

## **A CONTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO (ISP) PARA A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO**

**BÁRBARA TAVARES DE PAULA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**LUDMILA MARIA MARTINS DE OLIVEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**FERNANDA CRISTINA DA SILVA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**EVANDRO RODRIGUES DE FARIA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**JÚLIA STEFANI THOMAZINI PIZZOL**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

# A CONTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO SOCIAL PRIVADO (ISP) PARA A COPRODUÇÃO DO BEM PÚBLICO

## Introdução

A redemocratização brasileira, a partir da Constituição de 1988, e o agravamento de problemas sociais ao longo dos anos evidenciaram a necessidade de participação ativa da população nas tomadas de decisão do poder público e a criação de mecanismos transparentes de governança que possibilitassem, de fato, uma gestão social eficiente.

Nesse contexto, o setor privado se tornou promotor de importantes ações sociais e ator ativo na gestão de políticas que visem ao bem comum, principalmente por sua grande capacidade econômica de investimento e devido à regularidade de tais ações (Perret; Junqueira; Ferreira, 2011). Na busca por desempenhar este importante papel na comunidade e participar ativamente da promoção do bem-estar social, investidores se uniram e fundaram o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) na década de 1990, uma importante organização sem fins lucrativos que criou e suscitou o debate acerca das práticas de Investimento Social Privado (ISP). Além disso, o GIFE é uma das organizações que define o termo e o traz para a agenda do setor privado de forma planejada e formal, definindo sua abrangência e conceituação.

Segundo o GIFE, o ISP pode ser definido como a “mobilização de recursos privados para fins públicos realizada de forma planejada, monitorada e sistemática, para iniciativas sociais, ambientais, culturais e científicos de interesse público” (GIFE, 2024). Considerando-se esse conceito, é possível destacar alguns aspectos que são fundamentais, tais como a voluntariedade da ação, a origem privada dos recursos, da atuação planejada, monitorada e sistemática, e da finalidade dos projetos sendo o interesse público.

A finalidade do Investimento Social Privado (ISP), portanto, deve ser promover ações de interesse público, porém surge o debate de quais mecanismos poderiam ser desenvolvidos e adotados para determinar que demandas seriam essas e, além disso, lidar com potenciais conflitos de interesse. Assim, uma gestão mais social busca substituir a forma unilateral da governança tradicional por práticas participativas, de forma que a tomada de decisão seja partilhada por diferentes atores.

Nesse contexto, acredita-se que o ISP representa uma forma de atuação da iniciativa privada que pode contribuir de forma direta para a coprodução do bem público, através do suprimento de demandas sociais definidas pela própria comunidade, de forma articulada e participativa. Segundo Denhardt e Denhardt (2000), a essência da coprodução do bem público está na comunidade, em que todos os cidadãos são responsáveis por identificar as necessidades sociais e propor melhorias. Além disso, Whitaker (1980) afirma que os cidadãos têm a capacidade de influenciar a prestação de serviços públicos através da participação social direta, seja na distribuição desses serviços, seja na formulação ou implementação de políticas públicas. Dessa forma, entende-se o ISP como um mecanismo capaz de auxiliar no fornecimento desses serviços, de modo a associar o poder econômico do setor privado à assistência governamental em relação aos interesses públicos.

Diante do exposto, tem-se como objetivo principal deste estudo **compreender qual o potencial de contribuição do Investimento Social Privado (ISP) para a coprodução do bem público**. O potencial de contribuição para a coprodução do bem público é entendido aqui como a busca da organização investidora em atender a demandas sociais de interesse público, de forma a contribuir com o setor público (através de recursos financeiros e da própria atuação e acompanhamento dos projetos) no suprimento dessas demandas.

Apesar de a prática de ISP no Brasil ser recente, o país é um dos que se destaca internacionalmente em relação ao tema (Fonseca; Ladeira; Cajazeira, 2021). Assim, este estudo possui ainda mais relevância e traz como contribuição o aprofundamento dos

conhecimentos acerca do papel da iniciativa privada, por meio do Investimento Social Privado (ISP), em projetos de interesse público, principalmente em um contexto de coprodução do bem público, no âmbito da administração pública.

## **Fundamentação Teórica**

### Investimento social privado

Nogueira e Schommer (2009) apresentam que a definição de Investimento Social Privado (ISP) reúne três aspectos fundamentais, sendo eles a origem de recursos que deve ser privada e voluntária, diferentemente de investimentos de origem compulsória; a forma de atuação planejada, monitorada e sistemática, como definido pelo GIFE, que, diferentemente de práticas voluntaristas e caritativas tidas como ineficientes, busca resultados; e a finalidade que deve ser, exclusivamente, projetos sociais de interesse público, sem vieses de interesses privados da organização investidora.

Schommer (2000) também define o ISP como um investimento que tem a comunidade como público-alvo e que costuma ser realizado em parceria -com outras organizações, sem qualquer vinculação com exigências legais, de modo a respeitar seu caráter voluntário. Além disso, diferencia-se de ações caritativas, uma vez que a comunidade é parte das ações não apenas de forma passiva e há busca pela mensuração de resultados (Catarina; Serva, 2004).

No contexto socioeconômico e político brasileiro, em que o governo não consegue atender sempre de forma satisfatória a todas as demandas sociais, o ISP é de grande importância (Pagotto *et al.*, 2016). Isso se deve, principalmente, ao volume de recursos que a iniciativa privada detém, sua representatividade econômica e o poder de mobilização das empresas privadas (Perret; Junqueira, 2011).

Todavia, para que se atenda, de fato, aos preceitos do ISP e para que a ação privada na esfera pública seja benéfica socialmente, o investimento deve estar alinhado às demandas públicas. Nesse sentido, o GIFE trabalha para promover maior interação entre as organizações e os diferentes atores, colocando-os com a mesma agenda, de modo a alinhar as ações dos investidores sociais às necessidades da comunidade e às políticas públicas (Mendonça; Santos, 2020).

