

Fórum: Perspectivas Práticas

Títulos de impacto social como política pública: panorama internacional e contribuições para a implementação no Brasil

Beatriu Canto Sancho ¹

Tania P. Christopoulos ²

Ruth Espínola Soriano de Mello ³

Pedro Verga Matos ⁴

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro / Departamento de Economia, Rio de Janeiro / RJ – Brasil

² Universidade de São Paulo / Programa de Pós-graduação em Sustentabilidade, São Paulo / SP – Brasil

³ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro / Escola de Negócios, Rio de Janeiro / RJ – Brasil

⁴ Universidade de Lisboa / ISEG – Lisbon School of Economics & Management, ADVANCE/CSG – Investigação em Ciências Sociais e Gestão, Lisboa – Portugal

Apesar de lançado em 2011, o título de impacto social (SIB, na sigla em inglês *social impact bonds*) é um instrumento ainda em desenvolvimento e que encontra inúmeros desafios. **Este artigo tem como objetivo** apresentar características dos SIBs e desafios relativos à sua implementação como mecanismo para financiamento de projetos públicos com propósito social. Após revisão bibliográfica e documental, foram identificadas e apresentadas as principais críticas ao modelo. Três casos internacionais de SIBs que já encerraram seus ciclos de maturidade foram selecionados para a análise de aspectos éticos e metodológicos, de métricas, de resultados e de atores. Implicações para projetos no Brasil foram consideradas com base nas análises dos casos internacionais.

Palavras-chave: políticas públicas; negócios de impacto social; títulos de impacto social; investimentos de impacto.

Títulos de impacto social como política pública: panorama internacional y contribuciones para la implementación en Brasil

A pesar de haber sido lanzado en 2011, el contrato de impacto social (SIB, acrónimo del término inglés *social impact bond*) es un instrumento inmaduro que enfrenta numerosos desafíos. Este artículo tiene como objetivo presentar las características de los SIB y los desafíos relativos a su implementación como mecanismos para financiar proyectos públicos con propósito social. Después de la revisión bibliográfica y documental, se identificaron y presentaron las principales críticas al modelo. Se seleccionaron tres casos internacionales de SIB que ya completaron sus ciclos de madurez para el análisis de aspectos éticos, metodológicos, de métricas de resultados y de actores. Las implicaciones para proyectos en Brasil se consideraron a partir del análisis de estos casos internacionales.

Palabras clave: políticas públicas; negocios de impacto social; títulos de impacto social; inversiones de impacto.


Social impact bonds as public policy: international panorama and contributions to implementation in Brazil

Despite being launched in 2011, the social impact bond (SIB) is an instrument under development that faces numerous challenges. This article presents the characteristics of SIBs and challenges related to their implementation as mechanisms to finance public projects with a social purpose. After a bibliographical and documentary review, three international cases of SIBs that have completed their maturity cycles, relevant for critical analysis of possible projects in Brazil, were selected. Ethical, methodological, metrics, results, and actor networks are analyzed in the three SIBs. Implications for projects in Brazil were considered from the analysis of these international cases.

Keywords: public policy; social businesses; social impact bonds; impact investments.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210245>

Artigo recebido em 11 jul. 2021 e aceito em 10 jan. 2022.

ISSN: 1982-3134 

AGRADECIMENTOS

O artigo contou com financiamento da Chamada ICE de Artigos 2019 do Instituto de Cidadania Empresarial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. O autor Pedro Verga Matos beneficiou-se do financiamento por Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do projeto com a Referência UIDB/04521/2020.

