pela “indústria para fazer o bem” que reforçam o *status quo*, mas também pela indicação das condições presentes em experiências exitosas de transformação social envolvendo grandes desafios globais do nosso tempo, como desigualdade, enfermidades crônicas, desemprego e questões ambientais. O que essas experiências têm a dizer?

FORMAR SOLUCIONADORES

Organizações que produzem impacto sistêmico baseiam sua estratégia na formação de equipes solucionadoras de problemas (*problem-solvers*), investindo em processos e não apenas em resultados. A construção dessas capacidades, seja no nível comunitário ou de um território determinado, requer ampliar conhecimentos, habilidades e *expertise* local, dando aos atores locais agência para resolução de seus próprios problemas, criando condições para que se sintam motivados para experimentar, aprender e conquistar êxitos. Os exercícios de experimentação (tentativa e erro) se fazem acompanhar de *feedbacks* rápidos, alimentados por dados e informações interpretados localmente. O processo decisório é descentralizado, baseado em informações do terreno sobre o que funciona ou não funciona naquela realidade particular. A motivação e a sustentabilidade do processo são resultados da autonomia e da ampliação da capacidade local (BONNICI e RAYNER, 2021, p. 67-86).

No Brasil, o Programa Transforma Minas, por exemplo, é uma cooperação entre a Aliança (Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Humanize e Instituto República), a Fundação João Pinheiro (FJP), o Vetor Brasil e o Governo do Estado de Minas Gerais, que desde 2019 vem se consolidando como indutor do processo de desenvolvimento de lideranças na administração pública estadual.

CONSTRUIR LEGITIMIDADE

Organizações com grande potencial de transformação recorrem a um forte senso de identidade coletiva, criando espaços de

¹ *Think tanks* são instituições que desempenham um papel de *advocacy* na agenda pública, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde.

aprendizagem conjunta para conectar grupos e indivíduos, como ativistas, líderes sociais e sindicais, e construir ação coletiva. O senso de conexão é baseado em convívio, experiências reais e partilhadas entre as pessoas, o que lhes permite ler a realidade de uma mesma maneira, construir colaboração e ter uma atuação política que nasce dessas novas relações. Novas identidades coletivas potentes podem emergir nas fronteiras do sistema social (*fringe groups*), forjadas a partir de grupos invisibilizados ou marginalizados, um movimento que parte do “estigma” para alcançar o “orgulho”. Esse processo requer tempo para construir confiança e engajar as pessoas em conversas difíceis, que podem levar à mudança de modelos mentais e a novas formas de enxergar o problema que superam crenças arraigadas, formando novas consciências coletivas (BONNICI e RAYNER, 2021, p. 87-101).

No Brasil, desde 2008 o Instituto Arapyaú desenvolve o Programa de Desenvolvimento Territorial do Sul da Bahia para tornar essa região um modelo de desenvolvimento sustentável a partir do trabalho em rede, com parceiros, comunidade e poder público, em áreas como economia, educação e fortalecimento de capacidades institucionais.

INCIDIR SOBRE POLÍTICAS E NORMAS SOCIAIS

Organizações que promovem transformações sistêmicas levam em conta a formação de preferências públicas e buscam reconfigurar o poder, agindo para modificar leis, padrões e regras formais e convenções, normas e crenças que geram padrões de exclusão e desigualdades, perdedores e ganhadores. A incidência das organizações não é necessariamente direta, passando também pelo fortalecimento da capacidade de participação dos agentes locais. Nesse caso, o exemplo vale tanto para comunidades e grupos sociais quanto para territórios, uma estratégia de aumento do poder relativo para negociação e atração de recursos a partir de barganhas com outros atores ou níveis de governo da Federação. Na prática, requer compreender quem detém a capacidade de decisão ou estabelece as regras formais e informais que determinam o sistema. O terreno dos repertórios de incidência é fértil e precisa considerar novas institucionalidades, linguagens, narrativas, ferramentas e estratégias existentes entre as práticas contemporâneas de *advocacy* e influência da gestão pública ou outros poderes, como Legislativo ou Judiciário (BONNICI e RAYNER, 2021, p. 102-119).

No Brasil, a Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo, em construção conjunta com comunidades locais, criaram em 2020 o Índice de (Re)distribuição Territorial do Orçamento Público Municipal, que busca orientar o planejamento orçamentário da cidade de São Paulo de modo a garantir que as políticas públicas levem à melhoria da qualidade de vida nas regiões mais vulneráveis da capital paulista. Essa articulação evoluiu em 2021 para a assinatura de um termo de cooperação técnica entre a Fundação e o município para apoiar o desenho e implementação do plano plurianual (PPA) da cidade regionalizado, entre 2022 e 2026, com base nas metodologias desenvolvidas.



CONSTRUIR AGENDAS POSITIVAS

A capacidade de projetar ou reimaginar futuros alternativos, potencializada em cenários de transformação social, conforma múltiplas estratégias baseadas em agendas positivas construídas no seio de coletivos sociais e na cooperação com a gestão pública, elemento fundamental para acelerar mudanças sistêmicas. Para resolver problemas complexos é preciso abarcar estratégias de produção de narrativas e espaços mais orgânicos para a ação coletiva, que engendrem oportunidades para uma participação social mais qualificada, ampliando o potencial de engajamento e as possibilidades de interação entre sociedade e Estado. Exemplos interessantes vêm de iniciativas de inovação social e inovação aberta reconhecidas pela Open Government Partnership (OGP), articulação global para repensar os governos a partir da coprodução de soluções, transparência, integridade e *accountability*.