Outro aspecto de suma importância para a efetividade do ISP como uma ação pública é a existência da participação social. Segundo Andion *et al.* (2010), o ISP estimula a participação social na esfera pública, pois a comunidade se vê como parte do processo de suprimento de suas próprias demandas, como coautora do processo. No entanto, é importante haver mecanismos que reduzam a assimetria informacional e que promovam a transparência da gestão, para que a comunidade também seja capaz de avaliar os resultados do ISP e consigam ajudar na tomada de decisão.

Considerando-se esses aspectos, é possível considerá-los também no escopo da *accountability*, que é importante para o conceito do Investimento Social Privado. Apesar dos debates estabelecidos por Campos (1990) e, posteriormente, por Pinho e Sacramento (2009) sobre a dificuldade de se traduzir e conceituar o termo *accountability*, pode-se dizer que ele abrange aspectos como transparência da gestão, a qualidade da informação, a responsabilidade dos agentes, a prestação de contas e o controle social.

Segundo Andion (2012), a *accountability* não se limita à prestação de contas apenas em termos financeiros ou de resultados, sendo imprescindível também que haja prestação de contas em relação à sociedade, aos valores comunitários e ao interesse público. Da mesma forma, o ISP preconiza que a organização deve prestar contas aos seus *stakeholders*, devido à responsabilidade empresarial social.

### Coprodução do bem público e o ISP

A coprodução do bem público pode ser entendida como uma participação combinada do poder público e da comunidade na definição de necessidades e estabelecimento de metas para o suprimento das demandas sociais em relação aos serviços públicos que recebem (BRUDNEY; ENGLAND, 1983).

Silva e Schommer (2009) indagam sobre a possibilidade de redefinição da gestão pública, sugerindo ser possível considerar as fundações comunitárias como exemplos de coprodução do bem público. Essa reflexão se assemelha ao questionamento acerca do ISP como forma de coprodução. Para ambos os casos, o sucesso da ação pública depende do envolvimento da comunidade nas tomadas de decisão, de modo a haver um comportamento cooperativo, a partir do compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade (ANDION *et al.*, 2010).

Conforme Denhardt e Denhardt (2000), na coprodução do bem público, os cidadãos são corresponsáveis por identificar as demandas sociais e propor melhorias. E considerando o ISP como uma forma de coprodução, essas melhorias seriam executadas pela iniciativa privada, podendo haver parceria com o setor público ou com outras organizações, inclusive do terceiro setor. Assim sendo, o ISP funcionaria como uma forma de associar o poder econômico do setor privado (financiador) à capacidade de gestão do poder público.

Esses propósitos são de ação democrática, trazendo as políticas públicas como sendo implementadas por meio de processos colaborativos, o interesse público como o alvo da ação pública, a cidadania como princípio norteador da administração pública, e a *accountability* como necessária ao processo (Andion, 2012). A partir dessas ideias, acredita-se que o ISP pode ser um mecanismo de promoção da coprodução do bem público, inserindo a iniciativa privada na dinâmica pública, como coprodutora e colaboradora no suprimento de demandas sociais.

## **Procedimentos Metodológicos**

O objetivo geral do trabalho é compreender qual o potencial de contribuição do ISP para a coprodução do bem público. Para alcançar esse objetivo, foram realizadas entrevistas com representantes de organizações investidoras associadas ao Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE). Destaca-se que foram escolhidas organizações associadas a esse grupo em virtude delas, de modo formalizado, realizarem investimentos sociais.

O GIFE foi, portanto, o ponto de partida para a realização das entrevistas. Em outubro de 2022 foi enviado um e-mail para todas as organizações associadas que disponibilizam contato eletrônico em suas páginas eletrônicas, bem como foi enviada uma mensagem nos formulários próprios dos sites eletrônicos das organizações que possuíam espaço exclusivo destinado a isso.

Ao longo dos meses de dezembro de 2022 e janeiro de 2023 foram realizadas as entrevistas com aqueles que responderam de forma positiva às tentativas de contato, totalizando 15 (9,26%) organizações participantes do estudo, das 162 (cento e sessenta e duas) que eram associadas no período de coleta de dados. A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa e está registrado na Plataforma Brasil sob o número 5.592.808. Para manter o sigilo dos entrevistados, eles foram referenciados por números de 1 (um) a 15 (quinze) na análise dos dados, de forma aleatória.

Para a análise dos dados, foi utilizado o método de Análise de Conteúdo de Bardin (2011), a partir do modelo de grade fechada, em que as categorias analíticas são definidas a priori, a partir da literatura abordada. As categorias analíticas construídas a priori se pautam nos três aspectos fundamentais do Investimento Social Privado (ISP) definidos por Nogueira e Schommer (2009) e nas características principais da coprodução do bem público discutidas no referencial teórico deste estudo, a fim de identificar como o ISP pode contribuir para a

coprodução. Portanto, as categorias analíticas foram: a) origem de recursos; b) forma de atuação da organização investidora; c) finalidade do investimento; d) existência ou não da participação social e como ela se dá; e) accountability.

As entrevistas foram semiestruturadas, observando as categorias analíticas descritas, abrangendo perguntas sobre a escolha dos projetos realizados, sua operacionalização, a relação entre a organização e o setor público na definição desses projetos, e os interesses da organização ao fazer essa seleção. Dessa forma, buscou-se verificar se os interesses públicos locais estão de fato sendo observados pelas organizações investidoras ou se a escolha pelos projetos sociais atendidos por essa modalidade de investimento está sendo feita de forma arbitrária, sem atender às necessidades da comunidade. Em síntese, buscou-se verificar se as práticas de Investimento Social Privado (ISP) estão colaborando com a promoção do bem-estar social e, conseqüentemente, com a consolidação de um ambiente coprodutivo.

Os entrevistados foram gestores de ISP das organizações e as entrevistas tiveram duração média de 1 (uma) hora, tendo sido realizadas através do Google Meet, para que fosse possível realizar a gravação. Após sua realização, elas foram transcritas de forma literal para que fossem analisadas e reproduzidas ao longo dos resultados, como parte da análise.

