

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONOMICAS
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO
ECONOMICO E SOCIAL**

MÍRIAM MAIA CAVALCANTE

**REFLEXÕES A PARTIR DA ANÁLISE DE CONTRATOS
DE IMPACTO SOCIAL (CIS): ESTUDO DE CASO DO
CIS DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA**

**Rio de Janeiro
2021**

MÍRIAM MAIA CAVALCANTE

**REFLEXÕES A PARTIR DA ANÁLISE DE CONTRATOS
DE IMPACTO SOCIAL (CIS)**

estudo de caso do CIS do Ministério da Economia

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em gestão pública.

Orientador: Jorge Antônio Martins

Rio de Janeiro
2021

CIP - Catalogação na Publicação

C376r Cavalcante, Míriam Maia
Reflexões a partir das análises de Contrato de Impacto Social: estudo de caso do CIS do Ministério da Economia / Míriam Maia Cavalcante. -- Rio de Janeiro, 2021.
83 f.

Orientador: Jorge Antônio Martins.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2021.

1. Contrato de impacto social. 2. CIS. 3. Brasil. I. Martins, Jorge Antônio, orient. II. Título.

MÍRIAM MAIA CAVALCANTE

REFLEXÕES A PARTIR DA ANÁLISE DE CONTRATOS DE IMPACTO SOCIAL (CIS)

estudo de caso do CIS do Ministério da Economia

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em gestão pública.

Aprovado em: 5 de março de 2021

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Jorge Antônio Martins
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof.^a Dr.^a Claudia Ribeiro Pfeiffer
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof.^a Dr.^a Dalia Maimon Schiray
Instituto de Economia - UFRJ

Dedico este projeto ao meu marido, Onaldo A. de Medeiros, e aos meus pais, Aparecida Maria Maia Cavalcante e Flávio de Araújo Cavalcante, que me apoiaram integralmente até o final desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, familiares e amigos por compreender a necessidade de reclusão para os estudos e por me incentivar a não desistir nunca dos meus objetivos.

Agradeço especialmente ao meu orientador Jorge A. Martins pela sua paciência, conselhos e ensinamentos que foram essenciais para o desenvolvimento do TCC.

Por fim, agradeço aos docentes Cláudia Pfeiffer, Cristina Ayoub Riche, Maria Aparecida Abreu, Daniel Conceição, Gustavo Bezerra, Janaína Pereira Antunes e Felipe Addor, que foram de fundamental importância na construção da minha vida profissional pelo exemplo e ensinamentos transmitidos.

*“Não podemos prever o futuro, mas
podemos criá-lo.” Peter Drucker*

RESUMO

O Contrato de Impacto Social (CIS) consiste em um arranjo contratual multisetorial o qual envolve o setor público e privados lucrativo e não lucrativo numa ação integrada cujo resultado principal é o alcance de impacto social positivo, de modo que, sejam respeitados os interesses de cada setor. Embora historicamente seja recente sua existência, mais de cento e 138 CIS já foram implementados no mundo. No Brasil, profissionais e pesquisadores já começaram a estudar este arranjo contratual e atualmente existe um CIS em andamento pelo Ministério da Economia. Assim, este estudo, objetiva analisar a implantação do CIS no Brasil, tendo como objetivos específicos pretende-se identificar quais as possibilidades de implantação do CIS no Brasil, apresentar as tentativas de implantação de CIS e como ocorreu a implantação do CIS no Ministério da Economia. Para tal, utilizar-se-á o a análise bibliográfica e documental referente a contratos de impacto social, o contrato de impacto social no Brasil e a análise do CIS firmado pelo Ministério da Economia; portanto, caracterizando-se como uma pesquisa exploratória básica-estratégica delineada como estudo de caso.

Palavras-chave: Contrato de impacto social. CIS. Brasil.

ABSTRACT

The Social Impact Contract (SIC) is a multisectoral contractual arrangement which involves the public, private, profit and non-profit sectors in an integrated action whose main result is the achievement of a positive social impact, so that the interests of each sector are respected. Although its existence is historically recent, more than 138 CIS have already been implemented around the world. In Brazil, professionals and researchers have already begun to study this contractual arrangement and there is currently a CIS underway by the Ministry of Economy. The aim of this study is to analyze the implementation of CIS in Brazil. The specific objectives are to identify the possibilities for implementing CIS in Brazil, to present the attempts to implement CIS and how CIS was implemented by the Ministry of Economy. To this end, bibliographical and documentary analysis will be used regarding social impact contracts, the social impact contract in Brazil and the analysis of the CIS signed by the Ministry of Economy; therefore, it is characterized as a basic-strategic exploratory research outlined as a case study.

Keywords: Social impact bonds. SIB. Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Sistema Título de Impacto Social.....	19
Figura 2 – Tramitação da PLS 338/2018	36
Figura 3 – Resultado da Categoria FAPERJ Rio de Janeiro.....	43
Figura 4 – Resultado da Categoria Geral.....	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese de cada tipo de estrutura contratual	31
Tabela 2 – Síntese dos possíveis instrumentos legais utilizados para o CIS	32
Tabela 3 – Principais estruturas societárias para o CIS	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APEOESP	Sindicado dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CIS	Contrato de Impacto Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONEP	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
FAPERJ	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFC	Corporação Financeira Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PLS 338/2018	Projeto de Lei do Senado nº 338 de 2018
PSDB/CE	Partido da Social Democracia Brasileira do Ceará
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PLS	Plano de Logística Sustentável
PMI	Project Management Institute
PNQ	Programa Nacional de Qualificação Profissional
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Sepec	Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
SEE-SP	Secretaria de Estado da Educação de São Paulo
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SPE	Programa Saúde e Prevenção
TIS	Títulos de Impacto Social
TS	Terceiro Setor
UK	Reino Unido (United Kingdom)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL (CIS)	19
2.1 Conceitos e objetivos	19
2.2 A estruturação e o funcionamento do CIS	21
2.3 Desafios enfrentados na implementação de CIS	27
3 A IMPLEMENTAÇÃO DO CIS NO BRASIL	32
3.1 O projeto de lei do senado nº 338 de 2018 (PLS 338/2018)	37
3.2 O caso de São Paulo	40
3.3 O caso do Ceará	44
3.4 A chamada da Sitwai-FAPERJ	45
4 O PRIMEIRO CIS IMPLEMENTADO NO BRASIL	49
4.1 O CIS como experimento social	56
4.2 Monitoramento, avaliação, controle e indicadores do CIS	60
4.3 O desenvolvimento do CIS pela contratada	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

O Contrato de Impacto Social (CIS) é um novo arranjo contratual do setor público que alinha seus interesses com o de organizações do terceiro setor (TS) e investidores privados, possibilitando que o financiamento privado de serviços sociais seja restituído pelo setor público a partir do atingimento de metas pré-estabelecidas para os resultados sociais, que são aferidos por um avaliador independente. Sua utilização destina-se à contratação e ao financiamento de “intervenções complementares aos serviços públicos visando solucionar problemas sociais de forma preventiva ou melhorar a qualidade dos serviços prestados às populações mais vulneráveis” (SITAWI, 2021).

O número de países optantes pela utilização do CIS vem crescendo. Da primeira implementação de CIS em 2010 no Reino Unido até hoje, já foram mais de 138 lançados em todo o mundo, sendo 69 em andamento, com um milhão de indivíduos beneficiados e com um capital de aproximadamente 441 milhões de dólares captados de acordo com dados apresentados por SITAWI (2021).

No Brasil, a assinatura do primeiro CIS foi realizada em dezembro de 2019 pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec), do Ministério da Economia, com a empresa capixaba Marcos Belmonte Eireli LTDA. Fato que permite identificar a existência de um grande potencial de adoção dessa modalidade contratual no país, uma vez que, o país vem passando por transformações desde os anos 90, que têm primado pela constituição de um Estado menos prestacionista cuja atuação, cada vez mais, se enquadra como supervisor da implantação de políticas públicas ao invés de executor destas, como, por exemplo:

- a adoção do modelo gerencial na gestão pública brasileira e uma orientação para resultados,
- a emergência da atuação da sociedade civil em uma esfera tipicamente de Estado,

- a normatização de instrumentos jurídicos que possibilitam a parceria público-privada e entre as organizações da sociedade civil (OSCs) e o Estado;
- o retorno do discurso neoliberal pela elite econômica e política com a queda do governo petista de Dilma Roussef e
- ascensão do governo de direita de Jair Messias Bolsonaro.

Organizações brasileiras tem se empenhado em estudar este modelo de atuação. A SITAWI Finanças do Bem, o INSPER, o Instituto Sabin e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são alguns exemplos de instituições brasileiras que têm se dedicado a estudar ou incentivado a publicação de trabalhos sobre CIS como veremos ao longo deste trabalho. Seus estudos ou aqueles apresentados em suas publicações institucionais têm evidenciado aspectos estruturais, jurídicos e financeiros de implantação deste modelo e oportunidades para seu desenvolvimento. Percebe-se, então, que o CIS já ganhou visibilidade de agentes do mercado, TS e pesquisadores brasileiros.

Por outro lado, o crescimento da temática de CIS no país, tem suscitado estudos críticos sobre a sua implementação e questionado a aplicação desta modalidade de contrato no contexto brasileiro.

Neste campo de disputa, ressalta-se que o CIS pode ser uma oportunidade para OSCs terem nesta modalidade de contrato mais uma forma de captação de receita. Para isso, é necessário que as OSCs brasileiras estejam aptas a participar de arranjos contratuais sob este modelo de atuação que, como já vimos, estabelece como condição precípua a adoção do modelo gerencial de alcance de metas e objetivos para que se garanta a remuneração de investidores pelo poder público. Consequentemente, as OSCs aptas serão aquelas que comprovadamente possuem este viés de administração em sua gestão. Contudo, como apresenta (OLIVEIRA; SOUSA, 2015), o TS nacional enfrenta muitos desafios, que variam da profissionalização da gestão ao não atingimento de metas e da falta de recursos para viabilizar sua existência. Dessa forma, identifica-se os seguintes problemas:

- O que poderia ser um alavancador de resultados positivos das OSCs?
- As OSCs estão preparadas para novos arranjos contratuais do setor público?
- Quais os impactos do CIS na OSC participante do consórcio?
- Como construir capacidades gerenciais que lhe permitam alcançar os resultados esperados e os impactos positivos efetivos?
- As OSCs possuem vantagens competitivas em relação aos Negócios Sociais para realização de CIS?

Por outro lado, a assinatura do primeiro CIS no Brasil entre a esfera pública federal e uma empresa privada suscita outros questionamentos:

- Será que as empresas privadas tomarão o espaço de atuação do TS?
- É possível estabelecer um perfil para as empresas participantes deste certame?
- Como foi elaborada a licitação para implantação do CIS?
- O CIS brasileiro segue os princípios estabelecidos internacionalmente?
- Quais as especificidades da sociedade brasileira estarão presentes no CIS implementado?
- Como está se desenvolvendo o projeto em função da pandemia de coronavírus vivida?

Observadas as questões problemas existentes para o tema implantação de CIS no Brasil, acredita-se que, dada a sua rápida expansão mundial e recente introdução no cenário nacional, o CIS será um novo instrumento de viabilização de políticas públicas e programas de governo. Portanto, levando isto em consideração, esta pesquisa aprofundar-se-á na investigação da questão: como foi e está sendo a implementação do primeiro contrato de CIS no país?

A investigação proposta por este trabalho está inserida na temática da implantação do CIS no Brasil, com foco específico na observação do CIS do Ministério da Economia em andamento.

A determinação do assunto escolhido para estudo – o CIS – deu-se em razão do valor estratégico e econômico que este modelo de contratação está adquirindo no debate sobre políticas públicas e inovação. A maneira como o CIS é desenvolvido, envolvendo todos os três setores da sociedade (Estado, mercado e sociedade civil organizada) foi o fato que inicialmente instigou a pesquisa a respeito deste tema. Contudo, a consolidação do primeiro contrato de CIS com uma empresa privada estimulou o exame do assunto sobre como foi elaborada a licitação para implantação do CIS? O CIS brasileiro segue os princípios estabelecidos internacionalmente? Como está se desenvolvendo o projeto em função da pandemia de coronavírus vivida? Estas perguntas ainda sem ter respostas motivam a realização deste estudo.

Isso porque o CIS se estabelece sobre o pilar da administração por resultado que prega a definição de metas, indicadores e/ou padrões de desempenho de modo conjunto entre os gestores e subordinados além do estabelecimento de responsabilidades claras entre as partes e de avaliação periódica para o alcance dos resultados esperados (CHIAVENATO, 2003). Tal perspectiva revela-se inovadora para realidade da gestão de projetos sociais brasileira, pois, na prática, verifica-se que

muitas vezes a chamada parceria não passa de uma “captura” da organização do Terceiro Setor seja pelo Estado, grandes empresas ou organismos e ONGs internacionais. Assim, estabelece-se não uma relação de parceria, mas de submissão do Terceiro Setor ao Estado, às empresas privadas, aos organismos internacionais e/ou às ONGs mais fortes (TEODÓSIO, 2007, p. 104).

Soma-se a este fato que ainda não se percebe uma aplicação adequada do monitoramento, da avaliação e do controle tanto em relação ao que se espera tecnicamente destes processos quanto no tocante a realidade da instituição e seus projetos sociais, principalmente nas OSCs – normalmente executoras dos projetos sociais governamentais e privados. Segundo (HUDSON, 1999), poucas organizações possuem algum nível de monitoramento, entretanto, ele não expressa ainda o desempenho estratégico da organização, mas sim de atividades/serviços individuais e com pouca precisão. Ehlers e Calil (2004, p. 108), informam que “na maioria dos casos, é que essas práticas não são sistematizadas ou adequadamente

documentadas” derivados de uma série de desafios e mitos sobre implantação de sistemas de monitoração e controle. Desta forma, a capacidade de sistematizar os resultados ainda representa um desafio na aplicação de gestão por resultados em projetos sociais.

A relevância desta pesquisa consiste em contribuir para suprir a falta de dados específicos sobre o CIS no Brasil e sobre a implementação deste tipo de contrato pelo Ministério da Economia, auxiliando profissionais das esferas públicas e privadas e agentes da sociedade civil organizada na compreensão de como o CIS funciona e como está progredindo no país. Além disso, a pesquisa poderá incentivar na elaboração de outros estudos que ajudem na compreensão deste assunto.

Sob este viés, esta pesquisa possui o objetivo geral de verificar o desenvolvimento temático do CIS no cenário nacional. Como objetivos específicos, pretende-se identificar quais as possibilidades de implantação do CIS no Brasil, apresentar as tentativas de implantação de CIS e como ocorreu a implantação do CIS no Ministério da Economia. Para tal, utilizar-se-á a análise bibliográfica e documental referente a contratos de impacto social, o contrato de impacto social no Brasil e a análise do CIS firmado pelo Ministério da Economia; portanto, caracterizando-se como uma pesquisa exploratória básica-estratégica delineada como estudo de caso.

Assim, o trabalho foi estruturado em 4 capítulos. No primeiro, apresenta-se o CIS: conceito, objetivos, estrutura, funcionamento e desafios. O segundo capítulo consiste na apresentação de como vem se desenvolvendo a temática a implementação do CIS no Brasil. O terceiro capítulo será apresentado o caso do CIS do Ministério da Economia. Por fim, no quarto capítulo, apresenta-se os resultados sobre o CIS no Brasil e o estudo de caso.

2 O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL (CIS)

O CIS, como o próprio nome expressa, trata-se de uma modalidade de contrato cujo objetivo precípua é produzir benefício social real para uma determinada sociedade.

2.1 CONCEITOS E OBJETIVOS

O primeiro contrato de CIS foi realizado em 2010 no Reino Unido, que desde então tem pilotado esta modalidade de contratação e gerado interesse a nível mundial. A *Social Finance U.K.*, organização privada não lucrativa, atuou diretamente na modelagem do CIS e auxiliou a difusão dos parâmetros conceituais a partir de suas publicações. Por se tratar de uma inovação no campo das relações entre poder público e sociedade, o conceito de CIS apresentado em 2009 foi amplamente aceito e adotado por profissionais e pesquisadores que passaram a se dedicar ao tema, como, por exemplo, Liebman (2011); SCHIEFLER e ADIB (2016) e LANZ, DAMASCENO e MACEDO (2016). O conceito de CIS em questão o define como uma modalidade de investimento na qual

As obrigações de impacto social baseiam-se no compromisso do governo de usar uma proporção das economias resultantes de resultados sociais aprimorados para recompensar os investidores não governamentais que financiam as atividades de intervenção preventiva¹ (*SOCIAL FINANCE U.K.*, 2009, p. 3, tradução nossa).

Sob este viés, observa-se a introdução dos aspectos de inovação e originalidade de forma ampla. Visto que novas relações contratuais estabelecidas pelo CIS impactam tanto a atuação do poder público como da sociedade a partir da valorização do benefício social como resultado concreto e real. Nas finanças públicas, identifica-se uma preocupação do poder público em garantir que os projetos apoiados verdadeiramente atinjam os objetivos que se propõem alcançar ao condicionar o investimento governamental ao sucesso de uma ação que já ocorreu, obteve sucesso e

¹ “*Social Impact Bonds are based on a commitment from government to use a proportion of the savings that result from improved social outcomes to reward nongovernment investors that fund the early intervention activities*” Texto original.

gerou economia para os cofres públicos. Ademais, pode-se perceber a entrada do investidor social nas relações com o governo como uma medida estratégica para envolver o setor privado na resolução de problemas sociais.

