

## **Mariano Miranda**

Advogado especialista em Direito Público, líder MLG pelo Master em Liderança e Gestão Pública pelo Centro de Liderança Pública de São Paulo e módulo internacional na *Oxford University*. Foi Subsecretário de Gestão da Secretaria de Saúde de Juiz de Fora de 2013 a 2019. Atualmente é palestrante, professor e consultor de empresas e órgãos públicos, nas áreas de direito e gestão pública, gestão hospitalar e de licitações, contratos e convênios.

### **A implementação de Contratos de Impacto Social (*Social Impact Bonds*) como inovação para melhoria nos resultados do Sistema Único de Saúde.**

São muitos os desafios da gestão da saúde pública no Brasil. As necessidades estão em todas as áreas, sejam elas finalísticas ou administrativas das instituições e órgãos governamentais.

Tais desafios exigem cada vez mais do gestor de saúde, que, além do conhecimento técnico de sua área, deverá ter o domínio sobre a literatura de direito e gestão administrativa brasileira, que importa na ciência de todos os entraves e amarras existentes na legislação e no sistema burocrático pátrio.

Nessa cadência, há muito já percebemos a ineficácia dos modelos de contratação pública, principalmente em decorrência da normatização ultrapassada que regulamenta as licitações e contratos administrativos, balizada no marco regulatório de 1993. Destarte, em um mundo onde experimentamos a [4ª Revolução Industrial](#), é certo que esse modelo seja obsoleto e não atenda às necessidades atuais da governança pública.

Na gestão da saúde pública esse descompasso se mostra ainda mais grave, pois além da morosidade, excesso de burocracia e ineficiência decorrentes dos modelos de contratação atuais, ainda há a ausência das inúmeras variáveis existentes para se alcançar a resolutividade necessária ao atendimento de saúde de qualidade.

Com o intuito de combater essa ineficácia os modelos de parcerias público privadas surgiram como importante instrumento, pois possibilitaram à Administração Pública a contratação de serviços completos e com finalidade na solução global de problemas existentes, sendo esta uma alternativa que traduziu em avanço significativo nos serviços públicos.

Entretanto, ainda podemos avançar mais! Avançar para um modelo em que a administração contrate e efetivamente pague por resultados reais e não, tão somente, por serviços prestados.

Tal modelagem contratual, apesar de comum na iniciativa privada como por exemplo nos tradicionais [contratos de risk sharing](#), ainda é muito pouco utilizada no mundo dos negócios públicos, seja pelo não conhecimento dos gestores governamentais dessa modalidade, seja pela falta de instrução de potenciais investidores nessa área de contrato.

O modelo precursor desse tipo de contrato nasceu na Inglaterra com o nome de *Social Impact Bonds – SIB*, onde, inclusive, tive meu primeiro contato com ele durante as aulas na [Blavatnik School of Government](#) da Universidade de [Oxford](#).

No Brasil esse modelo recebeu o nome de Contrato de Impacto Social – CIS e sua importância se traduz em uma salutar opção para os atuais dias de crise fiscal do Estado e para a crescente demanda por soluções de que atendam às necessidades da população.

A definição desse modelo contratual está no vínculo jurídico por meio do qual o Estado, o [terceiro setor](#) (de presença opcional) e a iniciativa privada dividem, cada qual em suas esferas, um conjunto de direitos e obrigações e tem por finalidade principal a consecução de uma política pública determinada com o intuito de gerar ganhos sociais mensuráveis. Uma vez atingidas metas preestabelecidas, possibilita-se, via Estado ou terceiros, retorno financeiro aos investidores privados. Percebe-se, assim, que, diferentemente dos modelos tradicionais de execução de políticas públicas, o risco de insucesso da intervenção social é transferido do Estado para o agente privado que, uma vez não alcançado o alvo, perderá (em favor da sociedade), a inversão inicialmente realizada<sup>1</sup>.

Além da transferência do risco do insucesso da intervenção social, outro importante aspecto do CIS é a utilização de métricas objetivas e consistentes com o propósito de mensurar o ganho social efetivamente experimentado e quantificar a economia aproveitada com a intervenção implementada.

Enquanto o modelo tradicional se contenta com a comprovação de que os valores aportados foram aplicados nos serviços contratados, no CIS há a necessidade adicional de verificação do real ganho social que tal investimento gerou, mudando o foco do negócio para os efetivos ganhos sociais auferidos com a intervenção.

Com isso, gera-se um grande potencial de trazer novos atores para o campo de financiamento de políticas públicas, já que exige que os investimentos sociais sejam geridos por estruturas capazes de comprovar que os valores dispendidos geraram um retorno social, contribuindo para a disseminação de uma cultura de avaliação e monitoramento de intervenções sociais.

---

<sup>1</sup> ABID, Luccas Augusto Nogueira; SCHIEFLER Gustavo Henrique Carvalho. Títulos de desenvolvimento social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil. Revista digital de direito administrativo Faculdade de Direito de Ribeirão Preto Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 69-103, 2016.

