PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

THAÍS MARTINS DOMINGUES

EMPRESAS SOCIAIS E GOVERNO: O papel das políticas públicas no Brasil

CAMPINAS

2025

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
ESCOLA DE ECONOMIA E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM SUSTENTABILIDADE

THAÍS MARTINS DOMINGUES

EMPRESAS SOCIAIS E GOVERNO: O papel das políticas públicas no Brasil

Dissertação apresentada como exigência final para a obtenção do título de Mestre em Sustentabilidade, junto ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Sustentabilidade, do Centro de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Profa. Dra. Cibele Roberta Sugahara
Coorientador: Prof. Dr. Diego de Melo Conti

CAMPINAS

2025

Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI
Gerador de fichas catalográficas da Universidade PUC-Campinas
Dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Martins Domingues, Thaís

D671e EMPRESAS SOCIAIS E GOVERNO : O papel das políticas públicas no Brasil / Thaís Martins Domingues. - Campinas: PUC-Campinas, 2025.

144

Orientador: Cibele Roberta Sugahara. Coorientador: Diego de Melo Conti

Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) - Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sustentabilidade, Escola de Economia e Negócios, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2025.
Inclui bibliografia.

1. Empresas sociais. 2. Políticas Públicas. 3. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). I. Roberta Sugahara, Cibele. II. de Melo Conti, Diego III. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Escola de Economia e Negócios. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sustentabilidade. IV. Título.

THAÍS MARTINS DOMINGUES

EMPRESAS SOCIAIS E GOVERNO: O papel das políticas públicas no Brasil.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Sustentabilidade da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADO: 17 de dezembro de 2025.

Prof.ª Dr.ª Cibele Roberta Sugahara
(Orientadora - PUC-CAMPINAS)

Prof. Dr. Samuel Carvalho De Benedicto
(PUC-CAMPINAS)

Prof. Dr. Edson Sadao Iizuka
(FEI)

Dedico este trabalho a todo(a) sonhador(a) que dividiu algum momento desta jornada comigo. Minha família, que é o meu norte; meu pai e minha mãe, que são a minha base; ao amor da minha vida e aos amigos e amigas que nunca largaram a minha mão. À minha querida orientadora, resiliente, professora Cibele; e ao meu querido co-orientador, professor Diego, obrigada por toda dedicação a este trabalho. E finalmente, à esperança, minha companheira de todas as horas, que você nunca largue a mão dos inovadores sociais e dos agentes de mudança que acreditam num futuro melhor.

RESUMO

DOMINGUES, Thaís Martins. **Empresas sociais e governo: o papel das políticas públicas no Brasil**. 2025. 144 f. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) - Centro de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2025.

O objetivo desta pesquisa foi examinar as políticas públicas brasileiras para viabilização das empresas sociais a fim de contribuir para o impulsionamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para isso, a pesquisa identificou as políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam a atuação das empresas sociais e os desafios e estratégias na prática de implementação. Por último, este trabalho traz uma análise sobre a relação dos instrumentos de políticas públicas orientados às empresas sociais e os ODS da Agenda 2030. A pesquisa é aplicada, exploratória e qualitativa, conduzida por meio de pesquisa de campo com análise de conteúdo. A partir da triangulação com a literatura acadêmica em parcerias, problemas complexos (*wicked problems*), políticas públicas, empresas sociais e localização dos ODS, a pesquisa contribui com a identificação e refinamento do entendimento do arcabouço de instrumentos de políticas públicas sobre empresas sociais reconhecidos no Brasil; na identificação dos desafios e práticas em nível técnico e organizacional, comunicacional e estrutural e cultural; e análise do papel das políticas públicas e do governo, com destaque para quatro dimensões: fomentar estruturas de apoio ao ecossistema; transformar o papel com apoio dos negócios rumo à inovação social; regular, promover autorregulação e operar como agente de indução do comportamento empresarial e como articulador e gestor de parcerias. A pesquisa evidencia que as empresas sociais em parcerias com o governo atuam em complementaridade e adicionalidade na geração do valor público e na promoção do desenvolvimento sustentável. Como contribuição final, a pesquisa identifica diretrizes estratégicas com potencial de nortear o desenvolvimento, consolidação e implementação das políticas públicas voltadas à viabilização das empresas sociais no Brasil.

Palavras-chave: empresas sociais; políticas públicas; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

DOMINGUES, Thaís Martins. **Social enterprises and government: the role of public policies in Brazil**. 2025. 144 p. Dissertation (Master's in Sustainability) - Center for Economics and Administration of the Pontifical Catholic University of Campinas. Campinas, 2025.

The objective of this research is to examine Brazilian public policies aimed at enabling social enterprises to contribute to advancing the Sustainable Development Goals (SDGs). To this end, the study identifies existing public policies in Brazil that support the operation of social enterprises, as well as the challenges and strategies a in their practical implementation. Finally, it analyzes how public policy instruments oriented toward social enterprises relate to the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. The research is applied, exploratory, and qualitative, conducted through field research and content analysis. Through triangulation with the academic literature on partnerships, wicked problems, public policy, social enterprises, and SDG localization, the study contributes to refining the understanding of the framework of public policy instruments recognized in Brazil. It also identifies challenges and practices at the technical, organizational, communicational, structural, and cultural levels, and analyzes the role of public policies and government across four dimensions: fostering support structures for the ecosystem; transforming the governmental role by supporting business toward social innovation; regulating, promoting self-regulation, and acting as an inducer of corporate behavior; and serving as an articulator and manager of partnerships. The research demonstrates that social enterprises, in partnership with the government, act in complementarity and additionality in generating public value and promoting sustainable development. As a final contribution, the research identifies strategic guidelines that may help guide the development, consolidation, and implementation of public policies aimed at enabling social enterprises in Brazil.

Keywords: social enterprise; public policy; Sustainable Development Goals.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável..... 43
Figura 2 - Método e procedimentos de pesquisa..... 51
Figura 3 - Resumo das respostas das entrevistas: instrumentos de políticas públicas..65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização do método e procedimentos da pesquisa.....52
Quadro 2 - Caracterização da amostra da pesquisa.....54
Quadro 3 - Fases da análise de conteúdo 57
Quadro 4 - Cronograma de próximos passos da pesquisa 66
Quadro 5 - Categoria 1: instrumentos de políticas públicas 62
Quadro 6 - Categoria 2: desafios na prática de implementação de políticas públicas..71
Quadro 7 - Menções dos desafios por subcategorias, códigos e grupos 77
Quadro 8 - Categoria 3: estratégias na prática de implementação de políticas públicas 81
Quadro 9 - Menções das estratégias por subcategorias, códigos e grupos 91
Quadro 10 - Categoria 4: dimensões de qualidade e direcionamento da política pública e contribuição aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 95
Quadro 11 - Menções das dimensões de qualidade e direcionamento da política pública por subcategorias, códigos e grupos 105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMBLURB - Autoridade Municipal de Limpeza Urbana

AGU – Advocacia Geral da União

ATLAS.ti - *Software* de análise qualitativa de dados

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS - Agrupamento de onze países articulados para a cooperação multilateral diplomática: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã.

Cadimpacto – Cadastro Nacional de Empreendimentos de Impacto

CPSI - Contratação Pública para Solução Inovadora

CGU - Controladoria-Geral da União

Edtechs – Startups do setor de educação e tecnologia

ENIMPACTO - Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto Decreto Nº 11.646/2023

ENAP – Escola Nacional da Administração Pública

FAPES - Fundações de Amparo a Pesquisa

Govtechs – Startups do setor de tecnologia para governo (“*government” e “technology”*)

GSG - Grupo Conselheiro Global de Investimento de Impacto, *Global Steering Group* em inglês

ICE - Instituto de Cidadania Empresarial

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

NIS – Negócios de Impacto Socioambiental

PNCTI - Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

ONG - Organização Não-Governamental

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SITF – Força-Tarefa do Investimento Social

SIMPACTO – Sistema Nacional de Economia de Impacto portaria do Ministério do

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** 21
1.1 Objetivos 25
1.1.1 Objetivo Geral 25
1.1.2 Objetivos Específicos 25
1.2 Justificativa 25
1.3 Estrutura da dissertação 28
2 REFERENCIAL TEÓRICO 30
2.1 Empresas sociais, negócios sociais, iniciativa social e negócios de impacto. 30
2.2 Ecossistema, parcerias e colaborações entre empresas sociais e demais atores 36
2.3 Políticas Públicas 39
2.4 Desenvolvimento Sustentável 49
2.5 Políticas Públicas e Empresas Sociais 55
3 MÉTODO 58
3.1 Caracterização do Método de Pesquisa 58
3.2 Procedimentos da Pesquisa 59
3.3 Procedimentos técnicos 64
3.4 Técnica de Análise de Dados 65
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO 69
4.1 Análise da categoria de instrumentos de políticas públicas 71
4.2 Análise da categoria de desafios na prática de implementação de políticas públicas 78
4.3 Análise da categoria de estratégias na prática de implementação de políticas públicas 90
4.4 Análise da categoria de dimensões de qualidade e direcionamento da política pública e contribuição aos ODS 104

CONCLUSÃO **122**
REFERÊNCIAS **127**
APÊNDICES **134**
APÊNDICE A: Convite de participação das entrevistas para os especialistas 134
APÊNDICE B: Roteiros de entrevista 135
APÊNDICE C: Termo de Consentimento Livre Esclarecido e Parecer Consubstanciado CEP nº 7.577.090 144

1 INTRODUÇÃO

A ascensão das empresas sociais pautou uma transformação no panorama empresarial. Novos empreendimentos que combinam a busca por retornos financeiros com a missão do Terceiro Setor começaram a surgir. A diversidade dos tipos de organizações é uma característica desse campo: algumas empresas possuem um perfil mais próximo a uma empresa tradicional com a preponderância da lógica de mercado e outras possuem características semelhantes às organizações sem fins lucrativos da sociedade civil com a preponderância da lógica social, enquanto diversas outras encontram-se entre estes extremos. Além disso, variam desde a natureza jurídica que adotam ao formato, profundidade e abrangência da inovação (Comini, 2016).

Dimensionar quantas empresas com essas características existem no Brasil e no mundo é um desafio, apenas para demonstrar esse desafio a seguir identificamos alguns dados. Dentre os motivos para essa dificuldade, é que nem sempre existe clareza por parte dos responsáveis quanto ao seu pertencimento ou não a esse campo diverso. De acordo com a Fundação Schwab para o Empreendedorismo Social e o Fórum Econômico Mundial, em uma pesquisa com dados coletados de 2013 a 2023, em 80 países, existem dez milhões de empresas sociais no mundo todo, gerando uma receita de dois trilhões de dólares por ano e duzentos milhões de empregos (Schwab Foundation; World Economic Forum, 2024). Este número é substancialmente acima do que o constante no mapeamento da Base de Impacto da Pipe.Social e Quintessa (2025)[1], 3.492 negócios no Brasil. Esses números nos ajudam a entender o desafio de identificar e mensurar o fenômeno no Brasil e no mundo.

Essa tendência ganhou força a partir de 2006, quando o economista e banqueiro Muhammad Yunus foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz por sua iniciativa pioneira no campo do microcrédito para microempreendedores em Bangladesh. Esse evento marcou o início de um modelo de negócio que integra as competências do setor privado com a gestão característica do Terceiro Setor, alinhando-se ao propósito de solucionar desafios sociais e ambientais por meio dos mecanismos de mercado, dando origem aos negócios de impacto social.

---

[1] Disponível em: https://pipe.social/startup/busca Acesso em: 18 maio 2025.

Hart (2019) sugere que o verdadeiro período de mudança para que as empresas prosperassem em uma economia global sustentável ocorreu em 2010. Edgard, Barki e Comini (2019) apontam que esse ano representa um marco no qual a gestão das empresas passou a se preocupar com o impacto social e ambiental positivo. Em 2019, a Aliança pelo Impacto, organização brasileira que representa o país em um grupo de concertação internacional de impacto, chamado Global Steering Group (GSG), frente a uma multiplicidade de iniciativas e desentendimentos no campo, promoveu um estudo para ouvir mais de 280 especialistas e atores do campo com suas percepções sobre critérios que definem o campo de impacto.

De acordo com o estudo do Instituto de Cidadania Empresarial e Pipe.Social (2019), os filtros mínimos para a conceituação de Negócio de Impacto Socioambiental (NIS) são: 1) a intencionalidade do impacto; 2) a solução de impacto como atividade principal do negócio; 3) a operação na lógica de mercado na busca de retorno financeiro; 4) o compromisso com o monitoramento do impacto gerado.

De acordo com Hisyam (2023), esse casamento da geração de valor social em empresas sociais agregada à preocupação ambiental na pesquisa acadêmica consolidou-se entre 2009 e 2014, período em que a expansão foi de 58,2% maior em comparação ao anterior, e segue em crescimento.

De acordo com Sugahara *et al*. (2022), os serviços oferecidos por negócios de impacto à população podem contribuir com a redução das desigualdades socioeconômicas. Os impactos sociais positivos gerados conectam pessoas, reduzem riscos e permitem o acesso a investimentos privados para a sustentação financeira do negócio.

Barki, Comini e Torres (2019) assinalam que o desenvolvimento do ecossistema de negócios e investimentos de impacto depende da sinergia entre organizações que devem ter perspectivas e dinâmicas próprias de interação com outros participantes, visando a geração de impacto social positivo e o retorno financeiro, sem deixar de considerar as ações do setor público e do terceiro setor na busca de soluções inovadoras.

A parceria entre governos locais e empresas sociais pode trazer benefícios e aprendizados sobre a solução de problemas sociais e ambientais pode ser mutuamente benéfica, como apontam algumas análises de casos, como, por exemplo,

a de Silva e Mendonça (2019) e Neutzling e Mascena (2023). Essas análises concluem que o ecossistema de negócios de impacto socioambiental é iniciante no Brasil e necessita de intervenções para maior integração entre as organizações. Para as autoras, o desenvolvimento desse ecossistema é relevante, em especial no contexto de vulnerabilidades sociais em países latino-americanos. De acordo com Iizuka *et al*. (2014), a partir de estudo bibliométrico, ao analisar 103 artigos internacionais com o tema para identificar as principais lacunas de pesquisa, a principal questão identificada foi a ampliação de experiências práticas.

Enquanto dimensão integrante do “ecossistema de impacto” o poder público possui diversas questões para calibrar e cumprir o seu papel. Em geral, essa parceria ainda não é bem compreendida pelo viés governamental local, como demonstra o levantamento realizado pelo Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) e o Impact HUB ao coletar um número reduzido de iniciativas nas diversas cidades do Brasil (Impact Hub; Coalizão pelo Impacto, 2023).

Empresas sociais, assim como as organizações sem fins lucrativos, assumem uma posição estratégica em seus territórios para enfrentar questões sociais e ambientais, tais como habitação, gestão de resíduos sólidos, educação, saúde, entre outros. Elas oferecem soluções inovadoras e economicamente viáveis que podem complementar os esforços governamentais (Mathias, 2018). Rahdari, Sepasi e Moradi (2016) identificaram uma correlação positiva ao analisar a contribuição dos negócios sociais para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O problema de pesquisa aqui abordado é: como as políticas públicas brasileiras têm viabilizado o desenvolvimento do campo de empresas sociais?

O conceito de empresa social adotado neste estudo reconhece a polissêmia do campo a partir do conceito de Comini (2016) de negócio social e inovação social, ligado ao entendimento de que se tratam de “novas soluções para necessidades sociais” (p. 54). Para a autora este negócio possui foco deliberado na prestação de bens e serviços e na geração de valor à sociedade no campo social e ambiental e podem ter diversos formatos jurídicos (empresa, associação, cooperativas, entre outros). Conciliam a geração de valor econômico com valor social e ambiental, “a fim de contribuir para a diminuição da pobreza, mas, também, para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono e com menor

uso de recursos (economia circular)" (Comini, 2016, p. 11). Mas, com o foco intencional, expresso e materializado na maximização da geração do valor socioambiental para a sociedade (p.149), com variações nas estratégias e gestão das organizações, dentre as diferenças identificadas por Comini (2016): "finalidade do empreendimento, cadeia de valor, estrutura de governança e sustentabilidade financeira" (p. 151), assim como variação na capacidade de inovar: "forma de inovação (produto, processo, mercado ou organizacional), profundidade (magnitude da inovação) e abrangência (difusão da inovação)" (p. 152).

O termo "empresas sociais" foi adotado nesta dissertação para que a pesquisa dialogasse com um maior número de estudos publicados sobre o tema. Mas, outros termos como negócios sociais ou negócios de impacto podem aparecer ao longo do estudo porque respeitam a utilização do termo utilizado na fonte pelos autores citados. A referência de classificação dos diferentes instrumentos de políticas públicas utilizada na pesquisa é a mesma desenvolvida por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017) no *policy paper* do Banco Mundial, a partir de uma revisão de literatura com uma mostra de 30 países, incluindo o Brasil.

Esta pesquisa contribui para a literatura acadêmica ao analisar os dados qualitativos aos aportes das literaturas sobre parcerias (Austin, 2000; Silva; Mendonça, 2019; Mathias, 2019), problemas complexos (*wicked problems*) (Mazzucato, 2018), políticas públicas (Mazzucato, 2018; Sharma, 2025), empresas sociais (Burgos, 2019; Cruz; Quitério; Scretas, 2019) e localização do desenvolvimento sustentável e inovação social (Masuda *et al*., 2025; Bucio-Mendoza; Solis-Navarrete, 2024). A articulação do campo teórico com a perspectiva de especialistas de diferentes setores (governo, empresas sociais, organizações de apoio e terceiro setor) oferece uma abordagem embasada no campo prático.

A pesquisa identifica o arcabouço dos instrumentos de políticas públicas percebidas como estratégicas para viabilizar as empresas sociais. Além disso, contribui para identificar os desafios e as estratégias nas práticas de implementação adotadas, tema ainda pouco explorado na literatura de empresas sociais. Por fim, a maior contribuição é a identificação de diretrizes estratégicas para orientar as políticas públicas para viabilizar as empresas sociais e impulsionar os ODS.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral é examinar as políticas públicas brasileiras para viabilização de empresas sociais, a fim de contribuir para o impulsionamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

1.1.2 Objetivos Específicos

- Identificar as políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam a atuação das empresas sociais;
- Identificar os desafios e estratégias na prática de implementação adotadas tanto pelo governo quanto por empresas sociais;
- Analisar como os instrumentos de políticas públicas orientados às empresas sociais se relacionam aos ODS da Agenda 2030 na construção de uma agenda pública orientada por propósito.

1.2 Justificativa

De acordo com Barki, Comini e Torres (2019), na introdução do livro *Negócios de Impacto Socioambiental no Brasil*, existe uma alta capacidade de mudança no mundo dos negócios. No início do Século XX a administração científica trouxe tecnicidade para a gestão e o aumento de produtividade a partir do fordismo. Nas décadas de 1940 e 1950, o foco foi na qualidade dos produtos, com a abordagem de qualidade de Deming. Na década de 1980, a estratégia competitiva tomou frente com a abordagem de Michael Porter. Na década de 1990, o foco no cliente voltou ao mundo dos negócios para o relacionamento e na preocupação com os consumidores. No século XXI, a revolução digital mudou completamente a gestão das empresas. Na década de 2010, a busca passa a ser a preocupação com o impacto social e ambiental positivo, que modifica a gestão das empresas, e uma nova geração de funcionários exige mais coerência da iniciativa das companhias.

Atualmente, a sociedade vive um período de crises globais ambientais, sociais e econômicas. A exploração excessiva de recursos naturais e as emissões de gases de efeito estufa estão empurrando o sistema natural terrestre para além de seus

limites. Além disso, as desigualdades sociais têm perpetuado por gerações as situações de vulnerabilidade não condizentes com o avanço tecnológico.

Nesse contexto ocorre a transformação dos modelos de negócios e surgem diversas iniciativas, como o capitalismo consciente, o valor compartilhado, o Sistema B e os negócios de impacto socioambiental. A intencionalidade da geração de resultados sociais e ambientais positivos para a sociedade é uma quebra de paradigma de funcionamento de mercado com vistas ao alcance do desenvolvimento sustentável.

De acordo com Barki, Comini e Torres (2019) todos esses movimentos buscam um propósito maior do que a maximização do retorno aos acionistas. Eles entendem que as empresas são responsáveis por seus impactos e devem reduzir as externalidades negativas, assim como proporcionar um impacto socioambiental positivo, uma tendência que, assim como a produtividade, qualidade, competitividade e tecnologias digitais, veio para ficar – principalmente porque as crises ambientais e sociais geradas pelos modelos de negócios anteriores ainda estão longe de serem solucionadas. Segundo Hisyam (2023), a história dos negócios de impacto pode ser rastreada até a Era Vitoriana. Durante os estágios iniciais das dificuldades econômicas, os negócios sociais, geralmente considerados não lucrativos para empresas comerciais da União Europeia, foram reconhecidos por suas soluções inovadoras que abordaram com sucesso questões sociais. Enquanto isso, nos Estados Unidos, o desenvolvimento começou entre os anos 1980 e 1990 por meio da comercialização, com a ajuda de organizações privadas. Antes desse período, as ONGs eram conhecidas como precursoras, até que o financiamento para suas atividades filantrópicas foi reduzido durante o período de retração.

Considerando essas condições, as principais diferenças entre negócios sociais nos países da União Europeia e nos Estados Unidos residem em sua governança organizacional, na qual este último se inclina para abordagens individuais, enquanto o primeiro abraça abordagens participativas. Segundo Hisyam (2023), a presença desse campo no Reino Unido e nos Estados Unidos foi antecipada devido à grande lacuna em questões sociais e de bem-estar após a crise em ambos os países, o que encorajou os acadêmicos a usarem em estudos de caso, influenciando a maturidade das políticas sociais implementadas em ambos os países.

O contexto latino-americano de avanço da agenda de negócios de impacto, de acordo com Barki, Comini e Torres (2019), é a crise financeira global de 2008, o aumento das desigualdades e as imigrações internacionais.

De acordo com Mathias (2018), na crescente produção acadêmica sobre negócios de impacto social no Brasil, verifica-se uma lacuna: há poucos estudos que analisam as interações entre negócios de impacto social e o setor público.

Iswayo e Narsa (2023) identificam os desafios de governança que envolvem os negócios sociais ao realizar pesquisa bibliométrica. Os autores partem da hipótese identificada pelo campo acadêmico de que as empresas sociais são essenciais para o desenvolvimento sustentável, contribuindo para reduzir a pobreza e a exclusão social. Entretanto, ao responder aos desafios sociais e ambientais, essas organizações enfrentam um impasse interno quando contam com o apoio governamental ou de até mesmo grandes empresas multinacionais. Esse suporte, apesar de ampliar as possibilidades de atuação, gera tensão na governança ao criar confusão fiduciária e conflito entre os interesses públicos e privados. Os autores seguem a pesquisa com o intuito de contribuir para a discussão sobre modelos de governança que conciliem a autonomia institucional com parcerias estratégicas, sem comprometer a missão social.

Para os autores, a governança das empresas sociais tanto tende a focar no cumprimento da sua missão quanto a entregar retorno para o seus stakeholders. Na análise de palavras mais usadas dentre os 279 artigos identificados em ordem crescente de relevância, a partir dos resultados do VOSviewer, destacam-se: serviços públicos, em vigésimo primeiro lugar; coprodução de políticas públicas, em trigésimo nono; e política econômica inclusiva, em quadragésimo primeiro. Ademais, nenhum artigo tem autoria por instituição brasileira. Dessa forma, confirma-se que o papel do setor público no campo de empresas sociais ainda foi pouco abordado pela literatura acadêmica.

Dentre os caminhos de continuidade da literatura acadêmica, Iswayo e Narsa (2018) identificam a estrutura institucional e mecanismos de governança como tema para futuras pesquisas. Essa linha de pesquisa examina como os atores do ecossistema de empresas sociais - incluindo indivíduos e instituições – relacionam-se por meio de mecanismos de governança, visando otimizar o papel e a função dessas

organizações. O foco dos autores é estruturar essas relações de forma integrada para potencializar o impacto social.

A pesquisa contribui ao demonstrar que o conjunto de políticas voltadas às empresas sociais no Brasil ainda se encontra em estágio inicial de consolidação, mas já revela um movimento de reconfiguração da atuação estatal, em direção a uma lógica de colaboração e coprodução orientada por propósito, impacto positivo e valor público.

O estudo investiga como as políticas públicas se materializam na prática — em dimensões técnicas, organizacionais, comunicacionais, estruturais e culturais. Essa perspectiva holística permite identificar diretrizes estratégicas que emergem do cotidiano da política, iluminando os fatores que viabilizam ou limitam sua efetividade. Amplia-se o debate acadêmico ao propor uma visão interdisciplinar, conectando literaturas: parcerias, problemas complexos (*wicked problems*), políticas públicas, empresas sociais e localização do desenvolvimento sustentável e inovação social. Ao abarcar diferentes atores do campo, como empresas sociais, governo e organizações de apoio e do terceiro setor, este estudo amplia o entendimento sobre o papel do Estado, permitindo avançar em discussões sobre capacidades institucionais, arranjos de implementação e dinâmicas interinstitucionais que emergem ao longo do ciclo das políticas públicas.

A pesquisa contribui para o avanço do debate sobre parcerias entre empresas sociais e governo, contrapondo-se a abordagens que interpretam essa relação sob a ótica da competição na provisão de bens e serviços públicos. Os resultados empíricos demonstram que, na prática, as empresas sociais não substituem o papel do Estado, mas o adicionam ou complementam, ampliando sua capacidade de geração de valor público. O estudo contribui ao embasar diretrizes estratégicas para o papel das políticas públicas a partir de achados de campo, para a evolução da pesquisa acadêmica ancorada na leitura da realidade brasileira para superação da lacuna de pesquisas do sul global sobre o desenvolvimento sustentável.

1.3 Estrutura da dissertação

Além desta introdução, a dissertação está organizada em quatro capítulos principais.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, dividido em cinco seções. A primeira discute os conceitos de empresas sociais, negócios sociais, iniciativas sociais e negócios de impacto, destacando suas origens, marcos legislativos no Brasil e características fundamentais. A segunda aborda o papel do ecossistema de impacto, com ênfase nas parcerias e colaborações entre empresas sociais, governo e demais atores, ressaltando a importância das interações intersetoriais para o alcance de resultados públicos. A terceira trata do campo das políticas públicas, apresenta-se o campo de estudos, o conceito de práticas do campo, estratégias para enfrentar problemas complexos, os princípios de uma economia orientada por missões, as desigualdades de implementação do modelo federalista brasileiro e o desenvolvimento territorial por meio da institucionalização da inovação social. A quarta explora o desenvolvimento sustentável, Agenda 2030 e os ODS e sua localicazação. Por fim, a quinta seção integra os debates anteriores, examinando as relações entre políticas públicas e empresas sociais.

O terceiro capítulo descreve o método da pesquisa, caracterizada como aplicada, exploratória e qualitativa. Na primeira seção é apresentada a caracterização do método de pesquisa; na segunda os procedimentos de pesquisa empregados para a coleta de dados; na terceira, os procedimentos técnicos utilizados; e, na quarta, a técnica de análise de dados, baseada na triangulação entre evidências empíricas e literatura acadêmica.

O quarto capítulo contempla os resultados e a discussão, organizados em quatro categorias analíticas. A primeira examina os instrumentos de políticas públicas identificados; a segunda analisa os desafios na prática de implementação; a terceira discute as estratégias de implementação das prática adotadas; e a quarta analisa as dimensões de qualidade e direcionamento da política pública, incluindo sua contribuição aos ODS.

Por fim, a conclusão sintetiza os principais achados da pesquisa, destacando as diretrizes estratégicas identificadas para o aprimoramento das políticas públicas voltadas às empresas sociais, bem como as contribuições teóricas e práticas do estudo para o avanço das discussões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Empresas sociais, negócios sociais, iniciativa social e negócios de impacto

De acordo com Hart (2019), foi na década de 1980 que o capitalismo financeiro tornou-se o padrão mundial, sendo totalmente questionado com a recessão de 2008. Neste ano, após quatro décadas de um capitalismo capitaneado pela baixa regulamentação e pela maximização do retorno aos acionistas, a percepção geral era de que esse sistema havia criado níveis tóxicos de desigualdade, promovido a exclusão de comunidades inteiras e levado o planeta ao colapso ambiental. Como marco do movimento de sustentabilidade, o autor refere-se à década de 2010 como o período de mudança para as empresas prosperarem a partir da economia global sustentável. Justamente nesse período, há no campo acadêmico e entre *practioners* um entendimento mais arraigado da importância do papel das iniciativas cujo foco é a geração do valor social e ambiental.

Atuar a partir da lógica de mercado para promover valor social e ambiental é a estratégia de algumas organizações para viabilizar a sustentabilidade econômica de sua atuação (Battilana *et al.*, 2012), às quais os pesquisadores têm conceituado com nomes diversos em localidades diferentes, de acordo com Comini (2016): empresa social na Europa (*social enterprise* ou *social business*, em inglês), iniciativa social (*social initiative*) nos Estados Unidos da América; nos países em desenvolvimento, uma diversidade de nomeações é utilizada, entre elas: negócio social e negócio inclusivo. Já o termo negócios de impacto tem sido adotado amplamente em um movimento global do campo de investidores iniciado na Europa.

Há três célebres marcos para a construção da conceituação desse campo. Em todos existe uma forte conexão entre o campo acadêmico e o de *practioners,* demonstrando a própria natureza do campo. Representando os países, temos: no campo norte-americano, Prahalad e Hammond; na Europa, Sir. Ronald Cohen; e, em Bangladesh, Muhammed Yunus, professor universitário que saiu das salas de aula para entender a questão da fome por meio de incursões na comunidade de Jobra.

Estas incursões levaram Muhammed a um projeto de microcrédito que deu origem ao Grameen Bank, justamente na década de 1980. As ações de microcrédito iniciaram-se em 1976, chegando ao empréstimo de mais de dois bilhões de dólares

em 1997. Nas últimas décadas, o microcrédito tornou-se um instrumento popular para enfrentar a pobreza por meio do crédito acessível para a atividade empreendedora da base da pirâmide. É importante ressaltar que, nesse modelo asiático, utilizado como referência para os países em desenvolvimento, o lucro deve ser incorporado pela organização e não distribuído. Nessa corrente, entende-se que a maximização da riqueza precisa ser social e não individual.

O artigo de Prahalad e Hammond (2002) na Harvard Business Review adicionou na agenda dos pesquisadores e atuantes desse campo a possibilidade do desenvolvimento de modelos de negócios inovadores que seriam simultaneamente lucrativos e benéficos socialmente ao acessar os recursos não considerados pelos bilhões de pessoas da base da pirâmide (termo cunhado pelos autores): os indivíduos de baixa renda. A melhoria das condições de vida dessa população ocorreria a partir do acesso aos bens e serviços, até então, disponíveis somente para as camadas socioeconômicas mais privilegiadas. O artigo marcou um *momentum* do tema, uma ideia atraente de usar as forças poderosas dos mecanismos de mercado para obter a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Os próprios autores resumem que a proposta é uma visão do triplo ganho entre negócios, pessoas de baixa renda e sociedade. Para Prahalad e Hammond (2002) todos os empreendimentos voltados para o atendimento dos consumidores de baixa renda podem ser considerados negócios sociais, reforçando o papel das multinacionais como atores fundamentais na proposição de soluções.

A terceira referência importante para o campo é Sir. Ronald Cohen, fundador do conceito de capital de risco nos anos de 1980 e 1990, que advoga pelo capitalismo de impacto. Segundo Cohen (2022), o termo impacto é a medida do benefício criado por uma determinada ação para as pessoas e para o planeta, termo cunhado pela Fundação Rockfeller em 2007. Esse capitalismo promove o alinhamento entre os setores privados e o público com harmonia e não oposição, mobilizando capital e potencial inovador para a solução de questões sociais e ambientais.

Assim como a revolução tecnológica fomentada pelo capital de risco, Sir. Cohen propõe que o capital privado financie o impacto positivo. Dessa forma, o autor promove o casamento entre o impacto social, ambiental e o lucro. A pedido do Tesouro Britânico ao Sir. Cohen, foi fundada a Força-Tarefa do Investimento Social

(SITF) nos anos 2000. Já o Grupo Conselheiro Global de Investimento de Impacto (o Global Steering Group, GSG em inglês) nasceu do trabalho realizado no âmbito do G8, em 2015. O impacto social refere-se à melhoria no bem-estar dos indivíduos e comunidades, enquanto o impacto ambiental está relacionado às condições ambientais do planeta que vamos deixar para as próximas gerações. O impacto é visto como uma força motriz de uma tríade risco-retorno-impacto que deve influenciar as decisões relacionadas a consumo, emprego, negócios e investimentos. O ponto principal nessa pauta é a capacidade de medir de forma viável o impacto positivo, ou seja, é necessário o mesmo movimento ocorrido ao final do século XX com a mensuração de riscos (Cohen, 2022).

