

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

ADIR UBALDO RECH

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Adir Ubaldo Rech; Valmir César Pozzetti. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-720-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
<http://unisinos.br/novocampuspoa/>

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida em Porto Alegre /RS, em novembro de 2018, consolida o Direito Urbanístico e Alteridade como áreas de ampla produção acadêmica em Programas diversos de Pós-Graduação, de todas as regiões do país.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, uma vez que a industrialização do campo estimula a migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra estrutura urbano-ambiental, que precisam ser estudados pelo Direito para que a sociedade tenha uma resposta e instrumentos jurídicos, seja para a sua proteção, seja para a imposição de penalidades àqueles que utilizam-se de práticas incorretas de convivência.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUIZ DE FORA-MG: OS LIMITES E AS POTENCIALIDADES DO SEU DESENHO INSTITUCIONAL” de autoria de Marcos Felipe Lopes de Almeida e Waleska Marcy Rosa, aborda as contribuições do Conselho Municipal de Habitação de Juiz de Fora para a concretização da democracia participativa, desenvolvido por autores como Boaventura de Sousa Santos e que se baseia na criação de esferas públicas, não estatais, em que o Estado coordena diversos interesses.

Já a pesquisa de Édson Carvalho aborda a temática “ A DESAPROPRIAÇÃO DE BENS PÚBLICOS PELOS MUNICÍPIOS E O DESENVOLVIMENTO URBANO”, onde o autor analisa a competência constitucional dos Municípios para formularem e executarem políticas

de desenvolvimento urbano, seguindo as diretrizes fixadas em Lei federal, analisando a viabilidade de se desapropriar bens imóveis pertencentes à União ou aos Estados diante da vedação trazida pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941.

As autoras Juliana Cainelli de Almeida e Tamires Ravello, apresentam sua pesquisa intitulada “A FUNÇÃO AMBIENTAL COMO FATOR DETERMINANTE PARA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM ÁREA URBANA CONSOLIDADA”, destacando a importância de se estabelecer critérios para a caracterização das Áreas de Preservação Permanente de acordo com a identificação dos elementos indispensáveis para que uma área seja assim considerada; bem como analisam os fatos que levaram a legislação a definir o que é área urbana consolidada, estabelecida pela Lei nº 13.465/2017.

O trabalho intitulado “A INEVITABILIDADE DA CONEXÃO ENTRE A AUTONOMIA FEDERATIVA E OS DIREITOS INDIVIDUAIS” de autoria de Eliana Franco Neme e Cláudia Mansani Queda de Toledo, analisa o “fortalecimento/enfraquecimento” das unidades federadas, destacando que o fenômeno está inequivocamente associado à maior/menor proteção dos direitos individuais e, por esse viés a proteção e o fortalecimento da federação é, sempre, instrumento de proteção dos direitos individuais.

Já a pesquisa de Jéssica Miranda e Adriano Silva Ribeiro, intitulada “A INTERFERÊNCIA DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA: REMOÇÃO DE MORADORES DE ÁREA DE RISCO”, destaca a intervenção do Poder Público na propriedade privada, analisando a questão que se refere à situação de remoção de moradores de imóveis situados em área de risco, a fim de averiguar a existência de eventual dever de indenizar.

Os autores Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides em sua obra intitulada “A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL – PNPDEC NAS CIDADES BRASILEIRAS” analisam a Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC destacando que ela foi um marco legal que modernizou permanentemente estratégias voltadas à prevenção de desastres e viabilizou formas de melhor gerenciamento destes, através da participação dos entes federativos e da sociedade, com a liderança da União.

“A PRIMEIRA NORMA TÉCNICA PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: UMA REFLEXÃO SOBRE A PROBLEMÁTICA URBANA” de autoria de Valmir César Pozzetti e Fernando Figueiredo Prestes, traz um estudo sobre a novel NBR n. 37.120/17, a primeira

norma técnica para cidades sustentáveis e analisa se há como medir a problemática urbana, no tocante a prestação dos serviços de saneamento ambiental, abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos.

A pesquisa realizada por Hélio Jorge Regis Almeida e Bruno Soeiro Vieira, cujo título é “APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS EM UMA COMPLICADA EQUAÇÃO: ‘MAIS CASA SEM GENTE DO QUE GENTE SEM CASA’”, aborda a temática das moradias de famílias que habitam moradias inadequadas, enquanto existem imóveis ociosos nas cidades brasileiras, buscando identificar caminhos para o equacionamento desta contradição, para se efetivar o direito à moradia digna.

Já o trabalho intitulado “AS CIDADES QUE TEMOS NÃO ASSEGURA DESTRUIR AS CIDADES QUE QUEREMOS” de autoria de Adir Ubaldo Rech e Natacha Souza John, faz uma análise sobre o fenômeno do surgimento de grandes cidades e a alteração do meio natural por um meio ambiente criado, o que levou o homem a buscar meios de sobrevivência em locais distantes da cidade, destacando que o parcelamento do solo passou a ter outra natureza que não à mera ocupação, com base em regras do Direito Imobiliário; destacando que é necessário uma interpretação sistêmica desse fenômeno, com vistas a manter as cidades já estabelecidas e a projetar outras cidades ambientalmente sustentáveis.

Já as autoras Ana Maria Foguesatto e Elenise Felzke Schonardie na temática “CIDADES GLOBAIS E CIDADES VITRINES: DOIS MODELOS QUE EMERGEM A PARTIR DA COMPLEXIDADE DO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO” analisaram o direito à cidade sob dois novos modelos de cidade que emergem a partir da globalização nas sociedades ocidentais: a cidade global como nova categoria teórico-analítica e a cidade-vitrine como modelo emergente no enfrentamento de crises globais.

O trabalho “CIDADES RESILIENTES À CATÁSTROFES: O EXEMPLO DA CIDADE DE LAGES, EM SANTA CATARINA, BRASIL”, de autoria de Marcia Andrea Bühring e Alexandre Cesar Toninelo, analisa a importância da promoção de políticas públicas, e a gestão participativa, de todos, na construção de cidades resilientes e sustentáveis.

Ivone Maria da Silva faz uma abordagem crítica da cultura patrimonialista brasileira como entrave à efetivação do direito à cidade e à moradia como mecanismo de segregação urbana, trazendo uma abordagem teórica do conceito de “direito à cidade” em Harvey e Lefebvre e o direito à moradia como garantia constitucional da dignidade da pessoa humana, na obra intitulada “CULTURA PATRIMONIALISTA E POLÍTICA URBANA: O DESAFIO DO DIREITO À CIDADE E À MORADIA”.

Já Marcelo Eibs Cafrune contribui com a obra intitulada “DIREITO À MORADIA E ATIVISMO JUDICIAL: O CASO DA OCUPAÇÃO RIO BRANCO, EM SÃO PAULO”, trazendo um enfoque sobre os conflitos fundiários urbanos relativos à reivindicação do direito à moradia que são tradicionalmente solucionados judicialmente por meio de interpretações jurídicas refratárias à constitucionalização do Direito – e do direito à moradia – e vinculada à proteção da propriedade e, por exceção, analisa a reforma desse pensamento, com base na efetividade dos direitos sociais.

No trabalho intitulado “GRANDES NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS, PODER PÚBLICO LOCAL E PLANEJAMENTO URBANO DO PLANO DIRETOR NOVO CENTRO, EM MARINGÁ/PR”, os autores Gabriela Guandalini Gatto e Miguel Etinger de Araujo Junior, analisam a cidade de Maringá/PR desde a sua fundação e fazem uma análise das ações do mercado imobiliário em conjunto ao processo de planejamento urbano, aplicadas no projeto do Novo Centro de Maringá/PR, evidenciando uma associação entre os agentes participantes /beneficiados pelo enredo do mercado imobiliário.

Já Flávia Hagen Matias, faz, em sua obra “O DIREITO À MORADIA ADEQUADA E A OCUPAÇÃO LANCEIROS NEGROS VIVEM: ESTUDO DE CASO” uma retrospectiva histórica do modelo de urbanização brasileiro, trazendo nesse estudo de caso da ocupação Lanceiros Negros, a necessidade do reconhecimento do direito à moradia adequada como direito humano, bem como a importância dos movimentos sociais no exercício da cidadania e na ocupação do espaço público.