Ao definirem o CIS como um “contrato de resultado social celebrado pelo poder público e a iniciativa privada”, Monteiro e Rosilho (2017, p. 1174), corroboram com a definição da *Social Finance U.K* (2009). Fato que fica mais explícito no momento que enfatizam que o impacto social positivo, o retorno financeiro ao investidor privado e a economia do poder público são elementos gerados obrigatoriamente pelas intervenções do CIS.

Um viés um pouco distinto é apresentado na concepção de CIS como “uma nova abordagem para escalar programas sociais”² (*MCKINSEY & COMPANY*, 2012, p. 7, tradução nossa). Por se tratar de uma modalidade de investimento, ou seja, gera a expectativa de ganhos econômicos, o CIS possui capacidade de atrair cada vez mais empresas para financiarem programas sociais, ampliando a escala de atuação sob este regime. Esta definição surge a partir da observação sobre os resultados das organizações filantrópicas e do setor privado não lucrativo cujos resultados tem-se mostrado mais efetivos no que se refere ao sucesso com programas sociais com bem menos recursos investidos se comparadas com as intervenções governamentais com o mesmo intuito e maiores orçamentos. Desta forma, por meio da definição de *Mckinsey & Company* (2012) pode-se inferir seu potencial de alcance e sucesso, uma vez que, torna-se um instrumento inédito até então, de mecanismos de mercado em um modelo organizado, sistêmico e replicável.

No que se refere aos objetivos do CIS, além da economia aos cofres do poder público e de possibilitar ampliar a escala de atuação dos programas sociais (seja em quantidade ou em abrangência), pode-se perceber que eles possibilitam aos governos alcançarem seus objetivos de modo efetivo com apoio da sociedade e recompensam agentes que realmente criam e/ou atuam em programas eficazes (*MCKINSEY & COMPANY*, 2012). Ademais, Liebman (2011), apresenta, como um dos objetivos do CIS, a aprendizagem sobre soluções efetivas para os problemas que se propõem a resolver.

² “is a new approach for scaling social programs”. Texto original

Dentro desse panorama, adotar-se-á como referência para esta pesquisa o conceito de CIS da *Social Finance U.K.* (2009), uma vez que, a análise da única definição divergente desta permite compreender que ela se trata de uma interpretação sobre o que se espera a partir do sucesso desta modalidade de investimento. Logo, a garantia de escalabilidade para programas sociais pode ser considerada um objetivo do CIS. Já a definição *Social Finance U.K.* (2009) consegue expor brevemente sem deixar obscuro o que é o CIS, quais são seus elementos fundamentais, agentes e objetivo.

2.2 A ESTRUTURAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO CIS

Visto que o CIS se trata de um tipo de contrato entre o setor público e privado no qual o primeiro se compromete a pagar pela melhoria social alcançada pelo segundo, a compreensão de sua estrutura e dinâmica de funcionamento são indispensáveis.

Cabe ressaltar que os pressupostos apresentados a seguir fundamentam as experiências britânicas e norte-americanas cujos institutos jurídicos e normativos diferem dos brasileiros. Contudo, o tema ainda é incipiente no país e carece de experiências próprias com efeitos produzidos, o que torna necessário a utilização de fundamentos de seus precursores internacionais.

A começar pela definição do objeto, não foram encontrados autores que o especificassem diferente de programa preventivo e que aborde causas subjacentes de problemas sociais específicos cujos resultados positivos sejam comprováveis. Isto porque, o investimento nestes tipos de programas resolve dois problemas:

- 1) as melhorias sociais ocorrem no tratamento daquilo que causa o problema e não no seu efeito.
- 2) com o tratamento da causa, os investimentos em programas de tratamento de efeitos reduzem-se, assim, alivia-se o orçamento governamental neste sentido.

Desta forma, o CIS possui um objeto específico não se aplica a qualquer tipo de programa de melhoria social.

No que se refere aos seus executores, o CIS se constitui de múltiplos representantes os quais compõem os principais setores da sociedade: governo e setor privado (lucrativo e/ou não lucrativo).

Assim, sob o enfoque oportunizado pela *Social Finance U.K.* (2009, p. 4, tradução nossa, grifo do autor), eles se organizam nas seguintes categorias:

Governo:

- Os Títulos de Impacto Social [TIS] alinham as prioridades das políticas governamentais com os interesses de investidores não governamentais e provedores de serviços sociais
- O governo só paga pelo alcance de melhores resultados sociais. O risco de intervenções específicas efetivamente não gerarem melhores resultados sociais é transferido para investidores não governamentais

Trusts³ de caridade e fundações

- As Estruturas de impacto social criam uma parceria entre *trusts* e fundações/governo que garante o financiamento do poder público para oferecer e ampliar as intervenções efetivas;
- Como uma gama mais ampla de investidores se interessam pelo financiamento de intervenções demonstradas, os Títulos de Impacto Social oferecem o potencial para *trusts* e fundações concentrarem seus próprios fundos no desenvolvimento de novas soluções.

Investidores Sociais

- Os Títulos de Impacto Social criam um mercado de investimento racional no qual os provedores de serviços sociais efetivos recebem financiamento para entregar seus serviços;
- Títulos de impacto social alinham o retorno financeiro e social do investimento

Prestadores de Serviço Social

- Os prestadores de serviços sociais são frequentemente excluídos por restrições no capital de giro da participação em contratos baseados em resultados. Os Títulos de Impacto Social permitem que mesmo os pequenos provedores de serviços sociais participem, já que o investimento captado através do TIS financia seus custos de entrega antecipadamente;
- O foco de resultados dos TIS significa que os fundos podem ser usados de forma flexível para permitir que provedores de serviços sociais efetivos inovem e obtenham escala.

Para o caso norte-americano, *Mckinsey & Company* (2012, p. 7, tradução nossa) há sete agentes envolvidos no modelo de CIS conforme observa-se abaixo.

³ O trust origina-se do direito inglês e consiste em um acordo legal no qual “um doador transfere a propriedade para um ou mais curadores, que o segurará em benefício de uma ou mais pessoas (os beneficiários ou cestuis que trust, que podem incluir o (s) administrador (es) ou o depositário)” (OXFORD, 2003, p. 509-510, tradução nossa).

Existem sete grupos de partes interessadas envolvidos em um TIS: constituintes (beneficiários diretos dos serviços sociais), governos, provedores de serviços sem fins lucrativos, investidores, intermediários (responsáveis pelo gerenciamento global de projetos TIS), assessores de avaliação (para monitorar e aprimorar o programa) e avaliadores independentes (para determinar se os objetivos TIS estão preenchidos).

Ainda sob a perspectiva desta publicação, os sete agentes supracitados se enquadram nas seguintes categorias:

Provedores de serviço. Os TISs oferecem uma maneira para os provedores de serviços sem fins lucrativos escalarem intervenções comprovadas. Para estar pronto para escalar através um TIS, os provedores de serviços precisam de um modelo operacional forte, uma compreensão completa do que será necessário para adaptar e expandir a intervenção do alvo, a familiaridade com a avaliação de impacto social e a experiência de trabalhar com parceiros. O conhecimento e os relacionamentos da comunidade local também serão importantes. Os provedores de serviços que já se qualificaram para contratos governamentais podem ser candidatos prováveis para TISs iniciais.

Governo. Os TISs já estão gerando interesse dos governos federal, estadual e municipal. Os governos locais que decidem prosseguir os SIB podem considerar ações específicas, incluindo pilotos de liderança, coordenação entre programas e agências em termos de estrutura do SIB, além de garantir que seus sistemas de dados sejam capazes de acompanhar a utilização de custos e serviços ao nível do cliente. Se o governo federal optar por continuar o apoio que já demonstrou às abordagens de pagamento por resultado poderia desempenhar um papel crítico no incentivo à colaboração interinstitucional e no fornecimento de apoio financeiro suplementar para a avaliação do programa.

Investidores. A primeira onda de TISs provavelmente atrairá financiadores filantrópicos e investidores que valorizam o impacto essencialmente e por isso estariam dispostos a aceitar os retornos financeiros abaixo do mercado. No caso de investidores que valorizam mais os retornos financeiros que o impacto, eles podem estar interessados em futuros TISs, especialmente se seus retornos puderem ser aprimorados. Os investidores serão compreensivelmente hesitantes em financiar um modelo não testado. Intermediários que estruturaram TISs poderiam aumentar o nível de conforto dos investidores através da padronização de TISs através de estruturas consistentes e modelos comuns, promovendo TISs que escale intervenções comprovadas em escala (e não promissoras) e a construção de TISs de tal forma que o reembolso está vinculado à realização de resultados sociais em oposição às economias do governo.

Intermediários. Como eles gerenciam um TIS ao longo de todo o seu ciclo de vida, os intermediários devem possuir

experiência na questão social relevante, habilidades de financiamento e capacidades de gerenciamento de projetos. Dois tipos de organizações parecem ter capacidade para desempenhar o papel intermediário do TIS: organizações estabelecidas com habilidades e mandatos amplos e organizações recém-formadas como a *Social Finance US*, que é especificamente focada em TISs. Será necessário um quadro robusto de intermediários de TIS para que se alcance uma massa crítica; acreditamos que as instituições financeiras e os fundos de capital de risco de desenvolvimento comunitário, assim como, as fundações comunitárias acabarão por preencher esse papel.

Evaluators. Cada TIS requer dois avaliadores, cada um cumprindo um papel distinto: um é um conselheiro permanente para o intermediário e o provedor de serviços, enquanto o outro é um auditor independente que avalia se o TIS atingiu seus objetivos de desempenho. Criamos os termos “assessor de avaliação” e “assessor independente” para descrever esses papéis. As organizações qualificadas provavelmente terão conjuntos de habilidades semelhantes: experiência na área do programa, experiência de avaliação extensiva e atitude colaborativa” (MCKINSEY & COMPANY, 2012, p. 9, tradução nossa).

Identifica-se, a partir dos conceitos expostos, três elementos relevantes constituintes de um CIS: governo (responsável por alinhar o projeto de impacto social à política pública a fim de otimizar seus resultados), investidores (são os financiadores do projeto, que assumem os riscos da operação) e prestadores de serviço (responsáveis por executar o projeto de impacto social). Contudo, o modelo norte-americano, além de introduzir o intermediário como responsável por gerenciar toda a operação e os relacionamentos dos agentes envolvidos, ainda oferece uma grande contribuição para a evolução do CIS no momento o qual explicita o avaliador como uma categoria que o constitui. Isto porque, como o CIS é um modelo de investimento baseado em entrega de resultados reais, torna-se necessário o esclarecimento sobre quem realiza a aferição destes resultados.

Isto posto, torna-se necessário especificar o processo de desenvolvimento do CIS a fim entender como se pode alcançar tanto os objetivos do modelo contratual quanto os resultados sociais positivos esperados. A seguir, a Figura 1 demonstra com clareza a estruturação básica do CIS.

Figura 1 – Sistema Título de Impacto Social



Fonte: SITAWI, 2021

De acordo com o modelo britânico, o guia técnico para comissionamento CIS da *Social Finance U.K.* (2013) são estabelecidas sete fases básicas para este processo, que são:

- 1º. Identificação do serviço e do melhor tipo de contrato a ser firmado em função das especificidades do problema que precisa ser resolvido. Neste momento, realiza-se uma análise para saber a melhor alternativa de financiamento de um programa/projeto de um determinado serviço;
- 2º. Definição da questão social a ser tratada. Nesta etapa, dimensiona-se a abrangência da intervenção baseado do perfil do público a ser atendido e do seu custo. Também neste momento se mobiliza possíveis interessados na realização do CIS os quais participarão de todas as etapas subsequentes.

- 3º. Definição da intervenção e dos indicadores utilizados. Estabelece-se exatamente a ação/projeto a ser executado e suas métricas de aferição de alcance de resultados.
- 4º. Estimativa de custos. Neste instante ocorre a definição dos custos da intervenção, do quanto o governo economiza com a sua realização e se apresenta o esboço do negócio em questão. Também nesta fase todos os envolvidos já encontraram consenso sobre todos os fatores críticos do projeto.
- 5º. Apresentação do projeto. Nesta etapa, o plano operacional é elaborado. O esboço de custos é finalizado e incorporado ao plano operacional, constituindo a proposta final.
- 6º. Elaboração do contrato.
- 7º. Contratação do CIS. Finalmente, o contrato de foi assinado por todos os seus envolvidos e avança-se para implementação e entrega dos serviços e resultados contratados.

Curiosamente, o guia técnico para comissionamento CIS não detalha os limites de participação das partes envolvidas em cada etapa do processo de elaboração do CIS.

A apresentação feita por *Mckinsey & Company* (2012) sobre o processo de desenvolvimento de CIS, apesar de mais sucinta, não revela mudanças substanciais em relação ao modelo anterior. Entretanto, descreve melhor as ações dos agentes em cada etapa. Desta forma, pode-se compreender que o Governo aciona o intermediário ao tomar conhecimento de soluções preventivas de sucesso comprovado capazes de reduzir seus custos com serviços corretivos e efetua os pagamentos à medida que os resultados são alcançados. Como já visto, o modelo americano possui a figura do intermediário – o qual não é obrigatório uma vez que não existe no modelo britânico – como responsável por realizar não somente a mobilização e articulação de todos os demais envolvidos (investidores, avaliadores e prestadores de serviços), mas também o gerenciamento do projeto.

Em 2016, Maris junto com dois colegas de trabalho da UBS Group Brasil divulgaram um artigo sobre perspectivas da aplicação de CIS no Brasil. Nele apresentam 3 modelos de implementação deste tipo de contrato cujos dois primeiros claramente descrevem os modelos britânico e norte-

americano. O terceiro apresenta como novidade o estabelecimento de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), a qual é determinada como “uma entidade jurídica criada exclusivamente para um determinado objetivo” (MARIZ; MENEZES; PATRIARCA, 2016, p. 15) no caso a realização de um CIS. O SPE não se confunde com as empresas ou indivíduos que a constituíram, pois trata-se de uma entidade de finalidade lucrativa com identidade jurídica própria e independente a qual pode adquirir a forma de sociedade anônima de capital aberto ou fechado ou sociedade limitada. Sob a perspectiva de Maris et al (2016), as principais vantagens do modelo com SPE é a transparência nos recursos e riscos do CIS e a formação de um Conselho de Administração do SPE que possibilita a participação de todos envolvidos no CIS, inclusive os beneficiários. Tais vantagens se refletem em melhores práticas de governança, controle de contingências e minimização de riscos.

Logo, dos três modelos apresentados, não se pode estabelecer uma hierarquia sobre qual deles é o melhor modelo. Fatores culturais e normativos serão os responsáveis por determinar qual o melhor modelo a ser adotado pelo poder público de um dado local. O fato de ser um instrumento recente – menos de 10 anos de aplicação – demonstra que o CIS é uma abordagem ainda em construção.

2.3 DESAFIOS ENFRENTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIS

Soluções inovadoras podem surgir junto com grandes desafios para sua implantação. No caso do CIS, isso ocorre devido à complexidade existente no seu modelo estrutural. Embora seja possível representá-lo esquematicamente, o que possibilita um fácil entendimento de seu funcionamento, ao realizar um exame minucioso sobre o tema, encontram-se obstáculos capazes de desafiar sua implementação.

De acordo com *Mckinsey & Company* (2012), os principais desafios a serem enfrentados encontram-se em três fatores: avaliação de impacto social, análise de custo-benefício e especificidades do público beneficiário. Alega-se que a avaliação de impacto social ainda é cara e incipiente, mesmo existindo progressos nesta área nos últimos anos. Sobre a análise de custo-

benefício, ressalta-se a falta de experiência em realizar este exame pelos avaliadores do setor social. Por fim, evidenciam que cada público-alvo beneficiário possui especificidades próprias as quais precisam ser consideradas para que o CIS tenha sucesso, ou seja, não existe contrato de CIS padrão que possa ser replicável indiscriminadamente.

Um desafio relevante a ser superado, sob a perspectiva de Liebman (2011), é o modelo de pagamento governamental para projetos de impacto social. Para ele, muitos governos ainda utilizam como critério de pagamento do custo do projeto ao invés de seus resultados positivos. Por outro lado, o autor também sinaliza que, em geral, as organizações privadas não lucrativas não possuem recursos financeiros suficientes que as permitam serem reembolsadas posteriormente a prestação de serviços e tampouco assumir o risco de não alcançar o resultado acordado. O autor ainda aborda a dificuldade que pode existir na negociação das taxas de desempenho entre investidores e prestadores de serviço. Isto porque, em razão da assunção do risco, investidores podem exigir taxas elevadas ou não realizar o projeto.

Neste sentido, Edmiston (2016) – que realizou uma pesquisa sobre as principais oportunidades e desafios na implementação de CIS na Europa, principalmente no Reino Unido – identificou uma limitação na liberdade de ação dos prestadores de serviços, pois, a pesquisa revelou que, na prática, havia uma intromissão e até mesmo um microgestionamento sobre suas práticas de execução de serviços. Outro desafio mencionado na pesquisa que merece destaque se refere ao tempo gasto no desenvolvimento de relacionamento entre os agentes componentes do CIS. As tensões geradas entre investidores sociais privados e prestadores de serviços resultavam em um longo tempo de gerenciamento e ajuste dessas relações e coleta de informações sobre as operações dos prestadores de serviços.