As discussões acadêmicas acerca desse tema, de acordo com uma análise bibliométrica realizada por Hisyam (2023), utilizam o conceito de negócios sociais à luz do tripé da sustentabilidade desenvolvido por Elkington (1994), seguindo a proposta de categorização de Mostafa (2020), compondo uma amostra de 2.479 artigos. A importância da análise de Hisyam (2023) é a de vincular as discussões acadêmicas do campo de negócios sociais ao da sustentabilidade e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Segundo Hisyam (2023), durante a trajetória evolutiva dos estudos sobre negócios sociais**,** no primeiro período (1968-2002), marcado como fase inicial, os estudos eram escassos e a taxa de publicação anual flutuava, com a produção de apenas um ou dois artigos ao ano. Em vez de alinhar negócios sociais a elementos de sustentabilidade, os acadêmicos exploraram inicialmente o domínio da pesquisa estabelecendo teorias por meio de estudos exploratórios que investigaram a institucionalização dos negócios. Durante o segundo período (2003-2008), uma fase inicial de crescimento surgiu com a proliferação moderada, acompanhada de crescimento anual constante. Tendo se familiarizado com o conceito de negócios e objetivos sociais, os acadêmicos começaram a justificar maneiras de melhorar os meios de subsistência da comunidade por meio de estudos comparativos e de caso. O terceiro período (2009-2014) foi a fase de expansão devido a um aumento sutil nas publicações, com uma taxa de crescimento de 58,2% em comparação ao período anterior. Nessa fase, os acadêmicos expandiram o foco da pesquisa em direção ao desenvolvimento ambiental, no entanto, a proliferação foi marginal.

Finalmente, o quarto período (2015-2021) delineou a fase de crescimento rápido devido a aumentos acentuados na taxa de publicação anual ao longo desse período. Os acadêmicos capturaram a urgência em avaliar o desempenho na criação de valor social dos negócios sociais no apoio ao desenvolvimento econômico. Com base nessa evidência, verificou-se que o domínio da pesquisa sobre negócios sociais ainda não alcançou a consolidação ou a estabilização. As pesquisas sobre negócios sociais são comumente caracterizadas por um crescimento anual lento, fato que corrobora o status dos negócios sociais como um domínio de pesquisa emergente.

Baseados em dados geoespaciais, os metadados utilizados no artigo de Hisyam (2023) revelam acadêmicos filiados a instituições em 100 países. Apesar da presença mundial dos negócios sociais, as contribuições são desiguais, com 62% do número total de publicações dominadas por instituições no Reino Unido (550), Estados Unidos (459), Austrália (193), Canadá (125), Itália (120), Índia (116), Espanha (80), Bélgica (69), Alemanha e França (66). Como o primeiro artigo relacionado a negócios sociais nos metadados mencionou a Inglaterra como estudo de caso, o reconhecimento precoce no Reino Unido foi considerado a razão pragmática para a prevalência de estudos sobre o campo no país (Hisyam, 2023).

Tanto no meio acadêmico quanto no campo e até mesmo enquanto definição da legislação, o conceito já se encontra mais cristalizado, apaziguando um debate realizado entre a década de 1990 e os anos 2000. Essas organizações desafiam o terceiro setor trazendo a concepção da lógica de mercado e a busca do resultado financeiro e, ao mesmo tempo, desafiam a lógica mercadológica da busca do lucro para colocar no lugar a busca do valor social e ambiental (Hisyam, 2023).

Com o objetivo de gerar maior sinergia, colaboração, referências e criar identificação entre os diferentes atores do campo (dentre outros objetivos), a Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto[1] em parceria com a Pipe.Social, organização do terceiro setor, publicou um relatório que se tornou referência para conceitualização dos negócios de impacto em 2019, citado em praticamente todas as dissertações brasileiras do campo nos anos seguintes, intitulado *O que são Negócios de Impacto* (Instituto de Cidadania Empresarial; Pipe.Social, 2019). A sua elaboração foi fundamentada na participação do Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) no Conselho Global de Investimento de Impacto (GSG). Após consulta a 280 atores do

campo (acadêmicos, empresários e técnicos), chegou-se ao conceito:

> Os negócios de impacto são empreendimentos que têm a intenção clara de endereçar um problema socioambiental por meio de sua atividade principal (seja seu produto/ serviço e/ou sua forma de operação). Atuam de acordo com a lógica de mercado, com um modelo de negócio que busca retornos financeiros, e se comprometem a medir o impacto que geram. (Instituto de Cidadania Empresarial; Pipe.Social, 2019, s. p.)

Segundo o ICE e Pipe.Social (2019), foram identificados quatro critérios que formam o requisito mínimo de um negócio de impacto. O critério 1 é a intencionalidade de resolução de um problema social, o critério 2 estabelece que a solução de impacto é a atividade principal do negócio, o critério 3 é a busca de retorno financeiro, operando pela lógica de mercado, e o critério 4 é o compromisso com monitoramento do impacto gerado.

A primeira legislação brasileira sobre o assunto foi o Decreto n.º 9.244/ 2017, revogado pelo Decreto n.º 9.977/2019 e finalmente atualizado pelo último Decreto n.º 11.646/ 2023 que institui novamente a Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto, conhecido como ENIMPACTO. De acordo com o art. 3º, considera-se:

> I - Economia de impacto - modalidade econômica caracterizada pelo equilíbrio entre a busca de resultados financeiros e a promoção de soluções para problemas sociais e ambientais, por meio de empreendimentos com impacto socioambiental positivo, que permitam a regeneração, a restauração e a renovação dos recursos naturais e a inclusão de comunidades, e contribuam para um sistema econômico inclusivo, equitativo e regenerativo;
> II - Investimentos de impacto - mobilização de capital público e privado para negócios de impacto;
> III - Negócios de impacto - empreendimentos com o objetivo de gerar impacto socioambiental e resultado financeiro positivo de forma sustentável; [...]. (Brasil, 2023a)

O Cadastro Nacional de Empreendimentos de Impacto (Cadimpacto) é a plataforma oficial do Governo Federal, criada em março de 2025 pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) no âmbito do Decreto n.º 11.646, de 16 de agosto de 2023, que instituiu a Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto. Seu objetivo é mapear empreendimentos que conciliem resultados financeiros e soluções para desafios

sociais e ambientais, promovendo um ambiente favorável à economia de impacto no Brasil. O cadastro identifica negócios de impacto socioambiental positivo, facilita sua conexão com políticas públicas, editais e redes de investimento, e gera dados estratégicos para o fortalecimento do setor. O registro é autodeclaratório, gratuito e dividido em três níveis, conforme o grau de detalhamento das informações sobre o negócio, sua governança e maturidade, observando integralmente a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Comini (2016) propõe uma análise dos tipos de atuação dessas organizações a partir de um *continuum*. Um lado dos extremos é a operacionalização pela lógica de mercado, similar a uma empresa tradicional, enquanto, no outro extremo, mesmo operando como negócios que visam rentabilidade financeira, atuam de forma muito próxima a uma organização da sociedade civil. Na prática, a maior parte das organizações atua em alguma parte desse *continuum*. Além disso, a autora propõe quatro categorias para demarcar a diferença entre abordagens e correntes encontradas na literatura: a finalidade do empreendimento, a cadeia de valor, a estrutura de governança e a sustentabilidade financeira.

Para Comini, a diversidade de formas de atuação do campo de negócios sociais é um fenômeno natural do campo que deve ser valorizado. Ao analisar negócios sociais de todas as regiões do Brasil, a autora concluiu que existe uma diversificação: do formato jurídico de operacionalização (empresa, associação, cooperativas), do tipo de atuação com preponderância de lógica de mercado ou lógica social e da forma de inovação (produto, processo, mercado ou organizacional), da profundidade (magnitude da inovação) e da abrangência (difusão da inovação).

A análise de 27 experiências brasileiras de negócios sociais realizada por Comini (2016) evidencia que o campo no Brasil se caracteriza pela ausência de um modelo único predominante, sendo marcado pela convivência de diferentes formatos jurídicos, como empresas, associações e cooperativas, com lógicas de atuação diversificadas. Esses empreendimentos diferenciam-se sobretudo por sua governança, pelo grau de geração de valor socioambiental e pelo nível de interação com as comunidades em que atuam, frequentemente incorporando populações em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica em suas cadeias produtivas. Trata-se, portanto, de um campo heterogêneo, ainda em consolidação, cujo

desenvolvimento ocorre na ausência de um marco legal específico.

No que se refere às características de inovação, os negócios sociais brasileiros analisados apresentam predominância de inovações em produto e de mercado, especialmente por meio do estabelecimento de parcerias, alianças organizacionais e da adoção de diferentes canais de venda e estruturas de preços. A inovação organizacional mostra-se mais associada aos empreendimentos com lógica de atuação social, que tendem a valorizar o compartilhamento de saberes entre os atores envolvidos, enquanto a inovação de processo aparece de forma menos expressiva (Comini, 2016).

Nesta pesquisa, o foco não é propor um conceito unificado. Dessa forma, a conceitualização adotada é a de empresas sociais, na medida em que dialoga com o campo acadêmico internacional para o avanço da pesquisa qualitativa sobre o tema.

2.2 Ecossistema, parcerias e colaborações entre empresas sociais e demais atores

De acordo com Cruz, Quitério e Scretas (2019), um ecossistema de empresas sociais é formado por um conjunto de atores e condições que favorecem o surgimento, a consolidação e a escala de soluções de mercado voltadas para desafios sociais e ambientais. Diante das dificuldades que essas organizações enfrentam para se estabelecer e crescer torna-se essencial o fortalecimento de uma rede de empreendedores capacitados, apoiada por diversos stakeholders. Tal como o ditado africano que afirma ser necessária uma aldeia para educar uma criança, também é necessário um ecossistema para impulsionar os negócios de impacto, um ambiente que exige envolvimento e responsabilidade compartilhada.

Reficco e Vernis (2010) identificam que C. K. Prahalad foi quem utilizou pela primeira vez o termo ecossistema. Para os autores, o termo significa uma “comunidade econômica sustentada por uma base de organizações que se interagem e giram em torno da produção de bens e serviços” (p. 112). Esse é um entendimento que vai além da cadeia de fornecedores, sistema de valor, entre outros. Reficco e Vernis (2010) afirmam que o termo ecossistema vem da biologia, seu entendimento reconhece a conexão profunda entre a organização e o seu ambiente: no longo prazo, se uma falha progredir, o progresso da outra é encurtado. Como nos ecossistemas

biológicos, organizações isoladas tendem a ser frágeis e vulneráveis. Para continuar sua missão de forma “forte”, as empresas precisam se abrir para os seus ambientes e co-evoluir com eles. Existe uma complementaridade e interdependência entre os membros, enfim, diversos papéis devem ser cumpridos para que todo o sistema funcione.

A Coalizão pelo Impacto, iniciativa do Instituto de Cidadania Empresarial, identificou oito dimensões fundamentais para potencializar ecossistemas locais: organizações estruturantes, organizações de apoio a empreendedores, instituições de ensino superior, setor público, setor privado, cultura empreendedora e recursos financeiros. Quando esses elementos do ecossistema atuam de forma coordenada, orientados pela crença de que modelos de negócios voltados à rentabilidade podem colaborar com governos e terceiro setor na resolução de problemas sociais e ambientais, torna-se possível a criação de soluções inovadoras e transformadoras (Neutlizng; Mascena, 2023).

Reficco e Vernis (2010) destacam que, para empresas sociais, os relacionamentos no ecossistema devem ir além daqueles tradicionais do mercado – devem ser personalizados e de longo prazo. Os autores defendem que as relações devem ser pautadas na “amizade”, como um pré-requisito para que o setor privado co-crie valor com atores não tradicionais, de forma que exista um compromisso de um com o outro no crescimento de longo-prazo.

James Austin (2000) parte da premissa de que as parcerias estratégicas entre empresas e organizações sem fins lucrativos são instrumentos cada vez mais utilizados para alcançar objetivos sociais e organizacionais que, isoladamente, essas entidades não conseguiriam atingir. A colaboração intersetorial é compreendida como uma estratégia de geração de valor compartilhado, cuja efetividade está diretamente relacionada à qualidade do relacionamento entre os parceiros. O autor propõe um *continuum* colaborativo para classificar os diferentes níveis de engajamento e alinhamento entre as organizações parceiras, dividido em três estágios: filantrópico, transacional e integrativo. Cada estágio representa um grau progressivo de interdependência, confiança, alinhamento estratégico e institucionalização da parceria.

No estágio filantrópico, as relações são baseadas em doações com baixo

envolvimento relacional e baixa troca de valor. Já o estágio transacional envolve troca mútua de recursos com ganhos tangíveis para ambas as partes, havendo maior compatibilidade de missões e maior alinhamento entre valores e objetivos. No estágio mais avançado, o integrativo, há uma fusão estratégica entre as atividades e propósitos das organizações, com alto nível de confiança, alinhamento institucional e criação conjunta de valor. As parcerias tornam-se uma extensão das estratégias centrais de cada entidade, exigindo administração ativa da colaboração, gestão de expectativas mútuas, canais de comunicação eficazes e responsabilização compartilhada (*accountability*).

Austin (2000) ainda identifica quatro pilares centrais que sustentam a colaboração intersetorial bem-sucedida: alinhamento entre missão, estratégia e valores; conexão pessoal entre os envolvidos; criação contínua de valor; e aprendizado organizacional permanente. Ele ressalta que a criação de valor nas parcerias se dá por meio da troca de recursos genéricos, da complementaridade de competências essenciais e, no estágio mais avançado, pela criação de valor conjunto, ou seja, resultados que são possíveis somente por meio da parceria. A colaboração, portanto, não é estática: ela evolui conforme a confiança, a comunicação e o compromisso aumentam — mas também pode regredir. Assim, o autor oferece um modelo dinâmico e prático para guiar gestores públicos e privados na gestão estratégica de alianças intersetoriais com potencial de gerar impacto social duradouro.

Hsu e Jiang (2015) analisam as ONGs chinesas a partir de uma abordagem institucional, focando no momento em que esse campo organizacional ainda está em formação. Em campos emergentes, como o das ONGs na China, ainda não existem regras institucionais fixas, o que permite uma variedade de estratégias organizacionais. Os autores argumentam que as escolhas de estratégia de recursos feitas pelas ONGs refletem dois fatores principais: o ambiente em transformação em que essas organizações operam e a bagagem institucional de seus fundadores. Assim, fundadores com experiência no Estado tendem a buscar alianças com agências estatais, enquanto aqueles sem esse histórico preferem atuar em espaços mais autônomos, como o setor privado ou a internet.

A pesquisa mostra que essas estratégias, inicialmente diversas, aos poucos se tornam padrões consolidados, as chamadas “regras do jogo”, à medida que o campo

amadurece. Com o tempo, mesmo organizações que nasceram com estratégias distintas passaram a adotar abordagens híbridas, como a Golden Key, que manteve sua parceria com o Estado, mas também criou um negócio privado para empregar seus beneficiários. Já a ONG 1KG, criada com uma postura distante do governo, acabou participando de programas estatais e aceitando financiamento público. O estudo mostra que, com a maturação do campo, as práticas bem-sucedidas tornam-se modelos a serem seguidos, e a margem para inovação radical diminuiu.

Ckagnazaroff e Souza (2003) analisam as relações de parceria entre a ONG “Redenção” e o Estado, com foco em como essas relações se constroem na prática. A pesquisa utiliza uma distinção entre parceria ativa, em que a ONG tem autonomia e participa das decisões do projeto, e a parceria dependente, na qual o Estado define tudo sem espaço para diálogo. Com base em entrevistas com seis membros da ONG, o estudo mostra que as experiências da organização variaram entre esses dois tipos. Em alguns casos, houve espaço para negociação e construção conjunta, mas, em outros, a ONG apenas executou o que foi definido pelo Estado, sem participar da formulação do projeto.

O estudo chama atenção para os riscos que esse tipo de parceria pode trazer. Quando a ONG atua apenas como executora, ela corre o risco de se afastar de sua missão, adotando objetivos e métodos que não escolheu. Por isso, os autores defendem que, antes de firmar qualquer parceria com o Estado, é preciso analisar cuidadosamente o espaço de atuação disponível, os objetivos do projeto e os recursos que serão compartilhados. A conclusão é que a parceria pode ser positiva e estratégica, desde que haja clareza e equilíbrio na relação entre as partes.

2.3 Políticas Públicas

Existem diferentes concepções sobre o que são políticas públicas. De acordo com o Manual do Pesquisador do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Brasil, 2023a), as políticas públicas representam respostas do Estado às demandas da população. Essa definição pressupõe uma intencionalidade estatal e um impulso para agir diante de problemas que precisam ser enfrentados. Um problema adquire caráter público somente quando é incluído na agenda governamental, ou seja, quando é reconhecido pelos governos como algo que

requer solução. As políticas públicas podem se concretizar por meio de diversos instrumentos, tais como programas, projetos, serviços, benefícios, leis, campanhas, ações informativas, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios ou decisões judiciais (Brasil, 2023).

O campo de estudos das políticas públicas foi se tornando amplo e se manifestando de diversas formas e, ao mesmo tempo, tornando-se nichado a partir de certos entendimentos. De acordo com Peters (2020), esse processo ocorreu no meio acadêmico, destacando-se os departamentos e escolas de políticas públicas de universidades ao redor do mundo. Na prática, são essenciais para que governos compreendam as políticas em vigor e elaborem novas iniciativas, buscando sempre aprimorá-las. Além disso, os cidadãos, enquanto beneficiários dessas políticas, devem ir além da posição passiva, avaliando os bens e serviços oferecidos pelos governos e defendendo melhorias quando necessário. De acordo com o autor, apesar de haver diversos conceitos de políticas públicas – alguns que focam no entendimento de que são atividades do governo, enquanto outros criticam o privilégio do papel do Estado em fazer política e governança –, o fundamental entre todos eles é o estudo sobre o que ocorre com os cidadãos após a intervenção do setor público e seus agentes, tanto na economia quanto na sociedade.

Vincent Dubois (2012) critica a abordagem analítica predominante no estudo das políticas públicas que se originou nos Estados Unidos na década de 1950, com um foco programático na melhoria das práticas governamentais. Essa análise centrou-se no processo — etapas como definição de agenda, tomada de decisão, desenvolvimento, implementação e avaliação — ao invés de se voltar para a análise sociológica dos grupos envolvidos na formulação das políticas. Dubois considera que essa abordagem pragmática limita a compreensão mais ampla das dinâmicas sociais e políticas. Para ilustrar sua crítica, ele explora três conceitos frequentemente empregados na análise de políticas: redes, sistemas de ações concretas e a dimensão simbólica das interações (Dubois, 2012).

Em relação ao conceito de redes, desenvolvido nos anos 1970 nos EUA e no Reino Unido, Dubois descreve os diversos atores envolvidos na definição de políticas: políticos, representantes de grupos de interesse e especialistas; o autor busca incluir relações entre agentes públicos e privados. No entanto, Dubois ressalta que essa

abordagem geralmente apresenta limitações analíticas com pouco uso de ferramentas conceituais da sociologia de redes e, além disso, ao retratar as políticas como fruto de interações horizontais entre atores pouco hierarquizados, a análise em termos de redes tende a subestimar as relações de dominação e o papel central do Estado, tornando-se, segundo o autor, mais prescritiva do que descritiva (Dubois, 2012).

O segundo conceito abordado, o sistema de ações concretas, surge na sociologia organizacional, destacando o papel dos jogos de poder nas interações entre atores nos modos de funcionamento burocrático, no gerenciamento de reformas, e os jogos de poder em políticas locais. Dubois aponta, contudo, que essa visão estratégica enfraquece a dimensão política das políticas públicas ao posicionar o político como apenas mais um ator no sistema de ações e interações e não considerar as afiliações partidárias e ideológicas dos atores. Isso resulta, na visão de Dubois, em uma concepção despolitizada da intervenção pública e oculta o acúmulo de poder que caracteriza o Estado (Dubois, 2012).

Por fim, Dubois (2012) examina a dimensão simbólica, ou “cognitiva”, explorada por Jobert e Muller, que coloca as representações sociais no centro da formulação das políticas, proliferado a partir da Revolução Industrial, e as posições de ocupações de trabalho especializadas. Nessa visão, elaborar uma política pública significa construir uma representação da realidade que orienta as ações dos atores. Embora Dubois reconheça a importância dessa abordagem, ele critica sua falta de profundidade em reconstruir sistematicamente as normas e regras que estruturam essas representações, sugerindo que ela falha em abordar plenamente a gênese social das normas e das dinâmicas de poder. Assim, essa análise limita-se a um quadro interpretativo descritivo, sem explorar as lógicas competitivas internas que estruturam o campo das políticas públicas (Dubois, 2012).

Em resposta a essas limitações, Dubois (2012) propõe o uso do conceito de “campo” como uma ferramenta ontológica para entender políticas públicas como um objeto sociológico. Ele argumenta que o conceito de campo permite ver as políticas não como resultados de decisões isoladas, mas como produtos das práticas e representações dos agentes, que estão posicionados em uma estrutura de relações sociais específicas. Esse conceito é fundamental para esta pesquisa, pois permite objetivar a estrutura de posições e relações entre agentes, oferecendo uma base

sólida para uma análise relacional e sociológica das políticas públicas (Dubois, 2012).

Na mesma linha de arguição, Peters (2020) enfatiza que o desenvolvimento de políticas públicas depende do contexto e das características sociais e culturais do sistema político que está conceitualizando e implementando a política. No entanto, para o autor, enquanto alguns aspectos da política estão mais integrados a esses fatores, outros aspectos são mais universais. Dessa forma, é necessário que o analítico seja cuidadoso ao oferecer recomendações sobre o que é uma “boa” política pública ou ao analisar o porquê de algumas decisões políticas serem tomadas. O autor ressalta oito princípios sobre o estudo de políticas públicas que devem ser considerados em qualquer estudo sobre esse tema. Faremos um paralelo de cada um deles para situar a presente pesquisa, após uma explicação sobre esses princípios.

Dubois explica que entender políticas públicas exige observar o campo em que elas são produzidas, ou seja, o espaço social em que diferentes grupos competem para definir o que é uma boa política e quem tem autoridade para criá-la. Ele usa o termo “campo” para descrever essa arena de relações e disputas, e “política” para se referir ao resultado concreto desse processo. Primeiro, ele afirma que toda política nasce das práticas e visões dos atores desse campo, influenciadas por suas posições sociais. Segundo, as ideias que cada grupo defende refletem seu lugar na estrutura de poder. Terceiro, o conteúdo de uma política revela essas relações entre os participantes. Quarto, cada campo define um espaço próprio de decisão e de uso de recursos institucionais. Quinto, esse espaço é delimitado por quem é reconhecido como legítimo para participar. Sexto, ele só funciona como campo quando mantém alguma autonomia frente a pressões externas. Sétimo, há tensões internas, por exemplo, entre técnicos e políticos, especialistas e políticos eleitos, entre outros atores. Por fim, as políticas públicas são o produto final das disputas e alianças dentro desse campo, legitimadas por quem consegue impor sua visão como dominante.

Ao fazer um paralelo dos princípios com este estudo, primeiramente há interesse em saber sobre o funcionamento da política, adotando uma análise retrospectiva para delimitar o campo.

Nesta pesquisa, identificamos os diferentes instrumentos utilizados no Brasil para fomentar políticas sociais. Reconhecendo que a política pública é um jogo de que

muitos podem tomar parte, a pesquisa concentra-se no entendimento da formulação e implementação das políticas públicas para fomentar empresas sociais como um jogo de múltiplos atores, nesse caso o ecossistema: empresas tradicionais, empresas sociais, organizações sem fins-lucrativos da sociedade civil, organizações de apoio e o próprio governo.

O enfoque restrito em um país e um caso utilizado por essa pesquisa é útil para oferecer soluções concretas com base nas práticas. Enfatiza-se a importância de uma visão prospectiva, entendendo as dinâmicas políticas e como os aprendizados podem contribuir para o aprimoramento de políticas futuras. A pesquisa tem como foco principal ajudar a aprimorar as políticas existentes e oferecer conhecimento para a melhoria contínua das iniciativas em andamento e inspiração para as práticas. Por fim, reafirma-se que o estudo de políticas públicas é uma tarefa normativa, com o compromisso de solucionar problemas sociais e melhorar a vida dos cidadãos.

Enquanto Peters (2020) defende um estudo de política pública prospectiva que tende a trazer recomendações focadas na melhoria de problemas da sociedade, Hartley, Kucker e Woo (2019) apontam que as crises globais atuais - dentre elas: mudanças climáticas, degradação ecológica, insegurança alimentar e hídrica, emergência de pandemias e mudanças demográficas - fazem parte de problemas complexos interconectados que a literatura chamou de “*wicked problems*” e “*perfect storm*”. Para responder a essas mudanças, diante das limitações identificadas no pensamento das políticas públicas linear do Iluminismo, o que Peters chamou de prospectivas e Dubois de pragmático, os autores argumentam que os fundamentos da epistemologia voltada para a resolução de problemas devem ser repensados e, preferencialmente, abandonados.

Para explorar como essa mudança pode ocorrer, o estudo introduz o conceito de "problema de transição" para descrever o estado atual, no qual novas abordagens baseadas em problemas complexos, como o pensamento sobre dilemas, coexistem com antigas formas de pensar centradas em problemas específicos, como a tradicional resolução de problemas. A pesquisa está inserida nesse contexto, reconhecendo essa dualidade e a necessidade de adotar novas perspectivas para enfrentar os desafios atuais (Hartley; Kucker; Woo, 2019).

Com o objetivo de avançar o campo das políticas públicas que lidam com

problemas complexos (*wicked problems*), Hartley, Kucker e Woo (2019) identificam quais são as estratégias que os agentes das políticas públicas podem adotar com o objetivo de melhorar a capacidade política de endereçá-los e criar um campo epistemológico capaz de lidar com tais tipos de problemas. Os autores sugerem a importância da diversidade intelectual, possibilitando uma polinização intelectual cruzada para mudanças de sistema. O segundo fato proposto é oferecer recompensas e incentivos para encorajar o "pensamento lateral" e tomadas de risco por meio do questionamento das dinâmicas tradicionais de poder. Por fim, ressaltam a importância de se engajar com tecnologias de inteligência artificial como facilitadoras horizontais no processo de formulação de políticas. Com o objetivo de avançar no campo das políticas públicas voltadas para problemas complexos (*wicked problems)*, os autores identificam estratégias que os agentes públicos podem adotar para fortalecer sua capacidade de ação e desenvolver um campo epistemológico adequado a esse tipo de desafio.

Embora a consistência dos modelos de políticas públicas atuais seja necessária para evitar rupturas abruptas e desestabilizadoras, os formuladores de políticas podem começar a adotar medidas no presente para aumentar sua eficácia e se preparar para futuras transições epistemológicas. Nesse sentido, é fundamental identificar critérios claros para descontinuar políticas inviáveis, que agravam problemas complexos sem causar grandes impactos ao sistema. Esse processo requer uma reflexão coletiva e estratégica, priorizando a eliminação de práticas que aprofundem os desafios em vez de mitigá-los (Hartley; Kucker; Woo, 2019).

Adicionalmente, os formuladores devem explorar as interconexões entre os modelos de políticas públicas e os sistemas econômicos e sociais, reconhecendo como essas relações perpetuam estruturas obsoletas que impedem a inovação e a resiliência. Enquanto permanecerem subordinadas a modelos econômicos que reproduzem desigualdades e limitam a flexibilidade, as políticas públicas não alcançarão a adaptabilidade necessária para enfrentar os desafios contemporâneos. Para efetivar mudanças estruturais e ampliar sua capacidade de resposta é essencial adotar abordagens abertas, inclusivas e sustentáveis, permitindo que novos paradigmas epistemológicos emerjam com base em evidências e cooperação ampla (Hartley; Kucker; Woo, 2019).

As considerações de Hartley, Kucker e Woo (2019) para esta pesquisa revelam, sobretudo, preocupações com a governança da política pública que será analisada, assim como a possível herança de elementos que possam reproduzir a desigualdade e limitar a flexibilidade, além da preocupação em verificar se são abordagens abertas, inclusivas e sustentáveis, que permitam novos paradigmas com base em evidências e cooperação ampla.

Na mesma perspectiva, para responder aos *wicked problems*, Mazzucato desenvolve o conceito de economia orientada por missões (2018). Mazzucato propõe uma reorganização profunda da ação pública e da política econômica com base em propósitos públicos claramente definidos. Missões são concebidas como formas de enfrentar desafios complexos e intersetoriais — aqueles que Mazzucato denomina "problemas perversos" (*wicked problems*) — que não podem ser solucionados apenas por meio de inovação tecnológica, mas que exigem também mudanças sociais, organizacionais e institucionais. Esses desafios, por sua natureza multidimensional, requerem políticas públicas direcionadas a resultados mensuráveis, capazes de gerar impacto real na vida das pessoas e, ao mesmo tempo, mobilizar e coordenar múltiplos atores da economia.

Como ilustração central, Mazzucato (2018) recupera o caso da missão lunar do programa Apollo, anunciada em 1962 pelo governo dos Estados Unidos, não como um objetivo isolado, mas como exercício sistêmico de resolução de problemas. O Estado desempenhou um papel estratégico de empreendedor de missão (*mission-oriented entrepreneur)*, articulando compras públicas estratégicas com contratos claros, ambiciosos e orientados por resultados. O governo não apenas definiu o rumo, mas também atuou como coordenador de redes dinâmicas de inovação, envolvendo startups, grandes empresas, universidades e laboratórios públicos, o que gerou transbordamentos tecnológicos e organizacionais relevantes para além do setor aeroespacial. O que deu coerência e direcionalidade à inovação foi o fato de que todos os esforços estavam alinhados a uma missão comum, liderada pelo Estado.

As lições extraídas da experiência do programa Apollo, entretanto, não devem ser interpretadas de forma literal. Para Mazzucato (2018), os desafios contemporâneos, como as mudanças climáticas, desigualdades estruturais e crises sanitárias, exigem o mesmo nível de ousadia, coordenação e experimentação, mas

orientados a fins sociais. Nesse sentido, a autora defende que a formulação das políticas públicas seja guiada por missões com senso de propósito coletivo, capazes de reposicionar o interesse público no centro da economia. Ao adotar essa abordagem, o Estado não apenas orquestra o sistema de inovação, mas também define os critérios de valor e estrutura contratos públicos que geram benefícios tangíveis para toda a sociedade. A proposta implica em reconfigurar as estruturas de governança com base em propósito e impacto, e não apenas em eficiência ou retorno financeiro de curto prazo.

Definir uma missão, portanto, é estabelecer metas audaciosas e inspiradoras que catalisem a inovação em múltiplos setores simultaneamente. Trata-se de promover um ambiente de inovação colaborativa, em que riscos e recompensas são compartilhados de forma justa entre o setor público e o privado. Para tanto, Mazzucato (2018) defende um novo modelo de parceria dinâmica, no qual o Estado deixa de ser mero “corretor de falhas de mercado” e passa a ser um criador proativo de mercado, capaz de orientar investimentos e gerar crescimento inclusivo e sustentável. O foco recai sobre a necessidade de estruturar organizações públicas e estruturas institucionais em torno de objetivos de longo prazo, que promovam um capitalismo mais equitativo, resiliente e alinhado a valores públicos.

Mazzucato (2018) sistematiza os princípios fundamentais de uma economia orientada por missões com base em seis eixos centrais: (1) visão estratégica ancorada em propósito público; (2) disposição para assumir riscos e promover inovação; (3) dinamismo institucional e capacidade adaptativa; (4) colaboração transversal entre setores; (5) orçamentos e instrumentos de financiamento com foco em impacto de longo prazo; e (6) parcerias público-privadas construídas em bases simétricas e justas, com mecanismos de governança e repartição dos retornos compatíveis com o esforço coletivo (Mazzucato, 2018).

Por fim, a autora destaca que os ODS da Agenda 2030 representam uma plataforma concreta para a formulação de missões contemporâneas, dado seu caráter transversal, mensurável e alinhado a desafios públicos globais. Para Mazzucato (2018), os 17 ODS e suas 169 metas não devem ser tratados como metas isoladas, mas como vetores de transformação sistêmica, que exigem coordenação entre diversos agentes, experimentação institucional e a estruturação de políticas públicas

orientadas a resultados transformadores. Uma missão pode, assim, agregar várias metas dos ODS, promovendo inovação econômica e social com impacto sistêmico, restaurando a confiança nas instituições públicas e gerando valor compartilhado.

Para o caso de políticas públicas no Brasil é importante compreendermos que se trata de um contexto de sistema federativo. De acordo com Capano e Oliveira (2025). A efetividade do desenho de políticas públicas depende diretamente da adequação entre as capacidades federais e locais de formulação e implementação de políticas. Para que o desenho das políticas seja eficaz, assume-se que a capacidade federal de políticas públicas deve ser capaz de ajustar o desenho às oportunidades locais existentes ou, alternativamente, desenhar políticas que ativem processos de fortalecimento dessas capacidades nos governos subnacionais.

Capano e Oliveira (2025) enfatizam que, no contexto brasileiro, marcado por um modelo de federalismo cooperativo, as capacidades locais de implementação são elementos centrais do desenho de políticas. A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema em que há competências “em comum” e “concorrentes” entre os entes federativos, exigindo cooperação entre os três níveis de governo. Nesse arranjo, o governo federal formula e financia as principais políticas sociais — como saúde, assistência e educação — enquanto os municípios são os responsáveis diretos pela execução. Assim, a efetividade do desenho federativo depende da capacidade do governo federal de selecionar instrumentos de política que (a) estejam alinhados às capacidades analítica, operacional e política dos governos locais, ou (b) estimulem processos de melhoria dessas capacidades.