O trabalho intitulado “O DIREITO AO LAZER NAS CIDADES: A BIOPOLÍTICA COMO PONTO DE ANÁLISE” de autoria de Filipe Rocha Ricardo e Henrique Mioranza Koppe Pereira analisa o direito ao lazer nas políticas urbanas, reconhecendo a questão da racionalidade neoliberal como barreira; destacando que é necessário a destinação de espaços para que o cidadão urbano desfrute do ócio como um direito e como elemento de ampliação da cidadania.

No trabalho “O DIREITO DE LAJE COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL” os autores Zenildo Bodnar e Andressa de Souza da Silva analisam a conjuntura do direito de laje como ponte norteadora do direito fundamental à cidade sustentável e à moradia digna, de modo a compreender o contexto axiológico do instrumento frente ao processo de desigualdade urbana e social.

Já Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues, na obra intitulada “RESTRICÇÕES URBANÍSTICAS CONVENCIONAIS A PARTIR DE UM ESTUDO DE CASO:

INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE”, enfrenta a questão da legalidade da inclusão de restrições urbanísticas convencionais em loteamentos, bem como a possibilidade de revogação das restrições existentes em face de novo plano diretor e nova legislação urbanística, examinando decisões judiciais do TJMG e do STJ.

Norberto Milton Paiva Knebel e Jorge Alberto de Macedo A Costa Junior, na obra “SMART CITIES NO ATUAL ESTÁGIO DA CIDADE-EMPRESA: PERSPECTIVAS TECNOLÓGICAS PARA O DIREITO À CIDADE” analisa a necessidade de reapropriação dos meios tecnológicos informacionais pelo cidadão, a expropriação da tecnologia do planejamento estratégico para a sociedade, como um direito à cidade.

No trabalho intitulado “TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL (SOCIAL IMPACT BONDS): PROPOSTA PARA A ACELERAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO BRASIL”, os autores Jonathan Barros Vita e Alceu Teixeira Rocha analisam os Títulos de Impacto Social (Social Impact Bonds), e sua morosa utilização, nas contratações governamentais pelo mundo e no Brasil, descrevendo o Social Impact Bond (SIB), e suas relações contratuais entre o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada.

Já Cleilane Silva dos Santos e Luly Rodrigues da Cunha Fischer analisam, na obra “VIOLAÇÕES AO DIREITO À MORADIA EM DECORRÊNCIA DE GRANDES PROJETOS: ESTUDO DE CASO SOBRE BELO MONTE”, as violações ao direito à moradia em decorrência de grandes projetos na Amazônia, discutindo a implementação de Belo Monte, o modo como ocorreu o processo de realocação compulsória na área urbana e rural, bem como as implicações ao direito à moradia dos habitantes que não tiveram que ser realocados de suas casas e a posição do poder público municipal diante das violações efetivadas ao direito à moradia.

Finalizando, as autoras Carla Maria Peixoto Pereira e Luciana Costa da Fonseca, na obra “E QUE É A CIDADE, SE NÃO FOR O POVO ?”: CONTRIBUIÇÕES DO MODELO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE”, analisam como o modelo de democracia participativa pode contribuir para a concretização do Direito à cidade, o qual, segundo Henri Lefebvre e David Harvey, tem como viés principal a questão democrática.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano e a todos os equipamentos a ela inerentes, como

mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. Adir Ubaldo Rech

Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Universidade do Estado do Amazonas

Universidade Federal do Amazonas

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL (SOCIAL IMPACT BONDS): PROPOSTA PARA A ACELERAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO BRASIL

SOCIAL IMPACT BONDS: PROPOSAL FOR THE SOCIOECONOMIC ACCELERATION OF BRAZIL

Jonathan Barros Vita ¹
Alceu Teixeira Rocha ²

Resumo

Este artigo visa analisar os Títulos de Impacto Social (Social Impact Bonds). O tema justifica-se, sendo cada vez mais comum sua utilização, nas contratações governamentais pelo mundo e no Brasil ainda caminha morosamente. O objetivo será a descrição do Social Impact Bond (SIB), e suas relações contratuais entre o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada. Como proposta a adaptação da legislação e modelo SIB para implantação e desenvolvimento no Brasil. Pauta-se este estudo de pesquisa documental e bibliográfica. Como conclusão, a implementação da SIB pode ser uma alternativa de aceleração socioeconômica do Brasil.

Palavras-chave: Títulos de impacto social (tis), Social impact bonds – (sib), Investimento de impacto, Pagamento pelo sucesso, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the Social Impact Bonds. The theme is justified, being more and more common its use, in government contracting by the world and in Brazil still walks longingly. The objective will be the description of the Social Impact Bond (SIB), and its contractual relations between the State, the third sector and the private sector. As proposal the adaptation of the legislation and model SIB for implantation and development in Brazil. This documentary and bibliographical research study is carried out. As a conclusion, the implementation of SIB may be an alternative of socioeconomic acceleration in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social impact securities (tis), Social impact bonds - (sib), Impact investment, Payment for success, Public policies

¹ PROFESSOR-PÓS GRADUAÇÃO-DOCTORADO-UNIMAR

² Doutorando-Doutorado UNIMAR

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem-se por objetivo principal a descrição do instituto jurídico estrangeiro conhecido como Social Impact Bond (SIB) e traduzido em português como Título de Desenvolvimento Social¹ – com sigla (TDS). A operação de SIB se caracteriza por uma relação contratual por meio da qual o Estado, o terceiro setor e a iniciativa privada compartilham, cada qual com suas competências, um complexo conjunto de direitos e obrigações.

A tendência crescente para aferir os resultados no setor público, além de reduzir os orçamentos públicos, tem levado ao aumento da utilização de inovações financeiras para financiar projetos sociais, surgindo portanto os SIBs.

Os títulos de impacto social (SIBs), também chamados de títulos de desenvolvimento social (TDS), são um tipo de acordo PbR (*payment by results*), que redundam em um contrato baseado em resultados, em que os investidores são pagos de acordo com as melhorias mensuráveis alcançadas pelas intervenções sociais que eles mesmos financiam (NICHOLLS; TOMKINSON, 2013).

Esse modelo de financiamento e apoio a programas sociais já está em uso em vários países, proporcionando, assim, por exemplo, a intervenção para minorar a situação das pessoas sem teto, a reabilitação de presos e de usuários de drogas e a prestação de serviços educacionais e de saúde (MDRC, 2013).

Tem-se como proposta, a adaptação da legislação e do modelo de SIB para viabilizar sua implantação e desenvolvimento no Brasil, revelando o modelo jurídico por meio do qual o (social impact guarantee – SIG) tem sido estruturado na esfera internacional mediante a exposição de algumas experiências estrangeiras, em que se apresenta como uma proposta de estruturação jurídica do Título de Impacto Social para implementação no Brasil.

O tema justifica-se pelo uso de estruturas de pagamento por resultados ser cada vez mais comum nas contratações governamentais ao redor do mundo, sendo que a contratação de serviços sociais prestados por organizações não governamentais com base nesse tipo de estrutura passou a ser utilizada a partir de 2010, com a criação da modalidade de títulos de

¹ Neste artigo, houve a preferência em alguns tópicos pelo uso de “*Títulos de Desenvolvimento Social*” e “*Pagamento pelo Sucesso*”, este último quando da alusão aos contratos de Pay for Success. Em suma, foi preferida a utilização desta forma em detrimento da tradução *ipsis litteris* do inglês ao vernáculo, a qual seria “*Títulos de Impacto Social*”, uma vez que, no Brasil, já existem algumas experiências de Fundos de Investimentos em Participações (FIPs) que utilizam tal nomenclatura, mas que não se assemelham à estrutura original dos *Social Impact Bonds*. Ver também ADIB, 2014, p. 12-13.

impacto social (*social impact bonds – SIB*) no Reino Unido. No entanto, esse modelo não tem sido utilizado no Brasil. Esta pesquisa teórica propõe adaptações no modelo de SIB e de garantias de impacto social (*social impact guarantee – SIG*) visando viabilizar sua implantação no Brasil, além de aventar melhorias na legislação e no marco regulatório.

Para a obtenção dos resultados almejados pelo trabalho, utilizamos a pesquisa bibliográfica, abrangendo obras especializadas e experiência internacional sobre SIB e SIG, e a experiência brasileira com parcerias público-privadas e parcerias com entidades do terceiro setor (organizações da sociedade civil, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações sociais). O método de abordagem seguido foi o dialético jurídico, abrangendo o fenômeno, fato concreto e a teoria, de forma simultânea, buscando o resultado com o confronto entre os dois.

