

Formação de agenda legislativa para os Contratos de Impacto Social

Análise de um projeto de lei em tramitação

ILANA TROMBKA
JULIANA RODRIGUES

Resumo: Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado nº 338/2018, que dispõe sobre o Contrato de Impacto Social como alternativa para a prestação de serviços públicos por meio de um acordo de vontades no qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social. O presente artigo estuda os aspectos que determinaram o ingresso do tema na pauta pública e estatal. Por ser um processo em andamento a envolver diversos atores internos e externos à estrutura governamental, o caso configura-se como uma rica oportunidade para compreender os aspectos visíveis e ocultos relativos ao projeto de lei, com base na análise da confluência entre os fluxos do problema, da política e da política pública, a fim de contribuir para o conhecimento da formação de agenda no atual contexto brasileiro.

Palavras-chave: Contratos de Impacto Social. Negócios de impacto. *Agenda setting*. Formação de agenda. Políticas públicas.

Setting up a legislative agenda for Social Impact Contracts: analysis of a bill in progress

Abstract: The Senate Bill n. 338/2018, which addresses the Social Impact Contract as an alternative for the provision of public services through a will agreement in which a public or private entity, with or non-profit, is committed to achieving certain goals of social interest. This article studies the aspects that determined the inclusion of the theme in the public and state agenda. As it is an ongoing process involving several actors internal and external to the governmental structure, the case is a rich opportunity to understand the visible and hidden aspects related to the bill, based on the analysis of the confluence between the problem flows, of politics and public policy, to contribute to the knowledge of agenda formation in the current Brazilian context.

Autoras convidadas

Keywords: Social Impact Contracts. Impact business. Agenda setting. Agenda formation. Public policies.

1 Introdução

O presente estudo focaliza o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 338/2018 com o objetivo de examinar o modo como o tema dos chamados *negócios de impacto social* (NIS) ingressou na agenda pública legislativa e o papel dos diferentes atores na formação dessa agenda.

Trata-se de um estudo de caso que busca contribuir para a realização de mais pesquisas relativas à formação de agenda pública no atual contexto histórico (CAPELLA, 2020). Mais especificamente, alinha-se com estudos que tentam unir conceitos teóricos a uma situação empírica a fim de concorrer para o entendimento dos processos pré-decisórios no âmbito do Estado brasileiro (RIBEIRO, 2020). Examinar o processo com base numa proposição de lei oriunda do Senado visa também a aprofundar o entendimento da atuação do Legislativo brasileiro na inserção de assuntos na agenda decisória (ALMEIDA, 2017; VIEIRA; BATISTA, 2018), como contraponto à concentração anterior da formação de agenda pelo Executivo (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Tendo como referência o trabalho de Ribeiro (2020), que também explora a formação de agenda no Brasil com base num estudo de caso descritivo fundado essencialmente em dados secundários, este artigo alicerça-se num estudo de caso único (YIN, 2001), de caráter exploratório-descritivo (SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 1967), elaborado com suporte na análise documental e na observação participante de suas autoras, envolvidas direta e indiretamente nos trabalhos da Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (Enimpecto) e no ecossistema de NIS brasileiros. As principais fontes de informações foram: documentos relacionados ao projeto de lei e sua tramitação, tais como o projeto em si, além de ofícios e pareceres do Senado Federal; o site e relatórios da Enimpecto; notícias e relatórios de organizações do campo de NIS, como o Instituto de Cidadania Empresarial (ICE) e a Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto (Aliança); o site Aupa Jornalismo, de comunicação especializada no segmento de NIS; o estudo de caso da Enimpecto publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); e o mapeamento de mídia sobre o tema.

Fundamentado essencialmente em dados secundários, bem como em entrevistas com o autor da proposição legislativa e com outros partici-

pantes do processo, este estudo está organizado em cinco seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira delas, depois de se examinarem as particularidades dos NIS e dos contratos de impacto social (CIS), traça-se um breve histórico da sua implementação em alguns países. A seção seguinte aborda o contexto nacional relativamente à criação da Enimpecto, seus antecedentes e desdobramentos. A terceira expõe o enquadramento dos NIS no Brasil com o intuito de nele posicionar o advento do PLS nº 338/2018. A quarta seção apresenta o referencial teórico relativo à formação da agenda com base nas contribuições de John W. Kingdon, autor de estudos sobre os múltiplos fluxos, e nas de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, que desenvolveram conceitualmente o modelo do equilíbrio pontuado. Na quinta seção, em cotejo com essa literatura relativa à formação de agenda, analisa-se mais detidamente o processo de ingresso do tema na pauta de debates do Poder Legislativo. Encerram este trabalho algumas considerações que delineiam sugestões de pesquisas futuras.

2 Negócios e Contratos de Impacto Social

Os NIS (também denominados *negócios sociais*) caracterizam-se como propostas de organizações que mesclam diferentes lógicas institucionais e que até há poucos anos eram vistas como dissociadas – a da iniciativa privada (com fins lucrativos) e a do terceiro setor (sem fins lucrativos) (BATTILANA; LEE; WALKER; DORSEY, 2012). Além disso, ao combinarem diferentes identidades e formas organizacionais e ao amalgamarem múltiplas lógicas de níveis sociais, os NIS atuam de modo a complementar políticas públicas, por agregarem “às atividades da iniciativa privada soluções para os proble-

mas sociais e ambientais até então endereçados exclusivamente por iniciativas filantrópicas ou pelos órgãos do governo” (MACIEL, 2020, p. 4). A centralidade da missão social no modelo de negócio frequentemente leva a um perfil de prestação de serviços públicos, tornando comum a contratação ou o financiamento de negócios de impacto por meio de recursos governamentais (ROSOLEN; TISCOSKI; COMINI, 2014).

Desse modo, os NIS implicam o acesso a mecanismos inovadores de financiamento, em paralelo com a prestação de serviços públicos. O financiamento baseado em resultados é definido como qualquer programa em que o contratante estabelece incentivos, financeiros ou não, para que se entreguem produtos ou resultados predefinidos e recompensa seu alcance após a verificação (MUSGROVE, 2011). Sob o ponto de vista da gestão do orçamento pelo Poder Público, tem crescido o interesse na criação de mecanismos que privilegiem os pagamentos por desempenho (QUÉLIN; KIVLENIECE; LAZZARINI, 2017). Essa é a lógica dos CIS (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018), tema que ganhou a atenção do Poder Legislativo, mais especificamente do Senado Federal, onde se originou o projeto de lei objeto deste estudo. Nos CIS, os financiadores de resultados comprometem-se a fazer pagamentos com base na obtenção de resultados predeterminados: assumindo o risco financeiro, os investidores de impacto fornecem financiamento antecipado aos prestadores de serviços, e os pagamentos aos investidores são definidos com base nos resultados alcançados pelos prestadores de serviços.

Por serem modelos novos, os NIS pressupõem a criação de mecanismos, inclusive no âmbito das políticas públicas, que lhes possibilitem o desenvolvimento e a operação, porquanto operam em ambientes legais e de financiamento originalmente estabelecidos para lógicas apartadas – a de mercado e a social (BATTILANA;

LEE; WALKER; DORSEY, 2012). Ademais, o envolvimento de organizações híbridas na esfera pública tem sido considerado importante fonte de inovação para os serviços públicos (VICKERS; LYON; SEPULVEDA; MCMULLIN, 2017), pois a interação criativa de lógicas distintas, ainda que possa criar tensões, também contribui para a construção de formas alternativas que mobilizem recursos para fins sociais.

Define-se um CIS¹ como uma avença com o setor público ou autoridade governamental a fim de alcançar melhores resultados sociais em determinadas áreas e entregar aos respectivos investidores parte das economias obtidas (HARRIS, 2019). Gustafsson-Wright, Gardiner e Putcha (2015) descrevem os CIS como mecanismos que utilizam o capital privado para serviços sociais e incentivam a realização de resultados, tornando o reembolso dependente do sucesso. Os CIS configuram-se, pois, como um mecanismo de financiamento inovador no qual os governos e outras entidades responsáveis acordam com investidores e prestadores de serviços sociais (tais como empresas sociais ou organizações sem fins lucrativos) um pagamento pela entrega de resultados sociais predefinidos.

Para o Estado, esse instrumento tem vantagens específicas tanto por estimular a experimentação de soluções potencialmente mais eficientes na resolução de problemas sociais (ficando para o investidor social o risco dessa experimentação), quanto por promover uma cultura de inovação no âmbito da Administração Pública e ensaiar uma nova lógica de investimento público baseada no pagamento em função de resultados mensuráveis, e não no financiamento da capacidade instalada (HARRIS, 2019). Desse modo, a utilização de um CIS reduz a quantidade de investimento necessá-

rio para o governo implementar políticas públicas e oferecer serviços à comunidade.

O primeiro projeto-piloto, o programa denominado *Peterborough Social Impact Bond*, foi lançado no Reino Unido em 2010 como um empreendimento cooperativo entre o Ministério da Justiça daquele país e uma organização de investimentos de impacto, a Social Finance². Desde o lançamento, tinha o objetivo de, num prazo de 12 meses, reduzir em 7,5% a reincidência criminal de libertos do sistema penitenciário de Peterborough. O programa ajudou-os a encontrar empregos e residências permanentes, além de lhes ter oferecido serviços de apoio familiar, aconselhamento psicológico e terapias de abandono de álcool e outras drogas (principais causas da detenção). As partes acordaram que, se a meta estabelecida fosse atingida, o governo reembolsaria aos investidores o montante do investimento inicial, acrescido de uma percentagem de juros anuais. Os resultados foram positivos: o empreendimento reduziu em 9% a reincidência de infratores com sentença curta, superando a meta de 7,5% estabelecida pelo contrato com o Ministério da Justiça. Como resultado, os investidores receberam em pagamento único o valor do capital acrescido de cerca de 3% ao ano para o período de investimento (HARRIS, 2019).

Na América Latina, também se realizaram experiências com CIS em quatro países: Colômbia, Peru, Chile e Argentina. No Peru, implantou-se o primeiro projeto em janeiro de 2015; com ações voltadas para os indígenas *Asháninka*, seu objetivo era incrementar a qualidade do cultivo do café e do cacau a fim de aumentar a inserção do produto no mercado internacional, promover um aumento de vendas e, consequentemente,

¹ A denominação *Contrato de Impacto Social* (CIS) é oriunda do inglês *Social Impact Bond* (SIB). Outra tradução possível é *Título de Impacto Social*.

² A área de Finanças Sociais do programa arrecadou de 17 investidores cinco milhões de libras esterlinas para financiar um consórcio de várias organizações que durante seis anos trabalharam com três mil libertos da penitenciária de Peterborough, cidade do condado de Cambridgeshire situada a 121 quilômetros ao norte de Londres.

melhorar a qualidade da saúde, da educação e da infraestrutura na localidade onde vivem. No Chile, há uma iniciativa destinada a mulheres de baixa renda, desempregadas e reincidentes em questões de negligência infantil. Por sua vez, em março de 2017 a Colômbia abriu títulos com o objetivo de empregar 514 pessoas pobres e desabrigoadas em Bogotá. E na Argentina foi lançado um projeto em março de 2019, com duração prevista de 24 meses e um duplo objetivo: testar a eficiência do instrumento e, a longo prazo, impulsionar a empregabilidade de desfavorecidos entre 17 e 24 anos em cinco bairros do sul de Buenos Aires (IMPACT..., [2019?])³.

