

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**THAIS CARDIM DA SILVA**

**O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL: ANÁLISE SOBRE AS (DES)VANTAGENS  
PARA O ESTADO NA EXECUÇÃO DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**São Paulo**

**2021**

**THAIS CARDIM DA SILVA**

**O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL: ANÁLISE SOBRE AS (DES)VANTAGENS  
PARA O ESTADO NA EXECUÇÃO DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

**ORIENTADOR: PROF. DR. RODRIGO OLIVEIRA SALGADO**

**SÃO PAULO**

**2021**

THAIS CARDIM DA SILVA

**O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL: ANÁLISE SOBRE AS  
(DES)VANTAGENS PARA O ESTADO NA EXECUÇÃO DE SUAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar  
apresentado como requisito para  
obtenção do título de Bacharel no Curso  
de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie

Aprovada em: \_\_\_\_\_

COMISSÃO EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rodrigo Oliveira Salgado

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Soares

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>: Dra. Irene Patricia Nohara

À minha força de vontade, possibilitada por Deus, pelo Universo, por minha criação, meu amor, professores e amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço aos meus queridos pais – Denilson e Eulália - pelo incentivo, apoio e carinho durante todo o processo de escrita e, principalmente, ao longo dos cinco anos da Faculdade de Direito.

À minha amada irmã Larissa, pelas conversas, cafés e companheirismo na vida.

Ao meu namorado, Lucas, revisor oficial e ouvido atento.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Oliveira Salgado por ter acolhido o meu trabalho e pelas inúmeras oportunidades de aprendizado que tive em suas aulas e em seu grupo de estudos – Direito político e econômico - do qual fiz parte. Seus ensinamentos puderam me preparar para os questionamentos formulados nessa pesquisa.

Da mesma forma, ao meu primeiro orientador, Prof. Gilberto Bercovici, por aceitar minha proposta e me auxiliar nos primeiros passos.

Aos meus caros amigos e amigas da faculdade e da vida pelas trocas, conversas e reflexões.

## RESUMO

A presente monografia oferece uma análise sobre o Contrato de Impacto Social (CIS), dispositivo de contratação entre o Estado e a iniciativa privada, com a presença opcional do terceiro setor, como uma ferramenta inovadora ao propor a transferência do risco de insucesso da ação aos investidores privados. A partir da análise de literatura nacional e estrangeira, busca-se verificar quais são os principais pontos de atenção e possíveis vantagens para o Estado na escolha desse modelo de contratação para execução de suas políticas públicas. Por se tratar de novo instrumento, a análise perpassa as modelagens jurídicas possíveis abordadas na literatura e a transformação do papel do Estado e da iniciativa privada na concepção desse tipo de dispositivo tão complexo.

**Palavras chaves:** Administração Pública; Contrato Impacto Social; Negócio Sociais; Investimentos; Modelagens Jurídicas.

## **ABSTRACT**

This paper presents an analysis on the Social Impact Bond (SIB), a new contracting model between the State and the private sector, with the optional presence of the third sector, as an innovative way in proposing the transfer of the risk of failure in implementing policies to private investors. From the perspective of national and foreign literature, we seek to verify the advantages and disadvantages for the State in choosing this contracting model, going through the possible legal models and the transformation of the role of the State and the private initiative in the conception of such a complex contracting model.

**Key words:** Public Administration; Social Impact Bonds; Social Business; Investments; Legal Modeling.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**CIS-** Contrato de Impacto Social

**COSA** - *Prime Minister's Council on Social Actions*

**FTFS** – Força Tarefa Finanças Sociais

**PFS-** *pay for success*

**RCT** – *Randomized Controlled Trial*

**RDC** - Regime Diferenciado de Contratação

**SIB** – *Social Impact Bond*



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1 – O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL</b> .....	13
<b>1.2 Atores envolvidos</b> .....	18
1.2.1 Estado .....	18
1.2.2 Investidor privado.....	21
1.2.3 Intermediário ou provedor .....	25
1.2.4 Avaliador .....	26
1.2.5 Prestador de serviço.....	28
1.2.6 Outros atores.....	29
<b>1.3 A estrutura do Contrato de Impacto Social</b> .....	29
<b>CAPÍTULO 2 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONTRATANTE</b> ....	31
<b>2.1 Desenvolvimento do cenário de contratação para a execução dos serviços públicos.</b> .....	31
<b>2.2 Qual o objeto do impacto social almejado pelo Contrato de Impacto Social: serviços ou políticas públicas?</b> .....	36
<b>2.3 Formas de contratação do Estado e possíveis modelagens jurídicas para o CIS.</b> .....	42
2.3.1 – Modelagem a partir da Lei nº8.666/1993.....	44
2.3.2 – Modelagem a partir do RDC .....	47
2.3.3 – Modelagem a partir da Lei nº11.079/2004.....	50
2.3.4 – Outras modelagens possíveis .....	52
<b>CAPÍTULO 3 - O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL COMO MEIO DE SOLUÇÃO: ANÁLISE</b> .....	55
<b>3.1 – Pontos de atenção</b> .....	55
3.1.1 – Alinhamento de interesses.....	55
3.1.2 – A avaliação sobre o impacto social .....	65
3.1.2 – Políticas públicas: o agente privado como prestador positivo .....	67
<b>3.2 As vantagens para a Administração Pública</b> .....	74
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	82
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	85

## INTRODUÇÃO

Perseguir o desígnio do bem-estar social é um dos objetivos do Estado Democrático de Direito. Boa educação, saúde, infraestrutura, moradia e trabalho não são meros desejos dos cidadãos. São, antes de tudo, direitos fundamentais preceituados na Constituição Federal pátria. O Estado, ciente de seu dever prestacional, organiza, por meio da consecução de políticas públicas, a oferta de tão valiosos bens à sociedade que o integra. No entanto, é inegável a realidade na qual os serviços públicos e a própria organização dos governos são insuficientes para atender as demandas sociais. Problemas vinculados ao orçamento, à burocracia, aos interesses políticos diversos, à corrupção, à falta de planejamento, figuram nas notícias diárias e suscitam um sentimento de abandono para aqueles que dependem do Estado. Por outro lado, o Estado não é inerte e busca, das mais variadas formas, a solução dessas dificuldades por meio da inovação, novos arranjos políticos e, também, com parcerias com a iniciativa privada.

Na outra ponta, a iniciativa privada, outrora perseguidora do lucro, movimenta-se no sentido de perseguir outros objetivos, como o ganho social. A possibilidade de colaborar para o bem-estar da sociedade e gerar um ambiente de negócios sociais já agita muitas empresas e investidores.

É a partir desse panorama que surge o Contrato de Impacto Social, dispositivo de contratação entre o Estado e a iniciativa privada, com a presença opcional do terceiro setor, como uma ferramenta inovadora ao propor a transferência do risco de insucesso da execução de políticas públicas aos investidores privados. Com o objetivo de alcançar ganhos sociais mensuráveis, o dispositivo constrói um vínculo jurídico complexo, tocando os mais variados ramos do Direito.

O Estado, por meio da Administração Pública, direciona suas atividades para a concretização de finalidades públicas. Nessa finalidade, as funções da Administração são legalmente instituídas para fixar marcos de ação, sendo necessário, em um primeiro momento, delimitar, bem como limitar, a forma como essas funções devem ser exercidas e, posteriormente, garantir a concretização de direitos. Nesse sentido, o Estado atua em seu papel de planejador das políticas de desenvolvimento, bem como principal ator no processo complexo de formação das políticas públicas. Para tanto, a decisões da

Administração devem ser adotadas em clara obediência ao Direito, ressaltando sua institucionalização, isonomia e razoabilidade.

Uma das decisões que podem ser tomadas pela Administração Pública é a escolha da utilização do Contrato de Impacto Social na execução de suas políticas públicas. Compreendemos que um dos principais objetivos da formulação de políticas públicas é a concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado. No entanto, nesse contrato, o prestador efetivo passa a ser a iniciativa privada, uma vez que apresenta o projeto de execução e arca com os riscos da empreitada. O Estado, neste contexto, atua como o planejador e fiscal em seu papel gerencial, pois, somete após o alcance dos resultados pré-determinados e atingido o desempenho estipulado, passaria a pagar à entidade contratada.

No entanto, não existe no Brasil, até o momento, um marco legal que defina ou regulamente essa contratação. Além disso, a produção acadêmica nacional a respeito do tema é incipiente apesar de ser uma temática de grande interesse internacional. Sendo assim, trata-se de um objeto relevante para a pesquisa, porque espera-se contribuir com a organização e disseminação de informações críticas sobre o assunto, além de servir como aparato que possa, dentro de sua limitação, auxiliar na identificação de possíveis problemas e - por que não? -, soluções para os próximos trabalhos acadêmicos.

Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa é analisar as vantagens dessa contratação para o Estado brasileiro e se ela está em consonância com nosso ordenamento jurídico, avaliando as possíveis modelagens, com os objetivos de desenvolvimento nacional e melhoria do bem-estar social, trazendo à tona as principais críticas a esse modelo de contratação.

Para a obtenção dos resultados, utilizamos a pesquisa bibliográfica e exploratória, abrangendo obras sobre o Estado brasileiro, referências internacionais sobre o Contrato de Impacto Social, relatórios de experiência de desempenhos de organizações internacionais e privadas, legislação e doutrina, bem como os relatos e notícias sobre a experiência brasileira com parcerias público-privadas e com entidades do terceiro setor.

Como método, escolhemos o dialético jurídico, abrangendo o fenômeno, fatos e a teoria sobre o tema, de forma simultânea, no intuito de encontrar elementos de análise a partir desse confronto de fontes.

Desse modo, a organização da pesquisa busca responder: (1) Possíveis enquadramentos jurídicos do CIS nas categorias tradicionais do Direito Administrativo e modelos de contratação; (2) Qual a atratividade para o Estado nesta categoria de contratação? (3) Tal modelo de contratação está de acordo com o objetivo de desenvolvimento do Estado brasileiro? (4) Quais possíveis vantagens para a execução de uma política pública de prestação privada?

Como hipóteses de trabalho, elencamos:

- O ordenamento brasileiro já comporta as regras jurídicas necessárias para a implementação do contrato.
- A complexidade jurídica inibe esse modelo de contratação. Se inibe, a existência de um marco legal poderia auxiliar na ampliação dessa modalidade de contratação?
- O contrato de impacto social, apesar de inovador, concretiza a ineficiência do Estados na execução de suas políticas públicas ao delegar o risco à iniciativa privada. Se sim, quais as vantagens desta contratação para o Estado?

Conforme antes apontado, a produção literária brasileira é por ora escassa, principalmente devido ao fato de não existir, até o momento, Contratos de Impacto Social em andamento. Nesse sentido, é abundante, neste trabalho, referência às obras estrangeiras e optou-se por não traduzir as citações presentes para não modificar sua mensagem original. Priorizou-se também a análise de conteúdo, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, para reinterpretar as mensagens de acordo com a realidade nacional.

Assim sendo, o primeiro capítulo é dedicado à apresentação do objeto de estudo – o Contrato de Impacto Social – delimitando sua concepção, definição, estrutura e atores envolvidos, além de discriminar a experiência internacional e brasileira.

Em seguida, o segundo capítulo voltou-se a compreender o papel do Estado nesse dispositivo por meio da descrição da transformação histórica do Estado brasileiro e as mudanças engendradas na Administração Pública para chegarmos ao momento no qual a possibilidade de contratação deste modelo surge. Além disso, evidenciou-se o processo de formulação de políticas públicas, delimitando sua definição e possíveis desafios. Na segunda parte do segundo capítulo, dedicou-se atenção especial ao enquadramento jurídico do dispositivo.

Por fim, o terceiro capítulo foi consagrado para a análise do instrumento do Contrato de Impacto Social na realidade brasileira, principalmente na tentativa de compreender se as vantagens promovidas por seus proponentes são condizentes com os interesses do Estado e quais são os pontos de atenção destacados nesse processo.

## **CAPÍTULO 1 – O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL**

### **1.1 Origem e definição**

A resolução dos problemas da sociedade, notadamente aqueles que tocam as necessidades mais urgentes do ser humano - como moradia, alimentação, saúde e educação -, foi sempre pautada como uma das principais missões do Estado. Sociedade e Estado, em que pese suas acepções próprias das ciências humanas, são figuras empregadas ora indistintamente, ora em nítida diferença. Bobbio (*apud* Bonavides 2008) vê a sociedade como “um conjunto de relações humanas intersubjetivas, anteriores, exteriores e contrárias ao Estado ou sujeitas a este”. Já Bonavides (2008, p.32) percorre as definições históricas e acadêmicas para o termo, classificando-o por suas noções perante o âmbito jurídico, econômico e enfim, sociológico. Nesta perspectiva, escolhemos tratar a sociedade no seu aspecto mais amplo e genérico, sem definição vinculada à sua mecanicidade ou organicidade, ou seja, sendo o conjunto complexo de relações entre os indivíduos humanos.

O Estado, por sua vez, é figura de particular interesse para esta análise, pois materializa um dos agentes envolvidos no objetivo de estudo – o Contrato de Impacto Social. Por hora, consideraremos o Estado conforme a concepção indicada por Dallari (2003, p. 118), sendo a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um

povo situado em determinado território". Sendo assim, podemos considerar que o Estado personifica o acordo de vontades dos indivíduos e atua, em uma sociedade democrática, por meio da Administração Pública. A figura da administração pública é definida, a partir de Meirelles (1998, p. 84) como “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”.

Neste aspecto, compreendemos que um dos pontos de encontro entre sociedade, Estado e administração pública é objetivo de promover o bem-comum, exemplificado como ato, a busca por soluções aos principais problemas sociais. No Brasil, tal objetivo é indicado como um dos Princípios Fundamentais da República Federativa (CF, art. 3º, inciso V).

A iniciativa da criação de um novo mecanismo de contratação entre poder público e privado, com o intuito de atingir bem-comum e resolver problemas social se insere em um debate mais amplo, a nível mundial, acerca de mecanismos de inovação para fins sociais.

De acordo com levantamento feito por pesquisadores da Universidade de Stanford (2008)<sup>1</sup>, em um período de vinte anos, o número de publicações com a temática marcada pelo social, principalmente tendo como ator o setor privado, multiplicou-se exponencialmente. Extrapolando a academia, os pesquisadores constataram que as empresas assumiram um papel na causa social, com a criação de valores como (a) responsabilidade social corporativa; (b) cidadania corporativa e (c) negócios sociais. Além desses, também podemos encontrar termos como empreendedorismo social. Todos esses termos fazem parte do escopo da inovação social. Para Phills, Deiglmeier & Miller (2008, p.36) a inovação social define-se como “a novel solution to a social problem that is more effective, efficient, sustainable, or just than existing solutions and for which the value created accrues primarily to society as a whole rather than private individuals”.

Inserido neste debate mais amplo, o *Social Impact Bond*, doravante SIB, tomou forma em 2007 no Reino Unido por meio de um estudo promovido por um grupo

---

<sup>1</sup> JAMES, A. Phills; DEIGLMEIER, Kriss; MILLER, Dale T. Rediscovering Social Innovation. Vol. 6, Issue 4. Stanford Social Innovation Review, 2008. Disponível em: < <https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/publications/rediscovering-social-innovation> > Acesso em dezembro de 2020

independente, financiado pelo poder público, chamado *Prime Minister's Council on Social Actions* (CoSA). O Conselho reuniu pesquisadores de setores diferentes com o objetivo de criar iniciativas para catalisar e desenvolver ações sociais<sup>2</sup>. Entre as iniciativas, a proposta do SIB foi um dos destaques.

Entretanto, somente em 2010 ocorreu a criação do primeiro SIB, também no Reino Unido, com o apoio da *Social Finance*. A *Social Finance*<sup>3</sup> é uma organização sem fins lucrativos que almeja parcerias com governos, provedores de serviços, voluntariado e a comunidade financeira. O intuito da instituição era propor uma solução mais célere aos problemas sociais das comunidades locais, principalmente aqueles nos quais havia defasagem de serviços públicos<sup>4</sup>. Sendo assim, almejando uma parceria público-privada, a instituição organizou um modelo de financiamento para possíveis intervenções sociais. A principal distinção deste modelo, dito inovador, é a transferência do risco de insucesso para os investidores privados, sendo baseado em um contrato por desempenho.

Outros modelos de contratação por desempenho já vinham ganhando espaço nas relações público-privado. Um dos principais expoentes eram os contratos chamados genericamente de *pay-for-success* (PFS), nos quais o pagamento era estabelecido a partir de determinação de indicadores sociais estabelecidos por um método rigoroso de avaliação. (SCHIEFLER e ADIB, 2016, p. 74). Porém, nesse modelo, não havia a transferência integral do risco para o agente privado, sendo que o pagamento poderia ser parcial de acordo com o serviço prestado.

A primeira experiência de SIB se consolidou na cidade de Peterborough, Reino Unido. O objetivo da ação proposta pelo SIB era a redução dos índices de reincidência criminal no presídio de Peterborough<sup>5</sup>. O contrato teve duração de sete anos e foram investidos 5 milhões de libras pelo governo do Reino Unido. Considerando a premissa do contrato, a informação de que a prestação foi paga infere o êxito no objetivo de reduzir os índices de reincidência criminal. De acordo com as avaliações realizadas, houve

---

<sup>2</sup> Council on Social Action (CoSA). Paper number five. United Kingdom (2008, p.3). Disponível em: <[https://www.community-links.org/wp-content/uploads/WEB\\_Commentary\\_year1.pdf](https://www.community-links.org/wp-content/uploads/WEB_Commentary_year1.pdf)>. Acesso em janeiro 2021.

<sup>3</sup> SOCIAL FINANCE. *Investing in positives social outcomes*. Disponível em: <<https://socialfinance.org/social-impact-bonds/>> Acesso em janeiro 2021

<sup>4</sup> Ibid, p.2

<sup>5</sup> NICHOLLS, Alex; TOMKINSON, Emma. *The Peterborough pilot social impact bond*, University of Oxford: 2013. p.9

redução de 9,7% no índice comparativamente àqueles de outras unidades prisionais nas quais não houve a prestação de serviço determinada pelo SIB<sup>6</sup>. Entre as ações da prestadora, contou-se com a assistência domiciliar e a busca por emprego, suporte psicológico e tratamento de saúde para os dependentes químicos.

É necessário ressaltar que o foco da contratação é criar impacto positivo nos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Após uma primeira experiência bem-sucedida, o conceito e a modelagem do SIB foram difundidos em outros países, principalmente pelos agentes privados que buscavam a realização de negócios sociais. Mais de dez anos após o surgimento do primeiro contrato, existem 138 contratos em vigor<sup>7</sup>, os quais movimentam mais de 440 milhões de dólares nos 24 países que os aplicam. Entre os países, o Brasil figura com duas iniciativas no campo da educação e da saúde.

Por mais complexas que sejam as razões que impulsionam o desenvolvimento de novos SIBs pelo mundo, duas das principais motivações elencadas pela literatura (e.g GARDINER et al. 2017; SCHIEFLER e ADIB, 2016; INSPER METRICIS, 2020; OECD, 2016; MONTEIRO E ROSILHO, 2017) referem-se à vantagem de contratação pelo poder público: a possibilidade de mitigar riscos e obter êxitos na execução de determinada política pública.

Além destes, outros aspectos podem ser elencados para desenhar o cenário no qual os SIBs são desenvolvidos. Podemos considerar, por um lado, as dificuldades de angariação de fundos pelas organizações sociais e, por outro, a tendência de os investidores privados perseguirem fins sociais, além dos financeiros. (LAZZARINI et al. 2019).

Desde a primeira iniciativa, o próprio conceito do que é um SIB se desenrola a partir das experiências empíricas, justamente porque deve se adequar ao sistema jurídico do país onde é implementado. Nessa perspectiva, também utilizaremos a definição primeira, sendo indicada pelo CoSA (2008, p.20-21) como:

The Social Impact Bond will allow social investment to take place on the basis that government will pay out in the future only for social outcomes that are achieved. The SIB could have a significant impact on

---

<sup>6</sup> Ibid, p. 10-11.

<sup>7</sup> SOCIAL FINANCE. *Impact Bond Global database*. Disponível em: <<https://sibdatabase.socialfinance.org.uk>> Acesso em janeiro 2021



the future financing of social interventions as it provides both a route for effective interaction between government and non-government funding and a rational framework in which investment, and thus innovation and growth, can take place [...] SIB is an agreement between one or more government agencies and an external organization where the government specifies an outcome (or outcomes) and promises to pay the external organization a pre-agreed sum (or sums) if it is able to accomplish the outcome(s).

Por se tratar de um instrumento novo, o *Cabinet Office* (2013)<sup>8</sup> do Reino Unido definiu quatro categorias para identificação de um contrato como o SIB, sendo:

- i. Contrato entre contratante (Estado) e contratado (iniciativa privada), no qual são entidades jurídicas independentes;
- ii. Determinado resultado que, se obtido pelo contratado, obriga o contratante a adimplir o contrato por meio do pagamento;
- iii. Presença de um investidor que deve possuir identidade jurídica independente, diferente do contratado ou do contratante;
- iv. O investidor detém do risco dos resultados não-alcanceados.

Além dessa identificação, Gardiner et al. (2015, p. 4-7) consideram que a realização de um SIB deve ser amparada em alguns critérios. O primeiro deles refere-se a metas relevantes e mensuráveis. Em seguida, deve-se avaliar o período para realização, sendo o médio prazo. Também, considera-se um estudo para viabilidade do resultado, classificando-o como realizável ou não. E por fim, mas principalmente, se existem condições políticas e jurídicas que permitam a criação do SIB para determinado fim.

Para seguirmos nesse trabalho, é preciso esclarecer a nomenclatura adequada ao instrumento que será analisado. Originariamente em inglês, encontramos na literatura brasileira alguns trabalhos que optam pela tradução em língua portuguesa como “Título” ao invés de “Contrato”. Porém, o termo contrato<sup>9</sup> moldar-se-ia melhor com o objeto em questão. No campo de finanças, o pagamento de um título depende de taxas de juros e um determinado prazo. Já o contrato pode captar cláusulas que condicionam o pagamento ao

---

<sup>8</sup> CABINET OFFICE. *Social Impact Bonds*. 2013. Disponível em <<https://www.gov.uk/government/collection/social-impact-bonds>> Acesso em janeiro de 2021.

<sup>9</sup> Beck, Lindsay; Schwab, Catarina Schwab & Pinedo, Anna Pinedo. *Social Impact Bonds: What's in a Name?* Stanford Social Innovation Review 2016. Disponível em: <[https://ssir.org/articles/entry/social\\_impact\\_bonds\\_whats\\_in\\_a\\_name](https://ssir.org/articles/entry/social_impact_bonds_whats_in_a_name)> Acesso em dezembro 2020.

obter o resultado determinado. Sendo assim, escolhemos como termo o Contrato de Impacto Social, doravante CIS, como demais acadêmicos que estão contribuindo para a literatura da temática em questão.