A partir da pesquisa realizada, constata-se que a implementação da SIB pode ser uma alternativa de aceleração socioeconômica do Brasil, e que juristas e agentes públicos possam fomentar esta modalidade de investimento de impacto social, sendo um meio, dentre outros, de desenvolvimento sustentável e social do estado brasileiro.

2. CENÁRIO

Em conformidade a estudos efetuados, constata-se que o Estado tem duas maneiras de executar seus serviços: diretamente, com o uso da máquina pública, ou indiretamente, por meio da contratação de um terceiro, sendo esse denominado uma organização não governamental. As principais características desse contrato são: geralmente, por meio de uma contratação escrita cujas condições podem ser impostas por lei; há um instrumento jurídico definindo o preço, o bem ou o serviço, o cronograma e padrões de qualidade na execução; e, para o governo, o contrato é normalmente acordado com uma organização não governamental. Essa opção é frequentemente descrita como *outsourcing* ou “terceirização” e busca a redução de custos, redução do tamanho do Estado, ganhos de eficiência, ampliação e melhoria dos serviços.

Pondera-se que o mencionado tipo de contratação de serviços para a comunidade tem se apresentado em evolução, cujo crescimento pode ser verificado. Ainda, de acordo com EIMICKE (2015), a administração pública enfrenta alguns desafios na contratação, tais como: conflitos de interesses e questões éticas; baixa prioridade dada por alguns empreiteiros à agência governamental em questão; poucos fornecedores disponíveis; dificuldades na

medição e no monitoramento do desempenho; extensos e complicados procedimentos de contratação entre outros aspectos.

Nos últimos trinta anos, o papel exercido pelo governo na administração pública passou por uma série de inovações em todo o mundo, sendo que nos anos 1980, influenciados pela parceria e pela afinidade ideológica entre Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estados Unidos), com a agenda liberal se iniciou uma revisão do papel do governo na sociedade.

Durante os anos 1990, a transformação do setor público continuou, principalmente com o foco voltado para o aumento da eficiência dos serviços públicos. Na primeira década dos anos 2000, o conceito de eficiência – fazer mais com menos – deu origem ao conceito de eficácia – a obtenção dos resultados esperados.

Acresça-se a este raciocínio o fato de que hoje, no Brasil, existe um crescente engajamento social por parte de sociedades empresariais e cidadãos comuns. Um recente relatório produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) corrobora esta afirmação conforme pode ser verificado a partir da seguinte passagem:

“[...] já são milhares as experiências sociais realizadas por empresas no Brasil, as quais são desenvolvidas em todas as regiões utilizando-se das mais diferentes formas de atuação como: as doações isoladas às pessoas físicas ou entidades assistenciais; realização direta de projetos estruturados que integram várias ações; realização de projetos em parceria com ONG’s ou entre as próprias empresas; apoio às ações e programas governamentais; e etc.” (2001, p. 13)

A imagem das empresas que disponibilizam recursos de qualquer espécie para as iniciativas sociais passou a ser valorizada pelo mercado e pelos consumidores, com maior ênfase, a partir do fim da década de 1990.

Se não bastasse, as questões da descentralização e da preferência pela prevenção, em vez da remediação, foram postas na ordem do dia, da mesma forma que se buscou o aperfeiçoamento dos contratos de prestação de serviços terceirizados, com a inclusão de cláusulas de pagamento por resultado (*payment by results* – PbR) (EIMICKE, 2015).

Depreende-se dos estudos que a imagem das empresas que disponibilizam recursos de qualquer espécie para as iniciativas sociais passou a ser valorizada pelo mercado e pelos consumidores, com maior ênfase, a partir do fim da década de 1990. Salienta-se que em estudo realizado pela Universidade de Harvard, “a taxa de crescimento das empresas socialmente responsáveis é quatro vezes maior do que a empresa comum” (OKOMURA, 2001).

Ainda, se observa que uma pesquisa realizada pelo jornal Valor Econômico e pelo Instituto Ethos afirma que “22% dos seus entrevistados prestigiam ou punem empresas pelo seu comportamento social” (VALOR ECONÔMICO e INSTITUTO ETHOS, 2001).

E neste sentido, é possível concluir que as atividades voluntárias e de caráter beneficente são absolutamente compatíveis com a perseguição do lucro na atividade de uma companhia. Trata-se de uma potencial via de mão dupla, que pode trazer benefícios para o indivíduo colaborador e para a sociedade.

Este cenário é igualmente retratado pelo tamanho do setor filantrópico brasileiro, à luz do levantamento efetuado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, em que existiam oficialmente, no país, 556,8 mil entidades sem fins lucrativos. Este número representa significativos 5,2% do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não lucrativas, que compunham o Cadastro Central de Empresas do IBGE (2012, p. 26) à época.

3. TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL

Para a elaboração de uma proposta de uso de SIBs no Brasil, é feita uma revisão da literatura sobre o SIB no mundo, identificando-se os principais riscos associados, e discute-se a experiência brasileira em finanças sociais.

De acordo com MCKINSEY & COMPANY (2012), o SIB é um modelo financeiro em que apenas os investidores privados fornecem capital para organizações sem fins lucrativos implantarem projetos de intervenção social.

O governo só remunerará esse investidor se o programa for bem-sucedido e em condições mensuráveis. Os SIBs operam ligando três setores:

- Dos financiadores interessados na contratação baseada em evidências;
- O governo interessado na contratação com base no desempenho; e
- Dos investidores à procura de oportunidades, resultando em duplo retorno – financeiro e social.

Um dos propósitos dos SIBs é a implementação de intervenções que reduzam as despesas do governo a curto prazo com os serviços para a comunidade (MULGAN *et al.*, 2011). Se for possível produzir evidências quantificáveis do sucesso da intervenção, o governo irá retornar uma porcentagem de sua economia para os investidores, recompensando o risco que eles assumiram. Por outro lado, se a falta de mudança social ou a

falta de evidência mensurável de mudança for constatada, não haverá pagamento para os investidores, e eles, por sua vez, incorrerão em uma perda (DISLEY *et al.*, 2011).

Conforme KEOHANE, MULHEIRN E SHORTHOUSE (2013), os SIBs diferem de outros tipos de PbRs na forma como seu financiamento está estruturado, sendo aspecto relevante considerar os investimentos iniciais que deverão ser realizados exclusivamente por investidores privados ou filantrópicos, e o governo só remunerar os investidores se os resultados acordados forem alcançados. As recompensas financeiras para os SIBs estão relacionadas aos resultados sociais, tais como a melhoria da saúde e do emprego sustentável ou a diminuição de taxas de reincidência criminal, impactos ambientais e de uso de drogas.

Os prestadores de serviços, normalmente com conhecimento do funcionamento dos serviços de utilidade pública, elaboram o programa e o executam a partir do que fora contratado e estabelecido no contrato de Pagamento pelo Sucesso.

A estrutura esquemática da operação pode ser descrita de maneira ilustrativa conforme figura 1 abaixo (ADIB, 2014, p. 21):