A pesquisa de Edmiston (2016) ainda aponta a sustentabilidade financeira das organizações privadas não lucrativas como um desafio a ser superado. O CIS pode significar não só um deslocamento do fomento direto no terceiro setor pelo setor público como também uma imposição de um modelo de gerenciamento por resultado para organizações privadas não lucrativas de modo a terem acesso a recursos financeiros anteriormente obtidos por fomento público direto. Diante deste cenário, gestores inclusive

do setor público, revelaram-se preocupados com o avanço da implementação do CIS em razão da desproporção da estrutura gerencial/organizacional entre grandes e pequenas instituições privadas não lucrativas. Na opinião deles, existem pequenas organizações com bastante experiência e capacidade prática de resolução de problemas sociais que não conseguiriam participar de um CIS por falta de estrutura gerencial/organizacional. Caso este venha a ser o principal modelo de acesso a recursos públicos, elas estão excluídas desse processo.

Ademais, assim como outras modalidades de financiamento de projetos do terceiro setor, o CIS não conseguiu garantir o sucesso de alcance dos resultados positivos ao beneficiário. Edmiston (2016, p. 6, tradução nossa) informa que

em certos casos, os resultados de bem-estar alcançados através da intervenção de serviço baseada em resultados não foram sustentados após o contrato de títulos de impacto social. Sem uma continuidade da provisão de serviços com base em insumos de serviços e resultados de populações marginalizadas, os resultados do bem-estar social não foram sustentados. Isso levanta questões importantes sobre o legado e o “sucesso” de longo prazo dos títulos de impacto social. No entanto, também levanta questões sobre a própria noção de comissionamento baseado em resultados e as economias de custos projetadas que pretendem gerar para o setor público.

Sobre os países em desenvolvimento, segundo o estudo Patton e Witt (2015) sobre a implantação do CIS no Sul global, as autoras apresentam questões desafiadoras para a implantação do CIS nesta região, no entanto, também enfatizam que a aproximação da temática do CIS nos países do Sul pode suscitar maior responsabilidade, transparência e eficácia na implantação de intervenções, programas e políticas públicas.

A começar pela priorização dos problemas, as autoras relatam que existe a abrangência e escala são grandes e complexos, dificultando a priorização dos resultados que devem ser esperados do CIS. Em seguida, elas abordam os múltiplos fatores de risco sob os quais os potenciais beneficiários em comunidades de baixa renda estão envolvidos, transformando o direcionamento de grupos de públicos-alvo de alto risco para um tratamento focalizado em resultados individuais particularmente complexos.

No que se refere aos prestadores de serviços sociais, Patton e Witt (2015) observaram que eles possuem características semelhantes: tendem a ser pequenas OSCs, com as maiores delas movimentando cerca de um milhão de dólares por ano, com serviços fragmentados e dependentes financeiramente de fomento do setor público e de doações e fomento social corporativos, privados e internacionais. Este cenário torna-se preocupante para as autoras, uma vez que, o tamanho dos projetos para CIS pode ser muito pequeno para atrair investimento privado e elas próprias possuem dificuldades de sustentabilidade econômico-financeira que viabilize a perenidade do projeto após o encerramento do CIS.

Sobre a participação dos governos no CIS, Patton e Witt (2015) identificam que a garantia de economicidade na prestação de serviços adequados aos mais vulneráveis atrai os interesses dos governantes, mas o mesmo não ocorre com o objeto do CIS, revelando a existência de uma dificuldade em gerar vontade política suficiente para transferir o financiamento para uma intervenção preventiva ou para serviços mais eficazes.

Por fim, elas ressaltam a dificuldade no tratamento e confiabilidade dos dados. Apontam que a inadequação da seguridade social e a insuficiência de serviços públicos eficazes propiciam uma insegurança sobre os dados existentes, até porque, em muitos casos, os dados não estão prontamente disponíveis para subsidiar intervenções ou programas preventivos. Para isso apontam que, dentre outros fatores, a causa deste cenário está relacionada com a coleta limitada e a confiabilidade de dados do governo, como também, com a capacidade limitada de muitas OSCs cujo reflexo é a escassez de recursos designados para avaliação e coleta de dados.

Portanto, deste capítulo, pode-se concluir que a modelagem de CIS, trouxe inovação para solução de problemas no Reino Unido à medida que se estruturou a partir de um modelo multissetorial com definição clara dos papéis de seus agentes constitutivos para persecução de um resultado social positivo. Contudo, apesar de ser uma solução inovadora, a implementação de um CIS possui desafios significativos que precisam de um olhar atento para colocá-lo em prática num modelo ajustado as necessidades de seus

múltiplos participantes e as realidades locais, principalmente nos países do Sul global.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO CIS NO BRASIL

No Brasil, as iniciativas de implementação de CIS iniciaram pelo envolvimento dos governos estaduais com esta temática. Entretanto, foi o governo federal quem primeiro implementou o CIS no país em 2019.

Dada a contemporaneidade do assunto no contexto brasileiro e a falta de dados concretos sistematizados e divulgados amplamente sobre o CIS em andamento – como será abordado futuramente –, já existem profissionais e pesquisadores dedicados no estudo do tema com trabalhos publicados. O que permite uma análise exploratória sobre este conteúdo a ser atualizado em função da prática do CIS no contexto brasileiro. Dessa forma, importante destacar que o propósito deste capítulo é apresentar os principais estudos sobre aplicação de CIS no Brasil.

No que se refere ao tipo de estrutura contratual, Maris et al (2016) realizam a análise dos três modelos de referenciados no item anterior conforme demonstrado abaixo. Neste caso, os autores não apresentam opinião que expresse qual a estrutura contratual mais adequada para o Brasil, ainda que apresentem as principais vantagens e desvantagem de cada um deles.

Tabela 1 – Síntese de cada tipo de estrutura contratual

Tipo de estrutura	Vantagens	Desvantagens
Autoridade pública x intermediário (modelo norte-americano)	<ul style="list-style-type: none"> • Simples para os investidores – apenas uma entidade é responsável por gerenciar o projeto ao longo de todo o seu ciclo de vida • Maior fluxo de informações entre os stakeholders • Não é necessário criar uma nova entidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Possíveis dificuldades legais no Brasil, caso a prestação de serviços precise ser totalmente terceirizada • É necessário experiência em lidar com CISs ou projetos relacionados
Autoridade pública x prestador de serviços (modelo britânico)	<ul style="list-style-type: none"> • Provavelmente adequado para CISs por meio de parcerias não precedidas de licitações públicas • Não é necessário criar uma nova entidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Possível falta de habilidades gerenciais, financeiras, de medição de desempenho dentro da estrutura do prestador de serviços
Autoridade pública x	<ul style="list-style-type: none"> • Melhor grau de transparência 	<ul style="list-style-type: none"> • Somente para arranjos que

SPE	devido à estrutura segregada <ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de criação de um Conselho de Administração para melhorar a governança • Identidade jurídica autônoma: melhor avaliação e possível atenuação dos riscos de execução • Único modelo juridicamente possível para PPPs 	permitem empresas com fins lucrativos <ul style="list-style-type: none"> • Custos elevados para a criação da estrutura jurídica
-----	---	--

Fonte: UBS apud Maris et al (2016, p. 16)

No âmbito jurídico, Monteiro e Rosilho (2017) apresentam todos os tipos de contratação por instrumento legal contratual. Assim como os autores anteriores, eles não determinam qual o melhor instrumento para a celebração de um CIS. Pelo contrário, relativizam sua adequação a decisão do gestor segundo: valor do investimento social, prazo da intervenção, capacidade de assegurar segurança de vigência do contrato por tempo determinado, desejo de fazer processo de seleção do contratado e preferência por organização com ou sem fins lucrativos.

Tabela 2 – Síntese dos possíveis instrumentos legais utilizados para o CIS

Instrumento contratual	Tipo de contratação	Pontos de atenção para a utilização como CIS
Lei 8666/1993 - Lei de Licitações	Licitação e contratação direta - contrato de gerenciamento de serviços via moldes da lei ou com base no art. 224, XIII (condição para dispensa de licitação para organização idônea e sem fins lucrativos)	<ul style="list-style-type: none"> • Exige descrição objetiva e detalhada do objeto. • Possui menor margem de liberdade para correções e ajustes da execução do serviço contratado, ainda que para aprimoramento da qualidade do projeto.
Lei 12462/2011 - Regime Diferenciado de Contratações	Licitação e contratação direta - semelhança com o pregão (inversão de fases)	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneração calculada com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo máximo definido.
Lei 11079/2004 - Lei de Parcerias Público-Privadas	Contrato de concessão administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Período de 5 a 35 anos e valor mínimo de R\$ 20.000.000,00 (números em negrito muitos superiores aos praticados nos contratos já implementados internacionalmente). • Permite garantia ao contratado pelo poder público em caso de inadimplemento (art. 11, parágrafo único). • Possibilita o pagamento por resultado. • Permite à SPE contratada ser constituída por consórcio entre investidor privado e prestador de

		<p>serviço e autoriza o mecanismo de <i>step-in rights</i>⁴.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não há experiência no país de concessão administrativa exclusivamente para intervenção social como também não foram ainda firmados celebração desta modalidade de contrato com organização sem fins lucrativos.
Lei 9637/1998 - Contrato de Gestão	Contrato de Gestão (firmado com Organização Social - OS)	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado a objetivos e áreas específicas, as quais somente enquadrado nestes requisitos é possível viabilizá-lo por este instrumento. • O Poder público não tem o dever de licitar a intervenção. • Não autoriza garantias específicas em caso de inadimplemento do agente privado. • Não há impeditivo legal para a vinculação de pagamentos ao atingimento de resultados. • Estados e municípios podem ter legislações específicas sobre o tema.
Lei 9790/1999 - Termo de parceria	Vínculo de cooperação entre as partes (firmado com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP)	<ul style="list-style-type: none"> • Viável apenas se estiver enquadrado dentro de uma das áreas descritas no art. 9º. • O poder público pode rescindir o termo de parceria a qualquer momento. • Não autoriza a remuneração em caso de inadimplemento. • Pode ser vinculado ao alcance de resultados, cronograma de repasses e avaliações periódicas de cumprimento do objeto. • Estados e municípios podem ter legislações específicas sobre o tema. • Não está sujeito a prazos mínimos e máximos.
Lei 13019/2014 - Marco Regulatório do Terceiro Setor	Termos de colaboração e de fomento e acordo de cooperação (firmado com Organização da Sociedade Civil - OSC)	<ul style="list-style-type: none"> • Empenho prévio de recursos orçamentários. • Exige cronograma de desembolso dos recursos orçamentários. • Ainda que seja permitido rescindir o termo a qualquer tempo, a lei prevê o prazo de 60 dias de antecedência mínima para comunicar esta decisão ao contratado. • Prazo máximo de 10 anos de vigência. • Permite a subcontratação desde que o contratado permaneça responsável pelo termo perante o poder público. • Não é necessária qualificação especial para celebrar o contrato.

Fonte: elaborado pela autora com base no artigo de Monteiro e Rosilho (2017)

⁴ “Mecanismo que autoriza a transferência do controle ou a administração temporária da SPE aos financiadores e garantidores com quem não mantenha vínculo societário direto, com o objetivo de promover e reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação do serviço (art. 5º, § 2º, I)” (MONTEIRO E ROSILHO, 2017, p. 1181).

Observa-se que esta análise parametriza apenas o viés jurídico para viabilização econômica do CIS. Visto que a literatura abordada no capítulo anterior preconiza o CIS como um modelo de contratação multissetorial, que envolve o setor público e a iniciativa privada lucrativa e não lucrativa, antes da abertura do processo de escolha do prestador do serviço social, caberia uma etapa anterior de diálogo de representantes dos setores envolvidos na realização do CIS – setor público, investidores e OSCs.

Destaca-se que esta lacuna poderia ser facilmente preenchida com a realização de um concurso de acordo com o § 4º do art. 22 da Lei 866/92, que dispõe sobre esta modalidade de licitação

para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (BRASIL, 1993).

Assim, seria possível não só assegurar a contribuição da sociedade sobre metodologias e indicadores já implantados para o tratamento do problema social, como também, enriquecer os estudos preliminares que justificam a realização do CIS. Outra análise realizada para aplicação de CIS no Brasil foi sobre a abordagem societária elaborada por Adib em 2014. Neste trabalho, o autor conjectura possíveis enquadramentos de arranjos societários em concordância com o ordenamento jurídico brasileiro a partir da observação de seu funcionamento, do mapeamento e análise das experiências e tendências internacionais neste assunto. Assim, Adib (2014) informa que o CIS pode ser encaixado tanto como valores mobiliários quanto títulos de crédito, detalhando as especificidades de cada um. O quadro a seguir resume bem as principais estruturas para desenvolvimento de CIS identificadas por (ADIB, 2014).

Tabela 3 – Principais estruturas societárias para o CIS

Modalidade	Tipo de emissão	Pontos de atenção
Contrato de Investimento Coletivo	Emissão pelo Ente Privado via Sociedade Anônima de Propósito Específico (emissão privada)	<ul style="list-style-type: none"> • A SPE emite os contratos de investimento coletivo juntos aos investidores e os de pagamento pelo sucesso da intervenção. • Risco total é dos investidores.

	Emissão pelo Ente Estatal via Empresas Estaduais e Municipais (distribuição privada)	<ul style="list-style-type: none"> • O poder público é o responsável pelo risco da emissão. • Vantagem do poder público pode adiantar o capital a ser aportado em determinada atividade por meio da iniciativa privada. • O poder público se compromete a remunerar uma organização sem fins lucrativos, que presta um serviço de desenvolvimento e capacitação de mão-de-obra, com base no quão eficiente ela será em sua empreitada.
Título de Dívida	Emissão pelo Ente Privado via SPE (emissão privada ou via regime especial de distribuição pública)	<ul style="list-style-type: none"> • Existe um terceiro garantidor, que possibilita ao CIS tomar sozinho para si todo o risco da operação e pode possuir direito de voto e veto. • Distribuição privada, mas ainda poderia se valer de regramentos específicos e privilegiados de distribuições públicas.
	Emissão pelo Ente Estatal via Empresas Estaduais e Municipais (distribuição privada ou via regime especial de distribuição pública)	<ul style="list-style-type: none"> • Neste modelo, existe também a figura do terceiro garantidor. • O risco é compartilhado entre poder público, o terceiro garantidor e o investidor.
Nota Promissória	Emissão pelo Intermediário	<ul style="list-style-type: none"> • O emissor da nota promissória é a entidade do terceiro setor (intermediário). • A tomada de risco recai sobre os investidores. • Permite a existência do terceiro garantidor para compartilhar os riscos com os investidores. • A entidade do terceiro setor firmará com o Estado o contrato de pagamento pelo sucesso, o qual servirá de lastro e norte para a conversibilidade das unidades padrão de desenvolvimento social.

Fonte: elaborado pela autora com base no artigo de Adib (2014)

Adib (2014) apresenta como principais desafios a capacitação de organizações do terceiro setor e a mudança de seu objetivo central, de geração do impacto social eficiente/efetivo, para obtenção de lucro dos investidores e economia orçamentária pelo poder público com pouco ou nenhum comprometimento com o resultado social.

Portanto, pode-se observar que existem possibilidades de implementação do CIS no Brasil que ainda estão sendo estudadas, pois não há um único caminho para isto. Inclusive, como já apontado anteriormente, os autores informam que a escolha do modelo de implementação fica a cargo do gestor público.

Por outro lado, a uniformização de um modelo de implementação de CIS no Brasil, pode ser a criação de um instrumento jurídico específico para

tal. Neste sentido, já há avanços, como o Projeto de Lei do Senado Nº 338 de 2018, apresentado a seguir.

3.1 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 338 DE 2018 (PLS 338/2018)

Neste item destaca-se a iniciativa do senador Tasso Jereissati do Partido da Social Democracia Brasileira do Ceará (PSDB/CE) de encaminhar o tema do CIS no congresso nacional em julho de 2018 em parceria com agentes privados interessados na implementação do CIS no país (BRASIL, 2018).

Alguns parceiros tornaram-se conhecidos com o trecho na notícia publicada no site JOTA – Jornalismo e tecnologia para tomadores de decisão, conforme segue abaixo.

a parceria entre a SITAWI, o escritório Mattos Filho Advogados, a Torus.consulting e o Estado de São Paulo produziu insumos que se transformaram na Emenda Substitutiva (aprovada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado) ao PLS 338/18, que dispõe sobre o Contrato de Impacto Social (ADIB *et al.*, 2019).

A análise do texto da PLS 338/2018 possibilitou identificar que as modalidades de licitação consideradas adequadas para o CIS foram o pregão e a concorrência. A possibilidade de elaboração de CIS diretamente com as OSCs não está prevista no texto do projeto de lei em tramitação embora tenha sido apontada a legislação pertinente ao TS no estudo supracitado de MONTEIRO e ROSILHO (2017).

Devido à falta de informações precisas sobre o processo de articulação para sua elaboração, não é possível afirmar as razões para que a legislação pertinente às OSCs tenha sido excluída da PLS 338/2018. Contudo, arrisca-se inferir, como uma das prováveis causas para este resultado, uma possível ausência de OCSs presentes nos espaços de debate sobre o CIS motivados pelo desconhecimento e/ou desinteresse na temática.

Um fato que chama a atenção sobre a redação da PLS 338/2018 consiste na unilateralidade no processo de implementação do CIS e da falta de matriz de definição de responsabilidades dos seus agentes executores,

sedo omissa sobre a pactuação multissetorial para implantação do CIS conforme a literatura e pesquisas especializadas no assunto.

Outro caso omissa no projeto de lei em questão consiste na inexistência de explicações sobre como será realizada a articulação e participação dos investidores sociais privados. Como ressaltam PATTON e WITT (2015), as OSCs e demais prestadores de serviços sociais tendem a ser instituições pequenas com serviços pulverizados e dependentes financeiramente tanto do setor público e quanto do setor privado. Desta forma, a maioria não possui condições financeiras de viabilizar o projeto autonomamente para receberem posteriormente quando comprovados os resultados do projeto. Isso pode colocar as OSCs em condição de subalternas aos investidores que realizarão a microgestão do projeto segundo seus próprios interesses, desconsiderando a expertise da OSC no desenvolvimento do impacto social. Esta omissão representa um alto risco para execução do projeto, podendo inviabilizá-lo.