## Resultados e Discussões

Para compreender o potencial de contribuição do ISP para a coprodução do bem público, buscou-se nas entrevistas com representantes das organizações associadas ao GIFE analisar as categorias descritas na seção anterior.

Analisando-se a **origem de recursos**, é possível perceber que as organizações utilizam de recursos privados e voluntários para seus investimentos sociais, assim como definido pelo GIFE (2042) e discutido por Nogueira e Schommer (2009) como sendo princípios do ISP. Exemplificando isso, nota-se que algumas organizações foram fundadas por indivíduos ou famílias e, em uma parcela significativa, ainda são mantidos por eles, como pode ser evidenciado na fala de E3.

[A organização] foi fundada por uma família, e essa família que sustentava [a organização], mas hoje é uma das maiores financiadoras, não a única, porque começamos a pensar mais na sustentabilidade da [organização], a longo prazo, primeiro para explicar para as pessoas o que nós fazemos, em relação às políticas públicas, olhar para o que fazemos e vendermos isso melhor, além de ver o que podemos fazer de diferente para atrair mais e captar mais recursos. (E3)

No exemplo dado, nota-se também a preocupação com a sustentabilidade da organização e, por conseguinte, do investimento social realizado. Para isso, tende-se a buscar outras fontes de recursos que não apenas o de um único indivíduo ou de uma única família. Para contornar isso, algumas organizações trabalham por meio de fundos patrimoniais, que possuem legislação própria, mas que são capazes de garantir a sustentabilidade da organização no longo prazo.

Por meio dos fundos patrimoniais, o capital investido inicialmente é preservado, enquanto os rendimentos financeiros são usados para a manutenção da organização e para os investimentos realizados. Essa forma de atuação permite também um melhor planejamento financeiro, pois não há dependência de outras fontes de recursos para que os investimentos ocorram. Um exemplo desse uso pode ser observado na fala de E11:

A origem dos recursos é de um fundo patrimonial, gerenciado por essa estrutura de governança, havendo um conselho de curadores, um comitê de investimentos e um conselho fiscal. E há regras que fazem com que uma parcela do fundo seja revertida para financiar parte das ações. Mais de 90% são provenientes desse fundo

patrimonial, mas também há cofinanciadores, parceiros brasileiros ou não, olhando para programas específicos ou não. (E11)

Outra origem de recurso é uma empresa mantenedora associada ao instituto ou à fundação, geralmente aquela que deu origem a essa organização. Várias organizações associadas ao GIFE são, na verdade, braços sociais de empresas consolidadas no mercado, de forma a existirem para gerenciarem seus investimentos sociais. Assim, elas funcionam como “acionistas” desses institutos, como explica E6r:

Antes a empresa repassava o recurso financeiro para a gente realizar os investimentos sociais, mas depois ela passou a ser acionista, recebendo dividendos que são investidos nos projetos. Quem adquire os produtos da [organização mantenedora] auxilia a gente. (E6)

Ademais, há organizações que trabalham em parceria com outras organizações, criando uma espécie de rede de atuação filantropa. Possuem organizações associadas que aportam recursos, como forma de ISP, para que a primeira organização realize os investimentos, também como forma de ISP. Ambas as organizações acompanham o processo, mas delimitam sua atuação, inclusive para garantir que aquelas com maior conhecimento prático na área tenham os recursos necessários para suas ações sociais. Essa forma de captação de recursos pode ser observada na fala de E13:

Os associados pagam uma cota mensal com um valor que mantém [a organização] e esse valor mantém a equipe e um orçamento mínimo para todos os programas em que operamos. Daí compomos esse orçamento com outros parceiros, captando por projetos com parceiros diferentes. Complementamos o investimento próprio dos associados da [nossa organização] com outros investidores. (E13)

Apesar dessas diferentes origens de recursos serem indiscutivelmente privadas e voluntárias, assim como preconiza a definição do ISP, há organizações que atuam por meio de leis de incentivo fiscal, em que surgem debates. Ainda é muito discutido no âmbito do GIFE se os recursos advindos de incentivo fiscal são recursos públicos ou privados, uma vez que o direito de recebimento é do governo, que, por sua vez, repassa à iniciativa privada o poder de escolher sua destinação pública.

Assim sendo, o recurso já não pertenceria mais ao setor privado, que apenas goza do direito de aplicá-lo na comunidade como desejar, dentro dos limites estipulados pelas leis de incentivo específicas. Dessa forma, o recurso seria considerado público, o que não enquadraria o investimento como ISP. No entanto, a ação do investimento ainda poderia ser considerada uma forma de coprodução do bem público, uma vez que o próprio poder público dá à iniciativa privada a chance de coproduzir, inclusive incentivando-a a fazê-lo. Um exemplo desse debate pode ser observado na fala de E9:

É uma grande questão, pois tem alguns investidores que trabalham basicamente com incentivo fiscal, que há a discussão se são recursos públicos ou privados. Há o entendimento pela equipe do GIFE que não é exatamente ISP, mas é admitido desde que não seja exclusivamente incentivo. Há casos que são taxativos, como execução de TAC [Termo de Ajustamento de Conduta], que é pagamento de multa, então não é ISP, inclusive [as organizações que o fazem] estão em processo de conformação. Há um limbo jurídico sobre a questão de ser ou não ISP quando há atuação por meio de leis de incentivo, mas desde que haja uma proporção razoável de ISP privado mesmo daí o GIFE também entende como investidor social privado. Até porque o incentivo fiscal é como um mecanismo fiscal de contribuição privada para o bem público, né. (E9)

Na fala de E9, é possível perceber que o GIFE, que cria e fomenta os debates acerca do ISP, não tem uma postura taxativa quanto ao uso de recursos advindos de incentivos fiscais serem considerados ISP ou não. Abordando, até mesmo, que o incentivo fiscal seria uma forma de a iniciativa privada coproduzir o bem público em parceria com o setor público. Desconsiderando alguns recursos essencialmente públicos, como é o caso de execução de títulos extrajudiciais, o entrevistado afirma que o GIFE aceita a prática de ISP a partir de incentivos fiscais, desde que essa não seja a única fonte de recursos da organização investidora.

