Instituto Serzedello Corrêa

TEXTO para DISCUSSÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS

DEZEMBRO/2020

0002

POLÍTICA DE EMPREGABILIDADE DE JOVENS DESEMPREGADOS E CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL:

Atores, narrativas e desenho

Leandro Teles de Oliveira

TEXTO para DISCUSSÃO

Brasília, dezembro de 2020

0002

POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA DE EMPREGABILIDADE DE JOVENS DESEMPREGADOS E CONTRATO SOCIAL:

Atores, narrativas e desenho[1]

Leandro Teles de Oliveira[2]

[1] O presente texto teve origem no trabalho de conclusão de curso da Especialização em Avaliação de Políticas Públicas realizada pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) em parceria com o Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor/Câmara dos Deputados) e com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal). O trabalho foi orientado pelo Prof. Dr. Eduardo Chaves Ferreira.

[2]Leandro Teles de Oliveira é graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2014), mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela mesma universidade (2018) e especialista em Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União (2020). Atualmente é Analista Legislativo da Câmara dos Deputados.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Morais

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Texto para Discussão

A coletânea "Textos para discussão" é uma publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos no âmbito do Programa de Pesquisas do Instituto Serzedelo Corrêa com vistas a ampliar as discussões com a comunidade científica e a disseminação de trabalhos de interesse para a Administração Pública. As publicações do ISC estão disponíveis gratuitamente em: https://portal.tcu.gov.br/instituto-serzedello-correa/.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Serzedello Corrêa ou do Tribunal de Contas da União. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Ficha Catalográfica

Texto para discussão / Instituto Serzedello Corrêa. – Brasília: ISC/TCU, 2020-.

ISSN

1. Brasil. 2. Políticas Públicas. I. Instituto Serzedello Corrêa.

CDU 32
CDD 320

Resumo

A política *de empregabilidade de jovens desempregados*, conduzida pelo Ministério da Economia, é a primeira política pública no âmbito do Poder Executivo Federal configurada sob a forma de contrato de impacto social. Os contratos de impacto social têm como característica fundamental o pagamento somente se alcançados os objetivos da política. Uma análise do desenho da referida política pública desde a perspectiva teórica da transferência de políticas mostra uma forte influência de atores e narrativas vinculadas a instituições atreladas à promoção dos contratos de impacto social como instrumento inovador de política pública. As consequências dessa influência sobre a política *de empregabilidade de jovens desempregados* são um desenho de política que mitiga a transferência de riscos para a entidade privada contratada e põe em xeque a própria funcionalidade do instrumento de contrato de impacto social.

Palavras-chave: contratos de impacto social; desenho de política pública; transferência de política.

Abstract

The policy of employability of unemployed young people, conducted by the Ministry of Economy, is the first public policy within the Federal Executive Power configured in the form of a social impact bond. Social impact bonds have as a fundamental characteristic the payment only if the objectives of the policy are achieved. An analysis of the design of this public policy from the theoretical perspective of policy transfer shows a strong influence of actors and narratives anchored on institutions linked to the promotion of social impact bonds as an innovative public policy instrument. The consequences of this influence on the employability policy of unemployed young people are a policy design that mitigates the transfer of risks to the private entity contracted and calls into question the functionality of the social impact bond instrument.

Keywords: social impact bonds; policy design; policy transfer.

Lista de quadros

Quadro 1 – Atributos, potencialidades, limites e contradições dos contratos de impacto social 41

Quadro 2 – Desenho da política Empregabilidade de jovens desempregados 44

Lista de abreviaturas e siglas

CIS	Contrato de Impacto Social
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações não governamentais

Sumário

1. INTRODUÇÃO 11
2. PROBLEMA E JUSTIFICATIVA 15
3. OBJETIVOS 16
3.1. Objetivo geral 16
3.2. Objetivos específicos 16
4. METODOLOGIA 17
5. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 20
6. DESENVOLVIMENTO 27
6.1. Categorização da literatura 27
6.2. O desenho da política 43
6.3. Atores e narrativas 45
6.4. Implicações sobre o desenho 51
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 61

1. INTRODUÇÃO

A nossa pesquisa tem como objeto a política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados*, estruturada no formato de *contrato de impacto social*, conforme descrita no Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019 e documentos associados, de 25/10/2019, coordenado pela Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia.

Como consequência do processo licitatório, em 26/12/2019, o Ministério da Economia firmou o primeiro contrato de impacto social no âmbito da União, o Contrato n. 38/2019, firmado com a empresa Marcos Belmonte EIRELI, conforme consta no Diário Oficial da União n. 10, Seção 3, página 32, de 15/01/2020. O referido contrato, no valor de R$2.530.720,10 (dois milhões, quinhentos e trinta mil, setecentos e vinte reais e dez centavos) tem como objeto a empregabilidade de jovens desempregados, em quantidade igual ou superior a 8% em comparação ao grupo de controle, por meio de qualificação profissional para 800 (oitocentos) jovens.

Nesse ponto, faz-se importante destacar que a aprovação da regulamentação dos contratos de impacto social no Brasil foi indicada como um dos desafios do Poder Executivo para o ano de 2020, conforme Mensagem ao Congresso Nacional. No âmbito do próprio Poder Executivo Federal, o Decreto n. 9.977, de 2019, que dispõe sobre Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituiu os fundamentos gerais para instrumentos tais como os contratos de impacto social. Por fim, está em tramitação no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado n. 338, de 2018, que dispõe sobre o contrato de impacto social e o define, nos termos da ementa do referido projeto de lei, como acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos.

Acrescente-se que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), por meio da Resolução n. 828/2019, de 02/04/2019, alterou a Resolução n. 783/2017, permitindo, no Programa Brasileiro de Qualificação Social e Profissional, a formalização de parcerias por meio dos contratos de impacto social (art. 2º, §1º, da Resolução n. 783/2017). Os contratos de impacto social foram definidos como “todo acordo de vontades,

formalizado por instrumento jurídico específico, por meio do qual uma ou mais entidades públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, se comprometem a atingir determinadas metas de interesse público, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos" (art. 2º, §5º, da Resolução n. 783/2017).

Conforme indicamos, a política pública *Empregabilidade de Jovens Desempregados* é a primeira no âmbito do executivo federal moldada sob o formato de *contrato de impacto social*. Os contratos de impacto social podem ser definidos sinteticamente como contratos baseados em resultados. A sua distinção dentro da categoria genérica de contratos baseados em resultados deriva da inclusão em tais contratos de uma terceira parte: o investidor, que fornece o recurso financeiro necessário à execução do programa social (BERNDT; WIRTH, 2018, p. 28). Em verdade, o número de partes e a forma de funcionamento em um arranjo no formato de contrato de impacto social é um pouco mais complexo. De fato, segundo Child *et al* (2016, p. 2):

> "No modelo de pagamento por sucesso do SIB [contratos de impacto social], um governo identifica um população alvo e um resultado significativo e, em seguida, com o autoridade legislativa necessária, celebra um contrato com uma organização intermediária para supervisionar um esforço para produzir o resultado (...). A organização intermediária (...) pode contratar outras organizações, como prestadores de serviços sem fins lucrativos, para implementar a intervenção. Crítico para este acordo SIB [contratos de impacto social], o intermediário também entra em acordos com investidores privados cujos investimentos proporcionam o apoio financeiro para a execução da intervenção e para o serviço de entrega. Assim, os investidores, e não o governo, pagam pela intervenção. Se a intervenção for considerada como bem-sucedida, o governo então disponibiliza fundos para a organização intermediária, que então reembolsa os investidores - com juros. Se a intervenção não tiver êxito, o governo não reembolsará o intermediário e os investidores não recebem um retorno de seus principal ou juros." [tradução nossa][3]

O uso de arranjos de execução de políticas públicas no formato de contrato de impacto social é relativamente recente, remontando há uma década, com início no Reino Unido. Sob

[3] Original em inglês: In the SIB pay-for-success model, a government identifies a target population and a meaningful outcome and then, with the necessary legislative authority, enters into a contract with a private intermediary organization to oversee an effort to produce the outcome (...). The intermediary organization – the node of the SIB network - may contract with other organizations, such as nonprofit service providers, to implement the intervention. Critical to this SIB arrangement, the intermediary also enters into agreements with private investors whose investments provide the financial support for implementing the intervention and for service delivery. Thus, investors, not the government, pay for the intervention. If the intervention is determined to be successful, the government then makes funds available to the intermediar organization, which then reimburses the investors—with interest. If the intervention is unsuccessful, the government does not refund the intermediary and investors do not receive a return of their principal or interest.

a presidência do Reino Unido, o Grupo das Oito Nações Industrializadas sediou o Fórum Investimento de Impacto Social, em 2013, no qual se criou o grupo de trabalho sobre investimento de impacto social, com o objetivo de catalisar o desenvolvimento do mercado de investimento de impacto social (CHILD *et al,* 2016, p. 3).

A execução da política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados* representa, portanto, a adoção, pelo Brasil, de uma ferramenta de execução de políticas públicas estruturada em outros contextos de experiência em intervenção pública.

Um aspecto definidor dos arranjos no formato de contrato de impacto social é a ênfase em métricas, avaliação experimental e utilização de cálculos estatísticos (BERNDT; WIRTH, 2018, p. 27), em razão do papel singular da aferição de alcance de resultados para fins de pagamento. Portanto, medição de resultados em tais arranjos não é apenas uma questão relevante no modelo, é a questão em torno da qual pairam todas as outras; motivo pelo qual se tornam centrais questões acerca das problemáticas daí decorrentes (CHILD *et al*, 2016, p. 6).

Os debates acadêmicos em torno dos contratos de impacto social já estão avançados no exterior, com grande ênfase em questões técnicas (BERNDT; WIRTH, 2018, p. 28). Entretanto, já é possível mapear as grandes narrativas que vão se formando em torno do tema. Segundo Fraser *et al* (2018, p. 5), para alguns, tais contratos representariam, em teoria, uma solução para a alegada lentidão do setor público, por meio da inclusão de valores associados à iniciativa privada. Para outros, os contratos de impacto social representam o pior dos dois setores, envolvendo a financeirização do setor público e incentivos financeiros perversos para entidades filantrópicas e não lucrativas.

Fraser *et al* (2018, p. 8) identificam então três grandes temas na literatura sobre contratos de impacto social: a competição entre valores públicos e privados; a introdução e primazia da mensuração de resultados na contratação de serviços públicos; e a transferência e cálculo de risco entre os diferentes atores através desse tipo de arranjo. Os autores identificam, por fim, três grandes narrativas em torno de tais contratos (FRASER *et al*, 2018, pp. 8-9):

> "(...) uma narrativa de reforma do setor público localizada dentro de teorias mais amplas do NPM [New Public Management]; uma narrativa de reforma do setor financeiro privado localizada dentro de teorias mais amplas de empreendedorismo; e uma narrativa cautelosa cética em relação a desenvolvimnentos setoriais públicos

> e financeiros, como NPM [New Public Management]e empreendedorismo social, e, portanto, dos SIBs [contratos de impacto social]." [tradução nossa][4]

Em que pese o avanço da discussão na literatura acadêmica estrangeira, no Brasil ainda não se construiu um conjunto qualificado de discussões acadêmicas acerca dos contratos de impacto social; fato que podemos atribuir à inexistência de experiências nacionais anteriores com o referido instrumento de políticas públicas. Nesse sentido, a possível *adoção não informada* do formato de contratos de impacto social no país, não antecedida de uma discussão aprofundada de sua natureza, potencialidades, limites e implicações no nosso contexto, tem o potencial de gerar grandes prejuízos à execução de políticas públicas baseadas naquele instrumento.

[4] Original em inglês: (...) a public sector reform narrative located within broader theories of NPM; a private financial sector reform narrative located within broader theories of social entrepreneurship; and a cautionary narrative sceptical of public and financial sector developments such as NPM and social entrepreneurship, and thus
of SIBs.

2. PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

Nesse sentido, o presente trabalho justifica-se:

a) Pela novidade do tema em nosso país, visto que o instrumento do contrato de impacto social tem origem em experiência estrangeira; portanto, em contexto institucional diverso;
b) Pela baixa produção acadêmica nacional sobre a temática, o que torna extremamente relevante a produção de pesquisas que contribuam para a disseminação e conhecimento do tema no Brasil;
c) Por fim, pela possibilidade de que o instrumento de contrato de impacto social, na forma como configurado no Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019, venha a constituir-se como modelo padrão de contratação por meio de tal instrumento; tornando relevante, portanto, submetê-lo à uma crítica informada.

Dessa forma, espera-se que a pesquisa contribua com a obtenção e disseminação de informações críticas sobre o assunto. Espera-se ainda que o estudo possa contribuir no sentido de antecipar eventuais problemas e apontar direções na adoção dos contratos sociais no Brasil, visto que a técnica, já em execução no país, ainda não passou, como antes afirmou-se, por discussão acadêmica mais aprofundada.

Daí a nossa indagação de pesquisa: em que medida o desenho da política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados* é informado pelos dados de pesquisas e avaliações acerca dos limites e potencialidades do formato *contrato de impacto social*?

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo geral

Nesse sentido, o nosso objetivo geral é analisar em qual medida a política pública referenciada é criticamente informada pela experiência internacional acerca da matéria, conforme apresentada na literatura acadêmica sobre o instrumento.

3.2. Objetivos específicos

A nossa pergunta de pesquisa é subsidiada pelos seguintes objetivos específicos:

a) construir, através da análise da literatura estrangeira sobre CIS, um mapa das vantagens e potencialidades e das desvantagens e limites do instrumento;
b) analisar os principais documentos que informam a política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados* (edital de pregão, termo de referência, estudo preliminar e outros documentos vinculados), de modo a explicitar suas fontes e principais características do seu desenho; e
c) comparar o desenho da política pública com o mapa das vantagens e potencialidades e das desvantagens e limites do instrumento.

4. METODOLOGIA

Conforme antes apontado, a produção literária no Brasil sobre o tema ainda é incipiente, dada a inexistência de contratos de impacto social em execução no país; o que remete a nossa atenção para a produção acadêmica estrangeira. Objetivamente, a nossa pergunta de pesquisa pressupõe a exploração das pesquisas desenvolvidas em torno das experiências com contratos de impacto social no exterior.

A produção acadêmica sobre tal tema desempenha em nosso trabalho, nesse sentido, duas funções: i) dada a novidade do tema em nosso país, a de referência bibliográfica para fins de conhecimento e apresentação do campo de estudos vinculado aos contratos de impacto social; e ii) fontes documentais das análises e avaliações em torno dos contratos de impacto social em operação ou finalizados.

Daí a pertinência do emprego da abordagem metodológica de *análise de conteúdo*, subsidiada pelas técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A análise de conteúdo permite a configuração de ricas sistematizações de conteúdos documentais, permitindo desde uma análise quantitativa até uma análise qualitativa; embora aqui só trabalhemos com a segunda. Conforme bem acentua Moraes (1999, p. 8):

> A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum.

No âmago do método da análise de conteúdo está a *categorização*, que consiste na operação de classificar elementos de uma mensagem por meio de critérios definidos de antemão (MORAES, 1999, p. 13).

Nesse sentido, a análise de conteúdo nos permitirá categorizar a experiência internacional em torno dos contratos de impacto social em *vantagens e potencialidades* e *desvantagens e limites*. Obviamente, uma série de outras categorizações seriam possíveis. No entanto, a opção por uma categorização mais simples, embora não simplória, com apenas dois grupos, foi adotada por sua adequação à nossa pergunta de partida, que tem foco no desenho da política, e ao próprio estágio do conhecimento do tema no Brasil e da política pública objeto de análise, ainda não concluída. Dessa forma, entendemos que a categorização proposta é capaz de permitir uma análise eficaz do grau de incorporação no desenho da política pública das experiências anteriores com o instrumento de contratos de impacto social.

De modo que tais categorias pudessem ser adequadas aos objetivos da pesquisa e pudessem refletir experiências positivas e negativas, deslocando-se da focalização em extremos e alcançando, assim, as experiências ou casos médios, aos quais Wolman fez menção (WOLMAN, 1992, *apud* DUSSAUGE-LAGUNA, 2012, p. 315), como veremos no tópico do referencial teórico, selecionamos a literatura internacional utilizada como fonte através da combinação de três critérios:

i) Atualidade do texto, de modo a trazer para a análise informações relevantes e que incorporassem a experiência, análises e avaliações mais recentes, tendo em vista a própria atualidade do instrumento de contrato de impacto social;

ii) Privilégio a textos de sistematização do campo, que tivessem como característica a reunião de várias avaliações, positivas e negativas, sobre a experiência com os contratos de impacto social; e

iii) Incorporação de textos que refletissem sobre a experiência e as perspectivas dos contratos de impacto social quando desenvolvidos em países em desenvolvimento, de modo a adequar as categorias ao contexto brasileiro.