Segundo dados da Sitawi Finanças do Bem⁴ (CERQUEIRA; LETELIER, [202-]), com base nos CIS já foram lançados na América Latina 138 projetos que juntos mobilizaram mais de 441 milhões de dólares e geraram benefícios para um milhão de indivíduos; e outros 69 projetos estão em desenvolvimento, sobretudo nas áreas de trabalho e emprego, habitação, saúde e bem-estar infantil e familiar.

3 Contexto brasileiro: o movimento dos NIS e a Enimpecto

Por meio do Decreto nº 9.244, de 19/12/2017, o Governo Federal criou oficialmente uma es-

³ Segundo recente estudo (AGUSTI STRID; RONICLE, 2021) do Laboratório de Inovação Financeira do Banco Interamericano de Desenvolvimento – o BID Lab –, alguns países como a Colômbia avançaram de forma mais consistente. No entanto, para que o modelo amadureça e se dissemine, é crucial o apoio contínuo à construção de mercado e ao desenvolvimento de capacidades junto a governos e atores interessados. Com base em distintas experiências dos países, a publicação identificou algumas dimensões relevantes que podem contribuir para o êxito da implementação desses mecanismos: a demanda dos governos, o marco regulatório de apoio, o contexto econômico e político favorável, a disponibilidade de dados e a capacidade do mercado.

⁴ O vocábulo *sitawi* significa “desenvolver” e “florescer” em suaíli (ou *swahili*), idioma usado predominantemente na África Oriental.

tratégia nacional para estimular o campo de investimentos e negócios de impacto social – a Enimpecto. Seu advento e sua implementação resultaram da articulação e do envolvimento de diferentes atores do Poder Público, da iniciativa privada e do terceiro setor engajados em movimentos que, no Brasil e no mundo, têm proposto novos modelos de soluções de mercado com o objetivo declarado de resolver problemas sociais ou de ao menos contribuir para sua atenuação (BARKI; RODRIGUES; COMINI, 2020; MCMULLEN, 2018).

Assim, em 2017 o Brasil tornou-se um dos países pioneiros na estratégia de estímulo aos NIS, em cujo escopo se inclui o PLS nº 338/2018. A Enimpecto resultou da articulação da Aliança – à época chamada Força Tarefa de Finanças Sociais (FTFS) –⁵ com o então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)⁶ e um grupo de trabalho com outros atores da gestão pública federal. Por iniciativa do ICE⁷, uma articulação de 20 organizações voltada à mobilização de capital para NIS criou em maio de 2014 a Aliança⁸, com o propósito de construir, fomentar

⁵ As denominações *Força Tarefa de Finanças Sociais* e *Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto* podem ser tomadas como sinônimas.

⁶ O MDIC foi extinto em 1^o/1/2019 e transformado na Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint), subordinada ao Ministério da Economia.

⁷ O ICE é uma organização social sem fins lucrativos criada em 1999 por empresários brasileiros com os objetivos de fortalecer o investimento social corporativo, buscar soluções inovadoras para os problemas sociais do País e promover a articulação entre empresários, governo e sociedade civil (QUEM..., [201-]).

⁸ A Aliança foi oficialmente lançada durante o primeiro Fórum Brasileiro de Finanças Sociais e Negócios de Impacto, evento realizado pelo ICE em parceria com a Vox Capital (investimento de impacto) e a Artemisia (aceleradora de negócios de impacto), que contou com 400 participantes. A Aliança – formada por representantes da oferta e da demanda de capital, facilitadores e governo – foi criada com foco no estudo das Finanças Sociais em nível internacional e na análise e proposição de temas que representem obstáculos ou oportunidades para a evolução do campo no País. A Diretoria Executiva, composta pelo ICE e pela Sitawi Finanças do Bem, tinha a consultoria Deloitte como parceira e o apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas

e monitorar uma visão de futuro e recomendações comuns e de impulsionar esse campo de forma legítima, descentralizada e inovadora. Sua criação foi inspirada em experiências internacionais bem-sucedidas – como aquela do Reino Unido, a qual se tornou uma das principais referências nesse âmbito, com avanços

na criação de regulamentações, novas organizações intermediárias e novos negócios de impacto, no fortalecimento do ecossistema de Investimento de Impacto, e principalmente, na [...] captação de recursos privados para gerar impacto social combinado com retorno financeiro (HISTÓRICO, c2018)⁹.

O ano de 2015 representou um marco no delineamento da agenda de NIS. Nele foram lançados documentos que se tornaram referência: a Carta de Princípios – primeiro esforço de conceituação do que são NIS no Brasil e construída com base no olhar das organizações e profissionais no campo – e as 15 Recomendações para o fortalecimento dessa esfera de negócios no Brasil (FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2015). Notadamente, a Recomendação nº 13 tratava da integração do Governo Federal na agenda de Finanças Sociais¹⁰.

(FGV-SP). Desde o início já incluía o Poder Público, com estudo sobre a atuação de bancos de desenvolvimento em diferentes países; em reunião posterior, passou a contar também com o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

⁹ Países como Canadá, Austrália, Estados Unidos e Índia lançaram iniciativas semelhantes. A cena global ganhou força em 2015 com a constituição do Global Steering Group for Impact Investment (GSG), reunindo representantes de 15 países na época e 33 países em 2021. O ICE representa o Brasil no GSG.

¹⁰ Com base em documento da Força Tarefa de Finanças Sociais (2015, p. 32), pode-se sucintamente afirmar que a FTFS recomenda ao Governo a incorporação do tema *finanças sociais* na condução de políticas públicas, atuando com visão estratégica para impulsionar o campo, por meio da viabilização de mecanismos financeiros de impacto e o fortalecimento de organizações intermediárias. Também sugere que até 2016 o Governo Federal identifique uma secretaria vinculada a um destes ministérios – Fazenda, Planejamento ou Casa Civil – para ser responsável por atuar

Nos anos seguintes, os trabalhos e as articulações continuaram a ampliar a participação e o engajamento de atores nesse campo. Em 2016 a Aliança passou a contar com uma instância deliberativa formada por especialistas na área; e o Grupo de Apoio Contínuo, instância de consulta e decisão sobre os conteúdos produzidos, passou a congrega mais de 80 organizações de diferentes perfis, como academias, aceleradoras, organizações de avaliação, governo e grandes empresas (INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL, 2016). No mesmo ano, em parceria com a Aoka Labs, a Aliança realizou um Laboratório de Inovação reunindo lideranças de organizações de diferentes setores para identificar oportunidades no campo e cocriar protótipos de ação colaborativa para a implementação das Recomendações. Um dos protótipos foi a ampliação do InovAtiva Brasil, programa do MDIC que desde 2013 acelerava negócios inovadores para apoiar também *startups* de NIS¹¹.

Em agosto de 2016, durante o Fórum de Finanças Sociais e Negócios de Impacto (que naquela segunda edição reuniu 700 participantes), por meio do MDIC foi assinado com o Governo Federal o Acordo de Cooperação Técnica com o

como ponto focal no acompanhamento e articulação da agenda de Finanças Sociais, tanto para o contexto nacional quanto para o global.

¹¹ Em texto assinado pelo então representante do MDIC na Aliança, Marcos Vinícius Souza, a argumentação relativa a um dos problemas da integração da agenda de NIS pelo governo concentrava-se nos desafios da imagem e da prestação de serviços públicos, marcados por uma percepção de “burocracia, corrupção, ineficiência no atendimento ao cidadão, além de técnicas ultrapassadas de gestão e prestação de serviços” (FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2016, p. 41). E mais adiante: “Os Negócios de Impacto surgem como uma grande oportunidade para o próprio governo repensar sua atuação, já que abre uma nova possibilidade de contratação e parceria. O grande diferencial desses negócios é que reúnem o melhor das opções existentes hoje na esfera pública: atendem uma demanda social e ambiental típicas de governo, possuem a lógica empresarial sem buscar lucratividade máxima a qualquer custo e, finalmente, teriam a capilaridade de ONGs, mas com capacidade financeira e de gestão para expandir as operações em larga escala” (FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS, 2016, p. 41).

objetivo de pactuar o desenvolvimento conjunto de ações para promover as Finanças Sociais no Brasil, a ampliação dos NIS e o fortalecimento do ecossistema. O acordo representava a formalização de uma interface com o Governo Federal para o avanço no campo dos NIS (INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL, 2016), criando as bases para que ao longo de 2017 o MDIC e a Aliança liderassem um grupo de trabalho interministerial responsável por elaborar as diretrizes que mediante o Decreto nº 9.244/2017 lançariam oficialmente a Enimpecto.

Ao longo de 2018, o Comitê da Enimpecto¹² reuniu-se bimestralmente e estruturou-se em quatro grupos de trabalho que mobilizaram outras 30 organizações para apoiar a implementação de 19 ações prioritárias num universo de 69 ações elaboradas com base na Consulta Pública empreendida em novembro de 2017 (COMITÊ DE INVESTIMENTOS E NEGÓCIOS DE IMPACTO, 2018)¹³. Entre as ações do Comitê está a ativa contribuição para a redação do PLS nº 338/2018¹⁴.

Contudo, embora tenha sido constituído para perdurar até 20/12/2027, o Comitê da Enimpecto foi extinto pelo Ato Normativo nº 9.759/2019 – que ficou conhecido como “revogação” –, expedido pelo presidente Jair Bolsonaro nos primeiros cem dias de seu mandato. O ato extinguiu em 28/6/2019 todos os conselhos e colegiados subordinados à Administração

¹² O Comitê da Enimpecto era composto por 26 instituições públicas e privadas, incluindo sete ministérios, três bancos públicos, outras seis organizações públicas e dez organizações da sociedade civil. Em 2018 seus membros eram: Casa Civil; ministérios do Planejamento, da Fazenda, do Desenvolvimento Social, das Relações Exteriores, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Banco do Brasil; BNDES; Caixa Econômica Federal; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Apex Brasil; Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Associação Brasileira de Private Equity e Venture Capital (ABVCAP); Anjos do Brasil; Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec); Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife); ICE; Pipe Social; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e Sistema B.

¹³ Em 2018 o aumento do interesse pelo tema é evidenciado pelo significativo crescimento do Fórum de Finanças Sociais e Negócios de Impacto, com mais de 1.050 participantes presenciais, além de outros 2.300 que acompanharam on-line as sessões com 170 palestrantes brasileiros e seis internacionais (INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL, 2018). Ao lado do Reino Unido, o Brasil foi escolhido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como modelo para outros países que desejam fomentar o campo de investimentos e negócios de impacto (COMITÊ DE INVESTIMENTOS E NEGÓCIOS DE IMPACTO, 2018). A Enimpecto também recebeu destaque no artigo “Behind the scenes of impact investment policy-making” (“Nos bastidores da política de investimento de impacto”) – documento assinado conjuntamente pelo Fórum Econômico Mundial e pelo governo britânico.

¹⁴ “A atuação do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto gerou maior integração entre as diversas organizações públicas e privadas que dele participam e tem produzido maior complexidade econômica, seja por meio da proposição de normas em articulação com o Legislativo, seja por meio da criação de programas de aceleração de startups de impacto, seja por meio da estruturação de fundo de investimento para negócios de impacto” (MACIEL, 2020, p. 10).