Convém ainda assinalar que a justificativa da PLS 338/2018 destaca apenas os benefícios de economia dos recursos públicos e isenção de responsabilidade sobre os resultados do CIS.

Sobre a tramitação do projeto de lei em questão, ela iniciou-se em 11 de julho de 2018 na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), dezembro do mesmo ano passou para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e permanece nesta comissão sem avançar desde então. Na Figura 2 é possível acompanhar toda a tramitação (BRASIL, 2018).

Figura 2 – Tramitação da PLS 338/2018

Tramitação	
<input type="checkbox"/> Apenas itens com situação informada ou textos publicados	
Data decrescente <input type="button" value="Recarregar"/>	
<input checked="" type="checkbox"/> PLENÁRIO	<input checked="" type="checkbox"/> COMISSÕES
<input checked="" type="checkbox"/> OUTROS	
12/02/2020	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Ação: Apresentado na Comissão nesta data às 12:52.
12/02/2020	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Ação: Na 4ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, a Comissão aprova o Requerimento nº 8, de 2020–CCJ, de iniciativa do Senador Antonio Anastasia, em aditamento ao Requerimento nº 5, de 2020–CCJ.
05/02/2020	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Situação: AUDIÊNCIA PÚBLICA Ação: Na 1ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, a Comissão aprova o Requerimento nº 5, de 2020–CCJ, de iniciativa dos Senadores Rogério Carvalho e Humberto Costa, para a realização de Audiência Pública em data oportuna para instruir a matéria.
12/11/2019	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Situação: INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO Ação: Matéria incluída na pauta da Comissão.
30/10/2019	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Situação: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO Ação: Recebido, às 12h10min, o Relatório do Senador Antônio Anastasia, com voto pela aprovação do PLS 338/2018, na forma da Emenda Substitutiva apresentada. Matéria pronta para a Pauta na Comissão. Relatório Legislativo
30/05/2019	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA Ação: Distribuído ao Senador Antonio Anastasia, para emitir relatório.
21/12/2018	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Ação: A proposição continua a tramitar, nos termos do art. 332 do Regimento Interno.
11/12/2018	CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania Situação: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR Ação: Matéria aguardando distribuição.
11/12/2018	CAE – Comissão de Assuntos Econômicos Ação: Em reunião realizada nesta data, a comissão aprova o relatório da senadora Lúcia Vânia, que passa a constituir o parecer da CAE, favorável ao projeto, nos termos da Emenda nº 1–CAE (Substitutivo). Anexado o parecer da comissão. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Publicado no DSF Páginas 754–772 – DSF nº 153 P.S 121/2018 – CAE
11/12/2018	CAE – Comissão de Assuntos Econômicos Situação: APROVADO PARECER NA COMISSÃO Ação: Encerrada a relatoria da Senadora Lúcia Vânia por deliberação da matéria.
06/12/2018	CAE – Comissão de Assuntos Econômicos Situação: INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO Ação: Matéria constante da Pauta da 43ª Reunião da Comissão de Assuntos Econômicos, agendada para o dia 11/12/2018.
06/12/2018	CAE – Comissão de Assuntos Econômicos Situação: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO Ação: A relatora, senadora Lúcia Vânia, apresentou relatório favorável ao projeto, nos termos do substitutivo de sua autoria (fls. 09–24). Relatório Legislativo
07/08/2018	CAE – Comissão de Assuntos Econômicos Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA Ação: Distribuído à Senadora Lúcia Vânia, para emitir relatório.
03/08/2018	CAE – Comissão de Assuntos Econômicos Situação: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR Ação: Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas. Matéria aguardando distribuição.

Fonte: SENADO, 2021.

Até o momento os pareceres e as relatorias apresentadas ao longo de sua tramitação foram favoráveis a legislação apresentada. As modificações propostas no texto não representam mudanças estruturais na proposta original.

3.2 O CASO DE SÃO PAULO

São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a mostrar interesse no CIS e chegando a quase implementar o primeiro contrato fruto do trabalho iniciado em 2016 pela parceria entre o Insper Metricis e a *Social Finance*, com suporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o estudo de viabilidade e da *Sundfeld Advogados* apoiados pela Corporação Financeira Internacional – também conhecida pela sigla IFC – para o estudo do enquadramento jurídico viável (FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2016).

O primeiro passo para o estudo de viabilidade foi identificar problemas prementes na área de educação. Em conversas com o governo, optou-se por focalizar o ensino médio e um problema importante nesse ciclo: a elevada repetência e evasão de alunos. Com isso, o governo acaba despendendo recursos em estudantes que, não se formam dentro do período esperado e que muitas vezes, não chegam a completar o ciclo, gerando um elevado custo por aluno formado.

Nesse segmento-alvo, foram definidas regiões de maior vulnerabilidade na região metropolitana de São Paulo, com maior incidência de repetência e evasão, e foram definidas possíveis intervenções para reduzir esse problema. Em linha com outros CIS desenvolvidos no mundo, sugeriu-se um “pacote” de intervenções gerenciadas de forma coordenada, com foco em três eixos: apoio à gestão das escolas, contato com famílias e suporte individualizado aos alunos. Se essas ações contribuírem para uma redução do custo por aluno formado, há a oportunidade de atrair capital de investidores para organizações que executam as intervenções coordenadas, sendo o pagamento a essas organizações condicionado a metas ligadas a evasão e aprendizado (LAZZARINI, 2016 apud FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2016).

No que se refere ao enquadramento jurídico, LAZZARINI *et al.* (2019, p.11-12) relata que a *Sundfeld Advogados* apontou três possíveis formas contratuais para o CIS:

contrato de prestação de serviços, por meio da lei 8.666/1993; ii) concessão administrativa, nos termos da lei 11.079/2004; iii) termo de colaboração com organização da sociedade civil (OSC), a partir da lei 13.019/2014 (...)

A primeira opção trazia como vantagem o fato de o objeto do contrato ser a própria prestação de serviço, sem a necessidade de investimento em infraestrutura, além de permitir a contratação de empresas com fins lucrativos. Entretanto, neste modelo haveria a necessidade de a licitação definir previamente as obrigações futuras, o que tirava a flexibilidade na prestação de serviço, dificultando a realização de adaptações relativas ao modo de execução do contrato, mesmo que voltadas a aprimorar a qualidade da intervenção. A escolha pela concessão administrativa, por sua vez, tinha como vantagem a previsão legal de pagamento vinculado a resultado e também permitiria a contratação de empresas com fins lucrativos.

Entretanto, essa forma implicaria um trâmite mais demorado e demandaria um investimento (em obras ou equipamentos) mínimo de R\$ 10 milhões, o que estava fora do escopo do projeto²⁰. Por fim, a adoção do termo de colaboração com OSC teria como vantagem a possibilidade de o objeto ser melhor detalhado depois da escolha da OSC. Porém, esse modelo apresentava como desvantagens o caráter precário do vínculo (passível de rescisão pelo Estado a qualquer tempo, sem indenização), que o tornaria pouco atrativo a investidores, além da exigência de que o contratado deveria ser necessariamente sem fins lucrativos.

Diante dessas possibilidades, optou-se pelo modelo de prestação de serviços, por meio da lei 8.666/1993. Apesar de haver a necessidade de especificação em maior detalhe de todos os serviços e atividades a serem realizados pelo prestador de serviço, esse modelo contratual traria mais flexibilidade no tipo de organização a ser contratada e não exigiria um investimento mínimo. Além disso, a lei 8.666/1993 permite a subcontratação do serviço, desde que mantida a responsabilidade da contratada na direção e gerenciamento do serviço, e não veda (embora não preveja expressamente) o pagamento vinculado a resultado. A escolha pelo provedor de serviço seria realizada por meio de licitação, na modalidade concorrência, selecionando aquele que oferecesse a menor proposta de recebimento de pagamento pelo governo, após comprovar experiência técnica em educação. A partir dessas definições, este procedimento foi validado pela Procuradoria Geral do Estado, seguindo, dessa forma, para consulta pública.

O resultado foi que em novembro de 2017 foi aberta consulta pública para o primeiro CIS do Brasil pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP) cujo objetivo “a contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de ensino médio” (SÃO

PAULO, 2017, p.1).

Segundo o Termo de Referência presente no Anexo I da Minuta do Edital de Concorrência (SÃO PAULO, 2017), o CIS foi estruturado para um público-alvo de 122 escolas divididas em dois grupos: i) tratamento, que receberá de as intervenções e ii) controle, que será o grupo de comparação não recebendo as intervenções. Para a escolha deste tipo de divisão, explica-se que

a divisão das escolas em grupos de “tratamento” e “controle” permitirá a medição do real impacto das intervenções nas escolas que a receberam, possibilitando condicionar o pagamento aos resultados delas decorrentes (SÃO PAULO, 2017, p. 17).

Na prática, foi estabelecido uma coorte de 12.000 alunos das escolas do grupo de tratamento cujos alunos ingressantes no 1º ano do Ensino Médio, terão seus indicadores de fluxo escolar monitorados e comparados aos pares do grupo de controle. O resultado esperado do CIS é aumentar a taxa de conclusão do Ensino Médio dessa coorte em 7%, sem que se observe redução de rendimento das escolas na avaliação externa padronizada realizada pelo estado. Entretanto, se isso não for alcançado, admite-se pagamentos proporcionais à melhoria do indicador de conclusão na proporção de 2% (pagamento mínimo) a 7% (pagamento máximo) (SÃO PAULO, 2017).

Na condição de alcance integral das metas máximas exigidas no contrato, a organização executora dos serviços será remunerada no valor de R\$ 17.7774.400,00. Os pagamentos estão atrelados a apenas ao atingimento das metas cujos resultados serão mensurados por um avaliador independente (SÃO PAULO, 2017). Neste certame não seria necessária a comprovação de gastos.

Cabe ressaltar que, o CIS “permite que as intervenções sejam financiadas por investidores privados, que podem vir a ser recompensados se o impacto social contratualizado for alcançado” (SÃO PAULO, 2017, p. 14). Por esta razão não é necessário que o executor do serviço seja o responsável por todos os custos da operação, pois os valores podem ser captados no mercado financeiro.

Neste caso, o CIS da SEE-SP teve uma grande repercussão na opinião pública que entendeu este projeto como uma tentativa de privatização da educação pública e como um experimento social

antiético. CÁSSIO, GOULART e XIMENES (2018, p.19) evidenciou que

o desenho metodológico do CIS paulista ignora as implicações éticas da adoção de grupos de controle em experimentos sociais, sem que qualquer informação a esse respeito seja conhecida pelas escolas que aderiram ao projeto. O problema ético de oferecer serviços diferenciados para populações igualmente vulneráveis é agravado pelo fato de o Estado contratualizar essas diferenças, rompendo com o padrão universalista que positiva a educação como direito social na Constituição Federal.

Ximenes et al. (2017) e Piolli (2018) também ressaltam que o projeto de CIS proposto não respeita os princípios éticos de pesquisas que envolvem seres humanos e transforma os alunos em cobaias. (PIOLLI, 2018) ainda ressalta que

Há escolas que resolveram problemas de evasão, por exemplo, com projetos e ações de seus profissionais sem recursos e em condições muitas vezes adversas. Muitas dessas práticas apostaram na gestão democrática e no trabalho coletivo, envolvendo alunos, pais e a equipe escolar. Esse esforço dos profissionais da educação não encontra legitimidade nesse modelo gerencial esquizoide centrado em avaliações heterônomas. A verdade é que o pessoal da escola quase nunca é ouvido. A secretaria retirar a autonomia da escola e dar ouvidos aos homens de negócio que estão, na verdade, de olho nos fundos públicos.

O Sindicato dos Professores no Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), entende que o CIS

remunera empresas privadas para supostamente realizar aquilo que já está previsto no Plano Estadual de Educação, que possui diretrizes, metas e estratégias para garantir o acesso de toda a população à educação básica - do ensino fundamental ao ensino médio e modalidades (NORONHA, 2018)

Para esta entidade, o perigo do CIS proposto reside no fato de utilizar recursos públicos para delegar uma solução para particulares, sem antes resolver os problemas do setor educacional público como, por exemplo, a falta de professores e de infraestrutura adequada. Neste sentido, para a entidade, o “objetivo principal é criar mercado para grupos econômicos privados ganharem dinheiro no setor educacional público paulista” (NORONHA, 2017).

Além disso, a entidade também ressalta que o tratamento dado

pelo poder público para com os resultados do CIS

o governo desobriga-se de qualquer responsabilidade pelo que possa acontecer com tal “experimento”, numa atitude leviana e antiética. Veja o que diz o item 2.3 da minuta do contrato: “A aceitação do programa de ação pelo CONTRATANTE não representa a assunção de riscos ou responsabilidades desta pela execução das atividades pela CONTRATADA” (NORONHA, 2017).

A articulação dos profissionais de educação do estado de São Paulo junto com a APEOESP fez desta entidade a principal militante para o não prosseguimento do certame conforme relatado em jornais de grande circulação como A Folha de São Paulo e Carta Capital. Contudo a própria presidenta da informa que

Na reunião que mantive, juntamente com outros membros da Diretoria da APEO- ESP nesta tarde de segunda-feira, 26/3, com o Secretário Estadual da Educação, este se comprometeu a fazer contato com o Governador, com relação à privatização de escolas estaduais (Contrato de Impacto Social - CIS), frente às críticas que apresentamos.

À noite, recebi telefonema do Secretário, dando conta de que o Governador declarou a ele que o assunto CIS não foi suficientemente debatido e que não será implementado.

Na conversa, o Governador comprometeu-se a emitir nota com este teor. Porém, disse o Secretário da Educação, que se essa providência não for tomada pelo Palácio dos Bandeirantes, ele próprio, o Secretário, emitirá nota afirmando que esta não é uma proposta dele (NORONHA, 2017).

3.3 O CASO DO CEARÁ

O segundo caso de CIS relatado na bibliografia e noticiado é o do Ceará. No entanto, não há informações contundentes sobre o avanço deste CIS. O que se sabe a respeito deste contrato é que teve início em 2016.

De acordo, com Pantojo, Letelier e Ribeiro (2016 apud FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2016), no ano supracitado, a SITAWI assinou com o Governo do Estado do Ceará o primeiro acordo para estruturar um CIS, que envolveu esforços das Secretarias de Saúde, Planejamento, Finanças e a Vice Governadoria para reduzir o custo na

hospitalização de pacientes crônicos e melhorar a qualidade de vida da população envolvida nesse segmento.

Assim, iniciou-se envolvendo a avaliação das capacidades funcionais de aproximadamente 1000 pacientes num estudo experimental da escala de performance paliativa com equipes profissionais de 7 Programas de atendimento domiciliar e unidades hospitalares em Fortaleza cujos objetivos consistem em: conhecer as necessidades da população alvo, criar um eixo básico para definição de metas de desempenho e analisar a exequibilidade da métrica durante a realização do contrato (SITAWI, 2016).

Segundo Fonseca, Vasconcellos e Araújo (2018), o CIS permanece em fase de estudos no Ceará embora já tenha sido escolhido que será realizado por concessão administrativa, tendo por base a Lei nº 11.079/04.25. Os autores ainda revelam que o CIS do Ceará está com o valor previsto de aproximadamente R\$30 milhões e garantia do Fundo Garantidor de PPPs do Estado do Ceará.

O caso do CIS do Ceará não apresenta dados conclusivos se prosseguiu ou não. Por isso não é possível o seu estudo adequado. No entanto, é citado superficialmente em estudos e matérias especializadas sobre CIS entre 2016 e 2018 como opção de primeiro CIS a se efetivar no país. Portanto, a fim de não negligenciar sua existência o CIS do Ceará é referenciado neste estudo.

3.4 A CHAMADA DA SITWAI-FAPERJ

A Sitawi com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) lançou em abril de 2019 o primeiro edital para selecionar projetos com potencial de desenvolvimento como CIS.

No edital publicado, o público-alvo são “governos de todas as esferas (nacional, estadual o municipal) interessados em validar, estruturar e implementar um contrato de impacto social” (SITAWI, 2019, p. 3). Divididos em duas categorias Geral e FAPERJ Rio de Janeiro, os projetos

serão premiados com a análise de aderência do problema social apresentado ao contrato de impacto social pela metodologia própria desenvolvida pela SITAWI Finanças do Bem e um certificado da premiação em nome do estado ou município (SITAWI, 2019, p. 7).

Para realização deste edital foram realizados três eventos virtuais em 04 de junho, 17 de julho e 14 de agosto de 2019. Embora os eventos tenham sido realizados na modalidade online, não estão disponíveis em plataformas de vídeo como, por exemplo, Youtube ou Vimeo. O edital também não explicita o conteúdo específico destes eventos tampouco informa se é de frequência obrigatória para participação no certame. Ainda assim, pode-se conjecturar que, devido ao CIS ser um assunto novo e pouco divulgado massivamente para gestores públicos, os eventos supracitados sejam de esclarecimento sobre este instrumento e o próprio edital.

Ao todo a chamada contou com o envio de 17 projetos e dentre eles foram selecionados 6 projetos na primeira fase do edital conforme demonstrado nas figuras abaixo.