A análise documental terá como objeto os conteúdos dos principais documentos informadores da política pública (edital de pregão, termo de referência e estudo preliminar) e ainda informações obtidas por meio da Lei n. 12.527, de 2011, conhecida como lei de acesso à informação, conforme Protocolos n. 03006001406202008, n. 03006001823202042, n. 03006004265202077 e n. 03006010847202092, reproduzidos no Apêndice A. Aqui, novamente, a análise de conteúdo nos fornecerá ferramentas imprescindíveis ao desenvolvimento dos objetivos. De fato, a dicotomia *conteúdo manifesto/conteúdo latente* pode nos permitir avançar para além do texto propriamente escrito nos documentos, e extrair de tais documentos as relações estabelecidas entre o desenho da política pública, e seus formuladores, e as narrativas em circulação acerca da validade e efetividade dos *contratos de impacto social*, categorizadas aqui como *vantagens e potencialidades* e *desvantagens e limites*.

Em suma, estruturamos a metodologia de modo a permitir, ao final, uma comparação entre o desenho da política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados*, estruturada no formato de *contrato de impacto social*, e a experiência internacional sobre o tema, aqui categorizada, para fins de análise, em *vantagens e potencialidades* e *desvantagens e limites*.

Com isso, seremos capazes de responder à nossa pergunta de partida, indicando a medida em que se adotou um desenho de política *informado* pela experiência internacional e as possíveis consequências do desenho de política adotado.

5. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Numa primeira aproximação conceitual, pode-se definir a difusão de políticas públicas como a adoção de uma mesma inovação em diferentes contextos (FARIA, 2018, p. 31). Devemos, nesse ponto, entender o termo inovação de maneira ampliada, congregando desde modelos de instituições até as políticas públicas propriamente ditas. Objetivamente, o fenômeno da difusão de políticas pode ocorrer no plano das unidades intraestatais e no plano internacional.

No que diz respeito à difusão intraestatal, há farta literatura no Brasil sobre o tema. Quanto à difusão internacional de políticas públicas, no entanto, constata-se um enorme vazio na produção acadêmica. Faria e Oliveira (2017, p. 25), com base em pesquisa sobre a produção bibliográfica sobre o tema em nosso país, afirmam que "(...) a pesquisa sobre difusão de políticas ainda não é desenvolvida." Concluindo que é (...) relevante lembrar que, na academia latino-americana, o Brasil, onde o campo ainda é tão embrionário, não é uma exceção (...)".

Esta ausência está refletida, por exemplo, nas "manualizações" governamentais, no âmbito federal, acerca da avaliação de políticas públicas no Brasil. De fato, uma análise detida dos guias de análise *ex ante* (BRASIL, 2018) e *ex post* (BRASIL, 2018b) não encontrará quaisquer referências diretas à difusão de políticas públicas no plano internacional e à relevância dessa temática no diagnóstico dos problemas de interesse público e no desenho de políticas públicas destinadas ao seu tratamento.

No campo das abordagens teóricas acerca dos movimentos de difusão e transferência de políticas públicas em nível internacional, reconhece-se que tal fenômeno não é novo. Por outro lado, é também um pressuposto comum a afirmação de que a globalização e o avanço tecnológico deram amplitude significativa ao fenômeno (FARIA; OLIVEIRA, 2017, p. 13). Essa é também a conclusão a que chegam Dolowitz e March (2000, p. 6):

> Embora não haja como negar que o processo de transferência de políticas não é novo, parece que, na última década, à medida que os avanços tecnológicos tornaram mais fácil e rápido para os formuladores de políticas se comunicarem, as ocorrências de transferência de políticas aumentaram. [tradução nossa][5]

Embora, como antes afirmamos, o processo de difusão de políticas públicas abarque desde a difusão de modelos de instituições até as políticas públicas, o nosso interesse direto

[5] No original: While there is no denying that the process of policy transfer is not new, it nonetheless appears that over the past decade or so, as technological advances have made it easier and faster for policy-makers to communicate with each other, the occurrences of policy transfer have increased.

reside, dado o nosso objeto de pesquisa, nas políticas públicas sociais. Nesse sentido, é relevante a síntese de Faria (2018, p. 18) acerca dos impactos da globalização sobre a produção de tais políticas públicas. Numa ampla revisão de literatura acerca dos impactos da globalização sobre as políticas sociais, o autor elenca seis consequências principais, das quais destacamos quatro: i) contribui para o esvaziamento do Estado; ii) estimula uma ideologia da competitividade, mais do que a solidariedade, o que faria com que o gasto social passasse a ser visto como um fardo para o Estado; iii) a globalização recoloca a importância do comércio, particularmente o internacional, na discussão sobre a política social; e iv) significa a internacionalização da política social. Veremos que de fato muitos dos pontos elencados acima aparecem como fundamento da adoção do instrumento dos *contratos de impacto social*, em um determinado contexto global, o da crise de 2008.

Os avanços teóricos das abordagens de pesquisa no âmbito do campo de estudos da difusão/transferência de políticas públicas residem, principalmente, na superação de dois obstáculos dos estudos centrados na relevância exclusiva do espaço intraestatal no processo de produção de políticas públicas. Segundo Faria e Oliveira (2017, p. 14-15), a superação da armadilha do nacionalismo metodológico nos permite pensar a produção de políticas públicas e modelos institucionais também a partir da experiência e da contribuição de outros países. Quanto ao segundo avanço, os autores afirmam que:

> (...) foi ir além da ideia de política comparada como a observação de semelhanças e diferenças entre as unidades, circunscritas às fronteiras de um território, delimitadas por certas jurisdições (distrito, município, estado, província, país etc.). O estudo da transferência de políticas, difusão e circulação insistiu inevitavelmente na relevância da dimensão transnacional das políticas públicas. Isso significa que mais atenção foi dada ao fato que a produção de políticas públicas pode ser o resultado de processos que também ocorrem em espaços desterritorializados, como reuniões internacionais, fóruns e cúpulas. [tradução nossa][6]

Embora não haja unicidade conceitual ou teórica no campo, tem sido comum congregar as várias abordagens acerca da circulação interestatal de políticas públicas em torno de dois paradigmas: o da *transferência de políticas* e o da *difusão de políticas*. É do primeiro que derivamos a nossa pergunta de pesquisa. Em síntese, o primeiro paradigma se

[6] No original: The second advance was to move beyond the idea of comparative politics as the observation of similarities and differences between unities, circumscribed within the frontiers of a territory, bounded by certain jurisdictions (district, municipality, state, province, country etc.). The study of policy transfer, diffusion and circulation unavoidably insisted on the relevance of the transnational dimension of public policy. This means that more attention was brought to the fact that the production of public policies can be the result of processes that also occur in deterritorialized spaces, such as international meetings, forums, and summits.

concentra em casos específicos de transferência de conhecimentos sobre políticas e programas entre países; ao passo que o segundo paradigma tem o seu foco na forma como inovações, políticas e programas se difundem entre os países. Conforme observa Faria (2018, p. 32), o paradigma da transferência tem "um foco mais micro, enquanto os estudos sobre difusão têm preocupações mais macro. Dito de outra forma, os processos de difusão abarcam inúmeras transferências."

A abordagem da transferência de políticas sistematizou uma série de estudos sobre o tema desenvolvidos desde os anos 1980 e 1990 (FARIA, 2018, pp. 16-17). Os dois grandes expoentes desse subcampo são os autores David Dolowitz e David Marsh. A abordagem dos citados autores não é apenas a mais referenciada na literatura sobre o tema, mas também o conceito de transferência de políticas por eles desenvolvido é amplamente utilizado (DUSSAUGE-LAGUNA, 2012, pp. 13-14).

Em sua definição original (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 5), os autores definiram a transferência de políticas como,

> (...) o processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos, instituições e ideias em outro sistema político. [tradução nossa][7]

Em artigo mais recente, Dolowitz definiu o objeto dos estudos de transferência como o processo segundo o qual um sistema político integra políticas que foram usadas anteriormente em um sistema político diverso (2017, p. 35). Nesse mesmo artigo, o autor definiu a essência da transferência de políticas como um processo em que "o conhecimento de como fazer as coisas funcionarem em um sistema político é usado no desenvolvimento de soluções semelhantes em outro sistema político" (2017, pp. 39-40).[8]

Embora amplamente difundida, a sistematização proposta por Dolowitz e Marsh foi objeto de críticas importantes. James e Lodge (2003, pp. 183-190) expuseram as dificuldades da sistematização, em razão da amplitude dos conceitos utilizados, em fornecer elementos de mensuração que pudessem embasar o argumento de contínuo crescimento da transferência de políticas e que pudessem, ainda, permitir a distinção entre transferência de políticas e

[7] While the terminology and focus often vary, all of these studies are concerned with the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system.

[8] At its core policy transfer is a process where knowledge of how to make things work in one political system is used in the development of similar solutions in another political system.

outros processos na formulação geral de políticas. Segundo os mesmos autores, o *continuum* entre adoção voluntária e coercitiva de políticas proposto na sistematização obscurece distinções importantes na literatura sobre formulação de políticas públicas baseadas em teorias de racionalidade. Em suma, os autores entendem que o conceito de transferência de políticas é praticamente indistinguível de outras formas de análise de formulação de políticas públicas e que, portanto, seria muito difícil operacionalizar tal conceito nas pesquisas empíricas.

As críticas de Dussauge-Laguna (2012, pp. 315-317) possuem um caráter mais genérico. De fato, o autor questiona basicamente a centralidade da sistematização de Dolowitz e Marsh na formação do campo de estudos das transferências de políticas, indicando estudos substanciais realizados antes; e a ainda a centralidade do conceito utilizado pelos citados autores, apresentando uma série de outras conceituações atualmente utilizadas na literatura.[9]

Dolowitz e Marsh reconheceram a pertinência de algumas críticas endereçadas à sistematização por eles propostas, mas argumentaram que i) não reivindicaram centralidade à abordagem da transferência de políticas nem à completude analítica do conceito; e, principalmente ii) não propuseram uma teoria definitiva sobre o fenômeno, mas uma heurística (DOLOWITZ; MARSH, 2012, p. 339)[10]. É como heurística, um conjunto de

[9] Embora Dussauge-Laguna explore conceituações diferentes, não nos pareceram analiticamente superiores àquela proposta por Dolowitz e Marsh: "(...) Mark Evans (2009, p. 238) sugere que a transferência de políticas tenta dar sentido à transferência intercultural de conhecimento sobre instituições, políticas ou sistemas de entrega de um setor ou nível de governança para outro nível de governança em um país diferente'. Edward Page (2000, p.2) o definiu como a 'transposição de políticas e/ou práticas já em operação em uma jurisdição para outra'. Mais recentemente, Wolman (2009, p. 1) referiu-se a ele como a disseminação de uma política - ou algum aspecto de uma política - entre as unidades de governo que ocorrem como resultado da unidade adotante ter pelo menos algum conhecimento da existência de políticas em outras unidades'". Tradução nossa do original: "(...) Mark Evans (2009, p. 238) suggests that policy transfer tries to'make sense of the cross-cultural transfer of knowledge about institutions, policies or delivery systems from one sector or level of governance to another level of governance in a different country'. Edward Page (2000, p.2) defined it as the 'transposition of policies and/or practices already in operation in one jurisdiction to another'. More recently, Wolman (2009, p. 1) referred to it as 'the spread of a policy – or some aspect of a policy – across units of government that occurs as a result of the adopting unit having at least some knowledge of the existence of policy in other units'".

[10] Em um artigo recente (2017, pp.39-40), Dolowitz argumentou ainda que a abordagem da transferência de políticas, ao focar no "quem" e no "sob quais" condições uma política foi transferida, "(...) foi mais capaz de examinar a questão do que foi aprendido (ou não) durante o processo de movimento, desenvolvimento e implementação do que as literaturas de lições aprendidas e difusão. Também foi mais capaz de resolver problemas associados ao motivo pelo qual a transferência muitas vezes parecia terminar com o fracasso em alcançar os objetivos desejados pelos formuladores de políticas." Tradução nossa do original: "(...) was better able to examine the question of what was learned (or not) during the process of movement, development and implementation than either the diffusion or lesson drawing literatures. It was also better able to address issues

perguntas elementares, mas não simplificadoras, que a abordagem dos autores é relevante para o nosso objeto de estudo.

De fato, no artigo do ano de 2000, os autores estruturaram a abordagem em torno de seis perguntas (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 8):

> Por que os atores se envolvem em transferência de políticas? Quem são os principais atores envolvidos no processo de transferência de políticas? O que é transferido? De onde as lições são tiradas? Quais são os diferentes graus de transferência? O que restringe ou facilita o processo de transferência de políticas? Aqui incluímos uma nova pergunta, que surgiu de nossa pesquisa: Como é que o processo de transferência de política se relaciona ao "sucesso" ou "falha" da política? [tradução nossa][11]

Embora sejam todas questões relevantes em seu conjunto, entendemos que cada uma delas pode ser explorada isoladamente, dados os objetivos de pesquisa. É o que pretendemos fazer aqui, ao direcionar nossa atenção para a última pergunta, à qual os autores associaram categorias relevantes para o nosso objeto de pesquisa.

Nesse ponto é importante esclarecer que a abordagem da transferência de políticas não pressupõe sempre a transferência de uma política em sua amplitude. De fato, os autores trabalham com a possibilidade de quatro gradações: cópia, com transferência direta e completa; emulação, onde o objeto da transferência são as ideias por trás da política ou programa; combinações, decorrente da mistura de políticas diferentes; e inspiração, onde a política em um contexto inspira uma mudança de política, embora o resultado final não se baseie realmente na política original (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13).

Isto posto, os autores concluem que ao menos três fatores têm efeito significativo na ocorrência de falhas em uma política transferida (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 17):

> Primeiro, o país que toma a política emprestada pode ter informações insuficientes sobre a política/instituição e como ela opera no país de onde é transferida: um processo que chamamos de *transferência não informada*. Segundo, embora a transferência tenha ocorrido, elementos cruciais que fizeram da política ou da estrutura institucional um sucesso no país de origem, não podem ser transferidos, levando à falha: chamamos isso de *transferência incompleta*. Terceiro, atenção insuficiente pode ser dada às diferenças entre os aspectos econômicos, sociais,

associated with why transfer often appeared to end in the failure of the transfer to achieve the desired goals of policymakers."

[11] No original: "(...) Why do actors engage in policy transfer? Who are the key actors involved in the policy transfer process? What is transferred? From where are lessons drawn? What are the different degrees of transfer? What restricts or facilitates the policy transfer process? Here we include a new question, which has arisen from our research: How is the process of policy transfer related to policy "success" or policy "failure"?

> políticos e contextos ideológicos no país remetente e no país receptor: chamamos isso de *transferência inadequada*. [tradução nossa][12]

Embora tenhamos anteriormente assinalado certa limitação dos manuais governamentais acerca do tema, entendemos que a estrutura de análise *ex ante* quanto ao elemento *diagnóstico do problema* (BRASIL, 2018, pp. 63-65), e suas consequências sobre o desenho das políticas (BRASIL, 2018, pp. 71-90), é extremamente relevante e pode ser potencializada, para o nosso objetivo, quando associada aos conceitos de *transferência não informada*, *transferência incompleta* e *transferência inadequada*. Essa comunhão de fatores nos permitirá, a partir da análise da documentação que fundamentou a formulação do primeiro *contrato de impacto social* no âmbito da União, verificar em que medida experiências estrangeiras anteriores dinamizaram o desenho da referida política pública.

A estes pontos devemos associar uma outra contribuição extremamente relevante dos estudos no campo da transferência de políticas para a nossa pesquisa, uma vez que nos permite relacionar atores internacionais, transferência de políticas públicas e as falhas de transferência, conforme propostas Dolowitz e Marsh.

Wolman, já em 1992, argumentava que o contato de formuladores de políticas públicas com experiências de políticas em outros países tende a se concentrar nas informações fornecidas pelos defensores do programa ou política, de modo que os dados aos quais têm acesso resultam muito mais de políticas bem-sucedidas do que de casos médios. Segundo o mesmo autor, embora os formuladores sejam capazes de reconhecer diferenças entre o contexto original da produção da política e o novo contexto onde será replicada, enfrentam dificuldades em compreender a natureza das diferenças e as suas consequências sobre a transferência (WOLMAN, 1992, *apud* DUSSAUGE-LAGUNA, 2012, p. 315).

No mesmo sentido, Ancelovici e Jenson argumentam que a disseminação de inovações locais depende de uma estandardização da política. Segundo os autores, a formação do modelo *standard* ocorre através de três mecanismos: certificação, descontextualização e enquadramento. O primeiro representa o reconhecimento, apoio e legitimação da política por uma autoridade externa. Já a descontextualização implica na desvinculação deliberada de

[12] First, the borrowing country may have insuficiente information about the policy/institution and how it operates in the country from which it is transferred: a process we call uninformed transfer. Second, although transfer has occurred, crucial elements of what made the policy or institutional structure a success in the originating country may not be transferred, leading to failure: we call this incomplete transfer. Third, insufficient attention may be paid to the differences between the economic, social, political and ideological contexts in the transferring and the borrowing country: we call this inappropriate transfer.

uma política do seu contexto social, cultural, político, econômico e/ou histórico original, com o objetivo de torná-la, supostamente, aplicável a diversos outros contextos. Por fim, o enquadramento constitui-se como estratégia discursiva adotada pelos atores no sentido de definir situações, problemas, simplificar eventos e experiências e sugerir soluções gerais (ANCELIVICI; JENSON, 2013, *apud* FARIA, 2018, p. 43).