## **1.2 Atores envolvidos**

O CIS foi concebido para envolver partes diversas provenientes do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor. Por conta disso, a dinâmica de sua realização perpassa por interesses, regramentos e *modus operandi* diferentes, concretizando a sua complexidade. O CIS introduz novos grupos em uma relação já conhecida entre aqueles recebedores dos serviços públicos e o Estado provedor.

Dessa forma, para compreendermos o funcionamento do CIS, e como essas novas relações surgem, é preciso apresentar os atores envolvidos, indicando qual a função que desempenham, e, principalmente, qual o interesse instigado por esse novo modo de contratação. A compreensão das responsabilidades de cada ator é crucial para a formação da modelagem jurídica que o CIS pode adotar no Brasil. Ainda, é relevante avaliar quais vantagens operam em sua utilização pela Administração Pública. Tais pontos serão abordados mais adiante.

### **1.2.1 Estado**

O Estado, na estrutura do CIS, é a parte contratante. No Brasil, a organização político-administrativa do Estado é determinada no art.18 da Constituição pátria de 1988, compreendendo a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Contudo, a Estado contrata por meio de seu aparelho estatal: a Administração Pública. Essa, por sua vez, é o conjunto formado por um governo e seus agentes administrativos, regulado por um determinado ordenamento jurídico (BRESSER PEREIRA, 1998). A Administração Pública persegue o interesse público condicionada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dispostos no art.37 da Constituição Federal. Desse modo, podemos considerar que estar ao encalço do interesse público cria oportunidade de demandas para a elaboração de um CIS.

Ao considerarmos o estudo publicado pela Mckinsey & Company (2012, p.15), cujo objetivo é ponderar as oportunidades para a implementação do CIS nos Estados Unidos, os autores observaram que, nos outros modelos implementados ao redor do

mundo, a Administração Pública mais atuante na criação dos contratos são os governos estaduais ou municipais. A justificativa dos autores pousa no fato de que a demanda pelo impacto provém de intervenções pontuais, destinadas a grupos específicos.

A busca por dispositivos diferentes para a solução de problemas de ordem pública, como a entrega de serviços para o fim do bem-comum, provém de uma série de significantes mudanças estruturais, pelas quais os Estados em diversos países passaram nas últimas décadas. Como demonstra Nicholls e Tomkinson (2013, p.7), as mudanças são reflexo de tendências econômicas e ideológicas que permeiam a representação do governo moderno. Tais tendências são tipicamente caracterizadas por uma agenda neoliberal, a qual prioriza a redução de impostos e a privatização dos serviços, em detrimento da centralização no Estado. Se considerarmos os termos econômicos, as ações do Estados escolhem privilegiar uma abordagem neoliberal, baseada no mercado e Hayekiana, ao invés de ações centralizadas e dirigidas pelo Estado, de abordagem neo-Keynsianas.

Nicholls and Tomkinson (2013, p.7) relatam que o surgimento do CIS só foi possível diante das mudanças estruturais instigadas por dois movimentos - interno e externo - do Estado, ocasionando a criação de uma nova administração pública por meio da reinvenção do governo. Esse movimento foi fortemente caracterizado pela reforma da burocracia estatal e desmantelamento da centralização, em favor da aproximação dos modelos empresariais, focado nos negócios, para a entrega dos serviços públicos de bem-estar social.

No Brasil, também é possível observar essas mudanças. O Contrato de Impacto Social se insere no contexto de um 'Estado regulador', implementado no Brasil principalmente após a década de 70. Para Bercovici (2006, p.149) o principal motivo da reforma do Estado é a promoção do descomprometimento econômico público, dando lugar as privatizações e desregulações, assim "(...) com o Estado regulador, o Estado deixa de prestar o serviço público monopolisticamente e passa a regular a sua prestação, fiscalizando e garantindo a sua universalização."

Por esse turno, com a Reforma Gerencial, um dos objetivos da Administração Pública deixou de ser o controle de procedimentos e passa a ser o controle de resultados. Tal procedimento vinculado a busca pela máxima eficiência com a internalização pelo

poder público da estrutura da iniciativa privada (BELLO, BERCOVICI e LIMA, 2019, p.1785).

Somado a isso, de acordo com o analisado por Fiori (1997, p.148), o Estado de bem-estar social mostrou-se ineficaz ao não-concretizar a totalidade de suas obrigações constitucionais, sendo necessário que outros atores, sejam estes de âmbito privado ou paraestatal, contribuam, de forma complementar, a fim de evitar a defasagem social criada pelos problemas da sociedade.

A partir da perspectiva do Estado-contratante, de acordo com um estudo publicado pela Administração Pública francesa, mais precisamente o Alto-Comissariado da economia social e solidária e da inovação social da França em 2019<sup>10</sup>, para que o CIS possa ser escolhido como instrumento de contratação, é necessário contar com a existência de uma política pública clara e quantificável, dado que o resultado deve ser medido por um método determinado para que haja o pagamento. Além disso, é importante existir um horizonte de impacto de médio prazo, de três a seis anos, dado que para ações, urgentes ou pontuais, o CIS não é a melhor opção de contratação. Também, para o Estado, é preciso que exista o risco de não obter o resultado determinado pela política pública, ou seja, o risco é determinado pela natureza da ação, sendo intrínseco a ela, ou determinado pela ambição da ação, sendo um risco de execução (FRANCE, 2019, p. 12-15).

Além destas, é preciso avaliar a capacidade de medir financeiramente os custos ou, na sua falta, uma avaliação explícita, inequívoca e politicamente assumida da importância dos ganhos indiretos que não são financeiramente mensuráveis, como a coesão social ou desenvolvimento econômico, por exemplo. Em contrapartida, o Estado-contratante não indicará os meios pelos quais as metas acordadas serão perseguidas, justamente para promover a busca por meios mais criativos e eficientes para criar o impacto social esperado (FRANCE, 2019, p.16-18).

Em outra perspectiva, Gardiner et al. (2015, p.25) consideram que o Estado se motiva na execução do CIS não tanto pela delegação do risco da atividade, mas: “other government motivations outside of those include avoiding budget silos, procurement

---

<sup>10</sup> FRANCE. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. **Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques**. 2019 Disponível em: <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport-pour-un-développement-du-contrat-a-impact-social-au-service-des-politiques-publiques.pdf>. Acesso em dezembro de 2020.

issues, hurdles in the budgeting process, and political barriers”. Os autores consideram essa visão após pesquisa realizada com cerca de 38 SIBs em andamento pelo mundo. A explicação concedida para esse fato sugere que o Estado, antes de realizar a contratação por meio do CIS, avalia com extrema diligência a obtenção do resultado, sendo a questão da delegação do risco, portanto, uma das prioridades mais baixas.

### **1.2.2 Investidor privado**

O investidor privado é o principal responsável pelo investimento de capital destinado aos prestadores de serviços que executarão as atividades determinadas. A inclusão de figura, somada à tomada de risco, representam uma das principais inovações proposta pelo CIS.

Esse ator, em uma concepção tradicional, é a entidade que aporta o capital para a o desenvolvimento de determinada atividade com o objetivo de geração de riqueza. Para compreender o motivo pelo qual o investidor privado passa a ser um ator primordial e necessário à elaboração do CIS, é indicado demonstrar como surgem, nas últimas décadas, outros formatos de investimento que visam outras evoluções além de puramente lucrar e a criação de um ecossistema de finanças sociais.

Ganhador do Prêmio Nobel, o economista Amartya Sen trouxe uma visão crítica acerca do cálculo dos índices de pobreza e bem-estar baseados apenas em medidas quantitativas de renda. Em sua concepção, a verdadeira riqueza das nações - em clara referência à obra de Adam Smith -, são as pessoas. Como evoca Sen (2010), a riqueza não se limita apenas ao desenvolvimento econômico. Assim, o desenvolvimento não deve ser demonstrado apenas com a mensuração de montantes como o Produto Interno Bruno, índices de industrialização ou inovação tecnológica, mas sim, a concepção de desenvolvimento econômico deve direcionar-se à melhoria da qualidade de vida das pessoas e a possibilidade de suas liberdades subjetivas, não sendo, portanto, um fim em si mesmo.

Dessarte, o objetivo perseguido por Sen não pode ser alcançado apenas com o esforço do Estados e entidades do terceiro setor, mas também todos os atores que contribuem para o desenvolvimento econômico.

Encontram-se, nesse cenário, os investidores sociais privados. Nogueira e Schommer (2009, p.4) definem que o investimento social privado pode ser identificado a partir da origem dos recursos, devendo ser privada e voluntária. Nesse sentido, o investimento não deve ser mandatório. Além disso, o investimento deve ser planejado, monitorado e sistemático, uma vez que o investimento social também busca o lucro e não se compara a um ato de caridade. Por fim, Nogueira e Schommer (2009, p.5) demonstram que a finalidade de um investimento social deve estar atrelada à promoção de projetos sociais que tenham por fim o bem-comum e o interesse público, suplantando o interesse individual do investidor privado.

A preparação de um ecossistema de finanças sociais, baseada nas experiências estrangeiras foi fomentada por diversas entidades no Brasil. Schiefler e Adib (2016, p.5) demonstram que o engajamento social das empresas é crescente, como verificamos na seguinte passagem:

“A imagem das empresas que disponibilizam recursos de qualquer espécie para as iniciativas sociais passou a ser valorizada pelo mercado e pelos consumidores, com maior ênfase, a partir do fim da década de 1990. Em estudo realizado pela Universidade de Harvard, “a taxa de crescimento das empresas socialmente responsáveis é quatro vezes maior do que a empresa comum” (OKOMURA, 2001). Além disso, uma pesquisa realizada pelo jornal Valor Econômico e pelo Instituto Ethos afirma que “22% dos seus entrevistados prestigiam ou punem empresas pelo seu comportamento social” (VALOR ECONÔMICO e INSTITUTO ETHOS, 2001). Assim, é possível concluir que as atividades voluntárias e de caráter beneficente são absolutamente compatíveis com a perseguição do lucro na atividade de uma companhia.”

Nesse sentido, podemos constatar que muitas ações sociais são mantidas por fundos de entidades privadas. Podemos ter como exemplo a Força Tarefa de Finanças Sociais (FTFS)<sup>11</sup>. A instituição foi criada em 2014 a partir de um grupo de trabalho formado por organizações e especialistas que buscavam aumentar a atração de capital, o empreendedorismo e a inovação dirigidos à resolução de problemas sociais. Como produto desta iniciativa, cerca de 15 recomendações foram indicadas para o fomento da agenda de finanças sociais no Brasil (FTFS, 2016, p. 3). Essa mesma Força Tarefa, de

---

<sup>11</sup> Força Tarefa Finanças sociais. **Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil**. RELATÓRIO 2016. Disponível em <https://aliancapeloimpacto.org.br/> Acesso em janeiro de 2021.

acordo com o abordado por Brettas (2018, p.60) levantou que, a partir de estudo conduzido pelos escritórios de advocacia Derraik & Menezes e Mattos Filho (2015), no Brasil: “(...) os formatos legais que temos hoje, se não incentivam o *business with purpose*, também não impedem que as organizações operem sob uma lógica econômica ao mesmo tempo que buscam o impacto social.” Dessa forma, apesar do cenário legislativo brasileiro não possuir ferramentas de estímulo aos negócios sociais, também não possui um óbice explícito para a concretização desse tipo de negócio.

Um dos expoentes das entidades que fomentam o ambiente de finanças sociais é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O BID<sup>12</sup> é uma organização financeira internacional que possui a missão de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional. Nesse sentido, além do objetivo tradicional de promover o crescimento econômico e instigar integração comercial da América Latina e Caribe, a instituição atua em três frentes: a promoção da inclusão social e equidade; produtividade e inovação e integração econômica. As frentes são delimitadas por três temas transversais: igualdade de gênero; mudança climática e sustentabilidade do meio ambiente e capacidade institucional do Estado.

Com o intuito de criar um ambiente de finanças favorável, o BID, juntamente com o Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) anunciou o aporte de R\$9,3 milhões<sup>13</sup> para negócios de impacto social. A atuação do investidor privado, também colabora para o avanço no setor de finanças sociais e negócios de impacto, dado que as iniciativas e o posterior resultado, busca promover a ampliação da oferta de capital, o aumento do número de negócios de impacto e o fortalecimento das organizações intermediárias.

Contudo, o CIS possui uma característica particular ao referir-se à figura do investidor privado, sendo esta: a tomada do risco.

Uma das responsabilidades do investidor é assumir o risco integral caso a meta estipulada não seja alcançada. Ou seja, o pagamento ou retorno financeiro só será obtido caso a meta seja cumprida estritamente de acordo com o estipulado anteriormente no

---

<sup>12</sup> Banco Interamericano de desenvolvimento. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/visao-geral>; Acesso em janeiro de 2021.

<sup>13</sup> Instituto de Cidadania Empresarial. *ICE e BID anunciam investimento de R\$ 9,3 milhões em negócios de impacto social*. Disponível em: <https://ice.org.br/ice-e-bid-anunciam-milionario-em-negocios-de-impacto-social/> Acesso em dezembro de 2020.

contrato. Sabemos que o risco é inerente à natureza da atividade dos investidores. Como demonstra Costa, Shah, & Ungar (2012, p.11)<sup>14</sup>, os investimentos podem contar com a incerteza do retorno, por conta dos fatores de mercado, operacional, legal e de crédito, entre outros. Neste aspecto, a elaboração do CIS deve prever e indicar aos investidores quais seriam os possíveis riscos envolvidos no certame a ser discutido.

Ainda, Costa, Shah, & Ungar (2012, p.12) defendem que os níveis de garantia e risco serão diferentes dependendo da estrutura do CIS a ser elaborada. Como já descrito, se os resultados sociais acordados não forem alcançados, o Estado-contratante não reembolsará o principal ou o preço adicional definido. No fluxo do capital investido, a organização intermediária, como será demonstrado mais a frente, levanta o capital de giro a partir dos investidores, para destinação dos prestadores de serviços que recebem subsídios antecipados de vários anos para pagar as atividades acordadas. Até este momento, o Estado-contratante não aporta nenhum valor.

No entanto, Costa, Shah, & Ungar (2012, p.14) demonstram que estão surgindo alguns contratos com possibilidade de garantias parciais, como exemplo do CIS da cidade de Nova York, no qual os investidores devem recuperar \$ 7,2 milhões de seu investimento de \$ 9,6 milhões caso o negócio fracasse. Nesse sentido, a tomada integral do risco se mantém, mas com possibilidade de retorno devido à garantia financeira prevista.

Para Gardiner et al. (2015, p.24) os investidores podem ser classificados em três categorias de motivação: (i) investidores comerciais: priorizam o retorno financeiro; (ii) investidores de impacto: buscam um equilíbrio entre o retorno financeiro e o impacto social e (iii) investidores sociais: priorizam o impacto social, mesmo que exista um horizonte de perdas significativas. Para os autores, é possível ainda enquadrar as motivações das fundações investidoras como sendo “The opportunity to make program-related investments, which allow them to earn back their money and recycle funding into another grant or investment”.

Todavia, no cenário dos investidores que buscam o impacto social, aceitando retornos modestos ou até mesmo nenhum retorno se, em contrapartida, houver a melhoria

---

<sup>14</sup>Costa, K. Shah, S., & Ungar, S. **Frequently Asked Questions: Social Impact Bonds**. Center for American Progress. Dezembro 2012 Disponível em: <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2012/12/FAQSocialImpactBonds-1.pdf> Acesso em dezembro de 2020



da situação indicada no CIS, não se deve confundir essa atividade com a atividade filantrópica.

### **1.2.3 Intermediário ou provedor**

Como principal contraparte do CIS ao lado do Estado, vislumbramos a figura do intermediário (ou provedor), sendo este o contratado. O intermediário pode ser uma entidade sem fins lucrativos ou com fins lucrativos e desempenha no CIS uma série de funções operacionais. Ou seja, é a parte contratada que fomentará e trabalhará para a funcionalidade do contrato e assumirá a responsabilidade jurídica perante o Estado-contratante.

Conforme indicado por Schiefler e Adib (2016), o intermediário, por ser a parte privada do contrato, vislumbra a oportunidade de atuar em determinado segmento, principalmente aqueles no qual o Estado, por meio da Administração Pública, não atua ou é ineficiente. Nesse sentido, como já destacamos anteriormente, concentram-se as áreas de serviços públicos voltados à educação, saúde, segurança e assistência social. Diante dessa lacuna social, o ator privado provoca o ente estatal mediante a proposição de um projeto que será exercido por meio do CIS. Ainda para os autores, o intermediário “pode ser uma entidade sem fins lucrativos, com capacidade operacional para a gestão dos ativos, tais como fundações e associações. Também é possível que o intermediário seja qualificado como uma entidade privada comprometida com o lucro” (SCHIEFLER; ADIB 2016, p.9).

De acordo com a posição central no contrato e responsabilidade, Costa, Shah, & Ungar (2012, p.14) defendem a importância de o intermediário gozar de liberdade para atuar nas mais variadas frentes do projeto a ser desenvolvido e garantir dessa forma a máxima eficácia na perseguição das metas definidas, ou seja, “constricting the external organization too much could limit its ability to achieve the desired effects in the desired timeframe”.

Dentre as principais atividades do Intermediário, destaca-se a contratação dos prestadores de serviço, bem como sua supervisão; a angariação do capital por meio do contato com os investidores; realização do estudo de viabilidade da criação do CIS, e, não somente, o gerenciamento de todas as etapas de aplicação do contrato. Ao final do projeto,

em uma situação de sucesso, é o intermediário que recebe o pagamento da parte do Estado e distribui aos investidores envolvidos.

Para Gardiner et al. (2015, p.9), o intermediário detém um papel de liderança na execução do contrato e detém a gestão e articulação de todos os atores envolvidos para a perseguição da meta. Sendo assim, a capacidade gerencial deste ator deve ser conforme a complexidade do projeto e de seus atores.

#### **1.2.4 Avaliador**

O avaliador é ator independente na relação estabelecida pelo CIS que possui a responsabilidade de realizar o acompanhamento e a avaliação dos resultados do projeto de acordo com métricas estritamente bem definidas.

Para Schiefler e Adib (2016) é importante que o CIS determine a existência de dois avaliadores que estarão presentes em momentos distintos da implementação do programa. O primeiro seria o avaliador conselheiro que atuaria próxima ao intermediário e do prestador de serviço a fim de garantir os bons rumos do programa e sua máxima eficiência. Ao final, caberia ao avaliador independente emitir o parecer por meio de auditoria, no qual determinaria se o impacto social almejado foi alcançado, instigando assim o Estado para o pagamento do contrato e reembolso dos investimentos.

Considerando que os investidores apenas obterão o retorno financeiro e o impacto social almejado por meio da avaliação, é mister estabelecer a metodologia e a métrica de forma bem definida e planejada. Behn (1999 *apud* Oshima, 2018, p.24) enumera alguns erros presentes nas avaliações de desempenho, sendo: má definição das responsabilidades dos atores; irregularidade ou inconstância no monitoramento; falta de clareza na definição dos objetivos; ausência ou insuficiência de liderança; ausência ou insuficiência de pessoal e falta de equilíbrio entre a ausência ou excesso de cobrança.

Nesse sentido, Oshima (2018, p.26) demonstra a existência de métodos diferentes de avaliação de impacto presentes na literatura (RAWHOUSER, 2017; BRIDGES, 2016; SALAZAR, 2012 *apud* Oshima 2018) e defende a necessidade de sistematizar as metodologias de avaliação de impacto para fomentar a utilização do CIS e possibilitar a tomada de decisões estratégicas. O método de avaliação de impacto será o instrumento

utilizado pelo avaliador e é um dos pontos desafiadores no momento de confecção do contrato.

Dentro desse contexto, o avaliador possui papel decisivo na realização do pagamento do CIS. Nos casos de sucesso, o parecer do avaliador possibilitou o pagamento do Estado para o intermediário, concretizando o fluxo de capital proposto pelo CIS.

Porém, como Liner (2016) demonstra em seus estudos de caso, o caso ocorrido em Nova York em 2013 sobre o projeto *Adolescent Behavioral Learning Experience* (ABLE) incide justamente no papel do avaliador. No caso em questão, o avaliador emitiu parecer negativo sobre o atingimento do objetivo. Menos de 10% em relação ao estabelecido pela meta foi alcançado. Na situação, o intermediário chamado MDRC angariou fundo de \$7.2 milhões pela *Goldman Sachs* para a implementação do projeto. No entanto, diante do parecer do avaliador, não houve pagamento por parte do governo e o programa foi descontinuado<sup>15</sup>. O intermediário utilizou o valor de \$6 milhões dados como garantia pela instituição *Bloomberg Philanthropies* para compensar os investimentos realizados pela *Goldman Sachs*, que conseguiu recuperar for 75% do investimento inicial.

Já avaliando outra situação, Liner (2016) afere o caso de *Utah High Quality Preschool Initiative*, iniciado em 2016, em Utah<sup>16</sup>. Nesse cenário, o avaliador do programa identificou um grupo de crianças com alta probabilidade de matrícula futura em uma instituição de educação especial a partir de resultados obtidos em um teste cognitivo (PPVT). Após a implementação do programa contratado por meio do CIS, os primeiros resultados demonstraram que apenas uma criança daquele grupo previamente selecionado tinha sido matriculada em educação especial. O sucesso avaliado gerou um reembolso de \$260.000 para os investidores no primeiro ano. No entanto, o método de avaliação foi alvo de críticas e questionamentos por parte de outros agentes alheios à relação estabelecida pelo CIS. A controvérsia levantou um debate público e alguns argumentos, sendo (i) muitos pré-escolares de baixa renda que vêm de lares nos quais o inglês não é o idioma principal são indevidamente identificados como tendo necessidades especiais e (ii) o banco escolheu implementar uma metodologia de avaliação que

---

<sup>15</sup> LINER, Emily. *Social Impact Bonds: A New Model for Investing in Social Services*. Washington: Third Way, 2016, disponível em: <http://www.thirdway.org/report/social-impact-bonds-a-new-model-for-investing-in-social-services> Acesso em dezembro de 2020.

<sup>16</sup> Ibid, p. 4.

garantissem o pagamento. O programa apresentou meios de defesa aos argumentos levantados e continuou em vigor. Esta experiência de Utah demonstra o intenso escrutínio que o avaliador pode ser submetido, assim como os demais atores do contrato.

### **1.2.5 Prestador de serviço**

Na persecução do impacto social, é o prestador de serviço o ator que efetivamente realizará a intervenção social por meio das atividades previstas no programa instaurado pelo CIS. O prestador de serviço pode ser ente do terceiro setor, como o é mais comumente, mas também poder vir a ser ente privado. É indispensável que o prestador de serviço possua a expertise necessária da área de atuação na qual deseja alcançar o objetivo. O contato e a escolha do prestador de serviço são realizados pelo intermediário ou, em determinados CIS, o próprio intermediário pode fazer o papel do prestador de serviço. É possível ainda que a relação estabelecida pelo CIS, dependendo da complexidade da atividade a ser executada, envolva diversos prestadores de serviço.