Figura 3 – Resultado da Categoria FAPERJ Rio de Janeiro

Categoria FAPERJ Rio de Janeiro		
Governo	Temática da Secretaria/Ministério/Autarquia	Tema
Governo do Estado do Rio de Janeiro	Subsecretaria de Urbanização da Secretaria de Infraestrutura e Obras	Habitação popular
Prefeitura Municipal de Nova Friburgo	Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissionalizante e Superior	Empregabilidade

Fonte: SITAWI (2019)

Figura 4 – Resultado da Categoria Geral

Categoria Geral		
Governo	Temática da Secretaria/Ministério/Autarquia	Tema
Prefeitura de São Paulo	Qualificação profissional	Empregabilidade
Prefeitura Municipal de Campo Limpo	Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	Empregabilidade
Prefeitura Municipal de Paratama/PE	Secretaria Municipal de Saúde	Alcoolismo
Governo do Estado de São Paulo	Atendimento Socioeducativo	Reinserção Socioeducacional

Fonte: SITAWI (2019)

A segunda fase do edital selecionou os projetos das prefeituras de

Nova Friburgo (RJ) e Campo Limpo Paulista (SP) como vencedores nas respectivas categorias, FAPERJ Rio de Janeiro e Geral. Os dois projetos versam sobre Inclusão Produtiva sob perspectivas distintas. O cerne do projeto friburguense consiste em promover o empreendedorismo, ao passo que o de Campo Limpo Paulista contempla a inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade social (SITAWI, 2020).

A Secretaria de Nova Friburgo apresentou um projeto cujo objetivo é a inclusão profissional de pessoas com alto nível de qualificação. Dada a baixa dinamicidade da economia local, as pessoas que se qualificam acabam por deixar o território, caso clássico de seleção adversa, quando permanecem na cidade os não-qualificados. Esse problema se agravou nos últimos anos com a expansão do ensino superior na cidade. O objetivo é desenvolver uma estratégia eficaz de apoio a novos negócios locais e desenvolvimento de uma rede de apoio ao empreendedor.

Já o projeto vencedor na categoria Geral visa a inserção profissional de pessoas em vulnerabilidade social no Município de Campo Limpo Paulista. A ideia é encontrar alternativas ao modelo ofertado hoje, algo muito próximo às frentes de trabalho. A população envolvida está majoritariamente na intersecção entre a necessidade de assistência social e trabalho. Assim, o objetivo é combinar formação e inclusão dessa população (SITAWI, 2020).

Observa-se que neste caso, da chamada 2019 SITAWI – FAPERJ, diferentemente dos casos anteriores, propicia uma redução nos custos de estudo de viabilidade e implantação do CIS pela SITAWI, uma vez que, já existe uma orientação que molda o projeto a ser desenvolvido de acordo com os parâmetros impostos pelo edital de seleção de projetos.

Ademais não foram observados neste edital o critério de respeito aos princípios éticos estabelecidos para pesquisas com e em seres humanos, conforme debatido no caso do CIS com SEEP-SP de educação. O edital, apesar de conter um código de ética na página 8, não orienta sobre os limites éticos para utilização de métricas de sucesso, limita-se a apenas a identificá-las.

Perguntas críticas

1. Problema é socialmente relevante?
2. Problema pode ser medido quantitativamente?
3. Existe uma métrica de sucesso (ou um conjunto de 2-3 métricas complementares) definida com precisão?

4. Há uma população alvo bem definida a partir de fatores mensuráveis?
5. Foram identificadas possíveis soluções (ou um conjunto de soluções) para esse problema?
6. A intervenção gera benefício financeiro para o governo?
7. Existe alguma forma de apoio político para abordar esse problema?
8. Há transferência significativa de risco do governo para o investidor privado? (SITAWI, 2019).

Ademais, o edital poderia ter incentivado ainda a elaboração de projetos que realmente tivessem um modelo de construção de soluções participativas, com escuta ativa da população beneficiária e demais profissionais da rede pública envolvidos na temática do projeto. Assim, já na fase inicial do projeto, seria possível mapear e mitigar possíveis conflitos e criar maior aderência do projeto junto aos beneficiários e uma solução empática e complementar aos serviços já prestados pelos servidores públicos locais. Com isso, problemas como aconteceram com o CIS da SEEP-SP poderiam ser tratados e geridos dentro da matriz de riscos dos projetos com chances de um desfecho diferente que do caso paulista cuja opinião pública e sindicato de profissionais da rede pública impediram o avanço do projeto.

Diante de todo o exposto neste capítulo, pode-se concluir que o debate sobre a implementação de CIS no Brasil têm avançado, principalmente por força das instituições do setor privado lucrativo que buscaram articulação política. Contudo, os moldes delineados até então para implementação de CIS, ainda não são muito claros sobre sua execução de fato, tanto no que se refere ao respeito dos critérios éticos para realização de projetos e estudos com seres humanos, quanto aos mecanismos que garantam multissetorialidade dos agentes instituidores do CIS e o estabelecimento de suas responsabilidades e atuações no projeto alvo do CIS. Além disso, não se verificou a inclusão dos principais agentes do Terceiro Setor nos debates de construção de instrumentos de implantação de CIS, como, por exemplo, na redação da PLS 338/2018. Assim, pode-se verificar que os pilares fundamentais estabelecidos pelos teóricos e pesquisadores no assunto foram desconsiderados nas tentativas de implantação do CIS.

4 O PRIMEIRO CIS IMPLEMENTADO NO BRASIL

O governo federal, através do Ministério da Economia, lançou em 25 de outubro de 2019 o edital, de pregão eletrônico nº 8/2019, para organizações com e sem fins lucrativos cujo objetivo será a promoção da qualificação de 800 jovens desempregados entre 18 e 29 anos (BRASIL, 2019a).

Segundo o Ministério da Economia (BRASIL, 2019a), a medida é o primeiro passo da política de qualificação profissional desenvolvida pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec). Embora o ministério não afirme que se trata de um CIS, a modelagem do contrato segue a estrutura de CIS:

Como funciona

O pagamento às empresas dependerá do percentual de empregabilidade dos jovens, ou seja, após o término dos cursos será preciso que o jovem consiga emprego com duração de quatro meses ou mais, e que a empregabilidade seja, no mínimo, 30% superior ao grupo de controle, que será formado com 1.200 jovens que comporão uma espécie de base de comparação.

Serão selecionados, na primeira etapa, dois mil jovens desempregados, entre 18 e 29 anos. Desse total 800 serão matriculados nos cursos e os demais 1.200 comporão o chamado grupo de controle – a base de comparação para a empregabilidade.

O edital prevê, ainda, que a instituição contratada terá que desenvolver a metodologia, o mapeamento de demanda empresarial e a realização dos cursos em até 365 dias após a assinatura do contrato. Os cursos terão carga horária mínima de 250 horas-aula presenciais e poderão ocorrer em qualquer município do Brasil (BRASIL, 2019a).

Na imprensa, este edital foi noticiado como CIS por alguns veículos de comunicação, como, por exemplo, O GLOBO, Folha de São Paulo, Correio Braziliense e Agência Brasil. O site do INSPER (2019) noticia que “INSPER Metricis auxilia no desenho técnico do primeiro contrato de impacto social lançado no Brasil”. Desta forma pode-se dizer que este é o primeiro CIS em vigência no Brasil.

O processo de implantação deste contrato iniciou em 01 de agosto

de 2019. Chama a atenção na justificativa da necessidade de contratação que foi identificado o baixo retorno das políticas públicas de empregabilidade passadas de jovens no país. O Documento de Formalização da Demanda (BRASIL, 2019b) ressalta que:

O Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 76, da Controladoria-Geral da União, sobre qualificação profissional avaliou a eficácia desses programas em termos de empregabilidade absoluta. Apesar dos dados não contarem com grupo de controle, dos 1.068.281 alunos concluintes no âmbito do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, constatou-se que pouco mais de 10% foram registrados como inseridos no mercado de trabalho. Tendo em vista que desde 2010 os normativos do PNQ estipulam que ao menos 30% dos alunos qualificados sejam inseridos no mercado de trabalho, percebe-se a baixa efetividade do programa em relação à meta prevista.

Já no âmbito do Projovem Trabalhador, também em termos absolutos, observou-se que, do total de alunos qualificados (409.979), apenas 27.200 (6,6%) foram inseridos no mercado de trabalho. Se considerarmos as metas iniciais do programa, que previa 1.331.948 jovens beneficiados até o exercício de 2014 e, conseqüentemente, meta de 442.434 jovens inseridos no mercado de trabalho (30%), percebe-se que o número de jovens efetivamente inseridos no mercado de trabalho atingiu 6,2% da meta inicial. Dados da Controladoria-Geral da União apontam que cerca de R\$1,5 bilhão foram empenhados no âmbito desses programas (2004-2016).

Estudo da Comissão de Educação do Senado Federal, a partir de dados do Banco Mundial, IPEA e MIT, apontou que os cerca de R\$15 bilhões empenhados no âmbito do Pronatec (2011-2017) tiveram pouco ou nenhum impacto em empregabilidade, em especial devido à alta evasão e ao distanciamento entre a formação escolar e as exigências do mercado de trabalho.

Diante destes dados, foi possível justificar a abertura do CIS como uma estratégia inovadora capaz de apresentar resultados mais satisfatórios em relação a quantidade efetiva de jovens empregados, pois foi observado que as políticas anteriores de qualificação profissional empregaram significativas quantias de recursos públicos com resultados insatisfatórios para empregabilidade dos participantes do projeto.

Sob esta perspectiva, identifica-se que existe o anseio do Ministério da Economia sobre efetividade do aumento da empregabilidade dos jovens. A forma como a justificativa foi construída ressalta os resultados das políticas públicas anteriores e sinaliza uma necessidade de mudança

visto que os resultados alcançados na prática ficaram distantes das metas propostas.

No Estudo Preliminar, documento assinado em 09 de outubro de 2019, ainda destaca que:

A pesquisa do IPEA ainda aponta que dentre os jovens que estão dentro do mercado formal há uma alta rotatividade de mão de obra. Nesse contexto, o estudo pontua a necessidade de investimentos em treinamento e educação dos jovens, e a adoção de políticas públicas que ajudem os jovens a fazer uma transição bem-sucedida do estudo para o trabalho.

Fica evidente, assim, a importância da contratação pretendida, com abordagem de contratação por performance, conhecida internacionalmente como Social Impact Bonds (SIB), ou Contratos de Impacto Social (CIS), que ocorre no contexto do planejamento estratégico da Secretaria de Produtividade, Emprego e Competitividade (SEPEC) do Ministério da Economia, tendo como missão retomar o processo de amplo desenvolvimento do País, aumentar a produtividade e reduzir o desemprego.

Entende-se que a contratação ora sendo estruturada contribuirá para avaliar um modelo de política pública de qualificação profissional com maior impacto, dará enfoque a um público-alvo que demanda uma ação mais próxima do Estado - potencializando as oportunidades para a juventude, ao mesmo tempo em que contribuirá para um relevante aprendizado visando a ampliação do alcance de modelos que contribuam para o aumento da empregabilidade e da produtividade.

Assim, a avaliação é de que como o Estado já investiu muito recurso público sem resultados efetivos em termos de empregabilidade, pretende-se criar os incentivos corretos para que o setor privado possa apresentar performance satisfatória e ser remunerado conforme os resultados atingidos (BRASIL, 2019c).

Assim, o CIS passa a ser uma aposta de maior assertividade no alcance de metas quantitativas sobre o público-alvo.

Importante ressaltar que, em nenhum momento, nem o Documento de Formalização da Demanda tampouco o Estudo Preliminar informaram as razões pelas quais não foram alcançadas as metas propostas nas políticas públicas anteriores citadas. Fato que seria de suma importância para o estabelecimento de metas alinhadas com a realidade dos jovens em questão. Ademais, o item “5. Levantamento de mercado e justificativa da escolha da solução a contratar” do Estudo Preliminar (BRASIL,

2019c), se limita a ressaltar o CIS como uma nova alternativa a ser testada em função do fracasso no atingimento das metas das políticas públicas de empregabilidade anteriores. E, também não apresenta dados sobre a situação dos jovens objeto do CIS e explica, no Documento de Formalização da Demanda, que estipulou o quantitativo de jovens para o CIS “tendo em vista as restrições orçamentárias desta Subsecretaria de Capital Humano e os diversos contingenciamentos recentes” (BRASIL, 2019b).

No Mapa de Riscos, no item 2 da Fase de análise: Planejamento da Contratação (antes da publicação do edital), há uma breve explicação sem grandes detalhes que informa ter levado em consideração os estudos de avaliação de impacto do Pronatec – Supertec para a definição de metas de empregabilidade do CIS, garantindo que o resultado CIS seja no mínimo, igual ao obtido pela melhor experiência do Pronatec (BRASIL, 2019d). Observa-se, portanto, que o CIS corre risco de não ter suas metas alcançadas, uma vez que, foram baseadas em políticas públicas incapazes de efetivar as metas propostas. Isto é, o CIS não trouxe mudança em relação ao estabelecimento de metas factíveis com a realidade.

Na perspectiva de desenvolvimento do CIS, isto se deu a partir de amplo exame das melhores práticas internacionais de qualificação profissional fruto da parceria firmada com o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico conforme identificado no item 5. do documento Estudo Preliminar (BRASIL, 2019c). Nele não há referência da participação de OSCs ou outras instituições privadas que trabalhem com empregabilidade de jovens no Brasil, permitindo inferir que, no país, o seu estabelecimento nasce com uma margem de comprometimento na possibilidade de alcançarem os objetivos governamentais com efetivo apoio da sociedade e recompensando os agentes que realmente criam e/ou atuam em programas eficazes, conforme salientado por *Mckinsey & Company* (2012).

Isso se reflete no Termo de Referência do edital do CIS do Ministério da Economia (BRASIL., 2019e, grifo do autor), que estabelece

duas fases de implementação:

8.1.1. Da primeira etapa: Desenvolvimento de metodologia geral da intervenção, pesquisa de prospecção do mercado de trabalho local, organização geral dos trabalhos e qualificação social e profissional do grupo de tratamento pela CONTRATADA, em até 365 dias após a assinatura do contrato (...)

8.1.2. Da segunda etapa: Entrega do relatório final de avaliação quantitativa do impacto social, em até 365 dias após o encerramento da 1ª etapa.

De acordo estas etapas, pode-se perceber que o CIS implementado pelo Ministério da Economia vai na contramão da teoria sobre o desenvolvimento de CIS. A redação da primeira etapa supracitada confirma que o problema foi examinado apenas no plano internacional. A utilização da palavra desenvolvimento indica que ou não foram pesquisadas na sociedade soluções de sucesso já empregadas seja por OSCs seja pelo próprio setor privado lucrativo ou que, de fato, não existem soluções para o problema da empregabilidade de jovens entre 18 e 29 anos desempregados. Por isso, a etapa prevê o desenvolvimento de metodologia de intervenção.

Visto que, no capítulo 2, a literatura de CIS mostra que este modelo de contrato foi pensado partindo do princípio de que a sociedade civil, representada na figura das OSCs, teriam soluções implementadas de sucesso para o problema existente na comunidade, sendo esta solução com resultados já comprovados expandida em um CIS (*SOCIAL FINANCE UK*, 2013; *LIEBMAN*, 2011; *MCKINSEY & COMPANY*, 2012; *MONTEIRO*; *ROSILHO*, 2017). Nesta etapa, deveria estar escrito apresentação de metodologia de intervenção e apresentação dos resultados a fim de garantir a participação de instituições com efetiva expertise na resolução do problema de empregabilidade em questão.

Ter um parceiro que realmente saiba como solucionar o problema que o CIS quer resolver é uma condição *sine qua non* para o sucesso deste contrato. Visto que essa condição não é assegurada quando elaborado o Estudo Preliminar para o desenvolvimento do CIS, espera-se que seja encontrada alguma referência sobre isso nos itens 8.11

Qualificação Técnica do Edital e 20. Critérios de Seleção do Fornecedor do Termo de Referência.

O item 8.11 comunica que

Para fins de comprovação da capacidade técnica-operacional, a licitante deverá apresentar, no mínimo 3 (três) anos de constituição legal e com efetiva atuação no campo de qualificação profissional, através de Atestado de Capacidade Técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a entidade licitante desempenhou ou desempenha serviços compatíveis com o objeto deste pregão (BRASIL, 2019f).

Embora o texto do item 20 do Termo de referência não contenha expressamente a vinculação de apresentação de resultado do prestador de serviço em projetos de empregabilidade de jovens, podendo sugerir que, na prática, qualquer instituição que promova a aquisição de conhecimentos e competências para o mundo do trabalho, como, por exemplo, organizações que ofereçam cursos técnicos apenas estariam aptas a participar. O edital além de informar da necessidade de apresentação de atestados de capacidade técnica por outras instituições, traz explicitamente a necessidade de comprovação de exercício em projetos de similares ao proposto no CIS, uma vez que

O licitante disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados apresentados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da CONTRATANTE e local em que foram prestados os serviços, consoante o disposto no item 10.10 do Anexo VII-A da IN SEGES/MPDG n. 5/2017 (BRASIL, 2019f).

Além disto, o Ministério da Economia acredita que, em função do pagamento do contrato estar submetido a apresentação de resultados dos projetos, participará do certame apenas instituições de fato gabaritadas na temática da empregabilidade de jovens como expressa o Mapa de Riscos: “modelagem, de pagamento por performance, tende a afastar prestadores sem qualificação, pois apresenta risco maior” (BRASIL, 2019d).

À luz do direito administrativo, o CIS em questão foi viabilizado na

modalidade pregão eletrônico, estabelecido pela Lei Federal Brasileira nº 10.520/2002. A vantagem desta modalidade de licitação consiste na realização de um leilão ao contrário, pois os participantes realizam lances sucessivos e decrescentes, sendo seu diferencial a promoção da economicidade em relação as demais modalidades de licitação.