Pal e Oliveira, por fim, analisando o papel dos organismos internacionais nos processos de transferência, embora não entendam tais organismos como blocos monolíticos, argumentam que:

> (...) seus profissionais estão constantemente rastreando políticas e melhores práticas em todo o mundo, que podem ser usadas em projetos maiores. No entanto, para torná-los aceitáveis para grupos heterogêneos, alguns tipos de tradução e simplificação são necessários. Essas 'melhores práticas' são compartilhadas sem um contexto, às vezes produzindo transferências incompletas e inadequadas. (PAL; OLIVEIRA, 2018, p. 209)

As inovações analíticas de Wolman, Ancelovici e Jenson, e Pal e Oliveira nos auxiliam no mapeamento dos riscos do processo de transferência de política relativamente ao papel e interesse dos atores envolvidos no processo de transferência. De fato, a unicidade ou a concentração em determinadas fontes de informações acerca das experiências em torno de um modelo de política podem implicar em uma leitura de potencialidades e limites severamente descontextualizada, com sérias implicações sobre o desenho da política no seu novo contexto.

6. DESENVOLVIMENTO

6.1. Categorização da literatura

A ideia fundamental dos contratos de impacto social é que investidores aplicam antecipadamente capital em projetos/serviços com objetivos sociais e, se/quando, tais projetos-serviços alcançam os resultados pretendidos, "(...) um delegado (governo) reembolsará o investidor a uma taxa de retorno definida. Logicamente, portanto, se os resultados sociais não forem alcançados, os investidores perderão seus investimentos" (KIMMITT; MUÑOZ, 2019, pp. 1-2).[13]

Nesse sentido, os contratos de impacto social são uma espécie dentro do gênero conhecido na literatura como contratos baseados em resultados. Aquilo que o distingue dos demais contratos baseados em resultados é, como vimos na introdução, o papel desempenhado pelo investidor, que fornece o recurso financeiro necessário à execução do programa social (BERNDT; WIRTH, 2018, p. 28).

Na visão de Pendeven (2019, p. 2), os arranjos no formato de contratos de impacto social são uma inovação dentro da lógica dos contratos baseados em resultado por constituírem um mecanismo que, pela primeira vez, combinam um sistema de pagamento por resultado com base na consecução de objetivos sociais, economia de custos sociais para o setor público, financiamento privado e terceirização de ações sociais para organizações não públicas.

Em termos de estrutura, portanto, os contratos de impacto social são caracterizados pela presença de três grupos de atores principais: os *investidores*, que fornecem capital inicial às *organizações prestadoras dos serviços* sociais para a população, e o *governo* (também pode ser uma fundação, um doador internacional etc.), que, alcançados os resultados esperados, paga aos investidores seu principal mais um retorno do investimento acordado (DURLAND *et al.*, 2017, p. 9). Vale aqui, novamente, recorrer à síntese de Child *et al* (2016, p. 2), acerca da teia de atores envolvidos na execução de um contrato de impacto social:

> No modelo de pagamento por sucesso do contrato de impacto social, um governo identifica um população alvo e um resultado significativo e, em seguida, com o

[13] Original em inglês: The fundamental idea is that investors provide upfront working capital and if/when the outcomes of the service being delivered by the social purpose organizations are met, a (government) commissioner will repay the investor at a set rate of return. Logically, therefore, if the social outcomes are not met, investors stand to lose their investment.

> autoridade legislativa necessária, celebra um contrato com uma organização intermediária para supervisionar um esforço para produzir o resultado (...). A organização intermediária (...) pode contratar outras organizações, como prestadores de serviços sem fins lucrativos, para implementar a intervenção. Crítico para este acordo contrato de impacto social, o intermediário também entra em acordos com investidores privados cujos investimentos proporcionam o apoio financeiro para a execução da intervenção e para o serviço de entrega. Assim, os investidores, e não o governo, pagam pela intervenção. Se a intervenção for considerada como bem-sucedida, o governo então disponibiliza fundos para a organização intermediária, que então reembolsa os investidores - com juros. Se a intervenção não tiver êxito, o governo não reembolsará o intermediário e os investidores não recebem um retorno de seus principal ou juros. [tradução nossa][14]

O próprio Durland (DURLAND *et al.*, 2017, p. 9) ressalta, entretanto, que os contratos de impacto social, dada a sua complexidade, podem/devem envolver uma série de outros atores, tais como um *avaliador externo*, responsável por avaliar o grau de alcance dos objetivos pactuados. Esse ator é extremamente relevante, dado o caráter definidor das métricas, do cálculo estatístico e da avaliação de impacto nos arranjos de contrato de impacto, como vimos com Berndt e Wirth (2018, p. 27). Tendo em vista o papel singular da aferição do resultado alcançado para a determinação do quanto devido à parte contratada, o desenho da forma de avaliar o impacto da política torna-se a questão central do modelo. Daí a relevância de uma avaliação de resultado criteriosa e imparcial. Segundo Donaldson *et al* (2013, p. 249),

> Avaliar como e até que ponto uma intervenção tem impacto, por exemplo, no bem-estar dos participantes não é uma tarefa simples: esses tipos de resultado tendem a ser contínuos em vez de categóricos. “Medidas de prateleira" não existem para muitos dos resultados sociais que os contratos de impacto social pretendem afetar e proxies ou novos indicadores tem que ser usados. Embora uma indicação do efeito de um serviço possa ser adequada para algumas avaliações, é insuficiente para os acordos de contratação envolvidos em PbR[paymente by result] e contratos de impacto social, uma vez que o pagamento de retornos financeiros depende de resultados e a precisão é necessária para evitar disputas. [tradução nossa][15]

[14] Original em inglês: In the SIB pay-for-success model, a government identifies a target population and a meaningful outcome and then, with the necessary legislative authority, enters into a contract with a private intermediary organization to oversee an effort to produce the outcome (...). The intermediary organization – the node of the SIB network - may contract with other organizations, such as nonprofit service providers, to implement the intervention. Critical to this SIB arrangement, the intermediary also enters into agreements with private investors whose investments provide the financial support for implementing the intervention and for service delivery. Thus, investors, not the government, pay for the intervention. If the intervention is determined to be successful, the government then makes funds available to the intermediar organization, which then reimburses the investors—with interest. If the intervention is unsuccessful, the government does not refund the intermediary and investors do not receive a return of their principal or interest.

[15] Original em inglês: Assessing how and the extent to which an intervention has an impact on, for example, a participant’s well-being is not a simple task: these types of outcome tend to be continuous rather than categorical. ‘Off the shelf ’ measures do not exist for many of the social outcomes which SIBs aim to effect and proxies or new indicators would have to be used. While an indication of a service’s effect may be adequate for

Dentre outros atores relevantes podemos citar os assistentes técnicos, que podem ser responsáveis, por exemplo, pela formação das métricas de avaliação e de termos de pagamento; e advogados, dada a alta complexidade dos contratos firmados entre todas as partes envolvidas (DURLAND *et al.*, 2017, p. 9).

Como vimos, o uso de contratos de impacto social para execução de políticas públicas é relativamente recente, remontando há quase uma década (CHILD *et al*, 2016, p. 3).

Os últimos dados indicam que há atualmente 116 (cento e dezesseis) contratos de impacto social relatados ao redor do globo, com presença crescente também nos chamados países emergentes. Nesse último caso, marcado pela maior participação de organizações filantrópicas e fundações como agentes de remuneração do capital investido (substituindo, portanto, os governos), a literatura tem optado por designar os contratos de contratos de impacto de desenvolvimento (KIMMITT; MUÑOZ, 2019, p. 2).

A literatura sobre os contratos de impacto social tem acompanhado o crescimento da relevância dos contratos firmados sob esse modelo. Levantamento de Broccardo *et al* (2019, p. 3) mostra que apenas três estudos sobre contratos de impacto social foram publicados em todo o ano de 2011 e dezessete foram publicados somente no primeiro trimestre do ano de 2019, o que indicaria a crescente relevância do tema. Não são poucas as vozes a apontar, entretanto, que a discussão do tema na literatura tem sido até aqui marcada por uma forte polarização (KIMMITT; MUÑOZ, 2019, p. 2). Uma outra questão relevante acerca da literatura atual sobre o tema é a relativamente baixa utilização de análises quantitativas. Uma das causas estaria justamente no número baixo de contratos de impacto social já finalizados. Essa é a avaliação de Kimmitt e Muñoz (2019, p. 2), antes citados, segundo os quais os "(...) contratos de impacto social têm sido objeto de críticas substanciais. Com a falta de informações empíricas sobre a emergência, operação e execução de tais contratos, muitas dessas críticas têm sido morais"[16].

Essa avaliação é também compartilhada por Pendeven (2019, p. 7), segundo quem,

some evaluations it is insufficient for the contracting arrangements involved in PbR and SIBs, as the payment of financial returns is conditional on outcomes, and precision is required to avoid disputes.

[16] Original em inglês: SIBs have been the subject of substantial criticism. With the lack of empirical information regarding the emergence, operation and performance of such contracts, a lot of this criticism has been moral.

> Apenas alguns contratos de impacto social foram concluídos (...) e faltam dados de longo prazo. Por esse motivo, nenhum dos artigos apresentados na revisão de literatura baseia suas pesquisas em dados: muitos são apenas descritivos, alguns são baseados em um estudo de caso como fonte de ilustração e, até onde sabemos, nenhum deles utiliza uma abordagem empírica e quantitativa. [tradução nossa][17]

Essa também nos parece ser a razão de uma demasiada focalização em questões técnicas (BERNDT; WIRTH, 2018, p. 28), geralmente associadas às etapas de formalização dos contratos de impacto social, tais como melhor configuração e número ideal de agentes, definição de melhor tipo de avaliação de resultados, indicadores etc.

Isto posto, a nossa apreensão da literatura recente sobre contratos de impactos sociais, vistos os objetivos da presente pesquisa, estará focada na extração dos elementos de categorização do modelo (vantagem e desvantagens), ainda que cientes de sua natureza efêmera, dado o atual estado da arte da literatura em termos de robustez/fragilidade das avaliações já disponíveis. Nesse sentido, optamos por começar o nosso mergulho na literatura sobre o tema a partir das grandes narrativas que vão se formando em torno dos contratos de impacto social, para só em seguida avançarmos para as categorizações de vantagens mais específicas.

E aqui vamos recorrer mais uma vez ao trabalho de Fraser *et al* (2018, p. 5). Segundo os autores, os contratos de impacto social representariam, para um determinado segmento da literatura, uma solução para a alegada lentidão do setor público, por meio da inclusão de valores associados à iniciativa privada. Por outro lado, tais contratos representariam, para uma outra parte da literatura, o pior dos dois setores, envolvendo a financeirização do setor público e incentivos financeiros perversos para entidades filantrópicas e não lucrativas.

Como vimos, os autores conseguiram mapear três temas na literatura sobre contratos de impacto social: a competição entre valores públicos e privados; a introdução e primazia da mensuração de resultados na contratação de serviços públicos; e a transferência de risco entre os diferentes atores através desse tipo de arranjo (FRASER *et al*, 2018, p. 8). Os autores identificam também as três grandes narrativas em torno do referido instrumento de política pública (FRASER *et al*, 2018, pp. 8-9):

[17] Original em inglês: Only a few SIBs have been completed (...) and there is a lack of long-term data. For this reason none of the papers presented in the literature review build their research on data: many are only descriptive, some are based on one case-study as source of illustration, and to our knowledge none of them uses an empirical and quantitative approach.

> (...) uma narrativa de reforma do setor público localizada dentro de teorias mais amplas do NPM [New Public Management]; uma narrativa de reforma do setor financeiro privado localizada dentro de teorias mais amplas de empreendedorismo; e uma narrativa cautelosa, cética em relação a desenvolvimnentos setoriais públicos e financeiros, como NPM [New Public Management]e empreendedorismo social, e, portanto, dos contratos de impacto social. [tradução nossa][18]

Broccardo *et al* (2019, p. 3), ao analisarem mais de cem publicações que tinham os contratos de impacto social como objeto, também traçaram uma distinção entre três grandes grupos na literatura: os claramente favoráveis ao modelo, que dão grande destaque às vantagens do instrumento, aqueles que adotam uma perspectiva neutra e, por fim, aqueles com uma perspectiva mais crítica.

A categorização de Broccardo *et al* (2019) nos é de grande valia, na medida em que extrai dos trabalhos de autores favoráveis ao modelo indicações acerca das principais vantagens dos contratos de impacto social. Dentro do grupo de autores favoráveis, os autores distinguem quatro subgrupos, dos quais vamos citar os três mais genéricos, cada um dos quais dando relevância a uma vantagem específica.

O primeiro subgrupo caracteriza o contrato como exemplo de boa finança, uma inovação financeira eficiente na resposta a questões postas pela crise financeira de 2008 e na reconciliação de finanças, economia e sociedade (BROCCARDO *et al* (2019, p. 5).

Segundo os autores (2019, p. 6), o segundo subgrupo põe ênfase nas habilidades dos contratos de impacto social em:

> (...) aprimorar a governança corporativa em parcerias público-privadas relacionadas a (a) o uso de um sistema eficiente de incentivos compartilhados (...) ou a criação de incentivos econômicos para mitigar a responsabilidade, a qualidade e monitoramento de problemas associados à privatização (...); (b) a presença de um processo de aprendizagem colaborativa entre parceiros do contrato de impacto social (...); (c) a presença de um mecanismo de coprodução (...); (d) a flexibilidade de gerenciar projetos para garantir o máximo benefício e eficiência (...); e (e) as possíveis interações com outras partes, como profissionais de desenvolvimento comunitário. [tradução nossa][19]

[18] Original em inglês: (...) a public sector reform narrative located within broader theories of NPM; a private financial sector reform narrative located within broader theories of social entrepreneurship; and a cautionary narrative sceptical of public and financial sector developments such as NPM and social entrepreneurship, and thus of SIBs.

[19] Original em ingles: The second key benefit is related to the ability of SIBs to enhance corporate governance in public–private partnerships related to (a) the use of an efficient system of shared incentives (…) or the creation of economic incentives to mitigate accountability, quality, and monitoring problems associated with privatisation (…); (b) the presence of a collaborative learning process between SIB partners (…); (c) the presence of a co-production mechanism (…); (d) the flexibility to manage projects to ensure maximum benefit and efficiency (…); and (e) the potential interactions with other parties, such as community development professionals

O terceiro subgrupo, finalmente, tenderia a destacar as contribuições do instrumento para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, na medida em que i) forneceriam recursos adicionais para dimensionar programas preventivos baseados em evidências e ii) seu uso seria exemplo concreto de intervenções políticas informadas pela economia comportamentalista e pelo experimentalismo (BROCCARDO *et al* (2019, p. 6).

O trabalho de Saltman (2017), por sua vez, elenca quatro grandes vantagens geralmente associadas aos contratos de impacto social. A primeira vantagem seria a capacidade de criar incentivos de mercado para bancos ou fundos de investimento aportarem recursos em programas sociais. A segunda vantagem seria uma suposta transferência de riscos do setor público para o setor privado, com o primeiro retendo tão somente os potenciais benefícios da intervenção financiada pelo setor privado. A terceira grande vantagem seria a injeção de disciplina de mercado dentro do setor público. Nesse ponto vale citar diretamente o autor para fazer mais clara a sua lógica argumentativa, segundo a qual "(...) 'pagamento por resultado' tornará o setor público mais responsivo ao investimento 'no que funciona' e evitará o financiamento de programas públicos que 'têm pouco a mostrar'"[20] (SALTMAN, 2017, p. 5). Daí decorreria a quarta grande vantagem dos contratos de impacto social, a economia de recursos públicos pelo não financiamento de programas com baixa efetividade.

Entretanto, é o trabalho de Gardiner *et al* (2015), sem sombra de dúvida, o que melhor sistematiza as vantagens associadas ao instrumento do contrato de impacto social na literatura sobre o tema. Os autores argumentam que tem sido comum encontrar na literatura a indicação de dez atributos dos contratos de impacto social: i) incrementam o financiamento privado disponível, seja por incentivarem maior financiamento dos mesmos investidores privados (principalmente fundações) que normalmente contribuem para os serviços sociais através de doações, seja por atrair novos e diferentes tipos de investidores; ii) se concentram no financiamento de serviços preventivos, e não nas intervenções corretivas tradicionais; iii) reduzem o risco para o governo; iv) incentivam os principais interessados a se concentrarem na obtenção de resultados sociais esperados; v) podem ajudar a alcançar escala, em razão dos maiores recursos financeiros disponíveis; vi) impulsionam o gerenciamento de desempenho; vii) têm a capacidade de fomentar inovação na prestação de serviços sociais; viii) capacidade de estimular a colaboração entre as partes interessadas; ix) potencial de gerar uma cultura de

[20] No original em inglês: Pay for Success will make the public sector "*accountable*" through investment in "what works" and it will avoid funding public programs for which the public has "little to show," (…).

monitoramento e avaliação entre os provedores de serviços não governamentais e as agências governamentais envolvidas nas transações de títulos de impacto; e x) levam a impactos sustentados (GARDINER *et al*, 2015, pp. 36-47).