Quanto à **forma de atuação** das organizações investidoras, definida pelo GIFE (2024) como sendo planejada, monitorada e sistemática para que se encaixe no conceito de ISP, é possível perceber que as organizações assim o fazem de forma geral. Há busca pelo planejamento, sendo definido por meio de reuniões periódicas, definições de estratégias, estabelecimento de planos de ação, discussões acerca da captação de recursos, definição ou escolha de projetos, sua execução ou acompanhamento e, ainda, a avaliação das ações.

Logo, percebe-se que os princípios norteadores do ISP definidos por Nogueira e Schommer (2009) são observados no tocante à forma de atuação. A ação das organizações é planejada e monitorada, de modo a se orientar para resultados, diferentemente de práticas de investimento tidas como ineficientes ou apenas caritativas. Alguns exemplos dessas formas de atuação podem ser observados nas falas de E11 e E13:

Tendo a causa, vem sendo feitas discussões para ver quais as prioridades dentro dela [...]. Dentro disso, no planejamento foi visto essas grandes visões e entendeu-se os principais atores nessa dinâmica (executivo federal, estadual e municipal, família, imprensa e comunicadores, financiadores, universidades e outras instituições do setor). Depois, fomos estabelecendo objetivos para cada *stakeholder* e cada eixo estratégico e, a partir disso, pensamos nas ações que precisávamos ter, mapeando as informações e desdobrando em planos de ações, seja por doações, programas ou projetos, porque aí já tínhamos uma ideia do resultado que desejávamos atingir, já tendo uma prioridade para nortear as ações. As decisões da área de investimento estão muito ligadas aos resultados esperados para curto e longo prazo. (E11)

A cada cinco anos tem um planejamento estratégico e a gente revisa e revisita a teoria de mudança d[a organização], com os resultados esperados, mas a cada ano é feita uma revisão, mas grandes mudanças são feitas a cada cinco anos, com os eixos de trabalho, modo de operação, resultados esperados, programas etc. Colocamos os programas a serviço dessa trilha de mudança, atrelado aos indicadores, e com os monitoramentos por programa. (E13)

As falas anteriores mostram como as organizações possuem formas diferentes de se planejar, sem, no entanto, deixarem de fazê-lo. Além disso, o segundo exemplo mostra o planejamento de uma organização que é voltada a apoiar projetos de outras organizações, sem trabalharem com a parte de execução. Ainda assim, existe um processo de planejamento para a seleção dos projetos que serão apoiados e é feito o acompanhamento dos que estão em andamento.

Quando questionado sobre as atuações das organizações serem sistemáticas, os entrevistados, em sua totalidade, responderam afirmativamente. Tanto organizações que trabalham com apoio a projetos externos quanto as organizações que os executam mantêm uma agenda de ISP continuamente. Ainda que haja algum projeto ou programa pontual com duração limitada, há outros a serem construídos e executados.

No entanto, em relação ao monitoramento dos investimentos, nem todas as organizações participam de todas as etapas do processo, principalmente aquelas que não executam os projetos, mas os apoiam com recursos financeiros. Ainda assim, possuem métodos rigorosos de seleção dos projetos e das organizações que serão apoiadas, a fim de

evitar problemas nas demais etapas, intervindo apenas quando há crise. Um exemplo dessa forma de atuação pode ser observado na fala de E8:

No geral, não [tem participação da organização em todas as etapas do processo de investimento]. Tem processo de avaliação de proposta. Tem um lugar no nosso site que qualquer um pode mandar uma proposta com uma carta de intenção, democratizando o acesso aos recursos. Mas a maior parte a gente é que busca ou então já chegam diretamente pedindo apoio pra gente. Depois é feito o trabalho intenso de avaliar essas propostas e, nesse processo, a gente conversa com as organizações, mas o desejo e a intenção e a estratégia estão sempre na organização. Mas a maior intervenção é no processo de avaliação das propostas e no acompanhamento de forma leve dos projetos mesmo. A gente atua mais quando tem crise. (E8)

Nota-se que as organizações se preocupam com o planejamento e monitoramento dos projetos beneficiados, bem como com os resultados gerados. Entretanto, há grande dificuldade por parte das organizações em mensurar e avaliar os resultados gerados.

Os entrevistados afirmam que uma das maiores dificuldades para se avaliar os resultados é a definição de indicadores para isso. Por serem projetos sociais distintos, com metodologias e abrangência diferentes, torna-se complexo definir as formas de avaliação. Conforme evidenciado nas entrevistas, algumas organizações usam o número de pessoas beneficiadas como indicador, outras utilizam número de projetos apoiados ou executados, outras ainda fazem uso de indicadores específicos a depender de suas áreas de atuação. Apesar disso, os entrevistados convergiram quando foram abordados sobre essa etapa do processo de investimento, como exemplificam as falas de E4 e E8:

Sim [planejamos as ações], mas temos um *gap* na parte de acompanhamento dos projetos. Eram apenas [x] pessoas na [organização], então não tinha como acompanhar os projetos. Hoje tem mais gente e a posição de gestão social está aberta, então agora já vai bem em todas as etapas, menos no monitoramento mesmo. Mas temos o objetivo de avaliar as externalidades no próximo ano e melhorar essa análise, definir os indicadores, mas temos dificuldade de saber quais indicadores específicos são importantes para cada projeto também. (E4)

