

Produto 2

Relatório contendo o monitoramento das atividades de desenvolvimento institucional da Enimpecto

Julho/2021

Contrato 2020/000135 PNUD - TR SDIC-SIN PMO da Enimpecto.

Consultor: Aron Belinky

Sumário

Apresentação.....	3
Resumo executivo.....	4
Capítulo 1: Fundamentos do SIMPACTO: bases para excelência da capacidade técnica, operacional, administrativa e institucional do sistema a ser criado.....	5
2.1- apresentação e identidade do SIMPACTO.....	5
2.2 - As organizações privadas na concepção e governança do SIMPACTO	10
2.3 - Perspectiva estratégica.....	11
Capítulo 2- Experiências inspiradoras: estudo de programas e políticas públicas que podem se conectar com o SIMPACTO.....	13
Capítulo 3- Uma visão substantiva do SIMPACTO: recomendações concretas de atividades para o sistema a ser criado.	26
Capítulo 4- O que precisa ser feito: próximos passos para otimização dos serviços administrativos visando a constituição do SIMPACTO	29

Apresentação

Este relatório é o segundo produto do Contrato 2020/000135 PNUD - TR SDIC-SIN PMO da Enimpecto. Conforme estabelecido, o trabalho foi desenvolvido seguindo as orientações da equipe técnica do Ministério da Economia designada, da SDIC-SIN - GAB

Neste produto, é apresentada uma proposta para avanço no consenso sobre aspectos essenciais de um futuro Sistema Nacional de Negócios e Investimentos de Impacto – SIMPACTO, incluindo o delineamento inicial dos aspectos substantivos essenciais desse sistema, tais como sua institucionalidade, arcabouço legal, estrutura organizacional, afiliação, governança e financiamento. Este produto atende a uma necessidade identificada pela Estratégia Nacional de Negócios e Investimentos de Impacto – ENIMPACTO, e foi desenvolvido de maio a julho de 2021, no âmbito do Grupo de Lideranças dessa estratégia nacional. Reflete as discussões realizadas nesse grupo, e tem como base também os processos de consulta e cocriação realizados em 2020, juntamente com as pesquisas realizadas pela consultoria contratada especialmente para este fim.

O autor agradece a colaboração de todos os participantes dos debates e consultas que embasaram este estudo e, especialmente, a Sergio Luiz de Cerqueira Silva, que o auxiliou diretamente na sua produção. Espera-se que este documento sirva como apoio para prosseguimento no processo de criação do arranjo institucional desejado, sendo debatido e aperfeiçoado pelos parceiros e demais partes interessadas.

Resumo executivo

- Este documento sintetiza as pesquisas realizadas pela Consultoria e as discussões realizadas com os líderes dos Grupos de Trabalho da Enimpecto entre maio e julho de 2021;
- Buscou-se avançar na tangibilização do futuro Simpecto e oferecer material de apoio para novas rodadas de discussões com um público mais amplo, para as oficinas a serem realizadas com apoio da ENAP e, ainda, como suporte para as atividades da consultoria de comunicação;
- O SIMPACTO será resultado de uma articulação dos três níveis de governo num momento em que surgem, no mundo inteiro, planos e propostas de conversão da economia para um sistema mais sustentável social e ambientalmente;
- A razão de ser do SIMPACTO será melhorar o ecossistema de impacto nos três níveis federativos com vistas a um desenvolvimento mais justo, equitativo e regenerativo;
- Sua missão será apoiar o desenvolvimento do ecossistema de negócios e investimentos de impacto no Brasil nos três níveis federativos;
- O SIMPACTO surge como expressão da ENIMPACTO articulada nos três níveis federativos, como um sistema formado por entidades públicas e privadas que se comunicam e coordenam ações sinérgicas de promoção do ecossistema de impacto em todo o território nacional;
- Espera-se que, até 2027, o Simpecto tenha existência plena, com recursos orçamentários, e, também, uma robusta plataforma digital para integração, comunicação e realização de seus objetivos;
- O SIMPACTO precisará atuar de forma pragmática e abrangente: oferecer propostas de ação práticas e concretas para os atores envolvidos, tendo como norte a efetiva implementação de negócios e investimentos que – em sintonia com os pressupostos da geração de impacto social e ambiental positivos – ajudem a solucionar as demandas reais e atuais da sociedade. Nesse sentido, o SIMPACTO não pode limitar sua atuação a nichos específicos, compostos apenas pelos “tipos ideais” de negócios e investimentos de impacto, mas com uma concepção mais ampla, abrangendo toda a Economia Social e Economia de Impacto;
- O documento traz as experiências de criação e funcionamento de três sistemas nacionais que podem servir de inspiração para a estruturação do SIMPACTO: o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), o SEBRAE e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Do primeiro vemos afinidades principalmente pela perspectiva regulatória, do segundo pela organizacional e do terceiro pelas perspectivas da governança e financiamento;
- A consolidação da institucionalidade do SIMPACTO é esperada por meio da determinação legal de sua existência e da constituição de uma estrutura própria – organização e recursos – em nível federal;
- Em nível subnacional, legislações estaduais e municipais aderentes ao arcabouço federal serão importantes para constituição e sintonia da rede representada pelo SIMPACTO;
- O financiamento deverá ser composto por recursos dos três níveis de governo; nas próximas etapas do projeto, especificamente, será estudado o funcionamento das transferências fundo-a-fundo como modelo de co-financiamento entre as três esferas de governo.
- Também na pauta de discussões dos próximos meses, analisaremos a ideia de realização de uma conferência nacional de negócios e investimentos de impacto – precedida por um ciclo de conferências estaduais e municipais – como caminho para a construção do SIMPACTO.

Capítulo 1: Fundamentos do SIMPACTO: bases para excelência da capacidade técnica, operacional, administrativa e institucional do sistema a ser criado.

Um passo essencial na construção de uma visão substantiva do Simpacto é o estabelecimento de um claro consenso sobre aspectos fundamentais desse sistema. Com essa finalidade, o Grupo de Lideranças e este Consultor trabalharam na identificação desses aspectos e na elaboração de um documento apresentando os fundamentos idealizados para esse futuro sistema nacional. O resultado, transcrito neste capítulo, foi apresentado e aprovado pelo Comitê da ENIMPACTO em sua 13ª Reunião, dia 17/06/2021.

Estes fundamentos servirão agora como referência para a proposição concreta de uma visão substantiva do Simpacto, e como lente para análise de experiências e sugestões que possam inspirar a construção do sistema nacional desejado. Servirão também como meio para compartilhamento dessa visão e para mais amplas consultas e discussões com as partes interessadas.

2.1- apresentação e identidade do SIMPACTO

O Sistema Nacional de Negócios e Investimentos de Impacto (SIMPACTO, em processo de construção) deverá ser um instrumento de articulação dos três níveis federativos do poder público que, em cooperação também com atores privados, visará promover a dinamização dos negócios e investimentos de impacto no Brasil.

A proposta de criação do SIMPACTO surge em um período em que convergem duas tendências que marcarão as próximas décadas, no Brasil e no mundo. Por um lado, a crescente percepção de que negócios e investimentos precisam ser reconfigurados, rumo a uma economia próspera e geradora de impactos positivos para a sociedade e o meio ambiente. Por outro, a pandemia de Covid-19, que vem agravando históricas fragilidades da sociedade brasileira e traz a necessidade de urgente implementação de medidas capazes de revitalizar a economia e, simultaneamente, combater as carências, reduzir as desigualdades e criar oportunidades de renda, qualidade de vida e real desenvolvimento para o país e sua população.

No Brasil e em todo o mundo, atores e instituições de diversificado perfil e grande relevância têm se manifestado nesse sentido, deixando evidente que esta não é uma percepção passageira, mas uma tendência real e já em implementação. Nesse contexto, têm sido reconhecido o essencial papel da cooperação entre o poder público e a iniciativa privada, o primeiro promovendo as condições institucionais e macroeconômicas favoráveis ao desenvolvimento de tais atividades, e a segunda

mobilizando recursos e capacidades criativas para o estabelecimento de atividades produtivas destinadas a satisfazer as necessidades e carências do país.