Ademais, o CIS poder seu um meio propício para a propagação de soluções inovadoras e eficientes para a resolução de problemas sociais, uma vez que novos arranjos poderão ser replicados. O potencial disruptivo desse modelo está na nova forma de entregar serviços sociais, quanto no oferecimento destes serviços para um novo segmento da população ou em uma região geográfica não atingida ou pela combinação de todos esses fatores<sup>2</sup>.

Outrossim, o CIS pode ampliar as possibilidades de engajamento da iniciativa privada em projetos sociais para além dos limites da benemerência e atrair para projetos sociais de interesse público atores privados que não têm interesse em fazer filantropia. A ideia é que esses sujeitos (que visam primordialmente ao lucro) passem a enxergar em projetos sociais verdadeiras oportunidades de negócio, incorporando-os a seus portfólios. O objetivo do CIS é viabilizar, no Brasil, investimentos de impacto social. É atrair capital privado que busca retorno financeiro via projeto público com potencial para gerar impacto social efetivo<sup>3</sup>.

O primeiro exemplo brasileiro ocorreu com a iniciativa do Governo do Estado de São Paulo, por meio de sua Secretaria de Estado da Educação, que lançou edital de 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. O objeto da licitação seria executado e concluído em 54 (cinquenta e quatro meses), abrangendo 61 (sessenta e uma) unidades escolares. As medições de serviços prestados pelo parceiro privado, para respectivo pagamento, seriam realizadas por avaliador independente e os impactos sociais deveriam apontar o número de alunos aprovados de uma série para a seguinte e a meta atingida como resultado da atuação do parceiro contratado<sup>4</sup>.

Na área da saúde, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo do Estado do Ceará assinaram um contrato no valor de US\$ 123 milhões para financiar a segunda fase do [Programa de Expansão e Melhoria das Assistência Especializada à Saúde no Estado do Ceará](#) – PROEXMAES II. O objetivo do programa é contribuir para a melhoria das condições de saúde da população do Ceará, por meio do incremento do acesso e da qualidade dos serviços e melhoria do desempenho do Sistema Único de Saúde com foco nas Redes de Atenção à Saúde (RAS) do Estado.

Dentre os objetivos desta segunda fase do programa estão o fortalecimento da gestão e melhoria da qualidade dos serviços, a ampliação do acesso aos serviços de média e alta complexidade nas regiões de Fortaleza, Cariri, Sobral e Litoral-Jaguaribe, além do incremento dos processos de gestão, avaliação e auditoria.

---

<sup>2</sup> In ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Understanding Social Impact Bonds, Working Paper*. 2016. OCDE, Paris.

<sup>3</sup> In: WALD, Arnaldo et al (orgs.). *O Direito Administrativo na Atualidade*. São Paulo: Malheiros, 2017, pp. 1173-1174).

<sup>4</sup> In: ARAÚJO Thiago Cardoso, VASCONCELLOS Juliana F. Barbeito de, ARAÚJO Thiago Cardoso Araújo. 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.

Para avaliação dos resultados, serão considerados indicadores de redução da taxa de mortalidade prematura (menores de 60 anos), indicadores de nascidos vivos, no caso da saúde materno-infantil e hospitalizações evitáveis<sup>5</sup>.

Esses dois *cases* demonstram a viabilidade do modelo de contratação do CIS e aponta que este pode ser mais uma importante ferramenta para o gestor público, que busca alternativas viáveis para a solução de problemas sociais e, em especial, de saúde, que requerem intervenções que tragam resultados e impactos reais na vida do cidadão.

Visando consolidar essa alternativa de investimento social, encontra-se em discussão no Congresso Nacional o [PLS n. 338/2018](#), que “*Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social – CIS, que é o acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos.*”, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE)<sup>6</sup>.

Segundo o Projeto o CIS é o acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos.

Acentua, ainda, que o Poder Público deverá selecionar a entidade pública ou privada para desempenhar atividade de qualquer natureza, mediante a contrapartida de melhora de determinado indicador social ou prestação de serviço de relevância pública, por meio das modalidades licitatória de pregão, quando a proposta for selecionada pelo critério do menor preço ou por concorrência, quando a proposta for selecionada pelo critério de técnica e preço.

O projeto, se aprovado, poderá gerar maior segurança jurídica por meio da definição de uma clara matriz de riscos que permita ao investidor maior tranquilidade na adoção das responsabilidades decorrentes do CIS e aos gestores públicos, que terão embasamento jurídico para a execução desse modelo contratual.

Por tudo isso, percebe-se que o CIS poderá ser uma importante inovação no financiamento e na prestação de serviços públicos de saúde. Com impacto profundo nas mais diversas mazelas sociais, por meio de utilização inteligente dos recursos públicos e da interação republicana entre investidores privados e órgãos governamentais.

---

<sup>5</sup>[https://www.iadb.org/pt/news/BID e Governo do Cear%C3%A1 firmam parceria para sa%C3%BAde](https://www.iadb.org/pt/news/BID_e_Governo_do_Cear%C3%A1_firmam_parceria_para_sa%C3%BAde). Acessado em 05 de dezembro de 2019.

<sup>6</sup><https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7756759&ts=1574372494593&disposition=inline>. Acessado em 05 de dezembro de 2019.