Pública federal direta, autárquica e fundacional e com participação da sociedade civil (MELO, 2019). Com efeito, o Comitê rapidamente protocolou um pedido de avaliação para sua permanência na Secint (ver nota 6), assim como pedidos de outras instâncias. O Decreto nº 9.977, de 19/8/2019 (BRASIL, 2019a), recriou o Comitê da Enimpecto, com a inclusão de dois novos integrantes: a Diretoria-Geral do Senado Federal e a Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados. Para muitos, isso conferia mais estabilidade institucional à Enimpecto, “ao conectá-la diretamente com as instituições formadas pelos representantes do povo e dos estados, ampliando sua capacidade de influência e de interação com importantes iniciativas e projetos no parlamento” (COMITÊ DE INVESTIMENTOS E NEGÓCIOS DE IMPACTO, 2019, p. 7). Após sua reconstituição, o Comitê realizou em 2/10/2019 uma primeira reunião para discutir a continuidade do plano iniciado no ano anterior.

4 O Projeto de Lei de Contratos de Impacto Social

Concebido pelo senador Tasso Jereissati, o PLS nº 338/2018 (BRASIL, 2018b) encontra-se em tramitação no Senado Federal, onde recebeu parecer favorável da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), sob a relatoria da senadora Lúcia Vânia; e em abril de 2021 estava sob análise terminativa da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), tendo como relator o senador Antonio Anastasia, que já tornara disponível seu relatório ao colegiado. Todavia, aprovou-se pedido de audiência pública, de autoria dos senadores Humberto Costa e Rogério Carvalho, o que sobrestou o curso da matéria até que se realize a sessão de discussão requisitada (BRASIL, 2019b). Além disso, em razão da pandemia do novo coronavírus, o Senado Federal entrou em regime especial de deliberação em março de 2020, e seu funcionamento ficou restrito às comissões temáticas¹⁵.

¹⁵ Quanto ao perfil dos parlamentares que desde o início se destacaram na tramitação do PLS nº 338/2018, registre-se que se alinham com a escola liberal do pensamento econômico. O autor do projeto, senador Tasso Jereissati, é membro do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB-CE). Da mesma agremiação fez parte até o início de 2020 o senador Antonio Anastasia, que hoje representa o estado de Minas Gerais pelo Partido Social Democrático (PSD-MG). A ex-senadora Lúcia Vânia também era filiada ao PSDB até fevereiro de 2015; depois de breve passagem pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB-GO) quando da relatoria do projeto na CAE, desde 2019 pertence aos quadros do partido Cidadania (Cidadania-GO). Ambos os senadores que solicitaram audiência pública são filiados ao Partido dos Trabalhadores: Humberto Costa (PT-PE) e Rogério Carvalho (PT-SE). Observe-se que o autor da matéria representa o estado do Ceará, uma das primeiras unidades da Federação a tentar implantar o modelo de CIS; porém, dada a ausência de um marco regulatório específico, o programa não foi exitoso, o que provavelmente contribuiu para o interesse do parlamentar em utilizar suas atribuições constitucionais com o fim de auxiliar na facilitação da utilização do instrumento.

Atinente à área de Direito Administrativo, a matéria foi classificada como complementar aos normativos de licitação e contratos. Nesse sentido, o texto do PLS nº 338/2018 define CIS como um

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 (BRASIL, 2018b, p. 1).

O texto inicial foi apresentado em 11/7/2018, data em que também foi distribuído para a CAE, no âmbito da qual imediatamente se abriu prazo para o recebimento de emendas¹⁶. A justificação do projeto informa que a iniciativa é inspirada nos *Social Impact Bonds*, que permitem o compartilhamento da implementação das políticas públicas por setores diversos da economia, alinhando-se ao conceito de capitalismo social, e sugerem sua utilização especialmente em projetos de gestão educacional. Segundo o autor do projeto, entre os principais impeditivos para o sucesso do mecanismo no Brasil estão,

[e]m primeiro lugar, a falta de um arcabouço legislativo que lhe dê segurança e estabilidade; em segundo plano, a falta de uma clara matriz de riscos inclusive para o investidor, que pode evitar realizar o investimento, quando da captação de recursos pela entidade contratada, por temer ser responsabilizado em esferas trabalhistas e tributárias (BRASIL, 2018b, p. 5).

Esses motivos explicariam o engajamento da iniciativa privada, preferencialmente por meio da filantropia, que, se por um lado não gera retorno financeiro direto nem permite reinvestimento do capital, por outro não cria a responsabilização do doador¹⁷. De acordo com o

¹⁶ Em sua versão original, a proposta compõe-se de quatro capítulos. O Capítulo I trata das disposições gerais e informa sobre o assunto do texto e a definição geral dos CIS. O Capítulo II refere-se à seleção do contratado e informa que a regra geral é a licitação pública nas modalidades pregão ou concorrência para a seleção de entidade pública ou privada; quando o caráter singular do objeto não permite a licitação, é possível efetivar a contratação por meio de edital de chamada pública. O Capítulo III apresenta especificações sobre o contrato e a matriz de riscos e responsabilidades, entre as quais se destacam: a vedação ao demandante de assumir, a qualquer título, obrigação financeira pelos riscos de não atingimento das metas; a duração máxima da ação; a inserção da obrigação financeira nas leis orçamentárias; a descrição do instrumento de formalização dos CIS; a garantia de liberdade de atuação para a entidade contratada, que inclui contratações, subcontratações e recebimento de investimento de parceiros de risco (os quais não poderão ser responsabilizados por obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas, previdenciárias ou tributárias da entidade contratada); e as condições para a contratação de avaliador externo. Por fim, o Capítulo IV elenca as normas que se aplicam subsidiariamente aos CIS (BRASIL, 2018b).

¹⁷ Sobre o tema, Monteiro e Rosillo (2017, p. 1.173-1.174) explicam que “[o] CIS quer ampliar as possibilidades de engajamento da iniciativa privada em projetos sociais para além dos limites da benemerência. É atrair capital privado que busca retorno financeiro via

autor do PLS nº 338/2018, a formalização de um instrumento de NIS que estimule a parceria público-privada pode retirar os entraves que têm não só trazido questionamentos legais como também impedido que o Brasil se insira no rol das nações que já utilizam os CIS, além de permitir a implementação do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2021]). Essa opção de apresentar lei autônoma para sua instituição justificar-se-ia por suas peculiaridades, as quais não permitem que os CIS se amoldem com precisão a nenhuma das formas previstas na atual legislação (BRASIL, 2018b).

Em 11/12/2019, o relatório apresentado pela senadora Lúcia Vânia foi aprovado na CAE, colegiado então presidido pelo autor da iniciativa. Destaque-se que não foram apresentadas emendas ao texto inicial e que o relatório se concentrou nas questões de mérito e impacto financeiro, uma vez que a proposta seria analisada também pela CCJ, à qual cabe verificar aspectos relativos a juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Em seu voto, a relatora destacou o caráter inovador da proposta tanto por inserir uma nova modalidade de licitação no arcabouço legal quanto por não estipular valores mínimo ou máximo para os CIS. Ela considerou meritória a matéria e ressaltou que não há impacto financeiro a ser destacado, pois apenas disciplina uma nova modalidade de contratação¹⁸. Após essas observações iniciais, o relatório apresentou uma emenda substitutiva em consonância com a Enimpendo:

a) Inserção do novo art. 4º, com os elementos que devem integrar o edital de licitação: “descrição da população ou localidade [...] objeto do ajuste; análise das possibilidades de geração de impacto sobre os indicadores sociais ou ambientais”; “previsão dos recursos públicos economizados ou da eficiência gerada”; e “metodologia adotada para a definição do preço de referência da contratação”. Também se destaca

projeto público com potencial para gerar impacto social efetivo. Investimentos dessa natureza não se confundem com filantropia. Não envolvem doação pura e simples, mas a criação de estímulos econômicos para o mercado investir em atividades socialmente relevantes por sua conta e risco (por exemplo, educação e segurança pública). Investimentos de impacto social pressupõem a possibilidade de remuneração de capital privado alocado em projetos sociais, gerando, a um só tempo, valor social (a ser auferido pela coletividade como um todo) e valor pecuniário (a ser auferido pelo investidor privado). A premissa desse tipo de contrato é a de que as intervenções possam simultaneamente gerar: (1) impacto social positivo (isto é, aprimoramento de atividades e serviços sociais já prestados pelo Estado); (2) retorno financeiro ao investidor privado (que auferirá lucro apenas na hipótese de sucesso de intervenções sociais, o que justifica que o contrato autorize o investidor a ter governança sobre o contrato); (3) economia ao Poder Público (que poderá ter custos reduzidos em caso de sucesso de intervenções sociais)”.

¹⁸ Salientou também que o tema é de interesse do Poder Executivo federal, já que os CIS estão previstos no “Eixo I – Ampliação da Oferta de Capital, Macro Objetivo 3 – Estimular a Compra/Contratação de Negócios de Impacto pelo Estado e Ação 4 – Incentivar, Conectar e Apoiar a Estruturação de Contratos de Impacto Social (*Social Impact Bonds* – SIBs)” (BRASIL, 2018a, p. 5-6).

a necessidade de estudo técnico preliminar e simplificação do grau de detalhamento da proposta orçamentária (BRASIL, 2018a, p. 7).

b) Incorporação do novo art. 8º, que discrimina as cláusulas que devem constar dos CIS¹⁹.

c) Ainda no âmbito do art. 8º, autoriza-se “a entidade contratada a se valer do mercado de capitais para obter financiamento por meio da cessão dos eventuais direitos creditórios e recebíveis oriundos da contratação com o Estado por meio dos CIS”. Prevê-se “que a CVM possua competência para regular, infralegalmente, novas disposições atinentes à tipologia desses títulos ou valores, assim como suas formas de incentivo e distribuição” (BRASIL, 2018a, p. 8)²⁰.

d) Inserção do novo art. 9º, o qual estipula que

a parcela equivalente à redução ou baixa do valor do montante dos recursos do CIS em caso de não atingimento das metas não será computada na base de cálculo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e do Programa de Integração Social (PIS) (BRASIL, 2018a, p. 8-9).

e) O novo art. 10 determina

a incidência do imposto de renda à alíquota zero aos rendimentos auferidos pelos investidores por meio dos valores mobiliários relacionados ao CIS. [...] os rendimentos tributados exclusivamente na fonte poderão ser excluídos, quando for o caso, da apuração do lucro real, enquanto eventuais perdas não serão dedutíveis. Por fim, serão igualmente considerados rendimentos quaisquer valores que constituam remuneração do capital aplicado, inclusive ganho de capital auferido na alienação (BRASIL, 2018a, p. 9).

Além das questões de mérito, foram propostos ajustes redacionais²¹. Ajustou-se também a previsão de processo para eventual impugnação,

¹⁹ Também se passou “a reconhecer a possibilidade de o contrato prever a constituição de Sociedade de Propósito Específico (SPE) [...]. Tal dispositivo também permite ao poder público autorizar a substituição da contratada ou a assunção do controle da SPE em favor de seus financiadores. Como consequência, adequou-se o comando [...] que isentava os financiadores de qualquer responsabilidade quanto às obrigações tributárias e trabalhistas, entre outras, apenas para deixar claro que tal isenção se refere ao período anterior à eventual substituição da contratada ou transferência do controle da SPE” (BRASIL, 2018a, p. 7-8).