Em perspectiva internacional há alguns anos está se formando um consenso em torno de uma nova economia, mais sustentável, mais igualitária e mais equilibrada em termos de responsabilidade do setor público e privado pelo provimento de bens e serviços para atendimento das necessidades sociais. É também consenso que a pandemia de Covid-19 acelerou fortemente a formação dessa consciência global.

São inúmeras iniciativas neste sentido, dentre as quais algumas podem ser destacadas para demonstrar a amplitude deste novo consenso. Uma das mais amplas propostas (e, por isso, mais claras) é a Imperative 21, uma rede global de mais 70.000 empresas e organizações que atingem cerca de USD 6,6 trilhões em receitas.

**“IMPERATIVOS PARA A MUDANÇA DO SISTEMA ECONÔMICO
DESIGN PARA INTERDEPENDÊNCIA**

- *Reconhecer a interdependência de pessoas, planeta e economias saudáveis;*
- *Equilibrar as relações entre o setor privado, governo e sociedade civil;*
- *Garantir que todos tenham acesso a mercados livres e justos.*

INVESTIR EM JUSTIÇA SOCIAL

- *Remover a desigualdade estrutural;*
- *Garantir que a liderança e a propriedade sejam mais inclusivas e o investimento mais acessível;*
- *Usar tecnologia para promover ideais democráticos e direitos humanos;*
- *Promova mais voz, poder e oportunidade para aqueles atualmente marginalizados.*

DIRECIONAR OS NEGÓCIOS PARA OS STAKEHOLDERS

- *Medir o sucesso com base em métricas comuns confiáveis de criação de valor sustentável para todas as partes interessadas;*
- *Criar incentivos que recompensem negócios e investimentos criando valor social e ambiental;*
- *Melhorar os padrões de dever fiduciário.”¹*

Preceitos semelhantes foram preconizados pelo Vaticano no que ficou conhecido como “Economia de Francisco”, evento que reuniu jovens empresários e economistas de todo o mundo em novembro de 2020, para apresentar uma proposta de uma economia mais ética, justa e sustentável. Entre os 12 pontos aprovados, destacam-se:

- *“as empresas e os bancos, especialmente os grandes e globalizados, introduzam um comitê ético independente em sua governança com veto em matéria de meio ambiente, justiça e impacto sobre os mais pobres;*

¹ Imperative 21 “**Imperatives for Economic System Change**” disponível em <https://www.imperative21.co/reset/> consultado em 14/06/2021; tradução nossa.

- *as instituições nacionais e internacionais prevejam prêmios em apoio aos empresários inovadores no âmbito da sustentabilidade ambiental, social, espiritual e, não menos importante, gerencial, porque somente revendo a gestão das pessoas dentro das empresas será possível uma sustentabilidade global da economia;*
- *os Estados, as grandes empresas e as instituições internacionais cuidem de uma educação de qualidade para cada menina e menino do mundo, pois o capital humano é o primeiro capital de todo humanismo;*
- *as organizações econômicas e as instituições civis não se deem paz enquanto as trabalhadoras não tiverem as mesmas oportunidades dos trabalhadores, porque empresas e locais de trabalho sem uma presença adequada do talento feminino não são lugares plena e autenticamente humanos e felizes.”²*

Outra organização que tem defendido uma grande mudança estrutural em favor da sustentabilidade socioambiental é o Fórum Econômico Mundial, que já era um dos grandes impulsionadores da Agenda 2030 e de seus ODS 2030, e que vê agora, na recuperação da pandemia de Covid-19, a necessidade urgente de mudar o padrão de desenvolvimento. Na verdade, veem *“que entramos em uma janela de oportunidade única para moldar a recuperação, esta iniciativa (Great Reset) oferecerá percepções para ajudar a informar todos aqueles que determinam o estado futuro das relações globais, a direção das economias nacionais, as prioridades das sociedades, a natureza dos modelos de negócios e a gestão de um bem comum global”³.*

Há ainda a carta “Sustentabilidade como o novo padrão de investimento da BlackRock”, enviada pelo maior administrador de recursos do mundo aos seus clientes no final de 2020, que diz *“portfólios resilientes e bem construídos são essenciais para alcançar os objetivos de investimento de longo prazo. Nossa convicção de investimento é que portfólios integrados com a sustentabilidade podem proporcionar melhores retornos ajustados ao risco para os investidores⁴.*

Finalmente, a OCDE, também preocupada com a recuperação das economias pós-pandemia, publicou no documento *Going for Growth 2021*, recomendações de políticas baseadas em três pilares:

- *“Construindo resiliência e sustentabilidade: as políticas estruturais podem melhorar a primeira linha de defesa contra choques (redes de saúde e segurança social, infraestrutura crítica), melhorar a governança pública e fortalecer os incentivos das empresas para melhor levar em conta as considerações de sustentabilidade de longo prazo.*

² **Economy of Francesco – final statement & common commitment**” 21/11/2020, disponível em <https://francescoeconomy.org/final-statement-and-common-commitment-pt/> consultado em 14/06/2021.

³ World Economic Forum – Great Reset Website (tradução nossa) - <https://www.weforum.org/great-reset> consultado em 14/06/2021.

⁴ <https://www.blackrock.com/br/blackrock-client-letter> consultado em 14/06/2021.

- *Facilitar a realocação e impulsionar o crescimento da produtividade. Orientando o crescimento de uma forma mais durável e resiliente e a direção inclusiva requer ação política estrutural para aumentar a mobilidade e o apoio da mão de obra empresas se tornando mais dinâmicas, inovadoras e mais verdes.*
- *Apoiar as pessoas durante as transições. As políticas devem garantir que as pessoas não sejam deixadas para trás na transição, de modo que a realocação seja socialmente produtiva e crie resiliência. Isto exige investimentos em habilidades, treinamento e, de maneira mais geral, facilitando o acesso a empregos de qualidade – particularmente entre grupos vulneráveis - e redes de segurança social de base ampla que fornecem renda complementar durante a transição e incentivar a aprendizagem e o acesso ao trabalho.*
- *Finalmente, a cooperação internacional - abrangendo cuidados de saúde, mudanças climáticas, comércio e tributação de empresas multinacionais - podem aumentar a eficácia das políticas domésticas e apoiar a mudança para globalização mais sustentável, resiliente e equitativa.”⁵*

Como dito, estas são apenas algumas das iniciativas que preconizam mudanças na economia global em direção de negócios sustentáveis e socialmente responsáveis, que são aqui mencionadas como evidências em favor da tempestividade e relevância de se avançar no fortalecimento de políticas públicas como a proposta neste documento.

Mesmo sendo ainda uma modalidade econômica nascente, os negócios e investimentos de impacto – entendidos como empreendimentos que têm como objetivo gerar, de forma sustentável, impacto socioambiental positivo e retorno financeiro ou econômico – se apresentam como um recurso de grande valor para a rápida e ampla expansão do tipo de economia necessário nessa conjuntura.

A criação do SIMPACTO é, assim, um passo concreto e necessário para o fortalecimento e dinamização da economia brasileira nesse novo contexto.

⁵ OCDE “**Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery**” cap. 1 “Structural policies to deliver a stronger, more resilient, equitable and sustainable COVID-19 recovery”, p. 15, disponível em <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/92b58feb-en/index.html?itemId=/content/component/92b58feb-en> consultado em 14/06/2021.

O que é o SIMPACTO – Sistema Nacional de Negócios e Investimentos de Impacto

Razão de ser:

Contribuir para o desenvolvimento nacional justo, equitativo e regenerativo, por meio da dinamização dos negócios e investimentos de impacto, promovendo a integração de políticas públicas e de práticas de gestão nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Missão:

Estabelecer um espaço de conexão e sintonia entre os três níveis federativos para apoiar no desenvolvimento do ecossistema de negócios e investimentos de impacto no Brasil, promovendo a melhoria do macroambiente institucional e normativo, o acesso a informações e recursos, bem como os relacionamentos necessários a essas finalidades.