Com base na análise de três programas sociais relevantes no Brasil, o artigo demonstra empiricamente a interconexão entre a capacidade de políticas federais e a efetividade do desenho de políticas em sistemas multinível. Os achados reforçam que considerar a *federal policy capacity* como um elemento central no desempenho das políticas públicas é uma perspectiva analítica promissora, especialmente em contextos federativos. O estudo, portanto, contribui para um entendimento mais aprofundado de como a articulação entre capacidades institucionais em diferentes níveis de governo afeta diretamente os resultados das políticas implementadas.

Como estamos nos referindo a parcerias, é importante destacar que autores, como Sharma (2025), vêm elaborando metodologias de análise desse modelo. O

autor parte da tese de que, com o crescimento da terceirização governamental (*outsourcing* em inglês), torna-se essencial compreender os fatores que impulsionam o sucesso dessas parcerias e maximizam a geração de valor público. Sharma (2025) propõe um novo modelo de gestão de desempenho para terceirizações no setor público, desenvolvido a partir de uma abordagem multidisciplinar. A estrutura é composta por quatro quadrantes — construção (*building*), infraestrutura (*plumbing*), consultoria (*consulting*) e mentoria (*coaching*) — que classificam os diferentes tipos de arranjos de terceirização com base em dois eixos analíticos: responsabilização (*accountability*) e intensidade do relacionamento (*relationship intensity*). Cada quadrante representa uma configuração distinta da relação entre o governo e a organização contratada, com exigências específicas em termos de gestão de desempenho.

O modelo proposto destaca que o sucesso da terceirização depende da adaptação da estratégia de gestão de desempenho ao tipo de relação estabelecida, considerando a complexidade das funções terceirizadas e o grau de autonomia e colaboração esperado da entidade contratada. No quadrante “construção”, por exemplo, as relações são de baixa intensidade relacional, com foco na execução direta de tarefas. Já em “mentoria”, observa-se alta intensidade relacional e elevada autonomia da organização, o que exige mecanismos mais sofisticados de coordenação, alinhamento de objetivos e compartilhamento de valores. Ao distinguir essas categorias, o artigo permite que formuladores de políticas públicas adotem abordagens adaptativas de gestão ajustadas à natureza do serviço e da parceria estabelecida.

Por meio da análise de estudos de caso, Sharma (2025) demonstra como diferentes configurações de terceirização impactam a prestação de serviços públicos, e como o uso do modelo pode orientar a construção de estratégias mais eficazes para monitorar, avaliar e ajustar essas relações contratuais. O artigo oferece uma contribuição teórica e prática ao campo da administração pública ao propor um sistema adaptativo de gestão de desempenho, que reconhece a diversidade dos arranjos de terceirização e seus efeitos sobre a entrega de valor público. Com isso, fornece ferramentas conceituais e operacionais para otimizar as estratégias de terceirização governamental, tendo como base a responsabilização e a intensidade

relacional como eixos críticos de diferenciação.

Bucio-Mendoza e Solis-Navarrete (2024) examinam a relação entre políticas públicas de inovação social e o desenvolvimento territorial a partir de uma perspectiva situada nos países do Sul Global. A pesquisa parte do reconhecimento de que a literatura científica sobre inovação social é predominantemente centrada em experiências do Norte Global, negligenciando as especificidades dos contextos latino-americanos, asiáticos e africanos. Nesse cenário, o estudo propõe compreender como a inovação social se institucionaliza no Sul Global, por meio de arranjos que combinam abordagens ascendentes (*bottom-up*) e descendentes (*top-down*), mediadas por estruturas de governança e apoio político. A inovação social, nesses contextos, é vinculada a iniciativas de desenvolvimento territorial que, além de promoverem infraestrutura e serviços onde antes inexistiam, fortalecem o capital social e os processos de governança local, impulsionando mudanças institucionais a partir da base.

Os resultados apontam que essas experiências têm gerado impactos significativos na melhoria das condições de vida da população local e podem orientar políticas públicas voltadas ao fortalecimento de formas de inovação com efeitos concretos sobre as comunidades. Ao ressaltar a importância dos processos de institucionalização territorial-institucional da inovação social, os autores defendem a articulação de agendas coletivas como estratégia para atender às necessidades sociais e promover o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, os autores concluem que as políticas públicas devem apoiar essas novas formas de inovação, assegurando sua continuidade e expansão como ferramentas centrais na transformação territorial e social dos países do Sul Global.

2.4 Desenvolvimento Sustentável

O livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa), de Rachel Carson, publicado em 1962, é considerado uma das primeiras sementes do que posteriormente foi identificado como desenvolvimento sustentável, sobretudo associado ao marco de nascimento do movimento ambientalista. A autora cita os perigos de um pesticida responsável por consequências de degeneração ambiental, o inseticida DDT (Dicloro-Difenil-Tricloroetano) (Carson, 2013). Já o termo desenvolvimento sustentável teve

como marco a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, e o relatório *Os limites do crescimento*, que revisitou o comprometimento da sobrevivência das futuras gerações devido à degradação ambiental (Mariani, 2017).

Após a Conferência de Estocolmo, surgiram novos conceitos, como o crescimento zero e o decrescimento, ligados à Economia Ecológica (Georgescu-Roegen, 1971; Latouche, 2009); da prosperidade sem crescimento econômico (Jackson, 2009); do ecodesenvolvimento, que trata da possibilidade de desenvolvimento das próximas gerações (Sachs, 1981), o qual foi substituído, décadas depois, por desenvolvimento sustentável.

O termo desenvolvimento sustentável obteve notoriedade após a sua utilização no relatório *Nosso Futuro Comum* ou *Relatório Brundtland*, em 1987. Foi considerado como um entendimento que trazia um equilíbrio de concepções entre ambientalistas, categóricos com relação ao crescimento e a visão dos negociadores dos países em desenvolvimento, que defendiam o desenvolvimento com crescimento econômico (Mitcham, 1995).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), no relatório *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, os ODS foiram pactuados, em 2015, entre os países signatários da organização. A seguir será detalhada a concepção de desenvolvimento sustentável constante nesse relatório.

Foram estabelecidos 17 objetivos e 169 metas universais, transformadoras e abrangentes. Os objetivos dos ODS dão continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) vigente dos anos 2000 a 2015, mas incluem, de forma mais abrangente, a dimensão ambiental. Devido ao seu cumprimento em um horizonte de tempo de 15 anos, ficou conhecida como Agenda 2030 (Organização das Nações Unidas, 2015).

Os ODS fundamentam-se nos seguintes documentos: Carta das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração do Milênio e resultados da Cúpula Mundial de 2005, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, além dos resultados de cúpulas centradas na sustentabilidade ambiental e o impacto das mudanças climáticas como a Conferência das Nações

Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) (Organização das Nações Unidas, 2015).

Para o alcance do desenvolvimento sustentável, é necessário abranger as dimensões econômica, social e ambiental de forma equilibrada e integrada. Apesar disso, a agenda é centrada nas pessoas e dá continuidade ao foco social dos ODM com a máxima de "não deixar ninguém para trás". Priorizando a erradicação da pobreza em todas as suas formas, sobretudo a pobreza extrema, vincula os países na promoção do desenvolvimento sustentável (Organização das Nações Unidas, 2015).

Foram identificadas cinco áreas cruciais para a humanidade e o planeta, resumidas a seguir:

- Com relação às pessoas: a erradicação da pobreza e da fome em todas as suas formas, a fim de que todos possam alcançar o seu potencial com dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.
- Com relação ao planeta: a proteção contra a degradação, promovendo o consumo e a produção sustentáveis, a gestão sustentável dos recursos naturais e a tomada de medidas urgentes sobre a mudança climática, para garantir que o planeta suporte as necessidades das gerações presentes e futuras.
- Com relação à prosperidade: a garantia de que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, com progresso econômico, social e tecnológico em harmonia com a natureza.
- Com relação à paz: a promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência, reconhecendo que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e que não há paz sem desenvolvimento sustentável.
- Com relação à parceria: a mobilização dos meios necessários para implementar a agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, baseada em um espírito de solidariedade global reforçada, focada especialmente nas necessidades dos mais pobres e vulneráveis, e envolvendo todos os países, todas as

partes interessadas e todas as pessoas (Organização das Nações Unidas, 2015).

A visão é centrada em diversos eixos:

- Bem-estar e prosperidade: um mundo livre de pobreza, fome, doença e penúria, onde todos possam prosperar.
- Serviços essenciais: prevê acesso universal à educação de qualidade, saúde, proteção social, água potável, saneamento e energia sustentável.
- Direitos e governança: estabeleceu-se o respeito universal aos direitos humanos, à igualdade de gênero e à dignidade humana, com democracia e boa governança, respeitando a diversidade cultural e a não discriminação.
- Economia sustentável: busca-se um crescimento econômico inclusivo e sustentável, de trabalho decente para todos, no qual os padrões de consumo e produção e o uso dos recursos naturais são sustentáveis.
- Harmonia com a natureza: que a humanidade viva em harmonia com a natureza e proteja as demais espécies vivas (Organização das Nações Unidas, 2015).

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU, 2015, s.p).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são os seguintes:

1. Erradicação da pobreza: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

2. Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

3. Saúde e bem-estar. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

4. Educação de qualidade: assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

5. Igualdade de gênero: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

6. Água potável e saneamento: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

7. Energia limpa e acessível: assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

8. Trabalho decente e crescimento econômico: promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

9. Indústria, inovação e infraestrutura: construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

10. Redução das desigualdades: reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

11. Redução das desigualdades: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

12. Consumo e produção responsáveis: assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

13. Ação contra mudança global do clima: tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

14. Vida na água: conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

15. Vida terrestre: proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a

desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

16. Paz, justiça e instituições eficazes: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

17. Parcerias e meios de implementação: fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (adaptado de Organização das Nações Unidas, 2015).

Os ODS reconhecem que cada país enfrenta desafios específicos em sua trajetória rumo ao desenvolvimento sustentável, sendo o próprio país o principal responsável por seu progresso social e econômico. Nesse contexto, os governos locais e regionais assumem papel estratégico, evidenciado na incorporação do ODS 11, que trata de cidades e assentamentos humanos. A Agenda 2030 reforça essa centralidade ao reconhecer o papel essencial desses entes federativos na promoção do desenvolvimento sustentável.

O processo denominado “localização dos ODS” refere-se à incorporação dos contextos subnacionais na implementação da Agenda 2030, abrangendo desde a definição de metas e objetivos, a mobilização de meios de implementação, até o monitoramento por meio de indicadores adequados às realidades locais. A localização representa, ao mesmo tempo, uma via de contribuição dos governos subnacionais por meio de iniciativas de base territorial ("de baixo para cima") e uma oportunidade para utilizar os ODS como referência estruturante das políticas de desenvolvimento local. Embora os ODS sejam de natureza global, sua concretização depende da implementação efetiva nas cidades e regiões. Todos os objetivos contêm metas que se relacionam diretamente às atribuições dos governos locais e regionais, o que torna indispensável sua participação ativa na Agenda 2030. A capacidade desses governos em promover um desenvolvimento territorial integrado, inclusivo e sustentável constitui elemento-chave para o êxito da Agenda em escala global (Organização das Nações Unidas, 2015).

Masuda *et al*. (2022) ressaltam o papel dos governos locais como facilitadores de parcerias para a implementação dos ODS. A partir de uma abordagem de transições sustentáveis, os autores examinam casos japoneses de governos locais

que promovem parcerias com o setor privado no contexto da localização dos ODS. O estudo identifica quatro funções principais dos governos locais: articular expectativas e visões, construir redes e gerir recursos, facilitar processos de aprendizagem e conhecimento, e apoiar a implementação e renovação de políticas. Os resultados sugerem que os ODS podem ser usados como impulsores de transições sustentáveis e políticas inovadoras. Além disso, destacam a importância de equilibrar o grau de envolvimento do setor público para maximizar os benefícios de redes informais.

Com base nas evidências empíricas, os autores propõem que os governos locais podem fortalecer seu papel de facilitadores ao criar novos intermediários (como associações incorporadas ou empresas de desenvolvimento urbano) que ampliam a flexibilidade na gestão de iniciativas ligadas aos ODS. Casos como o de Yokohama, que estabeleceu um centro de design dos ODS em parceria com o setor privado, e o de Iki, que criou uma associação geral incorporada para coordenar os projetos relacionados aos ODS, ilustram essas práticas inovadoras. O estudo de Masuda *et al*. (2022) contribui para a literatura sobre localização dos ODS e parcerias ao enfatizar o papel estratégico dos governos locais na mediação entre múltiplos atores e na criação de novos arranjos institucionais voltados ao desenvolvimento sustentável.

2.5 Políticas Públicas e Empresas Sociais

A crescente percepção das limitações do Estado na provisão de serviços sociais impulsiona o surgimento de novas formas de atuação, incluindo empreendimentos comerciais de organizações sem fins lucrativos, parcerias público-privadas e modelos híbridos que combinam objetivos financeiros e sociais (Young, 2007). Nesse contexto, as empresas sociais de diversos tipos surgem tanto como resposta de uma necessidade social quanto pela ação de empreendedores sociais que desenvolvem projetos e mobilizam recursos. Segundo Young (2007), essa dinâmica demonstra que o ecossistema das empresas sociais transcende as fronteiras tradicionais entre setor público e privado, exigindo uma abordagem interdisciplinar para sua compreensão.

Silva e Mendonça (2019) investigam as parcerias intersetoriais entre negócios de impacto e governo a partir do referencial da literatura acadêmica de alianças e parcerias. As autoras analisaram o Composta São Paulo, programa implementado em

colaboração entre a Prefeitura de São Paulo e o negócio de impacto social Morada da Floresta, na área de gestão de resíduos, em especial, de compostagem. Na ocasião da criação de um departamento específico na Prefeitura de São Paulo para gerir resíduos orgânicos, de acordo com as autoras, existia um entendimento de que a segregação do resíduo sólido com resíduo orgânico, em uma cidade complexa como São Paulo, não seria possível. Para quebrar esse estigma, a Secretaria de Serviços, em parceria com a Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB), buscou uma estratégia demonstrativa. Os objetivos do projeto foram reduzir a quantidade de lixo enviado para os aterros e difundir, estimular e consolidar o conhecimento e a prática da compostagem para a população, dentre outros.

Ao analisarem as entrevistas realizadas, Silva e Mendonça (2019) constataram que o negócio de impacto tinha um diferencial entre as demais organizações sem fins-lucrativos para a implementação desse programa, que era o conhecimento, a expertise e a profissionalização. Dessa forma, o negócio de impacto participou desde a formulação até a execução do projeto. Não existiam, até o momento, experiências de compostagem em larga escala (mais de 2.000 domicílios participaram do projeto) do tipo que foi realizado, por isso, foi necessário desenvolver os seus próprios indicadores de avaliação. A avaliação final foi um engajamento mais amplo do que aqueles que estavam oficialmente envolvidos no programa. Constatou-se que o principal fator de adesão foi o fato do cidadão se sentir parte de um movimento, apoiado por outros que também foram aderindo à prática, e os participantes acabaram se envolvendo em um “movimento social” mais amplo.

Silva e Mendonça (2019) concluem, constatando que a solução foi adequada frente aos desafios de diálogo e criação de consensos. Além de ter possibilitado formatos coletivos e alianças estratégicas mais colaborativos e de característica transnacional na criação conjunta de projetos. Além disso, o negócio social foi capaz de aprimorar o seu produto a partir das trocas com os gestores públicos para atender a todas as faixas socioeconômicas. A partir da análise desse caso, as autoras constatam que alianças e colaborações têm uma importância crescente em contextos de alta complexidade.

Ao pesquisar o caso da marca de água chamada AMA, o primeiro negócio social da Ambev, Meneses (2020) identifica que a relação entre o projeto e o Estado

está calcada no contexto de crise da capacidade de investimento público. Ao analisar as divulgações oficiais, o autor ressalta que existe uma quase total ausência de menções do histórico de políticas públicas voltadas para a convivência com o semiárido, local de atuação da AMA. Para Meneses (2020), não se trata de um lapso, mas, frente à descontinuidade de ações públicas, trata-se de uma “estratégia de domínio e monopólio de um campo de ações voltadas para populações rurais pobres do semiárido” (p. 404). Em outras palavras, as fundações financeiras de atuação global e uma grande empresa de bebidas dominam o acesso à água e ao poder local. O autor realiza uma crítica às iniciativas privadas que ocupam o espaço das políticas públicas.

De acordo com Mathias (2018), foram observadas três relações de parceria entre negócios sociais e o setor público. O primeiro grupo inclui negócios que se apresentam como alternativa ao setor público, competindo na provisão de serviços. O segundo grupo oferece serviços que o setor público não disponibiliza. O terceiro grupo atua conjuntamente com o Estado por meio de contratações ou parcerias, ou seja, com uma atuação complementar.

Ao analisar os tipos de parceria que ocorrem no Brasil, Mathias (2018) identificou um número razoável de produtos e serviços complementares, sugerindo que existe uma lacuna tanto em pesquisa em negócios sociais como em iniciativas de atuação conjunta ao Estado, como é o caso brasileiro, ao invés de uma alternativa. Mathias (2018) destaca que as parcerias entre o setor público e os negócios de impacto social enfrentam desafios significativos, como diferenças culturais organizacionais, burocracia, descontinuidade administrativa e limitações contratuais e orçamentárias do setor público.

As motivações para as parcerias incluem a resolução de problemas sociais, o acesso a recursos estratégicos e a busca por credibilidade e reconhecimento. Além disso, as trocas de valores entre os parceiros foram percebidas como equilibradas, consistindo principalmente na troca de expertises e recursos, sem a geração de valor exclusiva a partir da parceria. Esses achados contribuem para uma melhor compreensão das interações entre o setor público e os negócios de impacto social no Brasil.

3 MÉTODO

3.1 Caracterização do Método de Pesquisa

Para Fonseca (2002) a pesquisa é um meio de se aproximar e compreender a realidade estudada, sendo um processo contínuo e inacabado. Essa aproximação ocorre de forma gradual, por meio de sucessivos contatos com o objeto, o que permite construir bases para intervir na realidade. Para obter resultados consistentes a pesquisa científica deve aplicar um conjunto sistemático de regras e procedimentos, ou seja, seguir um método (Gerhardt; Silveira, 2020). De acordo com Gil (2002), a pesquisa é desenvolvida mediante a "utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos" (p. 17). Para Minayo (2001) a metodologia é a articulação dos conteúdos, pensamentos e existência: "um conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do pesquisador" (p. 4).

O método desta pesquisa caracteriza-se como aplicado e exploratório, com abordagem qualitativa. Os procedimentos utilizados são o da pesquisa de campo e documental, enquanto a técnica de análise de dados é a análise de conteúdo, conforme Figura 2. A seguir, o método será detalhado.

A pesquisa aplicada tem como finalidade produzir conhecimentos voltados para a aplicação prática, com foco na resolução de problemas concretos. Trata-se de uma abordagem que considera as especificidades do contexto, envolvendo realidades e interesses locais (Gerhardt; Silveira, 2020). A presente pesquisa tem a proposta de investigar com maior profundidade as experiências e práticas cotidianas das políticas públicas que estão sendo utilizadas no campo de negócios sociais associada à identificação do instrumento de política pública.

A pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com as práticas utilizadas a fim de torná-las mais explícitas (Gil, 2002). Nesta pesquisa, o objetivo principal é a descoberta de intuições, em especial, a partir da análise de exemplos e entrevistas com pessoas que tiveram experiências associadas ao problema pesquisado. A proposta é dar visibilidade ao conjunto de políticas públicas atuais, além das práticas empenhadas pelos atores para que as iniciativas sejam viáveis.

A pesquisa qualitativa dispõe de um conjunto de procedimentos que permite conhecer, acompanhar, examinar e avaliar o desenvolvimento das políticas porque

essas políticas, por sua natureza, requerem que gestores e planejadores atuem em contato direto com os contextos nos quais são aplicadas. Essa abordagem possibilita a observação, investigação e análise aprofundada de experiências individuais ou coletivas, práticas cotidianas, relações sociais, formas de comunicação de planos e programas (Brasil, 2023). Para Minayo (2001), esse tipo de pesquisa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, tem como foco exemplificar a dinâmica das relações sociais, ou seja, trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Trata-se do mundo dos significados das ações e relações humanas, não captável em equações, médias e estatísticas, mas inerente à construção da objetividade das ciências sociais.

A escolha por uma abordagem qualitativa, aplicada e exploratória está diretamente relacionada à natureza do objeto de estudo desta pesquisa, que trata da implementação de políticas públicas voltadas aos negócios sociais. Trata-se de um campo que envolve múltiplos atores, implementação de políticas ainda em desenvolvimento, falta de compreensão das práticas de ambos os lados e muito potencial inexplorado, que exige um olhar atento aos significados, experiências e contextos envolvidos.

Esses métodos poderão propiciar uma análise cujo resultado será o de promover melhorias no que está em curso, sendo aplicada principalmente ao aperfeiçoamento de processos. A partir dos resultados, será possível realizar ajustes, revisões, reformulações e reestruturações que visem tornar as iniciativas mais eficazes. O interesse principal está nos processos em si, ou seja, no que está ocorrendo e em como se realiza determinada atividade. Será possível compreender a dinâmica interna de funcionamento das iniciativas, fornecendo subsídios para decisões acerca das práticas adotadas (Brasil, 2023).

3.2 Procedimentos da Pesquisa

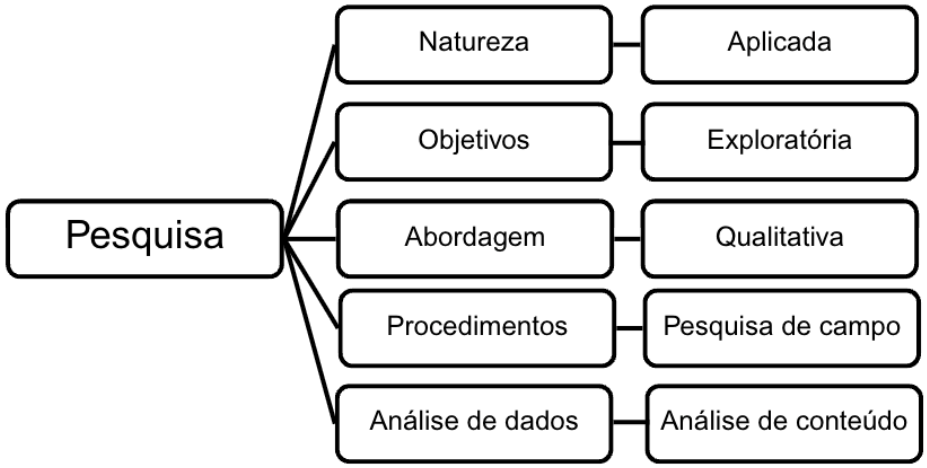
Esta pesquisa faz uso dos procedimentos técnicos da pesquisa de campo conforme resumido na Figura 2. A pesquisa de campo, de acordo com Fonseca (2002), caracteriza-se por investigações em que os dados são coletados junto às pessoas, indo além da pesquisa bibliográfica e documental. Para Severino (2013), o objeto na pesquisa de campo é abordado em seu próprio meio ambiente, ou seja, a

coleta de dados é realizada nas condições naturais em que os fenômenos se manifestam. Dessa forma, o pesquisador não realiza intervenção ou manuseio dos dados, a sua postura é de observador.

Para o levantamento de dados, a pesquisa buscará informação direta do grupo de interesse, ou seja, por meio de entrevistas semiestruturadas com as fontes primárias de “primeira mão”. De acordo com Severino (2013, p. 108), a entrevista é uma técnica de coleta de informações solicitadas diretamente aos sujeitos pesquisados para apreender o que os sujeitos “pensam, sabem, representam, fazem e argumentam”. A coleta de dados será conduzida com a aplicação de um roteiro de entrevista semiestruturada. Para alcançar os objetivos de obtenção de conteúdo utiliza-se um roteiro que abarca os principais temas a serem abordados. Contudo, não há rigidez quanto à forma de condução nem quanto à formulação ou à sequência dos temas e questões (Fonseca, 2002). O término da coleta ocorre quando se atinge a chamada “saturação” — momento em que os dados passam a se repetir e não trazem novidades em relação ao que já foi levantado (Brasil, 2023).

Os métodos e os procedimentos foram resumidos na Figura 2 – Método e procedimentos de pesquisa e no Quadro 1 – Caracterização do método e procedimentos da pesquisa

Figura 2 – Método e procedimentos de pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Quadro 1 - Caracterização do método e procedimentos da pesquisa

Caracterização	**Abordagem**	**Aplicação nesta pesquisa**
Qualitativa	Envolve aspectos que não podem ser quantificados, centrando-se nos significados, valores, atitudes e relações sociais (Minayo, 2001).	Analisar de forma aprofundada experiências e práticas cotidianas relacionadas às políticas públicas voltadas aos negócios sociais, com atenção à identificação dos instrumentos utilizados.
Aplicada	Gerar conhecimentos com foco prático, voltados à resolução de problemas específicos (Gerhardt; Silveira, 2020).	Analisar de forma aprofundada experiências e práticas cotidianas relacionadas às políticas públicas voltadas aos negócios sociais, com atenção à identificação dos instrumentos utilizados.
Exploratória	Oferecer maior familiaridade com determinado fenômeno, tornando suas práticas e características mais explícitas (Gerhardt; Silveira, 2020).	Tornar mais claras as práticas adotadas no campo investigado, com base na análise de exemplos e entrevistas com pessoas que vivenciam o problema estudado.
Pesquisa de campo	Investigações em que os dados são coletados junto as pessoas nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem (Fonseca, 2002); (Severino, 2013).	Roteiro de entrevista semiestruturadas elaborado para coleta junto a especialistas em parcerias entre negócios sociais e governos.
Análise de conteúdo	Interpretar a comunicação humana, compreendendo significados, intenções e contextos (Krippendorff, 1986).	Aplicada ao material das entrevistas, transformando os discursos em códigos e palavras-chave para permitir uma interpretação objetiva das ideias e mensagens.

Fonte: elaborado pela autora.

A amostra da pesquisa é intencional. De acordo com Oliveira (2011), essa

seleção é realizada a partir do julgamento do pesquisador, útil quando é necessário incluir um pequeno número de unidades na amostra. A indicação dos participantes é deliberada, uma vez que as características desses indivíduos devem propiciar a informação de dados relevantes para análise e atingimento dos objetivos da pesquisa (Campos; Saidel, 2022). O recorte da pesquisa inclui especialistas envolvidos em parcerias entre o governo e os negócios sociais. Além disso, o foco são os especialistas com maior conhecimento a partir da perspectiva dos negócios sociais, governo das esferas nacional, estadual e municipal, organizações sem fins-lucrativos do terceiro setor e organizações de apoio aos negócios sociais.

As escolhas de participação dos especialistas seguiram determinados critérios que serão explicados a seguir. Os especialistas com a perspectiva das organizações sem fins-lucrativos do terceiro setor e organizações de apoio aos negócios sociais foram identificados com base naqueles reconhecidos no campo de negócios sociais como referência, ou seja, são reconhecidos em eventos de escala nacional como o “Impacta Mais” e “Congresso Nacional Academia ICE”. No caso dos especialistas em negócios sociais, a escolha foi com base em consulta ao sítio eletrônico do Programa BNDES Garagem e no LinkedIn que identifica que o negócio social - que o especialista tem profundo conhecimento - possui algum relacionamento com qualquer esfera do governo ou cujo principal cliente seja o governo. No caso dos especialistas de governo, as três esferas (municipal, estadual e federal) foram escolhidas porque possuem escopo de atuação distinta em termos de políticas públicas. Dessa forma, o estudo considera uma visão mais abrangente do arcabouço de políticas públicas, em especial, considerando que as políticas do campo de trabalho, emprego e renda no Brasil atual possuem descentralização dos estados e municípios.

A escolha do estado e município de São Paulo nas entrevistas com o setor público foi realizada devido a duas questões cruciais: a primeira pragmática relacionada ao cronograma de desenvolvimento dessa dissertação e a segunda de que, em termos de políticas públicas, os casos do estado e o município de São Paulo possuem um ambiente regulatório robusto em comparação ao Brasil e um ecossistema de negócios de impacto com maior maturidade. Apenas para utilizarmos como referência o Índice de Transparência e Governança Pública da Transparência Brasil Internacional, em avaliação realizada em 2022, o município de São Paulo ocupa

o terceiro lugar no ranking e o Estado de São Paulo ocupa o décimo segundo. O ecossistema de negócios sociais no município de São Paulo foi classificado pela consultoria Kearney, em levantamento realizado em parceria com o Instituto de Cidadania Empresarial (ICE), como um ecossistema maduro (Instituto de Cidadania Empresarial, 2021). Além disso, de acordo com a Base de Impacto da Pipe.Social e Quintessa, são 1.373 negócios de impacto no estado de São Paulo e 359 no Rio de Janeiro, os dois estados com os maiores números (Pipe.Social; Quintessa, 2025).

Quadro 2 - Caracterização da amostra de pesquisa

Grupo	**Entrevistado**	**Gênero**	**Detalhamento**	**Abrangência**	**Critérios de seleção**
Grupo 1: organizações de apoio e do terceiro setor	E01	Mulher	Consultora	Municipal: Recife	Reconhecidos no campo de negócios sociais como referência com ativa participação em eventos.
	E02	Homem	Organização do terceiro setor	Nacional, estadual e municipal (diversos)	
	E03	Homem	Organização de apoio	Nacional: Brasil	
	E04	Homem	Organização de apoio	Estadual: São Paulo	
Grupo 2: empresas sociais	E05	Homem	Setor da educação	Estadual e municipal: São Paulo	Pesquisa no sítio eletrônico do Programa BNDES Garagem e no LinkedIn que identifica que o especialista do negócio social tem profundo conhecimento e possui algum relacionamento com qualquer esfera do governo, ou cujo principal cliente seja o governo.
	E06	Homem	Setor da habitação	Nacional e municipal: São Paulo	
	E07	Homem	Setor da tecnologia	Municipal: Santo André	
Grupo 3: instituições do setor público	E08	Mulher	Prefeitura	Municipal: São Paulo	Nível nacional devido à falta de estudos para este contexto. O estado e cidade de São Paulo possuem um
	E09	Homem	Estado	Estadual: São Paulo	
	E10	Mulher	Nacional	Nacional: Brasil	

					ambiente regulatório robusto em comparação ao Brasil e um ecossistema de negócios de impacto de notória maturidade (Dados da Transparência Social, ICE e Pipe.social).

Fonte: elaborado pela autora.

3.3 Procedimentos Técnicos

Os roteiros das entrevistas semiestruturadas foram desenvolvidos a partir do referencial teórico da pesquisa. Para as perguntas relacionadas ao mapeamento das políticas públicas foi utilizado como base o arcabouço de políticas públicas de negócios sociais desenvolvido por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017). Para elaborar as perguntas relacionadas às práticas, o referencial utilizado devido ao seu enfoque de pesquisa no caso brasileiro foi Mathias (2018) e Silva e Mendonça (2019). Os roteiros de entrevista foram adicionados no apêndice deste trabalho.

A pesquisadora obteve parecer favorável do Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Campinas para a condução das entrevistas conforme apêndice C. No decorrer da entrevista, a postura da entrevistadora foi a de sanar dúvidas e pequenos ajustes nas perguntas para fomentar o entendimento. As entrevistas foram conduzidas em formato digital e gravadas. Os entrevistados antes da pesquisa assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), o termo de consentimento para tratamento de dados pessoais e o termo de autorização de uso de imagem/voz.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (CEP-PUC-Campinas) sob o Parecer Consubstanciado n.º 7.577.090, CAAE 87918225.9.0000.5481, em 19 de maio de 2025 (vide Apêndice). As gravações e os documentos ficarão arquivados pelo prazo de 5 anos e, posteriormente, serão eliminados. A gravação envolve voz e imagem. O nome, a voz e imagem ou qualquer outro dado pessoal dos participantes não serão divulgados para garantir a confidencialidade dos dados produzidos. As entrevistas aos

9 especialistas ocorreram em julho e agosto de 2025, a participação foi voluntária e os participantes não receberam qualquer compensação financeira.

Para a realização da pesquisa foram enviados os convites formais aos especialistas selecionados para participação nas entrevistas. O convite incluiu informações sobre os objetivos da pesquisa, a voluntariedade da participação e a confidencialidade dos dados coletados. A forma de autorização para participação foi considerada a confirmação expressa do especialista via e-mail, dispensando a necessidade de assinatura física de um termo específico. Essa abordagem visou facilitar a adesão dos participantes, garantindo, ao mesmo tempo, o consentimento livre e esclarecido. Esse procedimento garante a conformidade ética da pesquisa, assegurando que os participantes manifestassem seu consentimento de forma clara e documentada.