Aqui vale a pena explicitar a lógica de alguns dos atributos que entendemos mais relevantes. Quanto à redução de risco para os governos, a ideia é relativamente simples: como os gastos governamentais são apenas efetuados no caso do alcance dos resultados contratados, haveria uma transferência de riscos do governo para a parte contratante. Embora a lógica pareça correta, veremos mais adiante que a alocação adequada de riscos entre as partes nos contratos de impacto social não é tarefa simples, sendo relevante para o correto desenho da política pública.

A capacidade de fomentar inovação correntemente associada aos contratos de impacto social reside numa dicotomia entre uma suposta baixa capacidade de inovação e adaptação da burocracia governamental, por um lado, e uma grande capacidade inovativa e adaptativa de entidades privadas, tendo em vistas os incentivos a que estão submetidas no mercado. Muitos dos outros atributos estão, em certo grau, associados à dicotomia indicada, tais como gerenciamento de desempenho e concentração em serviços preventivos.

Por fim, o potencial de gerar uma cultura de monitoramento e avaliação decorreria de uma combinação da mudança do foco das políticas públicas para o resultado e a gestão de desempenho, visto que, como indicamos antes, as métricas de avaliação são parte fundamental do instrumento na mediada em que vinculam os pagamentos à parte contratada.

Citemos, por fim, o trabalho de Pendeven (2019), que indica nove motivos pelos quais os contratos de impacto social podem ser caracterizados como instrumentos de inovação: i) descentralização; ii) diversidade de partes interessadas; iii) a presença de financiadores privados; iv) a lógica de uma estrutura jurídica de apoio à inovação e à tomada de riscos; v) geralmente são dedicados a tópicos sociais além do alcance da atividade do setor público; vi) empresas privadas ou organizações não governamentais (ONGs) podem estar em posição de propor soluções inovadoras, visto que em alguns desses tipos de contrato entidades privadas são maioria, havendo casos mesmos em que não há entidade pública envolvida; vii) a comunicação do instrumento é focada em inovação; viii) novas fontes de financiamento; e ix) prevenção (PENDEVEN, 2019, pp. 15-16).

Embora alguns dos atributos sejam semelhantes a outros já apontados, vale aqui também explorar melhor a lógica de alguns dos atributos apontados pelo autor. Na

argumentação de Pendeven, que escreve desde a perspectiva do formato de contrato de impacto social francês, a lógica de uma estrutura jurídica de apoio à inovação e à tomada de riscos decorreria da predominância, nesse tipo de contrato, do direito contratual privado e não do direito público; o que proporcionaria maior flexibilidade, já que as regras e procedimentos de contratação pública inibiriam a inovação. A argumentação do autor nesse ponto nos parece extremamente rica por já nos permitir alguma reflexão desde o nosso referencial teórico. As políticas públicas, como sabemos, se desenvolvem em contextos institucionais específicos, responsáveis, dentre outros aspectos, pela forma de execução e mesmo pelo sucesso ou não da política. É preciso ter isso em mente na análise de transferência de políticas públicas entre contextos institucionais e culturais diferentes. Dessa forma, o atributo inovador da lógica de estrutura jurídica, apontado por Pandeven, pode não ser desenvolvido com o mesmo potencial em outros contextos nos quais a dicotomia entre os regimes de contratos públicos e privados não seja tão marcada como no contexto francês.

Como na categorização de Gardiner *et al* (2015), os atributos de Pandeven também estão fortemente posicionados em torno de uma suposta oposição entre setor público e capacidade de inovação. Nesse sentido, a presença de financiadores privados, a execução da política por entidades privadas e a diversidade de partes privadas interessadas teriam potencial inovativo justamente pelo seu *locus* de atuação ser marcado pela ausência do setor público. Em grande medida, essa mesma lógica opera em todos os outros atributos dos contratos de impacto social indicados pelo autor.

São recorrentes os aportes na literatura sobre o tema indicando que as avaliações críticas sobre o instrumento de contrato de impacto social ainda estão ancoradas em uma base pobre de dados empíricos, muito disso em razão do ainda relativamente baixo número de contratos dessa natureza já concluídos. Nesse sentido, Kimmitt e Muñoz (2019, p. 2), como vimos, argumentam que as críticas têm girado em torno de aspectos morais. Broccardo *et al* (2019, p. 12), por sua vez, indicam que a limitada base de evidências em torno dos programas configurados na forma de contratos de impacto social representa um impedimento para avaliações adequadas acerca daquele instrumento de política.

Se assim o é, tem-se que temos um argumento que é operacional em ambos os sentidos, já que haveria também uma base pobre de dados empíricos em sustentação aos atributos e vantagens geralmente associados aos contratos de impacto social. Fraser *et al* (2019, p. 5), argumentam nessa direção, indicando que avaliações mais robustas são

necessárias para que se possa identificar qual o efeito de fato dos contratos dessa natureza e se eles produzem melhores resultados do que formas tradicionais de financiamento das políticas e serviços públicos. Nesse mesmo sentido, Edmiston e Nicholls (2018, p. 67), argumentam que os pressupostos econômicos presentes na formatação dos contratos de impacto social exigem que os resultados operacionais desse instrumento de política sejam melhores do que aqueles apresentados pelas intervenções tradicionais. Entretanto, "(...) apesar do interesse atual no potencial dos SIBs [contratos de impacto social], atualmente, existem muito poucas evidências sistemáticas sobre a obtenção de melhores resultados sociais". Os autores acrescentam que ainda não está claro que o investimento social privado facilite medidas de inovação na prestação de serviços que, de outro modo, não estariam presentes nas intervenções baseadas em outros modelos de financiamento (EDMISTON; NICHOLLS, 2018, pp. 66-67).

Finalizamos esse ponto mais uma vez com um aporte de Fraser *et al* (2019, p. 5) que nos alerta para a relevância de considerar na análise as narrativas em torno desse novo instrumento de política pública:

> Apesar da evidência empírica limitada de sucesso, o entusiasmo político pelos contratos de impacto social permanece forte. Isso pode dever-se às narrativas populares de reforma do setor público e do setor financeiro em torno dos contratos de impacto social relacionados à provisão de risco, e à reforma dos serviços públicos e ao potencial de atrair novas formas de investimento. No entanto, os contratos de impacto social ainda não cumpriram suas promessas. [tradução nossa][21]

Isto posto, podemos avançar para avaliações de pontos mais específicos acerca da estrutura dos contratos de impacto social. Um primeiro aspecto relevante é a apontada dificuldade em configurar os contratos de impacto social em razão dos custos de transação envolvidos, seja em decorrência do grande número de partes envolvidas, seja em razão dos custos no levantamento e processamento dados necessários à execução de um contrato de tal natureza (KIMMITT; MUÑOZ, 2019, p. 4). Aqui pode-se argumentar que tais custos de transação existem também nas formas de intervenção públicas convencionais; o que é verdade. Nos contratos de impacto social, entretanto, a configuração do contrato, que está baseada em pagamento por resultado, exige máxima clarificação acerca de métricas de

[21] No original: In spite of the limited empirical evidence of success, policy enthusiasm for SIBs remains strong. This may be due to the popular public service and financial sector reform narratives that surround SIBs related to de-risking provision, and the reform of public services and the potential to attract new forms of investment. However, SIBs have not yet delivered on their promises.

avaliação e fontes de dados, não só para viabilizar os eventuais pagamentos, mas também para evitar judicializações ao longo do processo. Essas exigências implicam em aumento de custos operacionais.

Vinculada ao ponto anterior, uma crítica relevante na literatura gira em torno das dificuldades em estabelecer parâmetros de avaliação de impacto que permitam atribuir mudanças na população alvo à política pública; fato relevante se estamos diante de um contrato que remunera por desempenho. Broccardo *et al* (2019, p. 12) argumentam que uma definição robusta de resultados e de avaliação de projetos pode ser extremamente difícil; fato que pode implicar em incentivos de modelagem de contratos baseados em desempenho concentrados em resultados mais fáceis de definir e mensurar, prejudicando, assim, o enfrentamento de problemas sociais mais complexos. O problema da avaliação da causalidade assume, nestes formatos de contratação, uma condição realmente relevante. Não é tarefa fácil atribuir alterações em um contexto a uma política específica (BROCCARDO *et al*, 2019, p. 12). Esse é um problema também da própria dificuldade de configuração de políticas públicas. Tais fatores ajudam a explicar por que a maioria dos contratos de impacto social têm se caracterizado pela adoção de parâmetros de avaliação de resultados menos robustos do que aqueles exigidos pelo estabelecimento de grupos de tratamento e controle, por exemplo (EDMISTON; NICHOLLS, 2018, p. 69; FRASER *et al*, 2018, p. 5), com sérias implicações em termos de problemas de viés e rigor na atribuição de efeitos da política.

Ainda nesse ponto, há autores que defendem que os contratos de impacto social carregam um *trade-off* inerente entre a sua alegada flexibilidade e atuação baseada em evidências (BARBETTA *et al*, 2018, p. 9). Broccardo *et al* (2019, p. 12) apresentam da seguinte maneira esse paradoxo:

> O primeiro *trade-off* entre flexibilidade ou inovação e abordagens baseadas em evidências pode ser apresentada da seguinte maneira. Os defensores dos contratos de impacto social sugeriram que eles promovam a inovação, por razões que incluem a presença de investidores privados e uma estrutura de incentivos. Por outro lado, a pesquisa dessa inovação pode aumentar os riscos do SIB [CIS] (ou seja, a probabilidade de falha de contratos de impacto social). Uma abordagem baseada em evidências, com uma consequente diminuição do potencial de inovação, poderia mitigar essa incerteza. [tradução nossa][22]

[22] No original: The first trade-off between flexibility or innovation and evidence-based approaches can be posed as follows. Proponents of SIBs have suggested that they foster innovation, for reasons including the presence of private investors and an incentive structure. In contrast, the research of this innovation could increase SIB risks (i.e., the probability of SIBs to fail). An evidence-based approach, with a consequent decrease in innovation potential, could mitigate this uncertainty

Broccardo *et al* (2019, p. 12) apontam ainda para a existência de um segundo *trade-off*, também muito relevante, entre custo-efetividade e transferência de riscos para o parceiro privado, uma vez que a transferência de risco não é livre de custos. A lógica do argumento reside no fato de que o aumento da transferência de riscos implica no aumento do prêmio ou retorno exigido na adesão ao contrato, o que tende a aumentar os custos para o governo e reduzir, portanto, a economia de recursos geralmente associada à utilização de contratos de impacto social. Barbetta *et al* (2018, pp. 14-15) argumentam no mesmo sentido, acrescentando que a transferência de riscos implica em altos custos de transação na negociação dos contratos e monitoramento do desempenho.

Na síntese dos já várias vezes citados Barbetta *et al* (2018, pp. 8-9):

> Os resultados mostram que a maioria dos contratos de impacto social existentes se desvia das promessas prototípicas dos contratos de impacto social de uma ou mais das seguintes maneiras: Primeiro, apesar da retórica ao contrário, os contratos de impacto social geralmente não financiam programas altamente inovadores e arriscados. Em segundo lugar, apesar da suposta orientação para resultados e flexibilidade dos contratos de impacto social, alguns deles definem precisamente intervenções específicas. Em terceiro lugar, apenas alguns contratos de impacto social transferem totalmente os riscos para o setor privado com fins lucrativos. [tradução nossa][23]

Um outro problema associado aos contratos baseados em pagamento por desempenho é a prática recorrente de focar a atuação da política em indivíduos com características que potencializam as chances de sucesso da intervenção, relegando ao segundo plano os indivíduos com maiores dificuldades em responder positivamente à intervenção (BROCCARDO *et al*, 2019, p. 12). A literatura designa por *cream* a prática de priorizar indivíduos que potencializam o sucesso da intervenção e por *parking* a prática deliberada de negligenciar os indivíduos com características que implicam em um maior investimento para o alcance do objetivo da intervenção. A literatura sobre o tema tem proposto uma série de abordagens destinadas a mitigar esse risco (CARTER; WHITWORTH, 2015, pp. 279-281). Dessa forma, o desenho da política deve adotar estratégias que mitiguem os incentivos para esse tipo de seleção discriminatória.

[23] No original: Results show that most existing SIBs deviate from the prototypical promises of SIBs in one or more of the following ways: Firstly, despite rhetoric to the contrary, SIBs often do not finance highly innovative and risky programmes. Secondly, despite the alleged outcome-orientation and flexibility of SIBs, some SIBs precisely define specific interventions. Thirdly, only few SIBs fully transfer risks to the private for-profit sector.

Na primeira parte desta seção já havíamos citado a relevância do trabalho de Gardiner *et al* (2015) na sistematização dos dez principais atributos geralmente associados aos contratos de impacto social. Naquele trabalho, os autores, com base em entrevistas e questionários aplicados a gestores de contrato de impacto social, avaliam também a congruência entre atributos e a realidade dos contratos de impacto social em operação. Indicamos a seguir os principais achados dos autores (GARDINER *et* al, 2015, pp. 36-47). Quanto à vantagem de atrair novas fontes de financiamento para intervenções sociais, os autores indicam que ocorreria, por definição, mas que não significaria capital adicional, embora fosse possível. Segundo os dados coletados pelos autores, haveria nos contratos de impacto social de fato um foco em intervenções preventivas. Quanto ao relevante tema da redução de riscos para o governo, os autores argumentam que os riscos associados à adoção de abordagens inovadoras de problemas sociais ainda não foram testados; e concluem que nem todos os riscos são de fato mitigados. Os dados coletados pelos autores indicam que haveria de fato um incentivo no formato do contrato para que as principais partes envolvidas foquem no alcance dos resultados sociais. Por outro lado, a associação comum entre contratos de impacto social e incentivos a ganhos de escala na execução de intervenções públicas por organizações não governamentais não encontra respaldo nos contratos avaliados pelos autores, mas talvez isso possa acontecer em termos relativos (uma população alvo específica). Quanto ao atributo de estimular inovação na entrega de políticas públicas, os autores concluem que isso não ocorreria na maior parte dos casos, mas estaria ocorrendo em duas dimensões: no fornecimento de intervenções públicas em novas combinações, para novas populações, ou através de novos arranjos. A capacidade de estimular o gerenciamento de desempenho geralmente associada aos contratos de impacto social parece estar presente nos contratos analisados, embora os autores não consigam indicar precisamente como esse ajuste de curso está ocorrendo. Quanto à capacidade dos contratos de impacto social em estimular a colaboração entre as partes envolvidas, os autores concluem que há claras evidências nesse sentido, embora isto também venha se mostrando um grande desafio, talvez em razão do grande número de partes e interesses envolvidos. Acerca da capacidade do instrumento em potencializar uma cultura de monitoramento e avaliação de impacto, os autores argumentam que, embora haja mudanças nessa direção, ainda é cedo para afirmar que algo nesse sentido esteja consolidado nos contratos avaliados. Por fim, os autores também concluem que é muito cedo para avaliar a capacidade dos contratos de impacto social em prover intervenções sociais

de impacto sustentado, embora entendam que os estímulos, nos contratos dessa natureza, a contratações com prazo de duração superiores a um ano possam viabilizar essas expectativas.

A literatura regista ainda críticas mais genéricas acerca da introdução nas intervenções sociais de um viés de *accountability* financeira que caracteriza as normas e práticas do setor privado, com um direcionamento do foco de atuação para as intervenções sociais com perspectiva de retorno econômico (DEY; GIBBON, 2018, p. 376-377). No mesmo sentido, Saltman (2017, p. 10) argumenta que o direcionamento do foco para intervenções com alto grau de mensurabilidade pode representar a deslegitimação do gasto de recursos públicos em intervenções nas quais os resultados não são facilmente mensuráveis, ao menos no curto prazo.

Vamos encerrar essa seção com os trabalhos que analisam a potencialização de algumas das limitações antes indicadas em contextos de países de renda baixa e média, caso do Brasil.