Enquanto não há uma legislação específica para o CIS no país, a sua realização por meio da modalidade de pregão se justifica pelos defensores do CIS, porque ela pode ser utilizada para bens e serviços “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL. Planalto, 2002). Dado que o CIS já foi consolidado no mundo com a implementação de 138 contratos deste tipo e 69 em desenvolvimento atualmente no mundo (SITAWI, 2021), inclusive na América Latina, pode-se perceber que os seus padrões de desempenho e qualidade já estão usuais no mercado, bastando a ocorrência da primeira experiência brasileira para que tais padrões sejam adaptados para o caso brasileiro.

Ademais, O CIS para garantir o tratamento isonômico dos participantes do certame precisa trazer em seu escopo os parâmetros de desempenho válidos para o alcance das metas estabelecidas para que seja realizado o pagamento. Deste modo, atende ao quesito de serviço comum expresso no parágrafo único do Art. 1º da Lei 10.520/2002, que institui o pregão.

Entretanto, este tipo de contratação utiliza o critério menor preço para seleção da proposta de execução do projeto em um leilão às avessas. Neste sentido, a utilização do pregão para contratação da OSC executora do CIS pode colocar a implementação do CIS em risco, uma vez que, as organizações licitantes ofereceram o menor preço para a execução de um projeto que possui complexidades que não podem ser analisadas apenas pelo aspecto econômico-financeiro.

Na verdade, esta análise beneficia apenas a economia de recursos financeiros do poder público, que acumulará uma economia sobre a outra. Isto é, economizará no valor total da implantação do CIS e, caso as metas não sejam atingidas o contrato não será pago ao financiador do

projeto. Tal estrutura corrobora com a percepção de fragilidade do sistema multisetorial do CIS que não leva em consideração as necessidades dos demais agentes implementadores do CIS.

Desta forma, a modalidade concorrência deveria ser a única modalidade a ser considerada, pois permite a contratação da proposta que apresente "melhor técnica" ou "técnica e preço" (BRASIL, 1993). Assim, se respeitaria a proposta que de fato é capaz de ser implementada com os recursos adequados sem que haja o enxugamento do recurso de forma inadequada apenas para ser selecionado no pregão ou que deixe de fora organizações que realmente possuem expertise e já produzem impacto esperado, mas não podem reduzir o preço de suas propostas para não comprometer sua execução.

4.1 O CIS COMO EXPERIMENTO SOCIAL

O principal fator que impossibilitou o CIS do Governo Estadual de São Paulo, foi o fato da opinião pública ter se manifestado contrária a utilização dos estudantes da rede pública como cobaias sociais.

No caso, as reportagens e comunicados do APEOESP mostraram que o CIS se utilizava dos jovens e a as famílias das escolas participantes para realização de experimento social o qual não foram corretamente informadas sobre o que significava o projeto e não teriam o direito de escolher não participar uma vez que a escola tivesse aderido ao CIS.

Para avançar nesta discussão, primeiro se faz necessário entender o que é experimento social. De acordo com (DEMO, 1995), embora houvesse muitas tentativas de trazer a lógica do experimento para as ciências sociais, apenas a partir do século XX isso foi possível.

Segundo Greenwood (1945, p. 28 apud DEMO, 1995, p. 163),

um experimento é o teste de uma hipótese, que tenta relacionar mutuamente dois fatores em uma relação causal, através de pesquisa em situações diversas. Estas situações são controladas relativamente a todos os fatores, exceto aquele que é objeto de interesse, pois ele apresenta a causa hipotética ou o efeito hipotético.

No caso das ciências sociais, esta prática ficou conhecida como experimento social, que consiste

à situação em que a escolha dos indivíduos a serem beneficiados e aqueles a pertencerem ao grupo de controle é feita aleatoriamente a partir de um grupo maior de candidatos ao programa. Em outras palavras, a distribuição dos indivíduos entre os estados (1,0) é feita por meio de sorteio aleatório. Tal procedimento eliminaria qualquer viés de participação, permitindo a identificação exata do impacto do programa sobre os beneficiados (MAGALHÃES et al., 2006, p. 63).

Contudo, Demo (1995) esclarece que nas ciências sociais a complexidade da realidade a qual os indivíduos estão imersos dificulta o isolamento de um único fator que expressa relação de causa e efeito da hipótese causal em exame. Logo é necessário determinar quais são “os fatores que estão possivelmente ligados ao efeito estudado” (DEMO, 1995, p.164).

Diante do exposto, pode-se perceber que, a realização de um experimento social busca esclarecer a relação de condicionamento entre fatores e hipótese em um ambiente controlado de situações semelhantes, a fim de descartar a ocorrência de fatores intervenientes ou latentes casuais ou estranhos ao contexto.

Sob esta perspectiva, o CIS pode ser considerado um experimento social, uma vez que, sua estrutura metodológica prevê a utilização de técnica comparativa de entre grupos de beneficiados e de não beneficiados pela intervenção.

No caso do CIS da Ministério da Economia, convém ressaltar que não foi especificado em nenhum documento qual a área de abrangência que o CIS deve ser realizado. No Documento de Formalização da Demanda, encontra-se no item 4. Local da prestação dos serviços/entrega dos bens a informação de que o CIS será executado “Em qualquer município do território nacional, desde que atenda às exigências técnicas previstas relativas ao público-alvo” (BRASIL, 2019b).

Isso pode ser uma vantagem em função do amplo território brasileiro cujas características culturais e socioeconômicas são diversas

e precisam ter respeitadas suas especificidades. Por outro lado, ainda que as características dos público-alvo sejam as mesmas - jovens de 18 a 29 anos desempregados no ato da inscrição – as circunstâncias que envolvem o seu desemprego podem não ser.

Consequentemente, como experimento social, observa-se que, no CIS do Ministério da Economia, as ações desempenhadas pelo licitante para o alcance do resultado explicam uma realidade peculiar dos jovens de uma localidade específica. Portanto, não podem ser consideradas para o estabelecimento de uma relação causa e efeito para garantir a empregabilidade de jovens que são seu público-alvo. Sendo assim, este CIS não pode servir como experimento social capaz de solucionar o problema em regiões distintas a de sua realização tampouco para o estabelecimento de futuras políticas públicas para o território nacional.

Ainda sobre a questão do CIS como experimento social, cumpre destacar que experiências com sujeitos humanos envolvem questões éticas devido a necessidade de proteger a integridade e os direitos dos participantes da pesquisa. Como Diniz (2008) enfatiza, isso se torna ainda mais sensível quando o grupo em análise é considerado vulnerável, pois as técnicas de esclarecimento da pesquisa e consentimento de participação precisam, de fato, cumprir sua função livre de quaisquer formas de coação.

No Brasil, a regulamentação desse tipo de pesquisa começou quando o Ministério da Saúde por meio do Conselho Nacional de Saúde (CNS) publicou, em 1988, a Resolução n. 01, que regulamenta a discussão e reafirma a Declaração de Helsinque e as Diretrizes internacionais (HOSSNE, 2005).

Atualmente, como resultado do avanço da temática da ética em pesquisas que envolvem sujeitos humanos, existe um conjunto de normas que devem ser observadas e os projetos submetidos a aprovação da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) que integra o CNS.

Embora seja uma comissão da área da saúde a CONEP também regula e aprova as pesquisas em ciências humanas, sociais e sociais aplicadas a partir da Resolução Nº 510/2016. Fato que traz uma série de

desafios para as pesquisas destas áreas (ALVES; TEIXEIRA, 2020; OLIVEIRA; GUEDES, 2013; DINIZ, 2008; HOSSNE, 2005). Porém, não foi observada no âmbito desta comissão qualquer iniciativa que estabeleça explicitamente parâmetros éticos para a elaboração de políticas públicas que envolvam diretamente experimentos com sujeitos humanos, seja na área da saúde seja nas áreas das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas.

Diante deste cenário, buscou-se compreender se o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal estabelece alguma orientação expressa sobre princípios éticos para elaboração de políticas públicas. Após a investigação da legislação deste sistema, nota-se que esta se concentra no estabelecimento de regras para conduta do servidor público (REPÚBLICA, 2020). No entanto, o Decreto Nº 6.029/2007, que cria o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, estabelece que compete a este sistema no Art. 1º, segundo inciso, “contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública” (BRASIL, 2007). E, o mesmo decreto institui também a Comissão de Ética Pública (CEP), vinculada a Presidência da República, a qual compete “atuar como instância consultiva do Presidente da República e Ministros de Estado em matéria de ética pública” de acordo com o inciso primeiro do Art. 4º (BRASIL, 2007). Logo, identifica-se que a CEP tem capacidade de auxiliar na orientação sobre ética pública na atuação da máquina pública para além da conduta individual do servidor público.

No caso específico do CIS, observa-se que, dada a contemporaneidade deste instrumento e sua recente entrada no cenário dos programas de governo e políticas públicas brasileiros, este tema ainda carece de amadurecimento sobre suas consequências na realidade brasileira. Desta forma, as implicações éticas relacionadas ao tratamento dos participantes deste contrato precisam também estar alinhadas tanto com os parâmetros éticos da gestão pública quanto com os de pesquisa com sujeitos humanos, visto que o CIS possui as características fundamentais de experimento social.

No caso em específico do CIS do Ministério da Economia, não foi identificado nos documentos de tramitação para realização do pregão consulta a CEP sobre a eticidade do tratamento dado aos jovens em vulnerabilidade socioeconômica no CIS.

Também não foi detectado nem no edital tampouco no termo de referência e minuta do contrato cláusulas que, não só especifiquem a garantia da transparência e plena compreensão do participante sobre o objeto do projeto de empregabilidade, como também, assegurem o respeito ao participante do projeto “em sua dignidade e autonomia, reconhecendo sua vulnerabilidade, assegurando sua vontade de contribuir e permanecer, ou não, no programa, por intermédio de manifestação expressa, livre e esclarecida” (CNS, 2012, p. 3). Ademais, não foi verificado também em nenhum dos documentos supracitados a responsabilização da contratada e do contratante sobre as condições de saúde psicológica e emocional dos jovens em vulnerabilidade socioeconômica do grupo controle, que não receberão os benefícios do grupo de tratamento. Desta forma, pode-se notar uma inobservância aos princípios éticos de pesquisas com sujeitos humanos aplicáveis a experimentos sociais e regulamentados pelo CONEP.

Cabe ressaltar também que para implantação do CIS do Ministério da Economia, ainda que o ato tenha cumprido todos os trâmites de publicidade estipulados em lei para realização do pregão, não foi realizada nenhum tipo de consulta ou audiência pública para ouvir a sociedade civil sobre o seu desenvolvimento. Neste sentido, a garantia de transparência e o acesso à informação sobre o que é o CIS e sua realização fica prejudicada enquanto instrumentos essenciais para o desempenho da gestão da ética pública e da democracia.

Portanto, estas situações trazem à tona a preocupação sobre o limite de atuação do poder público na persecução no alcance das metas estabelecidas nos programas de governo e nas políticas públicas.

4.2 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO, CONTROLE E INDICADORES DO CIS

O CIS, por ser um projeto que depende de resultados concretos

para validar sua própria existência, traz no cerne do seu desenvolvimento os temas: monitoramento, controle e elaboração de indicadores do projeto para identificar qual resultado está efetivamente sendo produzido pela sua realização.

Esta perspectiva, fundamenta-se em uma forte influência dos princípios da administração por resultados no qual

as metas são definidas em conjunto pelo gerente e seus subordinados, as responsabilidades são especificadas para cada um em função dos resultados esperados, que passam a constituir os indicadores ou padrões de desempenho sob os quais ambos serão avaliados (CHIAVENATO, 2003, p. 228).

Cumprido ressaltar que o CIS pode ser caracterizado como projeto, uma vez que, constitui-se em uma intervenção limitada no tempo e capaz de produzir resultados específicos (PMI, 2017; MEREDITH; MANTEL, 2013). O que permite inferir uma necessidade de maior atenção a persecução do alcance dos resultados esperados no tempo previsto. Desta forma, a capacidade de realizar um monitoramento, controle e avaliações adequadas às suas necessidades tanto estratégicas quanto operacionais passa a ser requisito fundamental de auxílio ao sucesso do projeto.

Isto posto, monitorar, avaliar e controlar os resultados do projeto são termos empregados em geral para definir processos relacionados a tomadas de decisões a partir de informações coletadas sobre eles próprios. De acordo com Meredith e Mantel (2013, p. 295) o monitoramento consiste em “coletar, registrar e relatar informação relativa ao todo e qualquer aspecto do desempenho do projeto que o gerente de projeto ou outros na organização desejem saber”, razão pela qual se diferencia de controle, que “usa os dados fornecidos pela monitoração para produzir o desempenho real em coerência com o desempenho planejado”, e da avaliação, que consiste na realização de “julgamentos sobre a qualidade e a eficiência do desempenho do projeto”.

Diante deste cenário, a abordagem do *Project Management Institute* (PMI) oferece um panorama mais claro sobre como desenvolver o monitoramento, a avaliação e o controle dentro da dinâmica do projeto.

O monitoramento é um aspecto do gerenciamento executado do início ao término do projeto. Ele inclui a coleta, medição e avaliação das medições e tendências para implementar melhorias no processo. O monitoramento contínuo fornece à equipe de gerenciamento do projeto uma compreensão clara da saúde do projeto, identificando quaisquer áreas que possam requerer atenção especial. O controle inclui a determinação de ações corretivas ou preventivas, ou o replanejamento e acompanhamento dos planos de ação para determinar se as ações tomadas resolveram o problema de desempenho (PMI, 2017, p. 107).

Cabe informar que independente da valorização dada ao processo de avaliação – ou seja, como processo independente ou subjogado ao monitoramento –, ela pode ser realizada de quatro formas (EHLERS; CALIL, 2004):

- a) prévia, realizada antes de começar o projeto, antecipando resultados e impactos possíveis assim como a adequação do projeto às estratégias organizacionais, aos recursos existentes (técnicos, humanos, materiais e financeiros) e ao tempo de execução, podendo em muitos casos ser tratado como análise de viabilidade e/ou riscos do projeto;
- b) periódica, realizada em períodos específicos (anual, semestral, trimestral) com intuito de informar o estado do projeto e detectar e corrigir erros de execução do projeto;
- c) posterior, ocorre após a execução das atividades planejadas quando projeto já foi concluído no qual adota-se um compromisso com resultados alcançados e
- d) continuamente, constitui-se num monitoramento e controle sucessivos e sistemáticos a fim de que as avaliações constantemente identifiquem relações de causalidade entre atividade desempenhada e resultados gerados para que seja possível corrigir ações e atividades que estejam se desarticulando dos objetivos esperados ou mesmo corrigir os objetivos e estratégias traçados para o projeto quando se detecta a ocorrência prejudicial ao projeto.

A compreensão deste cenário, permite entender que um mesmo

projeto pode possuir mais de um tipo de avaliação, uma vez que, (i) já durante a fase de planejamento é preciso saber se o projeto é viável e quais os riscos ele pode enfrentar e como mitigá-los; (ii) ao longo de sua realização é recomendável que se saiba se há problemas ou não de execução e alinhamento com os seus objetivos estratégicos e os da organização e (iii) ao final do projeto normalmente se realiza uma avaliação consolidadora de todo o seu desenvolvimento e resultados alcançados em função dos projetados. Desta forma, pode-se perceber que um mesmo projeto pode combinar formas de avaliação a fim de distinguir as áreas necessitadas de maior atenção para realização de ajustes/correções/mitigações em fases diferentes.

Se as práticas de monitoramento, controle e avaliação visam alinhar objetivos traçados e execução do projeto em prol de resultados, torna-se imprescindível estabelecer parâmetros que apontem o quanto este alinhamento existe ou não no projeto. Desta forma, a parametrização por meio de indicadores, já preconizada na administração por resultados, revela-se útil a este intento.

Para definir o que seria um indicador, retorna-se às áreas de administração e gerenciamento de projetos. De acordo com autores destas áreas, indicador é um termo empregado para evidenciar uma determinada situação de modo que seja possível não só averiguar a ocorrência de modificações entre o padrão estabelecido e a intervenção realizada (TERRIBILI FILHO, 2010; EHLERS; CALIL, 2004); como também fornecer “a verificação do valor de negócio e a validação do sucesso do projeto” (PMI, 2017, p. 33).

De acordo com *Social Finance U.K.* (2013), no CIS o cerne do seu planejamento precisa garantir, a partir de um impacto social positivo, a economia dos cofres públicos e o retorno do investimento para os financiadores. Os indicadores utilizados, além de serem legitimados por todas as partes envolvidas no projeto, precisam oferecer meios de comprovar o quanto o poder público economizará em função da realização do projeto e que a intervenção tem capacidade de reverter a situação social negativa em questão a fim de que os investidores se sintam seguros de participar do CIS (*SOCIAL FINANCE U.K.*, 2013).

Por outro lado, a própria *Social Finance U.K.* (2013, p. 11, tradução nossa) salienta que “deve-se ter cuidado para garantir que a métrica selecionada não crie incentivos perversos”. Sob esta perspectiva, a utilização de indicadores no CIS não pode se limitar a questões intrínsecas a ganhos financeiros e operacionalização do projeto, uma vez que, o seu “valor de negócio” constitui-se na realização de impacto social positivo. Fato que ressalta a necessidade de conhecer indicadores sociais a fim de estabelecê-los para que atendam às necessidades de aferição de resultados do CIS. Assim, neste trabalho os indicadores sociais são compreendidos como

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2006, p.15).