Natureza:

- O SIMPACTO surge como expressão de uma política pública específica, a ENIMPACTO, voltada à razão de ser e à missão que o orientam. Consiste em um sistema formado por entidades da administração pública, das três esferas federativas, e, também, por entidades do setor privado, com e sem fins lucrativos.
- Deve facilitar a adesão de órgãos da administração pública e de organizações privadas e se organizar de forma descentralizada, de modo que o poder de ação resida principalmente nos integrantes do sistema. As funções de coordenação e operação do sistema devem ser tão leves e custo-efetivas quanto possível.
- Deve buscar abrangência em todo território nacional, abrigando sempre a mais ampla diversidade regional.
- Espera-se que, até 2027, o Simpacto tenha existência plena, com recursos orçamentários, e, também, uma robusta plataforma digital para integração, comunicação e realização de seus objetivos.

Frentes de atuação:

- Governança: promover a tomada de decisão democrática entre os três níveis federativos, de forma cooperativa e colaborativa, e com espaços relevantes para participação de organizações privadas, com e sem fins lucrativos.
- Cooperação: aumentar a sinergia das ações nos três níveis federativos.
- Articulação: identificar atores do ecossistema e promover conexões entre eles.
- Informação: reunir, organizar e viabilizar o acesso a documentos e atores.
- Financiamento: promover coinvestimento entre os níveis federativos na promoção de ações de fomento, e também, o estabelecimento de parcerias público-privadas.
- Fomento: identificar fontes de recursos públicos e privados, e facilitar o acesso a elas.
- Promoção: realizar atividades e oferecer serviços que mobilizem seus públicos e, também, apoiem os órgãos da administração pública.
- Advocacy: contribuir para o aperfeiçoamento do quadro regulatório dos negócios e investimentos de impacto e, também, inserir o tema nas pautas regulatórias pertinentes.

Governança e afiliação:

- A estrutura de governança nacional deve incluir, além da estratégia nacional, órgãos representativos das estratégias subnacionais voltadas à promoção dos negócios e investimentos de impacto.
- Comitês de representatividade regional ou setorial poderão ser criados, ampliando o espaço para participação de integrantes da base do sistema, sem inflar a estrutura de governança nacional.
- Respeitadas as peculiaridades de cada caso, espera-se que, idealmente, as instâncias subnacionais do SIMPACTO tenham arranjos de governança e estrutura organizacional tão análogos quanto possível, facilitando a integração e sintonia do sistema.
- A estrutura inicial de governança do SIMPACTO será estabelecida por meio de um processo inclusivo, com participação de organizações representativas do ecossistema e que virão a integrá-lo. Uma vez estabelecido o SIMPACTO, caberá às organizações que o compõe ajustar a estrutura de governança, se e como seja necessário.
- Durante o processo de criação do SIMPACTO, em caráter transitório, cabe à Secretaria de Inovação e Transformação Digital do Ministério da Economia, que exerce a Secretaria Executiva da Enimpecto, a função de coordenação do Sistema.
- Da mesma forma, o Comitê Executivo da Enimpecto, formado pela sua Secretaria Executiva e pelas lideranças dos seus Grupos de Trabalho – que incluem órgãos públicos e organizações do setor privado – atuará como órgão de orientação do SIMPACTO.
- Em qualquer hipótese, mesmo na ocorrência de mudanças na atribuição de responsabilidades dos órgãos mencionados acima, as funções de coordenação e orientação do SIMPACTO deverão ser exercidas por entidades a quem os integrantes do Sistema deleguem esse papel, sejam elas existentes ou criadas especificamente para esse fim.

2.2 - As organizações privadas na concepção e governança do SIMPACTO

Considerando que o SIMPACTO é concebido como uma instância no âmbito do Poder Público, mas com essencial participação de organizações da sociedade civil e do setor privado, com e sem fins lucrativos, entende-se importante o estabelecimento de um claro consenso sobre o papel dessas organizações no Sistema e em sua governança.

Papel:

- No âmbito do SIMPACTO a sociedade civil e as organizações privadas são parceiras na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.
- Espera-se que – enquanto atoras presentes no campo/território e promotoras das causas sociais e ambientais focalizadas pelos negócios e investimentos de impacto – as organizações privadas e da sociedade civil tenham clara visão das demandas e dificuldades “da ponta” e, assim, ajudem a pautar e configurar as políticas públicas.
- Essa capacidade é possivelmente reforçada na medida em que algumas dessas organizações estejam diretamente envolvidas na implementação/operação dessas políticas públicas.
- Adicionalmente, espera-se que o engajamento das organizações da sociedade civil presentes no território traga legitimidade e contexto para a implantação do SIMPACTO, em cada localidade.

Governança:

- Entende-se que o SIMPACTO é uma iniciativa criada no âmbito do poder público e voltada à formulação e implementação de políticas públicas. Sua governança, assim, tem como cerne os órgãos públicos que o integram.
- Ao mesmo tempo, entende-se que as organizações privadas e da sociedade civil são essenciais para o cumprimento da missão do SIMPACTO e, nesse sentido, é necessário e desejável que estejam presentes na sua governança.
- Consequentemente, o sistema de governança do SIMPACTO deverá ser construído de modo que haja espaço para efetiva participação das organizações privadas e da sociedade civil, tendo como pressuposto a natureza pública desse sistema e dos objetivos para os quais foi criado.
- Nesse processo, deve-se levar em conta que a governança incorpora, além das boas práticas políticas e administrativas, a participação cidadã e a relação entre as três esferas do poder público, vinculando o desenvolvimento social à participação democrática, estabelecendo um processo contínuo de cooperação e de acomodamento entre diversos interesses.
- Nesse mesmo sentido, deve-se reconhecer que a construção de consensos não implica na ausência de conflitos, visto que, em regimes democráticos, estes são legítimos e respeitados.
- Como pressuposto para a superação de conflitos, a governança do SIMPACTO tomará como premissa que as suas discussões devem ter como foco os interesses coletivos e a melhor forma de alcançá-los.

2.3 - Perspectiva estratégica

Nas reflexões com vistas à criação do SIMPACTO foram discutidas possíveis implicações que poderiam ter sobre ele alguns dilemas estratégicos identificados no âmbito da ENIMPACTO. São eles:

1. *Escopo: focar nos negócios de impacto (nicho) ou no impacto dos negócios (“economia de impacto”)?*
2. *Ambição: fomentar negócios com características específicas ou “mexer o ponteiro” do mainstream?*
3. *Finalidade: aumentar os investimentos e fortalecer o campo dos negócios de impacto são finalidades em si mesmas? Ou são meios para atender a certas demandas da sociedade brasileira? Que demandas?*
4. *Trata-se de criar o campo/aprimorar o conceito, ou de fortalecê-los, pelo atendimento às demandas presentes?*

A discussão destes dilemas no contexto do SIMPACTO resultou na seguinte perspectiva estratégica:

- Um aspecto comum aos dilemas discutidos foi a oposição entre um posicionamento mais “**pragmático**” (entendimento de que gerar impacto socioambiental positivo é um atributo potencial de qualquer negócio) *versus* um posicionamento mais “**ativista**” (intenção de constituir/aprimorar um novo campo, de criar um novo tipo de empresa e investimento). No contexto do SIMPACTO, entende-se que há uma necessidade de convivência entre os dois posicionamentos. Entende-se, também, que há um potencial de sinergia entre eles.