²⁰ Esse artigo também apresenta inovação ao determinar “(i) que o CIS permita rescisões não apenas na hipótese de ‘falta contratual’, como o não atingimento de metas parciais, ainda que a contratada se mostre diligente, e (ii) que o CIS possa prever sanções que não importem rescisão, como quando a contratada atinge as metas fixadas, mas descumpra alguma vedação legal ou contratual (ou seja, a obrigação de não fazer)” (BRASIL, 2018a, p. 8).

²¹ Frisou-se no art. 2º que o texto trata somente de contratos, com remuneração e previsão de margem de lucro, excluindo-se os convênios. De modo similar, como a expressão *metas de interesse social* é bastante imprecisa, propôs-se a sua substituição por *impactar*

o que é especialmente relevante, já que se vale de uma lei autônoma e disciplinada para a elaboração e a remuneração dos estudos de viabilidade.

O art. 5º original vedava a assunção, pelo poder público, de obrigação financeira pelo risco de não atingimento das metas. Tal redação poderia dificultar a remuneração do custo de financiamento, o qual naturalmente contempla o risco de crédito ou de inadimplimento. Assim, o novo art. 6º adota outra redação, mas deixa claro que o pagamento da contraprestação do poder público será integralmente vinculado ao atingimento das metas do CIS (BRASIL, 2018a, p. 11).

Por fim, foi inserida a possibilidade de recompensa para a entidade contratada em caso de atingimento ou superação das metas pactuadas.

As modificações efetivadas pela senadora Lúcia Vânia em grande medida resultam de diálogo com a Enimpecto²². O Comitê propôs a inclusão de aspectos referentes às questões de garantias, de ordem prática e de tributos (não geração de impostos adicionais no caso de não pagamentos pelo Estado). Boa parte das sugestões funda-se na experiência concreta de organizações da sociedade civil que compõem o

positivamente indicador social ou ambiental, redação que deixa claro que os CIS atuarão sobre um problema conhecido e mensurável, conforme o indicador escolhido. Em relação ao art. 3º, salientou-se a conveniência de as licitações serem julgadas com base no maior impacto social ou ambiental ofertado, dado um preço fixado no edital – daí o ajuste necessário. Um dos pressupostos dos CIS é a existência de problema social ou ambiental sobre o qual o Poder Público tem dificuldade de atuar e cuja superação requer uma abordagem inovadora. Nesse sentido, ao tratar da habilitação técnica, o art. 3º, II, veda exigências de aptidão em técnicas específicas ou de instalações, equipamentos ou qualificações profissionais, mas exige experiência prévia na área-objeto, à luz dos riscos presentes em esferas sensíveis como a saúde (BRASIL, 2018a, p. 10).

²² Isso pode ser comprovado no Ofício nº 8/2018 COEIN/DINPI/SIN, assinado pelo diretor Alessandro França Dantas, coordenador de empreendedorismo inovador do então DMIC.

Comitê e que tentaram implantar os CIS em São Paulo e no Ceará com base nas regras vigentes, em especial na Lei nº 8.666/1993.

A primeira iniciativa foi a do Governo do estado de São Paulo, cuja Secretaria da Educação lançou edital de contratação de serviços de gerenciamento e execução de ações pedagógicas voltadas para o aumento da aprovação dos alunos e para a diminuição da evasão escolar na rede estadual de ensino médio, mas sem prejuízo à aprendizagem; o objeto da licitação seria executado e concluído em 54 meses, abrangendo 61 unidades escolares. Por sua vez, o Governo do estado do Ceará assinou contrato com o BID, que pretendia destinar 123 milhões de dólares para financiar a segunda fase do Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde – o Proexmaes II; o objetivo do programa era contribuir para a melhoria da saúde da população do estado por meio do incremento do acesso e da qualidade dos serviços e por meio da melhoria do desempenho do Sistema Único de Saúde, com foco nas Redes de Atenção à Saúde (MIRANDA, 2019).

Na primeira quinzena de dezembro de 2018 a proposição foi enviada para análise da CCJ. Seu relator, o senador Antonio Anastasia, apresentou em 30/10/2019 relatório em cuja introdução reforçou a experiência internacional do instrumento proposto, ressaltando “as diversas manifestações elogiosas à figura do CIS, tendo sido até mesmo constituída uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com a finalidade específica de captar investimentos para esse campo”²³. No entanto, reconheceu a existência de um vazio normativo que poderia causar insegurança na utilização dos CIS. Se, por um lado, alguns entendem já existir arcabouço legal para a ce-

²³ Ver Letelier, Ribeiro e Pantojo (2016).

lebração de CIS, citando o exemplo do estado de São Paulo, outros argumentam que “não há certeza sobre a suficiência da legislação brasileira em vigor em relação à necessária segurança jurídica para que investidores, parceiros privados e parceiros públicos celebrem CIS” (BRASIL, 2019b, p. [4])²⁴.

O grande problema, ressaltou o relator,

é a falta de especificidade das previsões normativas, que podem gerar, inclusive, o engessamento da atuação do parceiro privado – quando o que se deseja é justamente deixá-lo livre para usar da criatividade e da inovação, para melhorar os indicadores sociais (BRASIL, 2019b, p. [5]).

De qualquer modo, ainda que a atual legislação seja suficiente, parece consensual o entendimento de que

a edição de legislação que institua um marco regulatório dos negócios de impacto, bem como preveja a formatação de garantias e a concessão de benefícios fiscais para seus investidores, aparenta ser um bom instrumento para disseminar a adoção de contratos de impacto social (FONSECA; VASCONCELLOS; ARAÚJO, 2018, p. 34).

Admitindo a proposta, o senador Antonio Anastasia opinou favoravelmente à consti-

²⁴“Há quem entenda serem suficientes os marcos normativos das parcerias – tais como as leis que tratam das OSCIPs, das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). O grande entrave, porém, à aplicação das leis sobre parcerias diz respeito à vedação à parceria com entidades com fins lucrativos (por exemplo, art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014). Tal normatização, se não excluir completamente a celebração do CIS, certamente restringe de forma substancial sua aplicação. A utilização do mercado de capitais para financiar o CIS, por exemplo, poderia ser lida como uma fraude à vedação da finalidade lucrativa prevista em lei. Por outro lado, defende-se a aplicação das leis sobre contratos administrativos, especialmente por meio da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e da Lei de Parcerias Público-Privadas (PPPs, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004)” (BRASIL, 2019b, p. [4-5]).

tucionalidade, à regimentalidade e à técnica legislativa e acolheu o substitutivo aprovado na CAE com exceção dos arts. 9º e 10, por não observarem o estabelecido no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB, o qual determina que “[a] proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (BRASIL, 2019b, p. [9]).

5 Formação de agenda

Brasil e Jones (2020, p. 1.486) explicam que “os modelos de definição de agenda [...] propõem abordagens analíticas sobre os processos pré-decisórios para a análise e compreensão de aspectos mais amplos na construção de problemas e soluções em políticas públicas”. Por ser um processo em andamento, envolvendo diversos atores internos e externos à estrutura governamental, o caso torna-se uma rica oportunidade para analisar os aspectos pré-decisórios relativos à inclusão na agenda legislativa do PLS nº 338/2018, bem como compreender os aspectos visíveis e ocultos relativos à conquista de atenção parlamentar para o tema com base na análise da confluência entre os fluxos do problema, da política e da política pública. A identificação dos elementos teóricos de formação de agenda de políticas públicas aplicados a uma situação específica de caráter empírico contribui para um entendimento aprofundado dos processos decisórios no âmbito estatal (RIBEIRO, 2020).

Segundo Capella (2015), os estudos de formação de agenda (*agenda setting*) buscam entender como algumas ideias se tornam importantes num determinado momento, chegando à consideração efetiva dos formuladores de políticas. Dearing e Rogers (1996 apud CAPELLA;

BRASIL, 2018) realizaram um extenso trabalho de mapeamento dos estudos de *agenda setting* e identificaram a existência de três linhas de estudo fortemente desenvolvidas na área: (1) *media agenda setting* (agenda midiática); (2) *public agenda setting* (agenda pública); e (3) *policy agenda setting* (agenda das políticas públicas). O presente trabalho alinha-se com a terceira tradição, a qual se preocupa em estudar o processo de percepção e hierarquização de problemas que chamam a atenção dos formuladores de políticas e de grupos próximos a eles (CAPELLA; BRASIL, 2018, p. 124-125), em especial os processos pré-decisórios (RIBEIRO, 2020) e a forma como o tema ingressa na agenda legislativa.

As agendas institucional e governamental fazem parte dos processos pré-decisórios de seleção dos assuntos que concorrerão para atrair a atenção dos agentes políticos e governamentais. Dessa forma, interesses da esfera privada de grupos ou comunidades transformam-se em temas que chamam a atenção das esferas públicas estatais²⁵. Os estudos de formação de agenda também reconhecem maior complexidade e uma visão menos objetiva no processo pré-decisório da agenda pública, uma vez que entendem que elementos como instituições, atores, ideias, fatores socioeconômicos e políticos influenciam na tomada de decisão, adotando um pensamento pós-positivista de políticas públicas (FARAH, 2018). Entre eles, destacam-se a Teoria de Análise dos Múltiplos Fluxos

(KINGDON, 2006b) e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

5.1 A Teoria de Análise dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon

Kingdon desenvolve seus estudos com o propósito de entender como algumas questões chegam à agenda governamental e por quais razões elas se sobrepõem a outras na atenção da esfera estatal. Para Kingdon (2006a), as ideias têm um papel que pode suplantar os elementos conhecidos no processo de relacionamento entre governo e sociedade, uma vez que elas auxiliam o “clima” ou “humor” em torno de uma questão em debate na dinâmica política.

Ao aprofundar suas pesquisas, Kingdon (2006b) identifica três fluxos que possibilitam o ingresso de uma questão na agenda de governo: (1) o fluxo dos problemas (a forma como um problema é percebido); (2) o fluxo das alternativas (o conjunto de alternativas disponíveis); e (3) o fluxo político (alterações na dinâmica política e da opinião pública). Em certo momento, esses três fluxos confluem e criam-se as condições para o ingresso de um assunto na agenda de decisões políticas. Como explicam Capella e Brasil (2018), Kingdon diferencia a agenda governamental e a agenda decisória argumentando que as mudanças nesta resultam da combinação dos três fluxos, ao passo que as mudanças naquela requerem apenas o fluxo dos problemas e o fluxo político. Uma política pública somente se inicia se a questão chega à agenda decisória, após ter passado pela agenda governamental.

O primeiro fluxo percebido por ele diz respeito às condições para que um assunto seja entendido como problema, o que fará com que seja reconhecido e facilitará sua entrada na agenda governamental. Isso ocorre quando valores sociais importantes são colocados em

²⁵ “O primeiro estágio é definido pela agenda sistêmica. Nela estão presentes todas as questões que recebem a atenção da sociedade e que são percebidas como sendo problemas ou assuntos que devem ser tratados pelo governo ou pelos tomadores de decisão. O segundo estágio é a agenda governamental, composta pela atenção dos próprios tomadores de decisão e governantes sobre os assuntos e temas que eles próprios consideram importantes. A formação da agenda ainda passa por uma nova atualização com os estudos de John Kingdon, em 1984, com a criação de uma nova dimensão chamada de agenda decisória” (BRASIL; JONES, 2020, p. 1.488).

xeque, por comparação com a realidade de outros países ou com outras unidades relevantes; ou também com a classificação de uma situação em determinada categoria em vez de outra, que pode defini-la como certo tipo de problema. Se é possível elevar uma questão à categoria de problema, também é factível fazer o inverso e torná-lo opaco do ponto de vista do interesse público. Segundo ele, “[a]s chances de uma dada proposta ou de um certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante” (KINGDON, 2006b, p. 228).