Importante salientar que o prestador de serviço é pago durante a execução do contrato a partir dos fundos levantados pelos investidores. O retorno financeiro no qual reside o risco de não-pagamento refere-se ao retorno do investimento pelos investidores. No que concerne o prestador, o risco envolvido seria apenas aquele atrelado à repercussão de suas ações que poderá impactar a reputação da instituição, caso os objetivos fiquem aquém do esperado.

Para Schiefler e Adib (2016, p.10) o prestador de serviço deve ser plenamente capaz de compreender o modelo operacional do projeto, bem como a metodologia de avaliação determinada pelo CIS. O intermediário poderá interferir nas ações do prestador a fim de garantir sua eficácia. Os autores consideram ainda que o conhecimento da comunidade local e o bom relacionamento com o intermediário são essenciais para o cumprimento.

Gardiner et al. (2015, p.24) consideram que a principal motivação dos prestadores de serviço é a possibilidade do fornecimento de um fluxo de receita estável e de longo prazo, permitindo-lhes o alcance dos resultados, bem como a probabilidade de replicar a ação desenvolvida em outros programas, estabelecendo-se como referência para outros futuros contratos.

### **1.2.6 Outros atores**

No ciclo de implementação do CIS, outros atores podem surgir de acordo com as especificidades do projeto e das partes envolvidas. Porém, um ator presente em todos os cenários possíveis é o público-alvo.

O projeto deve definir claramente qual o público-alvo do impacto, sendo importante que o público-alvo se enquadre em três requisitos: (1) vulnerabilidade, (2) homogeneidade nas necessidades e (3) disponibilidade de dados para monitorar os resultados alcançados. A mudança da situação do público-alvo, para mais favorável, é um dos resultados do impacto perseguido (GARDINER et al., 2015, p.27).

Outro ator que pode estar presente no CIS é a figura do terceiro garantidor. A presença do terceiro garantidor é uma forma de mitigar o risco calculado pela falha na obtenção dos resultados. De acordo com Liner (2016), o terceiro garantidor é uma estratégia utilizada em projetos de grande vulto econômico e, além de possibilitar um retorno médio do investimento, mantém o interesse de investidores em propiciarem financiamento para finalidades sociais.

## **1.3 A estrutura do Contrato de Impacto Social**

Primeiramente, insta esclarecer que o arranjo de um CIS é uma dinâmica recente em diversos países e considera relações complexas com os atores envolvidos. A primeira implementação do CIS no Reino Unido trouxe aspectos essenciais ao contrato, porém os demais contratos elaborados, assim como os futuros, não se restringem a uma estrutura rígida, podendo variar de acordo com os pontos do arranjo. Nesse sentido, pretendemos demonstrar a estrutura primeira do contrato, que vem se aperfeiçoamento com a contribuição da literatura.

Tão importante quanto a estrutura do contrato, podemos abordar as fases de sua elaboração. A partir de um estudo de implementação posto pela SITAWI Finanças do Bem<sup>17</sup> a pedido da ENIMPACTO, instituída por meio Decreto nº 9.244, de 19 de dezembro de 2017, vislumbramos as seguintes etapas:

---

<sup>17</sup> SITAWI – Cartilha CIS Divulgação ENIMPACTO. Disponível em < <https://www.sitawigov.org.br/>>

- 1) Avaliação de aderência do CIS: considera se o CIS é a ferramenta adequada àquele objetivo de impacto.
- 2) Análise de viabilidade: avalia o nível de engajamento e consenso dos atores e o ambiente jurídico e político.
- 3) Modelagem operacional e financeira: considera o ordenamento pátrio, as condições econômicas e mensuração do risco.
- 4) Contratação: construção de Edital, Consulta/Audiência Pública, Licitação, Adjudicação e Assinatura.
- 5) Execução dos serviços: responsabilidade do prestador de serviços escolhido e do avaliador no acompanhamento das ações.
- 6) Mediação e pagamento: Medição dos indicadores por avaliador independente de acordo com previsão no contrato e pagamento por parte do Estado-contratante caso o impacto seja alcançado.

No que se refere a sua estrutura básica, contamos com os atores distribuídos na seguinte relação. Em um primeiro momento, podemos ter o Estado ou o Intermediador na identificação de determinado problema social. A iniciativa da contratação pode partir do Estado na execução de sua política pública a partir de decisão da administração pública e lançamento de um chamamento ou licitação. Ou, por outro lado, pode partir do Intermediário que possui um escopo de trabalho para lidar com o problema social e apresenta à administração pública a solução do CIS.

Em um segundo momento, o intermediário fica responsável por captar recursos dos investidores, sejam esses quais forem. Como visto anteriormente, há uma tendência de que os investidores sejam fundos, fundações e empresas privadas que possuem interesses nas finanças de impacto. A angariação de fundos servirá para que o intermediário contrate os prestadores de serviços que são, na maior parte das vezes, instituições sem fins lucrativos com a expertise necessária à execução das atividades. No decorrer da atividade, a gestão e controle fica a cargo do Intermediário, que deve gozar de flexibilidade nas ações e poderá ser acompanhado pelo avaliador. Na visão de Oshima (2018, p.25), a inovação trazida pelo CIS corrobora com a proposição da OCDE na qual a concessão de flexibilidades de gestão é uma das chaves para a eficiência no desempenho.

Por fim, após passado o período de avaliação determinada, o avaliador emite parecer sobre a realização do objetivo. Caso positivo, o Estado adimple o contrato por

meio do pagamento ao Intermediário que irá, por sua vez, reembolsar os investidores iniciais. Há ainda, se resultados excelentes, a possibilidade do pagamento de prêmio aos investidores, o que pode fomentar um interesse em investimentos nesse setor.

Não obstante, caso o parecer seja desfavorável, o Estado está dispensado do cumprimento do pagamento ao intermediário. Nesse sentido, reside o risco ao investidor na perda do capital. A própria relação estabelecida pelo contrato permite a inserção de mecanismos de *checks and balances* para que todos os atores tenham seus interesses atingidos. Não podemos esquecer que o público-alvo também se beneficia dos resultados positivos.

É importante ressaltar que a análise do CIS sob a ótica da Teoria Geral dos Contratos não cabe a este estudo em questão, visto que seria necessário modificar o objeto para uma análise do instrumento em mãos. Como são relações complexas e diversas, o CIS, neste trabalho, é compreendido como um instrumento no qual o Estado paga ao intermediário por um resultado, estabelecido por meio de uma política pública e, avaliado, por avaliador independente.

Finalmente, cumpre ressaltar que a estrutura mencionada considera os elementos essenciais para a formatação da contratação, bem como as opções de investimento que foram utilizadas anteriormente em outros países. Como indicado por Gardiner et al. (2015, p.12) “the process of developing a SIB contract can be more complex than other forms of government contracting. The process is also unique in each deal depending on the individuals and org. involved and the roles that each plays”.

Dessa maneira, diante das definições expostas a respeito do Contrato de Impacto Social, vislumbramos um panorama sobre sua criação e desenvolvimento para assim, em seguida, podermos analisar a sua viabilidade no Estado brasileiro e quais vantagens operam perante o Estado-contratante.

## **CAPÍTULO 2 – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONTRATANTE**

### **2.1 Desenvolvimento do cenário de contratação para a execução dos serviços públicos.**

O Estado se depara com os infindáveis desafios para resoluções de problemas sociais. Por meio de sua respectiva Administração Pública, o Estado se organiza para

enfrentar tais desafios no intuito de concretizar as finalidades públicas de forma isonômica, pautada na razoabilidade e na figura da instituição estatal, em plena obediência ao Direito.

De lado, outros atores, como as organizações sociais, possuem também objetivo de resolver tais questões. Contudo, encontram recorrentes dificuldades na angariação de recursos. Paralelamente, as instituições financeiras, detentora de recursos, buscam o alinhamento de seus interesses lucrativos com interesses de impacto social. Desenvolve-se, assim, um cenário favorável à criação de dispositivos como CIS.

A partir da perspectiva do Estado, e principalmente da Administração Pública, é de interesse demonstrar como, e se, o Estado pode encontrar nessa ferramenta uma solução para a execução de suas políticas públicas.

Conceitua Meirelles (1998, p.65) que a Administração Pública deve ser vista a partir de seus três sentidos. Em seu sentido formal, a Administração Pública é “o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”; assim como em seu sentido material, é “o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral” e, por fim, em seu sentido operacional “é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”.

Devota-se, conforme lições de Nohara (2020, p.36), que a administração pública é o filtro democrático pelo qual são executadas as manifestações do Estado e a catalisadora dos interesses sociais. Nesse sentido, sofre constantes transformações chegando ao atual momento da administração gerencial.

Por esse turno, podemos considerar a influência da ideologia neoliberal, exacerbada pela expansão da globalização, que, se por um lado objetiva o crescimento da autonomia do mercado, por outro, coloca economias periféricas, como a brasileira, em uma situação de necessário Estado social. Assim, mais suscetível a pressões exteriores à soberania do Estado brasileiro, ensejando movimentos de austeridade fiscal, abertura econômica e até mesmo privatizações (NOHARA, 2020, p.35).

Para Neto (2014, p.123) a execução das atividades de administração dos interesses públicos em regra, cabe ao próprio Estado, independente dos possíveis desdobramentos



políticos. Contudo, tal empreitada tornou-se tão diversificada ao ponto de também diversificar as técnicas de descentralização, notadamente pelo emprego do instituto da delegação, para dar conta de todas as atividades necessárias.

No entanto, para que a Administração Pública sofra transformações em seu seio interno, mudanças são pressupostas ao nível do Estado. Discorrem Bello, Bercovici e Lima (2019, p.1785) que ao longo dos anos 90, a regulação da economia tornou-se um objeto em pauta, principalmente a partir das reformas microeconômicas estruturadas a partir do Consenso de Washington. No Brasil, essa influência se caracterizou pela reforma gerencial, promovida por um de seus formuladores, sendo o ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Para Bresser Pereira (1998, p.60), a reforma do Estado pautou-se em quatro problemáticas, sendo, conforme assinala a seguir:

“(a) um problema econômico-político — a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial — a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político — o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.”

No que concerne a delimitação do tamanho do Estado, Bresser Pereira (1998, p. 62) evoca as ideias de privatização, "publicização" e terceirização. Nesse escopo, entram as atividades correspondentes ao Estado Social, no qual surgem a partir da formulação de políticas econômicas que, em seguida, são transferidas para a educação, a saúde, a assistência social, entre outros. No entanto, não podem ser consideradas como atividades exclusivas do Estado e sim atividades competitivas, que podem envolver outros entes, partindo da possibilidade de serem controladas pela administração pública gerencial. Bresser Pereira (1998, p. 67) ainda alarga o sentido do público, considerando que “o público não pode ser limitado ao estatal”. Dessa forma, a publicização proposta por Bresser Pereira (1998) consistiu na criação das organizações sociais como entidades públicas de direito privado, o qual celebram um contrato de gestão com o Estado, sendo, portanto, financiadas por este.

Já no que se refere o aspecto administrativo, a reforma gerencial propôs a superação da forma burocrática de administrar o Estado. É de se asseverar que, conforme traz Bresser Pereira (1998, p. 68), o objetivo vislumbrado seria aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos estatais, possibilitando a qualidade das decisões estratégicas do governo e, imputando ao cidadão o papel de cidadão-usuário. Tal feito seria possível por meio da atribuição ao administrador público um quinhão de autonomia de que goza o administrador privado, criando, assim entidades chamadas “agências”, órgãos independentes do governo que atuariam por critérios técnicos, não políticos (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 68).

Outrossim, particularmente no que atine ao direito administrativo, de acordo com o que prevê Di Pietro (2020, p.34), além da privatização e publicização dos serviços públicos, ocorreu uma massiva construção de leis ordinárias que viabilizam essa execução, logo uma nova mentalidade legislativa.

Dessarte, há o surgimento de um novo princípio – o princípio da subsidiariedade -, segundo o qual o Estado só deve intervir onde houver incapacidade de o mercado resolver por si só o atendimento do interesse público (DI PIETRO 2020, p.36). Há ainda a primazia em que o Estado atue de forma indireta optando por criar condições favoráveis ao desempenho livre das atividades econômicas, principalmente por meio do fomento e parcerias com o setor privado (NOHARA, 2020, p.37).

No entendimento de Nohara (2020, p.38), a partir deste princípio, o Estado somente se ocuparia com os serviços públicos essenciais e indelegáveis. Para os demais, o Estado exercerá de forma supletiva, ou seja, apenas quando a iniciativa privada se mostrar deficitária. Para Di Pietro (2020, p.38), a aplicação do princípio da subsidiariedade gera importantes consequências na esteira prática.

A primeira refere-se ao próprio processo de privatização de empresas estatais, sendo uma das mais óbvias concedendo por inteiro à iniciativa privada as atividades anteriormente assumidas pelo Estado. Em um segundo ponto, instaura-se uma ampliação da atividade de fomento, no sentido de diversificar e inovar formas de parceria com a iniciativa privada, sendo por contratos de gestão com as organizações sociais ou outros (DI PIETRO 2020, p.39).

Nesse aspecto, consideramos que o surgimento do CIS e o interesse certo na participação do Estado nesta contratação é uma consequência direta da aplicação do princípio da subsidiariedade.

Por fim, ainda como consequência, Di Pietro (2020) vislumbra o crescimento do terceiro setor, justamente por se tratar de entidades que desempenham atividades de interesse público, podendo ou não ser financiadas pelo Estado mediante incentivos ou por meio dos contratos de gestão com organizações sociais (OS) e termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Com o advento da reforma do Estado, como demonstram Bello, Bercovici e Lima (2019, p.1785) houve a divisão em duas áreas distintas na atuação do poder público “de um lado, a administração pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores – as “agências” –, que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos”.

Para Mesquita (2005, p. 24), as agências são fruto do processo de transformação do Estado por meio do processo de desestatização de parte da prestação de serviços públicos. Assim, prevendo uma maior participação da iniciativa privada na prestação dos serviços públicos, as agências reguladoras foram idealizadas com o objetivo de fiscalizar e orientar a prestação para o interesse público. A própria configuração do órgão, como indica Mesquita (2005, p.24) prevê uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial para que possa atuar em seu papel fiscalizador de forma mais “neutra”. Tal neutralidade se caracteriza, como evoca Mesquita (2005. p.25):

“num ponto equidistante em relação aos interesses dos usuários, dos prestadores dos serviços concedidos e do próprio Poder Executivo, de forma a evitar eventuais pressões conjunturais, principalmente quando as empresas estatais convivam com empresas privadas na prestação do serviço público.”

No entanto, essa divisão, segundo Bercovici (2006, p.151) contraria o princípio fundamental da concepção de políticas públicas já que se concretiza na prestação de serviços públicos, ou seja, na prestação positiva do Estado. Uma das consequências desta concepção é a defesa de que a única, ou a principal, tarefa do Estado é o controle do funcionamento do mercado. (PEREIRA, 2002, p.110 *apud* BELLO, BERCOVICI E LIMA, 2019, p. 1785).

Considera-se que os objetivos propostos pela reforma administrativa foram parcialmente atingidos. Em outros termos, com a regulação, o Estado reduziu o seu papel de prestador direto de serviços públicos e aumentou a função de fiscalizar a prestação dos serviços delegados ao setor privado. Nota-se, portanto, que há um progressivo incremento da interface com as regras encontradas no direito privado, na medida em que o Estado faz acordos e necessita do auxílio da iniciativa privada em regime de parceria (DI PIETRO, 2020, p.57).

No entanto, defende Di Pietro (2020, p.58), que a Administração Pública ainda possui papel fundamental por dois principais motivos: (1) os próprios instrumentos utilizados pela Administração Pública para transferir a gestão de serviços públicos aos particulares são regidos pelo Direito Administrativo; e (2) o regime jurídico a que se submete o particular é híbrido, estando vinculada ao regime do direito privado, mas também sobre o regime de direito público, por exemplo, a responsabilidade civil perante os usuários e a aplicação dos princípios aplicados à prestação do serviço.

## **2.2 Qual o objeto do impacto social almejado pelo Contrato de Impacto Social: serviços ou políticas públicas?**

Após conseguirmos compreender como o Estado e a Administração Pública brasileiros se transformaram até o momento no qual é possível a absorção de instrumentos como o CIS, convém abarcar a conceituação de serviço público e política pública com o intuito de compreendê-los, diferenciá-los e, também, poder limitá-los dentro dessa perspectiva de prestação pela iniciativa privada por meio da contratação pelo CIS.

Em suas notáveis lições, Comparato (2010) demonstra que com o advento da Segunda Guerra Mundial, a humanidade compreendeu a importância mister do conceito da dignidade da pessoa humana e a novel compreensão percutiu na incorporação dos direitos humanos em diversas Constituições. Houve, para tanto, uma transformação na postura do Estado, passando de sua qualidade como Estado liberal ao Estado democrático-social. Essa nova posição incorreu em uma mudança paradigmática importante para o Direito, uma vez que tornou o Estado como parte do polo passivo em sua relação com o cidadão, obrigando-o a prestar serviços.

Dessarte, sendo o Brasil um Estado democrático-social, começou-se a delimitar quais são os serviços que Estado deve à sociedade, surgindo os serviços públicos. Meirelles (1998, p.271) compreende que não há, na doutrina brasileira, uma uniformidade na conceituação do que vem a ser o serviço público. Por um lado, consideram apenas sua noção orgânica, e limitada, referindo-se a qualquer ato prestado por órgão público. Por outro, encontramos referência sobre o seu objeto. Em sua visão, “o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico” (MEIRELLES 1998, p.271).

Nesse quesito, Meirelles (1998, p.272) traz como contribuição sua definição, amplamente difundida do Direito Administrativo brasileiro, sendo, portanto: “serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado.”

Para Bandeira de Mello (2009), o ato de definir o serviço público é um exercício que demanda uma atenta reflexão. É notavelmente interessante como Bandeira de Mello dissecou a conceituação do serviço público demonstrando as diversas facetas de que se pode revestir. Em um primeiro momento, o serviço público se designa nas atividades da Administração Pública propriamente, sendo revestido de validade jurídica, dado que as ações da administração são permitidas apenas por conta do princípio da legalidade.

Dessa forma, o serviço público deve ser avaliado por seu substrato material e elemento formal, porque refere-se às atividades consistentes na prestação de utilidade ou comodidade material, direcionadas à satisfação do interesse público e bem-estar da coletividade. É importante ressaltar que o serviço público é titularidade do Estado e que este pode delegá-lo à iniciativa privada, se convier, por meio de autorização, concessão ou permissão, desde que o particular o preste de acordo os termos determinados pelo Estado, sujeitando-se ao regime do direito público. (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.273)

A instrumentalização ou burocracia relativa à prestação do serviço público, impede que o interesse de terceiros obstaculize o interesse coletivo e que o titular deste ou aquele

que foi designado a prestá-lo não proceda de forma abusiva, por ação ou omissão. Assim, Bandeira de Mello (2009), chega a seu conceito, sendo:

“a atividade material que o estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade para a satisfação de necessidades ou utilidades públicas singularmente fruíveis pelos administrados cujo desempenho entende que se deve efetuar sob a égide de um regime jurídico outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse residente no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular”.

No cerne da prestação do serviço público e no anseio de dirimir as problemáticas sociais, resta disponível à Administração Pública o instrumento da delegação de funções à iniciativa privada. Para Neto (2014, p.31), há a transferência de certas atividades da administração pública à iniciativa privada quando cometidas por delegação, com ou sem reserva, feita por instrumento legal ou administrativo. Daí, cria-se modelos de colaboração entre as entidades privadas e o Estado e, dentro de uma consensualidade, abre-se caminho, nas palavras de Neto (2014, p.31) à:

“alternativas mais flexíveis às formas tradicionais de administração pública impositiva, como por motivo do desenvolvimento do conceito do espaço público não estatal. Este fenômeno social contemporâneo tem possibilitado a expansão da ação coordenada das chamadas entidades intermédias, assim como a instituição de novos instrumentos de provocação social de controle.”

Contudo, a decisão sobre a delegação da atividade não se restringe à prestação do serviço público somente, mas sim, se insere em um contexto macro, delimitado pelo Estado, por meio da consecução de suas políticas públicas. Desse modo, se retomarmos o objeto central deste estudo, a opção de utilização de um Contrato de Impacto Social deve ser prevista como uma das formas de entrega da política pública. É interessante demonstrar, desse modo, sobre o que se trata a definição de política pública e como esta também se insere no âmbito jurídico, afora sua acepção no âmbito da política.

A missão do Estado, declarada na Carta Magna de 1988, se concretiza na garantia e prestação dos direitos fundamentais, porém, não se restringindo a estas, mas se completando igualmente como o prestador de condições para o progresso do homem. Com efeito, o instrumento jurídico e político é a base da construção de uma sociedade justa em um Estado Democrático. A Constituição brasileira de 1988 foi concebida como

um plano de transformações sociais, bem como do próprio Estado, sendo indicada pela literatura como uma Constituição dirigente (Canotilho, 2001: V-XXX, Lima, 2010: 309-313 Bercovici, 2003b: 114-133 *apud* Bello, Bercovici e Lima 2018, p.1771). Por Constituição dirigente compreende-se aquela que, nas palavras dos autores:

“não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a constituição dirigente é uma Constituição estatal e social. No fundo, a concepção de constituição dirigente para Canotilho está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito. O sentido, o objetivo da constituição dirigente é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. A constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade”

Justamente por ser orientadora da forma de agir do Estado, a Administração Pública, e, por conseguinte, o administrador, estão vinculados aos seus mandamentos e à implementação das políticas públicas, atuando também como fiscalizador. Dessa forma, conforme prevê Frischeisen (2000, p.91), é obrigação da Administração e do administrador o cumprimento estrito das características e princípios norteadores do atual modelo de constitucionalismo social.

Nesse sentido, vemos que a realização das políticas públicas é orientada pela Constituição Federal. Em suma, compreendemos política pública de acordo com a definição concisa de Bucci (2006, p.241)<sup>18</sup>, sendo “políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

A esse mesmo respeito, Appio (2003, p. 121), por sua vez, remete-se ao conceito de Jean Carlos Dias<sup>19</sup>, afirma que se trata de “sistematizações de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio estado e o mercado”.