Kimmitt e Muñoz (2019, p. 4) identificam quatro fatores de complicação na execução de contratos de impacto social em países de renda baixa e média: problemas sociais e beneficiários mal definidos em razão da baixa qualidade dos dados disponíveis; regulamentação complexa dos investimentos sociais; relacionamento disperso entre partes que geralmente participam dos contratos de impacto social; e prestadores de serviços de economia social mal preparados para contratos dessa natureza. Entendemos que os problemas identificados são de grande relevância, na medida em que estão relacionados ao aumento dos custos de transação e a incentivos à seleção discriminatória do público alvo da intervenção. Nas palavras dos autores (KIMMITT; MUÑOZ, 2019, p. 4):

> Portanto, para um contrato de impacto social funcionar em um mercado emergente, requer-se métodos mais intensivos de coleta de dados para entender o problema a financiar. Em segundo lugar, os custos de negociação podem ser elevados devido ao potencial de maiores questões jurídicas nos mercados emergentes, que impactam na elaboração de contratos. Dada a falta de informação destacada acima e os marcos legais de muitas economias emergentes, a elaboração de contratos adequados pode ser desafiadora, agravando os custos de transação. Por último, a execução contratual também pode ser desafiadora pelas razões acima destacadas. Com a extensa coleta de dados necessária para 'comprovar' a eficácia de uma intervenção, há potencial para o comportamento de jogos [*cream* e parking] que tem sido destacado na literatura (...). [tradução nossa][24]

[24] No original: Therefore, for a SIB contract to work in an emerging market, it requires more intensive data collection methods to understand the problem that the SIB may fund. Second, bargaining costs may be high due to potential for greater legal issues in emerging markets, which impact on the drawing up of contracts. Given the

Por fim, Durland *et al* (2017, p. 9) argumentam que o ambiente de negócios em países de renda baixa e média impõe uma maior relevância do gerenciamento de riscos, com implicações, portanto, sobre o retorno esperado por investidores. Segundo os autores tais países não contam com uma das forças motrizes que movem os contratos de impacto social em países de alta renda: economias futuras de recursos públicos, proporcionada pelas intervenções sociais bem-sucedidas.

O quadro 1 procura categorizar as discussões dessa seção.

lack of information highlighted above and the legal frameworks of many emerging economies, drawing up appropriate contracts may be challenging, exacerbating transaction costs. Last, contractual enforcement may also be challenging for the reasons highlighted above. With extensive data collection required to 'prove' efficacy of an intervention, there is potential for the gaming behavior of data that has been highlighted in the literature (…).

Quadro 1
Atributos, potencialidades, limites e contradições dos contratos de impacto social

Atributo/Vantagem	Referência	Limites/Contradições	Referência
Prática de "boa finança" (inovação financeira eficiente para problemas sociais). Capacidade de criar incentivos de mercado para bancos ou fundos de investimento aportarem recursos em programas sociais.	(BROCCARDO *et al,* 2019); (SALTMAN, 2017); (GARDINER *et al*, 2015); (PENDEVEN, 2019).	Viés de *accountability* financeira que caracteriza as normas e práticas do setor privado, com um direcionamento do foco de atuação para as intervenções sociais com perspectiva de retorno econômico.	(DEY; GIBBON, 2018); (SALTMAN, 2017).
Desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências e geração de uma cultura de monitoramento e avaliação.	(BROCCARDO *et al,* 2019); (GARDINER *et al*, 2015).	Dificuldade em garantir uma definição robusta de resultados e de avaliação de projetos pode ser incentivos para modelagens baseadas em resultados mais fáceis de definir e mensurar. *Trade-off* inerente entre a sua alegada flexibilidade e atuação baseada em evidências. É cedo para avaliar a capacidade de tais contratos em gerarem uma mudança de cultura.	(BROCCARDO *et al,* 2019); (EDMISTON; NICHOLLS, 2018); (FRASER *et al*, 2018); (GARDINER *et al*, 2015).
Transferência de riscos do setor público para o setor privado, com o primeiro retendo tão somente os potenciais benefícios da intervenção financiada pelo setor privado.	(SALTMAN, 2017); (GARDINER *et al*, 2015).	*Trade-off* também muito relevante custo-efetividade e transferência de riscos para o parceiro privado, com altos custos de transação. A análise dos contratos em curso mostra que em apenas alguns deles há grande transferência de riscos. No caso de países de renda média e baixa, os custos de transação associados aos riscos são maiores, aumentando o prêmio esperado pelos investidores.	(BROCCARDO *et al,* 2019); (BARBETTA *et al*, 2018); (GARDINER *et al*, 2015); (DURLAND *et al,* 2017).

Injeção de "disciplina de mercado" dentro do setor público, resolvendo o problema da lentidão do setor público.	(SALTMAN, 2017); (FRASER *et al*, 2018); (PENDEVEN, 2019).	Existência de poucas evidências sobre obtenção de melhores resultados em relação às intervenções públicas tradicionais.	(FRASER *et al*, 2018).
Concentração no financiamento de serviços preventivos.	(GARDINER *et al*, 2015); (PENDEVEN, 2019).		
Incentivam os principais interessados a se concentrarem na obtenção de resultados sociais esperados.	(GARDINER *et al*, 2015)	Potencializam a utilização de estratégias de *cream* e *parking*.	(BROCCARDO *et al,* 2019); (CARTER; WHITWORTH, 2015); (KIMMITT; MUÑOZ, 2019).
Podem ajudar a alcançar escala, em razão dos maiores recursos financeiros disponíveis.	(GARDINER *et al*, 2015)	A análise dos contratos em curso não indica a presença de ganhos de escala.	(GARDINER *et al*, 2015).
Impulsionam o gerenciamento de desempenho.	(GARDINER *et al*, 2015)		
Têm a capacidade de fomentar inovação na prestação de serviços sociais.	(GARDINER *et al*, 2015); (PENDEVEN, 2019).	Os contratos de impacto social geralmente não financiam programas altamente inovadores e arriscados.	(BARBETTA *et al*, 2018); (GARDINER *et al*, 2015).
Geram impactos sustentados.	(GARDINER *et al*, 2015)	É cedo para avaliar a capacidade dos contratos em gerar impactos sustentados.	(GARDINER *et al*, 2015).

Fonte: o autor, a partir da revisão de literatura.

6.2. O desenho da política

O desenho de uma política pública pode, para fins didáticos, ser estruturado nos seguintes componentes: i) objetivo; ii) público-alvo; iii) meios e instrumentos; iv) atores e arranjo institucional; e v) definição de metas (BRASIL, 2018, p. 72).

O objetivo definido da política responde à pergunta sobre para que ela é desenhada. Uma política, naturalmente é desenhada para "atuar sobre a fonte ou causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública" (BRASIL, 2018, p. 72). Como vemos, a definição de objetivo de uma política pública efetiva pressupõe um correto diagnóstico de fontes e causas de um problema identificado. A definição do objetivo da política comporta também a especificação do tempo de sua implantação e do tempo esperado de duração dos efeitos e impactos dela decorrentes (BRASIL, 2018, p. 73).

O público-alvo da política pública, por sua vez, responde à pergunta sobre para quem ela é desenhada. Um público-alvo bem definido abrange os seguintes níveis de delimitação: a população potencial, a população elegível à política, e a população priorizada (BRASIL, 2018, p. 74). A população potencial agrupa o conjunto de todas as pessoas possivelmente afetadas pelo problema diagnosticado. Já a população elegível constitui o grupo de pessoas da população potencial que, por atender aos requisitos de elegibilidade da política, poderão se candidatar ao programa. Por fim, a população priorizada, constitui de fato o grupo de pessoas atendidas pela política, em razão do volume de recursos públicos destinados ao atendimento das demandas (BRASIL, 2018, pp. 77-80). São duas as principais formas de selecionar os beneficiários diretos de uma política pública: por meio da definição prévia de critérios técnicos e políticos; e pela definição das regras de elegibilidade, podendo o público elegível se candidatar ou não (BRASIL, 2018, p. 82).

Os meios e instrumentos definem a forma como a política será implementada. Regulação, instrumentos de mercado, mecanismos voluntários, medidas de informação, instrumentos orçamentários e extraorçamentários compõem o arcabouço de ações e instrumentos utilizados na implantação de políticas públicas (BRASIL, 2018, pp. 85-86).

Os atores envolvidos e o arranjo institucional da política pública conformam a caracterização de competências, responsabilidades e coordenação, inclusive com outras políticas públicas, do desenvolvimento da intervenção pública (BRASIL, 2018, pp. 87-88).

Por fim, altamente associada à definição dos objetivos da política pública, a definição de metas e resultados esperados constitui a explicitação dos compromissos assumidos em termos de definição de produtos e beneficiários da intervenção pública. (BRASIL, 2018, pp. 80-81).

Como vimos, a literatura em torno dos contratos de impacto social aponta uma forte associação daquele instrumento com os elementos *objetivos* e *definição de metas* do desenho de uma política pública, em razão do papel exercido por tais componentes do desenho e na aferição do alcance dos resultados e, portanto, na realização dos pagamentos devidos à entidade contratada. O quadro 2 sistematiza o desenho da política pública *Empregabilidade de Jovens Desempregados* a partir dos parâmetros de desenho de políticas antes apontados.

Quadro 2
Desenho da política Empregabilidade de Jovens Desempregados

Objetivo
A política pública tem como objetivo a empregabilidade de jovens desempregados, em quantidade igual ou superior a 8% em comparação ao grupo de controle, por meio de qualificação profissional para 800 (oitocentos) jovens, nos termos do item 1.1 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019.
Público-alvo
O público-alvo definido é de 800 jovens, de 18 a 29 anos, de região(ões) a ser(em) selecionada(s) pela entidade contratada. Os jovens deverão estar desempregados no ato da inscrição no programa de capacitação. Conforme itens 6.1 e 6.2 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019.
Meios e instrumentos
A política será desenvolvida em duas etapas. A primeira consiste no desenvolvimento pela contratada de metodologia geral da intervenção, pesquisa de prospecção do mercado de trabalho local, organização geral dos trabalhos e qualificação social e profissional do grupo de tratamento, em até 365 dias após a assinatura do contrato. A segunda etapa consiste na entrega, pela instituição avaliadora independente do relatório final de avaliação quantitativa do impacto social, em até 365 dias após o encerramento da 1º etapa. Conforme itens 8.1.1 e 8.1.2 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019. Recursos orçamentários próprios para a execução da política pública foram alocados, nos termos do item 2 do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019.
Arranjo institucional
O Poder Executivo Federal atua como instância contratante e pagadora. A gestão contratual do objeto caberá à Subsecretaria de Capital Humano, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério da Economia, conforme item 9.1.1 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019. A execução da política pública caberá entidade privada, com ou sem fins lucrativos, conforme item 3.1 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019. Caberá, por fim, ao avaliador independente, organização externa, produzir o relatório de avaliação que servirá para fundamentar a decisão administrativa sobre o cumprimento do objeto contratual, conforme item 7 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019.
Definição de metas
O percentual de empregabilidade obtido do grupo de tratamento em relação ao grupo de controle determina o pagamento, de acordo com as seguintes métricas: i) entre 62,5% e 99,9% do valor adjudicado, caso o impacto estimado no percentual de empregabilidade adicional seja igual ou maior do que 8% e menor do que

30%, com o valor a ser pago determinado conforme a seguinte fórmula – 62,5 + {37,5/22 x (Y – 8)}, sendo Y o percentual de empregabilidade adicional obtido e ii) 100% do valor adjudicado, caso o impacto estimado no percentual de empregabilidade adicional seja igual ou superior a 30%. Caso o percentual de empregabilidade obtido do grupo de tratamento seja menor que 8% a mais que o atingido pelo grupo de controle, o objeto contratual será considerado como não entregue, não sendo devido qualquer pagamento. Conforme itens 9.2.8 e 9.2.9 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019.

Fonte: o autor, a partir dos documentos do Pregão Eletrônico n. 8/2019.

6.3. Atores e narrativas

Aqui é relevante que retomemos o nosso ponto de partida teórico. Como vimos, os agentes empreendedores de políticas públicas desempenham um papel relevante na circulação e transferência de políticas públicas também no plano internacional.

Desde o nosso ponto de vista teórico, a atuação de tais agentes empreendedores não é um problema em si; mas pode estar associada a um aumento no risco de falha no desenho da política pública transferida (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 13); se esta deriva de uma concentração exacerbada em fontes de informação vinculadas aos agentes empreendedores. Isso em razão da tendência de que tais fontes foquem em casos de sucesso do modelo da política pública, desviando-se "dos casos médios" (WOLMAN, 1992, *apud* DUSSAUGE-LAGUNA, 2012, p. 315) e do aprendizado com eles. Ou ainda em razão dos problemas associados à tentativa de estandardização da política, caracterizada pelas estratégias de certificação, descontextualização e enquadramento (ANCELIVICI; JENSON, 2013, *apud* FARIA, 2018, p. 43; PAL; OLIVEIRA, 2018, p. 209).

Como vimos anteriormente, Fraser *et al* identificam três grandes narrativas em torno dos contratos de impacto social (2018, pp. 8-9): i) uma narrativa de reforma do setor público; ii) uma narrativa de reforma do setor financeiro; e iii) uma terceira narrativa, geralmente vinculada à academia, que diferente da visão predominantemente positiva nas duas narrativas anteriores, é cautelosa e cética em relação aos atributos dos contratos de impacto social. Foi essa a razão, inclusive, de termos baseado a nossa revisão de literatura, dado o nosso objetivo de sua categorização, na literatura acadêmica.

Trabalhos mais recentes continuam indicando que a literatura sobre contratos de impacto social vinculada às partes diretamente participantes e interessadas (governos, investidores e executores privados das intervenções) privilegia, em suas comunicações, as narrativas positivamente associadas ao instrumento (CASTELLA *et al*, 2020, p. 240). Mas especificamente, os autores mapearam a concentração das narrativas nos seguintes atributos

dos contratos de impacto social: mecanismos de financiamento inovadores, construção de um setor de financiamento social, atração de novos capitais privados, colaboração entre partes envolvidas, ganha-ganha-ganha (o governo, com economia de recursos, os executores, com acesso a investimento, o financiador, com retorno para os investimentos), melhores resultados de longo prazo, atuação baseada em evidências e inovação na prestação dos serviços (CASTELLA *et al*, 2020, p. 240). Este mapeamento confirma, em grande medida, os feitos anteriormente e indicados em nossa revisão de literatura.

Baines *et al* (2020, p. 179) sintetizam o papel das partes diretamente interessadas e envolvidas nos contratos de impacto social na produção atual da literatura sobre o tema:

> Em que pese o grande interesse, as evidências empíricas em torno dos contratos de impacto social permanecem limitadas. Isto é parcialmente devido ao número de contrato de impacto social iniciados ou (muito menos) concluídos. Grande parte do trabalho consiste em artigos de comentários localizados na literatura "grey" [literatura não acadêmica ou comercial] ou relatórios de avaliação de implantações específicas, geralmente produzido por partes interessadas e em busca de uma agenda de reformas focada nos benefícios sugeridos e presumidos dos contratos de impacto social. [tradução nossa][25]

Feita esta breve retomada, podemos agora analisar os atores e narrativas que caracterizam a conformação do desenho da política *Empregabilidade de Jovens Desempregados*. Os dados que fundamentam esta análise foram agregados a partir do conjunto de informações obtidas por meio dos Protocolos n. 03006001406202008, n. 03006001823202042, n. 03006004265202077 e n. 03006010847202092 (Apêndice A), todos requeridos por meio da Lei n. 12.527, de 2011.

O que os dados mostram é que a influência de determinados atores se estendeu desde o diagnóstico do problema até o desenho da política, passando pela definição do instrumento de política pública e pelo mapeamento de instituições com perfil para participar do processo licitatório.

Conforme resposta obtida pelo Protocolo n. 03006001823202042:

> (...) no dia 11 de junho [de 2019], foi feito o Seminário Emprega Mais: Novas perspectivas de desenvolvimento do capital humano para a produtividade e o emprego. O evento abordou os seguintes temas: *Perspectivas de Políticas Públicas de Qualificação Profissional; Alinhamento Oferta e Demanda na Qualificação Profissional; e Instrumentos inovadores: Contratos de Impacto Social, Vouchers*

[25] No original: Despite the white heat of interest, the empirical evidence to date on SIBs remains limited. This is partially due to the number of SIBs initiated or (the many fewer) completed. Much of the work consists of commentary papers located in the 'grey' literature or evaluation reports of specific deployments, often produced by interested parties pursuing reform agendas that focused on the proposed and assumed benefits of SIBs.