- Pela sua natureza e ambição, o SIMPACTO precisa atuar de forma pragmática e abrangente: a criação de um sistema nacional na escala aqui idealizada só se justifica na medida em que este ambicione atingir grande número de atores e movimentar volumes expressivos de recursos.
- Assim, cabe ao SIMPACTO oferecer propostas de ação práticas e concretas para os atores envolvidos, tendo como norte a efetiva implementação de negócios e investimentos que – em sintonia com os pressupostos da geração de impacto social e ambiental positivos – ajudem a solucionar as demandas reais e atuais da sociedade. Nesse sentido, o SIMPACTO não pode limitar sua atuação a nichos específicos, compostos apenas pelos “tipos ideais” de negócios e investimentos de impacto.
- No entanto, ao ganhar escala e relevância na sociedade e junto aos empreendedores e tomadores de decisão na gestão pública, o SIMPACTO criará oportunidades para disseminação dos conceitos e propostas ideais dos negócios e investimentos de impacto. Nesse mesmo processo, também incentivará a experimentação rumo a esses modelos ideais por atores que, de outra forma, talvez nem tivessem contato com tais propostas.
- No contexto da prática, nos diferentes territórios, esses dilemas não devem ser vistos como obstáculos, mas sim como desafios a serem superados por meio soluções concretas e criativas. O SIMPACTO, nesse sentido, pode ser visto como um movimento em prol da inovação empresarial sustentável, que, em parceria com o poder público e a sociedade civil, fomentará a criação de verdadeiros “laboratórios vivos” para concepção e experimentação de modelos de negócios mais sustentáveis e positivos para a sociedade e o meio ambiente.
- Um benefício adicional criado por esse processo será a oportunidade de disseminação da agenda de impacto junto a outras políticas públicas e órgãos públicos no território, com oportunidade de apoio às suas respectivas atividades-fim, por meio da inclusão de critérios de impacto em políticas públicas locais.
- **Um cuidado essencial para que esse processo positivo de fato ocorra** é que o SIMPACTO seja capaz de, simultaneamente, manter a consistência conceitual e a fidelidade ao seu propósito (um entendimento claro do que se pode idealmente considerar como um negócio de impacto) e, ao mesmo tempo, reconhecer e acolher negócios que, mesmo não se encaixando nesse tipo ideal, mostrem diferenciais relevantes quanto ao impacto positivo que geram em suas atividades, em comparação com negócios tradicionais de seu setor

Capítulo 2- Experiências inspiradoras: estudo de programas e políticas públicas que podem se conectar com o SIMPACTO.

A criação do SIMPACTO tem como objetivo, em última instância, nacionalizar uma política de estímulo aos negócios de impacto, hoje restrita à esfera federal e materializada na ENIMPACTO.

A organização de políticas na forma de sistemas nacionais foi abordada no primeiro Relatório desta Consultoria:

“A forma mais complexa de atuação das três esferas de governo em determinadas políticas é a organização de “sistemas” em que os três níveis assumem responsabilidades e destinam recursos próprios, além de receberem, das esferas superiores, recursos na forma de pagamentos por serviços realizados, como é o caso do SUS.

Este sistema torna mais clara e transparente a forma de financiamento e reduz o conflito federativo e evita a sobreposição de tarefas.

Esta forma de organização exige uma complexa institucionalização e negociação entre os três níveis de governo que renunciam a prerrogativas constitucionais de livre alocação de recursos em troca de uma divisão de tarefas mais clara e que eleva a eficiência e a eficácia das ações, além de um aumento nos recursos disponíveis para os estados e municípios.”⁶

Nesta fase da Consultoria buscamos identificar experiências que possam ajudar nas definições dos parâmetros que elevem a eficiência e eficácia da política que se pretende implantar.

A definição de “Sistema” em políticas públicas está associada a uma rede complexa de agentes públicos e, muitas vezes, também privados, na prestação de serviços e/ou utilização de recursos públicos. Três experiências – duas no âmbito público e outra privada – foram identificadas como exemplos que apresentam semelhanças com o que as lideranças dos grupos temáticos da ENIMPACTO mencionam como características desejadas do SIMPACTO.

A primeira delas é o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Nossos olhos se voltam para o SNCTI pelo foco na sua institucionalidade.

Outra experiência que analisamos foi o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de dois pontos de vista: governança e a forma de distribuição de recursos, pelo mecanismo Fundo a Fundo, que tem se mostrado eficiente.

Finalmente, analisamos a experiência representada pelo SEBRAE, uma instituição de direito privado, mas que nos serve de exemplo do ponto de vista operativo.

⁶ **Relatório 1 Mapeamento dos Processos e Projetos da Enimpecto** Contrato 2020/000135 PNUD - TR SDIC-SIN PMO da Enimpecto. Consultor: Aron Belinky, março/2021.

Cada uma destas experiências nos traz um aspecto que deve ser observado na construção do SIMPACTO. Do SNCTI julgamos útil observar sua institucionalidade. Como ponderamos abaixo, a constituição do SIMPACTO não demandará uma institucionalidade tão complexa quanto a do SNCTI, porém há questões resolvidas na legislação que o criou e regulamentou que devem ser objeto da atenção na ocasião de fazer o mesmo com o SIMPACTO.

Em relação ao SUAS nosso foco será o de governança e de financiamento e, como veremos, estas duas questões estão intrincadas sendo impossível separá-las.

Já sobre o SEBRAE, uma instituição privada, nosso foco é no aspecto operativo. Sua organização e divisão de tarefas entre o SEBRAE nacional e as unidades estaduais oferece uma “receita” para obter uma sinergia e eficiência no uso de recursos que pode servir de exemplo na estruturação do SIMPACTO.

a. SNCTI (olhar regulatório)

i. Finalidade

O SNCTI se constitui num conjunto de instituições públicas e privadas de pesquisas científicas e tecnológicas, puras e aplicadas, órgãos de fomento e financiamento, ministérios e secretarias de Ciência e Tecnologia e comissões permanentes da Câmara e do Senado envolvidas com o tema da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Ao contrário de outros sistemas – como o SUS e o SUAS que executam políticas públicas caracterizadas pela prestação de serviços e, por isso, dispõem de estruturas diretivas que se responsabilizam pela alocação de recursos federais, estaduais e municipais e um complexo sistema de repartição de recursos fundo a fundo ou por convênio ou, ainda, por prestação de serviços – o SNCTI não tem um caráter de prestação de serviços públicos. Por esta razão, não dispõe de estruturas robustas para a alocação de recursos de maneira centralizada.

Desta forma, o SNCTI não se constitui na forma de uma instituição como o SUS e o SUAS, mas como um sistema no sentido mais amplo, agora “oficializado” pela Constituição e por leis próprias que o organizam com o objetivo de (i) regularizar seus agentes, que atuam de maneira independente, porém integrada, (ii) oferecer suporte legal às suas atividades e (iii) elevar sua eficiência ao permitir a integração dos seus recursos (inclusive, e principalmente, humanos) entre as esferas federal e estaduais, entre universidades e instituições de pesquisa e outros.

ii. Origem e antecedentes

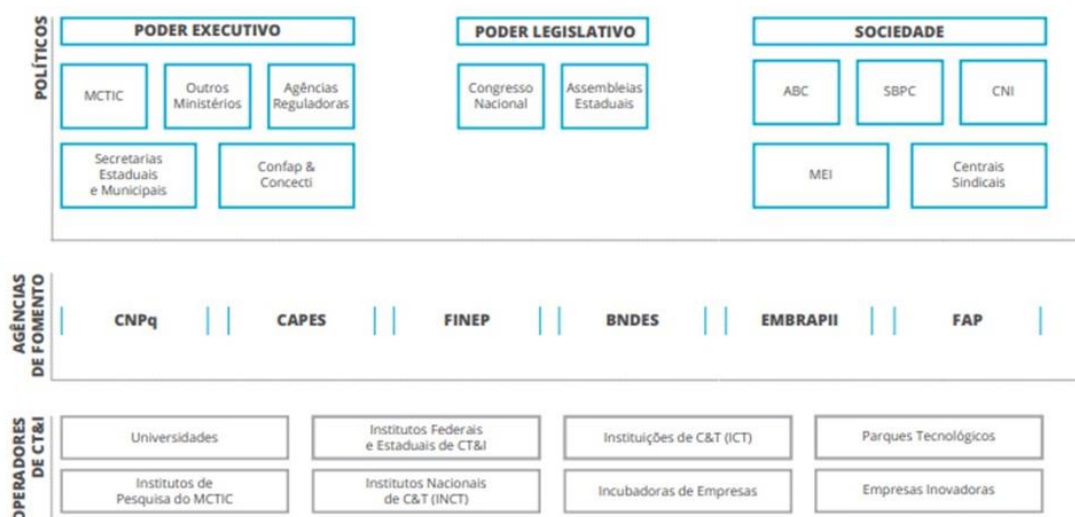
Não cabe fixar uma data para o surgimento do SNCTI. Na verdade, desde os primórdios da industrialização, o País começou a constituir um Sistema de Ciência Tecnologia e Inovação. O SNCTI se estruturou ao longo de décadas, sendo bastante recente sua institucionalização na forma de sistema, como se verá pouco adiante.

iii. Estrutura

A Coordenação do SNCTI está à cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). No entanto, as dimensões do Sistema e a sua abrangência nacional fazem com que a governança seja, de fato, descentralizada. Além do MCTI, interagem os ministérios da Economia, das Comunicações e da Educação, as agências reguladoras, órgãos de fomento, as Secretarias Estaduais de CT&I e uma miríade de órgãos e entidades de âmbito nacional ou estaduais.