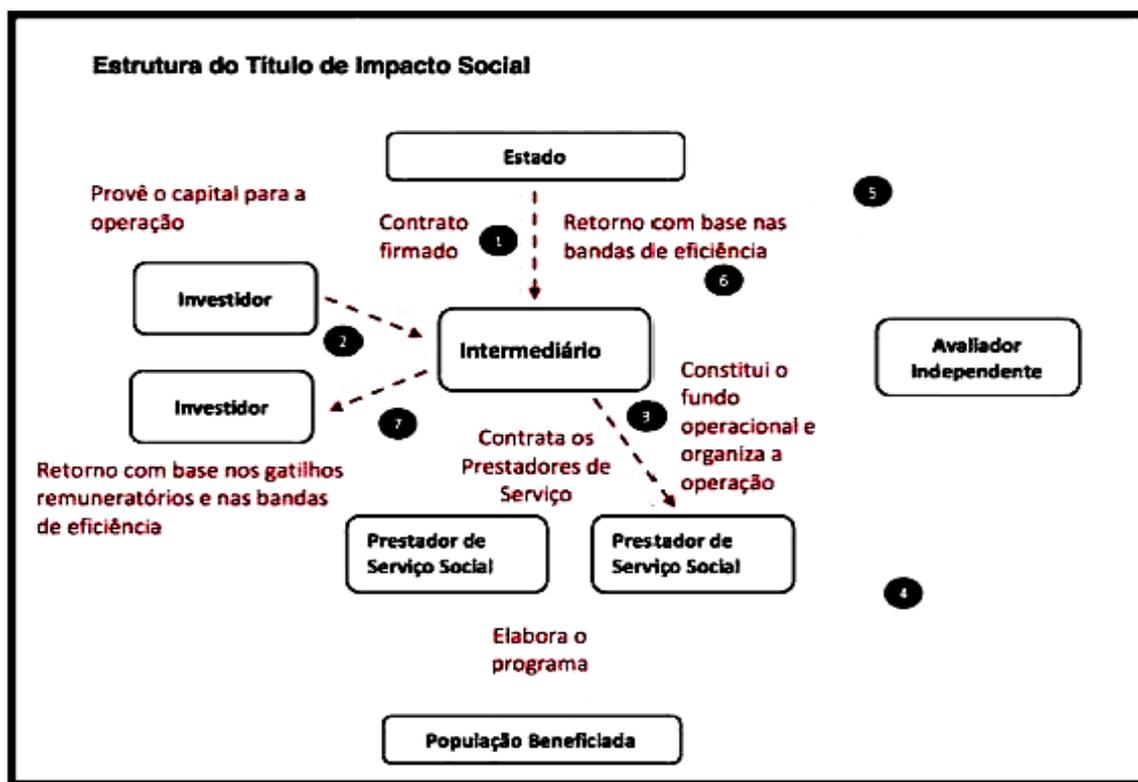


Figura 1: Estrutura do Título de Impacto Social

4. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM SIBS

A primeira experiência reconhecida internacionalmente com o modelo de SIB ocorreu no Reino Unido com os títulos de impacto social para a Her Majesty Prison Peterborough, em março de 2010, em que o mesmo foi lançado em colaboração com o Ministério da Justiça do Reino Unido, e os serviços em questão deveriam ser entregues até 2017. O investimento foi de £ 5 milhões, e o contrato estipulava que o governo britânico iria efetuar os pagamentos aos investidores em caso de redução de reincidência criminal abaixo de um determinado patamar, e a taxa interna de retorno anual, se o projeto atingisse sucesso, seria de 13% para uma intervenção com prazo de sete anos (NICHOLLS; TOMKINSON, 2013).

O contrato, vinculado ao sucesso da intervenção na prisão de Peterborough, condiciona os pagamentos a apenas um único resultado: o número de novas condenações por infrações cometidas nos 12 meses após a libertação dos condenados. Cada usuário do serviço de Peterborough é comparado com até dez criminosos semelhantes. Isso reforça a confiabilidade do sistema de avaliação para detectar um efeito estatisticamente significativo (NICHOLLS; TOMKINSON, 2013).

O projeto está implementado e sua proposta tem sido desempenhada, até o momento, com sucesso e sem nenhum entrave que mereça ser comentado (BALIGA, 2013, p. 448), no que se reforça por dados posteriores que indicam que o projeto tem obtido relativo sucesso (SOCIAL FINANCE, 2011 apud HUMPHRIES, 2013, p. 436).

Por se tratar de uma atividade em que o risco é tomado somente pelos investidores, os títulos não foram estruturados como débito para o governo, e esse desenho societário foi chancelado pelo Tesouro britânico, conforme destacado em artigo da própria Social Finance:

“Os fundos dos investidores ligados à Social Impact Bond Partnership Limited [veículo de investimento] utilizados para financiar as intervenções sociais não são contabilizados como um débito governamental. Os riscos externos e o controle dos fundos estão sob o controle absoluto da Social Impact Bond Partnership Limited [veículo de investimento], e esse tratamento contábil foi aprovado pelo Tesouro Real Britânico. A possibilidade de se fazer outros pagamentos está ligada ao sucesso do programa e ao atingimento (ou não) das bandas de remuneração. Após analisar os resultados das três tranches de remuneração, o Ministério da Justiça saberá como e de que maneira realizar os pagamentos sobre o capital investido e, assim, poderá ajustá-los contabilmente de maneira apropriada”. (Tradução livre) (RAND EUROPE, 2011, p. 39, nota 85)

A operação do Peterborough Prison Project descrita acima pode ser observada a partir da figura 2 a seguir (ADIB, 2014, p. 33):

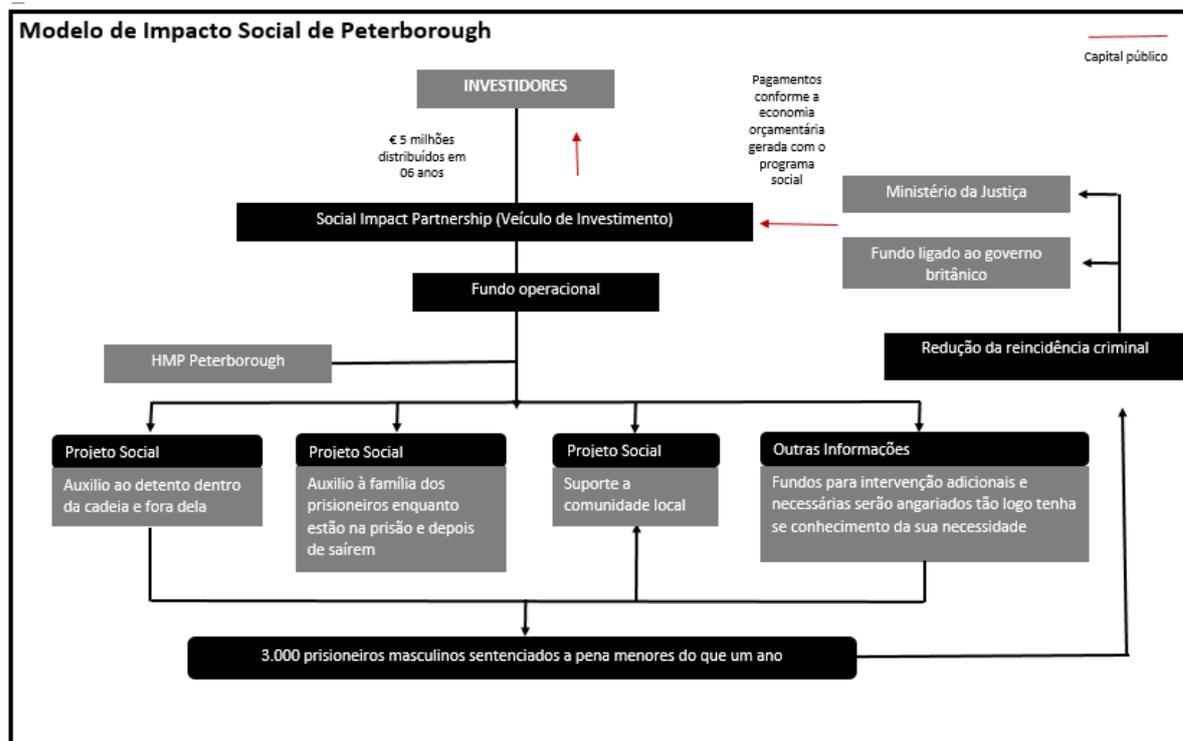


Figura 2: Modelo do Título de Impacto Social de Peterborough, (ADIB, 2014, p. 33).

Pontua-se, ainda, que além das iniciativas acima mencionadas, há um movimento legislativo precursor por parte do governo federal estadunidense na linha de promover e estimular a indústria dos Títulos de Impacto Social. Em provisões destacadas para o ano fiscal de 2015 pela administração do presidente Barack Obama, foi incluído um pacote de estímulo da ordem de US\$ 500 milhões para a indústria do Título de Impacto Social (SOCIAL FINANCE, 2014a). Além disso, o Congresso norte-americano aprovou, no dia 16 de junho de 2014 (SOCIAL FINANCE, 2014a), o Social Impact Bond Act (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2014).

De acordo com esta lei, para que haja o repasse do governo federal aos governos estaduais e municipais, estes precisam identificar problemas sociais e os respectivos projetos que possam atacar tais problemas gerando economia orçamentária para o executivo federal. Os Estados submetem os estudos para o Departamento do Tesouro, que avaliará a viabilidade dos programas apresentados.