3.4 Técnica de Análise de Dados

A análise de conteúdo é especialmente indicada quando o foco da pesquisa está na comunicação humana, buscando compreender o que é dito, de que forma, por quem, para quem e em qual contexto (Brasil, 2023a). De acordo com Krippendorff (1986), essa técnica de pesquisa em ciências sociais visa interpretar os dados não como simples eventos físicos, mas como fenômenos simbólicos, considerando significados, intenções, efeitos e consequências. De acordo com Bardin (2016, p. 38), o que distingue a análise de conteúdo é “a inferência [de] conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”.

Segundo Krippendorff (1986) trata-se de uma técnica metodológica para fazer inferências replicáveis e válidas de textos (ou outra forma significativa de comunicação humana) para os contextos do seu uso. De acordo com Bardin (2016), as inferências (deduções lógicas) podem responder a dois tipos de problemas: 1) O que conduziu a determinado enunciado? E 2) Quais consequências um determinado enunciado vai provocar? Ou seja, refere-se aos efeitos da mensagem. O que se procura, segundo a autora, é realizar uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas. No caso desta pesquisa, a análise de conteúdo tem como finalidade transformar os discursos sobre as práticas utilizadas

para na viabilização do governo nas empresas sociais, das entrevistas em palavras-chave ou códigos organizados, permitindo uma interpretação estruturada, padronizada e objetiva das ideias, mensagens e informações contidas nos relatos (Krippendorff, 1986).

De acordo com Sousa e Santos (2020), dentre as diferentes técnicas de análise de conteúdo, a de Laurence Bardin representa a validação do conhecimento científico a partir da percepção dos sujeitos por meio da apropriação e compreensão das fases de ação sistemática deste tipo de pesquisa. De acordo com Bardin (2016), a utilização sistemática e objetiva dos procedimentos proporciona validade e confiabilidade na pesquisa.

Segundo Bardin (2016), a metodologia da análise de conteúdo inclui cronologicamente as seguintes fases: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Bardin (2016) explica que a pré-análise é a fase da organização e também a fase da identificação de indicadores que fundamentem a interpretação final. A menção explícita de um tema em uma mensagem pode ser um índice e a frequência o indicador. O pré-teste da análise deve ser feito com o recorte do texto em unidades comparáveis de categorização testados em passagens, na fase em que também é necessário realizar toda a preparação do material. De acordo com a autora, a exploração do material é a administração sistemática das decisões tomadas. Na fase três de tratamento, o foco é que os resultados sejam significativos e válidos, constatando que as operações estatísticas (simples ou complexas) permitem a elaboração de um quadro de resultados.

Quadro 3 – Fases da Análise de Conteúdo

Fase	**Descrição**
1. Pré-análise	Fase de organização do material: leitura, escolha de documentos, formulação de hipóteses e objetivos e elaboração de indicadores para interpretação dos resultados (Richardson *et al.*, 2012).
2. Exploração do material	Fase da codificação, categorização e quantificação: administração sistemática das decisões tomadas na pré-análise. Aplica-se as categorias para classificar e agrupar os dados (Richardson *et al.*, 2012; Bardin, 2016).

3. Tratamento dos resultados, inferência e interpretação	Fase de tratamento: aplicam-se operações estatísticas (simples ou complexas), seguidas da interpretação e inferência a partir dos dados organizados (Bardin, 2016).

Fonte: elaborado pela autora.

No tratamento dos dados, uma das técnicas mais antigas de análise é a categorização:

> uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação, e seguidamente, por reagrupamento segundo gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso de análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres em comum destes elementos. (Bardin, 2016, p. 177)

O processo de categorização deve incluir: 1) inventário: isolar elementos e a classificação; e 2) classificação: repartir os elementos para organizar as mensagens. Os critérios de categorização podem ser: 1) semânticos: categorias temáticas; 2) sintáticos: verbos, adjetivos, advérbios etc.; 3) léxicos: ordenamento interno das orações; 4) expressivos: classificam os problemas de linguagem. As categorias podem ser definidas de duas formas: 1) previamente: a partir do conhecimento teórico; 2) a partir da classificação progressiva dos elementos (Richardson *et al.*, 2012).

Neste estudo, a fase da metodologia de análise de conteúdo é seguida. Na fase de exploração do material, ou seja, após a aplicação das entrevistas e com a transcrição das respostas, desenvolveu-se a categorização com a ajuda do software ATLAS.ti. De acordo com Silva Junior e Leão (2018, p. 727), ao realizar a revisão sistemática das teses brasileiras que utilizam o software ATLAS.ti como parte da análise de conteúdo de Bardin, concluiu-se que o software é “importante ferramenta para pesquisadores conduzirem suas pesquisas qualitativas à luz da Análise de Conteúdo de Bardin”.

A estrutura inicial da análise foi orientada pela construção de códigos dedutivos, fundamentados na literatura acadêmica especializada. Esses referenciais também já haviam embasado a construção do roteiro de entrevista e seguiram definindo os eixos principais de investigação. Eles partem principalmente do arcabouço de políticas públicas de negócios sociais desenvolvido por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017). Nas perguntas relacionadas às práticas, o referencial utilizado devido ao seu enfoque de pesquisa, no

caso brasileiro, foi: Mathias (2018) e Silva e Mendonça (2019). Os roteiros de entrevista foram adicionados no apêndice. Códigos indutivos foram criados a partir da análise das entrevistas no ATLAS.ti, com base em padrões emergentes nos dados.

A frequência com que os códigos aparecem na análise qualitativa contribui diretamente para a compreensão da extensão e da relevância dos fenômenos observados. Códigos com maior número de menções sinalizam preocupações compartilhadas entre os especialistas, sendo, por isso, destacados como temas centrais. No entanto, a baixa ocorrência de alguns códigos não implica irrelevância, mas pode indicar dimensões específicas ou emergentes do fenômeno, que podem oferecer importantes contribuições analíticas. Neste estudo, nosso foco está em mapear tanto os aspectos reconhecidos quanto os mais sutis que possam estar emergindo do campo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção será apresentada a análise de conteúdo das entrevistas, estruturada por categorias analíticas e orientadas pelo referencial teórico da pesquisa. Cada código foi analisado sendo identificado como derivado da literatura acadêmica (código dedutivo) ou construído a partir dos dados empíricos (código indutivo), permitindo demonstrar a forma como os resultados se articulam com os fundamentos teóricos do campo.

A análise dos dados foi organizada com base em quatro categorias analíticas principais, diretamente alinhadas aos objetivos da pesquisa e sistematizados no quadro 4. A categoria 1, que trata dos tipos de instrumentos de políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam a atuação das empresas sociais, responde ao primeiro objetivo específico, em que tanto as subcategorias quanto os códigos analíticos foram construídos de forma dedutiva detalhados no quadro 4.

As categorias 2 (desafios na prática de implementação) e 3 (estratégias na prática de implementação), voltadas à implementação prática da política pública, dialogam com o segundo objetivo específico da pesquisa. Nas duas categorias a análise se baseia em referenciais teóricos, mas incorpora também elementos indutivos identificados nos dados empíricos, refletindo a contribuição da pesquisa ao aprofundamento desse debate.

A categoria 4 aborda as dimensões de qualidade e direcionamento da política pública no campo das empresas sociais e contribui para a análise do objetivo geral da pesquisa e o objetivo 3 que trata da relação dos instrumentos com os ODS na construção de uma agenda pública orientada por propósito. Essa categoria teve os códigos construídos com base na literatura acadêmica e nas contribuições dos entrevistados, sobretudo nos temas de escopo e qualidade do relacionamento atual do governo e empresas sociais e as perspectivas de futuro.

Quadro 4 - Matriz analítica da pesquisa: objetivos, categorias e códigos

Objetivo da pesquisa	**Categoria e subcategoria analítica**	**Códigos**	**Tipo de categorização e codificação**	**Contribuição da pesquisa**
Objetivo específico 1: identificar as políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam a	Categoria 1: instrumentos de políticas públicas. Subcategorias: 1.1 política e regulamentação; 1.2	Verificar quadro 5.	Subcategorias e códigos dedutivos.	Sistematização dos instrumentos de política pública de referência na viabilização de empresas sociais.

atuação das empresas sociais;	desenvolvimento de capacidades; 1.3 informação e redes; 1.4 soluções financeiras.			
Objetivo específico 2: identificar os desafios e estratégias na prática de implementação adotadas tanto pelo governo e as empresas sociais;	Categoria 2: desafios na prática de implementação. Subcategorias: 2.1 técnico e organizacional; 2.2 comunicação; 2.3 estrutural e cultural.	Verificar quadro 6.	Subcategorias e códigos dedutivos e indutivos.	Identificação dos desafios a serem superados.
	Categoria 3: estratégias na prática de implementação. Subcategorias: 3.1 técnico e organizacional; 2.2 comunicação; 2.3 estrutural e cultural.	Verificar quadro 8.	Subcategorias e códigos indutivos.	Identificação das soluções práticas.
Objetivo geral: examinar as políticas públicas brasileiras para viabilização de empresas sociais a fim de contribuir para o impulsionamento dos ODS; Objetivo específico 3: analisar como os instrumentos de políticas públicas orientados às empresas sociais se relacionam com os ODS da Agenda 2030 na construção de uma agenda pública orientada por propósito.	Categoria 4: dimensões de qualidade e direcionamento da política pública. Subcategorias: 4.1 situação atual; 4.2 perspectiva de futuro; 4.3 objetivos dos ODS.	Verificar quadro 10.	Subcategorias e códigos dedutivos e indutivos.	Identificação da perspectiva de futuro da viabilização das empresas sociais pelas políticas públicas no Brasil.

Fonte: elaborado pela autora.

Na seção a seguir, apresenta-se a análise organizada nas quatro categorias analíticas: 4.1) instrumentos de políticas públicas; 4.2) desafios na prática de implementação de políticas públicas; 4.3) estratégias na prática de implementação de

políticas públicas; e 4.4) dimensões de qualidade e direcionamento da política pública e contribuição aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

4.1 Análise da categoria de instrumentos de políticas públicas

O primeiro objetivo específico desta pesquisa consiste em identificar as políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam a atuação das empresas sociais. Para responder a esse objetivo, foi elaborada uma categoria analítica intitulada instrumentos de políticas públicas, cuja subcategorização e códigos seguem diretamente as perguntas do roteiro de entrevistas, ambos elaborados a partir de Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017). O detalhamento segue no quadro 5.

Devido à natureza híbrida das empresas sociais, para identificar as políticas públicas que podem viabilizar a parceria entre empresas sociais, este estudo utilizou como parâmetro as menções realizadas nas entrevistas. Assim, foi possível inferir os instrumentos mais citados pelos entrevistados, demonstrando a sua pertinência a partir do entendimento dos especialistas, assim como a adequação dos códigos a partir da perspectiva do campo e à luz da realidade brasileira.

Quadro 5 – Categoria 1: Instrumentos de políticas públicas

Subcategorias	**Definição**	**Códigos**
1.1 Política e regulamentação	Ações estatais que estruturam ou reconhecem juridicamente os negócios sociais. Envolve marcos legais, contratos, certificações etc.	Isenção de impostos/ incentivo fiscal; certificações; contratação de serviços/ compras públicas/ CPSI; reconhecimento jurídico; promoção de diálogo no ecossistema.
1.2 Desenvolvimento de capacidades e capital humano	Formação técnica, mentorias e capacitação para empreendedores e gestores públicos.	Programas de treinamento e desenvolvimento profissional/ institucional; mentorias com capital semente; treinamento para servidores públicos.
1.3 Informação e redes	Disponibilização de dados, articulação de atores e promoção de redes de colaboração e engajamento social.	Monitoramento de dados e informações; novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras; engajamento e participação social; políticas de ciência e tecnologia; campanhas de premiação; incubadoras e aceleradoras.
1.4 Soluções financeiras	Mecanismos de financiamento para negócios sociais: fundos, editais, contratos, subsídios etc.	Empréstimos e financiamentos; subvenção; bolsas e descontos para o público-alvo (subsídios);

		fundos; mercado de capitais social (*social stock exchange*).

Fonte: elaborado pela autora.

Os participantes das entrevistas identificaram políticas públicas brasileiras de âmbito federal, nacional ou municipal em quase todos os códigos, com exceção de dois (certificações e reconhecimento jurídico). Isso demonstra que o arcabouço brasileiro com instrumentos reconhecidos pelos especialistas é extenso. Os instrumentos mais citados por ordem crescente de menções foram os seguintes:

1) “Contratação de serviços, compras públicas e contrato público de solução inovadora (CPSI)” com 15 menções nas entrevistas com E01, E04, E05, E06, E07, E08, E09 e E10. Inclusive, com destaque para E04 que mencionou: “o governo tem dado muita ênfase em usar o poder (sic) das compras públicas”. E05 destaca que a legislação aplicada nos últimos anos de compras públicas (a Lei Federal n.º 8.666/1993) não dava conta de permitir novas formas de parceria e contratações para a inovação social. É importante destacar que a lei vigente dos novos processos de licitação e contratação pública é a Lei n.º 14.133/2021. Nesse sentido, E10 mencionou que esse tema está sendo desenvolvido de forma robusta a partir da perspectiva de impacto socioambiental.

A junção dos três em um mesmo código foi fundamentada tanto na proximidade temática quanto na forma como os especialistas abordaram esses mecanismos ao longo das entrevistas. Embora esses instrumentos apresentem diferenças jurídicas e operacionais, eles foram mencionados de maneira inter-relacionada pelos entrevistados, que os compreenderam como formas complementares de inserção das empresas sociais nas dinâmicas de contratação do governo. A compreensão desse código passa pela perspectiva de que diferentes arranjos de contratação podem servir à estratégia de integrar empresas sociais às cadeias de valor do setor público. Do ponto de vista analítico, a junção permitiu captar um eixo comum de sentido, centrado na ideia de que o poder público pode utilizar sua capacidade de celebrar contratos com empresas sociais, na compra de bens ou serviços como ferramenta estratégica de fomento à inovação social e promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, a literatura especializada, incluindo autores como Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017) e Mazzucato (2018), reconhece a contratação pública como um instrumento multifacetado, que abrange desde formas tradicionais de aquisição de bens e serviços até mecanismos mais avançados com

o objetivo de promover a inovação e o impacto social.

2) “Promoção de diálogo no ecossistema” com 9 menções nas entrevistas com E02, E03, E04, E06 e E10. As menções se referem a ENIMPACTO e a SIMPACTO, mas também foram identificadas iniciativas do Sebrae. Com destaque para a menção de E02: “Eu acho que o grande exemplo é a criação do sistema nacional de impacto, né? [...] Criação desse impacto é uma coisa frágil, institucionalmente, né? (sic)” A referência final do entrevistado é sobre o período de desarticulação da política no passado, durante uma mudança de governo. O código permaneceu o mesmo que o da literatura de base, mas com a especificidade de que esse instrumento foi identificado pelos especialistas como o principal utilizado, em especial, pelo governo federal do Brasil.

3) “Novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras” com 7 menções dos entrevistados E01, E04, E06 e E07. Aqui foram mencionadas diversas iniciativas focadas em soluções inovadoras, como, por exemplo, o Conecta Recife, Porto Digital, iniciativas da ENAP e as próprias plataformas com soluções inovadoras desenvolvidas pelas empresas sociais. Esse código permaneceu o mesmo que o da literatura de base.

4) “Políticas de ciência e tecnologia” com 7 menções nas entrevistas E01, E04, E06, E07 e E10. Os entrevistados mencionaram a importância das políticas de ciência de tecnologia, mas não foi citado nenhum dispositivo ou mecanismo específico. Esse código também permaneceu o mesmo que o da literatura de base.

5) “Programas de treinamento e desenvolvimento profissional/ institucional” com 7 menções nas entrevistas de E02, E04, E08 e E10. Os entrevistados mencionaram diversas iniciativas que envolvem treinamento para empresas do BNDES, Artemísia, Sebrae e ADESAMPA. Também foram mencionados treinamentos para servidores públicos, dentre eles: E04 identifica a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas da União. O código foi ampliado para incluir a dimensão institucional, essa adaptação se fez necessária a partir da análise do conteúdo das entrevistas nas quais os especialistas não se limitaram a mencionar ações voltadas à qualificação de indivíduos, como empreendedores ou gestores, mas também destacaram iniciativas voltadas ao fortalecimento organizacional das próprias empresas sociais.

Figura 3 - Resumo das respostas das entrevistas: instrumentos de políticas públicas



Fonte: elaborada pela autora.

Legenda:

- Contratação de serviços / compras públicas / CPSI – 15 menções.
- Promoção de diálogo no ecossistema – 9 menções.
- Programas de treinamento e desenvolvimento profissional/institucional – 7 menções.
- Políticas de ciência e tecnologia – 7 menções.
- Novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras – 7 menções.
- Engajamento e participação social – 5 menções.
- Empréstimos e financiamentos – 3 menções.
- Subvenção – 3 menções.
- Isenção de impostos / incentivo fiscal – 3 menções.
- Incubadora e aceleradora – 3 menções.

- Mentorias com capital semente – 3 menções.
- Bolsas e descontos para o público-alvo (subsídios) – 3 menções.
- Monitoramento de dados e informações – 3 menções.
- Treinamento para servidores públicos – 3 menções.
- Fundos – 2 menções.
- Campanhas de premiação – 1 menção.
- Mercado de capitais social (*social stock exchange*) – 1 menção.

Dentre as subcategorias identificadas por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017), em todas foram identificados instrumentos de políticas públicas, como demonstra o quadro 6: política e regulamentação; desenvolvimento de capacidades e capital humano; informação e redes; e soluções financeiras. Dois instrumentos não foram identificados nas falas dos especialistas entrevistados: “certificação” e “reconhecimento jurídico” das empresas sociais. A conclusão dessa análise é de que existe uma ampla extensão dos instrumentos utilizados no Brasil.

No caso da certificação, não se trata da inexistência de iniciativas por parte do poder público, mas sim da baixa centralidade atribuída a esse instrumento no contexto brasileiro. A ausência de menções diretas nas entrevistas sugere que, para os especialistas, esse não é um mecanismo estruturante na relação entre o governo e as empresas sociais. Portanto, sua não codificação resulta da ausência de significância empírica.

Já o reconhecimento jurídico, por sua vez, foi explicitamente identificado pelos especialistas como um instrumento inexistente no Brasil. Diferentemente da certificação, aqui a ausência não reflete uma omissão discursiva, mas uma lacuna normativa efetiva. Essa questão será discutida em maior profundidade no subitem 4.4, dado que essa é uma questão em aberto ainda para muitos atores do ecossistema.

Essas observações reforçam que, apesar de presentes na literatura internacional, os instrumentos de certificação e reconhecimento jurídico ocupam posições distintas no cenário brasileiro atual, sendo o primeiro marginalizado na prática entre especialistas e o segundo ainda inexistente em termos normativos.

Em política e regulamentação os dois códigos mais mencionados foram: “contratação de serviços, compras públicas e contrato público de solução inovadora

(CPSI)” e “promoção de diálogo no ecossistema”. Esses instrumentos foram compreendidos em diversas entrevistas como os mais estruturantes para a ativação do ecossistema das empresas sociais no Brasil, o que demonstra a importância da ENIMPACTO e SIMPACTO, assim como as reformas administrativas em compras sustentáveis, contratações de serviços inovadores, entre outros. O código “contratação de serviços, compras públicas e contrato público de solução inovadora (CPSI)” reflete um grupo de instrumentos voltados à promoção da inovação na cadeia de valor do governo, foi um código construído a partir do entendimento de Mazzucato (2018) e Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017) sobre a inovação em contratos para fomentar o desenvolvimento.

O código “promoção de diálogo no ecossistema” novamente destaca a importância da ENIMPACTO e SIMPACTO, visto como um dos principais instrumentos direcionados especificamente ao tema e que promove articulação intersetorial, circulação de conhecimento entre os atores do ecossistema e engajamento da sociedade civil.

No desenvolvimento de capacidades e capital humano, o mais mencionado foi o código “programas de treinamento e desenvolvimento profissional/institucional”, com destaque para as iniciativas do SEBRAE.

Em informação e redes os dois mais mencionados foram "novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras" e "engajamento e participação social", sendo que o último se refere sobretudo à especificidade do Brasil que é a ENIMPACTO e SIMPACTO. E10 menciona o Cadimpacto, ressaltando seu potencial para promover algum nível de reconhecimento a partir da autoidentificação das organizações, embora sem implicações legais formais. Em contraponto, o entrevistado E02 avalia que o Cadimpacto não cumpre a função de reconhecimento jurídico, entendendo-o mais como um instrumento de “monitoramento de dados e informações” e mapeamento do campo, sem efeitos normativos.

O instrumento "engajamento e participação social" é mencionado pelos entrevistados com relevância e como uma particularidade o arcabouço de políticas públicas do Brasil. De acordo com E03 (transcrição literal):

> A gente tem uma sociedade civil vibrante no Brasil, que tem um papel relevante na construção de políticas públicas, isso é um histórico. Em especial, desde a redemocratização. São 800 mil organizações da sociedade civil ativas. O Brasil tem um modelo, apesar do lobby não ser

> regulamentado no Brasil, o Brasil tem uma relação governamental entre o setor privado e a administração pública muito antiga. Então, os canais existem (sic). No caso da economia de impacto especificamente, por meio de sucessivos decretos, o Brasil criou canais de participação social pra fortalecer essa política pública. Então, desde a administração do presidente Temer. Sobrevivemos à administração do Bolsonaro e reeditamos e crescemos a política na administração do presidente Lula. Hoje tá sob o decreto presidencial 11.646 de 2023, que cria a Estratégia Nacional de Economia de Impacto. Então, a política pública tá ali, virou, e é um canal de participação social. Tem 20 e tantos órgãos da administração pública e o equivalente da sociedade civil.

Na ENIMPACTO ocorre uma articulação e orquestração das principais organizações públicas e da sociedade civil.

A observação do especialista E03 está alinhada aos achados de Mathias, Souza e Ribeiro (2023). Segundo as autoras, esse caso é uma iniciativa pioneira na integração entre a administração pública e a agenda de empresas sociais em escala nacional. Segundo elas, o exemplo evidencia o esforço do governo brasileiro em estruturar um ecossistema propício ao desenvolvimento das empresas sociais e da economia de impacto, conciliando sua natureza híbrida e os desafios inerentes a esse modelo. Mathias, Souza e Ribeiro (2023) destacam que a estratégia envolveu uma ampla articulação entre múltiplos atores, sustentada por crenças compartilhadas que foram fundamentais para mobilizar apoio na recriação e ampliação do ENIMPACTO, especialmente quando eventos externos ameaçaram sua continuidade. No entanto, ressaltam que o processo enfrentou desafios significativos para alcançar consenso e alinhamento em torno de conceitos centrais e da estratégia regulatória, bem como para gerir a governança da política pública e a implementação de suas atividades.

Em soluções financeiras, não houve destaque de nenhum instrumento, mas todos foram mencionados. O especialista E02 destacou em especial as iniciativas do BNDES, do Tesouro Nacional e das Fundações de Amparo a Pesquisa (FAPESP).

Verifica-se, portanto, que o arcabouço de instrumentos desenvolvido por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017) demonstrou-se pertinente para a identificação dos instrumentos específicos das políticas públicas que abarcam as empresas sociais, podendo ser direcionado a esse campo ou não. É importante destacar que a análise exigiu o refinamento de alguns códigos com vistas à sua adequação à realidade brasileira, considerando as especificidades institucionais e regulatórias do país. A conclusão da análise é de que o arcabouço de instrumentos de políticas públicas no Brasil é extenso,

com destaque para a relevância dos instrumentos de parceria e compras públicas, mostrando a importância da cadeia de valor governamental e os gastos públicos como promotores da agenda. Além disso, a ENIMPACTO e a SIMPACTO, enquanto instrumento da promoção do diálogo no ecossistema e engajamento e participação social, caracterizam a especificidade brasileira do campo. Também com destaque, foram identificados os programas de treinamento e desenvolvimento profissional/institucional que se insere como parte da iniciativa do governo de apoiar o ecossistema de impacto.

No entanto, uma análise mais aprofundada e sistêmica para compreender o papel estratégico desses instrumentos para o desenvolvimento sustentável precisa de outros elementos na análise, considerando as especificidades do contexto territorial brasileiro, e será tratada no subitem 4.4 deste estudo. É importante destacar que a análise exigiu o refinamento de alguns códigos com vistas à sua adequação à realidade brasileira, considerando as especificidades institucionais e regulatórias do país.

4.2 Análise da categoria de desafios na prática de implementação de políticas públicas

O segundo objetivo específico desta pesquisa consiste em identificar os desafios e estratégias na prática de implementação adotadas pelo governo e as empresas sociais. Para responder a esse objetivo, foram estruturadas duas categorias analíticas intituladas “desafios na prática de implementação de políticas públicas” (categoria 2) e “estratégias na prática de implementação de políticas públicas” (categoria 3).

O papel da literatura acadêmica nessa etapa da análise é o de oferecer parâmetros teóricos que permitam identificar os desafios relatados pelos especialistas, situando-os em debates já consolidados ou emergentes em diferentes áreas do conhecimento. Embora a literatura existente identifique diversos desafios relacionados à viabilização das empresas sociais, de parcerias, de localização dos ODS, políticas públicas e problemas complexos, essas discussões permanecem segmentadas em campos disciplinares específicos. Ao integrar essas diferentes abordagens e cruzá-las com os dados empíricos, esta pesquisa busca mapear de forma mais ampla e sistêmica os contornos dos desafios enfrentados. A categoria 2, dedicada aos desafios de implementação, permitiu a identificação de subcategorias fundamentadas na literatura, ao mesmo tempo em que revelou códigos indutivos, ampliando a compreensão dos tipos de desafios presentes

nesse campo específico de colaboração entre empresas sociais e governo.

Quadro 6 – Categoria 2: Desafios na prática de implementação de políticas públicas

Subcategorias	Definição	Fonte teórica	Códigos
2.1 Técnico e organizacional	Os desafios podem se referir a tempo e ritmo e burocracia. Dificuldade na medição e comprovação dos impactos positivos. Também existe um desafio relacionado a capacidade técnica e o receio de judialização por parte dos servidores públicos. Dificuldade no controle de finalidade, garantir que a entrega do que foi contrato a contento e na gestão da qualidade.	Silva e Mendonça, (2019); Mazzucato (2018).	Tempos e ritmos de execução diferentes.
		Burgos (2019), Silva e Mendonça, (2019); Mathias (2018).	Procedimentos burocráticos.
		Burgos (2019); Mathias (2018) e indutivo.	Medição de desempenho/ prestação de contas.
		Burgos (2019); Mazzucato (2018) e indutivo.	Receio de sanções administrativas/ falta de conhecimento dos servidores.
		Austin (2000).	Alinhamento das lideranças.
		Sharma (2025).	Controle de finalidade/ gestão da qualidade das parcerias.
		Indutivo.	Barreiras no modelo de repasse financeiro/ sustentabilidade financeira da solução.
2.2 Comunicação	Ruídos, falhas e falta de canais permanentes entre os atores. Baixa divulgação do ordenamento jurídico de contratações públicas.	Austin (2000); Mathias (2018).	Comunicação.
2.3 Estrutural e cultural	Barreiras relacionadas às lógicas distintas entre setor público e setor social. Barreiras associadas a formação histórica de políticas públicas no Brasil e entre os entes subnacionais. Dificuldade de consolidação do marco legal de compras públicas e contratações.	Silva e Mendonça (2019); Mathias (2018).	Barreiras culturais.
		Silva e Mendonça (2019).	Diferentes entendimentos sobre a solução ou problema.
		Austin (2000).	Dependência da agência dos atores.
		Pereira, Mertens e Abers (2023); Capano e Oliveira (2025).	Desigualdade de capacidade interfederativa.

Fonte: elaborado pela autora.

Em relação aos desafios, o grupo que realizou mais menções a esse tema foi, em

primeiro, as empresas sociais (29 menções); em segundo, organizações de apoio e do terceiro setor (23 menções); e, por último, o governo (15 menções). Como os entrevistados representam grupos de indivíduos diferentes relatando os desafios, a quantidade de diferentes códigos demonstra, nesse estudo, a extensão dos desafios; a maior ocorrência das menções é entendida como uma preocupação comum em um tema principal entre os especialistas.

Dentre os códigos com maior ocorrência, destacam-se na subcategoria técnica e organizacional os seguintes:

1) “Tempos e ritmos de execução diferentes”, com 12 menções realizadas por E01, E02, E05, E06, E07, E08 e E09. Inclusive, esse é um desafio que tangencia os demais, como menciona E01: "é uma priorização que flutua, então, às vezes você consegue fazer a interlocução ali para o piloto, mas daqui a pouco se perde a prioridade. Aí daqui a pouco não tem quem acompanhe, não tem quem pegue os dados (sic)". Os entrevistados E07 e 09 mencionaram as eleições como um desafio, os entrevistados E05 e E07 mencionaram que o ambiente dos negócios é mais acelerado, enquanto E08 destacou que nem sempre as empresas conseguem cumprir o cronograma de entregas acordado com o governo na prestação de serviços. E05 complementa destacando que o ciclo político é mais curto, o que dificulta ao servidor público o acompanhamento do ciclo de entregas.

Esse código foi identificado na literatura acadêmica com um desafio importante: Mazzucato (2018) observa que duas das características de como o governo atua é “muito pouco” e “muito tarde”. De forma semelhante, Silva e Mendonça (2022), ao analisarem o Projeto Composta São Paulo, identificam que as diferenças nos tempos e formas de tomada de decisão entre o setor público e o empreendimento geraram atrasos e obstáculos à execução.

2) “Receio de sanções administrativas / falta de conhecimento dos servidores” teve 7 menções nas entrevistas com E01, E04, E05, E07 e E09. A maior parte dos entrevistados mencionaram o receio dos servidores públicos de tentarem contratações inovadoras e serem penalizados por algum equívoco no processo. Mas, também mencionaram a falta de conhecimento da mudança da legislação, em especial nos estados e municípios, como destacou E04.

De acordo com Mazzucato (2018), o que impede os servidores públicos de inovarem é o medo de tomar iniciativas além dos “remendos do sistema”. Como destaca

Burgos (2019), dois obstáculos centrais à atuação das empresas sociais junto ao poder público são (1) o receio dos servidores frente à judicialização de processos de contratação, dado o risco de sanções decorrentes de falhas processuais; e (2) a limitada capacidade técnica das equipes governamentais, com capacidade desigual entre os entes federativos, agravada pela ausência de um ordenamento jurídico consolidado e de mecanismos de formação continuada acessíveis além do ambiente universitário.

Esses obstáculos vêm sendo endereçados, como vamos discutir no sub-ítem 4.3, mas, como os especialistas apontam nas menções, ainda é um desafio que precisa de contínuo empenho.

3) “Procedimentos burocráticos” foram mencionados 6 vezes, nas entrevistas com E01, E04, E05, E06 e E08. Na entrevista com E05 (transcrição literal), destaca-se que, devido a esse desafio, uma consequência é a diferença de qualidade dos serviços entre o público e o privado: "não existe uma lei clara hoje que eu possa vender. Para uma escola pública, então, assim, toda a inovação, tudo que é diferente, que se propõe a ser um negócio, você acaba tendo que vender para o setor privado. Então, em tese, você está aumentando a diferença. Ao invés de diminuir a diferença entre escola pública e privada". Esse desafio é um obstáculo para a parceria ocorrer com maior qualidade, de acordo com E08: "porque a gente tem que ficar devolvendo (sic), [...] pra eles entenderem que tem que ter 3 orçamentos".

Embora a literatura reconheça as questões burocráticas como um desafio transponível, Burgos (2019) aponta que a ausência de procedimentos consolidados impede sua adoção sistemática pelas equipes de governo. De forma complementar, Silva e Mendonça (2019) observam que, no caso do Projeto Composta São Paulo, foi possível superar esse entrave, mas o processo demandou cerca de um ano, enquanto Mathias (2018) identifica a burocracia como um dos principais obstáculos às parcerias com o setor público.

Dentre os demais códigos da subcategoria técnico e organizacional, “barreiras no modelo de repasse financeiro / sustentabilidade financeira da solução” teve 5 menções. Os especialistas mencionaram o desafio que é para uma empresa que não possui maturidade financeira conseguir prestar serviços ao governo. De acordo com E01 (transcrição literal), "Então, tem um perfil, um pouquinho diferente nessa circunstância e uma coisa que é fato para você executar para governo, você precisa de um fluxo de caixa

muito saudável, porque você vai precisar, é inadimplência, é baixa, mas a demora de pagamento é altíssima e existem, seja pelo ano base, seja por mudança de gestão". Esse código é indutivo, existem considerações na literatura acadêmica sobre o repasse de recursos, mas questão é normalmente uma solução para apoiar as empresas sociais; nesse entendimento, o desafio é a forma como ela pode ser efetuada pelo governo, conforme demonstram Silva e Mendonça (2019), podendo demorar um ano da concepção à implementação.