> *Empresariais e Softskills*. O evento foi organizado em parceria com o Governo Federal, *OCDE e Banco Mundial* (...)
> Além disso, a *OCDE* já havia feito uma parceria com o Governo Federal, ao analisar as políticas de qualificação do governo federal. [destaques nossos]

No estudo preliminar (p. 4), por sua vez, obtido por meio do Protocolo n. 03006001406202008, lê-se que:

> (...) Para tal, a SPPE realizou, em Parceira com o *Banco Mundial e OCDE*, *ampla avaliação das melhores práticas internacionais em qualificação profissional chegando à conclusão de inserir como mecanismo central da nova estratégia a utilização de contratualização por resultados- via CIS*- como já ocorre em países como o Reino Unido, Estados Unidos, Israel, Bélgica e muitos outros. [destaques nossos]

Por fim, conforme a Nota Técnica SEI nº 5563/2019/ME (pp. 370-373), que consta do Processo nº 19968.100062/2019-39, obtido pelo Protocolo n. 03006004265202077:

> 11. Assim, entende-se que o modelo das políticas anteriores de qualificação profissional gastou significativos montantes de recursos públicos sem ter apresentado resultados satisfatórios em termos de empregabilidade. Uma nova estratégia nacional de qualificação deve avaliar as *melhores práticas nacionais e internacionais em termos de impacto de seus modelos e procurar estabelecer conexões com o que existe de melhor mundialmente*.
> (...)
> 13. Uma nova estratégia de qualificação deve ter como ponto central o envolvimento das empresas em todo o fluxo da política, partindo de um mapeamento claro de qual tipo de trabalhador será necessário em qual localidade, para qual empresa, com que tipo de currículo e quando. *Assim, iniciativas que promovam – com a agilidade do setor privado - o mapeamento de demanda e alinhamento de currículos necessitam ser aprimoradas e ampliadas*, de modo a assegurar a oferta mínima de mão-de-obra qualificada necessária às empresas que investem, inovam e contribuem para a competitividade nacional.
> (...)
> 22. O *Insper Metricis* possui um banco de dados organizado com informações sobre contratos de pagamento por impacto, sendo um dos tipos principais de contrato o Contrato de Impacto Social (CIS). [destaques nossos]

Antes de adentrarmos especificamente no teor das narrativas presentes no processo de conformação da política pública, temos como relevante destacar a relação desses atores com a promoção de instrumentos de políticas públicas tais como o contrato de impacto social. No âmbito do Banco Mundial, por exemplo, os contratos de impacto social estão ancorados dentro da estratégia *Maximizing Finance for Development (MFD)* daquela instituição, um projeto que tem por objetivo incentivar o investimento privado na agenda de desenvolvimento.[26] No âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento

[26] Ver *Impact bonds: Impact Bonds and Maximizing Finance for Development*. Disponível em: https://www.gprba.org/sites/gpoba/files/publication/downloads/2019-08/MFD%20paper-

Econômico, por outro lado, a promoção de instrumentos tais como o contrato de impacto social conforma a *OECD Social Impact Investiment Initiative*.[27] Por fim, o *Insper Metricis* tem se destacado no Brasil na promoção dos contratos de impacto social e, inclusive, promoveu em 2019 *workshop* voltado para o desenho da política pública ora sob análise.[28]

O diagnóstico de descolamento entre oferta e demanda por capacitação profissional, que teve grande influência no desenho da política, decorreu da avaliação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico acerca das políticas de qualificação do governo federal (OCDE, 2018). A avaliação concluiu inexistirem no país quaisquer iniciativas sistemáticas em mapear habilidades requeridas e antecipar demandas por qualificação, o que faria com que os programas de qualificação no Brasil oferecessem programas não alinhados com as necessidades de mercado (OCDE, 2018, pp. 14-15). Esse diagnóstico, associado à narrativa de que as empresas de capacitação privadas estariam em melhor condição de se adaptar às mudanças de mercado e fornecer um serviço mais adaptado a esta realidade, também caracterizaram as intervenções dos representantes daquela instituição no *Seminário Emprega Mais: Novas perspectivas de desenvolvimento do capital humano para a produtividade e o emprego*, realizado em 11/06/2019.[29]

Essa mesma leitura da associação entre contratos de impacto social e maior liberdade (flexibilidade) ao provedor de serviço ao longo da intervenção para adequá-la e melhorar o resultado também caracteriza a intervenção da representante do *Insper Metricis* no referido seminário.[30] De fato, essas narrativas serão também reproduzidas ao longo dos documentos de referência da política. No termo de referência do Pregão Eletrônico n. 8/2019, podemos encontrar essas narrativas nos seguintes excertos:

> Conforme detalhado anteriormente, políticas públicas anteriores de qualificação profissional não atingiram os resultados esperados em termos de empregabilidade. Assim, o *ponto central da nova política prevê modelos como o CIS, que consigam*

Impact%20Bonds%20and%20Maximizing%20Finance%207-19-19%20M2%20%28Aug19%29.pdf. Acessado em 20/06/2020.

[27] Acessado em 22/06/2020. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/social-impact-investment-initiative.htm.

[28] Acessado em 22/06/2020. Disponível em: https://www.insper.edu.br/agenda-de-eventos/workshopcis/.

[29] Dados do seminário estão disponíveis em: http://www.economia.gov.br/eventos/2019/seminario-emprega-mais e os vídeos do evento estão disponíveis em: https://www.youtube.com/watch?v=qv7K4H72Iao. Acessado em 15/05/2020. As intervenções da representante da OCDE estão entre 2h21min e 2h25min do segundo vídeo do evento.

[30] Ver nota anterior. As intervenções da representante do *Insper Meticis* estão entre 2h25min e 2h35min e também entre 3h10min e 3h5min do segundo vídeo do evento.

> *alinhar os incentivos aos atores privado*s e com isso atingir o impacto esperado. (p. 4)
> (...)
> Em síntese, trata-se de um instrumento contratual, que, em conformidade com as normas vigentes, a Administração Pública apresenta uma licitação que visa a cooperação com o setor privado, *dando os incentivos econômicos para que tais atores, usualmente com maior dinamicidade, possam realizar com maior eficiência e eficácia o mapeamento de demanda, customização de cursos, mobilização de público, entre outros*, e, por fim, alcançar maior empregabilidade através da qualificação profissional. (p. 5)
> (...)
> Ressalta-se que a entrega por resultados parece gerar esforços adicionais de vários atores, tanto em função do incentivo financeiro como do reputacional. *Em vários casos relatados de contratos de impacto social em outros países, houve grande participação direta dos investidores sociais, principalmente na gestão de resultado*. Alguns tinham inclusive seu próprio sistema de monitoramento. *Apesar de interessados no retorno financeiro, os investidores também estavam interessados nos impactos sociais, o que pode ser comprovado por casos em que abriram mão de retorno para garantir resultados sociais. Além disso, com a contratação por performance, os provedores de serviço têm maior flexibilidade em relação à intervenção, permitindo ajustes ao longo do caminho para garantir o atingimento das metas*. (p. 6) [destaques nossos]

O último excerto representa bem um outro risco apontado pelo nosso referencial teórico, o de basear o desenho da política pública em avaliação de casos que destoam da média de funcionamento do modelo. Essa é uma característica determinante da antes citada Nota Técnica SEI nº 5563/2019/ME, que centrou atenção nos casos bem-sucedidos de contratos de impacto social no Reino Unido e na Holanda:

> 29. O programa "Nottingham Futures", do Reino Unido, já foi concluído. O início do contrato foi 2012 e teve duração de 36 meses. Trata-se de um CIS, com o envolvimento de diferentes órgãos públicos em todos os níveis. A entidade pagadora foi o U.K. Department for Work and Pensions Innovation Fund. O intermediário e também investidor foi o Nottingham City Council. O investimento foi de US$2,7 milhão, perfazendo U$302 per capita ano. A estrutura de pagamento incluía até 42 pagamentos mensais, com valores definidos por métrica de resultado.
> 30. A intervenção foi voltada para os jovens nem-nem de 16 a 24 anos, residentes dos 4 bairros mais degradados da cidade. Incluía mentoria, treinamento com estágio e intermediação para emprego, e o objetivo foi atender 3000 jovens. Foram 2 provedores, um público, The employer Hub, e um sem fins lucrativos, Futures Advice, Skills & Emplyment. *Foram definidas 8 métricas de resultado, voltadas para comportamento e desempenho em testes educacionais, e para obtenção e retenção do primeiro emprego. Todas foram cumpridas.* A avaliação foi feita pelo National Centre for Social Research and Insite Research and Consulting (centro de pesquisa).
> 31. O programa "Social Impact Bond Rotterdam", da Holanda, já foi parcialmente concluído. O início do contrato foi 2013 e foi escalonado para atendimento de quatro coortes. Trata-se de um CIS com uma entidade pagadora, o município de Rotterdam. Houve dois investidores, Start Foundation (sem fins lucrativos) e ABN Amro (banco). O investimento foi de US$0,9 milhão. A estrutura de pagamento incluía pagamentos se houvesse economia nos pagamentos de seguro-desemprego, com possibilidade de rendimento variável, baseado na economia gerada para o governo.
> 32. A intervenção é voltada para os jovens, incluindo workshops, mentoria, estágios e intermediação para emprego, com o objetivo que eles comecem um negócio próprio, consigam um emprego ou iniciem um programa de treinamento. O objetivo

> foi atender 160 jovens recebendo benefício de assistência social), de 17 a 27 anos, moradores da cidade de Rotterdam. A métrica de resultado é a redução de desemprego, comparada com o desemprego esperado, baseado em dados históricos. Há um provedor de serviço, Buzinezzclub, entidade sem fins lucrativos. Deloitte e Orrtec Finance foram os responsáveis pela avaliação. *O primeiro ano do projeto foi bem sucedido*.
> (...)
> 37. *Uma pesquisa com stakeholders de 10 CIS contratados no Reino Unido, mostra que a maioria avalia que o resultado obtido foi melhor do que teria ocorrido com métodos mais tradicionais de contratação*. [destaques nossos]

Um outro elemento que demonstra a influência desses atores no desenho da política pública é o sentido das mudanças promovidas no termo de referência do Pregão Eletrônico n. 8/2019 após consulta pública, realizada Subsecretaria de Capital Humano do Ministério da Economia, entre 31/07 e 14/08/2020. Cabe aqui destacar que, segundo a já citada Nota Técnica SEI nº 5563/2019/ME (item 39), a consulta pública teria complementado as sugestões já recebidas "em evento realizado em parceria com o *Banco Mundial e Insper* em São Paulo na data de 17 de junho de 2019, que reuniu mais de dez instituições mapeadas pelo Insper com perfil para participar do certame (...)" [destaques nossos]. Ainda segundo a Nota Técnica SEI nº 5563/2019/ME:

> 40. Entre as principais contribuições da consulta pública, destaca-se a percepção de que o Termo de Referência [6], em sua versão então submetida à consulta pública, *apresentava um nível de risco agregado muito elevado ao parceiro privado e possuía diversas exigências operacionais que onerariam demais a instituição*. Assim, esta área técnica optou por realizar algumas mudanças de modo a mitigar o risco de uma licitação possivelmente deserta.
> 41. Entre as principais alterações promovidas destacam-se*: (i) alteração do percentual mínimo de empregabilidade exigida de 30% comparativamente ao grupo de controle para 8% comparativamente ao grupo de controle (com pagamento proporcional), (ii) redução da exigência de que as contratações deverão ocorrer em, no mínimo, 10 empresas distintas para 5 empresas distintas,* (iii) redução da exigência de que os jovens estejam desempregados há no mínimo 60 dias para que estejam somente desempregados (sem carteira assinada) ao ato da inscrição no curso, (iv) ampliação da faixa etária permitida ao público alvo, de 18 a 24 anos para de 18 a 29 anos, (v) retirada da exigência de que os jovens sejam beneficiários do Cadastro Único, o que implicaria custos operacionais de comprovação (e as instituições já possuem incentivos para escolherem públicos vulneráveis, uma vez que tendem a apresentar maior resposta à intervenção de qualificação profissional, conforme demonstra estudo do Banco Mundial [7]), (vi) flexibilização dos prazos da Etapa 1 e da Etapa 2, e (vii) redução de 5 para 3 anos de constituição legal e atuação no campo de qualificação profissional. [destaques nossos]

Entendemos que a narrativa promovida por tais atores terminou por configurar um desenho de política pública que, influenciado pelas perspectivas correntemente associadas positivamente aos contratos de impacto social, privilegiaram uma relativização do risco

assumido pela parte contratada. Veremos isso a seguir, com a análise específica do componente de seleção de beneficiários da política e sua relação com a avaliação de impacto.

6.4. Implicações sobre o desenho

Conforme demonstrado em nossa revisão de literatura sobre os contratos de impacto social, a avaliação de impacto da política pública constitui-se como elemento definidor do instrumento, uma vez que subsidia a alocação de pagamentos pelos resultados à entidade contratada. Também vimos que a política de *empregabilidade de jovens desempregados* adotou em seu desenho uma avaliação de impacto baseada em grupos de controle e tratamento. Antes de adentramos nas especificidades do modelo de avaliação previsto na política, precisamos explicitar alguns dos conceitos estatísticos que entendemos relevantes à discussão que se seguirá.

Preliminarmente, é importante ter em conta que a avaliação de impacto tem como principal função produzir evidências sobre a efetividade de uma política, de modo que possa subsidiar as autoridades governamentais, gestores e sociedade civil, inclusive quanto à possibilidade de aplicar as conclusões da avaliação à população de interesse como um todo (GERTLER *et al*, 2015, p. 16). Nos contratos de impacto social, além disso, já afirmamos, as avaliações de impacto indicam o quanto devido à entidade contratante responsável pela execução da política.

Validade externa representa a possibilidade de generalizar para toda a população elegível a uma determinada política o impacto estimado na amostra da avaliação. Na síntese de Gertler *et al* (2015, pp. 54-55), para que isso seja possível, "(...) a amostra deve ser representativa da população de unidades elegíveis. Na prática, isso significa que a amostra de avaliação deverá ser selecionada dentre a população, usando uma das muitas variações da amostragem aleatória".

Já validade interna indica que o impacto estimado de uma política ou programa pode ser atribuído diretamente à referida política ou programa e a nenhum outro fator externo (GERTLER *et al*, 2015, pp. 54-55). Enquanto a amostragem aleatória está associada à validade externa, a alocação aleatória do tratamento, considerada o padrão de referência da avaliação de impacto, está associada à validade interna. A alocação aleatória do tratamento consiste na seleção aleatória dos elementos elegíveis de uma determinada amostra para o recebimento

de um tratamento determinado, garantindo-se a todos os elementos da amostra chances iguais de seleção. Dessa forma, "o processo de alocação aleatória garante equivalência, tanto em características observadas como não observadas, entre os grupos de tratamento e de controle (...)" (GERTLER *et al*, 2015, p. 249).

Fechamos esse ponto com mais uma observação relevante de Gertler *et al* (2015, pp. 54-55) sobre a distinção e suas consequências:

> Observe que levantamos dois tipos de alocação aleatória: uma com o propósito de amostragem (para validade externa) e uma como um método de avaliação de impacto (para validade interna). Uma avaliação de impacto pode gerar estimativas de impacto internamente válidas através de alocação aleatória de tratamento; no entanto, se a avaliação for realizada em uma amostra não aleatória da população, os impactos estimados podem não ser generalizáveis à população de unidades elegíveis. De forma inversa, se a avaliação utilizar uma amostra aleatória da população de unidades elegíveis, mas o tratamento não for selecionado de forma aleatória, então a amostra será representativa, mas o grupo de comparação poderá não ser válido

Feito o parêntese, retomemos a avaliação de impacto da política de *empregabilidade de jovens desempregados.* Segundo o item 7 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019, caberá a um avaliador independente quantificar o impacto das atividades e serviços desenvolvidos, calculando a diferença percentual de empregabilidade referente ao grupo de jovens que foram sorteados e se matricularam para receber a qualificação, chamado de grupo de tratamento, quando comparados aos indicadores do grupo de jovens inscritos que não foram sorteados e não se matricularam, designado de grupo de controle.[31] Caberá ainda ao avaliador independente, nos termos do item 8.1.1.4 do citado termo de referência, definir, mediante sorteio, os inscritos que farão parte dos grupos de

[31] termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019: Item 7.3. A diferença percentual será calculada pelo avaliador por meio da metodologia de regressão por variáveis instrumentais, utilizada para avaliação de impacto em contextos de avaliações experimentais (randomized controlled trials – RCTs). A variável dependente será uma variável indicadora, que assume o valor unitário em caso de o jovem estar empregado formalmente com carga horária mínima semanal de 40 horas há pelo menos 120 dias contínuos no mesmo vínculo, e zero, caso contrário. Item 7.4. Para viabilizar a avaliação de impacto, será requerida a inscrição de, no mínimo, o dobro de candidatos sobre o número de vagas ofertadas no agregado (2000 inscritos para as 800 vagas ofertadas) e, no mínimo 1,5 vezes o número de candidatos por vaga para cada turma (uma turma hipotética com 50 alunos precisaria ter ao menos 75 alunos inscritos). A avaliação irá comparar os inscritos que forem sorteados e matriculados (grupo de tratamento) com os que não forem sorteados e nem matriculados (grupo de controle) através de análise de regressão por variáveis instrumentais, usando como variável instrumental o resultado do sorteio. Item 7.5. O avaliador irá incluir como variáveis explicativas na regressão outras variáveis socioeconômicas disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) ou Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), como, por exemplo, idade, sexo, grau de instrução, existência e duração de empregos prévios na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), área geográfica, setor de atividade (CNAE), nível ocupacional (CBO), tipo de vínculo empregatício, quantidade de horas contratuais, salário mensal e tamanho do estabelecimento onde está empregado.

controle e de tratamento, buscando garantir validade interna à avaliação de impacto da política pública. Caberá à entidade contratada, entretanto, selecionar o público alvo, composto de no mínimo 2.000 inscritos.[32]

Como o Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019 não estabeleceu o critério de seleção aleatória para a formação da amostra de no mínimo 2.000 inscritos, abriu-se mão de garantir validade externa à avaliação de impacto do programa; ao tempo que se privilegiou o robustecimento da validade interna da política. Esse desbalanço, inclusive, é previsto pela literatura na área. É nesse sentido a avaliação de Cano (2006, p. 22) acerca da validade interna e da validade externa:

> A diferença entre as duas é especialmente relevante porque às vezes a procura de uma delas pode comprometer a outra. Uma das formas convencionais de elevar a validade interna é aumentar os controles experimentais: controlar melhor o contexto experimental, medir ou equalizar todas as variáveis que possam constituir uma explicação alternativa à linha causal proposta etc. Mas isto tem o inconveniente de aumentar a artificialidade do contexto experimental e sua especificidade. E um contexto mais específico e artificial estará pondo em risco a generalização das conclusões a outros contextos naturais diferentes daquele experimento.