[A avaliação] é o calcanhar de Aquiles de todas as associações, né. Buscamos entender o que conquistamos, quais foram os desafios etc. Foi pensado no começo que não era a ideia ficar enlouquecendo com os indicadores, porque o que importa mesmo é se as [organizações associadas] estão conseguindo trabalhar ou não, mas a gente pede relatórios e pedimos para ter os resultados das ações, mas ainda não é o suficiente. Ainda faltam muitas informações quanto aos resultados. Esse ano vamos aprofundar na leitura de impacto do trabalho. Muitas organizações gastam muito para monitorar e avaliar, mas a gente não. (E8)

Um ponto importante no último trecho é a questão de se gastar muito com monitoramento e, principalmente, avaliação. Muitas organizações demonstraram preocupação em como avaliar os investimentos sociais e algumas delas afirmaram utilizar boa parte dos recursos para isso, sem serem capazes de analisar os resultados de modo a melhorar as ações. Primeiramente, é importante entender o porquê de se avaliar resultados, para que não seja gasto mais recurso com a avaliação do que com a causa defendida, ou seja, os próprios projetos sociais. Essa preocupação é explicitada nas falas de E9 e E14:

Existe, historicamente, quase que uma obsessão pela agenda de avaliação também. Tem acontecido uma mudança gradual, orientando-se as avaliações menos para resultados e mais para os processos de aprendizado. Não sendo só relatório de



atividades, que ignora uma série de processos de aprendizagem, o que permite ver uma série de inovações. (E9)

A nossa diretoria se reúne com as lideranças para discutir o planejamento. Depois submetemos para uma avaliação orçamentária e aí existe uma meta de eficiência pa Aspecto de avaliação que é uma cultura que precisa ser implementada, não só o porquê, mas o para quê, porque também é uma ferramenta de transformação social. Cultura e valorização da avaliação, que é um tema que precisa de maior clareza, pois as organizações têm diferentes necessidades e a avaliação pode ser uma ferramenta muito importante, não só para pegar mais financiamento. Há uma ânsia da avaliação, querendo ver o impacto rapidamente, mas às vezes é de longo prazo. Cada vez mais temos visto uma tendência de um investimento baseado em confiança, recebendo o dinheiro e não precisando ficar no processo de prestação de contas. Receber dinheiro também gera ônus, prestar contas, colocar gente para gerenciar... tem que ter clareza do para quê usar essa informação, para não gastar dinheiro à toa avaliando os resultados e depois não usando, né. (E14)

Com as falas anteriores, torna-se possível perceber que a busca por uma avaliação eficiente e útil vem sendo discutida pelas organizações, que começam a entender que é necessário fazer uso dos resultados gerados, a fim de justificar sua avaliação e garantir maior aprendizagem com o processo. Além disso, a construção conjunta no planejamento dos projetos, o monitoramento conjunto dos diferentes atores e o olhar para os resultados gerados para a comunidade fazem a prática do ISP se enquadrar no conceito de coprodução do bem público como descrito por Andion (2012), integrando os atores na construção dos serviços públicos e focando na comunidade como colaboradora e alvo das ações.

Analisando-se a **finalidade do investimento**, é possível perceber que há preocupação das organizações em apoiar ou executar projetos que atendam a demandas sociais, inclusive o objetivo dessas organizações, ao optarem pela realização do ISP, costuma ser de causar algum impacto social positivo, assim como Schommer (2000) preconiza. Quanto à forma de se verificar as demandas sociais, os entrevistados responderam de forma diferenciada, pois cada uma possui um modo de escolha dos projetos sociais que serão beneficiados, conforme é evidenciado nas falas de E6 e E12:

Fizemos um edital para receber projetos e divulgamos e recebemos propostas de projetos. Daí analisamos para entender as iniciativas prioritárias e depois realizamos visitas presenciais para verificar qual seria a melhor opção, para, então, decidirmos qual proposta receberia nosso investimento. (E6)

Escolhemos os projetos informados por evidências, com base nos estudos que demonstram quais as práticas mais eficazes no campo. Isso é uma forma de filtrar as organizações investidas. Quando vamos escolher uma iniciativa, verificamos se as organizações e os projetos cumprem todas as premissas, sendo esse o principal direcionador. Além disso, olhamos a liderança, a equipe, a consistência do projeto, o impacto, a regularidade jurídica e organizações que já sejam apoiadas por outros investidores, porque sempre buscamos organizações que já recebam investimentos, aí somos co-financiadores. (E12)

As organizações acima são exemplos daquelas que investem em projetos, realizando o ISP de forma a fornecer recursos, mais do que de executá-los. No entanto, não deixam de ter uma ação condizente com o enquadramento dessa modalidade de investimento, que é planejado e monitorado. Logo, percebe-se uma ação planejada dessas organizações e, quanto à finalidade do investimento, que elas se preocupam em escolher projetos que causem impacto social e que estejam bem formulados, de modo a serem executados de forma eficiente.

Quanto ao diálogo estabelecido com o setor público para se verificar as demandas prioritárias antes de se investir, foi possível perceber pelas entrevistas que algumas organizações têm essa preocupação, enquanto outras, apesar de terem isso como meta, ainda não têm esse contato direto com o governo. No entanto, a transformação é evidente, uma vez que a tendência tem sido de os investidores sociais, que antes apresentavam soluções prontas para os governantes ao trabalharem com políticas públicas, agora tentam agir como cocriadores, pensando e formulando soluções em parceria com os agentes públicos, como debateram Mendonça e Santos (2020). Exemplos de ambas as situações podem ser vistos nas falas de E3 e E4:

[A organização] busca a solução conjunta com os entes públicos, fazendo os atores interagirem. Apoiamos especificamente onde o setor público não consegue resolver. Coisas para as quais não existiam políticas públicas, por exemplo, a capacitação. Conseguimos agora monitorar os casos e entramos em espaços que o setor público não resolve sozinho. Mas tudo sempre feito junto, para que a mudança de gestão também não acabe com o serviço e com a sustentabilidade dos nossos projetos. (E3)