No entanto, para o governo, o código mais mencionado nessa subcategoria foi "medição de desempenho / prestação de contas", com 4 menções nas entrevistas com E01, E08 e E09. Esse código foi fundamentado a partir do que foi identificado por Burgos (2019) e Mathias (2018). Na entrevista, em especial com E08, identifica-se que uma questão está associada a outra e que esse desafio vai além da medição do desempenho para avaliar resultados, mas é um tema muito importante para a administração pública relacionada à prestação de contas. De um lado, o governo identifica que a empresa prestadora tem dificuldade de reportar o desempenho para prestação de contas: "A gente sempre tem as metas e os indicadores de cada uma (sic) dessas metas [no edital]. [...] Eles têm muita dificuldade, inclusive de propor (sic)". Por outro lado, existe a percepção de que, como as empresas sociais dificilmente estão consolidadas no mercado, a avaliação e o monitoramento de impacto seguem sendo desafios e o governo precisa ser mais flexível, como diz E01 (transcrição literal):

> [os negócios de impacto têm] um perfil de maturidade distinto e a gente não tem aqui as amostras que se identificam tanto com esse lugar para dar uma cadência nessa gestão de impacto, inclusive, não é então do próprio negócio ali, então, ainda há esse espaço de demanda, de refletir sobre esses indicadores um pouco, mas eu tenho percebido alguma flexibilidade do governo para isso [...]. Não é que não tenham indicadores, tem indicadores, mas que de alguma forma, ele respeite ali o que é possível ser coletado.

No que se refere à medição de desempenho e à prestação de contas, Burgos (2019) destaca que um dos principais desafios enfrentados pelas empresas sociais está na comprovação dos impactos positivos de suas soluções, já que protótipos e projetos-piloto ainda geram desconfiança por parte das equipes de governo; por isso, torna-se essencial desenvolver métricas confiáveis e estratégias de comunicação de resultados que ajudem a convencer o setor público a adotar inovações, enquanto Mathias (2018)

reconhece a prestação de contas como um desafio relacionado à transparência, mas ressalta que as maiores fragilidades nesse processo estão nas próprias instituições governamentais. Concluímos, com a análise dos resultados das entrevistas, que ambos os lados possuem dificuldades na medição do desempenho e na prestação de contas.

Outro código identificado das entrevistas em destaque para os especialistas de governo foi “controle de finalidade/ gestão da qualidade das parceiras” que teve 4 menções nas entrevistas E06 e E09; sobretudo, E06 menciona que só conseguiu destravar o desafio de realizar a prestação de serviços ao governo quando entendeu que o crucial era conseguir uma forma de garantir e comprovar que a parceria cumpre o seu propósito e entrega a sua finalidade, enquanto E09 menciona que é importante existir critérios de seleção e avaliação para a gestão de qualidade para evitar desvios de conduta.

O código “controle de finalidade / gestão da qualidade das parceiras” foi desenvolvido a partir das menções dos especialistas porque o tema ainda é novo ao se tratar de empresas sociais, no entanto, o tema de gestão de desempenho nas parcerias entre governo e organizações contratadas (*outsourcing*) é um tema amplamente abordado na literatura acadêmica. De acordo com Sharma (2025), a ausência de um sistema eficaz de gestão de desempenho é um dos principais desafios identificados no contexto do *outsourcing* público. Para o autor, o que se observa com frequência é uma dependência excessiva de critérios operacionais padronizados, descolados das finalidades públicas mais amplas. Isso enfraquece a capacidade da administração pública de realizar correções em tempo hábil e compromete o alinhamento das entregas aos resultados esperados pela sociedade. Como ressalta o autor, a qualidade da gestão de desempenho, ou sua ausência, impacta diretamente a capacidade do Estado de produzir valor público, tornando-se um elemento estrutural que influencia o sucesso ou o fracasso das parcerias terceirizadas.

O código “alinhamento das lideranças” teve duas menções nas entrevistas com E06 e E07 que viram nesse desafio uma condição para que as parcerias e iniciativas ocorram. Conforme afirmou E06 (transcrição literal): "não vai porque tudo está sujeito ao tempo político, tudo está sujeito ao arranjo dos interesses".

Austin (2000), autor referenciado por Mathias (2020) e por Silva e Mendonça (2022), argumenta que são necessárias estratégias mais estruturadas de colaboração

entre setores para enfrentar problemas sociais complexos. Para isso, propõe um *continuum* de alianças intersetoriais — filantrópicas, transacionais e integrativas — como estrutura analítica para compreender diferentes níveis de engajamento e valor gerado pelas parcerias. À medida que a colaboração avança nesse espectro, torna-se mais sinérgica, exigindo alinhamento estratégico entre os parceiros, confiança mútua e capacidades organizacionais compartilhadas; nesse contexto, embora o papel das lideranças seja fundamental nas fases iniciais, o alinhamento não pode permanecer dependente apenas de indivíduos, mas deve ser incorporado à estrutura institucional da parceria.

Na subcategoria e código “comunicação” foram realizadas seis menções nas entrevistas de E01, E02, E05 e E07. O especialista de empresas sociais E05, ao ser apresentado ao arcabouço de políticas públicas demonstrou a profundidade desse desafio (em transcrição literal): "primeiro, eu nem sabia pra você ter uma ideia, eu tô nesse mundo há muito tempo, eu nem sabia que essas coisas existiam". Seu relato demonstra a falta de conhecimento do público-alvo das políticas públicas.

De acordo com Austin (2000), a comunicação entre organizações parceiras é um dos principais desafios em colaborações intersetoriais, especialmente nos estágios iniciais, pois exige alinhamento de expectativas, construção de linguagem comum e disposição para trocas transparentes, elementos que nem sempre estão consolidados entre atores com culturas organizacionais distintas.

Dentre os códigos mais mencionados, é possível destacar na subcategoria estrutural e cultural, e por quantidade de menções:

1) “Barreiras culturais” teve 11 menções realizadas por E01, E02, E04, E05, E07 e E09. Nesse código, os especialistas destacaram o âmbito mais sistêmico do desafio, como destaca E05 (transcrição literal): "tá, vamos lá, mas, assim, esse tipo de política está totalmente desconectado do dia a dia de quem está tentando montar um negócio social [...] se eu tiver que esperar e passar por toda essa [...] acaba sendo um modelo hostil e não desenhado para que uma startup ou uma empresa que está tentando encontrar um market fit ou tentando instalar uma solução, prospere no setor público”. Assim como de outro lado, conforme aponta E09 (transcrição literal), "porque eu, Prefeito, vou sentar com uma *startup* de base social que eu nunca ouvi falar que tem um CNPJ que muitas vezes não teve nenhum cliente, sabe? É, é algo muito delicado".

Silva e Mendonça (2022) apontam que, nas relações intersetoriais, os desafios mais complexos dizem respeito às barreiras culturais e à divergência de objetivos entre os setores; na mesma direção, Mathias (2018) observa que tais diferenças se expressam, especialmente nas parcerias com o governo, nas barreiras culturais que abrangem a dificuldade das empresas em compreender os ritmos decisórios, a burocracia e os entraves político-partidários característicos da administração pública.

2) “Dependência da agência dos atores” teve de 7 menções realizadas por E01, E05, E06, E07 e E09. Esse código surgiu a partir da menção dos entrevistados de forma indutiva, o seu entendimento é de que o fazer acontecer depende da perspectiva do indivíduo e da agência dos atores. Se eles entendem que é necessário inovar, é possível que haja a inovação a partir da sua ação que poderá prosperar ou não a depender de outros fatores. De acordo com E09: "Com quem está disposto a fazer, porque nem todas as áreas estão dispostas a mudar o processo que elas fazem (*sic*)". E05 destaca o desafio dos pilotos nesse sentido: "Então pra que que eu vou por esforço pra mudar se depois eu nem sei se isso vai ser contratado? (*sic*)" Inclusive, esse desafio pode se somar ao receio de sanções administrativas, como destaca E09 (transcrição literal): "O gestor público pode até querer fazer, pode até ter essa visão, mas ele vai ter sempre um receio muito grande. E aí a gente vive no apagar das canetas. É muito mais fácil não fazer. É um pouco da morte do Ideia Gov”.

A dependência da agência dos atores revela-se como um desafio relevante nas colaborações intersetoriais, especialmente quando a continuidade e a eficácia dessas iniciativas repousam excessivamente na motivação ou na atuação pontual de indivíduos específicos, o que os especialistas afirmam ocorrer nas parcerias no Brasil. No modelo de Austin (2000), esse tipo de fragilidade é típico dos estágios iniciais do *continuum* de colaboração, quando os vínculos ainda não estão institucionalizados e os compromissos permanecem condicionados à atuação de lideranças isoladas.

Com relação aos demais códigos da subcategoria estrutural e cultural, foi identificada das entrevistas a “desigualdade de capacidade interfederativa”, com 3 menções em referência ao desequilíbrio das capacidades entre estados e municípios e o governo federal de implementar políticas públicas e gerir parcerias com empresas sociais, como de acordo com E04 em relação ao CPSI (transcrição literal):

> Essa cultura já está mais desenvolvida em Brasília, junto ao governo

> federal, os ministérios já estão mais envolvidos, os órgãos de controle também trouxeram um exemplo, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU), a Advocacia Geral da União (AGU) tem feito isso, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), mas junto às prefeituras e aos estados ainda é muito incipiente.

O código “desigualdade de capacidade interfederativa” pauta-se nos autores do campo das políticas públicas. Pereira, Mertens e Abers (2023) concluem que o que dificulta a incorporação das demandas socioambientais das populações vulneráveis nos processos decisórios e de implementação das políticas públicas é o fato de que as condições que moldam a construção de capacidades estatais incidem de forma heterogênea sobre as burocracias. Capano e Oliveira (2025) argumentam que, em federações cooperativas como o Brasil, a efetividade do desenho de políticas federais depende diretamente da capacidade do governo federal de alinhar os instrumentos de política às capacidades locais existentes ou de ativar o seu fortalecimento. No contexto brasileiro, em que a formulação é federal e a implementação é municipal, essa articulação exige o reconhecimento das capacidades analíticas, operacionais e políticas dos entes subnacionais. A Constituição de 1988 estabelece um sistema cooperativo no qual os três níveis de governo compartilham competências, e o governo federal atua como indutor por meio de financiamento, incentivos e regulação. Assim, o sucesso das políticas públicas federais está condicionado à capacidade de seu desenho incorporar ou estimular o desenvolvimento das capacidades locais de implementação.

Por último, o código “diferentes entendimentos sobre a solução ou problema” teve 3 menções, E07 destaca que diferentes entendimentos do problema acontecem em setores mais sensíveis, enquanto no caso de diferentes entendimentos sobre a solução ocorre quando, por muitos anos, ela já está sendo endereçada de forma própria e a proposta da empresa é uma nova abordagem para o governo. Esse código é indutivo.

Quadro 7 – Menções dos desafios por subcategorias, códigos e grupos

Subcategorias	**Códigos**	**Grupo 1: organizações de apoio e do terceiro setor**	**Grupo 2: empresas sociais**	**Grupo 3: governo**	**Total**
2.1 Técnico e organizacional	Tempos e ritmos de execução diferentes.	5	5	2	12
	Receio de sanções administrativas/ falta	1	2	3	6

	de conhecimento dos servidores.				
	Procedimentos burocráticos.	2	3	1	6
	Barreiras no modelo de repasse financeiro/ sustentabilidade financeira da solução.	1	3	1	5
	Medição de desempenho/ prestação de contas.	1	0	3	4
	Controle de finalidade/ gestão na qualidade das parcerias.	0	1	3	4
	Alinhamento das lideranças.	0	2	0	2
Total do 2.1 técnico e organizacional		10	16	13	39
2.2 Comunicação		4	2	0	6
2.3 Estrutural e cultural	Barreiras culturais	4	6	1	11
	Dependência da agência dos atores.	1	5	1	7
	Desigualdade de capacidade interfederativa.	3	0	0	3
	Diferentes entendimentos sobre a solução ou problema.	1	2	0	3
Total do 2.3 estrutural e cultural.		9	13	2	24
Total geral		23	29	15	67

Fonte: elaborado pela autora.

A análise dos desafios de implementação das políticas públicas identificou barreiras nas três dimensões utilizadas na análise: técnica e organizacional, de comunicação, e estrutural e cultural. Em conjunto, delineiam o escopo dos desafios que precisam ser endereçados para viabilizar empresas sociais.

Sob a perspectiva técnico-organizacional, os desafios abrangem aspectos que vão desde o nível individual relacionada a agência dos atores até a capacidade institucional das organizações envolvidas. Desafios de âmbito do indivíduo, como o “receio de sanções administrativas / falta de conhecimento dos servidores”; a “falta de conhecimento técnico por parte dos servidores públicos”; questões relacionadas a diferença da natureza como assimetria nos “tempos e ritmos de execução diferentes” entre governo e empresas sociais; além de desafios de gestão como “procedimentos burocráticos” e dificuldades de

“medição de desempenho/ prestação de contas”, revelam entraves à implementação de parcerias eficazes. Embora essas questões estejam presentes em outros arranjos de colaboração entre diferentes atores, nesses aspectos assumem contornos mais agudos no caso das empresas sociais, dada sua natureza ainda emergente no Brasil, muitas vezes com baixa institucionalização, porte reduzido e soluções inovadoras em estágio piloto. Como apontado por Austin (2000), o estágio inicial dessas colaborações implica limitações objetivas, como a pouca capacidade instalada para superar obstáculos estruturais. Assim, os desafios identificados não são inéditos no campo da gestão pública, mas tornam-se mais críticos no caso das empresas sociais, exigindo revisão da gestão técnico-administrativa, alinhamento técnico entre os atores e construção de instrumentos mais adequados à sua especificidade.

Sob a perspectiva da comunicação, constata-se que os desafios extrapolam a qualidade da informação e alcançam a dimensão da agilidade comunicacional. O distanciamento entre a formulação e o público-alvo das políticas, bem como a dificuldade de circulação célere e precisa das informações entre os diferentes níveis e atores envolvidos, compromete a efetividade das parcerias. No caso das empresas sociais, esse desafio é ainda mais sensível, considerando o seu caráter inovador e o estágio inicial de muitas soluções, o que demanda uma relação baseada na confiança e na transparência, como relataram os especialistas. A ausência de canais de diálogo efetivo, combinada à baixa visibilidade das políticas, revela uma lacuna que precisa ser endereçada para que a comunicação deixe de ser um gargalo e se torne uma alavanca para a colaboração intersetorial.

Sob a perspectiva estrutural e cultural, emerge o desafio da desigualdade de capacidades entre os entes federativos, problema amplamente reconhecido por Capano e Oliveira (2025). A capacidade heterogênea de implementação das políticas públicas entre os diferentes níveis de governo revela uma limitação estrutural. A baixa institucionalização das iniciativas exige, muitas vezes, que os atores encontrem soluções por meio de sua agência individual, em um cenário de fragilidade institucional e ausência de mecanismos robustos de coordenação. Isso gera um quadro em que o sucesso das iniciativas depende mais da disposição dos indivíduos do que de arranjos estruturados, o que compromete a perenidade e a escalabilidade das soluções. Nesse sentido, os desafios são menos operacionais e mais estruturais e culturais, o que exige novos

desenhos institucionais, que sejam capazes de integrar as empresas sociais na formulação e implementação de políticas públicas com propósito, como propõe Mazzucato (2018). Especialmente em nível local, o desafio é a valorização da expertise territorial das empresas sociais para que as iniciativas sejam orientadas à entrega de valor público.

Os desafios identificados neste estudo decorrem da natureza distinta entre os campos do governo e das empresas sociais, o que cria tensões nos tempos e ritmos, na perspectiva sobre a solução e o problema. Apesar disso, a necessidade de atuação conjunta para responder aos *wicked problems*, como defendido por Mazzucato (2018), reforça a urgência de que esses setores colaborem, especialmente quando se trata de empresas sociais, cujo perfil voltado à resolução de problemas sociais e ambientais as torna mais estratégicas para a geração de valor público e inovação. Nesse contexto, o controle de finalidade, a gestão de qualidade e a medição de desempenho surgem como pontos centrais, ainda não plenamente superados, dificultando a demonstração de valor público e o reconhecimento da contribuição singular das parcerias com empresas sociais conforme a perspectiva de *outsourcing* de Sharma (2025).

Além disso, alguns aspectos, como o modelo de repasse financeiro, a sustentabilidade das soluções por parte de empresas menores e a desigualdade de capacidade interfederativa, mostram que os desafios operam em múltiplas escalas e dependem da articulação entre desenho federal e implementação local (Capano; Oliveira, 2025). A natureza federativa do Brasil impõe exigências adicionais a essa coordenação, e o sucesso das políticas públicas voltadas às empresas sociais está condicionado à capacidade do governo federal em desenhar instrumentos que ativem ou se adequem à realidade dos entes subnacionais.

Em suma, diante do que foi identificado nos códigos, é possível concluir que os instrumentos de políticas públicas ainda não demonstram efetividade na construção da capacidade local de implementação. Ademais, delineia-se um cenário no qual os desafios não são apenas operacionais, mas também estruturais, constatação que está alinhada às ponderações de Mazzucato (2018), que resume que o desafio consiste em infundir “propósito” nos contratos e inter-relações. Os códigos refletem estágios iniciais de colaboração institucional, conforme Austin (2000), alinhado à constatação de Silva e Mendonça (2018) e Neutzling e Mascena (2023), de que o ecossistema de negócios de impacto socioambiental no Brasil é iniciante, sendo necessárias intervenções para maior

integração entre as organizações.

4.3 Análise da categoria de estratégias na prática de implementação de políticas públicas

Na categoria 3 de “estratégias na prática de implementação de políticas públicas”, as subcategorias foram desenvolvidas como um reflexo da categoria 2 de desafios. Segue abaixo o quadro 8 com o detalhamento de subcategorias, definições, fontes teóricas e códigos.

O papel da literatura acadêmica nessa etapa da análise é a mesma que a do subitem 4.3 de oferecer parâmetros teóricos que permitam identificar as estratégias na prática, relatadas pelos especialistas, situando-os em debates já consolidados ou emergentes em diferentes áreas do conhecimento. A mesma ponderação é válida para essa análise e, embora a literatura existente identifique diversas estratégias, essas discussões permanecem segmentadas em campos disciplinares específicos. Ao integrar essas diferentes abordagens e cruzá-las com os dados empíricos, esta pesquisa busca mapear de forma mais ampla e sistêmica os contornos das estratégias. A categoria 3, dedicada às estratégias na prática de implementação, permitiu a identificação de subcategorias fundamentadas na literatura, ao mesmo tempo em que revelou códigos indutivos, ampliando a compreensão dos tipos de estratégias presentes e suas particularidades.

Quadro 8 – Categoria 3: estratégias na prática de implementação de políticas públicas

Subcategoria	**Definição**	**Fonte teórica**	**Códigos indutivos**
3.1 Técnico e organizacional	Ações práticas para contornar os desafios de nível técnico e organizacional. Soluções encontradas consideradas como oportunas para endereçar os desafios pelos especialistas.	Mazzucato (2018); Capano e Oliveira (2025 *apud* Wiltshire, 2020).	Combinação de instrumentos e pastas de políticas públicas.
		Mathias (2018).	Precedentes consolidados de inovação/ continuidade da política pública.
		Ckagnazaroff e Souza (2003); Hsu e Jiang (2015); Mathias (2018).	Equipe com experiência de transitar entre setores.
		Burgos (2019).	Segurança jurídica.

		Austin (2000); Mazzucato (2018).	Alinhamento técnico em relação ao problema e solução.
		Sharma (2025); Mazzucato (2018).	Gestão técnico-administrativa adaptada para parceria.
		Indutivo.	Elaboração de manuais para auxílio da compreensão da burocracia pública.
3.2 Comunicação	Iniciativas que facilitam o diálogo, reduzem ruídos e estabelecem canais permanentes entre as partes.	Austin (2000); Mazzucato (2018).	Alto grau de transparência dos negócios.
			Construção da relação de confiança entre lideranças.
			Agilidade na comunicação.
3.3 Estrutural e cultural	Práticas que ajudam a mitigar os conflitos de lógica e a promover cooperação entre diferentes culturas organizacionais. Iniciativas que visam a transformação estrutural e cultural.	Mazzucato (2018).	Reestruturação/ co-construção das políticas e da burocracia.
		Mazzucato (2018); Masuda *et al*. (2022).	Teoria da mudança compartilhada entre organizações.
		Masuda *et al*. (2022).	Organização intermediadora para promoção da inovação/ parceria.
		Mazzucato (2018).	Projeto piloto inovador com vínculo no governo.
		Bucio-Mendoza e Solis-Navarrete (2024).	Descentralização e alinhamento com o desenvolvimento territorial.

Fonte: elaborado pela autora.

O grupo com maior número de menções foi às empresas sociais (24 menções); em segundo, as organizações de apoio (22 menções); e, do terceiro setor e por último, o governo (20 menções). Como os entrevistados representam grupos de indivíduos diferentes relatando as estratégias, a quantidade de diferentes códigos demonstra nesta pesquisa a extensão das estratégias, enquanto a maior ocorrência das menções é entendida como uma preocupação comum em um tema principal entre os especialistas.

Dentre os códigos com maior ocorrência, destacam-se na subcategoria técnico e organizacional os seguintes:

1) “Equipe com experiência de transitar entre setores” teve 8 menções nas entrevistas com E01, E05, E07, E08 e E09. Para lidar com a burocracia, sobretudo a prestação de contas, é possível destacar a menção do entrevistado especialista de

governo E09, que ressalta a importância de contar na equipe com um profissional nas empresas sociais que tenha experiência anterior no governo: “quando você tem essa pessoa do lado de dentro, a gente gosta, a gente até acha mais fácil de lidar (*sic*)”. Além disso, E09 ressalta que a prestação de contas fica mais fácil: “quando você tem esse tipo de pessoa, você já sabe que a prestação de contas vai estar mais redonda (*sic*)”.

Ckagnazaroff e Souza (2003) ressaltam a importância em ter pessoas lotadas nos órgãos de governo que se identifiquem com a organização em parceria (no caso do estudo, as organizações não-governamentais, ONG). Poderiam ser pessoas que já trabalharam em uma ONG e que atuavam como facilitadoras do processo. Mathias (2018) também identifica em estudo de caso que pela experiência de ter vivenciado dois setores os gestores teriam maior competência para gerir parcerias intersetoriais. No outro projeto analisado, não havia esse profissional e Mathias (2018) relacionou esse fator a um conjunto de problemas que transcorreram durante a parceria.

Ao analisar o caso da China, os autores Hsu e Jiang (2015) identificaram que, quando o fundador da ONG possui maior experiência no governo, é provável que ele busque essa parceria quanto maior a sua influência nas políticas públicas. Por outro lado, fundadores sem experiência estatal evitam vínculos com o governo, operando à margem do seu controle por meio de estratégias, como o uso de estruturas empresariais ou a criação de ONGs virtuais — o que lhes confere maior autonomia, mas também o risco de marginalização e perda de impacto.

2) “Gestão técnico-administrativa adaptada para parceria” teve 8 menções nas entrevistas com E06, E07 e E08. Nesse código os especialistas se referiram aos mecanismos que as empresas adotaram para prestar serviços ao governo. Os mecanismos se referem aos ajustes de gestão de forma a adaptá-la com foco em atender o governo com: planejamento a partir de amplo conhecimento do governo, demonstrar para as lideranças públicas a viabilidade do modelo de parceria e da capacidade de entrega da empresa, capacidade de gestão comercial, o acompanhamento próximo e ativo da implementação com transparência e conseguir responder às demandas da burocracia do governo. Com relação ao planejamento, E06 destaca (transcrição literal): “Então sim, tudo foi muito planejado. Vendo toda a evolução do nosso planejamento. A gente fala a primeira etapa é provar a viabilidade. Segunda etapa é a gente criar infraestrutura para a escala. E a terceira etapa é a etapa agora, que é com a infra posta. E vendendo para o

setor público, começar a dar escala". O diferencial que ambos, E06 e E08, destacaram é o acompanhamento por etapas e o controle de cada uma para reportar aos contratantes do governo onde há problemas de implementação. Outra questão importante ressaltada por E06 foi contar com o apoio de um escritório de advocacia.

O especialista de governo E08 enfatizou que a capacidade de gestão comercial se destaca na entrega do que foi acordado na parceria, inclusive em comparação às organizações com foco no social (transcrição literal):

> Todo mundo ali dentro sabe muito bem quais são os seus papéis dentro da empresa. Aí eu vejo que eles conseguem pegar bem mais rápido do que uma empresa que esteja muito focada no social. Né? Então quando a gente faz essa comparação, a gente tem empresas [...] os seus objetivos [...] são mais sociais, né? [...] Ainda assim elas precisam de uma estruturação empresarial.

De acordo com Sharma (2025), para que o modelo de parceria no setor público alcance seu pleno potencial, é essencial implementar um sistema robusto de gestão de desempenho voltado à melhoria da experiência do cidadão e ao fornecimento de *feedback* em tempo hábil. O autor identifica quatro competências centrais que delineiam os contornos de uma gestão de desempenho eficaz para o governo nesse contexto: (1) habilidades de desenho e gestão contratual, (2) capacidade de identificar lacunas de desempenho, (3) habilidade para lidar com resistências internas e externas, e (4) garantia de participação cidadã. Essas exigências demandam uma reorientação dos sistemas governamentais e o aprimoramento das competências dos servidores públicos. Além disso, como muitas dessas parcerias são mediadas por tecnologias, torna-se crucial o desenvolvimento de capacidades internas no governo para monitoramento e supervisão. Assim, o sistema de gestão de desempenho deve ir além dos métodos tradicionais de avaliação baseados em critérios estreitos, sendo adaptável e flexível para acomodar diferentes formatos de terceirização.

Mazzucato (2018) possui uma perspectiva crítica dos efeitos da Nova Gestão Pública no Reino Unido, apontando que a terceirização excessiva enfraqueceu o papel estratégico do Estado. Para ela, é essencial que o governo seja fortalecido institucionalmente para gerir contratos de forma inteligente, decidindo com clareza o que deve ser terceirizado. O caso Apollo ilustra como o Estado pode assumir riscos e coordenar múltiplos agentes em torno de uma missão pública.

3) “Combinação de instrumentos e pastas de políticas públicas" teve 5 menções nas entrevistas de E04, E09 e E10. A combinação de instrumentos de políticas públicas é uma estratégia que os governos têm usado para fomentar empresas sociais. A outra questão no campo das empresas sociais é que ela exige do governo uma ativação de mais uma pasta temática de política pública, dessa forma, o governo precisa integrar diferentes pastas, como inovação, tecnologia, empreendedorismo, inclusão produtiva, dentre outros. De acordo com o especialista de governo E10, “então quando eu tô olhando para aspectos sociais e ambientais, é também olhando muito para a questão de inclusão. É também olhando para a economia. Eu tenho que apoiar várias iniciativas que vão me ajudar a alcançar isso, que é a grande diretriz hoje do governo”.

De acordo com Capano e Oliveira (2025 *apud* Wiltshire, 2020), a efetividade da implementação de políticas públicas em países federativos depende da construção de um "*policy mix*" adequado, ou seja, da combinação entre coerção, coordenação e cooperação. Frente a essa complexidade, Capano e Oliveira (2025) propõem que se coloque em foco as capacidades políticas, que se desdobram em capacidades analíticas, operacionais e políticas como elemento explicativo central para entender por que políticas desenhadas no nível federal têm diferentes desfechos quando implementadas localmente.

De acordo com Mazzucato (2018), para iniciar uma missão é essencial que o governo atue de forma transversal, superando os “nichos habituais” dos departamentos diferentes e verticais na hierarquia. As missões exigem combinações coerentes dos instrumentos de políticas públicas e capacidades de coordenação para a promoção do propósito comum. Mazzucato (2018) destaca que os instrumentos devem ser utilizados para estimular o pensamento criativo no nível de projeto e gerar sinergias entre iniciativas. Como as missões envolvem dimensões sociopolíticas, e não apenas tecnológicas, a coordenação entre instrumentos e áreas de governo é condição fundamental para que o todo seja maior que a soma das partes.

Com relação aos outros códigos da subcategoria técnico e organizacional, o código “alinhamento técnico em relação ao problema e solução” teve 4 menções nas entrevistas com E06, E07 e E09. Esse código trata do nível de envolvimento entre as áreas técnicas que lidam com o problema e a solução, e da importância de uma dedicação de tempo para esse alinhamento. Da parte dos especialistas em empresas sociais duas formas foram citadas, a primeira de *advocacy* em espaços públicos de debate técnico que as empresas

participam, como menciona E06, para um alinhamento do problema; e o segundo, uma vez com os serviços contratados, o alinhamento das equipes técnicas que implementam a solução precisa ser próximo, de acordo com E07.

Para Austin (2000), parcerias eficazes dependem do alinhamento entre estratégia, missão, valores e objetivos, além de compartilhamento de propósitos e expectativas entre as organizações envolvidas. Esse alinhamento é essencial para que as parcerias sejam eficazes e gerem valor. À medida que a colaboração evolui para estágios mais integrativos, torna-se fundamental que os parceiros tenham uma compreensão comum do problema que estão tentando resolver e dos meios para solucioná-lo.

Para Mazzucato (2018), o alinhamento entre problema e solução é central no desenho de políticas orientadas por missões. A missão cumpre o papel de definir uma direção clara e mensurável, com propósito concreto e cronograma específico, capaz de catalisar inovações em diferentes setores e inspirar colaborações no nível de projeto. O ponto de partida é sempre a pergunta: “qual é o problema a ser resolvido?”, colocando o foco na solução de problemas reais para os cidadãos. Isso transforma o papel do governo de mero facilitador para propulsor da inovação, assumindo riscos e coordenando múltiplos projetos. Ainda que nem todos os projetos tenham sucesso, o objetivo é gerar aprendizado coletivo e estimular múltiplas rotas para alcançar a missão estabelecida.

“Precedentes consolidados de inovação / continuidade da política pública” teve 3 menções nas entrevistas com E01, E04 e E08. Os especialistas se referiram à importância da continuidade das políticas públicas: para E01, os instrumentos de políticas públicas são utilizados no seu território porque já existem precedentes consolidados, garantindo a continuidade da política pública. De acordo com E08, esse é um gargalo e, hoje, os instrumentos ainda não estão consolidados no nível subnacional, que representa a importância da continuidade para a sua consolidação.

De acordo com Mathias (2018), todos os casos analisados em sua pesquisa reportaram dificuldade de continuidade das atividades devido a questões organizacionais pela Prefeitura.

“Segurança jurídica” teve duas menções nas entrevistas de E04 e E06. Na menção, E04 destaca iniciativas que já estão sendo realizadas pelos órgãos de controle para ofertar segurança jurídica às iniciativas de inovação aberta, enquanto que E06 destaca a importância do acompanhamento dos escritórios de advocacia às empresas sociais para

garantir a segurança jurídica. Burgos (2019) identifica a consolidação do ordenamento jurídico como um elemento fundamental para o avanço das compras e contratações públicas.

“Elaboração de manuais para auxílio da compreensão da burocracia pública” teve somente uma menção na entrevista com E08 (transcrição literal): “[...] a gente vai fazendo manual de prestação de contas, manual de de questão da parceria, enfim, a gente vai tentando criar manuais para deixar o mais claro possível mais procedimento burocrático”. Esse é um código indutivo.

Na subcategoria comunicação, as estratégias identificadas foram as seguintes: “alto grau de transparência dos negócios” (com 2 menções por E06 e E07) como uma estratégia de iniciativa das empresas sociais; “agilidade na comunicação” (com 2 menções por E07) por meio de mensagens diretas para as áreas responsáveis via aplicativo do telefone móvel, plataforma digital, listas de e-mails e notificações nos aplicativos; e “construção da relação de confiança” (com 1 menção por E07) por meio de comunicação contínua entre a liderança via aplicativo no telefone móvel e reuniões técnicas envolvendo todos os profissionais da empresa social envolvidos na prestação de serviços.

Com base na obra de Mazzucato (2018), é possível extrair elementos diretamente relacionados à comunicação ágil e à construção de confiança entre lideranças no contexto das missões. A autora enfatiza que a alta administração tem papel fundamental em identificar os dados essenciais e garantir que a informação flua livremente: de cima para baixo na hierarquia e lateralmente entre os departamentos. Esse fluxo contínuo é essencial para permitir que o foco sobre o problema seja constantemente ajustado, refletindo o caráter dinâmico e experimental das políticas orientadas por missões.

De acordo com Austin (2000), os facilitadores da aliança constituem um conjunto de fatores que apoiam a gestão relacional e contribuem para a efetividade da parceria. Entre eles, a atenção focada, a comunicação eficaz, o sistema organizacional e expectativas mútuas e *accountability* são elementos-chave. A comunicação, em particular, deve ser frequente, eficiente e transparente, utilizando múltiplos canais formais e informais. A abertura e a franqueza, inclusive com críticas construtivas, são vistas como especialmente poderosas nas colaborações com propósito social, e estão diretamente associadas ao fortalecimento da confiança. A construção dessa confiança requer tempo e investimento relacional, sobretudo quando há diferenças culturais entre os setores.