A partir do resultado desta avaliação, o Tesouro liberará os fundos para a realização do projeto (FIELD, 2014). Este pode ser um indicativo de modelo a ser seguido e implementado pelo Brasil.

Note-se que a aprovação desta lei foi fruto de uma coalizão partidária entre democratas e republicanos (YOUNG, 2014). O fomento à indústria dos Títulos de Impacto

Social representa, portanto, uma unanimidade rara entre os espectros políticos (FIELD, 2014) cotidianamente divergentes nos Estados Unidos.

5. RISCOS ASSOCIADOS A UM SIB

O modelo de SIB apresenta diversos riscos, alguns inerentes ao próprio modelo, no que BURAND (2013) identifica os riscos associados aos SIBs, a seguir elencados, conforme abaixo se verifica:

- *Risco do modelo de intervenção*
- *Risco de execução*
- *Risco de intermediário*
- *Risco político*
- *Risco financeiro*
- *Risco de reputação*

6. FINANÇAS DE IMPACTO SOCIAL NO BRASIL

Amparando-se neste aspecto não se tem registro de nenhuma implantação do modelo de SIB no Brasil, pelo menos com todas as características descritas na literatura e experiência internacionais, segundo FRAGA (2014), os investimentos relacionados a finanças de impacto social têm crescido no país.

Em 2014, foi criada a Força Tarefa Brasileira de Finanças Sociais – um grupo de trabalho formado por vinte organizações brasileiras que fez um mapeamento preliminar dos entraves e oportunidades para o desenvolvimento das finanças sociais no Brasil. Entre os resultados iniciais dessa força-tarefa, há uma série de publicações (FORÇA TAREFA BRASILEIRA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2016):

- *Carta de princípios para negócios de impacto no Brasil;*
- *Finanças sociais: soluções para desafios sociais e ambientais;*
- *Mapeamento dos recursos financeiros disponíveis no campo social do Brasil com o objetivo de identificar recursos potenciais para finanças sociais;*
- *Inclusão dos negócios de impacto nas compras de grandes empresas e governo;*
- *Pesquisa de intermediários do ecossistema de finanças sociais e negócios de impacto;*

- *Bancos e agências de desenvolvimento: sugestões para potencializar as finanças sociais e os negócios de impacto no Brasil;*
- *Estudo dos formatos legais existentes no Brasil que podem servir aos negócios de impacto no Brasil;*
- *Parecer sobre riscos jurídicos e tributários relacionados aos investimentos de fundações e associações sem fins lucrativos em sociedades empresariais.*

Apesar de o modelo de SIB ter sido uma das formas de captação de recursos identificada, sua adaptação não foi priorizada nesses estudos. No entanto, grande parte da análise pode ser utilizada para a implantação do modelo no Brasil, especialmente os estudos iniciais sobre formatos legais, riscos jurídicos e tributários; o mapeamento de recursos disponíveis e de intermediários; e possíveis soluções de apoio por bancos e agências de desenvolvimento e fundos garantidores.

Em parceria, e com a colaboração da University of St. Gallen, a Aspen Network Development of Entrepreneurs, a LGT Venture Philanthropy e a Quintessa Partners realizaram um mapeamento do setor no Brasil (MAPA, 2014) e identificaram que a maior parte das ações se dá por meio de fundos fechados. As áreas prioritárias incluem os setores de educação, inclusão financeira, saúde, habitação, prevenção de poluição, gestão de resíduos e energia renovável. A pesquisa identificou investimentos de US\$ 177 milhões em um período de dez anos, em que algumas características importantes para a futura estruturação de SIBs foram identificadas:

- 90% dos respondentes relataram usar alguns parâmetros para avaliar o impacto social e/ou ambiental de seus investimentos;
- 100% dos respondentes relataram escolher seus investimentos com base em seu impacto social, seguido pela sustentabilidade administrativa (60%) e financeira (55%);
- o *equity* é o veículo de investimento dominante utilizado por 84% dos investidores, seguido pelas obrigações conversíveis, utilizadas por 47% dos investidores, enquanto os títulos de dívida representam 32% e as doações, 21%².

² Os valores ultrapassam 100% se for considerado o uso de mais de um instrumento pelos investidores.

No Rio de Janeiro, existem estudos para a estruturação futura de parcerias publico-privadas com modelo semelhante ao proposto pelo SIB, com uso de metodologia de avaliação de desempenho e previsão de emissão futura de títulos, conforme LA ROCQUE E SHELTON-ZUMPANO (2015).

Segundo SEGPLAN (2014), existem, desde 2014, estudos para o uso de SIBs pelo estado de Goiás, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com três projetos:

- Mulheres da Paz, que pretende capacitar mulheres para desenvolver projetos educacionais em suas comunidades;
- Espaço Digital em Ambiente de Oportunidades, central de desenvolvimento de projetos de inclusão digital e uso de tecnologias de informação e comunicação;
- Cultura, um centro de suporte técnico para empreendedores criativos.

No estado de São Paulo, por meio de sua Secretaria de Educação, deu o primeiro passo. Em novembro de 2017, foi lançado projeto para aumentar a progressão e reduzir a evasão escolar. Em seu bojo, já em 2018 são imaginadas intervenções em 122 escolas da rede educacional pública, localizadas em regiões vulneráveis da Grande São Paulo. As atividades incluem a promoção do engajamento familiar no desempenho escolar dos alunos e o suporte para motivação educacional (ADIB, SAAD, 2017).

Conforme os autores, essa captação externa poderá inaugurar nova lógica de investimento em projetos públicos. Em vez de grandes fundações e filantropos doarem recursos para iniciativas sociais, poderão investir em valores mobiliários lastreados nos contratos de impacto social, acompanhando seu capital remunerado a partir do sucesso do projeto.

Nota-se que o projeto CIS (Contrato de Investimento Social) foi suspenso, diante de pressão do Sindicato (APEOESP) e de alguns parlamentares, o Governo recua e suspende temporariamente, conforme cita o ESTADÃO - abril de 2018.

Ainda em São Paulo, a primeira debênture (título de vida) de impacto social do país acaba de captar R\$ 5 milhões em uma emissão fechada, voltada para investidores profissionais – aqueles que possuem mais de R\$ 10 milhões aplicados. Essa captação vai permitir que 8 mil famílias de baixa renda de São Paulo, consigam reformar suas casas. O negócio social escolhido para receber os recursos da debênture foi o Vivenda, que oferece reformas de baixo custo em periferias e concede créditos as famílias de baixa renda possam realizar as obras em suas casas de forma parcelada (FOLHA, 2018).

7. A FUNÇÃO DOS DIFERENTES ATORES JUNTO AO SIB

Primeiramente, cumpre ressaltar que a estrutura analisada nas seções anteriores se refere à modalidade de investimento observada no estrangeiro. A adoção do modelo no Brasil, portanto, depende de adequação às particularidades regulatórias e normativas nacionais, sendo certo que alguns instrumentos jurídicos utilizados no âmbito internacional podem não funcionar no Brasil (MCKINSEY & COMPANY, 2012, p. 14).

Muito embora existam apenas três partes essenciais no SIB (Estado, intermediário e investidor), a operação em si pode envolver outros agentes, podendo chegar a sete, conforme destaca-se:

“Estão envolvidas sete partes na consecução do Título de Desenvolvimento Social: a população diretamente atingida pelo projeto social em tela, o governo, as organizações sem fins lucrativos e prestadoras do serviço social, os investidores, os intermediários (responsáveis de maneira geral pela gestão do Título de Desenvolvimento Social), os avaliadores independentes (que ajudam a monitorar e refinar o programa) e os assessores independentes (que determinam se o Título de Desenvolvimento Social atingiu as metas previamente estipuladas).” (Tradução livre) (HUMPHRIES, 2013, p. 434)

Em primeiro lugar, destaque-se a figura do intermediário, que pode ser uma entidade sem fins lucrativos, com capacidade operacional para a gestão dos ativos, tais como fundações e associações.

Considerando-se que o intermediário ficará responsável por todo o ciclo da operação, ou seja, desde a contratação com o ente estatal, a emissão do título ou celebração de contratos de investimento coletivo, a contratação do projeto social, até a efetiva remuneração dos investidores, esta entidade precisará deter amplo conhecimento e capacidade gerencial.