Começamos esse ano [a ter diálogo com o setor público], mas ainda não é um trabalho bem feito. Ainda não temos muita conexão com os planos diretores das cidades. Existe mais esse diálogo para mitigar problemas [...]. Mas sempre alinhamos com o Ministério Público e tal para resolver esses problemas, além de falar com atores para parceria público-privada. Mas ainda é algo que é incipiente, preliminar mesmo. (E4)

Apesar de nem todas as organizações terem esse diálogo com o setor público, algumas contornam essa situação com o contato mediado por outras que possuem um vínculo mais próximo, como menciona E8:

Não temos um contato direto com o setor público nas áreas de atuação, mas as organizações que nós apoiamos têm. Temos mais contato com os conselhos da sociedade civil e com pessoas que sempre ocupam cargos políticos ou com carreira política. (E8)

Desse modo, assim como discutem Andion *et al.* (2010) e Pagotto *et al.* (2016), a rede é fortalecida e os diversos setores – setor público, setor privado e comunidade – interagem e coproduzem o bem público. Essa interação pode ser um exemplo do ISP como forma de coprodução do bem público, pois é possível ver a ação conjunta desses setores para o suprimento de demandas sociais, desde o processo de entendimento das necessidades da comunidade, culminando na formulação dos projetos públicos e, por sua vez, dos bens públicos que serão produzidos.

Em relação à **participação social**, assim como afirmam Andion *et al.* (2010), é possível perceber que a comunidade participa mais de forma passiva na dinâmica do ISP do que como coautora das políticas. Por mais que algumas organizações busquem essa participação de forma mais efetiva, ela é exercida de modo limitado, com pouca participação em termos numéricos e de forma superficial. De modo geral, a comunidade é apenas beneficiária dos projetos sociais apoiados ou implementados pelas organizações, sem participarem de sua formulação, implementação ou da própria definição de demanda.

No entanto, cabe ressaltar que a iniciativa privada muitas vezes carece de ferramentas de participação social pela sua própria natureza, diferentemente do setor público, que é capaz de fazer essa intermediação entre a comunidade e o setor privado. Além disso, cabe ressaltar que as organizações investidoras são, muitas vezes, representativas da comunidade, apesar de serem privadas, uma vez que reúnem em seus conselhos membros da comunidade e que

costumam contar com diferentes representantes na construção dos projetos beneficiados. Uma representação desse fato pode ser observada na fala de E9:

[...] o Investimento Social Privado pode se fazer de várias formas. Então, se você olha para o mecanismo como um conselho, é, conselho que gere um fundo, [...] ali é basicamente uma instância de controle social, né. Então, nesse caso, por exemplo, você vê o controle social. Por outro lado, você pode também ter uma noção de que o investidor social enquanto ente privado, ele próprio também está exercendo a sua cidadania. Então existe essa forma de entender como participação cidadã, vamos dizer assim. (E9)

Entretanto, há organizações que se comprometem mais com a existência da participação desde a formulação dos projetos, podendo a busca pelas demandas prioritárias ser realizada de formas distintas. Alguns exemplos podem ser observados nas falas de E1 e E2.

A gente gosta muito de trabalhar com grupo focal, por exemplo, para desenvolver um conteúdo que faça sentido para o público. Então a gente estabelece como uma forma de contribuição, né, desse público. [...] A gente seleciona aí um grupo e a gente trabalha a partir daí. [...] Tem pesquisa, né, é óbvio que eles participam, a gente também precisa dessas pessoas na construção do que está sendo feito para eles, entendeu? Mas acho que grupo focal, acho que isso define bem. (E1)

Primeira pergunta, através de contato com os moradores. Mas [a organização] percebe os problemas através da observação da comunidade do entorno. Eles passam um censo para entender a situação e endereçar os problemas da melhor forma possível. O morador é ouvido e, a partir daí, [a organização] atua. A escuta é feita via organização social para que os projetos sejam adaptados. Antigamente era falado com o líder comunitário, que aceitava qualquer projeto sugerido [pela organização] por medo de perder o recurso. Agora é através do censo, para de fato verificar o que a comunidade precisa, partindo da própria comunidade. E as necessidades vão se ajustando de acordo com a recepção dos projetos, mas o grande desafio é o engajamento, porque muitos dizem ter interesse, mas não participam quando têm a oportunidade. Quando foi implementada uma ajuda de custo, o engajamento aumentou. (E2)

Os exemplos mostraram como há busca por participação social por parte das organizações em alguma etapa do processo do investimento. No entanto, a fala de E2 mostrou também um desafio que elas enfrentam no processo de escuta da população para a definição das demandas prioritárias, o engajamento.

A obrigação de busca por participação social deve sim partir da organização investidora, principalmente em um contexto em que se busca a coprodução do bem público, mas é preciso que a comunidade esteja interessada em participar também. Ainda que em um contexto diferente, Garay (2011) comenta sobre o engajamento da comunidade e como isso influencia no sucesso de um projeto.

Além disso, outro aspecto que merece destaque no que concerne à participação social é a existência de parcerias entre as diferentes organizações. Algumas, segundo os entrevistados, não envolvem a comunidade de forma direta no processo do investimento social, no entanto, trabalham em parceira com outras organizações que, de forma direta, realizam esse contato. Afirmam também que a intenção é que essa participação cresça, mas que não deixa de ser um avanço o fato de já haver a escuta da comunidade em alguma parte do processo, como destacado por E13.

A consulta aberta foi pública, mas é difícil chegar à sociedade civil não organizada, então foi mais com OSCIPs [Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público] mesmo, por serem informações técnicas. Representantes de empresas e do governo

também. Um grande desafio é chegar na base mesmo, já ficamos felizes em chegar a organizações que trabalham com a base. Mas precisaria ter mais, eles sabem que essa escuta é uma pitada, mas já é um momento de aprendizagem. (E13)

Considerando-se a necessidade de participação social ao pensar o ISP como forma de coprodução do bem público, Andion *et al.* (2010) afirmam que esse tipo de investimento estimula o engajamento da comunidade na esfera pública, uma vez que a população passa a ter mais um espaço de participação. Além disso, os autores afirmam que essa prática está se expandindo, pois o volume de recursos privados destinados ao investimento social aumentou, bem como o volume de projetos sociais e as áreas de atuação. Assim, o ISP pode ser considerado um promotor da participação social e, por conseguinte, uma forma de coprodução do bem público, ao considerar-se esse aspecto.