Dentre os códigos com maior ocorrência, destacam-se na subcategoria estrutural e cultural os seguintes:

1) “Reestruturação / co-construção das políticas e da burocracia” teve 9 menções nas entrevistas E01, E04, E05, E06 e E09. Nas entrevistas, os especialistas fizeram referência à participação das empresas sociais em colaborar com a formação ou reestruturação da política pública. Enquanto E06 afirma que isso já uma realidade em âmbito nacional e subnacional, as empresas sociais já estão contribuindo para a construção de políticas públicas setoriais, citando como exemplo o setor de habitação; outros, como E05, afirmaram que isso ainda não ocorre de uma perspectiva intencional pelo governo, mas que seria oportuno que ocorresse para a melhoria das políticas. No caso em específico das *govtechs*, E04 afirma que elas estão mudando o governo na perspectiva mais estrutural (transcrição literal):

> Então, tem um número muito grande de *govtechs* que já adquirindo uma escala muito grande e se tornaram *experts* em processos de digitalização, então os negócios de impacto estão aprendendo muito, estão escalando, expandindo para a América Latina e o governo está incorporando esses aprendizados em políticas públicas voltadas para a maior eficiência, para a digitalização dos processos, para uma transição energética voltada para energias renováveis, então eu acho que está tendo essa via de mão dupla.

Segundo Mazzucato (2018), reestruturar as políticas públicas requer uma nova economia política orientada por propósito, baseada na cocriação de valor entre governo, empresas e sociedade civil. Essa abordagem parte da ideia de que os mercados não são dados, mas moldados coletivamente, o que exige novos arranjos institucionais e contratuais entre os atores. A autora critica parcerias parasitárias, nas quais uma parte cresce às custas da outra, e defende parcerias simbióticas, voltadas a objetivos comuns que promovam prosperidade mútua. Para isso, é essencial desenhar mecanismos de colaboração capazes de incorporar diferentes vozes e experiências, reativando o debate democrático e o consenso. A criação coletiva de valor também demanda repensar os instrumentos de governança e contratos, reforçando o papel do Estado como agente moldador de mercados e promotor do bem público. Nesse contexto, políticas orientadas por missões devem ser estruturadas com participação ativa e distribuída, em fóruns capazes de refletir os múltiplos interesses sociais envolvidos.

2) “Organização intermediadora para promoção da inovação/ parceria” teve 9 menções nas entrevistas de E01, E04, E05, E07 e E09. Os especialistas identificaram

uma organização que atua como intermediária entre governo e empresas sociais para promover iniciativas como é o caso das Organizações Sociais (OS) como o Porto Digital de Recife, que foi citada como um dos maiores exemplos de promoção de parcerias do Brasil por E04, agências de desenvolvimento e as universidades, como no caso do modelo da tripla hélice que constroem um ambiente de inovação.

No contexto da localização dos ODS, Masuda *et al.* (2022) destacam o papel dos governos locais na facilitação de parcerias com múltiplos atores, especialmente com o setor privado. Os autores argumentam que, ao conduzir processos de transição sustentável, os governos locais podem criar estruturas de apoio, “novos intermediários”, para organizar e coordenar as iniciativas relacionadas aos ODS. Casos analisados no Japão pelos autores, como os das cidades de Yokohama e Iki, mostram como prefeituras desenvolveram centros de *design* e associações com empresas privadas para gerir recursos, ajustar orçamentos e aumentar a flexibilidade na implementação dos projetos. O artigo identifica funções específicas desses governos no processo, como articular expectativas, construir redes, facilitar o aprendizado e apoiar a renovação de políticas. Por fim, Masuda *et al*. (2022) sugerem que usar os ODS como motores de inovação, equilibrar o grau de envolvimento do setor público e ampliar a criação de intermediários pode tornar as estratégias locais mais eficazes.

3) “Descentralização e alinhamento com o desenvolvimento territorial” teve 7 menções nas entrevistas E01, E02, E04, E07, E08 e E10. Os especialistas ressaltaram a importância da descentralização das políticas direcionadas a inovação social para os entes subnacionais e o alinhamento com a perspectiva do desenvolvimento territorial como estratégia. E01 exemplifica (transcrição literal):

> Você disputa com o que seja estratégico à prefeitura. Então, o que vai sair num edital? O que vai sair como prioridade são os arranjos produtivos locais que estão em vigência, que eles querem que sejam prioritários. Então a solução ela vai ter que estar aderente à estratégia. Isso é um fato, então não vai ser uma coisa, disruptiva, né?

De acordo com Bucio-Mendoza e Solis-Navarrete (2024), a literatura científica tem documentado diversas experiências de inovação social, majoritariamente oriundas do Norte Global, o que limita a compreensão sobre como esse fenômeno se manifesta em contextos diversos, como os observados no Sul Global. Esse estudo destaca a importância das iniciativas descentralizadas voltadas ao desenvolvimento territorial como

caminho central para a institucionalização da inovação social em países da América Latina, Ásia e África. Nesses contextos, a inovação social tem assumido formas territoriais-institucionais multifacetadas, combinando abordagens de cima para baixo e de baixo para cima por meio de estruturas de governança e apoio político. A institucionalização está ligada à melhoria das condições de vida da população, seja pela oferta de serviços e infraestrutura antes inexistentes, seja pela geração de capital social e processos de governança que possibilitam mudanças institucionais. Essa trajetória demonstra que a inovação social no Sul Global não apenas responde a carências materiais, mas estrutura novas formas de ação coletiva territorial. Para os autores, esses achados evidenciam a importância de políticas públicas que fortaleçam essas novas formas de inovação com impactos concretos nas comunidades locais e no desenvolvimento sustentável.

Com relação aos outros códigos da subcategoria técnico e organizacional, “teoria da mudança compartilhada entre organizações”, teve 4 menções nas entrevistas com E01, E08 e E09. De acordo com E09, seria possível que em todos os setores de políticas públicas pudessem haver iniciativas de inovação “no contexto de start-ups e no contexto de inovação social” para solucionar problemas diagnosticados pelo governo. Para E01, seria importante que existisse uma perspectiva compartilhada entre as organizações para o território (transcrição literal):

> Acho que é, eu acho que tem um ponto aqui [...] que é tem um farol comum [...] para que as soluções sejam postas com força. [...] Nesse desenvolvimento territorial, aqui é que o que eu estou fazendo de impacto a gente possa fazer junto [...]. Tem um território lá que é o Pilar. É uma comunidade extremamente complicada. Muito difícil, pequeniníssima, mas cheia de problema e que cada empresa faz do seu jeito. Então, assim, se a gente considerar consolidar uma visão de impacto, teoria de mudança semelhante a gente uniria forças para esse lugar.

No entendimento de Mazzucato (2018), uma abordagem orientada por missões implica escolher rumos claros para a economia e, a partir disso, enquadrar os problemas a serem resolvidos. Trata-se de desenhar políticas que catalisem investimentos, inovações e cooperação entre os diversos atores econômicos, engajando empresas e cidadãos em torno de objetivos comuns. Essa abordagem questiona o modelo tradicional que apenas corrige falhas de mercado e, em seu lugar, propõe a construção de mercados desejáveis por meio de instrumentos de políticas públicas, como empréstimos, subsídios

e aquisições. No centro desse processo está a noção de “propósito”, um senso renovado que deve guiar as interações entre organizações, indo além do papel isolado do governo ou das empresas. O propósito, assim, torna-se o elo entre os agentes, reimaginando como criam valor juntos. Para Mazzucato (2018), é essa perspectiva compartilhada que fundamenta a transformação estrutural necessária para enfrentar desafios públicos complexos. Para a autora, os ODS podem ser utilizados como orientador de propósito. Para Masuda *et al*. (2022), os ODS devem ser utilizados pelos governos subnacionais como um condutor da transição sustentável.

“Projeto piloto inovador com vínculo no governo” teve 1 menção na entrevista E01. Foi um código que veio como uma sugestão do especialista do que pode ser feito, sem ser mencionado um exemplo concreto, citando que os projetos pilotos das empresas sociais precisam ter, de alguma forma, um vínculo com os servidores públicos: “a gente pode ter uma volatilidade de mudanças, então, tem que ter um vínculo com o servidor público que vai ficar ali constante (*sic*)”.

A concepção desse código vai de acordo com o entendimento de Mazzucato (2018) de que o governo precisa ter esse papel fortalecido e que consiga gerenciar de forma esclarecida e estratégica as parcerias para a inovação.

Quadro 9 - Menções das estratégias por subcategorias, códigos e grupos

Subcategorias	**Códigos**	**Grupo 1: organizações de apoio e do terceiro setor**	**Grupo 2: empresas sociais**	**Grupo 3: governo**	**Total**
3.1 Técnico e organizacional	Equipe com experiência de transitar entre setores.	3	2	3	8
	Gestão técnico-administrativa adaptada para parceria.		5	3	8
	Combinação de instrumentos e pastas de políticas públicas.	2		3	5
	Alinhamento técnico em relação ao problema e solução.		3	1	4
	Precedentes consolidados de	2		1	3

	inovação/ continuidade da política pública.				
	Segurança jurídica.	1	1		2
	Elaboração de manuais para auxílio da compreensão da burocracia pública.			1	1
Total do 3.1 técnico e organizacional		8	11	12	31
3.2 Comunicação	Alto grau de transparência dos negócios.		2		2
	Agilidade na comunicação.		2		2
	Construção da relação de confiança.		1		1
3.2 Comunicação total			5		5
3.3 Estrutural e cultural	Reestruturação / co-construção das políticas e da burocracia.	4	4	1	9
	Organização intermediadora para promoção da inovação/ parceria.	4	2	3	9
	Descentralização e alinhamento com o desenvolvimento territorial.	4	2	1	7
	Teoria da mudança compartilhada entre organizações.	1		3	4
	Projeto piloto inovador com vínculo no governo.	1			1
Total do 3.3 estrutural e cultural.		14	8	8	30
Total geral		22	24	20	66

Fonte: elaborado pela autora.

As estratégias de implementação das políticas públicas abarcam as questões de nível técnico e organizacional, de comunicação e de nível estrutural e cultural. As estratégias estão interconectadas e representam juntas o escopo de práticas de implementação adotadas pelo governo e as empresas sociais.

Sob a perspectiva técnica e organizacional, os dados qualitativos deste estudo revelam tanto estratégias operacionais quanto fatores que operam no nível técnico e em se tratando dos indivíduos. Códigos como “equipe com experiência de transitar entre

setores” e “segurança jurídica” indicam que a experiência individual (Hsu; Jiang, 2015) e a previsibilidade normativa (Burgos, 2019) são dimensões centrais para os indivíduos envolvidos na viabilidade das parcerias, mas sobretudo naquelas estabelecidas com empresas sociais devido a sua natureza híbrida. Um achado relevante diz respeito ao papel dos manuais técnicos, que podem ser compreendidos como documentos com função comunicativa para acessibilidade técnica que operam como interfaces entre a burocracia estatal e atores externos, funcionando, portanto, como um instrumento tático para viabilizar a cooperação.

Sob a perspectiva organizacional, emergem questões que implicam a necessidade de revisitação do funcionamento organizacional, em especial, do governo, como apontam Mazzucato (2018) e Sharma (2025), mas também as próprias empresas sociais realizam adequações necessárias para a parceria: como demonstra a maior ocorrência dos códigos “gestão técnico-administrativa adaptada para parceria”, o “alinhamento técnico com relação ao problema e solução” e a “combinação de instrumentos e pastas de políticas públicas”.

Com relação ao "alinhamento técnico", para as empresas sociais atuarem no campo de *advocacy* é uma iniciativa ainda mais importante que as empresas tradicionais para cumprir o seu propósito, o diálogo com o governo em arenas públicas de engajamento e participação. Com relação a "combinação de instrumentos e pastas de políticas públicas", esse é o ponto em que as empresas sociais mais dão trabalho para o governo porque elas operam em muitos nichos diferentes - não somente nas setoriais mais próximas do seu campo, como inovação, tecnologia, trabalho, emprego e renda, e desenvolvimento sustentável como também em setores mais associados à parceria com organização da sociedade civil, como assistência social, habitação, entre muitos outros. Além disso, a empresa social também precisa acessar diferentes instrumentos, porque a sua natureza jurídica também é mais fluida, voltados tanto para empresas quanto também para organizações sociais, daí o desafio de identificar o arcabouço de instrumentos relacionados a esse campo.

Sob a perspectiva da comunicação, um aspecto distintivo das empresas sociais é a centralidade da construção de relações de confiança, que se aproxima da lógica observada nas organizações da sociedade civil. Trata-se, em grande parte, de organizações de menor porte, frequentemente estruturadas como startups ou operando a

partir de projetos piloto que, em muitos casos, as soluções ainda não foram testadas em políticas públicas. Essa condição estrutural confere à confiança uma função instrumental. Entre os especialistas consultados, o alto grau de transparência foi mencionado como estratégia-chave para fortalecer essa confiança. Portanto, mais do que um atributo desejável, a transparência se consolida como mecanismo que viabiliza a interlocução entre essas organizações e o poder público. Nesse sentido, a comprovação de capacidade de entrega, a gestão de desempenho e a prestação de contas são viabilizadas a partir da transparência.

Sob a perspectiva estrutural e cultural, os dados qualitativos demonstram que os atores do campo identificam estratégias reconhecidas na literatura acadêmica, o que demonstra que o governo ao revisitar a atuação a partir da viabilização das empresas sociais posiciona-se na fronteira dos desafios contemporâneos. Autores como Mazzucato (2018), Sharma (2025) e Capano e Oliveira (2025) reforçam a importância de repensar a atuação dos governos para promover o desenvolvimento sustentável. Dentre as estratégias identificadas, "co-criar valor público" faz parte da natureza dessas empresas. Para isso, os arranjos colaborativos devem incorporar suas experiências e potencial inovador em um processo que reafirma o papel do governo na promoção do valor público.

Capano e Oliveira (2025) alertam para a desigualdade de capacidades entre entes subnacionais; Masuda *et al*. (2022) indicam que organizações intermediárias no nível local podem fortalecer a articulação em torno dos ODS. Mazzucato (2018) destaca que, diante de modelos de terceirização, o governo precisa estar tecnicamente capacitado para garantir que a contratação atenda a um propósito público claro.

A abordagem orientada por missões de Mazzucato (2018) oferece um norte para a viabilização das empresas sociais: o propósito compartilhado como elemento estruturante deve alinhar os atores em torno de problemas complexos. A descentralização e o alinhamento com o desenvolvimento territorial devem ter centralidade no propósito da parceria quando analisados sob a lente das empresas sociais. Como demonstram Bucio-Mendoza e Solis-Navarrete (2024), iniciativas de inovação no Sul Global têm impactos concretos nas comunidades quando institucionalizadas em estratégias locais de desenvolvimento.

Em suma, embora seja possível identificar estratégias na literatura acadêmica, é notável que tais debates ainda tenham sido pouco explorados a partir da especificidade

da viabilização das empresas sociais pelas políticas públicas. O alinhamento de propósitos é uma particularidade ainda mais importante para as empresas sociais, seja na perspectiva técnica e organizacional, seja na comunicação até mesmo no nível estrutural e cultural. Nesse sentido, a transparência e a construção de confiança são fundamentais para esse campo. Quando o governo se mobiliza para viabilizar as empresas sociais, esse esforço pode ser compreendido como um exercício que o coloca na fronteira dos desafios contemporâneos de criação de valor público, que repercurte em transformações necessárias para endereçar problemas complexos.

4.4 Análise da categoria de dimensões de qualidade e direcionamento da política pública e contribuição aos ODS

Para responder ao objetivo geral deste estudo em examinar as políticas públicas brasileiras para viabilização de empresas sociais a fim de contribuir para o impulsionamento dos ODS, foi estruturada uma categoria analítica, intitulada “dimensões de qualidade e direcionamento da política pública no campo dos negócios sociais” (categoria 4). Nessa categoria 4, foram identificados os estudos acadêmicos que abordam o debate, por isso foram identificados códigos dedutivos. No entanto, foi possível identificar novos códigos indutivos, o que possibilitou trazer contribuições da presente pesquisa com a ampliação da discussão acadêmica à luz dos dados qualitativos. O Quadro 11 mostra o detalhamento das subcategorias, definições, fontes teóricas e códigos.

A subcategoria 4.1, situação atual, é uma síntese das demais categorias deste estudo: a partir dos instrumentos de políticas públicas, dados os desafios e as estratégias na prática, qual é a característica e qualidade dessa parceria entre empresas sociais e governo? A subcategoria 4.2, perspectiva de futuro, identifica qual papel o governo deve ter no ecossistema de negócios sociais. A subcategoria 4.3 identifica quais os instrumentos indicados pelos especialistas poderiam ser criados pelo governo para que o arcabouço de instrumentos fique completo e adequado na perspectiva de futuro. A subcategoria 4.3, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável identifica os objetivos que as políticas públicas têm o potencial de endereçar para viabilizar as empresas sociais.

Quadro 10 – Categoria 4: dimensões de qualidade e direcionamento da política pública

e contribuição aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Subcategorias	**Definição**	**Fonte Teórica**	**Códigos**
4.1 Situação atual	Qualidade atual dos instrumentos de política pública: grau de abrangência e suficiência, contribuição da parceria para a criação de valor público.	Mazzucato (2018).	Espaço para melhoria das políticas.
		Sharma (2025).	Falta da perspectiva/ entendimento do negócio social.
		(Capano e Oliveira, 2025).	Heterogeneidade na adoção das políticas.
		Cruz, Quitério e Scretas (2019).	Importância inevitável.
		Mazzucato (2018).	Dificuldade em inovar.
		Indutivo.	Arcabouço suficiente.
		Silva e Mendonça (2019); Mathias (2018).	Adicionalidade de valor em relação à ação governamental.
		Mathias (2018).	Melhorias incrementais.
4.2 Perspectiva de futuro	Expectativas sobre o papel que o governo deve desempenhar no ecossistema de negócios sociais.	Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017); Cruz, Quitério e Scretas (2019).	Fomentar estruturas de apoio ao ecossistema.
		Mazzucato (2018).	Transformar o seu papel com apoio dos negócios rumo à inovação social.
		Sharma (2025).	Regular, promover autoregulação e operar como agente de indução do comportamento empresarial.
		Sharma (2025); Mazzucato (2018); Burgos (2019).	Articulador e gestor de parcerias.
4.3 Recomendação de novo instrumento de política pública	Recomendação dos especialistas de um novo instrumento de políticas públicas para o arcabouço brasileiro.	Indutivo.	Tratamento tributário diferenciado; reconhecimento jurídico: sociedade de benefício; CPSI com propriedade intelectual pública (royalties).
4.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Relação entre a parceria do governo com as empresas sociais para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).	ONU (2015); PNUD; Masuda *et al.* (2022); Mazzucato (2018).	ODS 4 – educação; ODS 3 – saúde; ODS 8 – trabalho descente e crescimento econômico; ODS 11 – cidades sustentáveis; ODS 13 – combate às

			mudanças climáticas; ODS 9 - indústria, inovação e infraestrutura.

Fonte: elaborado pela autora.

Em relação às dimensões de qualidade e direcionamento da política pública, o grupo que realizou mais menções a esse tema foi, em primeiro, as organizações de apoio e do terceiro setor (50 menções); em segundo lugar, as empresas sociais (34 menções); e, por último, o governo (18 menções). Nessa categoria em que há uma visão mais abrangente do papel do governo no ecossistema de impacto, as organizações de apoio e do terceiro setor apresentaram maior contribuição.

Na subcategoria situação atual, os códigos identificados foram relacionados às menções que os especialistas realizaram sobre a perspectiva atual do papel das políticas públicas brasileiras na viabilização de parcerias entre empresas sociais e governo. Dentre os códigos com maior ocorrência, destacam-se:

1) “Espaço para melhoria das políticas” teve 10 menções nas entrevistas com E01, E02, E03, E05, E06, E08 e E09. Os especialistas entendem que existe um espaço para a melhoria das políticas públicas que já existem, e a perspectiva vai desde o entendimento de que os recursos gastos poderiam fazer mais com menos (E05), na melhoria dos instrumentos que apoiam os negócios (E05), lacunas estruturais nas políticas consagradas, como a Lei das Sociedades Anônimas (E03), e para fomentar o processo de monetização dos negócios que operam entre o setor de tecnologia e inovação social (E09).

Para Mazzucato (2018), a inovação exige não apenas a melhoria e reformulação das políticas públicas, mas também sua orientação por uma diretriz clara e transformadora. Essa diretriz deve mobilizar instrumentos capazes de induzir comportamentos inovadores em toda a economia, com foco na resolução de problemas públicos concretos.

2) “Dificuldade em inovar” teve 9 menções nas entrevistas com E01, E04, E05, E07 e E09. Segundo os especialistas, para o governo, inovar é uma tarefa difícil porque não existe uma cultura no governo para isso (E04), a escala de operacionalização também dificulta a inovação e o governo não dispõe dos recursos necessários para inovar (E05), assim como é desafiadora a prestação de serviços ao governo cujo objetivo seja inovar

(E05, E07 e E09).

A dificuldade em inovar do governo, segundo Mazzucato (2018), decorre do fato de que o mesmo tem focado na eficiência marginal e negligenciado os processos de aprendizado organizacional, dessa forma, distanciando as instituições públicas de mudanças ambiciosas orientadas por propósito.

3) “Importância inevitável” teve 7 menções nas entrevistas com E01, E04, E05 e E06. Os especialistas enfatizaram que, no contexto brasileiro, existe um público muito grande que depende dos serviços públicos e, por isso, para quem atua no campo das empresas sociais a importância do governo no ecossistema é uma questão fundamental. Em especial, quando se trata de escalar o negócio como afirma E04 (transcrição literal): “as prefeituras estão acordando muito para essa realidade, então, para qualquer negócio que trabalha com educação, com saúde, se você quer escalar o seu negócio, você precisa fazer parceria com o governo, então é uma oportunidade muito grande”. E01 destaca que, no caso das políticas subnacionais, as dinâmicas dependem também das dinâmicas das famílias influentes no território.

De acordo com Cruz, Quitério e Scretas (2019), a participação do governo na agenda de impacto é muito importante para impulsionar e dar suporte, o que os autores afirmam ser um consenso dos países participantes do Global Steering Group (GSG) for Impact Investment. Cruz, Quitério e Scretas (2019) afirmam que o governo pode criar ou dificultar a infraestrutura necessária para os fluxos do ecossistema e da operação dos atores.

4) “Arcabouço suficiente” teve 7 menções nas entrevistas com E01, E02, E03, E04 e E08. Os especialistas reconhecem que o arcabouço de instrumentos de políticas públicas no Brasil é suficiente, ou seja, afirmam que não é necessário desenvolver um instrumento novo para que o governo consiga desempenhar o seu papel no ecossistema. De acordo com E01: “tem uns parafusos, né? Para serem ajustados, mas o arcabouço, mesmo os instrumentos de políticas públicas, eles estão aí, né?” E02 comenta que o marco legal das startups já contempla muitos instrumentos, enquanto E04 enfatiza que “o Brasil é um dos países que tem a mais completa legislação voltada para a inovação”. Esse é um código indutivo.

Com relação aos outros códigos da subcategoria situação atual, o código “falta da perspectiva / entendimento do negócio social” teve 6 menções nas entrevistas com E01,

E02, E05, E09. De acordo com os especialistas, existe uma falta de entendimento sobre como gerar produtos para o território (E01), da compreensão dos próprios negócios em se entenderem dentro do campo de empresas sociais (E01), de um entendimento flexível de negócio utilizada no governo (E02), o modelo de parcerias ser muito hostil às start-ups (E05), ou por desconhecimento dos servidores públicos, como afirma E09: “muitas vezes, ele nem sabe que tem que *linkar* com startups ou que startups possam fazer isso. Ele sabe que precisa de alguma coisa que ele não [...] faz bem”.

Na literatura acadêmica, esse código pode ser interpretado como o não desenvolvimento de capacidades com a expertise técnica do governo, como Sharma (2025) identifica como desafio para o *outsourcing*.

O código “melhorias incrementais” teve 5 menções nas entrevistas com E04, E07, E08 e E09. Os especialistas afirmaram que as empresas sociais realizam melhorias incrementais aos serviços públicos. De acordo com E08 (transcrição literal):

> Eu acho que a grande vantagem dessas empresas é o conhecimento específico [...] A gente garante que o serviço está sendo feito é com qualidade, a qualidade que a prefeitura [...] faria se tivesse possibilidade, ao mesmo tempo que a gente garante essa capilaridade. [...] Não é que a prefeitura não conseguiria fazer.”

Mathias (2018) identifica três tipos de parcerias entre negócios sociais e o setor público: aquelas que competem com o Estado na provisão de serviços, as que oferecem serviços inexistentes na esfera pública e, por fim, as que atuam de forma complementar, sendo essa última a mais comum no contexto brasileiro.

O código “adicionalidade de valor em relação à ação governamental” teve 5 menções nas entrevistas com E04, E07, E08 e E09. Nessa categoria, os especialistas afirmam que as empresas sociais oferecem valor que vai além do que o governo conseguiria entregar à sociedade se fosse para implementar um serviço sem a parceria. De acordo com E04, as empresas sociais proporcionam “novidades disruptivas”, E05 afirma que é o lugar do setor privado criar novas soluções para resolver problemas antigos, para E07 são soluções que a prefeitura não havia aplicado antes, para E10 “então eu, tendo a pensar aqui, pelo menos no âmbito em que eu tô aqui, é mais esse olhar da soma e da complementaridade (*sic*)”. O especialista de empresas sociais E06 explica que a pressão pela resolução do problema que as empresas sociais proporcionam impulsiona a atuação do governo (transcrição literal):

> A nossa visão é como que a gente preenche os vazios, como que a gente, a nossa solução, resolve problemas, [...] para fazer sistemas funcionarem, essa é a nossa questão azeitar pontos nevralgicós que a roda esta presa. Então, é super complementar. Tanto é complementar que a gente ouve frases como essa, tipo, se não fosse, esses caras a gente não teria feito, né? Então, estamos fazendo junto.

Silva e Mendonça (2019) evidenciam a adicionalidade de valor na parceria entre a Prefeitura de São Paulo e a Morada da Floresta ao mostrar que o negócio social trouxe conhecimento técnico, metodologias próprias e engajamento comunitário que ampliaram a efetividade da política pública. Mathias (2018) reforça essa ideia ao destacar que, nas parcerias complementares, há trocas equilibradas de expertises e recursos que geram valor conjunto.

“Heterogeneidade na adoção das políticas” teve 3 menções nas entrevistas com E04, E07 e E09. Os especialistas afirmaram que a implementação do arcabouço de políticas públicas ainda não é homogênea, mas está sendo implementada de forma heterogênea, conforme afirma E04 (transcrição literal):

> Já existe um bom conhecimento, existem bons exemplos, mas não foi ainda implementada por todo o governo federal em todas as áreas. Existem algumas áreas de excelência. No governo estadual, nós também temos a utilização por vários estados, o estado de Goiás, o estado de Pernambuco, o estado do Rio de Janeiro, o estado de Minas Gerais, tem vários estados que estão implementando esses projetos, mas eles ainda são um número pequeno pelo número de municípios que nós temos.

De acordo com Capano e Oliveira (2025) a heterogeneidade na adoção das políticas é uma característica típica de federações, refletindo as diferentes capacidades institucionais dos entes subnacionais para implementar diretrizes federais.

Na subcategoria perspectiva de futuro, os códigos identificados foram relacionados às menções que os especialistas realizaram sobre a perspectiva de futuro do papel das políticas públicas brasileiras na viabilização de parcerias entre empresas sociais e governo. Dentre os códigos com maior ocorrência, destacam-se:

1) “Fomentar estruturas de apoio ao ecossistema” teve 10 menções nas entrevistas com E01, E04, E05, E08, E09 e E10. Nesse código, os especialistas se referem à percepção de que o governo deve assumir o papel de fomentar as estruturas de apoio para favorecer o desenvolvimento de um ecossistema das empresas sociais no Brasil. Essa compreensão está alinhada à proposta de Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017), ao

conceberem uma taxonomia de instrumentos de políticas públicas voltadas à promoção de mercados inclusivos, na qual o papel do Estado é o de estimular condições estruturais que geram efeitos amplos e progressivos no sistema. As estruturas de apoio a serem ativadas são as próprias organizações públicas que devem adaptar as suas ações e instrumento, como os programas de apoio das instituições públicas, como o SEBRAE e as agências de desenvolvimento, linhas de crédito dos bancos públicos nacionais e subnacionais (como a Caixa Econômica Federal), políticas de compras públicas das empresas estatais, contratações na prestação de serviços diretos ao governo como no caso das govtechs e treinamento de servidores públicos.

Ao ativar as estruturas para apoio ao ecossistema por meio dos instrumentos, o governo desencadeia dinâmicas que fortalecem a infraestrutura institucional necessária ao desenvolvimento das empresas sociais, promovendo articulação entre atores, circulação de conhecimento e expansão de oportunidades. Trata-se, portanto, de uma atuação estratégica que reconhece a capacidade do governo de induzir ações sistêmicas, criando um ambiente mais propício à inovação social e ao fortalecimento do campo no Brasil, alinhado ao entendimento de Cruz, Quitério e Scretas (2019). E10 explica na menção (transcrição literal):

> Eu acho que quando é uma política pública, ou seja, quando o governo, o estado, passam a olhar de forma muito atenta para determinada coisa, aquilo cria aquilo, ganha visibilidade, né? Portanto, torna-se mais conhecido e, por ser mais conhecido [...], você consegue atrair mais apoio, mais investimento, né? Mais defensores da causa, eu acho que a gente está caminhando muito para isso. A medida que o tempo vai passando, mais iniciativas vão surgindo. [...] Essa agenda, ela vai tomando mais corpo, mais peso. Então hoje a gente tem muito mais conhecimento, mais informação e mais instituições, sejam elas públicas ou privadas, olhando e apoiando, e fomentando essa agenda. [...] Acho que a gente tende a ampliar o conhecimento e as formas de apoio para esse tipo de negócio.

2) “Transformar o seu papel com apoio dos negócios rumo à inovação social” teve 3 menções nas entrevistas com E04 e E05. Os especialistas referem-se ao potencial das empresas sociais à medida que os instrumentos vão sendo utilizados para promoção da inovação social, a fim de transformar o próprio papel do governo na promoção do desenvolvimento sustentável. Esse debate é recorrente no campo das *govtechs.* Como afirma E04: “E isso daí tem muito a ver também uma correlação, um *ranking* de cidades inteligentes, humanas e resilientes, que são, vamos dizer, governos que estão com

olhares mais voltados para políticas públicas mais inovadoras".

O código "transformar o seu papel com apoio dos negócios rumo à inovação social" corresponde ao que Mazzucato (2018) descreve como o processo de reconfiguração do Estado para atuar como co-criador de valor público, mobilizando empresas e mercados em torno de missões públicas.

3) "Regular, promover autorregulação e operar como agente de indução do comportamento empresarial" teve 3 menções nas entrevistas com E03. Para o especialista E03, ao analisar o arcabouço de políticas empresariais, constata-se que elas não têm levado a atividade empresarial a promover o impacto social e ambiental positivo no Brasil. O especialista questiona se é importante fomentar nichos específicos, como o de empresas sociais; na sua perspectiva, na verdade, é necessário revisitar todo o arcabouço de política pública a partir não somente da regulação, mas também da autorregulação para induzir o comportamento empresarial para operar de forma mais benéfica a sociedade. De acordo com E03, além do governo, outros atores do ecossistema também teriam esse papel (transcrição literal): "Quem são outros atores que precisam promover essa autorregulação para isso ajudar a mudar a regra do jogo? Uma nova norma social, uma nova cultura, que é incorporada pelas instituições como uma regra para todo mundo."

O papel regulador do governo, conforme destacado por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017), envolve não apenas a criação de um marco legal para empresas sociais, mas também a facilitação do seu reconhecimento fiscal e do acesso a benefícios públicos. De acordo com os autores, essa atuação tem sido observada em países como Reino Unido, Estados Unidos, Coreia do Sul e Itália, que adotaram formas legais específicas para essas organizações. Como complementa Burgos (2019), dentre diversos papéis, além de definir regras de funcionamento e evitar o monopólio, o governo pode atuar como mediador de interesses.

4) "Articulador e gestor de parcerias" teve duas menções nas entrevistas com E05 e E08. Nesse código, os especialistas se referem ao papel do governo de gerir parceiras que, por sua vez, essas sim, teriam o papel de implementar soluções inovadoras. De acordo com E05: "eu acho que a preocupação deveria ser muito mais voltada para formar políticas e garantir que elas estejam sendo executadas. Então, acompanhamento, monitoramento e correção do que a execução."

O papel do governo como articulador e gestor de parcerias exige mais do que delegação de funções: requer capacidade técnica, propósito claro e sistemas de governança adequados. Para Sharma (2025), o desafio da terceirização está na construção de arranjos capazes de preservar a entrega de valor público, o que implica desenvolver sistemas de gestão de desempenho adaptáveis, com critérios granulares, monitoramento sistemático e capacitação continuada dos servidores públicos. Mazzucato (2018) reforça essa visão ao argumentar que o Estado não pode ser um agente passivo na relação com o setor privado, mas sim um co-criador do valor público, com propósito compartilhado e competência para negociar e coordenar contratos complexos. No contexto brasileiro, Burgos (2019) aponta que o governo, enquanto grande comprador, tem papel central na indução de comportamentos sustentáveis por meio de suas compras públicas.