Também no âmbito do Poder Legislativo o tema tem grande destaque. A Câmara dos Deputados conta com a Comissão Permanente de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) com finalidade de discutir e votar os projetos de leis apresentados. O Senado também possui uma Comissão Permanente dedicada ao tema: a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI)⁷.

SNCTI – Principais atores:



Fonte: Estratégia Nacional de C,T&I 2016 - 2022.

⁷ Para uma visão completa ver Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e de Comunicações “**Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – 2016 – 2022**” disponível em http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf consultado em 23/06/2021.

iv. Funcionamento

Por não executar um serviço público, o SNCTI não é um condutor de uma política pública de maneira centralizada. Assim, seu funcionamento é muito mais orientador e regulador. Este papel está descrito no item vi que trata das “lições” que podem ser oferecidas ao SIMPACTO.

v. Financiamento

O financiamento do SNCTI se origina tanto de recursos orçamentários públicos como de fontes privadas nacionais e estrangeiras.

Do lado público, o destaque são as agências de fomento federais e estaduais. Talvez com a exceção do Estado de São Paulo (cuja Constituição Estadual designa recursos vinculados à arrecadação do ICMS à FAPESP) e do BNDES (que também tem fonte pré-definida constitucionalmente – parcela dos recursos do FAT) a maioria das agências de fomento não dispõem de recursos vinculados.

Entidades de direito privado, como o SEBRAE, também atuam no SNCTI, além de universidades e fundações de pesquisa privadas, muitas vezes financiadas com recursos de entidades estrangeiras.

vi. Aprendizados para o Simpacto (tanto por semelhança, quanto por diferença)

Antes de analisar as semelhanças e possíveis lições que se podem tirar da criação e organização do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) é preciso ponderar que há grandes diferenças entre as políticas de ciência, tecnologia e inovação e a política de estímulos de negócios de impacto:

- Complexidade dos dois sistemas:
 - A política de ciência, tecnologia e inovações tem um grau de complexidade muito maior do que se vislumbra para a política de estímulo aos negócios de impacto;
- Existência de uma institucionalidade muito robusta, no caso de CT&I:
 - A política de Ciência, Tecnologia e Inovação tem já consolidada uma institucionalidade, entendida como legislação, um número significativo de instituições públicas e privadas envolvidas, participação de diversos ministérios e um volume significativo de recursos (ainda que insuficiente);
- Legitimidade política e econômica:
 - É inegável que a política de ciência, tecnologia e inovação tem dos agentes econômicos e políticos uma atenção que os negócios de impacto ainda estão longe de obter.

Estas ponderações são importantes para deixar claro que nossa perspectiva não é igualar o SIMPACTO e o SNCTI, mas apenas identificar aspectos em comum que possam ser úteis à arquitetura institucional do SIMPACTO. Em que pesem estas diferenças, há semelhanças que aproximam esses dois sistemas, principalmente o fato de que os ecossistemas de ambos são

constituídos por redes especializadas e com interação bastante flexível entre entes públicos e privados.

A experiência da criação do SNCTI pode nos ser útil por vários motivos:

- “DNA público”.
- Consolidação de legislação esparsa – o marco legal alterou nove leis, como veremos mais adiante.
- Uso de recursos públicos compartilhados.
- Caracterização de que instituições privadas podem ser agentes de uma política pública.

A menção ao “DNA público”, uma expressão que sintetiza parte dos fundamentos acordados, tem importância porque, também no SIMPACTO, estamos buscando construir uma política pública com participação também de instituições privadas. Por isto, é valioso um exemplo de institucionalidade relativo a uma política eminentemente pública, porém com a participação de uma ampla gama de organizações – empresas públicas e privadas, universidades públicas e privadas, secretarias estaduais de ciência e tecnologia, laboratórios de pesquisa, órgãos de fomento – que interagem e são reguladas por uma legislação comum.

É exatamente esse tipo de legislação que consideramos fundamental para a co-criação do SIMPACTO.

Em primeiro lugar, é importante notar que o SNCTI foi criado por meio de uma Emenda Constitucional (EC 85/2015):

Art. 2º O Capítulo IV do Título VIII da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 219-A e 219-B:

"Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei."

"Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades."

Não estamos sugerindo que o SIMPACTO seja objeto de uma Emenda Constitucional, um avanço institucional que o ecossistema de impacto ainda não tem capacidade de arregimentação de forças políticas para obter. Deve-se porém, ainda assim, trazer o exemplo de que é preciso prever um regime

semelhante ao que está previsto para o SNCTI (ver os trechos destacados em negrito) qualquer que seja o instrumento legal que dê vida ao SIMPACTO.

A estruturação institucional do SNCTI através da Lei 13.243/2016 incluiu alterações em nove leis:

- Lei de Inovação;
- Lei das Fundações de Apoio;
- Lei de Licitações;
- Regime Diferenciado de Contratações Públicas;
- Lei do Magistério Federal;
- Lei do Estrangeiro;
- Lei de Importações de Bens para Pesquisa;
- Lei de Isenções de Importações;
- Lei das Contratações Temporárias.

É necessário seguir o exemplo do SNCTI e identificar os dispositivos legais que hoje dificultam (ou poderiam facilitar) o relacionamento do ecossistema de impacto com o setor público e discutir uma forma de implementar estas mudanças. Vemos como questões críticas para o funcionamento dos negócios de impacto e que precisam ser objeto de uma legislação específica a exemplo do SNCTI:

- Definição sobre os participantes do ecossistema.
- Compras públicas.
- Compartilhamento de estruturas, inclusive RH.
- Transferências/financiamentos públicos.

Em resumo, ainda que não tenha a amplitude e importância econômica do SNCTI, o SIMPACTO deve se inspirar na sua constituição para encontrar um arcabouço legal que atenda suas necessidades e seja, ao mesmo tempo, plausível de implementação em âmbito nacional pelos três níveis de Governo.