Por fim, analisando-se a *accountability*, é possível perceber que as organizações possuem reocupação com a prestação de contas e a transparência. No entanto, essa busca é considerada suprida de forma satisfatória por elas com a divulgação de algumas informações. As organizações tendem a utilizar o relatório de atividades, as mídias sociais e seus sítios eletrônicos como principais (ou únicos) meios de divulgação das ações realizadas, como exemplificado nas falas de E2 e E5.

Há prestação de contas no próprio site, no relatório de sustentabilidade, tudo o que teve de verba e qual a destinação. (E2)

Divulgamos por meio de mídias sociais, escrevemos artigos em jornais de grande circulação, publicamos notas sobre os projetos, publicamos dados, colocamos no *site*, criamos relatórios ou documentos de propostas. Mas dados financeiros não são divulgados, vai apenas para o conselho diretor como reporte. (E5)

Além da divulgação de dados sobre as organizações e sobre os investimentos realizados, algumas delas são também sujeitas à auditoria, interna ou externa, e à prestação de contas de forma mais detalhada aos conselhos que as regem. Em alguns casos, a auditoria é realizada pela empresa mantenedora que deu origem à organização que realiza seu ISP. Em outros casos, é realizada uma auditoria externa. Em outros ainda, há auditoria interna apenas para a própria organização, a depender do seu porte e do volume de recursos envolvido. As falas de E3, E8 e E1 ilustram esses casos.

Temos redes sociais onde são divulgadas as informações e *news letters* sobre o que estamos fazendo e o relatório de atividades do ano. Tem auditoria externa por conta das questões financeiras e depois são feitos os relatórios. (E3)

O *site* tem todas as informações sobre todas as doações realizadas, os relatórios auditados, os relatórios de atividades... também possuímos presença nas redes sociais para falar do trabalho também. No painel de transparência do GIFE também tem as informações. (E8)

O conselho tem esse papel de forma mais efetiva. O Ministério Público que rege as fundações. Mas principalmente o conselho curador que é o lado da sociedade que avalia e inspeciona. (E1)

As falas acima explicitam formas diferentes de prestação de contas por parte das organizações. Cabe destacar que, a depender da natureza da organização, há obrigatoriedade de divulgação e fiscalização das contas por parte do MP, como é o caso de fundos patrimoniais ou de organizações que possuem algum tipo de isenção fiscal, sujeitando-se a

sanções pecuniárias caso haja descumprimento de alguma norma, como mostram as falas de E1 e E7.

Dependendo do que fizermos, podemos perder a imunização fiscal, então devemos estar sempre atentos ao que rege o Ministério Público. A gente pode incorrer em penalidade, perdendo a isenção se não estivermos em conformidade. E como [sanção] positiva tem o reconhecimento da sociedade, por meio de prêmios e reconhecimentos. (E1)

São assumidos compromissos como metas para 2023 e não cumprindo meta há substituição dos responsáveis. Cumprindo a meta, fazendo o que foi proposto, o conselho responde de forma positiva. Há metas, inclusive de trazer parceiros, buscar sustentabilidade. Metas para cada um dos eixos de trabalho, tudo sob supervisão do conselho, em reunião bimestral com prestação de contas. Mensalmente há uma prestação de contas com informes de questões financeiras ou projetos, parcerias etc., com resumo do mês. (E7)

As falas apresentadas também mencionam as sanções negativas incorridas caso haja descumprimento das exigências ou as sanções positivas por se fazerem cumprir as metas traçadas pelo planejamento. O conceito de sanção, segundo Pinho e Sacramento (2009) e Campos (1990), é parte do conceito de *accountability* também. No entanto, as sanções aplicadas por não haver divulgação dos valores investidos de forma detalhada se aplicam apenas a algumas naturezas de organizações.

Organizações essencialmente privadas não são obrigadas por lei a publicizarem seus resultados financeiros, dessa forma, nem todas o fazem. Por lidarem com muitas organizações dessa natureza, o GIFE também traz para o debate se seria ou não falta de transparência não haver essa divulgação. Um exemplo desse debate pode ser observado na fala de E9:

O ISP tem algumas balizas, sobretudo se é um instituto ou fundação, se tem a configuração prevista em lei, mas depende, porque há muita dificuldade em se saber os valores exatos investidos, porque é voluntária a demonstração desses valores, não é compulsório como em um portal da transparência, porque um ente privado não precisa publicizar suas finanças. Mas há os relatórios de atividades, os materiais mais convencionais. (E9)

A transparência também é parte do conceito de coprodução, segundo Andion (2012), e deve ser observado pelas organizações, inclusive para que elas sejam consideradas socialmente responsáveis. Ao publicizarem suas contas ou suas ações e projetos de investimentos, demonstram para a sociedade como puderam contribuir para a construção do bem público e qual o impacto do ISP.

Observando-se as categorias analisadas, que integram os princípios do ISP e da coprodução do bem público, é possível verificar os vários pontos de convergências entre eles e o como o ISP pode ser uma ferramenta de coprodução, se respeitados os princípios que o norteiam. A interação entre a iniciativa privada, o poder público e a comunidade é o caminho para se coproduzir o bem público e o ISP pode ser uma forma de chegar mais próximo do seu alcance.