No Brasil, um exemplo de reenquadramento conceitual e construção de agenda positiva de incidência vem da experiência multissetorial da rede Estratégia ODS. Para adaptar a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao contexto da recuperação pós-pandemia, marcada por altos índices de desemprego e necessidade de fortalecimento da proteção social, a tradução do desafio de “não deixar ninguém para trás” se tornou uma iniciativa de recuperação econômica inclusiva (RESET) em 2020, apontando repertórios de ação e aprendizados.



APROXIMANDO DOIS MUNDOS

As sinergias entre ISP e a gestão pública transcendem parâmetros ideológicos dualistas, sendo fundamental que estejam baseadas em decisões pragmáticas mirando impacto, legitimidade e escala, assim como em esforços que compreendam variados formatos e envolvimento: desde a influência difusa ou pontual até a colaboração para ampliar capacidades institucionais ou promover mudanças estruturais em políticas públicas. O mundo que veio à tona a partir da pandemia de Covid-19 é ainda mais desigual e a retomada econômica não é homogênea, agravando contradições entre países e entre ricos e pobres. É evidente que empresas e governos são parte do problema, por isso todos os agentes que importam também precisam ser parte da solução. O campo da filantropia e do ISP tem contribuído para a produção de bens públicos e para a coesão social, porém não alcançará todo

seu potencial transformador sem uma colaboração mais estratégica com a gestão pública e com a sociedade. Os aprendizados revistos ao longo desta nota reforçam essas constatações, indicando a importância da construção de capacidades, da participação social qualificada, do papel das instituições e das políticas públicas.



Motivações para uma cooperação mais estratégica não faltam e esforços ampliados de desenvolvimento se repetem pelo mundo, a partir da combinação de capacidades públicas e privadas multiníveis, setoriais, fiscais, regulatórias, financeiras e de planejamento (AGENDA PÚBLICA, 2020). Iniciativas para uma recuperação econômica inclusiva no pós-pandemia, como o Pacto Ecológico Europeu (Green Deal) ou o Plano Americano de Emprego – parte de um projeto mais ambicioso chamado Building Back Better –, são divisores de água na indução do desenvolvimento sustentável a partir de

modelos de governança público-privados de padrão neokeynesiano (MAZZUCATO, 2021).

As medidas de Transição Justa, incluídas no preâmbulo do Acordo de Paris para maximizar os benefícios na produção e no emprego e minimizar os impactos negativos da transição ecológica e climática e da descarbonização, são outro exemplo que vai na mesma direção. Arranjos globais e entre países participantes do Acordo de Paris e da Agenda 2030 revigoram o papel articulador dos Estados para fazer frente às grandes transformações, mas reforçam igualmente a responsabilidade e a capacidade transformadora do setor privado, demonstrando que a cooperação é o caminho para superar os desafios do século XXI, gerando escala e valor compartilhado (SCHWAB, 2021). O campo da filantropia e do ISP tem pela frente a oportunidade, e também a corresponsabilidade, de conectar esses dois mundos.

Referências

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Por que nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AGENDA PÚBLICA. **Respostas e estratégias dos governos para recuperação econômica durante a pandemia**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3EUzPmq>. Acesso em: 20 out. 2021.
- ANDRADE, S. R. **Uma nova geração do investimento social**: arranjos institucionais para impacto coletivo. 2019. GIFE. Disponível em: <https://bit.ly/3c3606N>. Acesso em: 20 out. 2021.
- BONNICI, F.; RAYNER, C. **The systems work of social change**: how to harness connection, context, and power to cultivate deep and enduring change. Nova York: Oxford University Press, 2021.
- GOMIDE, A.; PIRES, R (orgs.). **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3o34pTY>. Acesso em: 20 out. 2021.
- KANIA, J.; KRAMER, M. **Impacto coletivo**. Stanford Social Innovation Review, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3o6aqzi>. Acesso em: 2 nov. 2021.
- MAZZUCATO, M. **Mission economy**: a moonshot guide to changing capitalism. Nova York: Harper Business, 2021.
- NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.1993.
- WORLD BANK. **Governança e a lei**. Relatório de desenvolvimento mundial. Disponível em: <https://bit.ly/3bs2onG>. Acesso em: 20 out. 2021.
- SCHWAB, Klaus. **Stakeholder capitalism**: a global economy that works for progress, people and planet. Nova Jersey: Wiley, 2021.

Supervisão: **José Marcelo Zacchi e Gustavo Bernardino**

Coordenação: **Karen Polaz**

Pesquisa e redação: **Sergio R. Andrade**

Apoio: **Ricardo Batista e Patricia Kunrath**

Revisão de textos: **Gleice Regina Guerra**

Diagramação: **Alastra, Comunica.**

Impressão: **Forma Certa**

Especialistas consultados:

Andreia Rabetim, Gláucia Macedo e Rafael Gioielli

Apoiadores institucionais:

**Alana | Fundação Bradesco | Fundação Ford | Fundação Lemann |
Fundação Tide Setubal | Instituto Unibanco | Laudes Foundation**

ISBN: 978-65-86701-21-0

© 2021 GIFE - Grupo de Institutos
Fundações e Empresas



Este material é disponibilizado sob a
licença Creative Commons Atribuição
Não Comercial 4.0 Internacional.

[http://creativecommons.org/
licenses/by-nc/4.0](http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0)