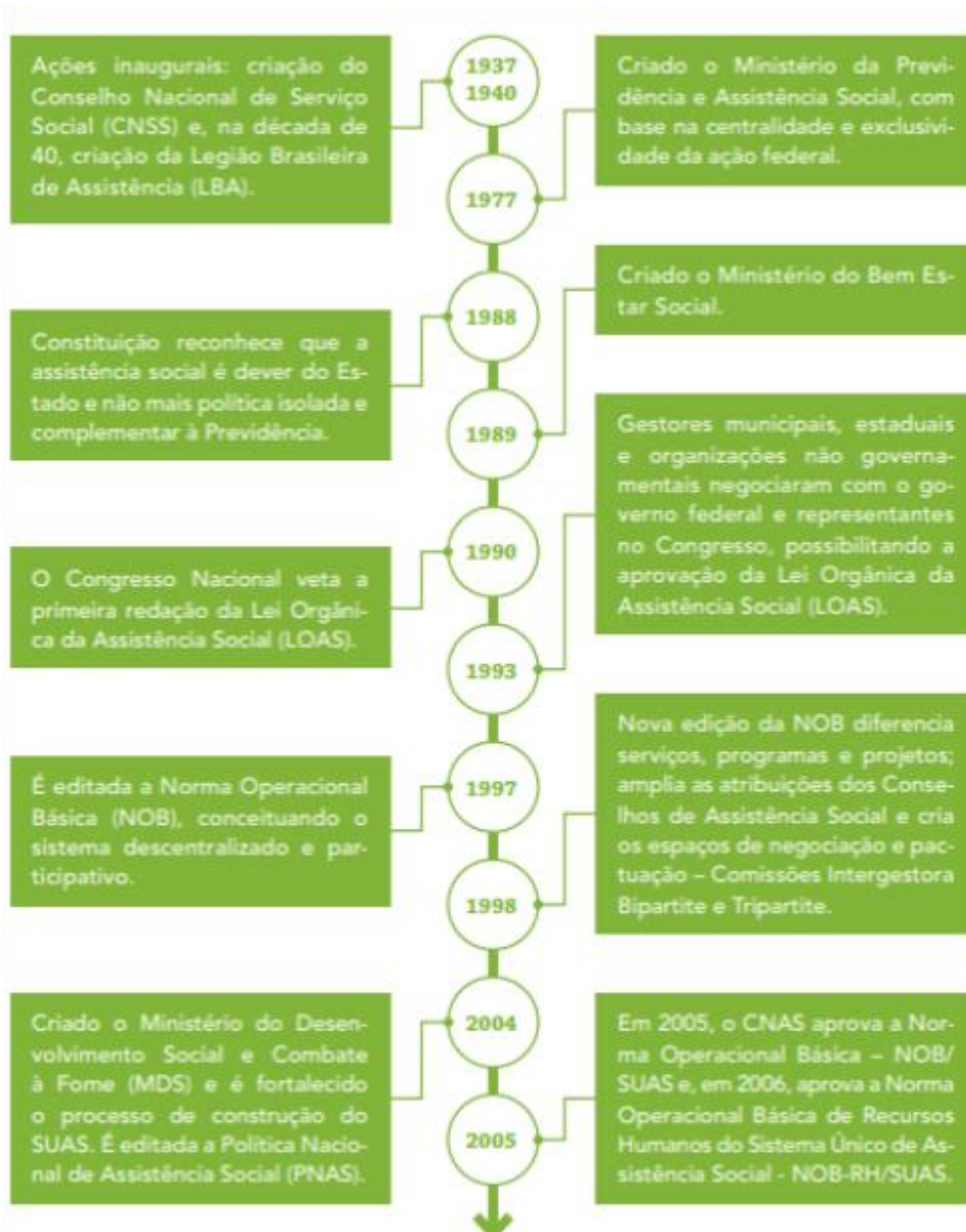
b. SUAS (olhar sobre a governança e o financiamento).

i. Finalidade

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza de forma descentralizada os serviços socioassistenciais no Brasil. Possui um modelo de gestão participativa, que permite a captação de recursos nas três esferas de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

ii. Origem e antecedentes

O diagrama abaixo resume a história da Assistência Social Pública no Brasil até a constituição do SUAS⁸.



Como se pode ver, o SUAS surge como produto de uma longa trajetória institucional, impulsionada fortemente após a Constituição de 1988 e, como se sabe, imbricada a relevantes movimentações nos campos político e social, não mostradas na linha do tempo. Não obstante as diferenças com a trajetória até aqui observadas no âmbito dos negócios e investimentos de impacto, é útil

⁸ Fonte: Medeiros. Juliana - **A História da Assistência Social no Brasil**, 15/05/2020, disponível em <https://www.gesuas.com.br/blog/historia-da-assistencia-social/>

considerarmos a sequência e articulação de fatos que levaram à criação do SUAS, e que parece também aplicável ao SIMPACTO.

iii. Marcos legais

São assinalados como marcos legais para a criação e funcionamento do SUAS:

- Constituição Federal artigos 194 e 203;

Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) que dispõe sobre a organização da assistência social e a define como direito do cidadão e dever do Estado, sendo política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas; a LOAS determina que a Assistência Social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil.

- Política Nacional de Assistência Social (PNAS): Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, de 15 de outubro de 2004;

Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011, alterou dispositivos da LOAS e efetivou as definições do SUAS ao estabelecer que a gestão das ações na área fica organizada sob a forma de um **sistema**, cujo objetivo, dentre outros, é consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva.

- Tipificação Nacional de Serviços de Assistência Social (Res. CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009);
- Resolução CNAS nº 33 de 12/12/2012 modificou as bases de funcionamento do SUAS, incluindo as condições para as transferências e financiamento do Sistema.

iv. Financiamento e funcionamento

Os recursos destinados ao SUAS são parte do financiamento à Assistência Social, que conta com fontes definidas legalmente, inclusive com vinculações específicas do orçamento público. Para fins deste estudo, nossa atenção aqui não é tanto sobre as fontes de recursos, mas sim sobre o mecanismo de distribuição e gestão dos recursos destinados ao sistema.

Os recursos públicos destinados ao SUAS têm origem nos três níveis de governo, configurando um cofinanciamento de suas atividades, o que necessariamente implica no repasse de recursos da União para os entes subnacionais. No SUAS, as transferências dos recursos da União para os estados e municípios ocorrem por meio de um mecanismo denominado *fundo a fundo*, que torna a

descentralização de recursos mais eficiente e menos sujeita às intercorrências que podem afetar mecanismos como convênios e outras modalidades de contratação.

Na modalidade fundo a fundo, os recursos são descentralizados por meio de repasses diretos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de forma regular e automática., segundo critérios como demografia, número de cadastrados no Cadastro Único, beneficiários do bolsa família e outros. Além disso, estados e municípios recebem recursos segundo os chamados “blocos de financiamento” que são baseados na tipificação estabelecida na Resolução CNAS 109 e hierarquiza os serviços prestados por grau de complexidade.

Para se habilitar a receber recursos dessa forma, os entes subnacionais devem cumprir um conjunto de condições estabelecidas pela LOAS:

- Criação e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- Criação e funcionamento do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- Elaboração do Plano de Assistência Social;
- Comprovação de recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos fundos de assistência social.

Como se pode ver, o financiamento federal das ações estaduais e municipais está vinculado a condições específicas de Governança e, por meio do mecanismo fundo a fundo, conta com maior fluidez, menor vulnerabilidade a intercorrências indevidas, maior controle da sociedade e mais transparência no uso dos recursos. No SUAS, ainda que não tenha sido totalmente abolida, a forma de transferência de recursos por meio de convênio está circunscrita às despesas de caráter não continuado, como a estruturação da rede de proteção social básica e especial. No sistema fundo a fundo, o controle da destinação final dos recursos se situa não na origem (recursos da União no FNAS), mas no destino: fundos estaduais e municipais especialmente constituídos, dedicados às finalidades específicas do SUAS e administrados por um sistema de governança padronizado, estabelecido de forma a garantir determinados princípios na sua gestão.

Assim, um aspecto de grande importância no SUAS é como a sua estrutura de governança funciona, em termos práticos. No site do Ministério da Cidadania, essa governança é assim explicada:

“O SUAS comporta quatro tipos de gestão: da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. As responsabilidades da União passam principalmente pela formulação, apoio, articulação e coordenação de ações. Os estados, por sua vez, assumem a gestão da assistência social

dentro de seu âmbito de competência, tendo suas responsabilidades definidas na Norma Operacional Básica (NOB/Suas).

No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

O processo de gestão do SUAS conta também com instâncias de pactuação, que são a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Ela negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS e, para isso, mantém contato permanente com as CIBs, para a troca de informações sobre o processo de descentralização.

As CIBs são instâncias estaduais destinadas à interlocução de gestores, constituídas por representantes do Estado e dos municípios, que representam os interesses e as necessidades da região, referentes à assistência social. Elas negociam e pactuam sobre aspectos da organização e gestão do Sistema Estadual de Assistência Social, observando as deliberações do Conselho Estadual de Assistência Social, a legislação vigente e as orientações da CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Todas as suas pactuações são encaminhadas ao Conselho Estadual para conhecimento, apreciação e/ou deliberações e aos conselhos municipais, CIT e CNAS para conhecimento⁹.”

Para além do aspecto formal, é importante notar que, por meio do arranjo descrito acima, a governança do SUAS se caracteriza, na prática, por um mecanismo de “freios e contrapesos” criado pela atuação do CNAS (órgão colegiado da alta governança, de composição público/privada, com papel eminentemente político e de “macro direcionamento”) e das Comissões Intergestores (órgãos colegiados ao nível da gestão, de composição principalmente pública, com papel de direcionamento operacional/orçamentário e controle do sistema). Esse mesmo arranjo, por determinação legal, é replicado aos níveis estaduais e municipais.