No fluxo da política, Kingdon (2006b) frisa que, independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem consoante dinâmicas e regras próprias – participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos conseguem pressionar (ou não) o governo com suas demandas. Certos atores considerados “visíveis” são importantes no fluxo dos problemas e da política: são os representantes eleitos, os meios de comunicação e os partidos políticos, que contribuirão para definir o que estará na pauta de discussão tanto na agenda institucional como na agenda governamental. Dessa forma, as chances de um tema ganhar visibilidade aumentam quando levantado por participantes do grupo visível, mas também diminuem se menosprezado por eles (KINGDON, 2006b).

O fluxo das alternativas diz respeito ao processo de seleção das ideias mais adequadas para dar vazão aos problemas na estrutura política favorável. Com suporte num campo de muitas opções disponíveis, é feita uma seleção que pode tanto agrupar, organizar e integrar as possibilidades, formando novas propostas, quanto descartar as opções segundo padrões apontados

como aceitáveis. Os critérios nesse processo podem incluir viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas da área e antecipação de possíveis limitações, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos (KINGDON, 2006b, p. 232). Em contraposição ao papel dos “participantes visíveis”, ganham destaque no fluxo das alternativas os “participantes invisíveis”, caracterizados como um grupo técnico formado não só por especialistas e burocratas mas também por analistas que trabalham com os grupos de interesse dedicados ao tema. Esse grupo atestará as diversas viabilidades para a efetivação da ação pública estatal e a transformação dos assuntos em candidatos efetivos para políticas públicas.

Momentos específicos permitem a junção dos três fluxos direcionados para um mesmo tema, o que aumenta enormemente a possibilidade de ele ser pautado na agenda de decisões. Por conseguinte, para garantir que isso ocorra, passa a atuar um terceiro grupo – os *entrepreneurs* dispostos a investir recursos para promover políticas. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, reconhecimento por suas realizações, promoções de seus valores, bem como o mero prazer de participar (KINGDON, 2006b, p. 238). Os *entrepreneurs* podem ser grupos de pressão que já atuaram em outros fluxos específicos e podem estar em consonância com participantes visíveis ou invisíveis. A figura do empreendedor de políticas públicas surge para alinhar os interesses, as informações e o relacionamento entre os agentes que participarão da efetivação do assunto debatido ou – como explicam Capella, Soares e Brasil (2014) – para conectar uma ideia do fluxo de soluções a uma questão do fluxo dos problemas de forma aceitável do ponto de vista do fluxo político.

5.2 O Modelo do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones

O Modelo do Equilíbrio Pontuado é contemporâneo e complementar à Teoria dos Múltiplos Fluxos. Em suas análises, Baumgartner e Jones levam em consideração outros aspectos além dos racionais e técnicos e reconhecem o papel central das ideias na explicação sobre o ciclo de políticas públicas. Ambos partem do princípio de que há uma tendência à estabilidade e à melhoria incremental do sistema, ainda que em momentos específicos possam ocorrer movimentos de rápidas e profundas mudanças, explicados pelo conceito de imagem política – isto é, “o conjunto de entendimentos que os atores compartilham sobre uma questão, elemento considerado crucial na luta política” (CAPELLA; BRASIL, 2018, p. 132). As imagens de políticas são, portanto, as formas como uma política é compreendida e discutida (BAUMGARTNER; JONES, 1993), construídas com fundamento em informações, conceitos e apelos emocionais que facilitam o entendimento acerca da política e atraem grupos que compartilham a mesma imagem mental, dando sustentação a um “monopólio de políticas”. Por conseguinte, o processo inverso também ocorre quando grupos concorrentes reconhecem divergência no entendimento de uma política, concorrência em relação a seus conceitos e dissensos causados na situação que abalam a estabilidade política e acabam por provocar o colapso do que até então era monopólio.

Baumgartner e Jones (1993) lidam também com o conceito de subsistemas políticos, que possibilitam ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela. Os diversos temas que surgem na agenda são abordados em subsistemas “temáticos” nos quais se procura assegurar um entendimento comum sobre as questões e influenciar a macropolítica por meio

da estabilidade, restringindo o número de atores e de ideias ao processo decisório (CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014). No entanto, quando fatos imprevistos, pressão da mídia ou mudança dos agentes de decisão tornam impossível seguir isolando o subsistema de novos atores, a estabilidade é rompida e abre espaço para outras imagens e para a organização de um novo subsistema que, por sua vez, terá o monopólio da política durante algum tempo. Os períodos de estabilidade e mudança numa política pública podem ser compreendidos no plano das ideias, isto é, “na forma como uma questão é definida, considerando que esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras” (CAPELLA, 2015, p. 28).

6 Análise e discussão dos resultados

Nesta seção, serão aplicados ao PLS nº 338/2018 os principais conceitos da Teoria dos Múltiplos Fluxos e do Modelo do Equilíbrio Pontuado, com os dados que se puderam reunir até este momento de sua tramitação. Para isso, utilizou-se o texto inicial do PLS nº 338/2018, bem como os dois relatórios atinentes à matéria que são de conhecimento público: o da CAE e o da CCJ do Senado Federal. Também se fez um levantamento dos discursos sobre o tema proferidos no plenário da Casa e nas duas Comissões entre 1º/7/2018 e 20/3/2020, período que abrange a apresentação da proposta e a entrada em funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR), que interrompeu o funcionamento das comissões temáticas. Por fim, realizou-se uma busca na base de dados de veículos da mídia nacional no mesmo período. As categorias de análise utilizadas foram os fluxos apresentados por Kingdon (2006b):

fluxo dos problemas, fluxo da política e fluxo das alternativas, bem como uma análise dos atores visíveis e invisíveis que participaram do processo. Sob a óptica da teoria de Baumgartner e Jones (1993), destacaram-se os conceitos de imagem política e subsistema político.

O *fluxo dos problemas* permite que um assunto se torne suficientemente significativo para ser levado em consideração na agenda de decisão governamental. No caso dos CIS, as experiências internacionais de sucesso tiveram papel preponderante, visto que, como se mencionou, tal instrumento já está em funcionamento em 24 nações; em contraposição, algumas tentativas não obtiveram bons resultados dada a carência de um marco normativo próprio. Além disso, conforme a justificação do PLS nº 338/2018, o instrumento pode diminuir os riscos da prestação de serviços e transferi-los para o parceiro privado, em alinhamento com o problema de imagem e com a falta de confiabilidade do serviço público usado como elemento de interesse na agenda dos negócios de impacto. Nota-se também a narrativa de intenção de promover inovações no serviço público ao viabilizar a participação de outros atores, em especial os de mercado e de investimento privado. Dessa forma, a discussão a respeito do CIS insere-se no contexto de articulação para o fomento dos negócios de impacto como alternativa para apoiar a resolução de problemas sociais e, por consequência, como possibilidades de parceria com o Poder Público. Assim, a ferramenta de financiamento ganha destaque na agenda como um dos modos de fomentar esse tipo de negócio, com uma abordagem que valoriza parcerias com o mercado e a iniciativa privada na prestação do serviço público.

Por sua vez, o *fluxo da política* pode tanto acelerar quanto retroceder uma pauta, mesmo que ela seja reconhecida como um problema. Nesse caso, o início da tramitação do PLS

nº 338/2018 foi bastante acelerado, uma vez que a matéria foi lida em plenário e distribuída às comissões em 11/7/2018; e, exatamente cinco meses depois, já havia sido apreciada pela CAE – o que pode ser explicado, em parte, pelo fato de o presidente do colegiado ser também o autor da proposta. Também houve a aproximação entre a Enimpecto e o autor da matéria e sua assessoria, o que acabou por envolver o Poder Executivo na negociação do texto do relatório proveniente da CAE²⁶.

Por fim, no quadro traçado por Kingdon (2006b) figura o *fluxo das alternativas*, momento em que se consolidam as ideias formatadas numa proposta que inclua a viabilidade técnica, o apoio da comunidade de especialistas e a antecipação de possíveis entraves das diversas ordens. Na tramitação do PLS nº 338/2018, é possível destacar dois movimentos relevantes. Numa primeira análise técnica, pode-se comprovar a participação da Enimpecto, que agrega os principais segmentos e representantes dos interesses específicos sobre a temática. Propostas desse grupo de especialistas, constantes no Ofício nº 8/2018 (COEIN/DINPI/SIN), foram agregadas ao relatório por ocasião de sua apreciação pela Comissão de Assuntos Sociais. No relatório a ser analisado em futura votação terminativa na CCJ, há algumas observações,

²⁶ Como já se mencionou, o fomento das ações vinculadas aos negócios e investimentos de impacto tem recebido atenção não só na agenda institucional desde 2014 – graças à criação da Aliança e à articulação de diversos atores da iniciativa privada, sociedade civil e governo –, mas também na agenda governamental desde 2016, com a assinatura do acordo de cooperação entre a Aliança e o MDIC. Após a extinção desse ministério em 2019, a Enimpecto foi recriada com ampliação de assentos para viabilizar a participação do Poder Legislativo. Pode-se notar, pois, que a temática perpassa os mandatos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Ao criar em 2017 a Enimpecto e confirmá-la em 2019 como instância de diálogo interministerial com a participação de representantes das duas Casas do Congresso Nacional, o próprio Governo Federal demonstrou que era de interesse da agenda a promoção da temática alinhada com empreendedorismo, inovação e participação do mercado e organizações nos serviços sociais.

como a retirada dos arts. 9º e 10 para evitar os impactos relativos tanto à renúncia de receitas quanto à oposição de áreas do Governo da União responsáveis pela questão fiscal.

Os *participantes invisíveis* têm papel relevante para a viabilização das alternativas, incluindo acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse. A atividade desses participantes consiste em planejar e avaliar, ou então em realizar formulações orçamentárias junto à burocracia e seus funcionários. Foi exatamente o que ocorreu quando especialistas da Enimpecto do grupo 4 (Promoção de um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto) participaram do desenho da norma no âmbito da CAE. Sob a coordenação dos representantes do Sistema B e também com a contribuição da Sitawi Finanças do Bem, o grupo de especialistas fez-se representar no trâmite legislativo. Quanto ao fomento do tema, ressalte-se o papel da Aliança, seja como membro da Enimpecto, seja como ator importante na articulação e crescimento.

As *imagens das políticas* são formadas pelo agregado de informações objetivas e por apelos emocionais. Uma das engrenagens que pode alavancá-lo é a mídia. Entre 1º/7/2018 e 20/3/2020, realizou-se um levantamento no banco de dados Senado na Mídia²⁷: foram localizadas 31 matérias, a maioria delas com viés bastante positivo, relacionando o tema à melhora do ambiente social e ambiental, à possibilidade de investimentos mais justos ou à melhor utilização de recursos financeiros privados em prol da construção de uma sociedade mais equânime.

²⁷ Mantido pela Biblioteca do Senado Federal, o banco de dados Senado na Mídia abrange 1.708 veículos de comunicação e monitora matérias de jornais diários, revistas semanais, blogues, emissoras de rádio e televisão relacionadas a termos afetos aos CIS (ver Apêndice).