Parece-nos, no entanto, que mesmo a aparente robustez da validade interna padece de alguns problemas. Identificamos problemas de duas naturezas: i) inexistência de critérios específicos para acompanhamento da evolução do grupo de controle; e ii) inexistência de quaisquer critérios que balizem o processo de seleção, pela contratante, dos 2.000 inscritos no programa de capacitação.

O tratamento definidor da política pública, a participação dos inscritos em programas de capacitação, só terá as suas características específicas definas em segundo momento, após mapeamento das demandas do setor produtivo, conforme se infere do item 8.1.1.6 do termo de referência.[33] A estrutura básica do programa de capacitação, entretanto, foi definida nos itens 8.1.1.8 a 8.1.1.12 do termo de referência.[34] Como o tratamento foi definido em termos

[32] termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 8/2019: Item 6.1. O público alvo definido é de 800 jovens, de 18 a 29 anos, de região(ões) a ser(em) selecionada(s) pela empresa CONTRATADA. Item 6.2. Os jovens deverão estar desempregados ao ato da inscrição. Item 6.3. A CONTRATADA poderá estabelecer processo seletivo com vistas a selecionar candidatos que participarão do sorteio, podendo haver critérios de escolaridade e/ou idade, desde que obedeça ao intervalo da faixa etária fixado pelo subitem 6.1 e a condição prevista no subitem 6.2.

[33] Termo de referência: Item 8.1.1.6. A equipe da CONTRATADA implementará os projetos pedagógicos, metodologias e cursos, sempre de acordo com as características da região em que será realizada a intervenção, conforme mapeamento do setor produtivo local desenvolvido no subitem 8.1.1.1.

[34] Termo de referência: Item 8.1.1.8. Os cursos oferecidos pela CONTRATADA terão carga horária mínima de 250 horas-aula presenciais, das quais no mínimo 20 horas deverão ser destinadas para os conteúdos básicos que compreenderão os seguintes temas: comunicação oral e escrita, leitura e compreensão de textos; raciocínio lógico-matemático; saúde e segurança no trabalho; direitos humanos, sociais e trabalhistas; relações

genéricos e não se previu no edital especificações maiores acerca do controle da evolução do *grupo de controle*, questões relevantes podem complicar o processo de avaliação no futuro. Por exemplo, caso elementos do grupo de controle participem (seja por meio de outras intervenções públicas, seja através de recursos próprios ou de empresas) de outros programas de capacitação, permanecerão no grupo de controle? Como a entidade avaliadora independente controlará tais ocorrências e, por exemplo, a similaridade de tal programa de capacitação com aquele oferecido pela política de *empregabilidade de jovens desempregados*? Sigamos com mais um exemplo. O item 8.1.1.1 do termo de referência permite que o levantamento de demanda e, portanto, a estruturação do programa de capacitação seja focalizada em um município específico.[35] Essa opção foi estruturada para ampliar a concorrência do certame, conforme se infere do item 12 do estudo preliminar anexo ao edital de licitação.[36] Nesse sentido, dada a possibilidade de focalização municipal da política, caso um elemento do grupo de controle seja empregado em outro município, será excluído do *grupo de controle*? Embora possam parecer questões de baixa relevância no momento, podem se tornar sérios questionamentos na fase de avaliação da política, na medida em que pode prejudicar a empresa contratada, com riscos de judicialização desse ponto; uma vez que ocorrências dessa natureza podem implicar em redução do valor por ela recebido em razão da execução da política. Além disso, tais questões estão relacionadas ao que na literatura se define como ameaças à validade interna (CANO, 2006, p. 23), mais

interpessoais no trabalho; orientação profissional e responsabilidade sócio-ambiental. Item 8.1.1.9. Em todos os cursos oferecidos pela CONTRATADA, a hora/aula compor-se-á de 60 (sessenta) minutos. Item 8.1.1.10. A CONTRATADA poderá oferecer, além das 250 horas presenciais mínimas, qualificação a distância. Item 8.1.1.11. Da carga horária de formação profissional, ao menos 30% (trinta por cento) será voltada para a prática profissional. Item 8.1.1.12. A prática profissional compreenderá diferentes situações de vivência, aprendizagem e trabalho, como experimentos e atividades específicas em ambientes especiais, tais como laboratórios, oficinas, empresas pedagógicas, ateliês e outros, bem como investigação sobre atividades profissionais, projetos de pesquisa e/ou intervenção, visitas técnicas, simulações, observações e outras condizentes com os cursos que forem selecionados pela CONTRATADA.

[35] Termo de referência: Item 8.1.1.1. Após assinatura do contrato, a CONTRATADA deverá desenvolver pesquisa local no(s) município(s) da federação que escolher e que será(ão) atendido(s) pelo projeto, tendo como objetivo fazer a prospecção da real demanda de empregos e consequente qualificação profissional requerida pela região, dentro das expertises da CONTRATADA. Além de prospecção direta com o setor produtivo do(s) local(ais) dos cursos, a CONTRATADA utilizará dados estatísticos, entre eles dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) ou Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), além de dados e metodologias adicionais de mapeamento de demanda que julgar pertinentes.

[36] Estudo preliminar: Item 12. (...) Por se tratar de um piloto, com número relativamente baixo de alunos, entende-se ser mais fácil a participação dos licitantes. Da mesma forma, optou-se por possibilitar a execução do projeto em qualquer município do Brasil justamente para permitir a participação do maior número possível de licitantes, ampliando a concorrência e conhecimento do modelo de CIS.

especificamente à ameaça da mortalidade amostral. A mortalidade amostral consiste na perda, ao longo do experimento, de elementos do grupo de controle ou do grupo de tratamento. Segundo Cano (2006, p. 29), se a perda em ambos os grupos for representativa do total, ter-se-á, tão somente, uma perda do número de casos, mas nenhum viés. Por outro lado, se as perdas se concentram num determinado perfil, isso poderá afetar os resultados da avaliação, se a natureza da mortalidade amostral for significativamente diferente em ambos os grupos. O desenho da política procurou tratar o problema da mortalidade amostral para o grupo de tratamento, estabelecendo, nos termos do item 9.2.7 do termo de referência a previsão segundo a qual, para fins da avaliação de impacto, todos os alunos serão incluídos na análise, independentemente se evadiram ou não. Essa é obviamente uma regra aplicável tão somente aos integrantes do grupo de tratamento, uma vez que a evasão pressupõe a inscrição no programa de capacitação. Nenhuma regra semelhante foi estabelecida para o grupo de controle. Nesse ponto é importante destacar que a representante do *Insper Metricis* no citado seminário *Emprega Mais* alertou, ainda que de forma breve, sobre a importância de estabelecer parâmetros para acompanhamento também do grupo de controle.[37]

Por outro lado, a inexistência de quaisquer critérios que balizem o processo de seleção dos inscritos aponta para a possibilidade de problemas ainda mais relevantes. Necessário, neste ponto, recorrer ao manual de *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante*. O princípio da progressividade das políticas públicas deve estar presente no desenho das políticas, de modo a garantir que beneficiem aqueles que mais precisam, como decorrência lógica da função redistributiva do Estado e dos objetivos fundamentais da república (BRASIL, 2018, p. 76). Ao não determinar, exceto pelo critério de idade, quaisquer outros critérios (regionais, de corte social etc.), a política de *empregabilidade de jovens desempregados* terminou por deixar ao talante da empresa contratada a adoção, não garantida pelo edital, de critérios progressivos na seleção dos beneficiários. A ausência de claros critérios de seleção gera, por outro lado, problemas de transparência do processo de determinação da população priorizada, uma vez que isso também ficou a cargo da empresa contratada.

Durante a fase preparatória do processo licitatório, riscos relevantes foram detectados pelas áreas técnicas, dentre os quais destacamos: i) direcionamento de cursos a determinados

[37] Ver nota 28.

grupos/categorias; e ii) conluio entre a empresa de qualificação e as empresas empregadoras. Esses riscos seriam mitigados pela exigência no termo de referência da dispersão da inserção no mercado formal de trabalho em, no mínimo, 5 empresas de grupos econômicos diferentes, o que diminuiria a possibilidade de concentração em determinados grupos/categorias[38]; como de fato, acabou previsto no item 9.2.5.[39]

Como vimos em nossa revisão de literatura, nos contratos do tipo pagamento por desempenho, categoria a que pertence o contrato de impacto social, há incentivos à prática de seleção enviesada de beneficiários. O fenômeno do *cream* e *parking*, como relatado na literatura, não tem encontrado soluções fáceis. Não nos parece, nesse sentido, que a solução de exigência de dispersão de empregados seja capaz de garantir a não ocorrência do fenômeno também no caso da política ora sob análise. Isto em razão da associação entre a inexistência de critérios de seleção de público alvo previamente definidos e a possibilidade de customização do programa de capacitação pela entidade contratada.

Como foram concentrados na empresa contratada tanto a seleção do universo de beneficiários quanto a customização do programa de capacitação, entendemos que há sim incentivos à seleção de beneficiários que são mais fáceis, mais baratos e mais propensos a conseguirem trabalho remunerado e gerar o pagamento por resultados; deixando aberta a possibilidade de associação com setores econômicos muito específicos. E aqui é mais uma vez importante ressaltar que a representante da OCDE no seminário *Emprega Mais*, ainda que de passagem, também alertou para o risco da ocorrência do fenômeno do *cream* e *parking.*[40]

Imagine-se, por exemplo, a configuração de cursos de capacitação destinados ao aprendizado de um novo programa específico de informática, que passou a ser utilizado por um segmento específico da indústria. Nesse exemplo hipotético, a empresa contratada, em conluio com empresas empregadoras, poderia configurar o seu programa de capacitação de modo a atender a essa demanda específica. Como também tem liberdade para selecionar os beneficiários da política, poderia selecionar somente pessoas que atendessem aos pré-requisitos, de conhecimento prévio e de outras naturezas, requeridos pelo segmento específico da indústria do nosso caso hipotético.

[38] Processo SEI n. 19968.100062/2019-39, pp. 408-415. Obtido mediante Lei de Acesso à Informação, conforme Apêndice A.
[39] Termo de referência: Item 9.2.5. As contratações deverão ocorrer em, no mínimo, 5 (cinco) empresas de grupos econômicos distintos.
[40] Ver nota 27.

Em temos genéricos, podemos argumentar, portanto, que a concentração da seleção de usuários e da configuração do tratamento nas mãos da empresa contratada aumenta o risco de que esta adote critérios que facilitem o alcance do nível de empregabilidade requerido pela política, enviesando a seleção de beneficiários de modo a torná-la extremamente sensível ao tratamento por ela desenhado. Nesse sentido, esse componente do desenho da política apresenta relevante grau de risco de desvirtuamento, na medida em que pode se configurar como programas de capacitação corporativos, destinados ao atendimento, mediante recursos públicos, de interesses de entidades privadas segmentadas.

Nesse ponto podemos retomar ao tema da aparente robustez dos critérios de validade interna adotados pela política. A adoção do paradigma de avaliação de impacto, por meio da definição de grupo de tratamento e controle, não nos parece garantir, no caso concreto, uma futura validação do modelo de contratação mediante contratos de impacto social; até porque abriu-se mão da validade externa. Embora a inexistência de critérios pré-definidos para a seleção dos 2.000 inscritos prejudique, em tese, tão somente a validade externa da política, entendemos que, quando associada a problemas de especificação de parâmetros de acompanhamento da evolução do grupo de controle, também mitiga o próprio valor da validade interna do programa. Isso porque atribuiu-se à entidade contratante um elevado poder discricionário na estruturação do arranjo entre variáveis dependentes e independentes.

Como vimos, as narrativas críticas em torno do contrato de impacto social alertam, dentre outras questões, para a grandes dificuldades envolvidas na distribuição de riscos entre as partes de um contrato de tal natureza. Os dados por nós coletados indicam que o desenho da política de *empregabilidade de jovens desempregados* reflete uma opção pela redução significativa dos riscos que, em tese, deveriam ficar a cargo da entidade privada contratada.

Em nosso entendimento, tal opção decorre da relevância no processo de formulação da referida política pública de dois componentes: i) o diagnóstico segundo o qual os problemas das políticas públicas anteriores residiam em um descolamento entre oferta (tipo de capacitação oferecida aos trabalhadores desempregados) e demanda (tipo de qualificação requerido pelos empregadores); e ii) o predomínio da narrativa característica em parte da literatura sobre os contratos de impacto social, que o associam ao pressuposto de maior flexibilidade e adaptabilidade da política pública, garantidos pela maior eficiência das entidades privadas, balizadas por regras de mercado.

Como nosso referencial teórico aponta, e já o dissemos mais de uma vez, a concentração da fonte de informações sobre determinado instrumento de política pública em atores com viés positivo sobre a experiência com a referida política pode implicar em informações insuficientes sobre como a política opera em seu local de origem (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 17). Como vimos, isso pode ser consequência de concentração demasiada em informações decorrentes de casos de sucesso e não nos casos médios (WOLMAN, 1992, *apud* DUSSAUGE-LAGUNA, 2012, p. 315), dos quais se poderia aprender muito mais acerca das necessidades de ajustes no modelo *standard* da política, geralmente descontextualizado. Em nosso entendimento, esse foi o caso com o desenho do processo de seleção de beneficiários da política. O peso excessivo atribuído aos dois componentes que indicamos no parágrafo anterior terminaram por deslocar demasiadamente a distribuição de riscos da política para um ponto de maior benefício à entidade privada contratada, com sérios riscos para a execução da política pública.

Pode-se argumentar, em sentido contrário ao que dissemos, que é este mesmo o objetivo da política: dar flexibilidade ao ente contratado para que este possa adequadamente alinhar a demanda por capacitação (pelos empregadores) com a oferta dos programas de capacitação disponíveis. Se isso é verdade, é também verdade que quanto maior for essa flexibilidade, maior a possibilidade de focalização do programa de capacitação em demandas de específicos segmentos, e menor o risco assumido pela entidade contratada. Se assim o é, quanto maior a flexibilidade de ação, menor o risco transferido do Estado para a contratada. Ora, uma das lógicas predominantes nas narrativas em torno dos contratos de impacto social é a da transferência de riscos do setor público para o setor privado. A nossa revisão de literatura já havia indicado a existência de uma série de *trade-offs* inerentes ao formato e aos sentidos dos incentivos presentes nos contratos de impacto social (BARBETTA *et al*, 2018). Nesse sentido, em nosso entendimento, o desenho da política *empregabilidade de jovens desempregados* está marcado por uma contradição entre o grau de flexibilidade atribuído à entidade contratada e a distribuição de riscos entre as partes. Dessa forma, o desenho da política desafia a própria lógica que a adoção do instrumento do contrato de impacto social como opção às intervenções públicas ditas tradicionais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como todas as pesquisas, esta também tem as suas limitações e é importante explicitá-las para que o leitor possa avaliar adequadamente o valor do trabalho. Em primeiro lugar, não buscamos efetivar uma análise de todos os componentes da política, mas sim buscamos focar naquilo que entendemos mais relevante na relação entre o desenho da política e o a modelagem dos contratos de impacto social. Nesse sentido, o juízo que aqui se fez não se estende à política na sua integralidade. Em segundo lugar, optamos por uma análise dos documentos e informações que formalmente moldaram a política. Como consequência, nossa análise está baseada na produção documental da política pública. Não fizemos entrevistas com as pessoas que participaram desse processo. Como consequência, podemos não ter capturado elementos de informação informais que eventualmente possam ter tido também grande influência no resultado final do desenho da política. Caberá ao leitor avaliar o peso dessas limitações na direção de nossas conclusões.

Isto posto, podemos agora enfrentar a nossa pergunta de pesquisa: em que medida o desenho da política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados* é informado pelos dados de pesquisas e avaliações acerca dos limites e potencialidades do formato *contrato de impacto social*?