A título de exemplo, com base na experiência estrangeira, aventa-se a possibilidade de que esses intermediários sejam fundos especializados em projetos de impacto social, fundações e/ou fundos de venture capital (MCKINSEY & COMPANY, 2012, p. 10).

Assim, caso haja a implementação do modelo no Brasil, recomenda-se que haja, no polo emissor/intermediário, uma ou mais companhias ou entidades que consigam suprir as áreas de entendimento aqui comentadas.

Menciona-se também, a figura da entidade ou das entidades que serão responsáveis pela prestação dos serviços de caráter social – afinal, o objeto de toda a operação. O SIB auxilia aqueles que pretendem implantar medidas inovadoras com o objetivo de gerar um impacto positivo na vida de um determinado grupo de pessoas. Para que o projeto gere os resultados almejados, é fundamental a presença de um prestador de serviço capacitado, que

tenha profunda compreensão do modelo operacional do projeto e da metodologia avaliativa de seu serviço. O foco de atuação deste prestador será delimitado pelo atingimento das metas conforme os parâmetros previamente estabelecidos pelas partes. O conhecimento da comunidade local, do grupo atendido e o bom relacionamento com o ambiente em que o serviço ou a intervenção será realizado são, da mesma forma, essenciais (MCKINSEY & COMPANY, 2012, p. 9).

Os investidores podem ser quaisquer interessados. No entanto, verifica-se, a partir da análise dos Títulos de Desenvolvimento Social de primeira geração, ou seja, os primeiros que foram estruturados, que, em virtude da falta de compreensão do instrumento e das poucas experiências no âmbito global, predominam entre os investidores os filantropos (pessoas físicas), as grandes fundações filantrópicas e os fundos de filantropia.

Além disso, é comum a participação de sólidas instituições financeiras, que possuem capacidade econômico-financeira suficiente para a sujeição aos riscos da operação, bem como pessoal capacitado para efetuar as análises necessárias sob o ponto de vista financeiro e operacional sobre a viabilidade dos projetos.

Acredita-se, conforme haja um maior conhecimento a respeito do instrumento, que outros investidores terão interesse no modelo, notadamente os que estão mais acostumados com o risco, tais como os fundos de investimento em PE/VC já comentados (MCKINSEY & COMPANY, 2012, p. 9).

Sob a perspectiva da Administração Pública, tendo em vista que o impacto social decorre de intervenções pontuais em determinadas localidades e em grupos específicos, o que se vê é o predomínio de governos municipais e estaduais na busca pela estruturação dos TDS (MCKINSEY & COMPANY, 2012, p. 9). Isso, no entanto, não retira as possibilidades de se estruturar uma operação em escala nacional, elaborada pelo governo federal, como tem ocorrido nos Estados Unidos da América (OFFICE OF MGMT. & BUDGET, 2012, p. 45 apud HUMPHRIES, 2013, p. 436).

8. GARANTIA DE IMPACTO SOCIAL

Conforme OVERHOLSER (2016), o conceito de *pay for success* pode ser visto alternativamente como um novo tipo de garantia de obter o dinheiro de volta. O governo pagaria por um serviço social, o impacto seria rigorosamente medido, mas, se esse impacto ficasse aquém, o governo iria receber seu dinheiro de volta, cujo modelo pode ser visto como um seguro de impacto ou uma garantia de impacto social (SIG).

O modelo de SIB surgiu de forma diferente, com base na experiência no Reino Unido, e em vez de oferecer uma garantia de devolução dos recursos, o governo pagaria por serviços sociais em uma base atrasada, apenas após o impacto ser alcançado.

Para cobrir essa lacuna de tempo, financiadores privados (não governamentais) ofereceriam empréstimos iniciais para quitar os serviços, no que então, uma vez que o governo pagasse, os financiadores privados poderiam obter seus empréstimos de volta, acrescidos de juros. Ambas as abordagens – a garantia de impacto social e o título de impacto social – chegam a um resultado semelhante: **o governo paga apenas se o impacto social é alcançado, ou seja, em outras palavras, ambas permitem remunerar pelo sucesso da contratação, no que em ambas utilizam o financiamento privado para transferir o risco de desempenho dos prestadores de serviços.** Mas, em muitos aspectos, a abordagem SIG pode ser mais simples e mais intuitiva do que a abordagem SIB.

Com a SIG, os governos embolsam o prestador de serviços de forma tradicional, em vez de um intermediário (ou investidor privado), e serão ressarcidos se o projeto não cumprir com suas metas.

O principal objetivo desse modelo é dar-se aos governos uma alternativa mais simples à estrutura existente do SIB. Por um lado, os investidores privados ficam receosos de que o financiamento dos projetos de SIB de longo prazo não tenha uma garantia de que o governo irá pagá-los, mesmo que o projeto atinja seus resultados. Os governos têm sido obrigados a criar fundos ou depósitos judiciais para assegurar o pagamento aos investidores.

Outra complicação é que os governos têm de aprovar novas leis ou normas que podem levar vários anos para, talvez, começar a desenvolver um programa de obrigações baseado no modelo de título de impacto social.

As SIGs podem evitar essas complicações porque os governos simplesmente continuam a contratar prestadores de serviços sociais, tal como eles já fazem. A diferença é que o acordo teria de incluir disposições de recuperação de recursos para os governos caso as metas do programa não sejam cumpridas.

Embora seu objetivo seja mais simples, as SIGs também têm complicadores. Parte do que motiva os financiadores a fazerem um pagamento para o sucesso do projeto agora é que, se o programa exceder seus objetivos, os financiadores não só obterão de volta seu investimento inicial, mas também receberão uma remuneração superior. Para manter esse atrativo financeiro, a SIG pode ser estruturada para que o financiador privado seja substituído por uma seguradora ou um fundo garantidor.

Nesse cenário, o prestador de serviços paga o prêmio ou encargo por concessão de garantia, da mesma forma que se paga um seguro de automóvel. Se o projeto falhar, a seguradora (ou o fundo) paga as restituições ao governo, mas o resultado mais provável é a seguradora (ou o fundo garantidor) simplesmente embolsar os prêmios ou encargos.

Tradicionalmente, os investimentos incluem a componente do risco e a componente do retorno. Estes dois componentes são proporcionais pois quando o risco aumenta o retorno financeiro exigido pelos investidores desloca-se na mesma direção (Martin, 2013).

Ao introduzirmos o critério impacto na equação, conforme demonstra a Figura 3, surge um novo conceito de investimento que se diferencia, por um lado dos tradicionais investimentos comerciais que procuram apenas retorno financeiro, e por outro lado, da filantropia pura que pretende apenas fazer donativos sem se preocupar com o retorno do capital investido (Miguel et al., 2016).

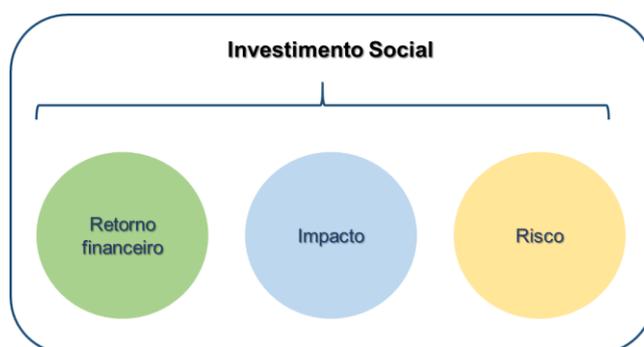


Figura 3 - Componentes do investimento de impacto.

9. MODELOS JURÍDICOS BRASILEIROS DE CONTRATAÇÃO E PARCERIA ENTRE SETOR PÚBLICO E PRIVADO

Conforme a legislação nacional, existem vários modelos de contratação e parceria entre o setor público e privado no ordenamento jurídico brasileiro. A seguir, são apresentados os principais modelos e procura-se relacionar suas características com o modelo de SIB, considerando-se um cenário em que o agente intermediário se qualifica como uma entidade sem fins lucrativos e outro em que esse agente se apresenta como uma sociedade empresarial.

As parcerias voluntárias entre as organizações da sociedade civil (denominação legal para as entidades do terceiro setor) e a administração pública são regulamentadas pela Lei Federal 13.019, de 31 de julho de 2014, que disciplina as normas gerais aplicáveis a essas relações público-privadas de mútua cooperação. Outro aspecto que reforça a conformidade do

SIB com o regime das parcerias voluntárias é o fato de que a Lei 13.019/2014 estipulou a priorização do controle de resultados como uma diretriz fundamental do regime jurídico das parcerias voluntárias.