Jannuzzi (2006) destaca a importância dos indicadores sociais para parametrizar a elaboração, implantação e controle de políticas públicas. Ademais, ao ressaltar sua utilidade para o acompanhamento da sociedade civil das condições de vida e bem-estar da população, possibilita a compreensão de que a partir deste tipo de indicador é possível realizar controle social sobre as políticas públicas da expressão da questão social em análise. No entanto, ele destaca que a elaboração de tais indicadores

é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Em tese, fundamentalmente, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos (JANNUZZI, 2006, p. 31).

Cabe esclarecer que a publicação de Jannuzzi (2006) possui um forte enfoque em demonstrar como os indicadores sociais podem ser empregados quando na realização de análises sociais e formulação políticas públicas. Contudo a sociedade civil também pode se apropriar

deste conteúdo uma vez que igualmente atuam no enfrentamento de expressões da questão social com a persecução do interesse público por meio das organizações do terceiro setor.

Atualmente, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, (2020), no terceiro trimestre de 2020, a taxa de desemprego no país chegou a mais 1,3 milhão de pessoas, sendo que os “jovens (...) tiveram a maior taxa de desocupação entre os grupos etários no terceiro trimestre. As pessoas de 14 a 17 (44,2%) e de 18 a 24 anos de idade (31,4%) tiveram taxa acima da média nacional (14,6%)” (IBGE, 2020).

Perante esta abordagem, verificou-se que, no CIS do Ministério da Economia, foi estabelecido um único indicador para medição do impacto sobre a empregabilidade: “contratação e permanência em emprego com carteira assinada na mesma empresa e carga horária semanal mínima de 40 horas, por pelo menos 120 dias” (BRASIL, 2019e) cujos limites percentuais variam entre 8% e 30%. Verificou-se que a variação percentual está baseada de acordo com os resultados reais e esperados das políticas públicas anteriores citadas no documento Estudo Preliminar (BRASIL, 2019c, online) – o PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (1996-2003), o PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional (1997-2003), o PNQ - Programa Nacional de Qualificação Profissional (2003-2012), o Pró Jovem Trabalhador (2008-2011) e o PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Lei nº 12.513 - (2012-2018). Logo, observa-se que uma contínua perseguição da meta estimada pelo governo federal de 30% de jovens empregados, sem deixar de mirar a realidade alcançada destes programas outrora implementados – que foram entre 6% e 8%.

Por outro lado, o CIS em análise não propõe nenhum outro indicador que vise demonstrar as verdadeiras causas da baixa empregabilidade desta faixa etária em programas de governamentais. Visto que, em programas de qualificação profissional para melhoria da taxa empregabilidade dos jovens entre 18 e 29 anos, este trabalho deixa de propor e garantir uma abordagem inovadora para a solução do problema, como, por exemplo, a previsão da etapa de escuta ativa afim

de entender os beneficiários, considerando-os sujeitos agentes de adequação da política pública a sua realidade para o alcance de melhores resultados.

Cabe ressaltar que a forma como se estabeleceu o CIS do Ministério da Economia suscita preocupação, pois a *Social Finance U.K.* (2013), instituição internacional de referência internacional sobre implementação de CIS, deixa claro que todas as partes envolvidas devem legitimar os indicadores utilizados. No caso em análise, o indicador de empregabilidade foi estabelecido unilateralmente. Isso pode representar uma dificuldade para o executor do projeto que precisará estabelecer uma metodologia voltada para o alcance da meta específica vinculada a remuneração do governo. Ademais, esta conjuntura é exatamente a que a *Social Finance, U.K.* (2013) diz que não é a ideal para CIS, conforme já exposto neste trabalho.

No que se refere ao monitoramento e controle, pode-se inferir, a partir dos itens 9.2.10. e 14 presentes no Termo de Referência, há previsão de realização de monitoramento e controle interno e externo sobre o objeto do CIS do Ministério da Economia. Isso porque está expresso que o licitado passará por processo de auditoria externa por um ou mais representantes do Ministério da Economia, sendo importante ressaltar a existência de um avaliador independente e um servidor público atuando na função de fiscalização e controle da execução do CIS.

Sob esta perspectiva, identifica-se que o CIS pode envolver três das quatro formas de avaliação de Ehlers e Calil (2004), à medida que, (i) a avaliação prévia já foi realizada e dada em parte pelo Termo de Referência ao estabelecer os critérios básicos do projeto e o indicador de impacto para remuneração do licitante; (ii) a avaliação periódica deverá ser realizada pelo prestador de serviço a fim de monitorar o próprio desempenho com vistas a conseguir alcançar a meta de remuneração e (iii) a avaliação posterior que será realizada por um avaliador independente a fim de garantir a transparência, impessoalidade e eticidade nas decisões do poder público.

4.3 O DESENVOLVIMENTO DO CIS PELA CONTRATADA

De acordo com os documentos Aviso de Adiantamento e Ordem de Classificação Pós Fase de Lances do Ministério da Economia (2019), o pregão ocorreu em 18 de novembro de 2019. A proposta vencedora foi a empresa Marcos Belmonte Eireli LTDA cujo nome fantasia é Licitamos e está sediada em Vila Velha, Espírito Santo, de acordo com a o contrato (BRASIL, 2019g).

Destaca-se que esta empresa não possui site nem rede social para que se possa acompanhar o desenvolvimento do contrato, como também, não houve retorno de contatos telefônicos realizados e de e-mails enviados. Fato que representa uma limitação grave para compreensão da evolução do CIS na prática e seu estudo.

Entretanto, sabe-se que o contrato foi realizado pelo período de dois anos, de 26 de dezembro de 2019 a 26 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2019g) e teve seu pedido de prorrogação solicitado em 20 de abril de 2020 em função da pandemia do surto de coronavírus, segundo documento Despacho nº 7646465 (BRASIL, 2020a).

No documento Nota Técnica SEI nº 18554/2020/ME, que esclarece sobre a possibilidade de suspensão e de prorrogação no prazo do CIS, a justificativa destaca que

Assim, compe esclarecer que o prazo fora proposto pela contratada, conforme se verifica no expediente de solicitação (7643504), e, diante da imprevisibilidade do término da pandemia e da consequente imprevisibilidade dos impactos sociais e econômicos dela derivados, o que prejudica que se estabeleça com maior precisão a extensão necessária, esta gestão contratual entendeu tratar-se seis meses de período mínimo razoável para salvaguardar a viabilidade de alcance dos resultados pactuados, sem prejuízo de que, com o desenrolar do posto cenário de crise, esses termos possam ser revistos.

Isso, porque os resultados do presente contrato, diferentemente de outros serviços comuns, estão atrelados ao atingimento de metas sociais, razão pela qual dependem de relativa normalidade das atividades sociais e econômicas mesmas, cuja retomada, como já mencionado, é incerta.

Destaco que o prazo concedido está compreendido nos limites da duração do estado de calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, cujos efeitos estendem-se até 31 de dezembro de 2020.

Por fim, reitero que não existem repercussões econômicas,

danos ou novos custos contratuais decorrentes da suspensão e da prorrogação do Contrato nº 38/2019, tendo em vista que o pagamento do objeto ocorrerá em parcela única, após a execução contratual, conforme o item Pagamento, 16.1, do Termo de Referência (4414396) (BRASIL, 2020b).

Desta forma, tudo o que se sabe até o momento é que o contrato foi prorrogado encerrando sua vigência em 26 de junho de 2022.

Perante o exposto neste capítulo, pode-se concluir que o CIS do Ministério da Economia atua na contramão da literatura especializada sobre CIS, pois não atua na causa raiz ou na prevenção do problema enfrentado pelos jovens de 18 a 29 anos desempregados e em vulnerabilidade socioeconômica, como também, confirmou o protagonismo do poder público no seu estabelecimento. Além disso, sua implementação carece de transparência pelo licitante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com menos de 10 anos de implantação do primeiro CIS e rápida expansão mundial, a sua chegada no Brasil tem mobilizado pesquisadores e profissionais a entender como desenvolver este tipo de contrato de modo a realmente criar uma modelagem de contrato multisetorial capaz de atuar na persecução de produção de impacto positivo efetivo na sociedade e assegurando os interesses de seus envolvidos.

Para tal a exposição da definição de CIS, como se estrutura e seus objetivos foram fundamentais para compreender que ele não substitui políticas públicas, mas pode auxiliá-las a partir de uma atuação conjugada e complementar. O distanciamento dos gabinetes de Estado e governo e sociedade devido à valorização da tendência neoliberal de redução do Estado prestacionista, dentre outras questões, ocorridos no início dos anos 90 e mais recentemente com a queda de governos neodesenvolvimentistas, tem se evidenciado em políticas públicas inadequadas tanto em relação as reais necessidades da população quanto em insuficiência de recursos. O que possibilitou aumento dos problemas em consequência do acirramento das desigualdades sociais, propiciando a emergência de soluções efetivas já realizadas pela sociedade civil. Perante esta situação, o CIS pode servir de meio para um realinhamento do Estado com a sociedade civil em função do intercâmbio de conhecimentos, promovidos pelo modelo multisetorial, para a solução efetiva de problemas sociais, cuja consequência seriam políticas públicas mais eficazes e eficientes.

Contudo, o CIS também não pode substituir a política pública devido ao fato de ser uma atuação específica a uma realidade temporal e local. O fato de o CIS ter um tempo específico para produzir seus efeitos, que consiste no tempo de duração do contrato, implica na necessidade de atuação alinhada com uma estratégia de longo prazo para a solução do problema social que se quer resolver a fim de produzir melhores resultados. Acrescenta-se ainda que a mesma temática que move a

implantação de um CIS em um dado local pode ter soluções diferentes aplicadas em outro. Isso porque ele depende da resposta positiva de uma população localizada em um território específico com valores, crenças e cultura próprios. Logo, o CIS precisa estar em consonância com os instrumentos legais e diretivos do próprio local que será aplicado.

Convém ressaltar que o seu objetivo visa o alcance de melhorias sociais na causa do problema manifesto em uma expressão da questão social. Isto posto, é possível inferir que a realização do CIS pode ter seus resultados reduzidos pela ausência de política pública que forneça o atendimento adequado a expressão da questão social desejada de solução. Neste caso, tratar-se-ia apenas de utilizar o CIS como uma solução paliativa e enganadora de que se está resolvendo um problema quando na verdade não está.

Ainda sobre esta questão, o CIS é um modelo de atuação multissetorial que envolve o setor público, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo (também chamado de sociedade civil organizada). O setor público constitui-se em um de seus pilares fundamentais, evidenciando a necessidade de trabalhar com um intermediário dos interesses particulares de cada setor em prol do interesse e bem comum de seus cidadãos a partir e diretrizes estabelecidas nas políticas públicas e programas de governo. Desta forma, ele não se aplica a todos os problemas sociais de forma indiscriminada.

Por outro lado, a exposição dos desafios encontrados em CIS nas referências internacionais evidencia os pontos de maior atenção quando na construção deste modelo.

Observa-se que os desafios apontados estão diretamente relacionados

- a) com aspectos técnicos como, por exemplo, avaliação de impacto social, análise de custo-benefício, reconhecimento especificidades do público beneficiário modelo de pagamento governamental para projetos de impacto social;
- b) com relação estrutura de poder visto que existem registros de desigualdade tanto de autoridade entre poder público,

investidores e prestadores de serviço social – o qual os dois primeiros exercem pressão sobre o último, chegando a casos de identificação de microgestiamento – quanto no acesso de pequenas organizações privadas não lucrativas a este modelo de contrato, restringindo-o a um grupo específico de organizações grandes e mais estruturadas;

- c) com a sustentabilidade financeira das organizações privadas não lucrativas devido a um possível deslocamento do fomento direto no TS para os arranjos em CIS e
- d) imposição da adoção de modelo gerencial às organizações privadas não lucrativas a fim de terem acesso ao financiamento.

No Brasil, a principal dificuldade para implantação do CIS tem sido a falta de instrumento jurídico capaz de abranger as especificidades do modelo de contrato. Embora o primeiro CIS brasileiro tenha sido realizado por meio de pregão e firmado na modalidade de contrato e o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018 esteja em tramitação, a modalidade de licitação por meio de pregão desconsidera as técnicas empregadas para implementação do CIS, pois, como apresentado neste estudo, a modalidade pregão seleciona a melhor proposta com base na redução do preço de implementação do CIS para o poder público. Essa modalidade de licitação coloca as OSCs em uma maior vulnerabilidade institucional dentro do sistema de CIS, uma vez que, para ter acesso ao recurso as OSCs precisam se colocar uma condição de enxugamento de recursos operacionais. Isso pode levar estas instituições a aceitarem executar o projeto por um valor injusto de execução, apenas para terem acesso ao recurso.

Soma-se a isso, o fato de as OSCs serem as instituições que não terão nenhuma vantagem ao participar de um CIS pela modalidade pregão, pois terão sua remuneração reduzida, enquanto o estado está ganhando em economia dos cofres públicos e a instituição financeira um percentual sobre as metas atingidas. Logo, o setor que executa o CIS e garante o sucesso de suas vantagens será o que menos receberá recursos para viabilizar o próprio CIS. Assim, esta modalidade deveria ser

desconsiderada para a implementação do CIS. Sua contratação pela modalidade de licitação concorrência de proposta que apresente melhor técnica ou melhor técnica-preço, pode ser considerada mais justa e respeitosa com o trabalho das OSCs que realizarão a implementação do CIS.

Desta forma, observa-se que a implementação do CIS no Brasil não respeita os fundamentos do CIS apresentados pelos seus teóricos e pesquisadores defensores no capítulo 2 deste trabalho. Visto que nos casos apresentados a participação dos três principais agentes na estruturação da solução e na definição dos indicadores de impacto social está comprometida. Logo, nota-se que o CIS, como está sendo posto, não representa uma inovação substancial para a gestão pública brasileira, pois os modelos de licitação e parcerias público privadas (seja com setor privado seja com as organizações da sociedade civil) já atendem a realidade brasileira para realização de projetos públicos.

Inclusive, no caso do CIS do Ministério da Economia, verificou-se que o indicador estabelecido foi realizado exclusivamente a partir de políticas públicas anteriores de empregabilidade de jovens desempregados em vulnerabilidade socioeconômica e sem diálogo com instituições que já atuam com soluções para este contexto.

Por outro lado, o grande fator de inovação do CIS que é o estabelecimento de um arranjo multisetorial para solução de um problema social com demarcações claras de responsabilidades entre os diferentes setores pode ser assegurado se, antes da etapa de licitação para implantação da solução propriamente dita, se houvesse a um concurso para seleção de melhor metodologia e indicadores. Dessa forma, o poder público pode assegurar a participação do segmento privado (lucrativo e não lucrativo) premiando as melhores iniciativas e respeitando o principal fator inovativo do CIS.

No que se refere aos principais benefícios deste modelo contratual, muito ressaltado nas publicações sobre o assunto, a transferência do risco do insucesso da intervenção social para iniciativa privada e a possibilidade de economia dos recursos públicos foram identificados como principais justificativas para implantação do CIS no Brasil. O

alcance destes benefícios ocorre quando impacto social positivo está verdadeiramente claro e delimitado ao ponto de seus indicadores utilizados permitirem a mensuração do quanto o poder público economizará em função da realização do CIS. No entanto, a *Social Finance U.K.* (2013) ressalta que o CIS tanto não deve restringir os indicadores a ganhos financeiros e instrumentalização do projeto quanto precisa atuar numa causa raiz de um problema social. Este posicionamento da principal instituição que trata do CIS no mundo trouxe preocupação sobre o CIS do Ministério da Economia, pois não foi observado em nenhum documento apresentado qual seria a causa raiz a ser extirpada tampouco o indicador estabelecido não revela um impacto social positivo contundente, visto que, o foi estabelecido apenas a faixa percentual de 8% a 30% de jovens empregados com carteira assinada pelo período de apenas quatro meses. Assim, o CIS do Ministério da Economia não se mostra capaz de resolver a questão da empregabilidade do seu público-alvo no curto prazo, pois carece de indicadores sociais que comprovem que a metodologia de fato produz uma economia aos cofres públicos e tem potencial de sanar de modo contundente o problema da empregabilidade de jovens de 18 a 29 anos desempregados e em vulnerabilidade socioeconômica no longo prazo.

No caso do Brasil, mesmo antes de existirem as iniciativas do Ministério da Economia, dos Governos Estaduais de São Paulo e Ceará e da FAPERJ no Rio de Janeiro, profissionais e pesquisadores do assunto já o estudavam com vistas não apenas a reconhecer seu potencial de aplicação no país, como também, de criar um campo de abordagem teórica e especulativa sobre quais os possíveis meios capazes de permitir o desenvolvimento de um CIS. Assim, torna-se necessário destacar que este arcabouço teórico precisará ser revisto à medida que as experiências de CIS brasileiras forem se concretizando.

Sob este viés, as tentativas de implementação de CIS no país revelaram uma necessidade de uma abordagem relativa à ética presente neste modelo de projeto. A constatação do CIS como experimento social que trabalha com grupos humanos em situação periférica, de vulnerabilidade e/ou minorias étnicas (índios e quilombolas, por exemplo)

suscita a discussão sobre a eticidade no tratamento dado ao grupo controle, que não será beneficiado pelos investimentos do CIS. Isso foi questionado pela sociedade pela sociedade paulista, chegando a acusar o poder público estadual de utilizar cobaias humanas e amplamente noticiado na grande mídia.

Assinala-se que não foi observado alusão a ética nos principais documentos sobre elaboração e implantação de CIS internacionais e nacionais. A apresentação das razões capazes de explicar este fato não são objeto desta pesquisa, sendo necessária a realização de uma pesquisa específica para respondê-las. Fato que indica a necessidade de um olhar ampliado sobre este tema.