A previsão legal quanto à existência, relacionamento, composição, atuação e forma de escolha dos membros de cada uma desses colegiados mitiga a influência do governo incumbente, atenua

⁹ Fonte: site do Ministério da Cidadania.

assimetrias entre os membros e promove a transparência necessária ao controle. Por outro lado, essa estruturação e as tensões que cria no sistema tornam o seu funcionamento mais árduo e demorado.

v. As “lições” para o SIMPACTO

Em que pesem as diferenças de importância e abrangência entre as duas políticas, o SUAS pode servir de inspiração para o SIMPACTO em dois aspectos: sua governança e, em conjunto com ela, a estrutura de cofinanciamento baseada na transferência fundo a fundo.

Como vimos, no SUAS estas duas questões estão intrinsecamente relacionadas. As transferências são condicionadas à participação da sociedade civil nas decisões de utilização de recursos e, inclusive, na fiscalização de seus usos.

Ademais, a forma de transferência – automática – desde que as unidades subnacionais cumpram as pré-condições estabelecidas na LOAS e nas resoluções do CNAS também pode inspirar aos legisladores na criação do SIMPACTO. As transferências automáticas fundo-a-fundo podem evitar o uso clientelista dos recursos, e criar maior previsibilidade e eficiência nos seus usos. Ademais, o SUAS prevê critérios de eficiência para a elevação das transferências, algo que também poderia ser adotado pelo SIMPACTO.

c. Sistema Sebrae (olhar organizacional e operacional)

i. Finalidade

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) tem por objetivo a capacitação e a promoção do desenvolvimento econômico e competitividade de micro e pequenas empresas, estimulando o empreendedorismo no país.

ii. Origem e antecedentes

O SEBRAE teve como antecedente o Cebrae (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e ao BNDE criado em 1972. O CEBRAE permaneceu vinculado à administração federal, atuando por meio de convênio com entidades estaduais como associações comerciais e outras instituições privadas e públicas.

Seu funcionamento foi ameaçado pela redução de recursos no final da década de 1980 e foi extinto em 1990 no Governo de Fernando Collor.

A solução encontrada para não extinguir o Cebrae surgiu com a Lei nº 8.029, que autorizava a instituição a desvincular-se da administração pública e estabelecia critérios para a arrecadação de

recursos, que passaram a vir de uma alíquota de 0,3% cobrada sobre as remunerações pagas pelas empresas contribuintes do Sesi/Senai e Sesc/Senac aos seus empregados. Dessa forma, o Cebrac se transformou em serviço social autônomo. Em 9 de outubro, o Decreto nº 99.570 alterou a sua denominação para Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, o Sebrae com “S”, que passa a fazer parte do chamado Sistema S, que inclui Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, SESCOOP, entre outros.

iii. Funcionamento

O SEBRAE tem 15 instituições associadas: Associação Brasileira dos SEBRAEs Estaduais, CNI, CNA, CNC, CACB, ANPROTEC, ANPEI, ABDE, BB, BNDES, CEF, FINEP, União, COMICRO e CONAMPRE.

O órgão máximo de direção é o Conselho Diretivo Nacional (CDN) composto por um representante de cada Associado.

Cada SEBRAE estadual tem autonomia financeira e administrativa. O Sebrae Nacional exerce as funções de direcionamento estratégico, orientação técnica e normativa, coordenação, controle operacional e correição das unidades estaduais.

iv. Financiamento

Contribuição compulsória de 0,3% e 0,6% calculada sobre o total da folha de salários das empresas instituída na Lei 8.029/1990. Além destas, o SEBRAE arrecada receitas próprias com venda de serviços.

v. Aprendizados para o Simpatco (tanto por semelhança, quanto por diferença)

O que nos chamou para a experiência do SEBRAE é sua estrutura fractal – em cada estado se “replica” a mesma configuração organizacional do SEBRAE nacional. Mesmo que eventualmente condensadas em uma mesma pessoa ou departamento, as funções existentes em cada unidade do sistema são as mesmas, de modo que todas possam se conectar a nível funcional (“peer to peer”).

A presença de estruturas semelhantes em cada unidade estadual facilita a consecução de projetos em nível nacional e aumenta a eficiência no uso dos recursos.

Esta estrutura é uma consequência da forma como o SEBRAE nacional transfere recursos para as unidades estaduais.

As atividades e projetos conduzidos nacionalmente se materializam no orçamento plurianual do SEBRAE nacional.

As unidades estaduais recebem uma parcela da arrecadação nacional. Além destes recursos, os SEBRAES estaduais podem receber recursos do SEBRAE nacional. Para ter acesso a estes recursos, cada SEBRAE estadual deve replicar nos seus orçamentos as atividades e projetos que pretendem

conduzir em conjunto com o Nacional. Porém, não basta a previsão orçamentária. É necessário que o SEBRAE estadual tenha uma estrutura organizacional capaz de conduzir estas atividades e projetos e, para isto, precisam ser semelhantes à estrutura nacional.

Por isso, como testemunharam os representantes do SEBRAE nos Grupos Temáticos da ENIMPACTO, há enorme sinergia entre o SEBRAE nacional e os estaduais. Esta sinergia permite também que projetos realizados em um SEBRAE estadual sejam reproduzidos nacionalmente. Uma unidade subnacional pode solicitar recursos para o SEBRAE nacional para conduzir um projeto piloto que, se bem-sucedido, será adotado pelo SEBRAE nacional e reproduzido em outros estados. Em outras palavras, o sistema não funciona sempre de cima para baixo, mas comporta também a adoção de soluções de baixo para cima.

Do SEBRAE tiramos então a facilidade que se obtém quando uma estrutura centralizada é repetida descentralizadamente. O próprio “diálogo” entre as partes é facilitado, projetos comuns podem ser implementados, experiências facilmente transferidas quando os agentes têm não só objetivos comuns, mas principalmente os mesmos instrumentos legais e operacionais.

Capítulo 3- Uma visão substantiva do SIMPACTO: recomendações concretas de atividades para o sistema a ser criado.

Neste capítulo reunimos de forma resumida possíveis elementos concretos de um futuro SIMPACTO, sobre os quais parece já haver um bom nível de consenso no Grupo de Lideranças. Entendemos que esses elementos poderão ser utilizados como parte do conteúdo a ser explorado nas oficinas a serem realizadas com apoio da ENAP e, também, como material para avanço nas discussões no âmbito do próprio Grupo de Lideranças.

Institucionalidade

Criação do arcabouço institucional legal e infra legal específico do Simpacto.

- Criar um termo de cooperação com os órgãos públicos dos entes (estados, municípios, instituições da administração federal) em que já existe algum grau de institucionalidade voltada ao campo dos Negócios e Investimentos de Impacto.
- Avançar no diálogo e cooperação com o processo conduzido pelo Senador Rodrigo Cunha, visando alinhamento conceitual e compartilhamento da visão de um SIMPACTO.
- Promover a criação inicial do SIMPACTO como órgão acessório da Enimpecto
- Buscar a proposição de um projeto de lei para o Simpacto, até 2023.
- Buscar a criação do Simpacto por meio de lei, tendo como horizonte o ano de 2025.
- Avaliar concretamente a possibilidade de estabelecimento de um mecanismo de transferências fundo-a-fundo, em modelo semelhante ao adotado pelo SUAS.

Estrutura

Em princípio, os Membros do Comitê da Enimpecto acreditam ser necessário criar uma estrutura própria para tratar de negócios de impacto, em particular a partir do funcionamento do SIMPACTO, pois será a forma de nacionalizar uma política de estímulo a este tipo de investimento.

Esta estrutura seria uma Secretaria em algum ministério, em princípio no Ministério da Economia, mas não necessariamente. Através desta Secretaria seriam centralizadas as relações com outras esferas subnacionais.

Alternativamente, poderia ser implantada uma estrutura “minimalista”, em que um Comitê coordenaria as atividades realizadas pelos órgãos federais relacionados a este tema.