Nessa esteira, a política pública pode ser compreendida como um conjunto coordenado e orientado de ações encabeçadas pelo Estado com o intuito de efetivar os

---

<sup>18</sup> BUCCI, M. P. D. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241

<sup>19</sup> DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, jul./set. 2003.

direitos fundamentais da sociedade. Na mesma direção, Comparato (1989) aponta o filósofo Ronald Dworkin como pioneiro ao considerar o conceito de política como sendo uma meta de melhoria a ser alcançada. Ainda conforme o aludido autor, Comparato (1989, p. 101) prevê que, não apenas as políticas destinadas ao âmbito social são realizadas, mas também todas aquelas que são vistas como setoriais, por exemplo, as políticas de energia ou infraestrutura, dado que estão inseridas em uma política de desenvolvimento que objetiva o processo de elevação do nível de qualidade de vida da população. A presença das políticas públicas é de tamanha importância na dinâmica do Estado e social, tanto que Comparato (1989) chega a considerar que existe uma substituição entre o governo da lei (*gouvernement by law*), em detrimento ao governo por políticas (*gouvernement by policies*), porque estas são determinadas como metas temporais dentro da execução de um determinado governo. É evidente, no entanto, que o autor não separa a lei da política, ou seja, estando amparada pela legalidade.

Ainda nessa esteira, fazendo referência à “Escola do Serviço Público” de Duguit<sup>20</sup>, o autor enfatiza o vínculo entre as políticas públicas e governo, sendo esse considerado como gerente desses serviços, ressaltando a crescente dependência da vida comum em relação à execução das políticas públicas e serviços prestado e mantidos pelo Estado.

Bastante pertinente é destacar que o termo política não é escolhido indistintamente. Para Bucci (1997, p.95) “A política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados”. Ressalta a autora que, apesar da referência à política, também ser compreendida como plano, este último possui um espectro próprio, tendo por ser instrumento normativo a lei, na qual “se estabelecem os objetivos da política, suas metas temporais, os instrumentos institucionais de sua realização e outras condições de implementação” (BUCCI 1997, p.95).

Nesse âmbito, podemos elencar a observação feita por Aith (2006, p. 235) no sentido de diferenciar as políticas públicas que se referem ao Estado e ao governo. A primeira, na visão do autor, considera aquelas elaboradas para “estruturar o Estado” e lhe dar corpo e condições mínimas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Já a

---

<sup>20</sup> DUGUIT, Leon. **La transformación del Estado**. 2ª ed. espanhola. Madrid: Francisco Beltrán, Librería Española y Etranjera, p. 8



segunda, se orienta nas ações mais específicas do governo visando a eficácia por mecanismos democraticamente estabelecidos.

É certo considerar que as ações selecionadas como prioridades pelos agentes dirigentes das políticas públicas são aquelas consideradas como principais demandas ou expectativas da sociedade que representam. Ou seja, o bem-estar dos cidadãos é definido pelo governo atuante. Assim, como salienta Bucci (1997, p.95) as políticas públicas são, em sua maioria, expressas por meio de lei. Porém, a autora também analisa o art.165, § 1º e § 2º CF/88, referindo-se aos orçamentos públicos como instrumentos de fixação das diretrizes, objetivos e metas, além das prioridades da administração pública, bem como em seu § 4º, os planos e programas nacionais. Desse modo, as políticas públicas, pautadas no orçamento do Estado, podem assumir uma diversidade de formas diferentes.

Contudo, não se pode olvidar que, conforme afirmado por Barcellos (2005, p.99), os gastos destinados à execução das políticas públicas estão em contraposição com os recursos limitados do Estado. Sendo assim, a questão orçamentária é de extrema relevância, uma vez que, segundo a autora, a realidade brasileira exige uma verificação quanto aos recursos públicos disponíveis, sobre a previsão orçamentária e, bem como, sobre a execução orçamentária. Nesse contexto, Barcellos (2005, p.92) informa que “a definição dos gastos públicos é, por certo, um momento típico da deliberação político-majoritária: salvo que essa deliberação não estará livre de alguns condicionantes jurídico-constitucional”. Por conta disso, conclui Hofling (2001) que “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.”

No que tange o nível hierárquico das políticas, Bucci (1997, p.95) também traz a possibilidade da classificação de políticas de “de fins” e outras “de meios”. Dentro dessa concepção, a autora considera que “as políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal.”.

Diante dessas observações, procuraremos compreender, na análise dedicada ao tema no próximo capítulo, como a escolha da contratação por meio do CIS pode refletir política pública adotada pelo governo.

### **2.3 Formas de contratação do Estado e possíveis modelagens jurídicas para o CIS.**

O Estado, por sua responsabilidade orçamentária, deve se preparar para eventual insuficiência de recursos públicos. Diante dessa possibilidade, o Estado pode atuar no âmbito da contratação pública, de modo que seja possível encontrar meio de reduzir os gastos públicos, prover melhor qualidade de serviços a partir de novas modalidades de avenças públicas, e, não por último, encontrar outras formas de financiamento.

Sendo assim, o Brasil não se exclui das discussões sobre a necessidade de inovações no que tange à contratação pública. Conforme elenca Oshima (2018, p.16), a contratação de atores privados pelo Estado para a prestação de serviços públicos se diversificou ao longo dos anos.

Particularmente no que se refere ao Contrato de Impacto Social, não há, até o presente momento, um marco regulatório específico para esse complexo contrato. Há, obviamente, uma discussão em voga cerca da necessidade ou não da criação de uma lei específica. No âmbito do próprio Poder Executivo Federal, o Decreto nº 9.977, de 2019, que dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto<sup>21</sup>, instituiu os fundamentos gerais para instrumentos tais como o CIS. Por outro lado, figura em pauta o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018, do Senador Tasso Jereissati. Para Monteiro e Rosilho (2017, pp. 1173-1174) “É evidente que a edição de lei federal sobre o tema (definindo objeto, escopo e características do CIS) traria mais segurança jurídica a esse tipo de investimento de impacto social.”. No entanto, o próprio projeto de lei não inova na criação de um novo marco de contratação, mas se utiliza das modalidades de licitação já existentes para definir objeto, prazo e incluir, especificamente, cláusulas a respeito da situação do risco e remuneração.

Nesse sentido, o arcabouço proposto pelo projeto de lei prevê a utilização subsidiária de três leis: a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; a Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços

---

<sup>21</sup> BRASIL. Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios De Impacto. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpacto>>

comuns, e a Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública (JEREISSATI, 2018).

Por outro lado, parte da discussão apoia e compreende que o Brasil já dispõe de instrumentos jurídicos suficientes que possam embasar a contratação via CIS. Ribeiro (2016)<sup>22</sup>, utilizando-se da metáfora de uma caixa de ferramentas, nos convence, em suas palavras:

Situadas diante dos contornos da política e da gestão pública — que já assimilaram a lógica da caixa de ferramentas na escolha de meios para endereçar as finalidades que se quer alcançar, de modo a racionalizar esse processo — as estratégias do direito administrativo como caixa de ferramentas revelam a capacidade de colaborar com o aprimoramento dos arranjos institucionais vigentes, e a formulação de novos arranjos. Dessa maneira, sem abandonar a lógica jurídica tradicional, muitas vezes reduzida apenas a uma avaliação de legalidade/ilegalidade das questões concretas que se põem, assimilar o direito administrativo como caixa de ferramentas importa também em perceber seu papel-chave na consistência dos arranjos jurídicos para instrumentalizar os objetivos esperados, à luz dos incentivos que são capazes de produzir.

Dessa forma, elencaremos em seguida, a possível estruturação e modelagem do CIS a partir do arcabouço brasileiro, já referendado pelas respectivas doutrinas.

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu inciso XXI do art. 37 a obrigatoriedade do processo de licitação para qualquer tipo de contratação, seja de compras ou serviços, no intuito de não ferir a livre concorrência e oferecer vantagem ao Estado no ato de realizar suas ações.

Por licitação compreendemos o conceito de Carvalho Filho (2017, p. 181 *apud* Hack 2019 p.29), como sendo:

o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Outro elemento importante acerca da licitação é sua finalidade em oferecer uma vantagem à Administração Pública para a busca da melhor proposta, considerado por

---

<sup>22</sup> RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, p. 209-249, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64303>> Acesso em março 2021.

Justen Filho (2014, p.70) como sendo um dever inerente à Administração a escolha que se mostrar mais eficiente à exploração dos recursos econômicos. Licitação, ainda, é o gênero que pode se apresentar por diferentes modalidades estabelecidas em lei.

Dessa forma, há, em um primeiro momento, designação para as licitações comuns, por meio da Lei Federal nº 8.666/1993. Em seguida, a possibilidade dos contratos de concessões, a partir da publicação da Lei Federal nº 8.987/1995, permitindo a delegação de serviços públicos por meio de contratos de longo prazo, bem como o surgimento de convênios com organizações do terceiro setor, a partir de um arcabouço normativo da Lei nº 13.019/2014. Por conseguinte, verificamos o surgimento dos contratos de parceria público-privada instituídos por meio da Lei Federal nº 11.079/2004, estipulando maiores prazos e definindo um vulto mais expressivo (valor mínimo de R\$10 milhões com a Lei Federal 13.529/2017), e, por fim, a Lei nº 12.462 de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), tornando-se um ponto de diferenciação em relação à lei geral de licitações.

Tais dispositivos legais podem servir como modelagem jurídica para um CIS no qual a contratação do intermediário seja um agente da iniciativa privada. Nesse aspecto, apresentamos as três principais modelagens. A seguir, indicaremos quais são as outras modelagens possíveis quando o contratado é uma entidade do terceiro setor.

### **2.3.1 – Modelagem a partir da Lei nº8.666/1993**

No tocante à lei geral de licitações, por ser a primeira, não foi imune às críticas ao longo do tempo. De acordo com Hack (2019, p.12), o processo licitatório descrito na Lei nº 8.666 é excessivamente burocrático e moroso, de forma que pode interferir na eficiência do Estado na execução de suas ações. Como exemplo, a iniciativa privada poderia oferecer preços mais elevados por considerar todo o tempo do processo e seu pagamento. Nesse sentido, a Administração Pública estaria arcando além do justo com os custos desse processo licitatório. Para Hack (2019, p.14), a Lei nº 8.666 justifica a burocracia com o objetivo de assegurar a lisura do processo e garantir, de tal modo, os princípios que vinculam a Administração Pública, sendo, principalmente a impessoalidade e a publicidade. No entanto, por mais nobres que sejam seus motivos, não evitou, ao longo dos anos, processos licitatórios fraudulentos. Ainda, somam-se a tais

críticas o advento das tecnologias e possibilidade de criação de um dispositivo mais célere e eficaz.

Todavia, apesar das críticas constantes, a Secretaria de Educação de São Paulo escolheu a modelagem do contrato de prestação de serviços para embasar a minuta de edital da primeira experiência brasileira com o CIS.

No Brasil, a iniciativa de implantação do CIS teve início em 2015, a partir do esforço da Força Tarefa de Finanças Sociais (FTFS) e da articulação do BID com o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Subsecretaria de Parcerias e Inovação<sup>23</sup>. O objeto do CIS paulista foi definido na área da educação, sendo o objetivo combater a evasão escolar, definindo um projeto que possibilite a completude do ciclo de aprendizagem do ensino médio com bom desempenho e no período esperado de três anos.

O estudo de viabilidade foi conduzido pelo instituto INSPER Metricis<sup>24</sup> e pautado na avaliação jurídica da Sundfeld Advogados. De acordo com Lazzarini et al. (2019, p. 12), o estudo de viabilização jurídica considerou três formas contratuais que o CIS poderia assumir, sendo: i) contrato de prestação de serviços (lei 8.666/1993); ii) concessão administrativa, (lei 11.079/2004); iii) termo de colaboração com organização da sociedade civil (lei 13.019/2014). A partir dessas possibilidades, como mencionado, foi convencionada a utilização do modelo de prestação de serviços por meio da lei 8.666/1993. Para Justen Filho (2014, p.119), a lei geral de licitações contém uma acepção ampla do que é serviço, mais exemplificativa do que definidora. Assim, para Lazzarini (2019, p.12), essa exemplificação traz mais flexibilidade na especificação de todos os serviços e atividades a serem realizados pelo prestador de serviço, além de não exigir um investimento mínimo. Outros pontos que justificaram a escolha da lei nº 8.666/93 referem-se à possibilidade de subcontratação do serviço em seu art. 72, desde que mantida a responsabilidade da contratada na direção e gerenciamento do serviço (LAZZARINI et al. 2019, p.12). Esse ponto é de extrema relevância para o CIS dado que, por conta de sua

---

<sup>23</sup> FRAGA, Érica. SP pagará a entidade que cumprir meta e evitar evasão no ensino médio. Folha de São Paulo. 24 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/11/1937836-sp-pagara-a-entidade-que-cumprir-meta-e-evitar-evasao-no-ensino-medio.shtml> > Acesso em abril de 2021.

<sup>24</sup> Lazzarini, Sérgio G. (Org). Contrato de impacto social no estado de são paulo: investindo com metas de desempenho no ensino médio. São Paulo. 2019. Disponível em:< <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-20-CIS-Ensino-M%C3%A9dio-SP-17-5-2019.pdf> > Acesso em dezembro 2020 e Inesper Metricis; Social Finance. Estudo de viabilidade para um contrato de impacto social em educação no estado de São Paulo. Dezembro de 2016.

estrutura, o prestador efetivo do serviço é agente diferente do intermediário, aquele que efetivamente assina o contrato com a Administração Pública.

Em relação às possíveis modalidades, a escolha pelo provedor de serviço recaiu, no modelo paulista, sobre a concorrência visto o vulto da contratação. Também, o dispositivo jurídico, em seu art. 45, menciona o critério de seleção da proposta mais vantajosa baseado em ‘menor preço’, ‘melhor técnica’ e ‘técnica e preço’. Para a proposta de um CIS, os critérios estabelecidos em ‘melhor técnica’ e ‘técnica e preço’ poderiam comprometer a eficácia do objeto por acabar diminuindo a liberdade que o agente privado deve possuir para chegar ao impacto desejado conforme já defendido por Costa, Shah, & Ungar (2012), restando, assim, a opção do ‘menor preço’. Nesse sentido, Justen Filho (2014) defende que o critério menor preço é, na verdade, o “melhor preço”, sendo:

o menor preço não envolve apenas uma consideração de valores absolutos, mas, sim, a razão de avaliação dos valores globais que a Administração Pública desembolsará para fruição do objeto licitado. Não há defeito em se examinar questões técnicas para definir o melhor preço; justo o contrário, somente assim será possível examinar o rendimento e a apuração das qualidades propostas, definindo o melhor preço sem pôr em risco todo o certame.

Um aspecto que pode ser um óbice em relação à escolha da Lei nº 8.666 refere ao seu art. 7º, § 3º, sendo vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem. Em um primeiro momento, dado a presença do investidor privado, origem dos recursos financeiros para a execução do contrato, o artigo pode impedir articulação com esse ator.

No entanto, Schiefler e Adib (2016) expõem que a obtenção de recursos financeiros não compõe o objeto do contrato administrativo, sendo que a captação junto ao investidor privado não comporá o objeto propriamente dito. Nesse sentido, a vedação proposta pela lei evitaria que a Administração Pública celebrasse contrato sem a completa e respectiva dotação orçamentária, ou, ainda conforme Schiefler e Adib (2016, p.95), que o contrato administrativo “sirva de base para a captação financeira em favor da própria Administração Pública, o que representaria um meio impróprio de assunção de dívidas”.

Outros dois aspectos críticos à eleição da Lei nº 8.666/1993, que poderiam travar sua escolha, referem-se, em primeiro lugar, ao pagamento por desempenho e, em segundo

lugar, à presença de um avaliador independente, dado que ambas não estão previstas expressamente na respectiva lei.

### **2.3.2 – Modelagem a partir do RDC**

Em um momento posterior à criação da Lei nº 8.666/1993, vislumbrou-se a chegada do Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Este foi inicialmente instituído com o propósito específico de acelerar a preparação de infraestrutura para receber os eventos esportivos que ocorreriam no Brasil, sendo estes a Copa das Confederações da FIFA, a Copa do Mundo FIFA e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, como desponha o inciso I, de seu artigo 1º.

Contudo, a aplicação da RDC não se extinguiu com a realização dos eventos mundiais. A partir desse marco legal, outras medidas foram tomadas para estender a contratação em RDC a outras necessidades, descaracterizando o seu caráter transitório e, como sugere parte da literatura, inclusive Justen Filho (2014), substituir a Lei de Licitações aos poucos.

A primeira delas ocorreu com a publicação da Lei nº 12.688 de 2012, a qual permitiu que o regime de contratação poderia ser aplicado às licitações vinculadas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A segunda medida consistiu na ampliação, por meio da Lei nº 12.722/12, sobre a aplicação do RDC às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino. Logo adiante, a Lei nº 12.745/12, aumentou seu escopo para as obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Também, a Lei nº 13.190/15, inclui três novos dispositivos à Lei do RDC, ampliando para as obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; a ações no âmbito da segurança pública e as obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística. Por fim, a aplicação do RDC às ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação foi, finalmente, incluída pela Lei nº 13.243 de 2016.

Para nosso estudo, uma ressalva inicial é importante. De acordo como Monteiro e Rosilho (2017, p. 1177), ao analisarmos o art. 1º, apenas em duas circunstâncias é possível a escolha do RDC como modelagem jurídica ao CIS. Sendo, no caso, o inciso VII,

referente as ações no âmbito da segurança pública e, posteriormente, o inciso X referente as ações de entidades dedicadas à ciência, à tecnologia e à inovação. Tal limitação ocorre porque as demais previsões do RDC referem-se a obras, não se inserindo, portanto, no escopo de objetos das ações a serem contratadas pelo CIS, a princípio.

Acerca das hipóteses de utilização do RDC, notamos que o dispositivo constituiu duas hipóteses de contratos por resultados: o contrato de remuneração variável e o contrato de eficiência. Esses contratos são importantes para ferramentas como o CIS, porque introduzem uma sistemática de contrato de risco, no qual a remuneração do prestador de serviços fica condicionada aos resultados futuros e pré-determinados que serão entregues à Administração Pública (SALES 2019, p.126).

No que se refere ao contrato de remuneração variável, Sales (2019) faz uma importante aproximação entre esse dispositivo e a possível estrutura de um CIS. A remuneração variável, prevista na RDC, permite o pagamento de acordo com o desempenho do contratado. Nesse sentido, para averiguar o desempenho, é preciso que o instrumento convocatório preveja metas, defina padrões de qualidade e prazo de entrega. Tais condições também fazem parte da estrutura do CIS.

Para Schwind (2011, p. 4), o contrato de remuneração variável aceitará uma remuneração maior caso atinja um determinado padrão de qualidade estabelecido antecipadamente no instrumento convocatório e no próprio contrato.

Nesse ponto, tal hipótese traz crítica por parte da literatura considerando que esse pagamento a mais acarretaria um agravamento da posição jurídica da Administração Pública, aumentando a despesa pública (CÁSSIO et al., 2018). Em resposta, Schwind (2011, p.3) defende que “(...) a vinculação da remuneração à obtenção de um resultado configura solução mais vantajosa para a própria administração, que somente efetuará qualquer pagamento se obtiver efetivamente uma vantagem com a contratação”. Além disso, o Decreto n.º 7.581/11 em seu art. 70, § 1.º, § 2.º e § 3, condiciona a utilização da remuneração variável à delimitação de orçamento fixado para contratação, apontando ainda a necessidade de motivação em aspectos determinados. O parágrafo único do art.10 da Lei do RDC já dispunha sobre a suficiente motivação e sobre o limite da remuneração atrelado ao orçamento para a contratação.



Dessa forma, a motivação é uma exigência primordial para demonstrar que o ônus se justifica em razão de algum benefício efetivo à Administração, podendo ser o tamanho do impacto social alcançado no caso dos CIS. Da mesma forma, como os pagamentos oriundos do poder público estão submetidos às previsões orçamentárias, é notável mencionar que a remuneração variável não escapa dos limites previstos em orçamento, ressaltam Schwind (2011) e Sales (2019), importante questão de responsabilidade fiscal a ser perseguida pela Administração.

No tocante ao contrato de eficiência, o resultado vinculado à remuneração, refere-se ao montante de economia do qual a Administração Pública poderá se aproveitar na prestação de serviços. Nesse sentido, o art. 23, § 1º define o objeto deste contratado “com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada”. O art.18, inciso V determina que as licitações nessa modalidade utilizem o critério de julgamento como sendo o “maior retorno econômico”. Na lógica do contrato de eficiência, o maior retorno refere-se à maior economia obtida pela Administração. Assim sendo, “se o contratado não alcançar a economia pretendia, obterá redução de sua remuneração e, se previsto, uma sanção por inexecução contratual” (SCHWIND, 2011, p. 4). Desse modo, o risco compete ao agente contratado, bem como a obtenção do resultado, classificando-o também como um contrato de resultado.

Resta claro, logo, que essas duas possibilidades de contratos por resultados trazidos pelo RDC permitem, no Brasil, também o implemento do CIS, introduzindo tais parâmetros e deixando essa realidade de execução vinculada ao princípio constitucional da eficiência mais clara e tangível para os entes envolvidos, até mesmo ao poder judiciário, promovendo segurança na escolha da Administração para o CIS.

Outro aspecto importante, principalmente atrelado ao princípio da eficiência, é a contratação integrada que, como visto nos contratos de resultado, pode preparar a Administração Pública para a utilização do CIS, uma vez que insere a noção de execução conjunta e unitária.

Tal regime de execução já tinha sido previsto no item 1.9, do Decreto nº 2.745 de 1998, porém, foi na Lei do RDC que se expandiu para outros serviços. A contratação integrada é um regime de execução específico no RDC previsto em seu art. 9º. Assim

como os regimes de empreitada integral e por preço global, o principal ponto de convergência refere-se ao fato de que devem ser selecionados para a prestação contratual não fracionável, ou seja, quando por razões técnicas ou econômicas, afasta-se a viabilidade de licitar parcelas desses serviços. Para Justen Filho (2010, p.131 *apud* Sales 2019, p.135) trata-se de regime apropriado quando o objeto é dotado de alta complexidade, não permitindo que a Administração disponha de condições de identificar a metodologia e tecnologias mais adequadas, concedendo ao agente licitante uma margem de autonomia mais ampla para conceber soluções.

Desse modo, como conclui Sales (2019, p.135)

Inverte-se, nesse caso, portanto, a lógica de contratação de meio (..) que passa a ser uma contratação de fim. Ou seja, cabe ao prestador escolhido na contratação integrada a entrega de uma solução adequada e pronta para sua utilização, inclusive no que tange à operação do empreendimento. É nítido, portanto, o ganho em eficiência, já que a Administração recebe o objeto contratado pronto, em pleno funcionamento, bastando “girar a chave” (turn key) para sua exploração. Ademais, a contratação integrada também é marcada pela transferência de risco ao particular que, obrigando-se pelo fim, se responsabiliza pelo sucesso da operação.

É nesse aspecto que a noção desenvolvida pela contratação integrada permite a execução do CIS, dado que a complexidade do contrato e o objetivo do impacto exigirá que o intermediário defina todas as etapas de execução da ação e entregue o resultado pronto, capaz de ser modelizado para a solução da mesma situação em outras localidades.