Na subcategoria recomendação de novo instrumento de política pública, os códigos indutivos identificados são referentes à identificação pelos especialistas de instrumentos de políticas públicas que ainda não existem no Brasil e poderiam ser criadas. Os códigos encontrados foram os seguintes:

“Tratamento tributário diferenciado” teve 2 menções de E02 e E05. Nesse código o objetivo do instrumento é incentivar o investidor por meio da isenção tributária a investir em empresas sociais. De acordo com E02 (transcrição literal):

> Podia, por exemplo, a gente tem, é, é, tem isenção é de tributos para investir em em letras de crédito imobiliário e letras de crédito agrícola. Por que que não tem isenção também para investir em negócios de startup? Né? É de uma forma geral, né? Que é o investimento mega arriscado e etcetera, né? Então e não tem nenhum mecanismo de compensação, né? [...] Então, nesse momento, startup hoje tem zero de tratamento tributário.

“Reconhecimento jurídico: sociedade de benefício” teve 2 menções de E03. O especialista se refere à criação de um novo formato jurídico para as empresas em que o impacto positivo social e ambiental é reconhecido como parte do modelo de negócio desde a sua concepção. De acordo com E03 (transcrição literal):

> Uma forma que nós estamos trabalhando para corrigir isso é por meio da lei, do projeto de lei 3284, de 2021, que tramita no Senado, nesse momento, na CCJ, que cria a sociedade de benefício. E é uma forma que o empresário recebe de pré-fixação de conduta. Então, se a empresa vai atuar com propósito, responsabilidade e transparência. O propósito gerar impacto social e ambiental positivo. Ou seja, lembrando aquela outra

> lacuna do Brasil gerar emprego e renda, é basicamente uma mitigação, tem que fazer mitigação do dano. Não é mais suficiente, é preciso que só tenha impacto positivo. Então, é só o propósito. A responsabilidade com os stakeholders. E aí é uma pré-fixação de conduta da lei das S.A.s, como considerando membros da comunidade, considerando o colaborador, na sua tomada de decisão de curto e longo prazo na governança da sua empresa. Isso é um dos *stakeholders*. O que o Fórum Econômico Mundial chama de capitalismo de *stakeholders*. Mas também não existe capitalismo de stakeholders se não tiver governança de stakeholders. Incluir o colaborador dentro da comunidade, a natureza na tomada de decisão.

"Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI) com propriedade intelectual pública (royalties)" teve 2 menções nas entrevistas com E04 e E06. De acordo com E04, esse seria um instrumento inovador, citando o exemplo do que ocorre em Recife, no Porto Digital e na Imprel (transcrição literal):

> Ela tem uma participação minoritária em algumas tecnologias que foram cocriadas durante esses projetos de inovação, quando uma outra cidade tem um desafio similar e aquela solução que foi testada no Recife, é vendida para outra cidade, a Imprel, que é a empresa de tecnologia, ela recebe royalties, então é uma estratégia bastante arrojada, que vamos dizer em outros países, como nos Estados Unidos, eles já fazem isso há muito tempo, para você ter uma ideia, enquanto que a gente começou a inovar com projetos nessa área de políticas públicas voltadas para compras públicas de inovação, nos últimos 5 anos, os Estados Unidos realiza esse tipo de compras públicas de inovação desde a década de 50, que inclusive isso daí foi sempre muito utilizado pela indústria armamentista, para se desenvolver em inovações.

De acordo com E06, especialista em empresas sociais, pelo fato da propriedade intelectual ficar metade com a contratante, no caso que ele acompanhou, preferiu-se não fechar o contrato com o governo.

Na subcategoria Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), os códigos identificados são referentes à identificação pelos especialistas em que a parceria das empresas sociais com o governo é mais relevante para o atingimento dos ODS. Os códigos encontrados foram os seguintes:

"ODS 3 – saúde" teve 7 menções por E01, E02, E03, E04 e E05. No caso de E03, também foi citado a "economia do cuidado". De acordo com E04, a evidência disso: "Eu vou te dar um exemplo. Grande parte dos desafios que foram implementados no IDEA GOV, foram com foco na saúde em conjunto com o hospital das clínicas durante a pandemia."

“ODS 4 – educação” teve 6 menções por E01, E02, E04, E05 e E06. Para E06, inclusive, o tema de edtech: “O que eu vejo é que a turma de *Edtech*, uma turma que tem uma presença muito forte, tem um mercado muito grande, muito pulverizado e tal. Meu chute seria que existe uma grande tendência por aí.”

“ODS 11 – cidades sustentáveis” teve 5 menções por E01, E04, E05 e E06. Dentre eles, houve 4 menções ao tema de habitação. De acordo com E06: “o IPEA fez um estudo dizendo que as melhorias habitacionais é uma das principais agendas para endereçar os ODS de forma transversal”. Na entrevista E04 menciona o tema da mobilidade.

“ODS 9 - indústria, inovação e infraestrutura” teve 3 menções por E04 e E06. De acordo com E04, a área de tecnologia, govtechs, processos de digitalização e deeptechs (que trata de tecnologia avançada).

“ODS 13 – combate às mudanças climáticas (transcrição literal):

> Teve 2 menções por E02 e E10. De acordo com E10: “Aqui no Brasil, acho que com um destaque que o Brasil tem tido ano passado com o G20, 20 esse ano com BRICS, essa agenda ambiental, vamos dizer assim, que envolve, do meu ponto de vista aí, questões climáticas, ela tem tomado um peso, né? Um peso, um corpo muito importante, então eu tendo a achar que os negócios de impacto socioambiental no Brasil eles estarão muito mais alinhados a essas agendas, né.

“ODS 8 – trabalho decente e crescimento econômico” teve 1 menção por E02 no tema de inclusão financeira.

Masuda *et al*. (2022) e Mazzucato (2018) destacam que os ODS podem ser usados como impulsores de transições sustentáveis e políticas inovadoras para o governo.

Quadro 11 - Menções das dimensões de qualidade e direcionamento da política pública por subcategorias, códigos e grupos

Subcategorias	**Códigos**	**Grupo 1: organizações de apoio e do terceiro setor**	**Grupo 2: empresas sociais**	**Grupo 3: governo**	**Total**
4.1 Situação atual	Espaço para melhoria das políticas.	3	4	3	10
	Dificuldade em inovar.	2	6	1	9
	Importância inevitável.	4	3		7
	Arcabouço suficiente.	6		1	7

	Falta da perspectiva/ entendimento do negócio social.	3	2	1	6
	Melhorias incrementais.	1	1	3	5
	Adicionalidade de valor em relação à ação governamental.	1	3	1	5
	Heterogeneidade na adoção das políticas.	1	1	1	3
Total do 4.1 situação atual		21	20	11	52
4.2 Perspectiva de futuro	Fomentar estruturas de apoio ao ecossistema.	5	1	4	10
	Transformar o seu papel com apoio dos negócios rumo à inovação social.	1	2		3
	Regular, promover autorregulação e operar como agente de indução do comportamento empresarial.	3			3
	Articulador e gestor de parcerias.		1	1	2
Total 4.2 perspectiva de futuro		9	4	5	18
4.3 Recomendação de novo instrumento de política pública	Tratamento tributário diferenciado	1	1		2
	Reconhecimento jurídico: sociedade de benefício.	2			2
	CPSI com propriedade intelectual pública (royalties).	1	1		2
Total do 4.3 recomendação de novo instrumento de política pública		4	2		6
4.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	ODS 3 – saúde.	5	2		7
	ODS 4 – educação.	4	2		6
	ODS 11 – cidades sustentáveis.	2	3		5
	ODS 9 - indústria, inovação e infraestrutura.	2	1		3
	ODS 13 – combate às mudanças climáticas.	1		2	3
	ODS 8 – trabalho decente e crescimento econômico.	1			1

Total do 4.4 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)		16	8	2	26
Total geral		50	34	18	102

Fonte: elaborado pela autora.

A análise de dimensões de qualidade e direcionamento da política pública e contribuição aos ODS abarcou: (4.1) a qualidade e característica da situação atual das políticas públicas; (4.2) a perspectiva de futuro; (4.3) recomendação de novo instrumento; (4.4) os ODS que as políticas públicas possuem o maior potencial de endereçar.

A partir do cruzamento entre os desafios mapeados e as estratégias em curso, além dos instrumentos que vêm sendo implementados no Brasil e entes subnacionais, é possível constatar a situação atual da viabilização das empresas sociais. Evidencia-se uma lacuna significativa na capacidade técnica e de gestão organizacional pública para lidar com esse tipo específico de parceria como destacado neste estudo na identificação dos desafios, seja pelo desconhecimento do campo por parte dos servidores (Burgos, 2019), seja pelo cenário já reconhecido na literatura, como apontado por Sharma (2025) e Mazzucato (2018), de limitações que afetam tanto a gestão de contratos em contextos de terceirização, a capacidade do governo de inovar, a heterogeneidade na implementação das políticas em contextos federativos (Capano; Oliveira, 2025), os desafios de capacidades e de engajamento e participação da sociedade civil na co-criação de valor (Sharma, 2025), o estágio inicial do ecossistema de empresas sociais (Neutzling e Mascena, 2023), além de questões que derivam da natureza diferente entre os atores.

Todos esses elementos criam no Brasil um ambiente pouco propício para a parceria entre governo e empresas sociais, mas, ao mesmo tempo, fundamental para a promoção do valor público. Mesmo com esse panorama adverso, os especialistas enfatizaram a importância do governo enquanto ator inevitável para as empresas sociais, sobretudo no contexto brasileiro, inclusive para parcerias. Ainda que os instrumentos existentes sejam percebidos como suficientes para viabilizar as parcerias, há consenso entre especialistas sobre a necessidade de aprimorá-los, o que nos direciona aos achados anteriores deste estudo em instrumentos (categoria 1) e estratégias (categoria 2).

Entre as três possíveis relações de parceria entre negócios sociais e o setor público identificado por Mathias (2018), a percepção unânime dos especialistas é de que não há competição na provisão de serviços com o setor público (em desacordo com Meneses,

2020). Pelo contrário, as parcerias operam majoritariamente nos eixos da complementaridade e da adicionalidade, sendo capazes, respectivamente, de qualificar a entrega existente (como no caso analisado por Silva e Mendonça, 2019) ou introduzir soluções que o governo não teria como prover sozinho em adicionalidade. O que indica a literatura acadêmica a aprofundar os estudos neste tema no Brasil para compreender melhor o fenômeno.

Sob a perspectiva de futuro, o código mais mencionado pelos especialistas foi o papel de “fomentar estruturas de apoio ao ecossistema”, em referência às iniciativas que fomentam a condição do ecossistema como um todo. É uma perspectiva mais comum na literatura e no campo da prática, como podemos perceber. As perspectivas menos mencionadas também são importantes para entendermos o que os especialistas compreendem como possibilidades para o campo, e nenhuma delas exclui a outra, mas podem se adicionar. “Transformar o seu papel com apoio dos negócios rumo à inovação social” se refere ao ápice das parcerias transformarem o papel do governo, que dialoga com o entendimento de Mazzucato (2018) sobre o processo de reconfiguração do Estado. “Regular, promover autorregulação e operar como agente de indução do comportamento empresarial” se refere ao papel de mediador de interesses, perspectiva que tanto pode ser considerada como conservadora ao condicionar o tradicional papel de regulador quanto inovadora quando se considera a perspectiva de que todos os negócios deveriam ser responsáveis pela construção do propósito, pela geração do impacto positivo e na criação do valor público. Como “articulador e gestor de parcerias” o governo se vê como um gestor de contratos e precisa se adaptar e reestruturar para se tornar um excelente gestor, como propõe Sharma (2025) e Mazzucato (2018).

Enquanto recomendação de novos instrumentos de política pública, os especialistas identificaram três. O “tratamento tributário diferenciado”, que trata de incentivar o investidor por meio da isenção tributária para que aporte investimentos em empresas sociais. Já o “reconhecimento jurídico: sociedade de benefício” se refere à criação de um novo formato jurídico para as empresas em que o impacto positivo social e ambiental é reconhecido como parte do modelo de negócio desde a sua concepção. “Contrato Público de Solução Inovadora (CPSI) com propriedade intelectual pública (*royalties*)”, trata-se de um instrumento inovador que já existe em Recife, em que o governo possui participação minoritária em algumas tecnologias cocriadas durante os

projetos de inovação. Uma análise específica de cada um desses instrumentos na realidade brasileira pode contribuir para a compreensão da importância da adoção ou não desses novos instrumentos no arcabouço brasileiro.

Na subcategoria Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os códigos identificados são referentes aos ODS que as políticas públicas têm o potencial de endereçar para viabilizar empresas sociais. Os objetivos identificados foram: ODS 4 - educação; ODS 3 – saúde; ODS 8 – trabalho decente e crescimento econômico; ODS 11 – cidades sustentáveis; ODS 13 – combate às mudanças climáticas; ODS 9 - indústria, inovação e infraestrutura. Os ODS são identificados como importantes direcionadores de transição sustentável e políticas inovadoras por Masuda *et al.* (2022) e Mazzucato (2018).

Nesse cenário, é possível identificar dois movimentos que coexistem e que o governo possui o papel de articular e fomentar: de um lado, a crescente expectativa de que o setor empresarial tradicional incorpore práticas orientadas por impacto positivo, assumindo maior responsabilidade em relação às externalidades de suas atividades. De outro, a necessidade de reconhecer as especificidades das empresas sociais e de criar condições para o fortalecimento da sua atuação e do seu ecossistema. Embora esses movimentos possam convergir no futuro, a análise indica que, no presente, é necessário lidar com ambos de forma diferenciada: fomentar o ecossistema de impacto existente enquanto se avança em reformas mais amplas para as empresas. Neste sentido a abordagem orientada por missões proposta por Mazzucato (2018) oferece uma base conceitual relevante ao propor que o Estado atue como articulador de propósito e valor público, o que exige não apenas novos arranjos colaborativos, mas também capacidades estatais mais sofisticadas de gestão, avaliação e indução de comportamentos no campo empresarial, concluímos que ambos movimentos podem se aproveitar desse processo.

Nesse sentido, o reconhecimento das particularidades das empresas sociais se trata de uma estratégia de adequação frente à diversidade de atores que hoje integram a agenda do desenvolvimento sustentável, isso implica em melhorias no repertório de instrumentos de política pública. O fortalecimento do ecossistema de empresas sociais, o processo de adoção de novos paradigmas nas empresas e a transformação da atuação estatal são processos que caminham em paralelo.

A identificação dos ODS primeiro evidencia a concordância dos especialistas na relação positiva entre a atuação das empresas sociais junto ao governo para endereçar

os objetivos e metas do desenvolvimento sustentável. A concentração em temas historicamente associados à atuação do governo em áreas sociais, como educação, saúde, trabalho decente e crescimento econômico que indica que a sua colaboração é mais estratégica com o setor público em agendas que apresentam capilaridade social e forte enraizamento territorial. O mapeamento dos ODS pode ser utilizado como uma ferramenta estratégica de alinhamento entre propósitos organizacionais e diretrizes de políticas públicas, inclusive com os entes subnacionais, como demonstra Masuda *et al*. (2022), contribuindo para a legitimação institucional das iniciativas e para a construção de uma agenda pública orientada por propósito. Por meio dos ODS, é possível articular de forma mais clara a inovação social, o desenvolvimento territorial e os compromissos de desenvolvimento sustentável internacionais assumidos pelo Brasil.

As particularidades dessas empresas demandam políticas públicas mais sensíveis às suas especificidades. Este estudo contribui com alguns achados nas estratégias na prática, o papel futuro, novos instrumentos e ODS. A partir dos resultados desta pesquisa, algumas diretrizes orientadoras podem ser adotadas para que o governo consiga viabilizar empresas sociais no desenho e implementação das políticas públicas no Brasil para os próximos anos:

1. Promover a descentralização e o alinhamento ao desenvolvimento territorial.

1.1 Revisitar estratégias reconhecendo a desigualdade de capacidade interfederativa e os desafios de implementação local.

1.2 Fomentar iniciativas descentralizadas voltadas ao desenvolvimento territorial, oferecer estratégias para a institucionalização da inovação social.

1.3 Estimular que governos subnacionais desenvolvam estruturas de apoio com articulação de atores locais.

2. Revisitar as estratégias, sistemas e capacidades de gestão pública nos níveis técnico, organizacional, comunicacional, estrutural e cultural.

2.1 Revisitar as estratégias com a perspectiva integrada: técnico, organizacional, comunicacional, estrutural e cultural.

2.2 Promover a integração transversal de diferentes setores e coordenação vertical da hierarquia pública.

2.3 Atualizar os sistemas de gestão pública tanto para possibilitar a articulação técnica com empresas sociais de forma mais abrangente até na perspectiva de uma

transformação mais profunda e de longo prazo.

2.4 Revisitar capacidades em gestão de contratos, monitoramento e avaliação de impacto voltados à parceria com empresas sociais.

3. Adotar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como referência estratégica para orientar iniciativas.

3.1 Utilizar os ODS como ferramenta de alinhamento entre os propósitos das empresas sociais e das políticas públicas.

3.2 Incentivar a localização dos ODS em políticas subnacionais como estratégia de fortalecimento territorial da inovação social.

3.3 Pautar-se nos ODS para garantir que as parcerias estejam orientadas por finalidades claras de interesse público, com alinhamento entre missão, valores e objetivos compartilhados entre os atores envolvidos.

4. Reforçar a participação, o engajamento e a colaboração na construção das políticas públicas.

4.1 Incorporar o conhecimento e a experiência dos atores do ecossistema de impacto na construção de soluções públicas.

4.2 Estimular modelos participativos de monitoramento e avaliação das políticas com foco em impacto e relevância para o território.

4.3 Promover espaços nos quais empresas sociais possam participar da formulação dos problemas públicos, contribuindo desde os estágios iniciais do ciclo de políticas com sua experiência prática, visão de território e capacidade de inovação.

5. Navegar entre diferentes papéis de forma complementar para viabilizar as empresas sociais.

5.1 Fomentar estruturas de apoio ao ecossistema. Assumir o papel de fomentar estruturas de apoio ao ecossistema de empresas sociais, por meio da adaptação de práticas e instrumentos. Essa atuação deve fortalecer a infraestrutura institucional, promover articulação entre atores, ampliar o conhecimento sobre o campo e contribuir para a viabilização das empresas sociais no Brasil.

5.2 Transformar o seu papel com apoio dos negócios rumo à inovação social. Mobilizar as empresas sociais como parceiras na promoção da inovação em políticas públicas, reconhecendo que o uso de instrumentos voltados à inovação pode transformar o próprio papel do governo na promoção do desenvolvimento sustentável. Essa

transformação se alinha à perspectiva de Mazzucato (2018), que propõe um Estado co-criador de valor público, articulando-se com o setor privado orientados por propósito.

5.3 Regular, promover autorregulação e operar como agente de indução do comportamento empresarial. Essa atuação amplia o escopo da política pública, indo além do fomento a nichos específicos, como as empresas sociais, e promovendo normas e culturas institucionais alinhadas ao interesse público. Nesse sentido, a consolidação do ordenamento jurídico e das estratégias de autoregulação são importantes para a maturidade do ecossistema no Brasil.

5.4 Articulador e gestor de parcerias. Atuar como articulador e gestor de parcerias, com capacidade institucional para gerir contratos, coordenar atores e alinhar expectativas em torno de missões públicas. Isso exige o fortalecimento da capacidade estatal para planejar, monitorar e avaliar projetos conjuntos com empresas sociais.

CONCLUSÃO

A partir da análise do arcabouço dos instrumentos de políticas públicas identificados, fundamentados por Agapitova, Sanchez e Tinsley (2017), se identificou que há ampla extensão em todas as subcategorias de análise: política e regulamentação; desenvolvimento de capacidades e capital humano; informação e redes; e soluções financeiras. Dentre os instrumentos os especialistas destacaram aqueles relacionados à promoção de parceria e compras públicas, destacando a importância da cadeia de valor governamental e os gastos públicos como promotor da agenda, o engajamento e a participação como elementos estruturantes caracterizados na ENIMPACTO e SIMPACTO e instrumentos de apoio do ecossistema, com destaque em programas de treinamento e desenvolvimento profissional/institucional.

A partir de uma análise dos desafios, conclui-se que é importante avançar no aperfeiçoamento da implementação das políticas públicas, mas também das capacidades governamentais. O ecossistema de empreendedorismo social no Brasil ainda é iniciante, inclusive com estágios iniciais de colaboração institucional, no sentido de que ainda é necessário consolidar os instrumentos, promover o reconhecimento do campo pelos atores, a implementação é heterogênea e desigual nas localidades, falta um direcionador comum em termos de impactos socioambientais e ainda existem diversos desafios técnicos e organizacionais fundamentais ao empreendedorismo social como a medição de desempenho e prestação de contas, assim como também na participação social no monitoramento e avaliação.

As estratégias em curso no Brasil já vislumbram elementos reconhecidos na literatura acadêmica. O estudo identificou que, dentre as estratégias, a partir das particularidades da viabilização das empresas sociais pelas políticas públicas, o alinhamento de propósitos entre governo e empresas sociais é o eixo central que une governo e empresas sociais. Enquanto a adequação de capacidades do governo para viabilizar empresas sociais funciona como um vetor orientador de transformações necessárias para endereçar problemas complexos. Os instrumentos de políticas públicas já oferecem caminhos para os atores, mas será necessário avançar nos próximos anos na sua consolidação, implementação e ampliação de impacto nas localidades.

A pesquisa contribui com diretrizes estratégicas que podem orientar a agenda nos próximos anos no Brasil, apoiando governo, empresas sociais e o ecossistema no

fortalecimento do papel das políticas públicas nesse campo. As diretrizes englobam estratégias identificadas pela literatura acadêmica contemporânea: descentralização e o alinhamento ao desenvolvimento territorial; capacidades da gestão pública sob perspectiva integrada; alinhamento das perspectivas de propósito por meio dos ODS; engajamento e a colaboração na construção das políticas públicas; e a complementaridade dos papéis do governo.

Por fim, os ODS surgem como um elemento importante para alinhar o propósito, a criação do valor público e o impacto socioambiental positivo. A identificação dos ODS mais propícios a essa parceria, como educação, saúde, trabalho decente e cidades sustentáveis, reforça a capilaridade social dessas iniciativas. Além disso, os ODS funcionam como ferramenta estratégica para articular políticas públicas em contextos de descentralização, contribuindo para alinhar agendas locais e nacionais, e para legitimar as parcerias das empresas sociais com governos subnacionais.

As diretrizes estratégicas identificadas podem apoiar o governo a alinhar suas iniciativas e esforços de modo a viabilizar e reconhecer o papel das empresas sociais como atores legítimos e estratégicos para enfrentar problemas complexos, especialmente no contexto da Agenda 2030 e dos ODS. Essa adequação institucional requer que o governo revisite as suas engrenagens internas em nível técnico, organizacional, comunicacional, estrutural e cultural para promover um alinhamento de longo prazo baseado em propósito, valor público e impacto socioambiental positivo.

Do ponto de vista das empresas sociais, o governo é um ator central, particularmente em países latino-americanos e no contexto brasileiro, no qual grande parte da população depende dos serviços públicos. As políticas públicas podem ser ressignificadas para promover maior colaboração e confiança, em programas públicos voltados ao fortalecimento do ecossistema e, inclusive, em parcerias. Ao compreender o papel do governo como parceiro estratégico, as empresas sociais podem ampliar sua capacidade de atuação, contribuindo para soluções inovadoras que emergem das realidades locais e respondem de forma mais efetiva às necessidades sociais. O governo brasileiro já tomou a frente para assumir seu papel no ecossistema para a viabilização das empresas sociais, e este estudo sistematiza as estratégias que já estão sendo utilizadas e visões de futuro que podem nortear essa atuação.

Assim, esta pesquisa oferece contribuições práticas e conceituais para governos,

empresas sociais e demais atores do ecossistema. Para os gestores públicos, ela aponta caminhos para desenvolver e aperfeiçoar políticas e instrumentos que integrem inovação, empreendedorismo e desenvolvimento sustentável. Para os empreendedores e inovadores sociais, fornece referências sobre o que demandar do poder público e como construir relações mais maduras e colaborativas. A pesquisa reforça a importância de uma agenda comum, capaz de gerar valor público e impulsionar o desenvolvimento sustentável.

A diferença observada entre a literatura que enfatiza as assimetrias de poder e os conflitos institucionais nas parcerias entre o setor público e empresas sociais e os resultados empíricos desta pesquisa pode ser compreendida a partir do foco analítico adotado por cada abordagem. A literatura dedicada às assimetrias de poder e aos conflitos institucionais busca, em geral, aprofundar os contornos dos desafios do fenômeno, destacando tensões e limitações que dificultam a viabilização dessas parcerias. Dentre outras questões identificam-se disputas de agência e ciclos eleitorais. Esses conflitos tendem a se manifestar justamente nos obstáculos enfrentados pelos empreendimentos sociais em suas relações com o poder público, aspecto que dialoga diretamente com os desafios identificados neste estudo em códigos como “tempos e ritmos de execução diferentes” e “alinhamento das lideranças”. No entanto, ao analisar o fenômeno a partir das práticas e respostas mobilizadas pelos atores do campo, a pesquisa evidencia que, paralelamente à existência dos desafios, se observam estratégias e mecanismos de cooperação funcional sendo adotados como formas de enfrentamento, ainda que tais respostas nem sempre sejam suficientes ou efetivas.

Adicionalmente, os resultados indicam que essas respostas têm sido, em grande medida, fruto da agência dos próprios atores, o que se relaciona ao estágio ainda inicial do ecossistema de negócios sociais no Brasil. Nesse sentido, é importante destacar que embora a atuação do governo seja reconhecida como relevante na literatura (especialmente no contexto latino-americano), ela não é suficiente para responder, de forma isolada, à complexidade dos desafios existentes. Isso porque a viabilização dos negócios sociais também depende da atuação articulada de múltiplos atores do ecossistema, conforme Reficco e Vernis (2010), e ainda que o poder público seja um eixo importante, ele é apenas dos atores. Assim, a visão funcional e cooperativa deste estudo não nega a existência de assimetrias e conflitos, mas revela um campo em construção,

no qual diferentes atores vêm buscando ocupar seus espaços e assumir responsabilidades na criação de possíveis respostas.

Este estudo identificou desafios e estratégias a partir do contexto histórico brasileiro, mas pesquisas futuras podem desenvolver análises de parceria entre governo e empresas sociais a partir de tipologias ou *momentuuns*, pautando-se na literatura de outros campos acadêmicos, como Sharma (2025) e Austin (2000) respectivamente abordam. Ademais, outros autores e abordagens podem ser adicionadas, como as discussões recentes sobre práticas regenerativas para expandir as diretrizes estratégicas que resultaram desta pesquisa. A partir deste estudo pode ser aprofundado o tema de parcerias e colaborações em especial identificando as práticas e características que proporcionam complementariedade e adicionalidade.

Uma limitação deste estudo é que a identificação do arcabouço de instrumentos foi feita com base nas percepções dos especialistas entrevistados, o que permitiu compreender apenas aqueles considerados mais relevantes pelo campo. A continuação desta pesquisa pode incluir um levantamento em documentos que substanciam a criação desses instrumentos de políticas públicas, que ajudaria a consubstanciar o arcabouço de instrumentos que abarcam as empresas sociais hoje no Brasil. Quanto aos novos instrumentos, recomenda-se uma análise específica para ponderar se são necessários para endereçar as diretrizes estratégicas identificadas no estudo.

A partir da amostra de entrevistas analisadas, foi possível sistematizar diretrizes estratégicas de políticas públicas que incorporam preocupações dos três níveis de governo; contudo, essa abordagem não permitiu aprofundar a análise para cada um deles. Nesse sentido, pesquisas futuras podem explorar, de forma mais detalhada, os instrumentos mais recorrentes, bem como os desafios e estratégias próprios de cada esfera governamental, o que pode gerar análises mais específicas sobre seus diferentes escopos de atuação.

Além disso, outra limitação do estudo foi a não inclusão dos beneficiários na amostra intencional de entrevistados. Essa escolha decorreu do fato de que o foco da pesquisa recaiu sobre os instrumentos de políticas públicas, os quais demandam um conhecimento técnico que não constitui responsabilidade direta dos beneficiários. Mas, essa limitação demonstra que a pesquisa atual possui um viés dos atores no ecossistema que estão implementando as ações e que não são os atores cujas ações finais devem ser

direcionadas. Em uma pesquisa futura do tema, mergulhando profundamente na provisão de valor social e ambiental com foco na análise em desafios, práticas e perspectivas futuras e de qualidade, a pesquisa pode incorporar a perspectiva dos beneficiários.

REFERÊNCIAS

AGAPITOVA, N.; SANCHEZ, B.; TINSLEY, E. **Government support to the Social Sector**: Comparative Review of Policy Frameworks and Tools. Washington: [s. n.], 2017.

AUSTIN, J. Strategic Collaboration between Nonprofits and Business. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 29, p. 69-97, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, SP: Edições 70, 2016 BARKI, E.; COMINI, G.; TORRES, H. Introdução. *In*: BARKI, E.; COMINI, G.; TORRES, H. (org**.**). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil:** como empreender, financiar e apoiar. São Paulo: Editora FGV, 2019.

BATTILANA, J. *et al*. In search of the hybrid ideal. **Standford Social Innovation Review**. Disponível em: Summer_2012_In_Search_of_the_Hybrid_Ideal.pdf. Acesso em: 08 mar. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 11.646, de 16 de agosto de 2023. Institui a Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto**. Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 out. 2023b. Seção 1, p. 10.

BRASIL. Decreto n.º 11.646, de 16 de agosto de 2023. Institui a Estratégia Nacional de Economia de Impacto e o Comitê de Economia de Impacto. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 ago. 2023c, Seção 1, p. 10. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11646.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 9.977, de 19 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 ago. 2019. Revogado pelo Decreto nº 11.646, de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9977.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro de 2017**.** Institui a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e cria o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 20 dez. 2017. Revogado pelo Decreto n.º 9.977, de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9244.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **Manual do pesquisador: métodos e técnicas de pesquisa qualitativa.** Brasília, DF: MDS, 2023a.

BURGOS, F. Reflexões sobre o papel dos governos no campo dos negócios de impacto. *In*: BARKI, E.; COMINI, G.; TORRES, H. (org.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil**: como empreender, financiar e apoiar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

CAMPOS, C. J. G.; SAIDEL, M. G. B. Amostragem em investigações qualitativas: conceitos e aplicações ao campo da saúde. **Revista Pesquisa Qualitativa,** São Paulo, v. 10, n. 25, p. 404–424, set./dez. 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.33361/RPQ.2022.v.10.n.25.545. Acesso em: 12 maio 2025.

CAPANO, G.; OLIVEIRA, V. E. de. Do policy capacities matter for federal policy design? Evidence from the implementation of three social policies in Brazil. **Public Administration and Development**, [S. l.], v. 00, p. 1–18, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1002/pad.2104. Acesso em: 23 out. 2025.

CARSON, R. **Primavera Silenciosa**. São Paulo, SP: Editora Gaia, 2013.

CKAGNAZAROFF, I. B.; SOUZA, M. T. Relação entre ONG e o Estado: um estudo de parceria. **Revista gestão e tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 2, n. 1, jan./dez. 2003

COHEN, R. **Impacto:** um novo modelo de capitalismo para gerar mudanças verdadeiras no mundo. São Paulo: Editora Matrix, 2022.

COMINI, G. M. **Negócios sociais e inovação social: um retrato de experiências brasileiras.** 2016. 166f. Dissertação (Mestrado em Livre Docência) - Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

CRUZ, C.; QUITÉRIO, D.; SCRETAS, B. **O ecossistema de fomento aos investimentos e negócios de impacto**: rompendo fronteiras. In E. Barki, G. Comini, & H. Torres (Org.), Negócios de impacto socioambiental no Brasil: como empreender, financiar e apoiar. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora, 2019.

DUBOIS, V. The Fields of Public Policy. **HAL Open Science**, 17 jan. 2012. Disponível em: https://shs.hal.science/halshs-00660574v1. Acesso em: 09 de mar. de 2025.

ECONOMIC FORUM. The state of social enterprise: a review of global data, 2013–2023. **Insight Report**. April 2024. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_State_of_Social_Enterprise_2024.pdf. Acesso em: 24 maio 2025.

ELKINGTON, J. Towards the Sustainable Corporation: Win-Win-Win Business Strategies for Sustainable Development. **California Management Review**, v. 36, p. 90-100, 1994. http://dx.doi.org/10.2307/41165746

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **The entropy law and the economic process.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. (Série Educação a Distância).

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HART, S. L. Capitalismo movido por propósito. *In*: BARKI, E.; COMINI, G.; TORRES, H. (org.). **Negócios de impacto socioambiental no Brasil**: como empreender, financiar e apoiar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

HARTLEY, K.; KUECKER, G.; WOO, J. J. Practicing public policy in an age of disruption. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 2, p. 163-181, 2019. DOI: https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1622276.

HISYAM; LIN, S. W. Bibliometric analysis of social enterprise literature: Revisit to regroup. **Journal of Innovation and Knowledge**, [s. l.], v. 8, n. 3, 2023.