Se tomarmos o quadro 1 como um mapa da literatura sobre contratos de impacto social, poderemos afirmar haver significativos elementos a demonstrar a centralidade do lado esquerdo daquele mapa na configuração do desenho da política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados*. Pode-se argumentar que tal enfoque é natural e esperado, tendo em vista a própria escolha do modelo de contrato de impacto social; que, de outro modo, não se justificaria se os formuladores da política pública tivessem expectativas negativas em relação àquele instrumento. Não nos oporíamos a tal argumentação se à concentração nos atributos e potencialidade do modelo não estivesse associado um maior risco de falha da política pública, como bem destacamos em nosso referencial teórico. A concentração do desenho da política em elementos de flexibilização da atuação do parceiro privado terminou por deslocar demasiadamente, em nosso entendimento, a distribuição dos riscos numa direção favorável à entidade privada contratada. Ora, como antes afirmamos, isso põe sob questionamento a própria opção pelo modelo de contrato de impacto social, que está baseado numa suposta transferência de riscos do governo para o agente privado.

Por outro lado, a própria opção pela execução da política em um formato de piloto indica alguma influência do lado direito do mapa, caracterizado pela relevância das incertezas sobre a potencialidade de um instrumento relativamente novo. A leitura do termo de referência e de outros documentos associados ao processo licitatório apontam a presença dessa preocupação nos formuladores da política. Algumas intervenções no seminário *Emprega Mais* também apontam nesse sentido. Mas a própria ideia de piloto, por outro lado, está em contradição com a opção de abandono da validade externa da política, já que um formato piloto pressupõe a possibilidade de generalização posterior do formato da política em teste.

Em suma, os dados por nós coletados e analisados permitem concluir que o desenho da política de *Empregabilidade de Jovens Desempregados* foi relativamente informado pela literatura sobre a matéria, na medida em que se baseou, demasiadamente, nos atributos e potencialidades associadas aos contratos de impacto social.

Dessa forma, far-se-á necessário avaliar no futuro os efeitos dessa opção sobre a efetividade da política. Em nosso entendimento, a avaliação do processo de seleção de beneficiários da política deverá assumir um papel relevante no processo avaliativo, dado o alto grau de discricionariedade atribuído à entidade contratada nesse ponto. Também vislumbramos um alto risco de judicialização do processo avaliativo, tendo em vistas a inexistência de parâmetros de acompanhamento da evolução do grupo de controle e dos potenciais efeitos dessa característica do desenho no processo de mensuração dos resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAINES, Susan; CARTER, Eleanor; FRASER, Alec; KIMMITT, Jonathan; LOWE, Toby; MCHUGH, Neil; TAN, Stefanie; WARNER, Mildred; WILSON, Rob. *Theme: futures in social investment? Learning from the emerging policy and practice of social impact bonds (SIBs)*. Public Money & Management. Vol. 40, n. 3, 2020.

BARBETTA, Gian Paolo; GODINA, Franka; MAIER, Florentine. *Paradoxes of Social Impact Bonds*. Social Policy Administration, vol. 52, 2018.

BERNDT, Christian; WIRTH, Manuel. *Market, Metrics, Morals: the Social Impact Bond as an emerging social policy instrument.* Geoforum. Vol. 90, pp. 27-35, 2018.

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República e Instituto de Política Econômica Aplicada. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília: IPEA, 2018.

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República *et al*. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018(b).

BROCCARDO, Eleonora; FRIGOTTO, Maria Laura; MAZZUCA, Maria. *Social impact bonds: the evolution of research and a review of academic literature*. Corporate Social Responsibility and Envirommental Management, 2019.

CANO, Ignácio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARTER, Eleanor; WHITWORTH, Adam. *Creaming and parking in quasi-marketised welfare-to-work schemes: designed out of or designed in to the UK Work Programme?* Journal of Social Policy, vol. 44, n. 2, 2015.

CASTELLAS, I. Erin; MORAN, Michael; Ormiston, Jarrod; Tomkinson, Emma. *Everybody wins? A discourse analysis competing stakeholder expectations in social impact bonds*. Public Money & Management. Vol. 40, n. 3, 2020.

CHILD, Curtis; GIBBS, Benjamin G.; ROWLEY, Kristie J. *Paying for success: na appraisal of social impact bonds.* Global Economics and Management Review. Vol. 21, pp. 36-45, 2016.

DEY, Colin; GIBBON, Jane. *New development: private finance over public good? Questioning the value of impact bonds*. Public Money & Management, 2018.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance. Vol 13, n. 1, jan-2000.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. The future of policy transfer research. Political Studies Review. Vol. 10, 2012.

DOLOWITZ, David P. Transfer and learnig: one coin two elments. CEBRAP. São Paulo. Vol. 36, mar-2017.

DONALDSON, Cam; HUCKFIELD, Leslie; MCHUGH, Neil; SINCLAIR, Stephen; ROY, Michael. *Social Impact Bonds: a wolf in sheep's clothing?* Journal of Poverty and Social Justice. Vol 21, n. 3, pp. 247-57, 2013.

DURLAND, Justice; BOGGILD-JONES, Izzy; GUSTAFSSON-WRIGHT, Emily; SEGELL, Dean. *Impact Bonds in Developing Countries: early learnings from the field*. Washingtown D.C: Brookings, 2017.

DUSSAUGE-LAGUNA, Maurício I. On the past and future of policy transfer research: Benson and Jordan revisited. Political Studies Review. Vol. 10, 2012.

EDMISTON, Daniel; NICHOLLS, Alex. *Social impact bonds: the role of private capital in outcome-based commissioning.* Journal of Social Policy, vol. 47, n. 1, 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; OLIVEIRA, Osmany Porto de. Policy transfer, diffion anda circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. Novos Estudos. CEBRAP. São Paulo. Vol. 36, mar-2017.
FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas públicas e relações internacionais. Brasília: ENAP, 2018.

FRASER, Alec; LAGARDE, Mylene; MAYS, Nicholas; TAN, Stefanie. *Narratives of Promise, Narratives of Caution: a review of the literature on social impact bonds.* Social Policy & Administration. Vol. 52, n. 1, pp. 4-28, 2018.

FRASER, Alec; MCHUGH, Neil; TAN, Stefanie; WARNER, Mildred. *Widening perspectives on social impact bonds*. Journal of Economic Policy Reform, 2019.

GARDINER, Sophie; GUSTAFSSON-WRIGHT, Emily; PUTCHA, Vidya. *The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide*. Washingtown D.C: Brookings, 2015.

GERTLER, Paul J.; MARTINEZ, Sebastian; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, Laura B.; VERMEERSCH, Christel M. J. *Avaliação de Impacto na Prática*. Washington, D.C: Banco Mundial, 2015.

JAMES, Oliver; LODGE, Martin C. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. Political Studies Review. Vol. 1, 2003.

KIMMITT, Jonathan; MUÑOZ, Pablo. *A diagnostic framework for social impact bonds in emerging economies*. Journal of Business Venturing Insights, vol. 12, 2019.

MORAES, Roque. *Análise de conteúdo*. Revista Educação. Porto Alegre, vol. 22, n. 37, 1999.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Getting Skills Right: Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2018.

PAL, Leslie A.; OLIVEIRA, Osmany Porto de. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 52(2), mar/abr-2018.

PENDEVEN, Benjamin Le. *Social Impact Bonds: a new public management perspective. Finance Contrôle Stratégie*, 2019.

SALTMAN, Kenneth J. *The promise and realities of pay for success/ social impact bonds*. Education Policy Analysis Archives, vol. 25, n. 59, 2017.

Apêndice A – Protocolos de acesso à informação

Dados do Pedido	
Protocolo	03006001406202008
Solicitante	Leandro Teles de Oliveira
Data de Abertura	27/01/2020 07:57
Orgão Superior Destinatário	ME - Ministério da Economia
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	17/02/2020
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Solicitação de cópia do estudo preliminar que fundamentou o o Edital de Pregão Eletrônico n. 00008/2019, do Ministério da Economia, Diretoria de Administração e Logística
Detalhamento	Prezado(a), Solicito cópia do estudo preliminar indicado no item 2.1 do termo de referência do Edital de Pregão Eletrônico n. 00008/2019, do Ministério da Economia, Diretoria de Administração e Logística. Embora o termo de referência apontado indique que o estudo preliminar é apêndice do termo, referido estudo não está de fato anexado ao termo de referência, assim como não consta de quaisquer dos documentos vinculados ao pregão no sítio comprasgovernamentais.gov.br. Desde já agradeço pelo atendimento da demanda.

Dados da Resposta	
Data de Resposta	31/01/2020 11:23
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Senhor, O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato. Em atenção à sua solicitação, informamos que os documentos solicitados foram enviados ao endereço de e-mail apresentado no cadastro deste pedido de informação, qual seja, otnp@hotmail.com. Caso seja necessário contatar nossa unidade para falar sobre esta demanda em específico, favor utilizar o telefone (61) 2031-6949, mencionando o número deste pedido de informação. Atenciosamente,
Responsável pela Resposta	Assistente Técnico-Administrativo
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Diretora de Administração e Logística
Prazo Limite para Recurso	12/02/2020

Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Governo e Política
Subcategoria do Pedido	Administração pública
Número de Perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
27/01/2020 07:57	Pedido Registrado para para o Órgão ME - Ministério da Economia	SOLICITANTE
31/01/2020 11:23	Pedido Respondido	ME - Ministério da Economia

Dados do Pedido

Protocolo	03006001823202042
Solicitante	Leandro Teles de Oliveira
Data de Abertura	03/02/2020 12:50
Orgão Superior Destinatário	ME - Ministério da Economia
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	27/02/2020
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Solicita cópia de avaliação realizada em parceria com Banco Mundial e OCDE (item 5 do estudo preliminar que subsidia o Edital de Pregão Eletrônico n. 08/2019)
Detalhamento	Prezado(a) O item 5 do estudo preliminar que subsidia o Edital de Pregão Eletrônico n. 08/2019, do Ministério da Economia, conforme item 2.1 do termo de referência do referido edital, faz referência, nos termos abaixo, a uma ampla avaliação das melhores práticas internacionais em qualificação profissional: Conforme detalhado anteriormente, políticas públicas anteriores de qualificação profissional não atingiram os resultados esperados em termos de empregabilidade. Assim, o ponto central da nova política prevê modelos como o CIS, que consigam alinhar os incentivos aos atores privados e com isso atingir o impacto esperado. Para tal, a SPPE realizou, em Parceira com o Banco Mundial e OCDE, ampla avaliação das melhores práticas internacionais em qualificação profissional chegando à conclusão de inserir como mecanismo central da nova estratégia a utilização de contratualização por resultados- via CIS- como já ocorre em países como o Reino Unido, Estados Unidos, Israel, Bélgica e muitos outros. Nesse sentido, solicito cópia da referida avaliação e do contrato/convênio que normatizou e possibilitou a referida parceria com o Banco Mundial e OCDE. Desde já agradeço pelo atendimento da demanda. Atenciosamente, Leandro Teles

Dados da Resposta

Data de Resposta	17/02/2020 10:44
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Senhor(a), O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato. Trata-se de questionamento recebido via Sistema de Informação do Cidadão, em que busca-se saber mais informações sobre a Parceria com o Banco Mundial e a OCDE. Inicialmente, informo que não há, no âmbito da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, deste Ministério da Economia, um acordo formal firmado com a OCDE. Entretanto, no dia 11 de junho, foi feito o Seminário Emprega Mais: Novas perspectivas de desenvolvimento do capital humano para a produtividade e o emprego. O evento abordou os seguintes temas: Perspectivas de Políticas Públicas de Qualificação Profissional; Alinhamento Oferta e Demanda na Qualificação Profissional; e Instrumentos inovadores: Contratos de Impacto Social, Vouchers Empresariais e Softskills. O evento foi organizado em parceria com o Governo Federal, OCDE e Banco Mundial Mais informações sobre o evento podem ser acessadas através do seguinte link: http://www.economia.gov.br/eventos/2019/seminario-emprega-mais ou https://www.youtube.com/watch?v=qv7K4H72Iao . Além disso, a OCDE já havia feito uma parceria com o Governo Federal, ao analisar as políticas de qualificação do governo federal. Segue o link: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/getting-skills-right_25206125 Atenciosamente,
Responsável pela Resposta	Coordenação-Geral de Projetos da Subsecretaria de Capital Humano
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Secretário de Políticas Públicas de Emprego
Prazo Limite para Recurso	27/02/2020

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido	Governo e Política
Subcategoria do Pedido	Administração pública
Número de Perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
03/02/2020 12:50	Pedido Registrado para para o Órgão ME - Ministério da Economia	SOLICITANTE
17/02/2020 10:44	Pedido Respondido	ME - Ministério da Economia

Dados do Pedido

Protocolo	03006004265202077
Solicitante	Leandro Teles de Oliveira
Data de Abertura	12/03/2020 14:33
Orgão Superior Destinatário	ME - Ministério da Economia
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	01/04/2020
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Solicita cópia do Processo n. 19968100062201939 e informações sobre adiamento do Pregão Eletrônico n. 00008/2019 (UASG 170607)
Detalhamento	Prezado(a), Solicito cópia do Processo n. 19968100062201939, referente ao Edital de Pregão Eletrônico n. 00008/2019 (UASG 170607), do Ministério da Economia, Diretoria de Administração e Logística. Solicito ainda que sejam informadas as causas de adiamento do referido pregão eletrônico, conforme evento lançado no sitio http://www.comprasnet.gov.br/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_HistoricoEventos.asp?coduasg=170607&modprp=5&numprp=000082019, em 1/11/2019. Desde já agradeço pelo atendimento da demanda.

Dados da Resposta

Data de Resposta	20/03/2020 08:54
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	Senhor, O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato. Em atenção à sua solicitação, informamos que o Pregão foi suspenso por solicitação da área técnica para ajustes no Termo de Referência. Para acessar a íntegra do Processo Administrativo nº 19968.100062/2019-39, favor acessar a URL abaixo e inserir o número do processo. https://sei.fazenda.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0 Atenciosamente,
Responsável pela Resposta	Coordenação-Geral de Licitações e Contratos
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Diretora de Administração e Logística
Prazo Limite para Recurso	01/04/2020

Classificação do Pedido	
Categoria do Pedido	Governo e Política
Subcategoria do Pedido	Administração pública
Número de Perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
12/03/2020 14:33	Pedido Registrado para para o Orgão ME - Ministério da Economia	SOLICITANTE
20/03/2020 08:54	Pedido Respondido	ME - Ministério da Economia

Dados do Pedido	
Protocolo	03006010847202092
Solicitante	Leandro Teles de Oliveira
Data de Abertura	16/06/2020 23:40
Orgão Superior Destinatário	ME - Ministério da Economia
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	07/07/2020
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Solicita acesso a resultado da consulta pública iniciada por meio do AVISO DE CONSULTA PÚBLICA SPPE/SEPEC/ME Nº 1/2019, publicado no DOU n. 146, Seção 3, p. 40.
Detalhamento	Prezado(a), Solicito o fornecimento de cópia das contribuições apresentadas pela sociedade no âmbito da consulta pública para apresentação de contribuições da sociedade em relação a proposta de edital para contratação de impacto social, de instituição privada para promoção de empregabilidade de jovens vulneráveis, conforme AVISO DE CONSULTA PÚBLICA SPPE/SEPEC/ME Nº 1/2019, publicado no DOU n. 146, Seção 3, p. 40. Desde já agradeço pelo atendimento da demanda. Atenciosamente, Leandro Teles

Dados da Resposta

Data de Resposta	07/07/2020 15:25
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	

Senhor(a),

O Serviço de Informações ao Cidadão do Ministério da Economia agradece o seu contato.

Em atenção à sua solicitação, seguem as contribuições apresentadas pela sociedade no âmbito da consulta pública referente ao edital para contratação de impacto social para promoção de empregabilidade de jovens vulneráveis, conforme AVISO DE CONSULTA PÚBLICA SPPE/SEPEC/ME Nº 1/2019, publicado no DOU n. 146, Seção 3, p. 40.

As instituições que apresentaram as suas contribuições sobre a Consulta Pública em supra foram:

IOS- INSTITUTO DA OPORTUNIDADE SOCIAL

SITAWI Finanças do Bem

Galpão Aolauso/ Instituto Stimulu Brasil

Fundação Projeto Pescar

Atenciosamente,

Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)

Ministério da Economia

Responsável pela Resposta	Coordenação-Geral de Operação/SUCAP/SPPE/SEPEC
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Chefe de Gabinete da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
Prazo Limite para Recurso	17/07/2020

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido	Governo e Política
Subcategoria do Pedido	Administração pública
Número de Perguntas	1

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
16/06/2020 23:40	Pedido Registrado para para o Órgão ME - Ministério da Economia	SOLICITANTE
07/07/2020 15:25	Pedido Respondido	ME - Ministério da Economia