### **2.3.3 - Modelagem a partir da Lei nº11.079/2004**

Antes de indicarmos a possível modelagem a partir da Lei nº. 11.079/2004, é importante ambientar o surgimento do conceito de concessão. Assim como o CIS, os modelos de parcerias público-privadas surgem em contexto internacional, sugeridas por entidades de financiamento, principalmente britânicas. (NOHARA, 2015, p.9). Em sentido amplo, Di Pietro (2020, p.325) conceitua a concessão

concessão, em sentido amplo, como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

A Lei Federal n.º 8.987 /1995, que dispõe sobre o regime de concessão define, em seu art. 2º, inciso II, que a concessão se refere, na verdade, à delegação da prestação de serviço público, “mediante licitação à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”. (NOHARA, 2015, p.7). No entanto, a Lei nº 11.079/04 dispõe mais precisamente sobre as parcerias público-privadas e “prevê formas de contratos que acrescentam ao direito positivo modelos de concessão com contornos um pouco diferentes, quanto a novas formas de remuneração da concessionária e a garantias a serem oferecidas pelo poder público.” (DI PIETRO, 2020, p.330).

Duas modalidades de concessão são apresentadas pela lei: concessão patrocinada e concessão administrativa. A concessão patrocinada é implementada por meio do § 1º do art. 2º da supracitada lei, sendo, em termos “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.” Já a concessão administrativa, nos termos do § 2º do art.2º da mesma lei é “contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”.

Schiefler e Adib (2016, p. 98) veem que o modelo de concessão patrocinada, a princípio, não seria o melhor objeto de enquadramento jurídico porque envolve a presença de tarifas e essa possibilidade foge à estrutura dos CIS implementados no mundo. Assim, para os autores, dentro dessa norma, restaria possível o enquadramento no contrato de concessão administrativa. Carvalho Filho (2016 *apud* Fonseca, Vasconcelos e Araújo, 2018, p. 32) discorre que a concessão administrativa não comporta a remuneração por tarifas, sendo o pagamento do serviço efetuado diretamente pelo poder Público ou advindo de outras fontes. Nesse sentido, seria possível encaixar em um primeiro momento os investimentos privados do CIS. No entanto, como assevera Schiefler e Adib (2016, p.98-99), essa modelagem jurídica implica em alguns infortúnios como as vedações previstas nos incisos I, II e III do § 4º, art.2º. Respectivamente, os autores advertem que, em relação ao inciso I, há impedimento para contratações com montantes inferiores a dez milhões de reais; sobre o inciso II, as ações do CIS deveriam ter perspectiva de duração acima de cinco anos, o que pode não ocorrer e sobre o inciso III, há impedimento de que

a contratação seja apenas de objetos de mesma espécie, obrigando que o parceiro privado a contrair diferentes naturezas de obrigações.

Outra questão relevante a respeito dessa modelagem pousa no fato de que a lei exige, em seu art.9º, a constituição de uma sociedade de propósito específico (SPE) para ser a parte contratante. Nesse ponto, haverá um esforço do parceiro privado, principalmente o intermediário, em criar a SPE. Outros pontos positivos são a possibilidade de garantias pelo inciso II, art.8º e a possibilidade do pagamento variável § 1º do Art. 6º.

Fonseca, Vasconcelos e Araújo (2018, p. 32) consideram que a licitação no âmbito da supracitada lei deve ocorrer na modalidade concorrência “podendo adotar os critérios de julgamento menor contraprestação para o Poder Público pelo serviço ou menor contraprestação combinada com a melhor técnica de execução do serviço”.

#### **2.3.4 – Outras modelagens possíveis**

Em conformidade com os conceitos já explicados acima, constata-se que o Estado possui duas formas de executar seus serviços, sendo a primeira diretamente, por meio do uso da máquina pública, e a segunda, indiretamente, por meio da contratação de um terceiro, podendo este ser agente da iniciativa privada ou de uma organização não governamental.

Dessa forma, os contratos administrativos deixam de ser meros negócios jurídicos para compra e alienação de bens e tornam-se instrumentos importantes para regular a concessão de serviços públicos. Como definição de contratos administrativos, encontramos a definição de Carvalho Filho como sendo (2017, p.1440 *apud* Hack, 2019, p. 93) aquele ajuste de vontade firmado entre a Administração Pública e o particular, regido pelo direito público, que objetiva uma atividade que traduz o interesse público propriamente.

Nesse sentido, também se insere no escopo de contratos administrativos as outras modelagens jurídicas possíveis para a implementação do CIS no Brasil. Para Monteiro e Rosillo (2017, p.1177) a possibilidade de realização de contratação por resultados com o terceiro setor torna-se mais factível no casos do CIS, dado que almejam o impacto social. Para os autores, os três modelos possíveis seriam: (1) contrato de gestão oriundo da Lei

nº 9.637/1998; (2) e o termo de parceria proveniente da Lei nº 9.790/1999; (3) termo de colaboração ou de fomento da Lei nº 13.019/2014.

O ponto em comum a respeito dessas leis reside no fato de que o agente intermediário do CIS seria uma organização do terceiro setor, podendo esta ser o intermediário e o prestador de serviços ao mesmo tempo, ou, ainda, apenas o intermediário se, como indica Monteiro e Rosilho (2017), permanecer responsável pela concepção e gerenciamento da ação prevista.

No tocante à Lei das Organizações Sociais (lei nº 9.637/98), o contrato de gestão definirá o vínculo e as obrigações de cada parte, limitando-se, conforme disposição do art. 5º, às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Como afirma Di Pietro (2020, p. 337), o contrato de gestão fixa as metas a serem cumpridas pela entidade e, em contrapartida, a Administração Pública concede auxílio na forma de cessão de bens públicos, transferência de recursos orçamentários ou cessão de servidores públicos. Outras exigências do contrato envolvem a “definição do programa de trabalho, os prazos de execução, os critérios de avaliação de desempenho, com indicadores de qualidade e produtividade, entre outros” (DI PIETRO 2020, p. 338).

Não obstante, Fonseca, Vasconcelos e Araújo (2018, p.29) ressaltam que esse contrato de gestão não se submete a procedimento licitatório, embora o Tribunal de Contas da União<sup>25</sup> recomende a utilização de chamamento público para garantir os princípios de contratação com a Administração Pública. Porém, para os referidos autores, um dos entraves à utilização dessa roupagem jurídica é a necessidade de “empenho prévio de recursos orçamentários pelo Poder Público”. Esse ponto contradiz com uma das vantagens mais explicitadas do CIS, ou seja, a remuneração apenas final por meio da demonstração do resultado.

---

<sup>25</sup> TCU - Acórdão 3239/2013 – “A escolha da organização social para celebração de contrato de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993”.

Se a escolha da modelagem recair sobre a Lei nº 9.790/99. Conforme preceitua Di Pietro (2020, p.356)

“a denominação Organização da sociedade civil de interesse público constitui qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria”.

Fonseca, Vasconcelos e Araújo (2018, p.30) elencam três facilidades dessa escolha. A primeira refere-se à publicação de edital de concurso de projeto, de natureza de chamamento público, estimulando os parceiros privados a procurar a Administração Pública para a apresentação do projeto de ações envolvido no CIS. A segunda concerne a não-obrigatoriedade de definição de prazos mínimos ou máximos para execução do projeto. Por fim, a terceira, indicando que a lei permite a subcontratação, desde que a organização (no caso do CIS o intermediário) permaneça como diretora e gestora do projeto, assim podendo contratar o prestador de serviços. Para os aludidos autores, dois pontos acerca da lei poderiam dificultar a escolha, sendo: (a) os gastos com a organização devem ser previamente estabelecidos no orçamento estatal e (b) há possibilidade de que os entes como Estados e Municípios possuam leis específicas acerca da regulação de OSCIPS o que dificulta uma padronização na oferta do CIS.

Monteiro e Rosilho (2017, 1174) alegam ainda que, além das modelagens acima expostas, a depender da ação determinada no CIS, existe a possibilidade dada pelo ordenamento jurídico atual em formular novos modelos de negócios dos quais a Administração Pública queira fazer parte, mesmo que não estejam previstos expressamente em lei. Compreendemos nessa passagem a possibilidade de formulação de contratos atípicos.

Por fim, é preciso esclarecer que, em abril de 2021, o Poder Executivo sancionou a chamada ‘Nova Lei de Licitações’ Lei nº 14.133/2021<sup>26</sup>. A nova norma foi criada com o intuito de substituir, após dois anos de transição, as leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/11. Dessa forma, caso o projeto de lei relacionado com o Contrato de Impacto Social não seja aprovado e sancionado antes do período de dois anos, compreendemos

---

<sup>26</sup> Agência Câmara de Notícias. Nova Lei de Licitações é sancionada por Bolsonaro com 26 vetos. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/742288-nova-lei-de-licitacoes-e-sancionada-por-bolsonaro-com-26-vetos/>> Acesso em abril de 2021

que novos estudos a respeito de possíveis modelagens jurídicas deverão ser conduzidos daqui para a frente, visto que as modelagens atuais são baseadas em leis que logo perderão a validade. Dado o contexto de execução do presente trabalho não foi possível iniciar uma análise sobre o novel dispositivo. Porém, o principal motivo da substituição legislativa residiu na intenção de melhorias e modernização. Dessa forma, certamente possui elementos que poderão facilitar a contratação do CIS.

### **CAPÍTULO 3 - O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL COMO MEIO DE SOLUÇÃO: ANÁLISE**

A classificação do CIS como ferramenta inovadora à Administração Pública na execução de parcerias público-privadas nos é cautelosa por alguns motivos. Nesse sentido, nossa análise recairá, em um primeiro momento, nos pontos de atenção que devem ser observados na constituição de um CIS e, posteriormente, sobre as vantagens alegadas na perspectiva do Estado contratante.

#### **3.1 – Pontos de atenção**

Neste momento, elencamos alguns aspectos relevantes de observação acerca do CIS. Em um primeiro momento, buscamos ressaltar a importância do alinhamento de interesses entre o poder público e iniciativa privada, já que estamos diante da negociação de uma contratação. Em um segundo momento, refletimos sobre o papel fundamental da avaliação de impacto e o desenho de sua metodologia. Por fim, o terceiro ponto, refere-se à atuação do agente privado nas políticas públicas do Estado.

##### **3.1.1 - Alinhamento de interesses**

Diante do objeto de estudo com o qual nos defrontamos, convém salientar a sua natureza complexa e como se instala sua operação. Em um primeiro momento, por conta do envolvimento de diversos atores, conforme demonstrado no primeiro capítulo, é claro identificar uma dinâmica distinta daquela já consolidada parceria entre a iniciativa privada e o Estado. A novel participação da figura do investidor, do avaliador independente e a posição do prestador de serviços demonstram que o CIS tece uma nova cadeia de relacionamentos e, conseqüentemente, emerge uma complexa articulação de interesses.

O próprio nome do dispositivo – Contrato de Impacto Social – pode, à primeira vista, concentrar como único interesse a busca pelo impacto social, ou seja, como determinada ação ou projeto pode influenciar e modificar, positivamente, a situação de um grupo de pessoas, dando-lhes melhores condições. Entretanto, como assevera Hofling (2001), quando presente uma estratégia de intervenção governamental qualquer, é fundamental buscar quais as principais “questões de fundo”, dado que, na visão da autora, essas questões repercutem na motivação das decisões tomadas, no trilho dos caminhos traçados e na escolha dos modelos de avaliação aplicados.

Dentro das relações estabelecidas pelo CIS, ponderamos considerar as questões de fundo dos outros atores envolvidos. No entanto, o objetivo dessa breve análise não é avaliar as motivações subjetivas de cada ator, justo porque não estamos debruçados sobre um estudo de caso ou objetivando um ajuizamento de valor. Como frisa Guedes (2011, p.125 *apud* Silva 2020, p.5) “A importância do vocábulo ‘interesse’ para o direito é evidenciada pelas diversas acepções que esta figura assume neste campo. Fala-se em ‘interesse processual’, ‘interesse econômico’, ‘interesse público’, ‘interesse particular’, entre outros”.

Nesse sentido, buscaremos compreender qual ou quais são os interesses envolvidos entre a parte contratante, sendo a Administração Pública, e a parte contratada, sendo a iniciativa privada na sua multiplicidade de atores, para marcar um ponto de atenção e como estes devem se alinhar para que atinjam a meta principal.

De acordo com a análise de Maier e Meyer (2017, p.2), os estudos a respeito do CIS pelo mundo podem ser agrupados a partir de três lentes diversas. A primeira delas reflete uma narrativa de reforma do setor público na qual são utilizadas teorias mais amplas sobre a gestão pública e persecução de políticas públicas. Nesse ponto, compreendemos que o centro de interesse é estatal e o motivo pelo qual busca-se a utilização do dispositivo do CIS é a remediação de uma deficiência do setor público na prestação de serviços, decorrentes de problemas com orçamento e de gestão.

A segunda lente de análise perfaz uma narrativa da reforma do setor financeiro privado, principalmente a partir de teorias do empreendedorismo social, as quais demonstram desfoque na geração de lucro e foco na busca de benefícios sociais, uma forma de compensar os aspectos antissociais do capitalismo financeiro. Sob a ótica dessas



duas lentes, constatamos uma realidade na qual há uma deficiência no setor público e uma compensação no setor privado, criando um cenário de ‘ganha-ganha’ com a implementação do CIS.

Compreendemos que parte da literatura já citada nesse estudo adota essa perspectiva bifocal, ora demonstrando os benefícios do CIS sob o viés da iniciativa privada, como os relatórios da *Social Finance* (2012), Insper Métricas (2018), Mckinsey & Company (2012), ora proclamando as vantagens para Administração Pública como Monteiro e Rosilho (2017), Schiefler e Adib (2016) ou Gardiner et al. (2015).

No entanto, como revela Maier e Meyer (2017, p.3), há ainda uma terceira narrativa, mais cautelosa, principalmente em relação à eficácia da colaboração entre o público e o privado no tocante ao almejado impacto social. Esse ponto de análise, no qual se insere a perspectiva dos autores, compreende que o CIS é um dispositivo contratual e que reflete, como em qualquer contrato, partes que podem possuir objetivos parcialmente convergentes e parcialmente divergentes. No entanto, não é a satisfação dos interesses das partes que devem ser o ponto central na construção de um CIS, mas sim o interesse do beneficiário, daquele grupo de pessoas que será impactado.

Ora, no tocante ao centro de interesse do Estado brasileiro, sendo este um Estado Democrático de Direito, vemos dois pilares principais: a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público. A perseguição desses interesses está preceituada na Constituição Federal de 1988 por meio dos fundamentos, objetivos e princípios em seus arts. 1º, 3º, 4 e 5º, resguardado a dignidade da pessoa humana e a defesa de direitos e garantias fundamentais. Como defende Freitas (2004, p.35) “o princípio do interesse público exige a simultânea subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o fiel respeito aos direitos fundamentais”. Justen Filho (2008)<sup>27</sup>, em suas palavras, nos remete à identificação de interesse público:

“O interesse público não se confunde com o interesse do Estado, com o interesse do aparato administrativo ou do agente público. É imperioso tomar consciência de que um interesse é reconhecido como público porque é indisponível, porque não pode ser colocado em risco, porque suas características exigem a sua promoção de modo imperioso.”

---

<sup>27</sup> JUSTEN FILHO, Marçal – “O Direito Administrativo Reescrito: problemas do passado e temas atuais”, in Revista Negócios Públicos, Ano II, no6: 39-41. 2008. Disponível em:< <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/O%20Direito.pdf>. Acesso março 2021.

Contudo, é necessário distinguir o interesse público primário do interesse público secundário a partir da divisão criada pelo italiano Alessi (1960 *apud* Nohara, 2020, p. 58), como nos ensina Barroso (2007)<sup>28</sup> no prefácio à obra “Interesses Públicos versus Interesses Privados”:

“O interesse público primário é a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas.”

Nesse sentido, compreendemos que o cerne do interesse na elaboração de um CIS, a partir da perspectiva estatal, encontra respaldo, em um primeiro momento, no interesse público primário quando, por exemplo, é exigido do Estado o fornecimento de educação. Por conseguinte, vemos agir o interesse secundário, uma vez que é este que norteia as ações da Administração Pública, como no exemplo, quando a Administração decide firmar um contrato CIS para evitar a evasão escolar porque o dispêndio do erário público é feito apenas se o resultado é atingido. Ainda a respeito disso, Barroso (2007)<sup>29</sup> completa:

“O interesse público secundário não é, obviamente, desimportante. Observe-se o exemplo do erário. Os recursos financeiros provêm os meios para a realização do interesse primário, e não é possível prescindir deles. Sem recursos adequados, o Estado não tem capacidade de promover investimentos sociais nem de prestar de maneira adequada os serviços públicos que lhe tocam. Mas, naturalmente, em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário. A inversão da prioridade seria patente, e nenhuma lógica razoável poderia sustentá-la.”

Em outras palavras, a supremacia do interesse público consiste em um pressuposto lógico para a realização dos objetivos fundamentais do Estado. Tal princípio ainda assegura uma posição privilegiada ao Estado nas relações constituídas com os particulares, principalmente por meio de prerrogativas conferidas à Administração Pública. Por exemplo, é permitido à Administração rescindir unilateralmente e

---

<sup>28</sup> BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra *Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. 2ª tiragem. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007. p. XV-XVI.

<sup>29</sup> Op. Cit, p. 15

antecipadamente o contrato celebrado com um particular para dar satisfação a determinado interesse público relevante, ressalvados, como dispõe o art. 79, § 2º da Lei nº 8.666/93, o ressarcimento de prejuízos. Também encontramos a possibilidade da encampação, como denota o art. 37 Lei das Concessões de Serviços Públicos nº.8.987/95, o qual assegurada a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público. Nas palavras de Bandeira de Mello (2006, p. 60) “quem exerce ‘função administrativa’ está adscrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo.”

No entanto, como compreende Escola (1989 *apud* Borges, 2011, p.12):

“O interesse público, de tal maneira, não é de entidade superior ao interesse privado, nem existe contraposição entre ambos: o interesse público só é prevaLENcente, com respeito ao interesse privado, só tem prioridade ou predominância, por ser um interesse majoritário, que se confunde e assimila com o querer valorativo atribuído à comunidade.”

De todo modo, no âmbito deste estudo, é necessário também considerar, como indicado por Maier e Meyer (2017), que a motivação do Estado não é somente pautada na realização do interesse público. É claro que esse será o principal objetivo e diretriz, mas, convém compreender que o Estado, o Governo e a Administração Pública também são motivados por outros imperativos de ordem política, como satisfazer os parceiros envolvidos, a reeleição, o regramento orçamentário ou promessas de campanhas.

Hofling (2001, p.35) também indica que “o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofre o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder”. Porém, como relembra Nohara (2020, p.58) “O agente público não deve dar maior importância aos interesses particulares, sejam os próprios ou os de terceiros, em detrimento da consecução do interesse público, sob pena de desvio de finalidade e de caracterização da improbidade administrativa”.

Assim sendo, é deveras importante que haja uma preocupação no alinhamento de interesses para com a iniciativa privada, de forma que o interesse público e o do beneficiário sejam resguardados. Destacado o interesse público, é preciso relatar que este não é exclusivo da Administração Pública e pode, como veremos, ser perseguido pelos outros agentes no âmbito das relações do CIS.

É comum, no âmbito do CIS, que os intermediários ou os prestadores de serviços sejam entidades do terceiro setor. Por definição, tais entidades são caracterizadas por Souza (2009, p. 9) como sendo um “conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, não estatais, sem fins lucrativos e voltadas à persecução de finalidades de interesse público”.

No caso, as entidades de terceiro setor, sendo, portanto, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público possuem o objetivo, como explica Di Pietro (2020, p.315), de instituir parceria com o poder público para executar atividade de interesse público a partir de diversas formas de fomento do próprio Estado. Assim, o interesse dessas instituições é naturalmente alinhado com o interesse da Administração contratante porque converge com o objetivo de criação da entidade: contribuir com o Estado por meio da prestação de serviços público não exclusivos e assistência social. (DI PIETRO 2020, p.322). Como já indicamos anteriormente, a modelagem jurídica para essa possibilidade envolve os contratos de gestão e termos de parceria.

Em se tratando do interesse da iniciativa privada, mas principalmente da figura do investidor, de antemão, é necessário encontrar equilíbrio na aferição lucro e obtenção do impacto. Outra questão de relevante observação é a priorização de áreas de ação. Nesse caso, existe o risco de o investidor escolher apoiar apenas aquelas que possam conceder melhor retorno a longo prazo em detrimento de outras ações necessárias ou mais urgentes, de arriscado retorno. Broccardo et al. (2019, p. 12) define a prática de priorizar áreas de potencial sucesso como *cream*, enquanto define como *parking* a prática deliberada de descuidar de áreas que impliquem mais investimento. Essa nomenclatura é utilizada em estudos de avaliação de risco. Somado a isso, Maier e Meyer (2017, p.4) ressaltam: “Impact investors will be satisfied with a lower financial return, but most commonly they will at least expect a return slightly beyond the bond market. Moreover, impact investors will usually have a strong interest in promoting certain kinds of social policy”.

Diante desta possibilidade, caberá ao Governo e à Administração atuar para privilegiar o interesse público por meio de seus atos vinculados e discricionários na escolha de políticas públicas que possam ser amparadas pelo CIS. Como preceitua Bandeira de Mello (2006), a discricionariedade é necessária sendo, em seus termos:

“a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de

cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.”

Por outro lado, de acordo com dados levantados por Schiefler e Adib (2016, p.73) por meio da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2011), os investidores de negócios sociais possuem um capital comprometido com fundos de PE/VC<sup>30</sup> da ordem de R\$ 83 bilhões. Já, nos Estados Unidos, 50% dos entrevistados demonstraram interesse pelo investimento de impacto, sinalizando um potencial mercado de US\$ 120 bilhões a partir de pesquisa conduzida pela Universidade da Pensilvânia (2012 *apud* Schiefler e Adib, 2016, p.74).

Outros dados levantados pela Força Tarefa de Finanças Sociais (FTFS, 2016) demonstram que o interesse no investimento em negócios sociais no Brasil é crescente e orientado não somente para o retorno, mas igualmente suplantado na construção de uma nova cultura empresarial destinada ao impacto social que perpassa (i) pela educação e instrução a respeito de negócios sociais; (ii) equilíbrio entre as dimensões de impacto, risco, retorno e liquidez; (iii) a criação de “contextos ou marcos regulatórios inéditos, possibilitando a redução de riscos relacionados ao negócio alvo do financiamento e minimizando as barreiras de entrada a investidores interessados e os custos de transação” (FTSF, 2016, P.36).

Em estudo inicial de 2014, a FTFS e Deloitte identificaram aporte de R\$ 13 bilhões em mecanismos de finanças sociais no mundo, sendo a perspectiva para 2020, à época do estudo, de 60 bilhões. Além da tratativa direta com os investidores, a FTFS desenvolve também a criação de um ambiente acadêmico favorável ao conhecimento dos negócios sociais e seus instrumentos, fomentando o engajamento e produção da Academia nesse campo.