Integrantes/afiliação

Esta é uma frente em que maior avanço é necessário, visto que não há ainda elementos claros para um consenso sobre a forma legal como serão definidas a afiliação ao SIMPACTO e o desenho de suas estruturas de governança. Nas discussões realizadas até agora, não apenas com os membros do Comitê da ENIMPACTO, mas também nas escutas prévias realizadas em diversas ocasiões, notamos que há uma preferência pelo estabelecimento de regras mais flexíveis para a admissão de Membros. Esta flexibilidade faz sentido com a dinâmica de um segmento em crescimento e muito heterogêneo. Ainda assim, critérios muito flexíveis podem ser incompatíveis com uma solidificação legal como se espera para os próximos anos.

É certo, porém, que deverá ser criado um espaço com destaque para a representação de Estados e Municípios sem os quais qualquer política de estímulo não chegará a bom termo.

Governança

As questões levantadas acima, quanto a integrantes e afiliação, valem também para a questão da governança. É preciso considerar principalmente como Estados e Municípios se farão representar e qual o peso das unidades subnacionais no processo decisório. Um estudo mais detalhado do modelo do SUAS deverá ajudar no preparo de uma proposta concreta nesse sentido.

Financiamento

Sem dúvida, o financiamento do SIMPACTO é um tema central para a formatação de uma política de estímulo aos negócios de impacto. Como ponto de partida, podemos assumir que as atuais fontes de financiamento público de negócios de impacto não serão centralizadas. Por exemplo, as políticas de crédito dos bancos oficiais – BB, Caixa e BNDES – seguramente continuarão sob a esfera destas instituições.

Vendo o caminho à frente, tudo indica que a criação de uma Secretaria específica para gerir o SIMPACTO e outras políticas de estímulo aos negócios de impacto deveria, idealmente, ser feita simultaneamente à designação de recursos orçamentários para a realização de suas políticas.

Para que isso aconteça, haverá a necessidade de definir não só a origem desses recursos, mas, também, a forma de efetivar sua transferência para as unidades subnacionais. Não nos parece crível, dentro do atual quadro político e institucional, que seja possível a definição de uma fonte específica/permanente para tais recursos. Tampouco parece viável que adquiram o caráter de transferências obrigatórias constitucionais. Não obstante esse contexto, uma possibilidade a ser explorada seria a destinação de recursos arrecadados pelo poder público de forma eventual, sem destinação específica, mas legalmente destinados à promoção de interesses públicos.

Nesse sentido, destaca-se a ideia de obtenção regular de recursos oriundos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional do Consumidor, que tem como missão a defesa e a recomposição de danos causados a direitos difusos e coletivos. Seus recursos devem ser empregadas em projetos que previnam ou recomponham danos ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico, ao consumidor, à ordem econômica, ao trabalhador, às pessoas idosas ou portadoras de deficiências e ao patrimônio público e social, de acordo com o rol constante do art. 1º da Lei n.º 7.347/85.¹⁰

Parece altamente defensável o entendimento de que, por sua definição e natureza, os negócios e investimentos de impacto são um meio eficaz e duradouro para promover a melhoria de condições essenciais para fruição dos direitos difusos e coletivos dos cidadãos brasileiros.

Importante notar, ainda, que o FDDD não é formado por recursos do orçamento dos entes federativos, mas, em sua maioria, por recursos arrecadados em decorrência de dano a direito difuso ou coletivo, direcionadas pelo Ministério Público (Federal, do Trabalho, Estadual e Distrital), pela Secretaria Nacional do Consumidor e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”).

Afora essa possibilidade, pelo que se pode vislumbrar no atual momento, os valores públicos a serem geridos pelo Simpacto ficarão sujeitos às negociações entre Executivo e Legislativo na elaboração dos orçamentos e, claro, às relações entre o Governo Federal e os Estados e Municípios.

Em relação ao mecanismo de descentralização, parece-nos que uma forma bem-sucedida de efetivação destas transferências é a praticada pelo modelo fundo a fundo, como no caso do FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social, pelo FNS – Fundo Nacional de Saúde e pelo FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estas experiências devem ser estudadas em detalhes e discutidas para a formatação de uma proposta específica para o SIMPACTO. Vale lembrar, todavia, que o FNAS e o FNS estão no âmbito do orçamento da seguridade e o FNDE tem recursos orçamentários vinculados constitucionalmente.

¹⁰ <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>

Capítulo 4- O que precisa ser feito: próximos passos para otimização dos serviços administrativos visando a constituição do SIMPACTO

Conforme discutido no Grupo de Lideranças, frente à atual maturidade no consenso sobre um futuro SIMPACTO, entendemos que as ações devem ser organizadas em seis frentes de atuação paralelas, tendo como horizonte a criação de um “SIMPACTO PLENO” em 2027. São elas:

Frentes de atuação para “atividades-fim”:

- **Social (Articulação):** identificação, engajamento e mobilização das partes interessadas.
- **Material:** identificação e obtenção de recursos (financeiros e outros) para as atividades meio e atividades fim.
- **Política:** obtenção de apoio dos atores com poder decisório, no governo federal e, também, nos subnacionais e em lideranças de outros poderes.
- **Institucional/legal:** criação do arcabouço institucional legal e infra legal específico do Simpacto. Compilação da legislação existente sobre NIs.

Frentes de atuação para “atividades-meio”:

- **Comunicação:** criação e manutenção de uma narrativa comum, articulando o discurso, conectando atores e compartilhando informações.
- **Coordenação:** planejamento e implementação de ações para promover o avanço nas demais frentes.

Possíveis ações concretas em relação a cada uma dessas frentes foram já discutidas em reuniões da Consultoria com o Grupo de Lideranças, e várias delas encontram-se refletidas nas seções anteriores, como parte das perspectivas e elementos consensados. Os debates até o momento de conclusão deste relatório indicam que há um entendimento comum no sentido de que – como parte do processo de criação do SIMPACTO – a Enimpacto deve ser “nacionalizada”, buscando-se os conceitos adotados por estados e municípios estejam em linha com o estabelecido pela Enimpacto.

Isso deverá ser promovido de forma ativa, buscando-se o diálogo cooperativo da Enimpacto com os atores subnacionais relevantes. Para isso, as oficinas a serem conduzidas com apoio da ENAP, parecem ser uma atividade de fundamental importância. Poderão ser, também, uma oportunidade para aprofundamento e refinamento de vários temas aqui elencados.

Em síntese, pelo que se percebe neste momento, a construção do SIMPACTO se dará pela regionalização das metas da Enimpacto, pela atuação junto a lideranças políticas no Congresso e nos

Estados e municípios, pela sua institucionalização na forma de uma Lei, pela definição de regras de divisão de recursos, provavelmente na forma de transferências fundo a fundo e num esforço de comunicação para esclarecimento junto as autoridades e à comunidade de negócios de impacto.

Em termos práticos, uma ideia a ser explorada é a programação, para 2023, de uma Conferência Nacional sobre Negócios e Investimentos de Impacto, precedida, durante 2022, por uma série de conferências preparatórias, estaduais e municipais. Um projeto como esse aparente ser uma forma eficaz e tangível de energizar o processo, catalisar avanços, mobilizar atores, disseminar conceitos e consolidar entendimentos rumo à criação efetiva de um SIMPACTO. Este é, também, um possível ponto cuja viabilidade/atratividade pode ser investigada nas oficinas apoiadas pela ENAP.

Frente a esse cenário, nos próximos meses, esta Consultoria se desdobrará em algumas frentes:

- Continuidade das reuniões quinzenais de acompanhamento com o Grupo de Lideranças e eventuais convidados, representantes de iniciativas subnacionais.
- Coleta e sistematização das informações solicitadas às iniciativas subnacionais já engajadas,
- Apoio ao preparo e acompanhamento das oficinas conduzidas pela ENAP, colaborando conforme cabível frente à metodologia a ser utilizada e aos recursos disponíveis.
- Aprofundamento das pesquisas relacionadas à institucionalização e financiamento do SIMPACTO.
- Apoio à Consultoria de Comunicação.