## **Considerações Finais**

O objetivo deste trabalho foi compreender qual o potencial de contribuição do Investimento Social Privado (ISP) para a coprodução do bem público. Para isso, foram realizadas entrevistas com organizações associadas ao Grupo de Institutos, Fundações Empresas (GIFE)

A análise dos resultados demonstrou que as organizações observam os princípios norteadores do ISP para sua realização utilizando-se, em sua maioria, de recursos privados não oriundos de leis de incentivo fiscal. Em relação à forma de atuação das organizações, foi possível perceber que elas atuam de forma planejada, apesar de adotarem procedimentos diferentes. Além disso, atuam de forma sistemática e buscam monitorar os projetos e avaliar os resultados, apesar da avaliação ser o processo mais deficitária do processo do investimento.

Em relação à finalidade do investimento, característica que mais aproxima o ISP como uma forma de coprodução do bem público, é possível notar que as organizações têm como preocupação o atendimento de demandas sociais e buscam ouvir a comunidade, o setor público ou, ao menos, outras organizações que têm contato mais direto com um deles para definirem suas ações. No entanto, ainda há baixa participação social na formulação desses projetos. A população participa, majoritariamente, como parte passiva nessa dinâmica. Todavia, as organizações demonstraram estar atentas a esse fato e em busca de melhorar no quesito de participação social no processo do investimento.

Em relação à *accountability*, percebe-se que as organizações buscam a transparência, ainda que entidades privadas não sejam obrigadas a publicizarem seus demonstrativos da mesma forma que órgãos públicos. Todas as organizações participantes deste estudo mantêm algum meio de divulgação dos projetos que apoiam, seja o relatório de atividades, as mídias sociais ou sítios eletrônicos. Além disso, a maioria é auditada internamente ou externamente e presta contas ao conselho responsável.

Nesse contexto, conclui-se que a coprodução pode ter o ISP como uma de suas possibilidades, aliando o poder econômico da iniciativa privada à capacidade de gestão do poder público, que também possui contato mais direto com a comunidade e com seus interesses. Assim, o ISP possui potencial de contribuir para a coprodução do bem público e pode ser considerado uma forma válida e eficiente de a iniciativa privada agir na esfera pública, almejando sempre o interesse público.

Sugere-se para pesquisas futuras que mais organizações sejam entrevistadas, inclusive as que não são associadas ao GIFE. Além disso, seria interessante ampliar a amostra para a comunidade – beneficiários do ISP – e para o poder público, a fim de se verificar o alinhamento do ISP às demandas sociais.

## Referências

ANDION, C. et al. Investimento Social Privado: uma forma de coprodução do bem público? **EnAPG**, p. 1–17, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg87.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 01–19, 1 jan. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5243>>. Acesso em: 28 maio. 2021.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRUDNEY, J. L.; ENGLAND, R. E. Toward a Definition of the Coproduction Concept. **Public Administration Review**, v. 43, n. 1, p. 59, jan. 1983.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 12 jun. 1990.

CATARINA, J. A.; SERVA, M. Responsabilidade social: contribuições para a análise do investimento social privado. **Reuna**, v. 11, n. 3, p. 321–338, 2004. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/1813>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: Serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549–559, 2000.

FONSECA, M. do S. S.; LADEIRA, R.; CAJAZEIRA, J. E. R. Será o Investimento Social Privado uma Oportunidade para o Desenvolvimento de Territórios? **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 145–159, 2021. Disponível em: <[http://www.spell.org.br/documentos/ver/61924/sera-o-investimento-social-privado-uma-oportunidade-para-o-desenvolvimento-de-territorios->](http://www.spell.org.br/documentos/ver/61924/sera-o-investimento-social-privado-uma-oportunidade-para-o-desenvolvimento-de-territorios-). Acesso em: 21 jun. 2021.

GARAY, A. As representações sociais de jovens participantes de projeto social de inserção no mercado de trabalho. **Revista de Gestão**, v. 18, n. 1, p. 93–109, 1 jan. 2011.

GIFE. **Investimento Social Privado**. Disponível em: < <https://gife.org.br/investimento-social-privado/>. Acesso em: 04 maio. 2024.

MENDONÇA, P. M. E.; SANTOS, P. S. Investimento social privado e políticas públicas de educação: interações mediadas por múltiplas lógicas institucionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 80, 2 jan. 2020. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/80688>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

NOGUEIRA, F. D. A.; SCHOMMER, P. C. Quinze anos de investimento social privado no Brasil : Conceito e práticas em construção. **XXXIII EnANPAD**, p. 1–16, 2009. Disponível em: <[http://idis.org.br/wp-content/uploads/2009/11/ISP\\_15\\_anos.pdf](http://idis.org.br/wp-content/uploads/2009/11/ISP_15_anos.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2020.

PAGOTTO, L. M.; BELINKY, A.; MACEDO, F.; YAMAHAKI, C. **Entre o público e o privado** - Caminhos do alinhamento entre o investimento social privado e o negócio. São Paulo: GVces, 2016. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18401/GVces\\_Pagotto%3b%20Belinky%3b%20Macedo%3b%20Yamahaki.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18401/GVces_Pagotto%3b%20Belinky%3b%20Macedo%3b%20Yamahaki.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 14 out. 2021.

PERRET, N.; JUNQUEIRA, L. Investimento Social Privado: o papel das fundações corporativas na gestão das políticas sociais. **Reuna**, v. 16, n. 2, p. 121–138, 16 maio 2011. Disponível em: <<https://revistas.una.br/reuna/article/view/396>>. Acesso em: 17 set. 2020.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

SCHOMMER, P. C. Investimento social das empresas: cooperação organizacional num espaço compartilhado. **Organizações & Sociedade**, v. 7, n. 19, p. 145–160, dez. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302000000300010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302000000300010&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 16 set. 2020.

SILVA, A. G. da; SCHOMMER, P. C. Fundações comunitárias no Brasil: perspectivas de

liderança em processos de desenvolvimento socioterritorial. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 55, p. 163–191, 2009. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/283/fundacoes-comunitarias-no-brasil--perspectivas-de-lideranca-em-processos-de-desenvolvimento-socioterritorial>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

WHITAKER, G. P. Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery. **Public Administration Review**, v. 40, n. 3, p. 240, maio 1980.