HSU, C. L., & JIANG, Y. An institutional approach to Chinese NGOs: State alliance versus state avoidance resource strategy. **The China Quarterly**, 221, p. 100–122, 2015. DOI: https://doi.org/10.1017/S0305741014001568

IIZUKA, E. S; WALCHHUTTER, Seimor; DIAS, Marcello Romani; BARBOSA, Aline dos Santos. Empreendedorismo social e negócios sociais: revisão crítica e agenda de pesquisa. *In*: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – SEMEAD, 17., 2014, São Paulo. **Anais [...].** São Paulo: USP, 2014. Disponível em: https://sistema.semead.com.br/17semead/resultado/trabalhosPDF/312.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

IMPACT HUB E COALIZÃO PELO IMPACTO. **Mapeamento de Iniciativas Públicas**: Caderno Central. São Paulo: [*s. n.*], 2023.

INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL (ICE); PIPE.SOCIAL. **O que são negócios de impacto**: características que definem empreendimento como negócios de impacto. Belo Horizonte (MG): [s. n.], 2019. Disponível em: https://aliancapeloimpacto.org.br/wp-content/uploads/2020/03/ice-estudo-negocios- de-impacto-2019-web.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

ISWOYO, A.; NARSA, I. M. A Bibliometric Analysis of Social Enterprise Governance from 2004 to 2021. **Journal of Social Entrepreneurship**, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/19420676.2023.2273806.

JACKSON, T. **Prosperidade sem crescimento:** vida boa em um planeta finito. São Paulo: Planeta Sustentável, 2013.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis**. Beverly Hills: Sage Publications, 1986

LATOUCHE, S. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

MARIANI, A. de A. O relatório Limites do Crescimento revisitado. **Revista JurisFIB**, Bauru, v. 8, p. 721–747, dez. 2017. Disponível em: https://revistas.fibbauru.br/jurisfib/article/view/285/265. Acesso em: 12 maio 2025.

MASUDA, H.; KAWAKUBO, S.; OKITASARI, M.; MORITA, K. Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. **Sustainable Cities and Society**, [v. 86], p. 103883, Apr. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883. Acesso em: 25 out. 2025.

MATHIAS, A. L. T. C. **Interações entre negócios de impacto social e setor público no Brasil: Estudo de três casos**. 2018. 114f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

MATHIAS, A. L. T. C.; SOUZA, A. G. V. de; RIBEIRO, M. de M. S. C. When social enterprise ecosystem shapes national public policy: examining Brazil's national impact economy strategy. **International Journal of Public Sector Management**, [S. l.], [s. n.], 2023. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/0951-3558.htm . Acesso em: 14 jun. 2025.

MAZZUCATO, M. **Missão economia:** Um guia inovador para mudar o capitalismo. Ebook Kindle. Portfolio Penguin, 2018.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social:** Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MITCHAM, C. The concept of sustainable development: its origins and ambivalence. **Technology in Society**, [S.l.], v. 17, n. 3, p. 311–326, 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1016/0160-791X(95)00008-F. Acesso em: 12 maio 2025.

MOSTAFA, M. M. A knowledge domain visualization review of thirty years of halal food research: Themes, trends and knowledge structure. **Trends in Food Science and Technology**, [s. l.], v. 99, p. 660–677, 2020.

NEUTZLING, D. M.; MASCENA, K. M. C. de. Engajamento de stakeholders em negócios sociais: evidências de um ecossistema. *In*: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD, 47., 2023, São Paulo. **Anais [...].** São Paulo: ANPAD, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.21714/2177-2576EnANPAD2023. Acesso em: 12 maio 2025.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: Universidade Federal de Goiás, 2011. 72 p. Manual (Pós-Graduação) – Universidade Federal de Goiás, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

PEREIRA, A. K.; MERTENS, F.; ABERS, R. A construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, e20200080, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.3.285. Acesso em: 23 out. 2025.

PETERS, B. G. Public Policy Studies: Academic Roots and Practical Significance. **JSTOR**, dez. 2020, p. 23-34. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.31430/almuntaqa.3.2.0023. Acesso em: 08 de mar. de 2025.

PIPE.SOCIAL; QUINTESSA. **Base de Impacto**. [S.l.], 2025. Disponível em:

https://pipe.social/startup/busca. Acesso em: 18 maio 2025.

PRAHALAD, C. K.; HAMMOND, A. **Harvard Business Review**. Disponível em: https://hbr.org/2002/09/serving-the-worlds-poor-profitably. Acesso em: 08 mar. 2025.

RAHDARI, A.; SEPASI, S.; MORADI, M. Achieving sustainability through Schumpeterian social entrepreneurship: The role of social enterprises**. Journal of Cleaner Production,** [*s. l.*], v. 137, p. 347–360, 2016.

REFICCO, E.; VERNIS, A. Engaging organizational ecosystems in inclusive business. *In*: MÁRQUEZ, P.; REFICCO, E.; BERGER, G. (org.). **Socially inclusive business**: engaging the poor through market initiatives in Iberoamerica. Illustrated ed. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2010. p. 111-152. ISBN 978-0-674-05336-6.

RICHARDSON, R. *et al*. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1981.

BUCIO-MENDOZA, S.; SOLIS-NAVARRETE, J. A. Institutionalising social innovation in the Global South: Lessons learned. **Heliyon**, 10(20), e39556, 2024. DOI: https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e39556

SCHWAB FOUNDATION FOR SOCIAL ENTREPRENEURSHIP; WORLD

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SHARMA, H. Optimizing government outsourcing: a performance management framework for enhancing public service delivery. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 45, p. 146–177, 2025. DOI: https://doi.org/10.1017/S0143814X24000205. Acesso em: 23 out. 2025.

SILVA JUNIOR, L. A.; LEÃO, M. B. C. O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 24, n. 3, p. 715-728, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1516-731320180030014. Acesso em: 01 nov. 2025.

SILVA JUNIOR, L. A.; LEÃO, M. B. C. O software Atlas.ti como recurso para a análise de

conteúdo: analisando a robótica no ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 24, n. 3, p. 715–728, 2018.

SILVA, C. S.; IIZUKA, E. S. Mapeamento de negócios sociais e organizações congêneres no Brasil. **Revista de Ciências da Admistração**, v. 1, n. 3, p. 123-137, 2019.

SILVA, N. C. F. da; MENDONÇA, P. M. E. de. Negócios de impacto social e a interação com o setor público: a experiência do Projeto Composta São Paulo**. RIGS – Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 59–84, maio/ago. 2019. Disponível em: http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v8i2.26397. Acesso em: 12 maio 2025.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos**.** Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396–1416, jul./dez. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559. Acesso em: 12 maio 2025.

SUGAHARA, C. R.; MASSAIOLI, M. A.; FERREIRA, D. H. L. Social business and sustainability. **HOLOS,** v. 6, p. 1-20, 2022.

YOUNG, D. R. **A unified theory of social enterprise**. Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2007. (Working Paper, 07-01).

YUNUS, M.; JOLIS, A. **O banqueiro dos pobres**. Editora Ática, 2000.

APÊNDICES

APÊNDICE A: convite de participação das entrevistas para os especialistas

Assunto: Convite para entrevista – Pesquisa sobre parcerias entre empresas sociais e governo

Prezado(a) [Nome do Contato],

Meu nome é Thaís Martins Domingues, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC- Campinas). Estou conduzindo uma pesquisa intitulada "Parcerias entre Empresas Sociais e Governo: O papel das políticas públicas no Brasil", e gostaria de convidá- lo(a) enquanto especialista para participar de uma entrevista sobre o tema.

A participação consiste em uma conversa de aproximadamente 1 hora via TEAMS em data e horário a ser combinada. Os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos, garantindo o anonimato e a confidencialidade das informações fornecidas.

Caso concorde em participar, peço a gentileza de responder a este e-mail confirmando sua autorização.

Agradeço antecipadamente pela atenção e fico à disposição para esclarecer quaisquer dúvidas.

Atenciosamente,

Thaís Martins Domingues

Mestranda em Sustentabilidade – PUC-Campinas

APÊNDICE B: Roteiros de entrevista

Instrumento 1

Grupo A: Especialistas de negócios

Você já identificou a atuação do governo de qualquer esfera em promover negócios sociais no Brasil utilizando algum destes instrumentos de políticas públicas?

I. Política e regulamentação: isenção de impostos, certificações, contratação de serviços/ compras públicas, reconhecimento jurídico, promoção de diálogo no ecossistema;

II. Desenvolvimento de capacidades e capital humano: programas de treinamento e desenvolvimento profissional, mentorias com capital semente, treinamento para servidores públicos;

III. Informação e redes: monitoramento de dados e informações, novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras, engajamento e participação social (como é o caso da ENIMPACTO e SIMPACTO) e políticas de ciência e tecnologia, campanhas de premiação, incubadoras e aceleradoras.

IV. Soluções financeiras: empréstimos, financiamentos, bolsas, descontos para o público-alvo (subsídios), fundos, contrato de impacto social (CIS), mercado de capitais social (social stock exchange).

Os negócios que você conhece já possuiu, possui ou gostaria de ter o governo como parceiro? Qual dessas opções? Houve/ há repasse financeiro? O planejamento estratégico da empresa foi feito já considerando a busca por essa parceria?

Você pode descrever essa parceria? Qual foi o instrumento de parceria utilizado? Você pode citar as legislações que dão respaldo jurídico a parceria?

Para os casos de contratação de negócios sociais pelo governo: A empresa soma as suas soluções às iniciativas do governo já existentes? Ou a empresa oferece soluções numa área que o governo costumava prover serviços diretos e não o faz mais? Ou a empresa traz soluções que o setor público ainda não disponibiliza?

Qual a importância dessa (potencial) parceria com o governo? Ela é importante para a sustentabilidade financeira da empresa, faz parte da estratégia de diversificação financeira ou faz parte de uma estratégia de fortalecimento institucional e *advocacy?*

Você acredita que o arcabouço de instrumentos de políticas públicas para negócios

sociais do Brasil é satisfatório para prover soluções que respondam aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Identifique nas opções o que falta, se achar pertinente, aponte um instrumento específico que precisa ser adotado ou melhor implementado:

I. Política e regulamentação: isenção de impostos, certificações, contratação de serviços/ compras públicas, reconhecimento jurídico, promoção de diálogo no ecossistema;

II. Desenvolvimento de capacidades e capital humano: programas de treinamento e desenvolvimento profissional, mentorias com capital semente, treinamento para servidores públicos;

III. Informação e redes: monitoramento de dados e informações, novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras, engajamento e participação social (como é o caso da ENIMPACTO e SIMPACTO) e políticas de ciência e tecnologia, campanhas de premiação, incubadoras e aceleradoras.

IV. Soluções financeiras: empréstimos, financiamentos, bolsas, descontos para o público-alvo (subsídios), fundos, contrato de impacto social (CIS), mercado de capitais social (*social stock exchange*).

Houve algum projeto, programa ou iniciativa de governo que você tenha conhecimento que alguma empresa social contribuiu para estruturar? A empresa chegou a implementar junto ao governo a iniciativa? Por favor, cite o nome da iniciativa e qual a legislação que a ampara. Você pode contar mais sobre como ocorreu essa contribuição e o status atual?

A parceria com o governo foi resultado de relacionamento prévio dos fundadores e/ ou liderança da organização? Ou mesmo sem possuir relacionamentos prévios no governo a parceria foi identificada como um nicho de mercado e/ ou oportunidade a ser aproveitada para o crescimento da empresa?

Como é o relacionamento com o governo nessa parceria? Escolha de 1 a 10 qual o espectro que mais se aproxima, sendo 1, uma relação com diversos desafios que ainda não foram superados e 10 uma relação harmoniosa onde todas as expectativas estão bem alinhadas.

Identifique os maiores desafios na implementação de parcerias e as estratégias práticas adotadas nos casos de contratação de serviços dos negócios sociais:

I. Comunicação

II. Diferentes entendimentos sobre o problema

III. Diferentes entendimentos sobre a solução

VI. Barreiras culturais e conflitos de lógicas diferentes entre negócio social e governo

V. Alinhamento das lideranças

VI. Tempos e ritmos de execução diferentes

VII. Procedimentos burocráticos

VIII. Monitoramento

IX. Medição de impacto

X. Algum outro?

Você acredita que existem setores em que a parceria com o governo é mais relevante para o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Em ordem de relevância cite ao menos três.

Instrumento 2

Grupo B: Especialistas de organizações de apoio aos negócios sociais e organizações do terceiro setor

Quais destes instrumentos de políticas públicas para fomentar negócios sociais você identifica que estão sendo utilizados no Brasil? Por favor, identifique com o nome das iniciativas.

I. Política e regulamentação: isenção de impostos, certificações, contratação de serviços/ compras públicas, reconhecimento jurídico, promoção de diálogo no ecossistema;

II. Desenvolvimento de capacidades e capital humano: programas de treinamento e desenvolvimento profissional, mentorias com capital semente, treinamento para servidores públicos;

III. Informação e redes: monitoramento de dados e informações, novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras, engajamento e participação social (como é o caso da ENIMPACTO e SIMPACTO) e políticas de ciência e tecnologia, campanhas de premiação, incubadoras e aceleradoras.

IV. Soluções financeiras: empréstimos, financiamentos, bolsas, descontos para o público-alvo (subsídios), fundos, contrato de impacto social (CIS), mercado de capitais social (social stock exchange).

As empresas querem que o governo seja seu parceiro? Inclusive em parcerias que incluem repasse financeiro? As empresas fazem o planejamento estratégico já considerando como objetivo a busca dessa parceria?

Quais são os instrumentos de parceria utilizados? Você pode citar as legislações que dão respaldo jurídico à parceria?

O que é mais frequente nos casos de contratação de serviços dos negócios sociais: A empresa soma as suas soluções às iniciativas do governo já existentes? Ou a empresa oferece soluções numa área que o governo costumava prover serviços diretos e não o faz mais? Ou a empresa traz soluções que o setor público ainda não disponibiliza?

Qual a importância dessa (potencial) parceria dos negócios sociais com o governo? Ela é importante para a sustentabilidade financeira da empresa, faz parte da estratégia de diversificação financeira ou faz parte de uma estratégia de fortalecimento institucional e

advocacy?

Você acredita que o arcabouço de instrumentos de políticas públicas do Brasil para negócios sociais é satisfatório para prover soluções que respondam aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Identifique nas opções o que falta, se achar pertinente, aponte um instrumento específico que precisa ser adotado ou melhor implementado:

I. Política e regulamentação: isenção de impostos, certificações, contratação de serviços/ compras públicas, reconhecimento jurídico, promoção de diálogo no ecossistema;

II. Desenvolvimento de capacidades e capital humano: programas de treinamento e desenvolvimento profissional, mentorias com capital semente, treinamento para servidores públicos;

III. Informação e redes: monitoramento de dados e informações, novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras, engajamento e participação social (como é o caso da ENIMPACTO e SIMPACTO) e políticas de ciência e tecnologia, campanhas de premiação, incubadoras e aceleradoras.

IV. Soluções financeiras: empréstimos, financiamentos, bolsas, descontos para o público-alvo (subsídios), fundos, contrato de impacto social (CIS), mercado de capitais social (*social stock exchange*).

Houve algum projeto, programa ou iniciativa de governo que os negócios sociais já contribuíram para estruturar? Por favor, cite o nome da iniciativa e qual a legislação que a ampara. Você pode contar mais sobre como ocorreu essa com contribuição e o status atual?

As iniciativas de fomentar e/ou a parceria com os negócios sociais vieram como uma proposta da liderança da pasta ou como um desenvolvimento institucional/ técnico que a sua pasta já estava passando?

No geral, como é o relacionamento dos negócios sociais com o governo nessas parcerias? Escolha de 1 a 10 qual o espectro que mais se aproxima, sendo 1, uma relação com diversos desafios que ainda não foram superados e 10 uma relação harmoniosa onde todas as expectativas estão bem alinhadas.

Identifique os maiores desafios e as estratégias práticas de superação adotadas por sua pasta nos casos de contratação de serviços dos negócios sociais:

I. Comunicação

II. Diferentes entendimentos sobre o problema

III. Diferentes entendimentos sobre a solução

VI. Barreiras culturais e conflitos de lógicas diferentes entre negócio social e governo

V. Alinhamento das lideranças

VI. Tempos e ritmos de execução diferentes

VII. Procedimentos burocráticos

VIII. Monitoramento

IX. Medição de desempenho

X. Algum outro?

Você acredita que existem setores em que a parceria com o governo é mais relevante para o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Em ordem de relevância cite ao menos três.

Grupo C: Especialistas de Instituições do Setor Público

Quais destes instrumentos de políticas públicas para fomentar negócios sociais você identifica que estão sendo utilizados no Brasil? Por favor, identifique com o nome das iniciativas.

I. Política e regulamentação: isenção de impostos, certificações, contratação de serviços/ compras públicas, reconhecimento jurídico, promoção de diálogo no ecossistema;

II. Desenvolvimento de capacidades e capital humano: programas de treinamento e desenvolvimento profissional, mentorias com capital semente, treinamento para servidores públicos;

III. Informação e redes: monitoramento de dados e informações, novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras, engajamento e participação social (como é o caso da ENIMPACTO e SIMPACTO) e políticas de ciência e tecnologia, campanhas de premiação, incubadoras e aceleradoras.

IV. Soluções financeiras: empréstimos, financiamentos, bolsas, descontos para o público-alvo (subsídios), fundos, contrato de impacto social (CIS), mercado de capitais social (*social stock exchange*).

Quais destes instrumentos estão sendo utilizados na pasta a qual você atua para fomentar negócios sociais?

Existe algum negócio social atuando em parceria com sua pasta? Já existiu algum no passado? Quais são os instrumentos de parceria utilizados nesses casos? Você pode citar as legislações que dão respaldo jurídico à parceria?

O que é mais frequente nos casos de contratação de serviços dos negócios sociais: A empresa soma as suas soluções às iniciativas do governo já existentes? Ou a empresa oferece soluções numa área que o governo costumava prover serviços diretos e não o faz mais? Ou a empresa traz soluções que o setor público ainda não disponibiliza?

Qual a importância dessa (potencial) parceria dos negócios sociais com o governo? O que ela acrescenta ao governo?

Você acredita que o arcabouço de instrumentos de políticas públicas do Brasil para negócios sociais é satisfatório para prover soluções que respondam aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Identifique nas opções o que falta, se achar pertinente,

aponte um instrumento específico que precisa ser adotado ou melhor implementado:

I. Política e regulamentação: isenção de impostos, certificações, contratação de serviços/ compras públicas, reconhecimento jurídico, promoção de diálogo no ecossistema;

II. Desenvolvimento de capacidades e capital humano: programas de treinamento e desenvolvimento profissional, mentorias com capital semente, treinamento para servidores públicos;

III. Informação e redes: monitoramento de dados e informações, novas formas de parceria com contratações de soluções inovadoras, engajamento e participação social (como é o caso da ENIMPACTO e SIMPACTO) e políticas de ciência e tecnologia, campanhas de premiação, incubadoras e aceleradoras.

IV. Soluções financeiras: empréstimos, financiamentos, bolsas, descontos para o público-alvo (subsídios), fundos, contrato de impacto social (CIS), mercado de capitais social (*social stock exchange*).

Houve algum projeto, programa ou iniciativa da sua pasta que os negócios sociais já contribuíram para estruturar? Por favor, cite o nome da iniciativa e qual a legislação que a ampara. Você pode contar mais sobre como ocorreu essa com contribuição e o status atual?

As organizações de apoio aos negócios sociais e organizações do terceiro setor conseguem auxiliar os negócios sociais a fomentar parceria com os governos? Ou esta é uma questão que os próprios empreendedores precisam desbravar?

No geral, como é o relacionamento dos negócios sociais com o governo nessas parcerias? Escolha de 1 a 10 qual o espectro que mais se aproxima, sendo 1, uma relação com diversos desafios que ainda não foram superados e 10 uma relação harmoniosa onde todas as expectativas estão bem alinhadas.

Identifique os maiores desafios e as estratégias práticas de superação adotadas pela sua pasta na contratação de serviços dos negócios sociais:

I. Comunicação

II. Diferentes entendimentos sobre o problema

III. Diferentes entendimentos sobre a solução

VI. Barreiras culturais e conflitos de lógicas diferentes entre negócio social e

governo

V. Alinhamento das lideranças

VI. Tempos e ritmos de execução diferentes

VII. Procedimentos burocráticos

VIII. Monitoramento

IX. Medição de desempenho

X. Algum outro?

Você acredita que existem setores em que a parceria com o governo é mais relevante para o atingimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? Em ordem de relevância cite ao menos três.

APÊNDICE C: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e Parecer Consubstanciado do CEP Nº 7.577.090

Prezados participantes,

Eu, Thaís Martins Domingues, aluna do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da PUC-Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Cibele Roberta Sugahara e do Prof. Dr. Diego de Melo Conti, venho através desse convidá-lo (a) a participar da pesquisa oriunda da dissertação de mestrado intitulada “EMPRESAS SOCIAIS: CAMINHOS DE PARCERIAS COM O GOVERNO”, em desenvolvimento por mim com a orientação dos referidos professores.

Trata-se de uma pesquisa de mestrado que tem como objetivo principal analisar o papel das políticas públicas brasileiras na viabilização de parcerias entre negócios sociais e governos locais, identificando as principais iniciativas estabelecidas nos últimos anos no Brasil, as melhores práticas adotadas pelos diferentes atores envolvidos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contemplados nessas articulações, a fim de contribuir para o fortalecimento dos negócios sociais e para a promoção da inovação social no setor público.

As entrevistas serão realizadas de forma remota utilizando a Plataforma TEAMS em data e horário definidos em comum acordo com o entrevistado. As entrevistas serão gravadas e terão duração aproximada de 1 hora.

Serão realizadas 10 entrevistas e o questionário será aplicado aos mesmos participantes das entrevistas, sendo: Especialistas que já estiveram envolvidos ou atuam como intermediários como fomentadores em projetos e/ou prestação de serviços que envolvam o campo de negócios sociais seja no setor privado, no governo ou no terceiro setor.

A entrevista será gravada e transcrita. A gravação envolverá voz e imagem. Visando assegurar a confidencialidade dos dados produzidos o nome, a voz e imagem ou qualquer outro dado pessoal dos participantes não serão divulgados em nenhuma hipótese.

Em havendo algum imprevisto de ambas as partes que impeça a realização da entrevista na data agendada, será marcada outra data para a realização da mesma. A sua participação na entrevista é voluntária, sem ônus, não gerando qualquer vínculo ou

compensação financeira.

Todo o material ficará aos cuidados da pesquisadora responsável por cinco anos, que utilizará as informações na dissertação de mestrado, e que se compromete a manter sob sigilo os nomes dos entrevistados e das empresas. Após este período o material será destruído. As informações coletadas serão utilizadas para a realização do presente estudo e em possíveis publicações científicas sem que seja citado diretamente o nome da empresa ou do entrevistado.

O custo para a realização das entrevistas é inteiramente de responsabilidade da pesquisadora.

A presente pesquisa apresenta risco mínimo ao participante, porém se o participante se sentir constrangido em relação a algumas perguntas da entrevista ou cansado poderá suspender e/ou interromper sua participação quando desejar, sem necessidade de qualquer explicação, e isso não lhe trará prejuízos de qualquer ordem. Quanto à segurança das informações coletadas, o pesquisador seguirá todos os protocolos que garantem a confidencialidade e o sigilo das gravações. Por exemplo, todas as gravações assim que terminadas serão salvas em um disco rígido sem conexão à internet, no caso de entrevistas remotas serão deletadas da plataforma Teams.

O instrumento de avaliação utilizado segue as normas éticas e oferece desconfortos mínimos aos participantes, como por exemplo, experimentar sensação de cansaço durante a entrevista.

Os benefícios da pesquisa envolvem a geração de conhecimentos científicos sobre a gestão de negócios para a captação de recursos e fundos de investimentos no âmbito dos negócios de impacto.

O pesquisador se compromete em compartilhar os resultados da pesquisa com os participantes, uma vez defendida a dissertação do mestrado.

Para quaisquer dúvidas que surgir durante a realização da pesquisa ou mesmo depois do seu encerramento, é possível entrar em contato para esclarecê-las com Thaís Martins Domingues, pesquisadora responsável pela pesquisa, no telefone: (11) 99269-2608 e/ou e-mail: thais.md1@puccampinas.edu.br

Este termo foi avaliado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, que pode ser consultado, quanto a qualquer dúvida de caráter ético, no endereço: Rua Professor Doutor Euryclides de Jesus Zerbini, 1.516 –

Parque Rural Fazenda Santa Cândida – CEP 13087-571 – Campinas – SP, ou ainda pelo telefone: (19) 3343-6777 ou e-mail: comitedeetica@puc-campinas.edu.br no seguinte horário de funcionamento: Segunda a sexta-feira, das 8h às 12h e das 13h às 17h.

Eu,

_____, RG nº _____ declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito. Recebi uma via original deste Termo e estou ciente que outra ficará em posse do pesquisador. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações ou retirar meu consentimento.

_____, _____de _____de 20____.

Assinatura do pesquisador	Assinatura do participante

PONTIFICIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS - PUC/ CAMPINAS

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Empresas sociais: Caminhos de parcerias com o governo
Pesquisador: THAIS MARTINS DOMINGUES
Área Temática:
Versão: 2
CAAE: 87918225.9.0000.5481
Instituição Proponente: Pontificia Universidade Católica de Campinas - PUC/ CAMPINAS
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 7.577.090

Apresentação do Projeto:
Essa pesquisa investiga as políticas públicas que podem fomentar parcerias entre negócios sociais e governos locais no Brasil, a fim de enfrentar os desafios da agenda de desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória, baseada em entrevistas semiestruturadas com negócios sociais e representantes governamentais. A pesquisa identificará as políticas públicas existentes e as que surgiram nos últimos anos que viabilizam tais parcerias, identificará melhores práticas para tornar as parcerias uma realidade, além de relacionar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável abordados por essas iniciativas. Os resultados podem ser utilizados tanto para fortalecer a identidade organizacional dos negócios sociais, definir estratégias para promoção de parcerias com governos locais, quanto para inspirar iniciativas governamentais que promovam inovação social em prol do alcance dos ODS.

Objetivo da Pesquisa:
Objetivo Geral: analisar o papel das políticas públicas brasileiras na viabilização de parcerias entre negócios sociais e governos locais, identificando as principais iniciativas estabelecidas nos últimos anos no Brasil, as melhores práticas adotadas pelos diferentes atores envolvidos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)contemplados nessas articulações, a fim de contribuir para o fortalecimento dos negócios sociais e para a promoção da inovação social no setor público.

Objetivos Específicos: identificar as políticas públicas existentes no Brasil que viabilizam parcerias entre negócios sociais e governos locais, focadas nesses empreendimentos, capazes de fomentar parcerias; identificar as melhores práticas adotadas tanto pelo governo e empresas quanto por Organizações da Sociedade Civil; analisar como os instrumentos de políticas públicas orientados aos negócios sociais se relacionam com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A presente pesquisa apresenta risco mínimo ao participante, porém se o participante sentir-se constrangido em relação a algumas perguntas da entrevista ou cansado poderá suspender e/ou interromper sua participação quando desejar, sem necessidade de qualquer explicação, e isso não lhe trará prejuízos de qualquer ordem. Quanto à segurança das informações coletadas, o pesquisador seguirá todos os protocolos que garantem a confidencialidade e o sigilo das gravações. Por exemplo, todas as gravações assim que terminadas serão salvas em um disco rígido sem conexão à internet. Essas informações serão guardadas de forma sigilosa e confidencial por, no máximo 5 anos após a conclusão da pesquisa, sendo depois descartadas. O instrumento de avaliação utilizado segue as normas éticas e oferece desconfortos mínimos aos participantes, como por exemplo, experimentar sensação de cansaço durante a entrevista.

Os benefícios da pesquisa envolvem a geração de conhecimentos científicos sobre a identificação de políticas públicas voltadas para fomentar o campo de empresas sociais, assim como identificação de boas práticas dentro das empresas que possam fomentar a colaboração com a iniciativa pública. A pesquisa tem o objetivo de trazer evidências sobre o que já tem sido adotado como prática que têm resultado no aumento da colaboração entre negócios sociais e governo. O desafio do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelos governos podem ser endereçados pelo aumento de colaboração com as empresas sociais, dessa forma o benefício do aumento dessa colaboração é a promoção do desenvolvimento sustentável. Ademais, o presente trabalho procura minimizar a escassez de estudos acadêmicos internacionais e nacionais sobre o tema, ajudando o campo acadêmico de empresas sociais e políticas públicas superar esse "gap" para responder outras questões que ainda carecem de pesquisa.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Trata-se de pesquisa que pretende entrevistar especialistas do campo de negócios sociais que

possuam conhecimento prático em atividades empreendedoras, na atuação do terceiro setor, em organizações de apoio a negócios sociais e na atuação da gestão pública com o objetivo precípuo de analisar o papel das políticas públicas brasileiras na viabilização de parcerias entre negócios sociais e governos locais.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:
Os documentos apresentados estão de acordo com as resoluções do CNS, especialmente as de números 510/16 e 466/12.

Recomendações:
Não há.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:
No parecer anterior, identificou-se a existência de pendências relativas à falta, "no DEMONSTRATIVO DA EXISTÊNCIA DE INFRAESTRUTURA NECESSÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA, bem como no TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO, informações sobre a definição do local para realização de entrevistas presenciais e sobre os riscos referentes ao deslocamento para a sua realização". Nesta nova versão, a pesquisadora excluiu a possibilidade de realização de entrevistas presenciais e esclareceu que todas ocorrerão na modalidade on-line. Ademais, alterou o Demonstrativo da Existência de Infraestrutura Necessária para o Desenvolvimento da Pesquisa, suprimindo a menção à possibilidade de entrevistas presenciais. Esclareceu, também, que não alterou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, uma vez que o referido documento mencionava apesar a realização das entrevistas na modalidade on-line. Portanto, após verificação, identificou-se que a pesquisadora atendeu às pendências identificadas pelo CEP.

PARECER FINAL DO CEP: Considerando que a pesquisadora atendeu adequadamente todas as pendências apontadas anteriormente pelo CEP, o projeto está aprovado.

Considerações Finais a critério do CEP:
Dessa forma, e considerando a Resolução CNS nº. 466/12, Resolução CNS nº 510/16, Norma Operacional 001/13 e outras Resoluções vigentes, e, ainda que a documentação apresentada atende ao solicitado, emitiu-se o parecer para o presente projeto: Aprovado. Conforme a Resolução CNS nº. 466/12, Resolução CNS nº 510/16, Norma Operacional 001/13 e outras Resoluções vigentes, é atribuição do CEP ¿acompanhar o desenvolvimento dos projetos, por meio de relatórios semestrais dos pesquisadores e de outras estratégias de monitoramento, de

acordo com o risco inerente à pesquisa¿. Por isso o/a pesquisador/a responsável deverá encaminhar para o CEP PUC-Campinas os Relatórios Parciais a cada seis meses e o Relatório Final de seu projeto, até 30 dias após o seu término.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2519117.pdf	14/05/2025 23:04:50		Aceito
Outros	Esclarecimento_assinadoThais.pdf	14/05/2025 23:02:17	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	DEMONSTRATIVO_DA_EXISTENCIA_DE_INFRAESTRUTURA_NECESSARIA_PARA_O_DESENVOLVIMENTO_DA_PESQUISA.pdf	14/05/2025 23:01:19	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Outros	Roteiro_de_Entrevista_Thais_Domingues.docx	12/04/2025 14:21:21	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_CONSENTIMENTO_PARA_TRATAMENTO_DE_DADOS_PESSOAIS.docx	12/04/2025 14:20:34	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_AUTORIZACAO_DE_USO_DE_IMAGEM_E_VOZ.docx	12/04/2025 14:19:35	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Outros	Profa_Cibele_DECLARACAO_DE_RESPONSABILIDADE_COMPROMISSO_E_CONFIDENCIALIDADE_orientadora.pdf	12/04/2025 14:18:37	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Outros	Prof_Diego_DECLARACAO_DE_RESPONSABILIDADE_COMPROMISSO_E_CONFIDENCIALIDADE_coorientador_assinado.pdf	12/04/2025 14:17:14	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Declaração de Pesquisadores	DECLARACAO_DE_RESPONSABILIDADE_COMPROMISSO_E_CONFIDENCIALIDADE_pesquisador.pdf	12/04/2025 14:15:51	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Thais.docx	12/04/2025 14:14:47	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_pesquisa_CEP_Thais.docx	12/04/2025 14:14:19	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Cronograma	Cronograma_atualizado_10_de_Mar	12/04/2025	THAIS MARTINS	Aceito

Cronograma	co_de_2025_assinado.pdf	14:13:33	DOMINGUES	Aceito
Orçamento	DECLARACAO_DE_CUSTOS_E_RECURSOS_assinado.pdf	12/04/2025 14:09:59	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito
Folha de Rosto	Thais_Martins_Domingues_Cibele_Folha_de_rosto_assinada.pdf	12/04/2025 14:08:38	THAIS MARTINS DOMINGUES	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

CAMPINAS, 19 de Maio de 2025

Assinado por:
GIOVANNA ROSA DEGASPERI
(Coordenador(a))