Dados mais atuais, relatados pelo relatório ANDE (2020)<sup>31</sup>, demonstram a presença de 34 investidores de impacto ativos no Brasil, somando US\$ 785 milhões. O relatório

---

<sup>30</sup> “Venture capital is, strictly speaking, a subset of private equity and refers to equity investments made for the launch, early development, or expansion of a business. It has a particular emphasis on entrepreneurial undertakings rather than on mature businesses” (EVCA, 2007, p. 6 *apud* Schiefler e Adib, 2016, p.73).

<sup>31</sup> Investimentos de Impacto na América Latina. Disponível em: < <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpecto/RelatrioANDE2020.pdf> >

confirma por meio da pesquisa que metade dos investidores no estudo esperam taxa de retorno de mercado e a outra metade se dispõe a aceitar retornos menores em troca de impactos maiores. Além disso, a ANDE (2020, p.6) demonstrou que 80% dos investidores já passaram pela experiência da mensuração do impacto, porém ainda não há utilização de uma taxonomia padronizada.

Vita e Rocha (2018, p.185), a partir de relatório elaborado pela Mckinsey& Company (2012), também consubstanciam que o interesse da iniciativa privada pode se tornar cada vez mais expressivo, alinhado às políticas públicas, uma vez que exista conhecimento mais difundido sobre a estrutura e modo de uso do CIS, principalmente acerca das possibilidades de retorno, notadamente aqueles mais acostumados com o risco, como os fundos de investimento em PE/VC.

Dessarte, compreendemos que os interesses dos atores privados são múltiplos e latentes, dado que estão articulados em diversas frentes, seja educacional, econômica, política ou legal, havendo, portanto, a existência de um mercado a ser explorado para o atendimento do binômio ação social-investimento de risco. Nesse sentido, a partir da criação de um ambiente favorável de finanças sociais, o CIS torna-se um instrumento que passa a ser perseguido pelos agentes envolvidos.

A partir da indicação dos interesses existentes entre os atores apresentados, é de curiosidade da literatura compreender como diferentes motivações se articulam e convergem ao objetivo final. Em especial esforço deliberado de conciliação entre eles, Maier e Mayer (2017) veem como possível resposta, a aplicação da Teoria da Agência, no qual o alinhamento de interesses é fundamentalmente central.

A Teoria da Agência, elaborada nos anos 70 por Jensen e Meckling (1976) surgiu em resposta a um problema relativo aos objetivos diferentes que partes cooperantes de um mesmo empreendimento podem adotar, principalmente porque o trabalho entre as partes é particionado. Especificamente, Jensen e Meckling (1976), por meio da metáfora do contrato, apregoam a existência de uma relação conflituosa entre os objetivos das partes contratantes, ou seja, entre o principal e o agente. Portanto, a Teoria da Agência tem como principal pressuposto a delegação da responsabilidade de realização da ação ao agente, que, por sua vez, deverá agir em consonância com o interesse do principal. No entanto, a divergência de interesses é inerente a esta relação uma vez que há diferentes

funções de utilidade provenientes da divisão do trabalho, cada qual assim, buscando maximizar os seus benefícios (CORREIA E AMARAL, 2008, p.3).

Uma das proposições da teoria da agência positivista, corrente de Jensen e Meckling, é a eficiência de contratos baseados em resultados no combate ao oportunismo do agente. Nesse sentido, o principal oferece incentivos ao agente para o que o resultado seja alcançado. O argumento fundamental dessa proposição refere-se ao fato de que os contratos congregam as preferências dos agentes com as do principal dado que as recompensas ou resultados, para ambos, dependem da articulação de suas ações e, portanto, os conflitos de interesses próprios entre principal e agente são reduzidos (EISENHARD, 1989, p.7). Para Eisenhard (1989), a teoria da agência é uma teoria que pode ser aplicada em variedade de configurações, ainda mais no que atine a fenômenos organizacionais. Por conta disso, é uma teoria muito apreciada no meio econômico e da governança corporativa.

Maier e Meyer (2017, p. 3) defendem que a teoria da agência também pode ser empregada para explicar e moldar as relações contratuais entre agências públicas e atores privados. À luz da teoria, o conceito de interesse não denota outra acepção a não ser as aspirações, materiais ou não, perseguidas a partir de uma posição de reflexão e cálculo. (Hirschman 1997, *apud* Maier e Meyer, 2017, p. 3). Dessa forma, o alinhamento das aspirações dos agentes envolvidos no contrato é uma das formas, previsto por Demougin e Fluet (2001 *apud* Maier e Meyer, 2017, p.3) em minimizar o risco. Nesse ponto, compreendemos o risco como sendo a diversidade do resultado proposto pelo empreendido se pautado na divergência de interesses dos atores que o integram.

No âmbito da relação entre o público e o privado, podemos encontrar ainda o "interesse encapsulado" que, conforme explica Hardin (2003 *apud* Maier e Meyer, 2017, p. 3), surge quando o agente considera os interesses do principal como sendo seus próprios interesses, porque quer manter sua relação com este. Em uma relação entre público e privado, podemos verificar a constante vontade de ambos os lados manterem boas e profícuas relações.

Porém, como controlar ou identificar que o agente está, de fato, seguindo os interesses do principal? A teoria da agência reflete essa problemática no âmbito das relações executivas e da firma. Porém, Matias-Pereira (2014, p.152) identifica que essa

problemática, à luz da teoria, também pode ser considerada nas relações públicas do Governo e Administração Pública, em suas palavras:

“a teoria agente-principal assume ainda mais relevância na discussão sobre descentralização, tanto nas questões referentes ao federalismo (ou seja, envolvendo as esferas de poderes subnacionais) quanto na descentralização intraorganizacional em agências ou setores do governo.”

Dessa forma, como a Teoria da Agência pode ser aplicada no âmbito de governança entre privado-privado e público-público, também pode tratar de relações público-privadas, ou seja, no âmbito do CIS, como prevê Maier e Meyer (2017) e Oshima (2018 p.22). Nesse tipo de relação vê-se necessário o aproveitamento de uma governança colaborativa. Oshima (2018, p.22) compreende, a partir de Donahue (2011), que a governança colaborativa acontece quando os diversos agentes envolvidos partilham de uma discricionariedade no que toca o poder decisório, ou seja, deve haver flexibilidade e certa liberdade para que os agentes tomem decisões e persigam seus interesses que, fundamentalmente, devem estar alinhados.

De outro modo, a mitigação das assimetrias de interesses pode ser alcançada, conforme indicação de Matias-Pereira (2014, p.152) com “a elevação do fluxo de informações do agente principal por meio dos indicadores de desempenho, aumenta o rendimento das contas financeiras e específica de forma clara os objetivos do empreendimento”. Nesse aspecto, Lazzarini (2020, p.3) corrobora com o entendimento de que os pagamentos, sendo atrelados a indicadores de desempenho mensuráveis, poderia eliminar lacunas contratuais em serviços públicos e contribuiria para o alinhamento de interesses, uma vez que o resultado é condicionado ao desempenho dos atores.

Além do mais, Maier e Meyer (2017, p.8) reconhecem que a elaboração do CIS compreende uma negociação de forma que, tendo os atores envolvidos informações suficientes sobre os objetivos a serem alcançados, é possível chegar ao alinhamento dos interesses gerais, inclusive do beneficiário:

Moreover, in the best of all SIB-worlds, actors engage in honest and thorough negotiations to align their interests as far as possible. In doing so, public agencies and non-profit SSPs must take particular care to avoid mission drift and to maintain their stewardship functions for their beneficiaries or voters. All actors should be aware of alternatives, and



public agencies and governments should carefully balance pros and cons and should have sufficient expertise both in financial markets and social policy to avoid striking a poor deal.

A medição dos resultados é apontada pelos autores supramencionados como a forma mais eficaz do alinhamento de interesses que permeará a concepção de um projeto do CIS. Sendo assim, é sobre a avaliação do impacto que se deterá o nosso próximo ponto de atenção.

### **3.1.2 - A avaliação sobre o impacto social**

“Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização”. A citação de Bercovici (2003, p.38) está inserida em uma discussão sobre o papel do Estado desenvolvimentista e sobre a diferença entre crescimento econômico, desenvolvimento e modernização. O Brasil, inserido em um contexto de subdesenvolvimento, só alcançará o desenvolvimento, por meio da “transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional” (BERCOVICI, 2003, p. 39).

Dessa forma, quando o Estado possui contato com um instrumento elaborado para alcançar impacto social, ou seja, incitar a transformação social com potencial para melhoria do bem-estar, é de se esperar que este o utilize. Sendo assim, o CIS passa a ser uma alternativa ao Estado para a busca dessa transformação. Outro fator convincente a respeito da utilização do instrumento é o condicionamento do pagamento ou gasto público somente depois de alcançada a transformação almejada. Considerando a estrutura do CIS, é nesse âmbito que a avaliação do aspecto social se torna crucial.

Uma parte da literatura dedicada ao CIS analisa a questão dos métodos de avaliação com profunda atenção, principalmente no intuito de achar ou importam métricas de outras áreas de conhecimento que reflitam de forma justa a geração do impacto. No Brasil, Lazzarini et al. (2018), Lazzarini (2020), Guia Insper Metricis (2020), Oshima (2018) e Schiefler e Adib (2016) também refletem sobre a questão. Explica Oshima (2018, p.26):

Assim como risco, retorno e liquidez, por exemplo, são métricas claras de avaliação de desempenho financeiro que balizam decisões de investimentos, o estabelecimento de métricas de avaliação de impacto

socioambiental também permitirá a consolidação de metodologias e de bancos de dados que agregarão valor aos contratos existentes e possibilitarão sua replicação e escalabilidade, gerando economias e desenvolvendo projetos socioambientais com base em evidências.

A transferência do risco do empreendimento é o que engendra a elaboração de métricas, bem definidas, para que haja a remuneração. Ou seja, de um lado o investidor precisa de um parecer para cobrar o investimento e de outro o Estado precisa de uma avaliação que o objetivo foi cumprido. Como já demonstramos na estrutura do CIS, o responsável pela avaliação é o avaliador independente.

No entanto, a definição das métricas dessa avaliação é tarefa árdua porque é necessário abordar todas as nuances que delimitem o impacto gerado e excluir possíveis interferências externas à ação do CIS. Ou, do contrário, pode suscitar desconfiança de outros atores, como no caso de Utah *preschool* apresentado no primeiro capítulo.

Existe mais de uma forma de se mensurar o impacto. No entanto, a definição da métrica escolhida deve levar em consideração fatores como: disponibilidade de dados, se a ação é mensurável ou não, capacitação dos agentes, custo e precisão (INSPER METRICIS, 2020, p.12).

Sobre o custo da operação, uma das preocupações existentes considera que “metodologias mais sofisticadas de avaliação de impacto social são financeiramente mais dispendiosas, o que faz emergir alternativas de padronização de medidas de avaliação” (OSHIMA, 2018, p.26). Todavia, Lazzarini et al. (2019) demonstra que as metodologias padronizadas, apesar de fácil disseminação, não são desenvolvidas sob medida para cada projeto do CIS.

Nesse sentido, técnicas de avaliação como a RCT (*Randomized Controlled Trial*), muito empregada nas ciências exatas, consegue a diferença entre um cenário no qual houvesse ou não a implementação da ação do CIS (LAZZARINI, 2020). No entanto, a técnica pode ser alvo de crítica, como a apresentada por Cássio et al. (2019) considerando que o grupo de controle se insere em uma experiência social antiética porque conduzido com seres-humanos.

Gardiner et al. (2015, p. 55-129) com base na comparação de 38 modelos de CIS implementados no mundo, demonstra que as técnicas de aferição de desempenho e

avaliação de resultado compreendem: dados administrativos validados (nenhuma comparação usada), comparação histórica, quase experimental (grupo de controle combinado) e RCT, além de outras possíveis avaliações paralelas. Duas observações importante dos autores inferem que o rigor da avaliação pode depender do desejo dos investidores (p.5) e avaliações rigorosas, como a experimental ou quase experimental, nem sempre foram necessárias para medir o impacto e determinar a remuneração (p. 49).

A partir dessas considerações, contata-se que a avaliação do impacto é objeto de difícil definição, mas primordial na elaboração do CIS, uma vez que condiciona o pagamento e serve como ferramenta de tomada de decisão estratégica, principalmente para a Administração Pública. É consoante que o envolvimento da parte contratante seja relevante na definição das métricas de avaliação, mas pouco se verificou essa preocupação na literatura abordada. Assim, consideramos como ponto de atenção também para futuros estudos, o papel do Estado na elaboração e implementação das metodologias e uma avaliação mais aprofundada do papel do avaliador independente.

### **3.1.2 - Políticas públicas: o agente privado como prestador positivo**

A respeito das políticas públicas e serviços públicos, conforme indagado no capítulo anterior, o objetivo desta breve análise é identificar se o CIS é um instrumento de viabilidade na execução das políticas públicas e como este se insere dentro de contexto de transformação no planejamento destas, considerando que há um movimento de repasse da execução para os agentes privados, tornando-se estes prestadores positivos de serviços públicos no lugar do Estado.

É preciso, ainda, compreender que a presente pesquisa possui limitações à medida que carece de relatórios e dados empíricos a respeito da efetividade de políticas públicas baseadas na utilização do CIS. Como descreve Edmiston e Nicholls (2018, p.67) “In spite of the current interest in the potential of SIBs there is, at present, very little systematic evidence on the attainment of improved social outcomes”. Neste mesmo sentido, Fraser et al. (2016, p. 6), concordam que, embora haja um interesse latente dos governos na aplicação do CIS, há evidências limitadas de que eles produzem melhores resultados para os destinatários dos serviços ou são mais econômicos do que o financiamento público direto para os serviços públicos. Dessa forma, a investigação é relevante para o contexto brasileiro.

Conforme discorre Bercovici (2006, p.143), “o processo de formação de políticas públicas é o resultado de uma complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos”. Tal dinâmica de relações é fundamentada pela necessidade, por parte do Estado, em concretizar direitos por meio de prestações positivas. Assim, compreendemos que o dever de operar prestações positivas é de titularidade estatal.

Dessa forma, o planejamento do Estado busca a transformação daquela sociedade, sendo este o meio pelo qual haverá coordenação, racionalização e unificação das ações do Estado. Nesse sentido, o planejamento é uma ação de comprometimento com o objetivo do Estado e, juridicamente, com as determinações constitucionais, orientadas para o futuro (BERCOVICI, 2006, p. 145).

Para Lafer (1961 *apud* Bercovici, 2006, p. 147), o planejamento está inserido no contexto de um plano, ou seja, em um espectro mais amplo o qual se estrutura em três momentos: (1) a decisão política de planejar, (2) a implementação da ação planejada por meio da Administração Pública e (3) a análise técnica do plano quando executado.

Nesse aspecto, em qual dos momentos podemos enquadrar a decisão de constituição de um Contrato de Impacto Social?

Não consideramos que a decisão se situe no primeiro momento dado que as ações políticas que conduzem o planejamento são exclusivas do Estado, em sua atividade política. A Constituição Federal, em seu art.174 determina que o Estado atue como agente normativo e regulador da atividade econômica, definindo em seu § 1º a legitimidade para o planejamento do desenvolvimento nacional amparado na lei. Como indica Bercovici (2006, p. 146) “o processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas”.

Destarte, enquadramos a decisão no segundo momento, de ação da Administração Pública, uma vez que a contratação se perfaz no lançamento do processo licitatório. Além disso, conseguimos enxergar que a decisão de contratação do CIS se insere na mentalidade do Estado regulador uma vez que, assim como disserta Bercovici (2006, p.149):

o Estado vem sendo reformado para promover o descomprometimento público em relação à economia, por meio da privatização, liberalização

e desregulação (...) Com o Estado regulador, o Estado deixa de prestar o serviço público monopolisticamente e passa a regular a sua prestação, fiscalizando e garantindo a sua universalização.

Nesse sentido, o CIS, além de seu enquadramento como instrumento de parceria público-privada, pode ser interpretado como uma semente de “privatização indireta” uma vez que delega a execução da política pública e até mesmo sua fase de planejamento, uma vez que a concepção do projeto é elaborada pelo intermediário, ao agente privado.

No que tange à ‘Reforma Gerencial’, também é possível compreender que a adoção de mecanismos como o CIS é só possível diante dessa transformação interna da Administração, uma vez que, com o advento desta, um dos objetivos da Administração Pública deixou de ser o controle de procedimentos e passa a ser o controle de resultados, buscando a máxima eficiência e internalizado a estrutura da iniciativa privada. Como menciona Bercovici (2006, p.151), “as formas clássicas do direito administrativo, muitas vezes, são insuficientes para as necessidades prestacionais do Estado Social” de forma que haja um movimento de aproximação à estrutura liberal da iniciativa privada.

Outro aspecto importante que circunda a implementação do CIS é o fato de que tal dispositivo não é criado a partir de uma necessidade ou situação particularmente brasileira, ou seja, não foi pensando a partir de nossa pátria legislação, organização da Administração e políticas públicas nacionais. De origem britânica, como vimos ao longo do primeiro capítulo, o dispositivo ganha cada vez mais o interesse de governos ao redor do mundo para executar suas políticas públicas e já encontra no Brasil um ambiente de recepção.

Nesse sentido, consideramos relevante abordar como os impactos da globalização interferem na incorporação de políticas públicas de nível internacional e modos de implementação. De início, se faz relevante a conclusão de Oliveira (2020, p.21) que, com base na síntese da revisão literária a respeito do tema feita por Faria (2018), destaca os aspectos abaixo:

- i) contribuição para o esvaziamento do Estado;
- ii) estímulo para uma mentalidade de competitividade, em detrimento da solidariedade, fazendo com que o gasto social passa ser visto como um fardo para o Estado;

- iii) a globalização acentua a importância do comércio, particularmente o internacional, na discussão sobre a política social;
- iv) por fim, a internacionalização da política social.

A possibilidade de internalizar práticas políticas de outros Estados é conhecido como transferência de políticas e vislumbra em Dolowitz e Marsh como definidores desse conceito sendo “At its core policy transfer is a process where knowledge of how to make things work in one political system is used in the development of similar solutions in another political system” (DOLOWITZ; MARSH, 2000 *apud* OLIVEIRA, 2020, p. 22).

Contudo, Wolman, no início dos anos 90, antes mesmo da existência do CIS, já considerava que as experiências de contato com políticas públicas de outros Estados tendem a se concentrar apenas nos dados e análise fornecidas pelos formadores da própria política, ressaltando, por tanto, a sua efetividade e descartando os resultados médios. (WOLMAN 1992 *apud* OLIVEIRA, 2020, p.25). É importante também o papel das entidades internacionais que atuam como propagadores de uma política pública de sucesso e como conclui Pal e Oliveira (2019, p. 2019 *apud* Oliveira, 2020, p. 26) acabam realizando “melhorias práticas” para torná-la mais palatável a atores heterogêneos, produzindo, por vezes, transferências incompletas ou inadequadas.

A partir desse aparato que podemos compreender como um sistema de recepção ao CIS foi sendo desenvolvido no Brasil apesar de não existirem estudos robustos acerca da eficácia das políticas públicas por conta, principalmente, da relativa novidade do dispositivo. Urge dizer que não inserimos nesse contexto estudos sobre a viabilidade financeira ou jurídica sobre a implementação do CIS. Tais estudos foram realizados no Brasil como demonstramos nos capítulos anteriores. Mas, da perspectiva do Estado que deve estar sempre atento ao interesse público, consideramos que a Administração Pública brasileira se pautou, exclusivamente, nos bons resultados demonstrados pelos proponentes.

É nesse âmbito que identificamos algumas críticas sobre o dispositivo do CIS realizadas por pesquisadores brasileiros, mais precisamente a respeito da primeira iniciativa conduzida pelo Estado de São Paulo.

Cássio et al. (2018) compreendem que o CIS introduz novos grupos de interesse numa relação já estabelecida entre os beneficiários diretos do serviço público e o Estado, responsável pela provisão dos serviços. Dessa forma, os autores procuram analisar outros aspectos possivelmente envolvidos na adoção do CIS pelo Estado de São Paulo. As principais críticas concentram-se em dois pontos: (i) a atuação do CIS dentro de um processo de privatização da educação e (ii) o impacto sobre os beneficiários a partir medidas adotadas no sistema de avaliação do CIS.

A respeito do primeiro ponto, os autores se posicionam considerando uma histórica linha de medidas conduzidas pelo governo de São Paulo sobre o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado e o caráter cada vez mais proforma do Conselho de Escola, tais como a “separação entre as instâncias administrativa, financeira e pedagógica, de modo a esvaziar o caráter deliberativo e consultivo do Conselho de Escola” (Arelaro, Jacomini & Carneiro, 2016, p.1151 *apud* Cassio et al. 2018, p.9).

Assim, Cássio et al. Definem o CIS como (2018, p.6):

O CIS representa um passo adiante no contexto conhecido da privatização da educação, ao incorporar a essa dinâmica agentes financeiros interessados em capitalizar com intervenções de “impacto social” nas redes públicas de ensino e que, em uma nova modalidade de roleta financeira, apostam contra o Estado, uma vez que as taxas de retorno do projeto dependem diretamente da diferença de resultados entre escolas do “grupo de tratamento” e do “grupo de controle.

De mesmo entendimento, a APOESP<sup>32</sup> alegou a falta de participação das escolas no processo decisório, bem como criticou o repasse de verba pública a entidades privadas.

Cássio et al. (2018, p.8) argumentam que a Administração Pública, mais precisamente do Estado de São Paulo, tomou a decisão de implementar do CIS sob o argumento do fracasso estatal na provisão dos serviços públicos, transferindo, deste modo, “parcelas significativas das tarefas pedagógicas originalmente atribuídas à escola, que são mercantilizadas”.

Saltman (2017, p.14), a partir da análise do CIS implementado em Chicago corrobora com essa visão de que o governo admite ter falhado na prestação de serviço e

---

<sup>32</sup> APOESP. **Políticos e banqueiros forjam "experimento social" com estudantes da rede pública de São Paulo.** Novembro 2017. Disponível em < <http://www.apoesp.org.br/noticias/noticias-2017/politicos-e-banqueiros-forjam-experimento-social-com-estudantes-da-rede-publica-de-sao-paulo/>

como forma de remediar e alegar inovação adota instrumentos como o CIS, em seus termos:

“(...) Pay for Success does not solve the historical failure to adequately fund public education and other public services, just adding to the longstanding debt burden. In fact, because it costs more, Social Impact investing raises this debt burden while delaying it, thereby destabilizing the public system further. In this sense, Pay for Success is an elaborate form of public relations that makes a failure to address a public problem look like innovative action.”