Entre o final de outubro e início de novembro de 2019, houve uma concentração de matérias com o termo *Contrato de Impacto Social* em virtude do lançamento do projeto do Ministério da Economia que visava à reintrodução de jovens adultos no mercado de trabalho por meio de cursos de capacitação, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²⁸.

Por fim, em relação ao *subsistema das políticas*, a adoção dos CIS não chega a representar um rompimento com o que é concebido no Modelo do Equilíbrio Pontuado, uma vez que se caracteriza como um novo instrumento no subsistema de estímulo à participação de capital privado em iniciativas públicas. Desse subsistema fazem parte, por exemplo, as iniciativas de privatizações, as parcerias público-privadas, a recente lei dos fundos patrimoniais e os incentivos às organizações sociais como administradoras de serviços públicos. Desde a criação da Enimpecto em 2017 – e coincidindo com a tramitação do PLS nº 338/2018 –, foram aprovadas leis estaduais de criação de estratégias locais de investimentos e negócios de impacto em quatro unidades da Federação²⁹.

É possível constatar, em suma, que a temática dos investimentos e negócios de impacto progressivamente tem ganhado força e ocupado espaços nos governos com diferentes platafor-

²⁸ Quanto a esse tema, saliente-se que os CIS contêm valores caros a distintas agendas políticas nacionais: por um lado, a construção de instrumentos que facilitem a participação de recursos privados em investimentos públicos e a própria operacionalização por estes não estatais na implementação de políticas públicas alinha-se com o que é usualmente caracterizado como uma escola liberal sob o ponto de vista econômico; por outro lado, também granjeia a simpatia da esquerda e dos políticos mais progressistas ou desenvolvimentistas, uma vez que o instrumento tem atuação vocacionada para a busca de inovações em áreas sociais e valoriza a atuação integrada com organizações e movimentos da sociedade civil.

²⁹ No Rio Grande do Norte e no Rio de Janeiro as respectivas normas estão em vigor desde 2019; em Minas Gerais passariam a vigorar a partir de julho de 2020; e na Paraíba aguardavam a sanção do governador.

mas políticas, e que o envolvimento governamental, iniciado em 2016, conheceu uma breve interrupção em 2019 – quando a Enimpecto foi desarticulada –, mas depois fortaleceu o subsistema a que se vincula.

Quadro 1

PLS nº 338/2018 e as teorias dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado

PLS nº 338/2018	
Teoria dos Múltiplos Fluxos	
Fluxo dos problemas	<ul style="list-style-type: none"> · Por comparação com outros países ou com outras unidades relevantes: 24 países, quatro dos quais na América Latina. · Transferência do risco do investimento de melhoria e resultados do serviço público para a iniciativa privada. · Mudança da imagem do serviço público, em busca de potenciais inovações. · A classificação de uma situação em dada categoria em vez de em outra pode defini-la como um certo tipo de problema – caso do insucesso na tentativa de implantação dos CIS nos estados de São Paulo e Ceará, o qual entre outros motivos é justificado pela falta de uma norma específica. · As agendas do Governo Federal não apenas definem os problemas mas também podem fazê-los desaparecer – caso da criação da Enimpecto em 2017 e de sua confirmação com colegiado ampliado em 2019.
Fluxo da política	<ul style="list-style-type: none"> · Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda: <ol style="list-style-type: none"> a. O autor do PLS nº 338/2018 acumulava, na ocasião, a presidência da CAE, onde a matéria foi apreciada com celeridade. b. O autor do PLS nº 338/2018 é representante de um dos estados pioneiros na tentativa de utilização dos CIS. c. Os três senadores que participaram da tramitação e análise da matéria de forma destacada já se alinharam a uma mesma plataforma partidária. d. Pioneirismo brasileiro na criação da Enimpecto em 2017. e. Recriação da Enimpecto em 2019 com a inserção de representantes do Poder Legislativo.
Fluxo das alternativas	<ul style="list-style-type: none"> · Busca de critérios incluem viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e antecipação de possíveis limitações, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos: <ol style="list-style-type: none"> a. Inserção no relatório da CAE das sugestões do grupo de especialistas da Enimpecto. b. Retirada – no relatório apresentado mas ainda não analisado na CCJ – dos artigos que propunham renúncia fiscal, evitando futura oposição das áreas que atuam na área fiscal no Governo Federal.
Atores visíveis	<ul style="list-style-type: none"> · São os que recebem considerável atenção da imprensa e do público e têm grande poder de definição da agenda: senadores Tasso Jereissati e Antonio Anastasia e ex-senadora Lúcia Vânia.
Atores invisíveis	<ul style="list-style-type: none"> · Alternativas, propostas e soluções são geradas por comunidades de especialistas. Esse grupo inclui acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse: participação dos membros da Enimpecto, especialmente dos que fazem parte do grupo 4 (Promoção de um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos negócios de impacto), coordenado pelos representantes do Sistema B. Neste caso específico, os membros da Sitawi Finanças do Bem também deram importante suporte.

Teoria do Equilíbrio Pontuado	
Imagem política	<ul style="list-style-type: none"> · As <i>imagens das políticas</i> são formadas pelo agregado de informações objetivas e por apelos emocionais: 31 matérias sobre o tema dos CIS e termos semelhantes no período de 1º/7/2018 a 20/3/2020, com concentração de notícias no período de final de outubro e início de setembro de 2019, quando houve o lançamento dos CIS, que prevê a utilização de recursos do FAT para capacitação e reinserção de jovens adultos no mercado de trabalho. · Os CIS, por suas características, têm a capacidade de agregar valores e discursos de diferentes segmentos do espectro político-partidário.
Subsistema político	<ul style="list-style-type: none"> · Não há rompimento com o subsistema vigente; os CIS reforçarão a tendência de estímulo à utilização de recursos privados na consecução de objetivos públicos. · Criação de estratégias locais de investimentos e negócios de impacto em quatro unidades da Federação num período em que coincidem a criação da Enimpecto e a tramitação do PLS nº 338/2018. · Aumento da participação do tema dos negócios e investimentos de impacto na agenda nacional nos últimos anos. Desde 2016 o tema ganha espaço na agenda governamental: primeiro, com a assinatura de um termo de cooperação com o então MDIC; depois, com a criação e a posterior ampliação da Enimpecto e a tramitação do PLS nº 338/2018.

Fonte: elaborado pelas autoras.

7 Considerações finais

Situado no campo da formação de agenda em políticas públicas, este trabalho fundamentou-se no arcabouço oferecido pela Teoria dos Múltiplos Fluxos e pelo Modelo do Equilíbrio Pontuado para embasar um estudo de caso sobre os CIS, instrumento que está em processo de inserção no arcabouço normativo brasileiro por meio do PLS nº 338/2018. Hoje presentes em 24 nações, quatro delas na América do Sul, e com 138 projetos em desenvolvimento, os NIS visam instituir os contratos por resultado como opção de inovação, com base na possibilidade de inserção de novos atores privados para custear e implementar serviços públicos. Além de ampliar o escopo de iniciativas do Poder Público, que poderá testar soluções sem a utilização imediata de seu orçamento e estimular a participação dos segundo e terceiro setores na agenda social, a regulamentação proposta no PLS nº 338/2018 busca trazer segurança para os investidores, que terão outra opção que não a filantropia para colaborarem para a resolução de complexos e aflitivos problemas – entre outros, a evasão escolar, a ressocialização de presos e a inserção de mulheres vítimas de violência no mercado de trabalho. Todavia, malsucedidas foram as duas primeiras tentativas de internalizar os CIS, muito provavelmente em virtude da falta de clareza na legislação e das incertezas que tal situação acarreta.

No caso analisado, foi possível identificar grande parte dos elementos propostos na Teoria dos Múltiplos Fluxos e no Modelo do Equilíbrio

Pontuado nas peças de tramitação do projeto – tanto aquelas a que se teve acesso quanto as que se detectaram nos levantamentos realizados –, reforçando o potencial alinhamento entre o pensamento de Kingdon e o de Baumgartner e Jones no que diz respeito aos trâmites pré-decisórios. O exercício de transposição dos elementos teóricos propostos por Kingdon ao caso estudado permite concluir que a convergência do fluxo dos problemas, da política e das alternativas é capaz de acelerar a tramitação nas Casas legislativas. Também propiciou a verificação de que determinadas temáticas se tornam mais próximas de parlamentares com um mesmo perfil ideológico-partidário. Com efeito, importa destacar a enorme influência dos atores invisíveis, como a Enimpecto, na assessoria para a construção de um texto normativo que torne possível a aproximação entre a problemática levantada e os agentes que lidam com ela rotineiramente. Em relação às ideias de Baumgartner e Jones, pode-se afirmar que o desenho político fundado nos CIS permite a convergência entre diversos discursos políticos, mesmo que provenientes de espaços ideológicos distintos ou até antagônicos. Na análise dos subsistemas a que pertence o tema, nota-se o crescimento do interesse relativo aos negócios de impacto social e à absorção do assunto pelo *statu quo*, não sendo possível identificar rompimentos no equilíbrio das políticas públicas até então formuladas e implementadas.

Saliente-se que as limitações deste estudo resultam sobretudo do fato de não se ter completado o trâmite do PLS nº 338/2018 na Casa originária. Desse modo, não foi possível analisar a questão da chamada “janela de oportunidade” e dos *entrepreneurs* que atuam nessa fase do processo, segundo o conceito de Kingdon. Para estudos futuros, a continuidade da tramitação da proposta enriquecerá o quadro já construído e provavelmente proporcionará novas possibilidades de aprofundamento da pesquisa de mídia e de pronunciamentos dos parlamentares a respeito dos CIS. Como principal contribuição, além do acompanhamento do debate sobre a implementação de mecanismos de remuneração por resultados, como os CIS, este artigo traz à luz não só elementos da agenda pré-decisória como também a proposição de políticas públicas concebidas nas Casas legislativas nacionais.

Sobre as autoras

Ilana Trombka é mestra em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil; doutoranda em Administração na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; professora do programa de graduação em Comunicação Social do UniCEUB, Brasília, DF, Brasil; professora do programa de pós-graduação (mestrado e

doutorado) em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, Brasil; diretora-geral do Senado Federal.

E-mail: trombka@senado.leg.br

Juliana Rodrigues é mestra em Administração pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP), São Paulo, SP, Brasil; doutoranda em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil; pesquisadora colaboradora do Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da FEA-USP, São Paulo, SP, Brasil; membra e consultora do Programa Academia do Instituto de Cidadania Empresarial, São Paulo, SP, Brasil; consultora e pesquisadora de temas relacionados a inovação social, empreendedorismo social e negócios de impacto.

E-mail: jurodrigues@usp.br

Como citar este artigo

(ABNT)

TROMBKA, Ilana; RODRIGUES, Juliana. Formação de agenda legislativa para os Contratos de Impacto Social: análise de um projeto de lei em tramitação. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 11-39, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p11

(APA)

Trombka, I., & Rodrigues, J. (2021). Formação de agenda legislativa para os Contratos de Impacto Social: análise de um projeto de lei em tramitação. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(231), 11-39. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p11

Referências

AGUSTI STRID, Alma; RONICLE, James. *Bonos de impacto social en América Latina: el trabajo pionero de BID Lab en la región: lecciones aprendidas*. Supervisora editorial Christine Ternent. [S. l.]: BID Lab, 2021. (Nota Técnica del BID, 2.087). Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Bonos-de-impacto-social-en-America-Latina-El-trabajo-pionero-de-BID-Lab-en-la-region-Lecciones-aprendidas.pdf>. Acesso em: 7 maio 2021.