Os referidos autores também consideram possível a estruturação dessa relação público-privada por meio de outras parcerias análogas entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, como os contratos de gestão (Lei 9.637, de 15 de maio de 1998) com organizações sociais e os termos de parceria (Lei 9.790, de 23 de março de 1999) com organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).

Os contratos de remuneração variável e os contratos de eficiência encontram-se disciplinados, respectivamente, nos artigos 10 e 23 da Lei 12.462/2011 (RDC). No contrato de eficiência, o contratado é remunerado com base em percentual da economia financeira gerada à administração pública, enquanto, por outro lado, no contrato de remuneração variável, é possível determinar outras metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade e prazos de entrega. Ambas as modalidades contratuais são compatíveis com a operação de SIB.

Ressalta-se que relações jurídico-administrativas se sujeitam às normas gerais de licitação pública e contrato administrativo, positivadas pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações), sem prejuízo de que, a depender das circunstâncias, as normas jurídicas aplicáveis provêm do Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei Federal nº 12.462 de 04 de agosto de 2011) ou do regime das concessões públicas (Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e Lei Federal nº 11.019, de 21 de dezembro de 2004).

Nestas concessões comuns, existem as denominadas parcerias público-privadas (PPP), e segundo PASIN (2012), o objeto das PPPs é a prestação total ou parcial de serviço público ou de atividade de competência da administração pública por um parceiro privado em regime próprio de concessão. A PPP foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei da PPP) que instituiu normas gerais para a licitação e contratação de PPPs no âmbito da administração pública.

10. ASPECTOS GERAIS DO MODELO PROPOSTO

A seguir na figura 4, observa-se esquematicamente o diagrama ideal de um arranjo proposto para implementação no Brasil (ADIB, 2014, p. 85):

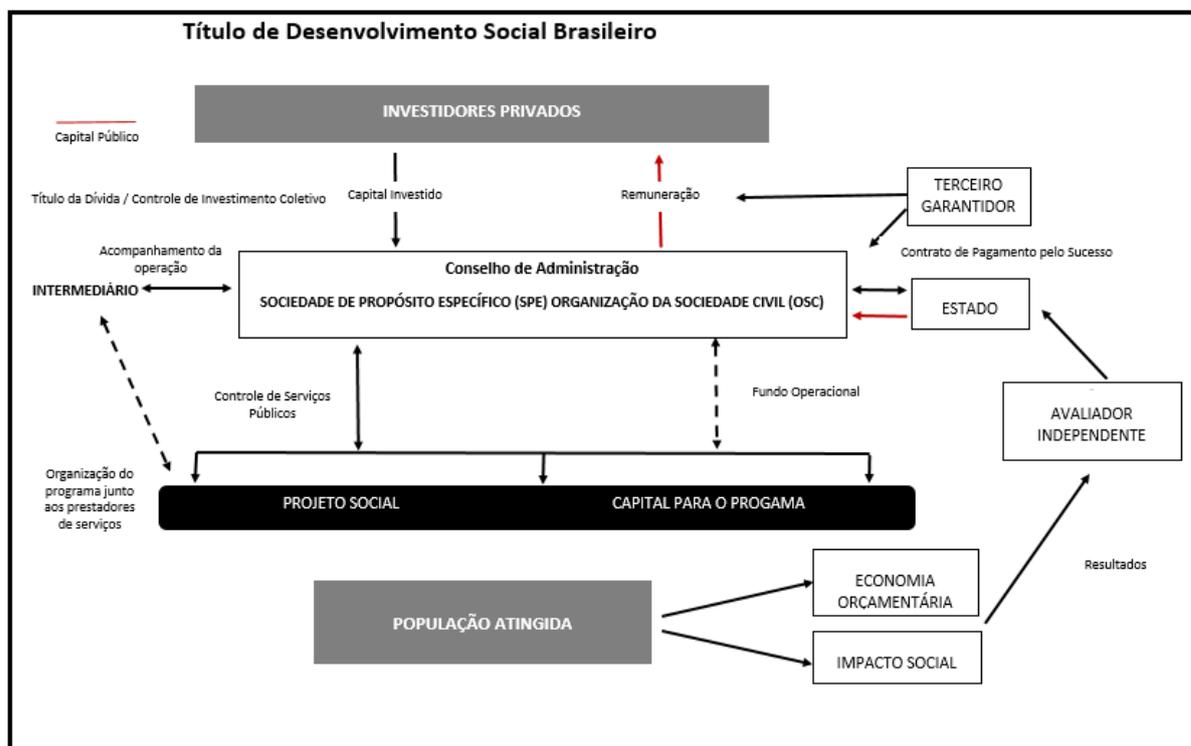


Figura 4: Título de Desenvolvimento Social Brasileiro, (ADIB, 2014, p. 33).

Em primeiro lugar, entende-se que a presença de um terceiro garantidor da operação seria importante para uma primeira experiência brasileira, pois facilitaria o necessário rompimento da inércia sobre o instituto, além de robustecer de credibilidade do TDS.

A figura desse fomentador seria essencial para reunir, neste momento preliminar, investidores de diferentes ramos de atuação, sejam eles investidores filantrópicos ou grandes investidores do mercado de capitais, tais como gestores, fundos e bancos. Dessa sorte, esta primeira operação cumpriria uma importante função de disseminação e publicidade do TDS no mercado, trazendo maior conhecimento, estabilidade e segurança à operação.

Diante dessa, a emissão do Título de Desenvolvimento Social (ou a celebração de um contrato de financiamento e/ou contrato de investimento coletivo) seria feita por uma sociedade de propósito específico (SPE), criada única e exclusivamente para emitir os títulos de dívida (uma debênture, por exemplo) e distribuí-los aos investidores no âmbito do mercado de capitais brasileiro. Caberia à SPE, inclusive, firmar os contratos de Pagamento pelo Sucesso, os quais lastreariam os recebíveis que garantiriam a operação de dívida contemplada. Assim, o risco da empreitada recairia, em um primeiro momento, sobre os investidores.

A administração da SPE ficaria a cargo de um conselho de administração, responsável por direcionar e avaliar a eficácia do programa no médio-longo prazo, fornecendo informações a todos os envolvidos na operação da maneira mais transparente possível, tendo

como base as melhores práticas de estruturação societária. Tendo em vista que o diagrama é autoexplicativo em relação às partes regulares da operação já citadas neste artigo, tem-se, aqui, a importante figura do terceiro garantidor, que poderia assumir total ou parcialmente o risco da operação. Entre outros, podemos destacar:

- A estruturação jurídica do título de impacto social sob a perspectiva da administração pública brasileira;
- Uma entidade do terceiro setor como o intermediário do título de impacto social
- Uma sociedade empresarial como o intermediário do título de impacto social.

11. CONCLUSÃO

O artigo apresenta uma proposta de adaptação da legislação e do modelo de SIB para viabilizar sua implantação e desenvolvimento no Brasil, e valendo neste diapasão foram apresentados o histórico, o contexto e os detalhes sobre as principais características dos SIBs, uma análise dos riscos e benefícios relacionados a seu uso e oportunidades e alternativas oferecidas pelo modelo para lidar com a situação brasileira, além de uma recomendação para que seja implantado no país. As propostas buscam permitir a estruturação de SIBs e SIGs considerando o contexto brasileiro e mostrando a mitigação dos principais riscos identificados na experiência internacional com estruturas de PbR.

Na prática temos muita legislação que rege o contexto, sendo que, sem olvidar de eventuais proposições legislativas que consigam abarcar todos os aspectos do Título de Impacto Social, bem como do contrato de Pagamento pelo Sucesso. Os SIBs não estão isentos de críticas, como, por exemplo, a cautela de alguns com relação ao envolvimento do setor privado em serviços sociais tradicionalmente administrados pelo governo ou organizações sem fins lucrativos. A solução poderia ser estruturar criativamente os SIBs de modo a alinhar os incentivos, ao invés de ignorá-los conjuntamente.

Atualmente no Brasil, algumas Instituições Bancárias, entre elas o BNDES, incentiva com a concessão de crédito mais barato, direcionado a projetos que tragam altas taxas de retorno social, em áreas como educação, saúde, saneamento, inovação, infraestrutura, meio ambiente e em financiamentos a micro, pequenas e médias empresas.