O segundo ponto levantado por Cássio et al. (2019) considera que o público-alvo, no caso, os estudantes em geral, será desfavoravelmente atingido porque a metodologia de avaliação de impacto escolhida no CIS de São Paulo, sendo a *randomized controlled trials* (RCT), é realizada a partir da divisão de dois grupos, um de tratamento e o outro de controle. Assim, ao final da empreitada, os resultados poderão ser comparados. Na visão dos autores, essa metodologia caracteriza uma experiência social antiética na medida em que envolve o desenvolvimento de seres humanos e aprofunda as desigualdades educacionais, uma vez que privilegia um grupo na recepção de uma prestação positiva, mesmo dentro do contexto da educação pública que deve ser igualitária.

Em resposta às críticas de Cássio et al. (2019), Lazzarini (2020) elenca alguns pontos de esclarecimentos sobre a implementação do CIS de São Paulo. Acerca do primeiro ponto, Lazzarini (2020, p.4) argumenta que as instituições envolvidas podem participar do processo de elaboração de um CIS e que esta é totalmente supervisionada pelo Estado, não caracterizando um processo de privatização indireta, sendo, portanto, um “contrato de colaboração com atividades bem delimitadas para o provedor privado, com ação central de supervisão e regulação pelo Estado e com troca esperada de conhecimentos entre os gestores públicos e o provedor de serviços”.

A respeito do segundo ponto, apesar de reconhecer certo caráter experimental, uma vez que se trata de um projeto piloto, Lazzarini (2020, p.8) defende que outras metodologias de avaliação, como a comparação de dados históricos, amplamente utilizada em outros CIS pelo mundo, não foi acolhida pela Secretária do Estado de São Paulo que julgou que a o método RCT poderia desempenhar os resultados de melhor forma.



É importante contextualizar que o pesquisador conduziu o grupo de estudos sobre a implementação do CIS em São Paulo e publicou, junto com outros pesquisadores, o Guia de Avaliação de Impacto Socioambiental (2020) pelo Insper Metricis. O Guia apresenta, com o devido rigor metodológico, a definição das métricas que podem ser utilizadas na avaliação de projeto de impacto social, sobre dois pilares principais: (a) indicadores com elevada relevância para aferir melhorias geradas pelo projeto e (b) avaliação com o que poderia ter acontecido a essas populações na ausência do investimento.

Em relação ao CIS de São Paulo, após audiência pública conduzida pelo Governo, que considerou as críticas de diversos profissionais e população à formação do contrato, o projeto foi suspenso<sup>33</sup> por tempo indeterminado, enquanto é aperfeiçoado e discutido.

Contudo, ainda a respeito da execução de políticas públicas Nicholls e Tomkinson (2013, p.30) identificam dois riscos ao Estado na adoção de medidas como o CIS. O primeiro refere-se à redução da legitimidade do governo, uma vez que a transferência o risco e, portanto, da responsabilidade pelos serviços de bem-estar, leva a uma percepção, por parte dos cidadãos, de diminuição do papel garantidor do Estado e déficit democrático, “In the UK, for example, the presentation of SIBs as a form of ‘privatization by the back door’ has already appeared in the public discourse”.

O segundo risco identificado por Nicholls e Tomkinson (2013, p.30) é político, dado que muitos CIS são estruturados a longo prazo, sem levar em consideração a transição entre os ciclos eleitorais e entre ideologias políticas, tornando-se vulneráveis à “moda política” da época.

Sinclair et al. (2014) também demonstram preocupação em como o CIS pode influenciar na forma como as políticas públicas são desenhadas no Reino Unido, primeiro país a implementar o CIS. Os autores alegam a existência de uma 'indústria de serviço público' na qual mais de £ 100 bilhões são movimentados anualmente. Diante deste grande vulto e da existência de parcerias entre o público e privado, a definição de qualidade de serviço público começa a tomar contornos diferentes. Em um primeiro

---

<sup>33</sup> Estadão. *Governo recua e suspende projeto com empresas contra evasão escolas em SP*. Abril 2018 Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.governo-recua-e-suspende-projeto-com-empresas-contras-evasao-escolar-em-sp,70002261570>>. Acesso em abril 2021.

momento, porque a motivação essencial para a prestação do serviço pode partir de uma efetiva necessidade social, o que os autores indicam pela prestação do poder público diretamente, ou, a partir de busca por lucro, no qual os autores inserem o pagamento por resultado. (Sinclair et al, 2014, p. 7) Além disso, o cidadão, ao se deparar com serviços públicos executados por agentes privados comporta-se como consumidor. Nesse sentido, “Social Impact Bonds alter the character of services in this respect. SIBs can be regarded as a boundary shift, i.e., a reform which alters the character of a service in a qualitative manner beyond mere quantitative or incremental adjustment” (SINCLAIR ET AL., 2014, p. 8).

Entre outros aspectos, Sinclair et al. (2014, p.10) aludem sobre as mudanças na prestação do serviço que convencionam a estrutura de um CIS vão além de uma escolha discricionária da Administração Pública local, mas representa uma reforma de novos instrumentos de política “In outsourcing funding, service delivery and the responsibility for selecting a provider, SIBs erode direct public and democratic accountability for welfare entitlements”. Ou seja, existe uma transformação no desenho de políticas públicas à medida que é possível escolher entre a execução pelo agente privado ou pelo agente público.

Dessa forma, a partir das considerações acima delineadas, compreendemos que a transformação do Estado brasileiro em Estado regulador, a formação da Administração Pública gerencial e a vontade de “modernização” a partir de técnicas e políticas amplamente discutidas internacionalmente pode influenciar, no Brasil, um novo desenho de políticas públicas no qual a orientação não é somente voltada para o interesse público ou impacto social, mas também ao lucro. De qualquer forma, ressaltamos que instrumentos como o CIS podem ser perquiridos pelo Estado brasileiro, se, e - nesse aspecto contribuimos com nossa preocupação-, a política pública que o implemente se concentre no interesse do beneficiário, ou seja, na população-alvo.

### **3.2 As vantagens para a Administração Pública**

Vistos os pontos de atenção a respeito do CIS, é hora de nos determos sobre as possíveis vantagens deste complexo instrumento para a Administração Pública, parte contratante. As vantagens para os demais atores do CIS, como investidores e intermediários, podem ser inferidas com a leitura deste trabalho, mas não nos deteremos

sobre elas. O interesse, a princípio, concentra-se em encontrar os motivos pelos quais a Administração Pública pode encarar a contratação via CIS de forma vantajosa em detrimento de outros meios já existentes e implementados e como esta pode satisfazer o interesse público.

Voltamos a esclarecer que, como conclui Pendeven (2019), a avaliação sobre as possíveis vantagens e desvantagens acerca da utilização dos CIS, atualmente, não estão baseadas em estudos empíricos e quantitativos dado a existência de poucos exemplos de ações do CIS concluídas. Nessa toada, a revisão literária feita pelo autor mencionado coincide com a impressão obtida neste estudo, ou seja, as análises dos trabalhos até então produzidos são descritivas, fundamentadas em parâmetros distintos ou baseadas em estudos de caso. Desse modo, não poderia ser diferente a análise que de conduzirá a seguir.

Em um primeiro momento, compreendemos que o CIS surge como uma ferramenta inovadora ao propor a transferência do risco de insucesso aos investidores privados, condicionando a remuneração. Nesse aspecto, a transferência do risco é apontada pela maior parte da literatura como sendo uma vantagem chave à Administração Pública. É preciso indicar que a figura da delegação do risco já aplicável nos contratos administrativos efetuados no Brasil. Nos contratos de concessão, por exemplo, Nohara (2015) expõe que a expressão “Por conta e risco” do art. 2º, inciso II, da Lei nº 8.987/95, indica que o concessionário assume sozinho tanto os ganhos quanto as perdas com a exploração do serviço público. No entanto, não é comum que o concessionário arque completamente com os riscos possíveis, uma vez que a Administração Pública ainda é detentora da titularidade da prestação do serviço público (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 285). Desse modo, acerca do risco nos contratos de concessão, temos:

“quando o risco é imprevisível, quanto à ocorrência ou à consequência, anormal, alheio à vontade das partes e que onere excessivamente o contrato, é possível aplicar a cláusula rebus sic stantibus, que também tem o condão de desonerar o contratado a partir tanto da revisão das cláusulas contratuais, quanto da extinção do contrato”. (NOHARA, 2015 p.12)

O contrato de concessão também permite à Administração Pública a contratação com objetivos complexos, pautado em métricas de resultados e com retorno positivo à sociedade. Porém, exige que a grande parte da remuneração provenha do Estado, tão logo

se inicie a prestação dos serviços pela concessionária. Se ao final do prazo de concessão a qualidade ou melhoria da situação não for observada, o Estado arcará com os valores independentemente.

No caso do CIS, a inovação refere-se por aferir todos os riscos de forma integral ao investidor privado caso a ação não alcance o resultado. Ou seja, o Estado e a Administração Pública não são eximidos da remuneração, porque essa se operará uma vez que ocorra o resultado. O pagamento é, como já vimos, devidamente estipulado no orçamento previsto no processo licitatório do CIS. A vantagem da transferência reside no fato que o pagamento é feito apenas ao final da ação, com a conclusão do resultado. Sem ele, o Estado não desembolsa recursos e poderá alocá-los em outras ações.

Para Pendeven (2019), a inovação no arranjo do CIS não se refere apenas à questão do risco, mas sim unificar, por meio de um novo arranjo contratual, o pagamento por resultado, objetivos sociais, economia do dispêndio público e possibilidade do financiamento privado. De outra forma, seria custosa a articulação de todos esses objetivos.

Lazzarini et al. (2019, p.1), após condução dos estudos para implementação do primeiro CIS brasileiro em São Paulo, considera que a adoção desse mecanismo representava uma inovação na gestão pública brasileira.

Fonseca, Vasconcelos e Araújo (2018, p.25) consideram a transferência do risco de insucesso desejável se considerarmos o cenário brasileiro de aguda crise fiscal que impossibilita os entes públicos de efetivar os investimentos sociais. Nesse aspecto, trata-se de argumento interessante uma vez que o Brasil instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, pelo período de 20 anos, por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três poderes. Sales (2019) também compartilha da visão que o CIS é uma forma inovadoras que a Administração pode se apoiar em tempos de escassez de recursos.

Schiefler e Adib (2016, p. 74) concordam que a transferência de risco é uma vantagem à Administração Pública na eventualidade da ação não gerar nenhum fruto social, já que o risco da atividade recai sobre o investidor, eximindo o ente público da

remuneração. Mesmo na hipótese na qual existisse algum aporte inicial do Estado, “o prejuízo seria mínimo se comparado com um cenário em que este mesmo projeto houvesse sido fomentado pelas vias tradicionais, em que o repasse de recursos é integral” (2016, p. 92). Nessa toada, a vantagem ainda reverbera quando no cenário no qual o resultado foi atingido:

“Caso o projeto social atinja determinados níveis de sucesso, o ente estatal compromete-se a pagar um valor predefinido que, por exemplo, pode ser equivalente à integralidade do investimento somado a um ágio remuneratório pela empreitada (“*performance-based payments*”, os quais fazem parte da estrutura do contrato de Pagamento pelo Sucesso) (LIEBMAN, 2011, p. 11-12). Essa remuneração pode ter respaldo em uma consequente economia orçamentária ao ente ou, no caso de o projeto em questão não seja passível de gerar economia ao Estado, em um impacto positivo destinado à determinada população.” (SCHIEFLER e ADIB, 2016, p. 74)

Pode se observar que Vita e Rocha (2018, p.190) consideram que iniciativas como o CIS contribuem para que juristas e agentes públicos fomentem essa modalidade de investimento de impacto, podendo suprir a carência do país na prestação de serviços públicos.

Já para Gardiner et al. (2015, p. 40), a transferência do risco não implicaria, a princípio, no poder decisório de implementar uma política via contratação CIS. Dizem os autores que:

Interestingly, our surveys and interviews indicate that the transfer of risk isn't actually the primary driver for governments to get involved in SIBs. Some outcome funders in the study cited the possibility of circumventing rigid government budget silos and procurement processes and the ability to overcome politics, while most said that the opportunity to scale was the primary driving factor.

Curiosamente, relacionamos a vantagem que pousa na possibilidade de esquivar-se de normas de um orçamento público e rígido, bem como burocráticos, ao poder discricionário da Administração Pública que pode, como já mencionamos anteriormente, se valer de decisões mais flexíveis, amparadas pela razoabilidade, no ímpeto de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal e interesse público.

Outra vantagem atrelada ao risco é o custo. No caso do CIS, o custo para os cofres públicos não está atrelado ao “quando”, mas sim ao “se”. Dessa forma, o instrumento é

concebido a partir da ideia de pagamento pelo resultado. Assim, “se” houver o desejado impacto, a Administração arcará com a empreitada. Além do pagamento ao intermediário contratante, que repassará aos investidores iniciais, Lazzarini et al. (2019) também aponta uma vantagem em relação à economia que a ação conduzia pelo CIS pode levar ao erário. Em exemplo a ação conduzida em São Paulo, a respeito da evasão escolar, o estudo considerou o valor que o governo desembolsaria com a ação do CIS e sem a ação do CIS “Diante dessa estimativa, se atingidas as metas previstas no CIS, haveria uma economia líquida para o governo de R\$ 1.280 por aluno formado em três anos, já descontando os custos dos pagamentos aos provedores de serviço e investidores” (LAZZARINI et al. 2019, p.11).

Nichols e Tomkinson (2013, p.29) atrelam a transferência do risco a um aspecto da eficiência do contrato “moving outcomes risk from state expenditure to private investment”. Os autores também conectam a eficiência do contrato a outras vantagens para a Administração Pública, sendo estas: (1) possibilidade de novo tipo de financiamento a partir dos investidores privados; (2) expansão do leque de intervenções eficazes e possibilidade de torná-las disponíveis para demais beneficiários em modelo escalonável; (3) propulsão da inovação, uma vez que o Estado pode se aproveitar da capacidade inovadora de investidores e prestadores de serviços para reformar os modelos de prestação de serviços com financiamento público; (4) prevenção, uma vez que as ações do CIS podem ser direcionadas para intervenções antecipadas que alcancem resultados maiores no futuro e (5) coordenação, uma vez que pode facilitar a colaboração e o alinhamento de interesses dos usuários de serviços, prestadores de serviços, investidores privados e governo.

A respeito da expansão do leque de intervenções identificado pelos autores supracitados, concordamos com a hipótese de que o CIS pode servir à Administração Pública brasileira como um novo instrumento para aumentar as intervenções de políticas sociais e servir como ponto de partida para novas pesquisas e avaliações da eficácia dessas mesmas políticas. Gardiner et al, (2015, p. 37) corroboram com esse entendimento compreendendo que o CIS pode estimular inovação na entrega de políticas públicas em duas dimensões: possibilidade de novos arranjos e alcance de nova população-alvo a quem uma política tradicionalmente constituída não priorizaria.

Por outro ângulo, também podem ser considerados como ferramenta de aproximação os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) das Nações Unidas<sup>34</sup>, uma vez que objetivam a aplicação de uma gestão de impacto, em colaboração com a iniciativa privada, principalmente para identificar questões-chave para aumentar o bem-estar da população. Além disso, Oshima (2018, p.18) concorda que o interesse do governo na implementação do CIS “é reflexo do ganho de importância da temática de impacto social nos setores público e privado” e ainda “os CIS permitem a contratualização por impacto de serviços complexos ou altamente inovadores (Bridges, 2016), aumentando as chances de êxito de políticas públicas ou de projetos de cunho social e ambiental” (2018, p. 20).

De outro modo, Nichols e Tomkinson (2013, p.31) igualmente admitem desafios a respeito da transferência de risco como a necessidade de precificá-lo de uma forma justa a fim de atrair corretamente os investidores sociais e evitar uma alta valoração do custo da ação, se tratando de risco muito elevado, transbordando a tomada de risco para os intermediários ou prestadores de serviços.

Gardiner et al (2015, p.33) consideram que, cada vez mais, os governos demonstraram seu compromisso com o instrumento do CIS, principalmente por meio do desenvolvimento de estruturas políticas e inovações legislativas que permitam delinear estratégias de planejamento, autorizando a utilização do dispositivo. O apoio do poder público em fomentar esse tipo de contratação, também incide, para os autores, na introdução e expansão da mentalidade do setor privado para a prestação de serviços sociais e, de outra forma, estimulam que o próprio governo reforme o processo de referência de ações sociais, constituindo um parâmetro moderno, para que o provedor de serviço melhore a oferta de futuras propostas.

Maier e Meyer (2017, p. 8), apesar do importante aviso a respeito do alinhamento de interesses, reconhecem o esforço dos governos em amparar as decisões no interesse público e, conseqüentemente, no interesse dos beneficiados, a população-alvo: “Despite some negative examples such as the Utah case, it seems that, by and large, SSPs and

---

<sup>34</sup> UNITED NATIONS. *Sustainable development goals*. 2019. Disponível em: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. Acesso em 13 de abril de 2021.

governments have been doing a good job deciding about SIBs on the basis of beneficiaries' and taxpayers' best interests”.

Mazzucato (2013) considera que modelos contratuais que consideram a tomada de risco, tanto para o Estado, quanto iniciativa privada, como o exemplo do CIS, podem ser um instrumento adequado para financiar inovações e fortalecer o Estado empreendedor com a ajuda dos investidores privados. A autora, em sua obra “The Entrepreneurial State” (2013) relata a importância do Estado em assumir seu papel empreendedor na condução dos interesses públicos. Em sua concepção, um Estado empreendedor não apenas “desfaz o risco” do setor privado, mas visualiza o espaço de risco e opera com ousadia e eficácia dentro dele para fazer as coisas acontecerem. Em suas palavras:

“Understanding the unique nature of the public sector – as more than an inefficient ‘social’ version of the private sector – impacts the nature of the public–private collaborations that emerge, as well as the ‘rewards’ that the State feels justified to reap (an area I focus on in Chapter 9). An entrepreneurial State does not only ‘de-risk’ the private sector but envisions the risk space and operates boldly and effectively within it to make things happen. Indeed, when not confident, it is more likely that the State will get ‘captured’ and bow to private interests. When not taking a leading role, the State becomes a poor imitator of private sector behaviors, rather than a real alternative. And the usual criticisms of the State as slow and bureaucratic are more likely in countries that sideline it to play a purely ‘administrative’ role.”

Outro movimento favorável à Administração Pública e Governo, vinculado ao financiamento é indicado pelo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD 2016, p.20) a partir do estudo de Liebman et al., 2013 (*apud* OECD 2016), o qual demonstra que o CIS pode desencadear um processo de reciclagem de capital. Nesse ato, os pagamentos do governo ao CIS durante a intervenção são usados para continuar a financiar a prestação de serviços. Ao final do programa, os investidores ou prestadores de serviços, recebem a remuneração estabelecida previamente. Contudo, essa necessidade de reciclagem do capital incentiva o prestador a adotar todas as medidas para que os resultados sejam suficientes para financiar os anos seguintes.

Outro aspecto benéfico apontado pela literatura (Lazzarini et al., 2019) é a possibilidade de avaliação do serviço público prestado por meio de uma avaliação independente que engloba todas as etapas de implementação da ação, o desempenho dos envolvidos e, também, o resultado obtido, se efetivo ou não. Em contrapartida, na



prestação do serviço público diretamente pelo Estado há, historicamente, uma dificuldade na avaliação da efetividade da política pública e na qualidade do serviço público prestado, bem como o desempenho dos agentes públicos (CHIAVENATO, 1981).

A respeito do desempenho dos agentes estatutários, a Constituição Federal, por meio da emenda nº19 do artigo 41, instituiu um procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar. Apesar de importante, a avaliação de desempenho não mensura, no mesmo processo, os outros aspectos envolvidos em uma política pública. Para isso, é necessário um esforço da Administração, norteado pelo princípio da eficiência, em implantar outras formas de acompanhamento da prestação pública, desde o controle orçamentário, uma vez que a fonte de receita advém de impostos e taxas, até uma pesquisa de satisfação aos cidadãos.

Silva et al. (2016, p.1436) reconhecem que não há um consenso quanto ao que seja avaliação de uma política pública. Para Figueiredo (1986 *apud* Silva et al. 2016) as avaliações de políticas públicas podem ser voltadas para o processo em si ou para o impacto. No primeiro caso, avalia-se se a implementação do programa foi realizada conforme as diretrizes estabelecidas, ou seja, os instrumentos legais de planejamento - Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual - e se a execução alcançou o objetivo pretendido. No segundo caso, avaliam-se os efeitos da política sobre a população alvo. Já para Cotta (2001 *apud* Silva et al. 2016), a avaliação aproxima-se de uma pesquisa social aplicada e serve, primordialmente de instrumento de apoio ao processo decisório do poder público.

Dada a complexidade de se estruturar um sistema de avaliação expressivo e eficiente, até mesmo porque é necessário criá-lo para cada política e serviço existente, com o devido rigor metodológico, vislumbramos que o CIS já integra, por definição, a avaliação do serviço prestado dado que este condiciona a remuneração. Além do parecer final, Lazzarini et al. (2019) indica a possibilidade da criação de um comitê consultivo externo que apoie a equipe técnica na análise de viabilidade do CIS. Ou seja, o “processo de avaliação” já é presente desde a concepção, aumentando a chance de maior efetividade da ação que será implantada.

Reconhecemos que, apesar do CIS se apresentar como um instrumento completo na questão da avaliação, não exime a possibilidade do Estado em implementar outros

sistemas de avaliação para ampliar o conhecimento público sobre suas ações e auxiliar em seu poder decisório. A OECD (2016, p.23) destaca em seu relatório a importância de uma avaliação para medir a efetividade da adoção do modelo contratual como política: “Evaluation can be a useful avenue for assessing the strong and weak points of each SIB as well as illustrating causality for its impact (meaning which ones from the expected outcomes or any unintended ones were caused by the SIB).”

Em que se pese todas as vantagens elencadas acima, consideramos que o principal motivo de escolha desse modelo contratual deve se justificar, acima de tudo, pelo ganho social. Não que o ganho social deva ser permissivo com condutas ou interesses que extrapolem a razoabilidade das relações entre o público e privado, aferindo vantagens desiguais a qualquer um dos lados. Porém, se considerados todos os interesses, modelos jurídicos e participação da população-alvo, pode realmente se transformar em instrumento inovador para o ganho social.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Contrato de Impacto Social encontrou, nos últimos anos, diversas análises e implementações ao redor do mundo. No Brasil, como demonstrado anteriormente, o novo modelo de contratação deparou-se com um cenário de recepção em construção e, principalmente, despertou o interesse da Administração Pública acendido pela iniciativa privada.

Em um primeiro momento, para que o CIS possa ser implementado no Brasil, estudos jurídicos foram conduzidos para avaliação das possíveis barreiras regulatórias. Por se tratar de um dispositivo de origem estrangeira, e considerando que a contratação pública brasileira é regida pelo princípio da legalidade, foi relevante demonstrar, no âmbito dessa pesquisa, se o arcabouço brasileiro comportaria o regramento necessário para a escolha de contratação pelo CIS.