ALMEIDA, Acir. Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, [s. l.]. [Anais]. [S. l.]: ANPOCS, 2017. p. 1-26. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt18-26/11029-delegacao-representacao-e-atividade-legislativa-explicando-o-novo-protagonismo-do-congresso/file>. Acesso em: 17 maio 2021.

BARKI, Edgard; RODRIGUES, Juliana; COMINI, Graziella Maria. Negócios de impacto: um conceito em construção. *Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas*, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 477-504, set./dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.14211/regepe.v9i4.1980>. Disponível em: <https://www.regepe.org.br/regepe/article/view/1980/pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

BATTILANA, Julie; LEE, Matthew; WALKER, John; DORSEY, Cheryl. In search of the hybrid ideal. *Stanford Social Innovation Review*, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 49-55, 2012. Disponível em: https://ssir.org/articles/entry/in_search_of_the_hybrid_ideal. Acesso em: 17 maio 2021.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993. (American Politics and Political Economy Series).

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. *Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto e o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9977.htm. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. Senado Federal. *Parecer (SF) nº 121, de 2018*. Da Comissão de Assuntos Econômicos, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018, do senador Tasso Jereissati, que dispõe sobre o contrato de impacto social. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2018a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7893980&ts=1594017557999&disposition=inline>. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. Senado Federal. *Parecer [sobre o PLS nº 338, de 2018], de 2019*. Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018, do senador Tasso Jereissati, que dispõe sobre o contrato de impacto social. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004480&ts=1594017558196&disposition=inline>. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018*. Dispõe sobre o contrato de impacto social. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2018b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7756759&ts=1594017558141&disposition=inline>. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves; JONES, Bryan D. *Agenda setting: mudanças e a dinâmica das políticas públicas: uma breve introdução*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1.486-1.497, nov./dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200780>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82397>. Acesso em: 17 maio 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Idéias: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, [Campinas], v. 6, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649461>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461>. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1.498-1.512, nov./dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200689>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82398>. Acesso em: 17 maio 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. *Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas*. *Revista Compolítica*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 123-145, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21878/compolitica.2018.8.1.236>. Disponível em: <http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/236>. Acesso em: 17 maio 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; SOARES, Alessandra Guimarães; BRASIL, Felipe Gonçalves. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. *In: ENCONTRO DA ABCP*, 9., 2014, Brasília, DF. [Anais]. [S. l.]: ABCP, 2014. p. 1-22. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/03/pesquisa-politicas-publicas-brasil-mapeamento-aplicacao.pdf>. Acesso em: 17 maio 2021.

CERQUEIRA, Raquel; LETELIER, Leonardo. Contratos de impacto social: estado atual e caminhos para inovação na contratação pública no Brasil. *In: CONTRATOS de Impacto Social SITAWI*. [São Paulo, 202-]. Disponível em: <https://www.sitawigov.org.br/blog/contratos-de-impacto-social-estado-atual-e-caminhos-para-inovacao-na>. Acesso em: 7 maio 2021.

COMITÊ DE INVESTIMENTOS E NEGÓCIOS DE IMPACTO. *Relatório anual de atividades do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto – 2018*. [Brasília, DF]: Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, 2018. Disponível em: <https://>

www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/Relata_rioa_Anuala_dea_Atividadesa_17.12.2018a_-.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

_____. *Relatório anual de atividades do Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto – 2019*. [Brasília, DF]: Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITORIO/si/relatorioanualdeatividadesa_enimpectoa_2019.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 69, p. 53-83, dez. 2018. Edição especial. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3583>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3583>. Acesso em: 7 maio 2021.

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

FORÇA TAREFA DE FINANÇAS SOCIAIS. *Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das finanças sociais e negócios de impacto no Brasil: relatório 2016*. [São Paulo]: FTFS, 2016. Disponível em: <https://aliancapeloimpacto.org.br/wp-content/uploads/2020/02/relatorio-resultados-vfinal.pdf>. Acesso em: 7 maio 2021.

_____. *Finanças sociais: soluções para desafios sociais e ambientais: uma nova mentalidade para gerenciar recursos e necessidades da sociedade*. [São Paulo]: FTFS, 2015. Disponível em: http://forcatarefafinancassociais.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Finan%C3%A7as-Sociais_Solu%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

GUSTAFSSON-WRIGHT, Emily; GARDINER, Sophie; PUTCHA, Vidya. *The potential and limitations of impact bonds: lessons from the first five years of experience worldwide*. Washington, DC: Brookings, 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/the-potential-and-limitations-of-impact-bonds-lessons-from-the-first-five-years-of-experience-worldwide/>. Acesso em: 7 maio 2021.

HARRIS, Paula Adriana dos Reis Sá. *Títulos de impacto social*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas e Empresariais) – Escola de Ciências Humanas e Sociais, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, [s. l.], 2019.

HISTÓRICO. [S. l.]: Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto, c2018. Disponível em: <https://forcatarefafinancassociais.org.br/historico/>. Acesso em: 7 maio 2021.

IMPACT bond global database. [S. l.]: Social Finance, [2019?]. Disponível em: <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>. Acesso em: 7 maio 2021.

INSTITUTO DE CIDADANIA EMPRESARIAL. *Relatório anual 2013*. São Paulo: ICE, 2013. Disponível em: http://ice.org.br/wp-content/uploads/2018/08/relatorio_ICE_2013.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

_____. *Relatório anual 2016*. São Paulo: ICE, 2016. Disponível em: http://ice.org.br/wp-content/uploads/2018/08/16_12_20_Relatorio-Final.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

_____. *Relatório anual 2018*. São Paulo: ICE, 2018. Disponível em: <http://ice.org.br/relatorios/2018-relatorio-anual/>. Acesso em: 7 maio 2021.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006a. v. 1, p. 219-224.

_____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006b. v. 1, p. 225-245.

LETELIER, Leonardo; RIBEIRO, Rafael; PANTOJO, Bruno. Dinheiro por resultado: a inovação dos contratos de impacto social no mundo. *Folha de S.Paulo*, [São Paulo], 24 out. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/emprededorsocial/colunas/2016/10/1825371-dinheiro-por-resultado-a-inovacao-dos-contratos-de-impacto-social-no-mundo.shtml>. Acesso em: 7 maio 2021.

MACIEL, Lucas Ramalho. Estratégia Nacional de Investimento e Negócios de Impacto: um grande impulso para o setor no Brasil. In: NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Repositório de casos sobre o Big Push para a sustentabilidade no Brasil*. [S. l.]: Nações Unidas, Cepal, 2020. p. 1-13. Disponível em: <https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso119-EstrategiaNacionaldeInvestimentoeNegociosdeImpacto.pdf>. Acesso em: 7 maio 2021.

MCMULLEN, Jeffery S. Organizational hybrids as biological hybrids: insights for research on the relationship between social enterprise and the entrepreneurial ecosystem. *Journal of Business Venturing*, [s. l.], v. 33, n. 5, p. 575-590, Sept. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2018.06.001>.

MELO, Vinicius Gomes. O “revogação” e seus efeitos nos negócios de impacto. *Aupa*, [s. l.], 4 jun. 2019. Disponível em: <https://aupa.com.br/o-revogaco-e-seus-efeitos-nos-negocios-de-impacto/>. Acesso em: 7 maio 2021.

MIRANDA, Mariano. A implementação de contratos de impacto social (*social impact bonds*) como inovação para melhoria nos resultados do Sistema Único de Saúde. In: BLOG do CLP. São Paulo, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/contratos-de-impacto-social-sus-mlg2/>. Acesso em: 7 maio 2021.

MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. Como o Estado pode celebrar Contrato de Impacto Social/CIS? In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do Estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 1.172-1.188.

MUSGROVE, Philip. *Financial and other rewards for good performance or results: a guided tour of concepts and terms and a short glossary*. [S. l.]: The World Bank, 2011. Disponível em: https://www.rbffhealth.org/sites/rbf/files/RBFglossarylongrevised_0.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

QUÉLIN, Bertrand V.; KIVLENIECE, Ilze; LAZZARINI, Sergio. Public-private collaboration, hybridity and social value: towards new theoretical perspectives. *Journal of Management Studies*, [s. l.], v. 54, n. 6, p. 763-792, Sept. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1111/joms.12274>.

QUEM somos. [São Paulo]: ICE, [201-]. Disponível em: <https://ice.org.br/quem-somos-2/>. Acesso em: 7 maio 2021.

RIBEIRO, Cristina Tauf. Agenda-setting in public policies: the strategy for financial education in Brazil through the lens of the multiple streams model. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 486-497, July/Sept. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120190038x>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-3951202000300486&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 7 maio 2021.

ROSOLEN, Talita; TISCOSKI, Gabriela Pelegrini; COMINI, Graziella Maria. Empreendedorismo social e negócios sociais: um estudo bibliométrico da produção nacional e internacional. *RIGS: Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 85-105, jan./abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/23172428rigs.v3i1.8994>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/8994/0>. Acesso em: 7 maio 2021.

SELTZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence Samuel; COOK, Stuart Wellford. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. Tradução de Dante Moreira Leite. 2. ed. rev. São Paulo: Herder: Edusp, 1967. (Coleção Ciências do Comportamento).

SILVA, Rafael Silveira e; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, [s. l.], v. 21, n. 48, p. 19-51, dez. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782013000400002>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 7 maio 2021.

VICKERS, Ian; LYON, Fergus; SEPULVEDA, Leandro; MCMULLIN, Caitlin. Public service innovation and multiple institutional logics: the case of hybrid social enterprise providers of health and wellbeing. *Research Policy*, [s. l.], v. 46, n. 10, p. 1.755-1.768, Dec. 2017. DOI:

<https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.08.003>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733317301373>. Acesso em: 7 maio 2021.