O Brasil possui carências na área social que só tendem a melhorar com o advento de iniciativas como o Título de Impacto Social. A alternativa apresentada pode ser um começo para que juristas e agentes públicos fomentem esta modalidade de investimento de impacto social no país. É mais uma maneira, dentre outras, de se pensar o desenvolvimento sustentável

e social do Brasil, trazendo para a cena da política pública outros atores que não só o Estado e o terceiro setor, conforme mencionado no case de sucesso anteriormente. Nessa linha, buscar-se-ia uma sinergia entre os setores público e privado, com utilização do dinamismo dos mercados, sem perder de vista o interesse público. Com esses estudos e apoiados nesse contexto, surge a temática dos recém-nascidos Títulos de Impacto Social para maior implemento em nosso país.

12. REFERÊNCIAS

ADIB, Luccas Augusto Nogueira. *Títulos de Desenvolvimento Social - Uma abordagem Societária*. Artigo Científico. Faculdade de Direito do Largo São Francisco USP. 2014, p.12-85.

ADIB, Luccas Augusto Nogueira e SAAD, Mário Márcio. *Mercado de capitais como financiador da educação pública paulista*. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mercado-de-capitais-como-financiador-da-educacao-publica-paulista-26122017>. Acesso em 30 de junho de 2018.

BALIGA, Shifali. Shaping the Success of Social Impact Bonds in the United States: Lessons Learned from the Privatization of U.S. Prisons. *Duke Law Journal*, vol. 63, 2013, p. 437-479.

BNDES; *vai direcionar taxa de juros menor a projetos com maior impacto social* Leia mais: <https://oglobo.globo.com/economia/bndes-vai-direcionar-taxa-de-juros-menor-projetos-com-maior-impacto-social-20731464#ixzz5BhyX0i2S> Acesso em: 04 de Abril de 2018.

BURAND, D. *Globalizing social finance: how social impact bonds and social impact performance guarantees can scale development*. NYU Journal Of Law & Business, Nova Iorque, v. 9, n. 2, p. 447-502, 2013.

DISLEY, E. *et al.* Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough. Londres, *Research Series*, v. 5, n. 11, maio 2011.

EIMICKE, W. B. *Effective management in public service*. (Global Executive Master in Public Administration). Presentation. Nova Iorque, Columbia University, 2015.

ESTADÃO, Jornal. *Governo recua e suspende projeto com empresas contra evasão escolar em SP*. Disponível em <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,governo-recua-e-suspende-projeto-com-empresas-contras-evasao-escolar-em-sp,70002261570>. Acesso em 30 de junho de 2018.

FERREIRA, J., & Miguel, A. (2016). Aptidão para o investimento social. Retrieved from Laboratório de Investimento Social: <http://investimentosocial.pt/notas-e-publicacoes/nota-de-investigacao-4-aptidao-para-o-investimento-social/>.

FIELD, Anne. A New Way to Finance Aid to Developing Countries. *Forbes Magazine*, 12 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.forbes.com/sites/annefield/2014/07/1>

2/a-new-way-to-finance-aid-to-developing-countries/>. Acesso em: 15 de março de 2018.

FOLHA, de São Paulo Jornal. *Título financeiro capta R\$ 5 milhões para bancar reformas em periferias*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2018/03/1962211-titulo-financeiro-banca-reforma-em-favela.shtml>. Acesso em 30 de junho de 2018.

FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS. *Publicações*. 2016. Disponível em: <<http://forcatarefafinancassociais.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

FRAGA, E. Cresce investimento de impacto no Brasil. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 de agosto de 2014.

HOUSE OF REPRESENTATIVES, Social Impact Bond Act. Disponível em: <<http://toddyoung.house.gov/uploads/Social%20Impact%20Bond%20Act.pdf>>. Acesso em: 15 de abril de 2018.

HUMPHRIES, Kevin W.. Not Your Older Brother's Bonds: The Use and Regulation of Social Impact Bonds in the United States. *Duke University: Law and Contemporary Problems*, vol. 76. 2013, p. 434-452.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/25/FASFIL%202010.pdf>. Acesso em: 12 de Abril de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Bondade ou Interesse? Como e Porque as Empresas Atuam no Social*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acaosocial/IMG/pdf/doc-20.pdf>>. Acesso em 12 de abril de 2018.

KEOHANE, N.; MULHEIRN, I.; SHORTHOUSE, R. *Risky business – Social impact bonds and public services*. Londres: The Social Market Foundation (SMF), jul. 2013. Disponível em: <<http://www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2013/07/Publication-Risky-Business-Social-Impact-Bonds-and-public-services.pdf>>. Acesso em: 10 abril de 2018.

LA ROCQUE, E.; SHELTON-ZUMPARO, P. *Novas formas de combater a desigualdade de oportunidades*. Rio de Janeiro: Pacto do Rio, 2015. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/0b999726-1750-4a29-84d8-793b9d076e38>>. Acesso em: 24 de março de 2018.

MAPA do setor de investimento de impacto no Brasil – *resumo das conclusões*. Maio 2014. Disponível em: <http://ice.org.br/wp-content/uploads/pdfs/Mapa_do_setor_de_impacto_no_brasil_Ande.pdf>. Acesso em: 17 de abril de 2018.

MARTIN, M. (2013). *Status of the Social Impact Investing Market: A Primer. Impact Economy*.

MCKINSEY & COMPANY. *From potential to action: bringing social impact bonds to the US*. Nova Iorque, 2012. Disponível em: <<http://mckinseysociety.com/social-impact-bonds/>>. Acesso em: 15 março de 2018.

MDRC – MANPOWER DEMONSTRATION RESEARCH CORPORATION. *Key partners in NYC's social impact bond*. Nova Iorque, 2013. Disponível em: <<http://www.mdrc.org/key-partners-nycs-social-impact-bond>>

MULGAN, G. *et al. Social impact investment: the challenge and opportunity of social impact bonds*. Londres: Young Foundation, 2011. Disponível em: <[http://www.youngfoundation.org/files/images/11-04-11\Social\Impact\Investment\ Paper\ 2.pdf](http://www.youngfoundation.org/files/images/11-04-11/Social\Impact\Investment\ Paper\ 2.pdf)>. Acesso em: 15 abril de 2018.

NICHOLLS, A.; TOMKINSON, E. *The Peterborough pilot social impact bond*. Oxford: Saïd Business School, University of Oxford, out. 2013. Acesso em: 1^o abril de 2018.

OVERHOLSER, G. *An alternative to the social impact bond?* Third Sector Capital Partners. Boston, 2016. Disponível em: <<http://www.thirdsectorcap.org/blog/socialimpactguarantee/>>. Acesso em: 14 de abril de 2018.

OKUMURA, Leila. *As Perspectivas e Oportunidades nas Organizações do Terceiro Setor no Brasil*. Publicações Controversa / 3^o Setor. São Paulo: FEA/USP; 2001.

PASIN, J. A. B. *Caminhos e desafios das PPPs patrocinadas no Brasil*. Revista do BNDES, n. 38, dez. 2012.

SEGPLAN – SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO. *Técnicos do BID apresentam projeto de Títulos de Impacto Social (TIS)*. Goiânia, 4 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/172276/tecnicos-do-bid-apresentam-projeto-de-titulos-de-impacto-social-tis>>. Acesso em: 31 março de 2018.

SOCIAL FINANCE. *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*, 2013. *First of Its Kind: Federal SIB Legislation Introduced*. 19 de junho de 2014a. Disponível em: <<http://socialfinanceusblog.wordpress.com/2014/06/19/first-of-its-kind-federal-sib-legislation-introduced/>>. Acesso em: 15 de março de 2018.

USP, Revista: “Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo”. Artigo científico, “*Títulos de Desenvolvimento Social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil*”. Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda. Acesso em: 02 de Abril de 2018.

VALOR ECONÔMICO e INSTITUTO ETHOS. *Responsabilidade Social das Empresas - Percepção do Consumidor*. São Paulo: Ethos / Valor; Março de 2001.

YOUNG, Todd. *Reps. Young and Delaney Introduce Social Impact Bond Act*. Congressman Representing the 9th District of Indiana. Disponível em: <<http://toddyoung.house.gov/press-releases/reps-young-and-delaney-introduce-social-impact-bond-act/>>. Acesso em: 15 de março de 2018.