De acordo com o demonstrado pelos estudiosos citados e, ao encontro da hipótese levantada, as modelagens jurídicas propostas seriam, a princípio, suficientes para a utilização do CIS. O presente trabalho debruçou-se sobre as possibilidades embasadas pela Lei de Licitações e seu contrato de prestação de serviços, o RDC, o contrato de gestão, termos de parceria, entre outros. Os parâmetros de análise para as legislações

foram considerados a partir dos elementos estruturais do CIS, dando maior relevância para os aspectos da subcontratação, prazos e possibilidade de remuneração por desempenho.

Contudo, diante das ressalvas relatadas, é possível demonstrar que, não há no momento, um modelo contratual que reúna todos os elementos-chave e possíveis contextos de aplicação de um projeto CIS. Apesar de não haver necessidade de um diploma legal específico para que as contratações iniciadas no Brasil se operem, consideramos que a eleição de implementação de um CIS deve ponderar seu aspecto casuístico e avaliar, minuciosamente, as modelagens jurídicas que ofereçam mais vantagens. Esse esforço empreendido pela Administração Pública e parceiros privados poderá impactar no custo na contratação, encarecendo-a.

Outra observação se faz importante. A possível falta de padronização na contratação com o poder público pode instaurar um ambiente de insegurança jurídica e dificultar até mesmo o reconhecimento do dispositivo para os demais atores que venham a surgir na relação, como, por exemplo, o poder judiciário ou órgãos de fiscalização orçamentária. Nesse sentido, acreditamos que o movimento de inovação legislativa, com o intuito de regular o CIS no Brasil, poderia contribuir para a implementação do modelo contratual e fomentar a sua utilização.

Adicionalmente, além das informações sobre a condição regulatória do CIS, nossa atenção também pousou sobre a atratividade para o Estado nessa categoria de contratação.

Como demonstrado, dentre as vantagens de contratação para o Estado, elencado pela literatura mencionada, destaca-se a possibilidade da transferência do risco integral para a iniciativa privada. Nesse aspecto, o Estado só arcaria com os custos da contratação se o objetivo social delimitado fosse atingido. No entanto, como já aludido, não há, até o presente momento, uma análise pautada em dados empíricos sobre o alcance do ganho social, uma vez que o ciclo de contratação do CIS não se findou no Brasil.

Desse modo, concordamos com os proponentes e outros estudiosos de que a transferência do risco se opera na principal vantagem desse modelo contratual. A possibilidade de efetuar o pagamento somente com um ganho social relevante pode poupar os cofres públicos no dispêndio de ações infrutíferas. Assim, se houver a

possibilidade de escolha entre um modelo contratual tradicional e o CIS para a execução da mesma ação, a Administração Pública poderá se servir do CIS. Nesse sentido, há também a ampliação do leque de medidas possíveis na definição de políticas públicas pela Administração, uma vez que poderá utilizar esse dispositivo contratual para definir ações que exijam um conhecimento direcionado do prestador de serviço, bem como determinar uma atuação que possa ser escalonável.

No entanto, consideramos que, para a vantagem ser determinante, alguns pontos de atenção aqui mencionados devem ser observados. Em um primeiro momento, entendemos que a existência de dispositivos como o CIS é uma consequência direta da aplicação do princípio da subsidiariedade. Ou seja, o Estado brasileiro passa a delegar atividades que outrora eram executadas de forma direta, para a iniciativa privada. O movimento de delegação, cada vez mais frequente, demonstra a transformação do Estado em seu papel regulador.

Assim o sendo, com o objetivo de resguardar o interesse público e elevar as necessidades do público-alvo ao cerne da política pública, é importante que os interesses dos atores envolvidos estejam alinhados e, nesse ponto, a atuação da Administração Pública na negociação é essencial. Outro aspecto relevante é a definição da metodologia de avaliação do impacto social que não poderá trazer elementos avaliativos que favoreçam um ator ou outro. Nesse sentido, trabalhos acadêmicos e relatórios estão sendo conduzidos para encontrar uma metodologia adequada e satisfatória para a avaliação.

E, por fim, consideramos importante que a Administração Pública determine, na negociação da implementação do CIS, um regime jurídico de direito público. Tal indicação refere-se, principalmente, à responsabilidade civil perante o público-alvo e à aplicação dos princípios que vinculam as ações da Administração na prestação do serviço, mesmo que essas sejam conduzidas pela iniciativa privada. Dessa forma, permite-se que o Estado não esmoreça em seu papel de responsável pelas definições das políticas públicas.

Espera-se, portanto, que o presente estudo contribua com a opinião crítica sobre a aplicabilidade do CIS no Brasil e suscite questões de atenção relevantes, para que possamos usufruir do dispositivo sem suplantar os interesses públicos, e que sua utilização atinja efetivamente o principal objetivo: o impacto social positivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AITH, Fernando. “Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos”. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 226-240.
- ANDE. **Investimentos de Impacto na América Latina**. 2020 Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpacto/RelatorioANDE2020.pdf>> Acesso em 12 de março de 2021.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.240, p.83-103, 2005 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>> Acesso 02 de fevereiro de 2021.
- BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra “Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público”. 2ª tiragem. Editora Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2007.
- BECK, Lindsay; SCHWAB, Catarina & PINEDO, Anna. **Social Impact Bonds: What is in a Name?** Standford Social Innovation Review, 2016. Disponível em: <[https://ssir.org/articles/entry/social\\_impact\\_bonds\\_whats\\_in\\_a\\_name](https://ssir.org/articles/entry/social_impact_bonds_whats_in_a_name)> Acesso 03 de dezembro 2020.
- BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; BARRETO LIMA, Martonio M. **O fim das ilusões constitucionais de 1988?** In: Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470>> Acesso em 12 março de 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. “Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado”. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BORGES, Alice Gonzalez. **Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução?** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26,

maio/junho/julho, 2011. Disponível em:  
<<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-26-MAIO-2011-ALICE-BORGES.pdf>>. Acesso em 14 de março 2021.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

\_\_\_\_\_. Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios De Impacto. Disponível em:  
<<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/inovacao/enimpecto>> Acesso em 14 de março de 2021 Acesso em março de 2021.

\_\_\_\_\_. DECRETO Nº 9.977, DE 19 DE AGOSTO DE 2019. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm)>  
Acesso em março de 2021 Acesso em 16 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em 14 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>  
Acesso em 14 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)>  
Acesso em 14 de março de 2021.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso)> Acesso em 20 de fevereiro 2021.

BRETAS, Gabriella. **Olhares sobre a atuação do investimento social privado no campo de negócios de impacto**. ZACHI, J.M.; SAEZ, E. S.; SANTIAGO, G (orgs.). São Paulo: GIFE, 2018.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e direito administrativo. In: Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>> Acesso em 20 de fevereiro 2021.

- CABINET OFFICE. Social Impact Bonds. 2013. Disponível em <<https://www.gov.uk/government/collection/social-impact-bonds>> Acesso em 07 de janeiro de 2021.
- CÁSSIO, F. L., GOULART, D. C., & XIMENES, S. B. **Contratos de Impacto Social na rede estadual de São Paulo: Nova modalidade de parceria público-privada no Brasil**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 26, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.14507/epaa.26.3711>> Acesso em 21 de fevereiro de 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Atlas, 1981.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional**. In: Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- \_\_\_\_\_. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CORREIA, L. F., & AMARAL, H. F. **A theoretical framework for corporate governance studies: agency theory assumptions**. REGE Revista De Gestão, 15(3), 1-10, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.5700/issn.2177-8736.rege.2008.36642>> Acesso em 12 de março de 2021.
- COSTA, Kristina; SHAH, Sonar & UNGAR, Sam. **Frequently Asked Questions: Social Impact Bonds**. Center for American Progress. Dezembro 2012. Disponível em: <<https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2012/12/FAQSocialImpactBonds-1.pdf>> Acesso em 20 de dezembro de 2020.
- COUNCIL ON SOCIAL ACTION (COSA). *Commentary on year one. Paper number five*. London, 2008. Disponível em: <[https://cdn.catch-22.org.uk/wp-content/uploads/2018/02/WEB\\_Commentary\\_year1.pdf](https://cdn.catch-22.org.uk/wp-content/uploads/2018/02/WEB_Commentary_year1.pdf)> Acesso em 15 de janeiro 2021.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DI PIETRO, Maria S. Zanella. **Direito Administrativo** [livro eletrônico] São Paulo. Grupo GEN, 2020. 9788530989736. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/>> Acesso em 12 de março de 2021.
- DIAS, Jean Carlos. **Políticas públicas e questão ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, jul./set. 2003.
- DUGUIT, Leon. **La transformación del Estado**. 2ª ed. Madrid: Francisco Beltrán, Librería Española y Estranjera, p. 8
- EDMISTON, Daniel; NICHOLLS, Alex. *Social Impact Bonds: The Role of Private Capital in Outcome-Based Commissioning*. In: *Journal of Social Policy*, 47(1),

57-76. 2018. Disponível em: <doi:10.1017/S0047279417000125> Acesso 12 de março 2021.

EISENHARDT, Kathleen M. Teoria da Agência: uma avaliação e revisão. RGC, São Paulo, v. 2, n.1, pp. 1-36, abril 2015. Republicação de artigo originalmente publicado no Academy of Management Review janeiro 1989. Disponível em: <<http://www.rgc.org.br/ojs-3.2.1-2/index.php/Journals/article/view/14> > Acesso 15 de março de 2021.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. Physis, Rio de Janeiro v.7, n.2, p.129-147, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73311997000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73311997000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 de janeiro de 2021.

FONSECA, Gustavo Madureira; VASCONCELLOS, Juliana F. Barbeito de; ARAÚJO, Thiago Cardoso. **O contrato de impacto social (CIS) e a modelagem jurídica para sua implementação: uma inovação na forma de financiamento de políticas públicas**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 18, n. 203, p. 25-35, jan. 2018.

FRAGA, Érica. **SP pagará a entidade que cumprir meta e evitar evasão no ensino médio**. Folha de São Paulo. 24 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/11/1937836-sp-pagara-a-entidade-que-cumprir-meta-e-evitar-evasao-no-ensino-medio.shtml>> Acesso 04 de abril de 2021

FRANCE. Ministère de la Transition Écologique et Solidaire. *Pour un développement du contrat à impact social au service des politiques publiques*. 2019 Disponível em: <<https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Rapport-pour-un-developpement-du-contrat-a-impact-social-au-service-des-politiques-publiques.pdf>> Acesso em 20 de dezembro de 2020.

FRASER, A., TAN, S., LAGARDE, M. and MAYS, N. *Narratives of promise, narratives of caution: A review of the literature on Social Impact Bonds*. In: Social Policy & Administration, Volume 52, Issue 1. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/spol.12260>> Acesso em 12 de março 2021.

FREITAS, Juarez. **O conteúdo dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2004

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: M. Limonad, 2000.

GARDINER, Sophie; GUSTAFSSON-WRIGHT, Emily; PUTCHA, Vidya. **The Potential and Limitations of Impact Bonds: Lessons from the First Five Years of Experience Worldwide**. Washington: Brookings Institution, 2015. Disponível em:<<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/impact-bondsweb.pdf>> Acesso em dezembro 2020.



HACK, Érico. **Licitações e Contratos administrativos** [livro eletrônico]. Curitiba: Editora Intersaberes, 2019.

HOFLING, Eloisa de Matos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos CEDES, ano XXI, nº55, novembro 2001. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>> Acesso em 30 de março de 2021

INSPER METRICIS. **Guia de avaliação de impacto socioambiental para utilização em projetos e investimentos de impacto: guia geral com foco em verificação de adicionalidade**. - 4a. ed. - São Paulo: Insper, 2020.

\_\_\_\_\_. Palestras proferidas no Seminário Inovação em Contratos de Impacto Social “Inovação em Contratos de Impacto Social (CIS): Experiência Mundial e Agenda para o Brasil”. Novembro 2016. Disponível em: < <https://livestream.com/insper/inovacao-em-contratos-de-impacto-social/videos/142493979>> Acesso em 12 de janeiro 2021

JAMES, A. Phills; DEIGLMEIER, Kriss; MILLER, Dale T. **Rediscovering Social Innovation**. Vol. 6, Issue 4. Stanford Social Innovation Review, 2008. Disponível em: <<https://www.gsb.stanford.edu/faculty-research/publications/rediscovering-social-innovation>> Acesso em 20 de dezembro de 2020

JENSEN, M.C.; MECKLING, W. H., **Can the corporation survive?** Center for University of Rochester, Rochester: 1976.

JEREISSATI, TASSO. Projeto de Lei do Senado nº 338, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133946>> Acesso em 13 de março de 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª edição, 2014.

\_\_\_\_\_. “O Direito Administrativo Reescrito: problemas do passado e temas atuais”, in Revista Negócios Públicos, Ano II, nº6: 39-41. 2008. Disponível em: < <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/O%20Direito.pdf>> Acesso 14 de março 2021.

LAZZARINI, Sérgio G. (Org). **Contrato de impacto social no estado de são paulo: investindo com metas de desempenho no ensino médio**. São Paulo: Insper Metricis, 2019. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2019/11/2019-11-20-CIS-Ensino-M%C3%A9dio-SP-17-5-2019.pdf>> Acesso em 21 de dezembro 2020

LAZZARINI, Sérgio. G. **Contratos de impacto social na rede estadual de São Paulo: Nova modalidade de parceria público-privada no Brasil: Comentário**. Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 28(11). 2020 Disponível em: < <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5248>> Acesso em 21 de dezembro 2020.

- LINER, Emily. *Social Impact Bonds: A New Model for Investing in Social Services*. Washington: Third Way, 2016. Disponível em: <<http://www.thirdway.org/report/social-impact-bonds-a-new-model-for-investing-in-social-services>> Acesso em 20 de dezembro de 2020.
- MAIER, Florentine; MEYER, Michael. *Social Impact Bonds and the Perils of Aligned Interests*. Adm. Sci. 7, no. 3: 24. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/admsci7030024>> Acesso em março 2021> Acesso em 07 de março de 2021
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais** 4ªed. – São Paulo: Atlas, 2014.
- MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**. [livro eletrônico] London: Demos, 2011.
- MCKINSEY & CO. **From Potential to Action: Bringing Social Impact Bonds to the U.S.** Maio de 2012. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/from-potential-to-action-bringing-social-impact-bonds-to-the-us#>> Acesso em 21 de dezembro de 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MESQUITA, Álvaro A. P. **O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções**. Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p23.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf)> Acesso em 14 de fevereiro de 2021.
- MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. “Como o Estado pode celebrar Contrato de Impacto Social?” In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES PEREIRA, César Augusto. (Org.) **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles 1917-2017**. São Paulo: Malheiros, 2017.
- NETO, Diogo de Figueiredo M. **Curso de Direito Administrativo**. [livro eletrônico] 16ª edição. Editora Forense, 2014. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>>. Acesso em 18 de janeiro de 2021.
- NICHOLLS, Alex; TOMKINSON, Emma. **The Peterborough pilot social impact bond**. Saïd Business School, University of Oxford: 2013. Acesso em 18 de dezembro de 2020.
- NOGUEIRA, Fernando do Amaral; SCHOMMER, Paula Chies. **Quinze Anos de Investimento Social Privado no Brasil: Conceito e Práticas em Construção** In: Anais do XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo/SP, 19 a 23 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3252.pdf>> Acesso em 07 de janeiro de 2021.

NOHARA, Irene Patrícia, “Aspectos Gerais de Concessões de Serviços Públicos e Parcerias Público-Privadas: Contratação Pública e Infraestrutura” in BERCOVICI, Gilberto & VALIM, Rafael (coords.), **Elementos de Direito da Infraestrutura**, São Paulo: Contracorrente, 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo** [livro eletrônico] 10ª edição. São Paulo. Grupo GEN, Atlas 2020. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/>> Acesso em 16 de março de 2021.

OLIVEIRA, Leandro Teles. **Política de empregabilidade de jovens desempregados e contrato de impacto social: atores, narrativas e desenho**. In: Texto para discussão / Instituto Serzedello Corrêa. Brasília: ISC/TCU, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-de-empregabilidade-de-jovens-desempregados-e-contrato-de-impacto-social-atores-narrativas-e-desenho.htm>> Acesso em 16 de março 2021.

OSHIMA, Fernando Hideki Ishida. **Contratos de Impacto Social: uma análise dos determinantes das formas de medição de impacto**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, INSPER: São Paulo, 2018.

PENDEVEN, Benjamin Le. **Social Impact Bonds: a new public management perspective**. In: Finance Contrôle Stratégie, NS-5 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/fcs.3119> > Acesso em 18 de março de 2021.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. **O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias**. In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, p. 209-249, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64303>> Acesso em 20 de março 2021.

SALES, Pedro Carneiro. **Regime Diferenciado de Contratações Públicas e contratação por resultados no Brasil**. Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo vol. 6, n. 1, p. 124-148, 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/10960>> Acesso em 20 de março de 2021.

SALTMAN, Kenneth J. **The Promise and Realities of Pay for Success/Social Impact Bonds**. In: Education Policy Analysis Archives, vol. 25, 2017, pp. 1-18. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275050047107>> Acesso em 18 de dezembro 2020.

SCHIEFLER, Gustavo C.; ADIB, Luccas N. **Títulos de desenvolvimento social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil**. Revista digital de direito administrativo, vol. 3, n. 1, p. 69-103, 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/issue/view/7489>> Acesso em 20 de março 2021.

SCHWIND, Raffael Wallbach. **Remuneração variável e contratos de eficiência no regime diferenciado de contratações públicas. (Lei 12.462/2011)** Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº56, outubro de 2011. Disponível

em: <[https://www.justen.com.br/pdfs/IE56/IE56-rafael\\_rdc.pdf](https://www.justen.com.br/pdfs/IE56/IE56-rafael_rdc.pdf)> Acesso em 20 de janeiro 2021.

SEN, Amartyra. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SINCLAIR, S., MCHUGH, N., HUCKFIELD, L., ROY, M., & DONALDSON, C. (2014). **Social Impact Bonds: Shifting the Boundaries of Citizenship**. *Analysis and Debate in Social Policy*, P. 119–136. 2014 Disponível em: <<https://doi.org/10.1332/POLICYPRESS/9781447315568.003.0007>> Acesso em 21 de março de 2021.

SILVA, Rodrigo da Guia. **Interesse contratual positivo e interesse contratual negativo: influxos da distinção no âmbito da resolução do contrato por inadimplemento**. In: *Revista IBERC* v. 3, n. 1, p. 1-37, jan.-abr. 2020. Disponível em: < [www.responsabilidadecivil.org/revista-iberc](http://www.responsabilidadecivil.org/revista-iberc) > Acesso em 04 de abril 2021.

SILVA, M.C; SILVA, R. A & SILVA, J.D.G. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. *Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal* -nº 61 –outubro/2016 –p. 1434-1444 -ISSN 2237-8006 –volume único. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/308969219\\_Analise\\_e\\_avaliacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_aspectos\\_conceituais](https://www.researchgate.net/publication/308969219_Analise_e_avaliacao_de_politicas_publicas_aspectos_conceituais)> Acesso em 12 de março de 2021.

SITAWI. Cartilha CIS Divulgação ENIMPACTO. Disponível em < <https://www.sitawigov.org.br/>>. Acesso em 18 de dezembro 2020.

SOCIAL FINANCE & CIFF. **Evaluating Impact Bonds – Balancing Evidence and Risk**. London, 2016. Disponível em: <<https://www.socialfinance.org.uk/resources/publications/evaluating-impact-bonds-%E2%80%93balancing-evidence-and-risk>> Acesso em 20 de dezembro 2020.

SOCIAL FINANCE. *Impact Bond Global database*. Disponível em: < <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk> > Acesso em 06 de janeiro 2021

\_\_\_\_\_. *Investing in positives social outcomes*. Disponível em: <<https://socialfinance.org/social-impact-bonds/>> Acesso em 06 de janeiro 2021

SOUZA, Rodrigo Pagani. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

TOLEDO, Luiz Fernando. *Governo recua e suspende projeto com empresas contra evasão escolas em SP*. Estadão 09 de abril 2018. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,governo-recua-e-suspende-projeto-com-empresas-contras-evasao-escolar-em-sp,70002261570>> Acesso em 04 de abril 2021.

VITA, J. B.; ROCHA, A. **Títulos de impacto social (social impact bonds): proposta para a aceleração socioeconômica do brasil.** Artigo apresentado no XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <<http://conpedi.danielr.info/publicacoes/34q12098/26whwpke/zywB2Vrg01xMB8w2.pdf>> Acesso em 21 de março de 2021.

## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, THAIS CARDIM DA SILVA

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 41614208, Período noturno, Turma 10 U,

tendo realizado o TCC com o título: O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL: ANÁLISE SOBRE AS (DES)VANTAGENS PARA O ESTADO NA EXECUÇÃO DE SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

sob a orientação do(a) professor(a): Rodrigo Oliveira Salgado

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 18 de maio de 2021 .

**Thais Cardim  
da Silva**

Assinado de forma digital por  
Thais Cardim da Silva  
DN: cn=Thais Cardim da Silva, o,  
ou, email=tscardim@gmail.com,  
c=BR  
Dados: 2021.05.18 15:45:33 -03'00'

Assinatura do discente

## TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Material Bibliográfico: ( ) Artigo Científico ( X ) Monografia

Graduação em Direito

Título do Trabalho: O Contrato de Impacto Social: análise sobre as (des)vantagens para o Estado na execução de suas políticas públicas.

Nome do Autor(a): Thaís Cardim da Silva

E-mail: tscardim@gmail.com

Este e-mail pode ser divulgado ( X ) SIM ( ) NÃO

Orientador(a): Rodrigo Oliveira Salgado

Na qualidade de titular dos direitos autorais da publicação supracitada, de acordo com a Lei nº 9.610/98, ( X ) AUTORIZO ( ) NÃO AUTORIZO a Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, a disponibilizar gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o documento, em meio eletrônico, no *site* da base de dados Adelpha, para fins de leitura pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada pela Universidade, a partir desta data. Igualmente, declaro que a versão do Trabalho de Conclusão de Curso entregue em meio eletrônico corresponde fielmente e na íntegra à versão similar depositada de forma impressa em papel para a defesa ou apresentação.

Motivos no Caso de Não Autorização

( ) Exigência de periódico de não divulgação até a publicação (exige justificativa, informe e nome do periódico)

( ) Outros (justificar): \_\_\_\_\_

São Paulo, 18 de maio de 2021.

Thais Cardim  
da Silva

Assinado de forma digital por Thaís Cardim da Silva  
DN: cn=Thaís Cardim da Silva, o, ou, email=tscardim@gmail.com, c=BR  
Dados: 2021.05.18 15:47:26 -03'00'

Assinatura do(a) Autor(a)