Um tema que também merece uma reflexão aprofundada sobre a implementação de CIS no Brasil diz respeito a alocação de recursos públicos em políticas públicas. A repercussão do caso do CIS do governo estadual de São Paulo e as críticas realizadas pelo Sindicato dos Professores no Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) promovem a reflexão sobre a necessidade de um CIS para extirpar a causa raiz de um problema social, quando na verdade já existem políticas públicas com o mesmo potencial fruto de duras batalhas da sociedade e servidores públicos e que não recebem atenção e investimento adequados, como, por exemplo, o SUS e a rede de ensino público. Também existe uma real preocupação de transferência dos recursos públicos para projetos com a iniciativa privada que seriam para o desenvolvimento de serviços públicos continuados e direitos adquiridos na legislação brasileira que permitem e exercício da cidadania.

Outro ponto que merece reflexão sobre alocação de recursos está relacionado com a própria viabilização do CIS pelas prestadoras de serviços sociais. Sejam instituições privadas lucrativas ou não lucrativas, foi identificado que, na sua grande maioria, não possuem estrutura econômico-financeira para arcar com os custos da operação do CIS sozinhas e que, nem o PLS 338/2018 e o Termo de Referência do CIS previram o estabelecimento de mecanismos de articulação com investidores sociais interessados em investir no CIS. Conseqüentemente o que se observa é a delegação da captação de recursos privada ao

prestador do serviço social, o qual ficará sobrecarregado com a função de executar o projeto e captar recursos.

Convém ressaltar a necessidade de transparência da administração pública brasileira na implementação de um CIS, pois pôde-se observar que para se esquivar das críticas e possível repercussão negativa como no caso de São Paulo em 2017, o Ministério da Economia não chamou de CIS o contrato firmado em 2019 com a empresa Marcos Belmonte Eireli LTDA para qualificação de 800 jovens desempregados entre 18 e 29 anos. Os registros oficiais emitidos pelo referido ministério não explicitam que é a realização de um CIS. Entretanto toda a sua estrutura se fundamenta em um contrato de CIS, tendo a grande mídia noticiado como implementação do primeiro CIS nacional. Isso é um grave entrave tanto para transparência, controle social e pesquisa sobre CIS no país como também corrobora com necessidade de criação de um instrumento próprio que viabilize o CIS em todas as suas especificidades. Isso porque, conforme observado neste trabalho, o aproveitamento de instrumentos já utilizados como pregão e concorrência ou qualquer outro permite a ocorrência de situações que privilegiam um ou dois setores da tríade multisetorial básica do CIS – que no caso do Brasil tem mostrado evidências de ser o setor público e o privado lucrativo, prejudicando o terceiro setor e a própria sociedade.

Sobre a adoção do modelo gerencial pelas organizações prestadoras de serviços no CIS, não foi possível verificar sua ocorrência, pois não tivemos CIS firmados ao ponto de fazer esta análise. Inclusive, a empresa Marcos Belmonte Eireli LTDA não respondeu aos contatos feitos por telefone e e-mail. Fato que impactou numa limitação ao objeto desta pesquisa. Desta forma, não foi possível fazer uma análise capaz de indicar conclusões favoráveis ou não ao modelo gerencial e metodológico de enfrentamento do problema pela referida empresa. Essa situação evidencia a necessidade de mecanismos de previsão no edital e termo de referência da licitação do CIS que garantam a transparência pública de toda a execução do CIS incluindo a do projeto.

Este trabalho não pretende esgotar todas as possibilidades de pesquisa e análise sobre o CIS no Brasil, pois ainda existem lacunas de

conhecimento que precisam ser exploradas e examinadas. Espera-se que este trabalho possa auxiliar outros pesquisadores e interessados nesta temática, contribuindo na evolução do tema e no aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de implementação do CIS.

Por fim, pode-se concluir o CIS já está na pauta das discussões do setor público e privado lucrativo para sua implantação no país. Contudo, pode-se identificar a necessidade de incluir o Terceiro Setor nestas discussões, visto que, sua ausência nestes espaços tem contribuído para o desbalanceamento do principal fundamento do CIS que é o arranjo institucional multissetorial. Na prática, o que se pôde observar por esta pesquisa tem sido uma articulação que privilegia amplamente o setor público e em segunda instância o setor privado lucrativo, reduzindo a atuação do Terceiro Setor ao cumprimento de metas com baixo orçamento. Soma-se a este fato, a falta de transparência inclusive no respeito à ética com o tratamento do ser humano em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O que se choca com todo o exposto na literatura sobre CIS até o momento. Dessa forma, foi possível verificar que existe interesse de que o CIS seja um instrumento de viabilização de políticas públicas ainda que haja um longo caminho a percorrer para que sua implantação siga sua estrutura mínima citada na literatura.

REFERÊNCIAS

- ADIB, L. A. *et al.* **Contratos de Impacto Social no Brasil: inovação na gestão pública**. 2019. JOTA. Site. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/innova-e-acao/contratos-de-impacto-social-no-brasil-inovacao-na-gestao-publica-03092019. Acesso em: 06.fev.2021.
- ADIB, L. A. N. **Títulos de desenvolvimento social – uma abordagem societária**. 2014.95 p. Monografia (Faculdade de Direito) — Universidade de São Paulo.
- ALVES, D. A. de; TEIXEIRA, W. M. Ética em pesquisa em ciências sociais: regulamentação, prática científica e controvérsias. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 46, p. 1 – 20, fev. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/166361>. Acesso em: 13.fev.2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Governo lança edital para qualificação de jovens de 18 a 29 anos**. 2019a. Site. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/governo-lanca-edital-para-qualificacao-de-jovens-de-18-a-29-anos>. Acesso em: 14.fev.2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Documento de Formalização da Demanda (Registro SEI [001]-3298273)**. 2019b. Eletrônico.
- _____. _____. **Estudo Preliminar (Registro SEI [015]-4376773)**. 2019c. Eletrônica.
- _____. _____. **Mapa de Riscos (Registro SEI [016]-4406900)**. 2019d. Eletrônico.
- _____. _____. **Termo de Referência (Registro SEI [017]-4414396)**. 2019e. Eletrônico.
- _____. _____. **Edital Pregão Eletrônico Nº 08/2019 (Registro SEI [056]-4780614)**. 2019f. Eletrônico.
- _____. _____. **Termo de contrato de prestação de serviços (Registro SEI [112]-5730816)**. 2019g. Eletrônico.
- _____. _____. **Despacho 7646465 (Registro SEI [137]-7646465)**. 2020a. Eletrônico.
- _____. _____. **Nota Técnica SEI nº 18554/2020/ME**. 2020b.
- BRASIL. Planalto. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1993. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15.fev.2021

BRASIL. Planalto. Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 14.fev.2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. **Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.**, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm. Acesso em: 14.fev.2021.

BRASIL. Presidência da República. **Apresentação do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal.** 2020. Site. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/apresentacao-do-sistema-de-gestao-da-etica>. Acesso em: 15.fev.2021

BRASIL. Senado. **Projeto de Lei do Senado nº338, de 2018 d.** 2018. Site. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133946>. Acesso em: 15.fev.2021.

CÁSSIO, F. L.; GOULART, D. C.; XIMENES, S. Contratos de Impacto Social na Rede Estadual de São Paulo: Nova Modalidade de Parceria Público-Privada no Brasil. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona State University, Tucson, v. 26, n. 130, p. 1 – 28, out. 2018. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/download/3711/2145>. Acesso em: 12.fev.2021.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração.** 6ª. ed. São Paulo: Campus, 2003. 634 p.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). Resolução Nº 466, de 12 de dezembro de 2012. **Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos**, 2012. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 14.fev.2021.

DEMO, P. **Metodologia científica em Ciências Sociais.** 3ª ed. rev. e ampl. ed. São Paulo:Atlas, 1995. 293 p.

DINIZ, D. Ética na pesquisa em ciências humanas: novos desafios. **Ciência & Saúde Coletiva [online]**, v. 13, n. 2, p. 417 – 426, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232008000200017&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14.fev.2021.

EDMISTON, D. Social Impact Bonds: Opportunities and Challenges for Social Innovation. **Creating Economic Space for Social Innovation**

(CrESSI), p. 2 – 7, 2016. Disponível em:
<https://core.ac.uk/download/pdf/288289243.pdf>. Acesso em: 10.fev.2021.

EHLERS, E. M.; CALIL, L. P. Monitoramento e avaliação: uma oportunidade de aprendizagem. In: VOLTOLINI, R. et al (org.). **Terceiro setor: planejamento e gestão**. São Paulo: Senac, 2004.

FONSECA, G. M.; VASCONSECLLOS, J. F. B. de; ARAÚJO, T. 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. Disponível em:
http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/F%C3%B3rum-Adm_n:203:03.pdf. Acesso em: 13.fev.2021.

FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS. **Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil: RELATÓRIO 2016**. [S.l.], 2016. Disponível em: <https://aliancapeloimpacto.org.br/wp-content/uploads/2020/02/relatorio-resultados-vfinal.pdf>. Acesso em: 08.fev.2021.

GREENWOOD, E. **Experimental sociology: a study in method**. New York: Humanities Press, 1945.

HOSSNE, W. S. **Desafio e perspectiva da ética em pesquisa**. 2005. Site. Disponível em: http://www.ghente.org/etica/artigos_conep.htm. Acesso em: 14.fev.2021.

HUDSON, M. **Administrando Organizações do Terceiro Setor: O Desafio de Administrar sem Receita**. Rio de Janeiro: Makron Books, 1999. 309 p.

INSPER. **Insper Metricis auxilia no desenho técnico do primeiro contrato de impacto social lançado no Brasil**. 2019. Site. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/metricis-contrato-impacto-social/>. Acesso em: 13.fev.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Desemprego chega a 14,6% no terceiro trimestre, com alta em 10 estados. 2020**. Site. Disponível em:
<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29520-desemprego-chega-a-14-6-no-terceiro-trimestre-com-alta-em-10-estados>. Acesso em: 14.fev.2021.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. 3ª. ed. Campinas: Alínea, 2006. 196 p.

LANZ, L. Q.; DAMASCENO, P. A. M.; MACEDO, R. V. Q. Títulos e

garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. **Revista do BNDES**, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro, n. 4, p. 211 – 262, dez. 2016. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10135>. Acesso em: 07.fev.2021.

LAZZARINI, S. G. CASE II. In: SOCIAIS, F. T. D. F. (ed.). **Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil RELATÓRIO 2016**. [s.n.], 2016. p. 44 – 44. Disponível em: <https://aliancapeloimpacto.org.br/wp-content/uploads/2020/02/relatorio-resultados-vfinal.pdf>. Acesso em: 08.fev.2021.

LAZZARINI, S. G. et al. Contrato de impacto social no estado de São Paulo: investindo com metas de desempenho no ensino médio. **Pesquisas e Publicações: Núcleo de Medição para Investimentos de Impacto Socioambiental - Estudos de caso**, Insper Metricis, São Paulo, p. 1 – 24, maio 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: 12.fev.2021.

LIEBMAN, J. B. **Social Impact Bonds. A promising new financing model to accelerate social innovation and improve government performance**. Center for American Progress, Washington, DC, 2011. Disponível em: <https://community-wealth.org/content/social-impact-bonds-promising-new-financial-model-accelerate-social-innovation-and-improve>. Acesso em: 06.fev.2021.

MAGALHÃES, A. M. *et al.* A experiência recente do PRONAF em Pernambuco: uma análise por meio de propensity score. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 1, p. 57 – 74, jan/mar 2006.

MARIZ, F. de; MENEZES, A.; PATRIARCA, R. **Investindo em impacto social**: UBS white paper sobre Social Impact Bonds (Contratos de Impacto Social) Perspectivas para o Brasil. UBS Brasil, 2016. 15 p. Disponível em: <http://info.sitawi.net/sibhub-investindo-em-impacto-social-ubs>. Acesso em: 07.fev.2021.

MCKINSEY & COMPANY. **From potential to action: Bringing social impact bonds to the US. 2012**. 2012. Eletrônico. 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: 06.fev.2021.

MEREDITH, J. R.; JR, S. J. M. **Administração de Projetos**: Uma abordagem Gerencial. 4ª. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013. 425 p.

MONTEIRO, V.; ROSILHO, A. Como o Estado pode celebrar contrato de impacto social/CIS? In: A., W.; JUSTEN FILHO, M.; PEREIRA, C.

A. G. (org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)** defensor do estado de direito i. São Paulo: Malheiros Editores, 2017. cap. 70, p. 1172 – 1188. ISBN 978-85-392-0381-9.

NORONHA, M. I. A. **Não à privatização das escolas estaduais!** 2017. Site. Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/noticias/noticias-2017/nao-a-privatizacao-das-escolas-estaduais/>. Acesso em: 12.fev.2021.

NORONHA, M. I. A. **Governo Alckmin começa a recuar na proposta de privatização da educação pública.** 2018. Site. Disponível em: <http://www.apeoesp.org.br/noticias/noticias-2018/governo-alckmin-comeca-a-recuar-na-proposta-de-privatizacao-da-educacao-publica/>. Acesso em: 12.fev.2021.

OLIVEIRA, A. C.; GUEDES, C. Serviço Social e desafios da ética em pesquisa: um estudo bibliográfico. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 119 – 129, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802013000300008. Acesso em: 14.fev.2021.

OLIVEIRA, E. A.; SOUSA, E. G. de. O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 4, n. 3, p. 181 – 199, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976>. Acesso em: 07.fev.2021.

PANTOJO, B.; LETELIER, L.; RIBEIRO, R. CASE I. In: SOCIAIS, F. T. D. F. (ed.). **Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil RELATÓRIO 2016.** [s.n.], 2016.p. 43 – 43. Disponível em: <https://aliancapeloimpacto.org.br/wp-content/uploads/2020/02/relatorio-resultados-vfinal.pdf>. Acesso em: 08.fev.2021.

PATTON, A.; WITT, S. **Bringing Impact Bonds to the Global South.** 2015. Stanford Social Innovation Review (SSIR). Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/bringing_impact_bonds_to_the_global_south. Acesso em: 06.fev.2021.

PIOLLI, E. Mercantilização da educação e experimento social no Contrato de Impacto Social da SEE/SP. **Esquerda Diário Online**, abr 2018. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Mercantilizacao-da-educacao-e-experimento-social-no-Contrato-de-Impacto-Social-da-SEE-SP>. Acesso em: 12.fev.2021.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). **Um Guia do**

Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 6ª ed. Newtown Square, 2017.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação (SEEP-SP). **Minuta de edital de concorrência, objetivando a contratação de serviços de execução e gerenciamento de ações pedagógicas voltadas ao aumento na aprovação e diminuição da evasão escolar, sem redução da aprendizagem, dos alunos da rede estadual de ensino médio.** São Paulo, p. 1 – 97, 2017. Disponível em: <http://201:55:46:199/wp-content/uploads/2017/11/CIS-MINUTAS-EDITAL-TR-e-CONTRATO-v7-21-11-2017-16h07min:compressed.pdf>. Acesso em: 12.fev.2021.

SCHIEFLER, G. H.; ADIB, L. A. N. Títulos de Desenvolvimento Social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p. 69 – 103, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/106006/108645/197561>. Acesso em: 07.fev.2021.

SITAWI. **Workshop sobre SIB é realizado no Ceará.** 2016. Site. Disponível em: <https://www.sitawi.net/noticias/workshop-sobre-sibno-ceara/>. Acesso em: 13.fev.2021.

SITAWI. **1ª Chamada SITAWI de Contratos de Impacto Social.** 2019. Site. Disponível em: <https://uploads.strikinglycdn.com/files/c4d4f4ae-3240-4126-b4cd-3c1f2a0bbbb1/Edital%20-%20Finalizado.pdf>. Acesso em: 13.fev.2021.

SITAWI. **Empregabilidade leva prêmio da 1ª Chamada de Contratos de Impacto Social da SITAWI.** 2020. Site. Disponível em: <https://www.sitawi.net/noticias/empregabilidade-leva-premios-da-1a-chamada-de-contratos-de-impacto-social-da-sitawi/>. Acesso em: 13.fev.2021.

SITAWI. **Os contratos de impacto social no mundo.** 2021. Site. Disponível em: <https://www.sitawigov.org.br/cis-no-mundo>. Acesso em: 06.fev.2021.

SOCIAL FINANCE UK. **Social Impact Bonds. Rethinking finance for social outcomes.** 2009. Site. Disponível em: <https://www.socialfinance.org.uk/resources/publications/social-impact-bonds-rethinking-finance-social-outcomes>. Acesso em: 07.fev.2021.

SOCIAL FINANCE UK. **A technical guide to developing social impact bonds.** 2013. Site. Disponível em: <https://www.socialfinance.org.uk/resources/publications/technical-guide-developing-social-impact-bonds>. Acesso em: 06.fev.2021.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. Organizações não-governamentais entre a

justiça social e a eficiência gerencial: armadilhas, perspectivas e desafios da modernização das políticas públicas locais. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, p. 97 – 121, maio 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/90>. Acesso em: 07.fev.2021.

TERRIBILI FILHO, A. T. **Indicadores de Gerenciamento de Projetos: Monitoração Contínua**. São Paulo: M. Books, 2010. 136 p.

XIMENES, S. *et al.* Políticos e banqueiros forjam “experimento social”. **Carta Capital Online**, São Paulo, nov 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/politicos-e-banqueiros-forjam-experimento-social-com-estudantes-da-rede-publica-de-sao-paulo/>. Acesso em: 13.fev.2021.