VIEIRA, Bhreno; BATISTA, Mariana. Sobre o que os deputados legislam?: um estudo sobre a agenda política legislativa (1995-2014). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, [Curitiba], v. 9, n. 2, p. 29-43, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v9i2.63718>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/63718>. Acesso em: 7 maio 2021.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Apêndice

Mapeamento e análise de mídia relativa aos CIS e ao PLS nº 338/2018

Quadro 2

Período, palavras-chave e âmbito de pesquisa

Período	1º/7/2018 a 20/3/2020.
Palavras-chave	Contrato de Impacto Social (CIS), Contrato social, Contrato de impacto social, Impacto social, <i>Impact bonds</i> , <i>Social impact bonds</i> , Investimento social, Investimento Social Privado (ISP), Investimento(s) de impacto.
Âmbito	· Pronunciamentos de parlamentares (discursos e apartes com tais palavras-chave) nos plenários do Senado Federal, da CAE e da CCJ. · Veículos de comunicação: jornais e revistas.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Quadro 3

Resumo dos achados nos periódicos consultados

	Veículo	Data	Viés	Sobre CIS
1	<i>Valor Econômico</i>	30/8/2019	Positivo	Quase nada
2	<i>Valor Econômico</i>	10/9/2018	Positivo	Nada
3	<i>ISTOÉ Dinheiro</i>	14/2/2020	Positivo	Nada
4	<i>Valor Econômico</i>	2/12/2019	Positivo	Nada
5	<i>Valor Econômico</i>	7/1/2020	Positivo	Nada
6	<i>ISTOÉ Dinheiro</i>	14/2/2020	Positivo	Nada
7	<i>O Estado de S. Paulo*</i>	25/10/2019	Positivo	Bastante
8	<i>ISTOÉ*</i>	26/10/2019	Positivo	Bastante
9	<i>Valor Econômico</i>	11/12/2019	Positivo	Nada
10	<i>Veja</i>	12/2/2020	Positivo	Nada
11	<i>Valor Econômico</i>	8/7/2018	Positivo	Nada
12	<i>Correio Braziliense</i>	14/9/2019	Neutro	Nada
13	<i>Estado de Minas</i>	14/11/2018	Positivo	Nada

	Veículo	Data	Viés	Sobre CIS
14	<i>A Crítica</i> (Manaus)*	1º/11/2019	Positivo	Bastante
15	<i>Veja</i>	25/12/2019	Positivo	Nada
16	<i>Valor Econômico</i>	6/3/2020	Positivo	Nada
17	<i>Diário do Nordeste</i> (Fortaleza)**	12/12/2018	Positivo	Bastante
18	<i>Jornal do Commercio</i> (Recife)*	10/10/2019	Positivo	Bastante
19	<i>Estado de Minas</i> *	10/10/2019	Positivo	Bastante
20	<i>O Estado de S. Paulo</i> *	25/10/2019	Positivo	Bastante
21	<i>Valor Econômico</i> **	10/10/2019	Positivo	Bastante
22	<i>O Estado de S. Paulo</i> **	25/10/2019	Positivo	Bastante
23	<i>Diário do Nordeste</i> (Fortaleza)*	27/8/2019	Positivo	Bastante
24	<i>Valor Econômico</i>	14/11/2019	Neutro	Nada
25	<i>O Estado de S. Paulo</i>	11/3/2019	Positivo	Nada
26	<i>Valor Econômico</i>	11/11/2019	Positivo	Nada
27	<i>Valor Econômico</i>	31/7/2018	Positivo	Nada
28	<i>Valor Econômico</i>	8/7/2018	Positivo	Nada
29	<i>Valor Econômico</i>	8/7/2018	Positivo	Nada
30	<i>Valor Econômico</i> **	4/6/2019	Positivo	Nada
31	<i>O Globo</i> **	26/10/2019	Positivo	Bastante

Fonte: elaborado pelas autoras com base em notícias buscadas no banco de dados Senado na Mídia^{30 31}.

Legenda:

Termos que aparecem: fundos patrimoniais, *endowments*, sistema B, investimento social privado, investimento de impacto, filantropia, ESG, negócios sociais.

* (com um asterisco): vinculado ao lançamento dos CIS pelo Ministério da Economia com recursos do FAT.

** (com dois asteriscos): aprovação do PLS nº 338/2018 na CAE.

1. ADACHI, Vanessa. O novo normal dos negócios é aliar lucro a critérios mais sustentáveis de aplicação. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 ago. 2019. Seção Eu & fim de semana. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/08/30/copy_of_o-novo-normal-dos-negocios-e-aliar-lucro-a-criterios-mais-sustentaveis-de-aplicacao. Acesso em: 17 maio 2021.

2. BARROS, Bettina. Não falta dinheiro para agricultura de impacto. *Valor Econômico*, [São Paulo], 10 set. 2018. Seção Agronegócios, p. B10. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/09/10/nao-falta-dinheiro-para-agricultura-de-impacto>. Acesso em: 17 maio 2021.

3. BNDES anuncia foco na promoção de fundos patrimoniais filantrópicos. *Revista Istoé Online*, [s. l.], 14 fev. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2020/02/14/bndes-anuncia-foco-na-promocao-de-fundos-patrimoniais-filantropicos>. Acesso em: 17 maio 2021.

4. COLUCCI, Fernando; BACELLAR, Camila; MASCARENHAS, Carolina. “Endowment” e a cultura da filantropia. *Valor Econômico*, [São Paulo], 2 dez. 2019. Seção Legislação & Tributos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/12/02/fernando-colucci-camila-bacellar-e-carolina-mascarenhas-2018endowment2019-e-a-cultura-da-filantropia>. Acesso em: 17 maio 2021.

5. COTIAS, Adriana; SCHINCARIOL, Juliana. Bancos começam a criar estruturas para “endowments”. *Valor Econômico*, São Paulo, 7 jan. 2020. Seção Finanças. Disponível em:

³⁰ SENADO na mídia. Brasília, DF: Senado Federal, [2015-2021]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia>. Acesso em: 17 maio 2021.

³¹ *Clipping* passa a ser feito pelo Serviço de Processamento de Jornais da Biblioteca – 28/4/2016.

<https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2020/01/07/bancos-comecam-a-criar-estruturas-para-2018>endowments. Acesso em: 17 maio 2021.

6. EMPRESÁRIOS querem menos desigualdade, oportunidades iguais e eficiência estatal. *Revista Istoé Online*, [s. l.], 14 fev. 2020. Seção Economia. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2020/02/14/empresarios-querem-menos-desigualdade-oportunidades-iguais-e-eficiencia-estatal>. Acesso em: 17 maio 2021.

7. GOVERNO estuda seguro-desemprego para bancar programa. *O Estado de S. Paulo*, [São Paulo], 25 out. 2019. Seção Economia, p. B4. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/25/governo-estuda-seguro-desemprego-para-bancar-programa>. Acesso em: 17 maio 2021.

8. GOVERNO lança edital para qualificar 800 desempregados de 18 a 29 anos. *Revista Istoé Online*, [s. l.], 26 out. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/26/governo-lanca-edital-para-qualificar-800-desempregados-de-18-a-29-anos>. Acesso em: 17 maio 2021.

9. GREGORIO, Rafael. Investimento de impacto e filantropia ganham força. *Valor Econômico*, São Paulo, 11 dez. 2019. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/12/11/investimento-de-impacto-e-filantropia-ganham-forca>. Acesso em: 17 maio 2021.

10. HORN, Elie. “Temos a obrigação moral de doar”. *Veja*, [s. l.], n. 2.673, 12 fev. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2020/02/10/pagina-aberta-elie-horn>. Acesso em: 17 maio 2021.

11. INVESTIMENTO de impacto começa a despertar atenção no Brasil. *Valor Econômico Online*, São Paulo, 8 jul. 2018. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/07/08/investimento-de-impacto-comeca-a-despertar-atencao-no-brasil>. Acesso em: 17 maio 2021.

12. INVESTIMENTOS na Amazônia. *Correio Braziliense*, [Brasília, DF], 14 set. 2019. Seção Brasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/09/14/investimentos-na-amazonia>. Acesso em: 17 maio 2021.

13. KARAM, Guilherme. Investir na natureza é um bom negócio. *Estado de Minas*, [Belo Horizonte], p. 8, 14 nov. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/11/14/guilherme-karam-investir-na-natureza-e-um-bom-negocio>. Acesso em: 17 maio 2021.

14. NITAHARA, Akemi; MÁXIMO, Wellton. 12,5 milhões de desempregados. *A Crítica*, [Manaus], 1^a nov. 2019. Seção Política, p. A7. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/11/01/12-5-milhoes-desempregados>. Acesso em: 17 maio 2021.

15. NÓBREGA, Mailson da. Privatização contra a pobreza. *Veja*, [s. l.], n. 2.666, 25 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/12/23/mailson-da-nobrega>. Acesso em: 17 maio 2021.

16. NUNES, Malu. Investimentos que mudam a realidade. *Valor Econômico*, [São Paulo], 6 mar. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2020/03/06/malu-nunes-investimentos-que-mudam-a-realidade>. Acesso em: 17 maio 2021.

17. PARCERIA entre público e privado. *Diário do Nordeste*, [Fortaleza], 12 dez. 2018. Seção Política, p. 14. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/12/12/parceria-entre-publico-e-privado>. Acesso em: 17 maio 2021.

18. PRÊMIO a cursos que empregam. *Jornal do Commercio*, [Recife], 10 out. 2019. Seção Economia, p. 13. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/10/premio-a-cursos-que-empregam>. Acesso em: 17 maio 2021.

19. QUALIFICAÇÃO para o mercado de trabalho. *Estado de Minas*, [Belo Horizonte], 10 out. 2019. Seção Economia, p. 8. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/10/qualificacao-para-o-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 17 maio 2021.

20. QUALIFICAÇÃO profissional terá de garantir emprego. *O Estado de S. Paulo*, [São Paulo], p. 1, 25 out. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/25/copy_of_qualificacao-profissional-tera-de-garantir-emprego. Acesso em: 17 maio 2021.
21. RITTNER, Daniel. Programa de qualificação profissional sai em 30 dias. *Valor Econômico*, [São Paulo], 10 out. 2019. Seção Brasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/10/programa-de-qualificacao-profissional-sai-em-30-dias>. Acesso em: 17 maio 2021.
22. RODRIGUES, Lorenna. Requalificação terá de garantir novo emprego. *O Estado de S. Paulo*, [São Paulo], 25 out. 2019. Seção Economia, p. B4. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/25/requalificacao-tera-de-garantir-novo-emprego>. Acesso em: 17 maio 2021.
23. SABER. *Diário do Nordeste*, [Fortaleza], 27 ago. 2019. Seção Negócios, p. 32. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/08/27/copy3_of_saber. Acesso em: 17 maio 2021.
24. SAFATLE, Amália. Sociedade em fragmentos. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 nov. 2019. Seção Eu & fim de semana. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/11/14/sociedade-em-fragmentos>. Acesso em: 17 maio 2021.
25. SCHELLER, Fernando. Os jornais como investimento de impacto social. *O Estado de S. Paulo*, [São Paulo], 11 mar. 2019. Seção Economia, p. B10. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/03/11/os-jornais-como-investimento-de-impacto-social>. Acesso em: 17 maio 2021.
26. TAUHATA, Sérgio. AZ Quest e Artemisia criam aceleradora de startups da periferia. *Valor Econômico*, São Paulo, 11 nov. 2019a. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/11/11/az-quest-e-artemisia-criam-aceleradora-de-startups-da-periferia>. Acesso em: 17 maio 2021.
27. _____. Investidor de “impacto” encara falta de negócios. *Valor Econômico*, São Paulo, 31 jul. 2018a. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/07/31/investidor-de-impacto-encara-falta-de-negocios>. Acesso em: 17 maio 2021.
28. _____. Mercado de impacto no Brasil pode alcançar R\$ 50 bilhões. *Valor Econômico Online*, São Paulo, 8 jul. 2018b. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/07/08/08-07-2018-as-10h17-mercado-de-impacto-no-brasil-pode-alcancar-r-50-bilhoes>. Acesso em: 17 maio 2021.
29. _____. Neto de fundador das Casas Bahia usa ensinamentos do avô para investir. *Valor Econômico Online*, São Paulo, 8 jul. 2018c. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2018/07/08/neto-de-fundador-das-casas-bahia-usa-ensinamentos-do-avo-para-investir>. Acesso em: 17 maio 2021.
30. _____. Reguladores se unem para ativar mercado de capitais. *Valor Econômico*, São Paulo, 4 jun. 2019b. Seção Finanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/06/04/reguladores-se-unem-para-ativar-mercado-de-capitais>. Acesso em: 17 maio 2021.
31. VIEIRA, Renata. Governo vai qualificar 800 jovens desempregados. *O Globo*, [Rio de Janeiro], 26 out. 2019. Seção Economia, p. 22. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/senado-na-midia/clippings/2019/10/26/governo-vai-qualificar-800-jovens-desempregados>. Acesso em: 17 maio 2021.