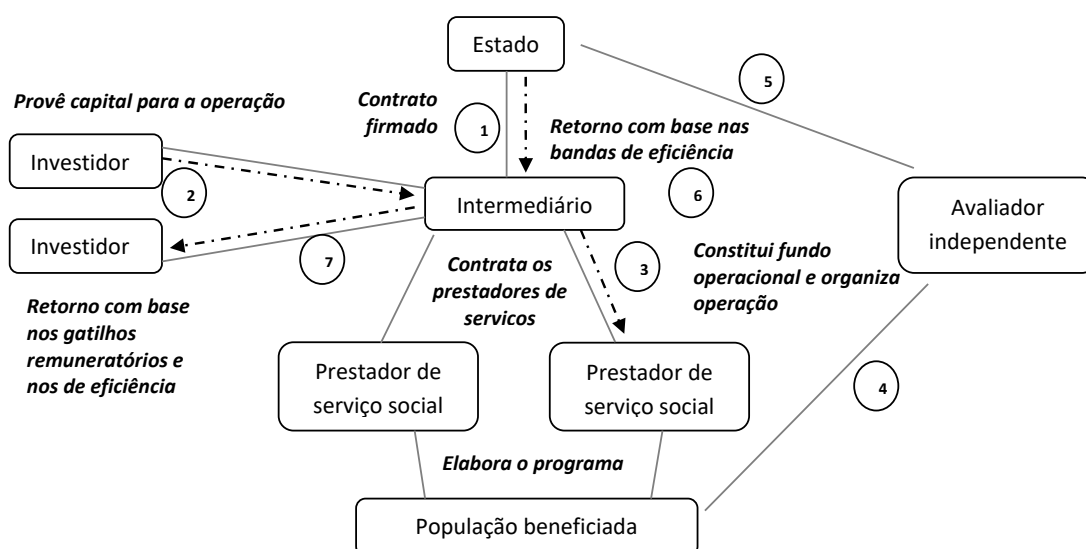
1. INTRODUÇÃO

Os títulos de impacto social (SIBs, sigla em inglês para *social impact bonds*) surgiram em 2010 como um mecanismo alternativo para financiar projetos públicos com propósito social explícito (Dey & Gibbon, 2018; Social Finance, 2013) por meio de recursos privados.

Depois de estabelecer bandas de eficiência, vinculadas ao resultado que pretende obter, o Estado contrata a iniciativa privada, predefinindo um valor a ser pago a essa parte, caso o projeto obtenha determinados níveis de sucesso, podendo ser equivalente ao valor investido, mais um ágio remuneratório. A remuneração é definida com base na economia orçamentária gerada para o Estado. Se o projeto não gerar o resultado esperado, o ônus será do investidor privado. Há um intermediário, que emite títulos para financiamento da operação. Os investidores privados adquirem os títulos, que são valorizados ou não, de acordo com o sucesso obtido.

Como alternativa, os investidores podem celebrar um contrato com esses intermediários. Os resultados são avaliados por um terceiro, a fim de garantir maior imparcialidade ao processo. Os prestadores de serviço desenvolverão o programa e executarão as atividades necessárias para que sejam atingidos os objetivos do SIB, os quais também serão responsáveis pelo relacionamento com a população beneficiária (Schiefler & Adib, 2016), como mostra a Figura 1.

FIGURA 1 ESTRUTURA DO TÍTULO DE IMPACTO SOCIAL



Fonte: Adaptada de Schiefler e Adib (2016).

O SIB é apresentado na literatura como um modelo inovador, por ser uma nova forma de pagamento de prestação de serviços públicos, com base em resultados predefinidos (Callanan & Law, 2012; Wilson et al., 2020), por atrair recursos financeiros privados do mercado de capitais (Dowling, 2017; McHugh, Sinclair, Roy, Huckfield, & Donaldson, 2013; Nicholls & Tomkinson, 2015; Sinclair, McHugh, & Roy, 2021), financiar projetos de empreendedorismo social pelo setor público (Tan, Fraser, McHugh, & Warner, 2021) e transferir o risco operacional do setor público para o privado.

Há, no entanto, uma corrente de pensadores que tece críticas ao SIB. Uma das principais considerações é a de que o instrumento vem promovendo financeirização e comoditização da política social (Joy & Shields, 2013; Kish & Leroy, 2015; Tse & Warner, 2020), transformando questões sociais em econômicas (Joy & Shields, 2020) e estimulando alinhamento e seletividade da política urbana com base na redução dos custos (Lake, 2015). Entre os críticos, há os que consideram que o problema não está nas características do instrumento, e sim na forma como é implementado, recomendando maior supervisão (Toussaint, 2018) e alteração na definição de métricas de avaliação (Chamaki, Jenkins, & Hashemi, 2019).

No Brasil, estudos acadêmicos e casos empíricos são raros. Embora pelo menos duas propostas tenham sido elaboradas no país (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo [Seesp], 2017a; Sitawi, 2017), nenhuma foi lançada até o momento. Uma foi concebida para atuar na área de educação na cidade de São Paulo; outra, no estado do Ceará, na área da saúde.

O artigo tem o objetivo de apresentar os desafios relativos à implantação do SIB como mecanismo para o financiamento de projetos públicos com propósito social. Para tanto, aborda as principais críticas ao modelo tecidas pela literatura, evidencia distintas aplicações em três casos empíricos internacionais, avalia as dificuldades enfrentadas na implantação de dois SIBs no Brasil e, por fim, discute as implicações para o contexto brasileiro relativas aos aspectos éticos e metodológicos, bem como resultados e atores.

O artigo traz duas contribuições principais: apresenta argumentos que propiciam a elaboração de reflexões críticas quanto a potenciais implementações do SIB no Brasil, proposto como alternativa para financiamento de políticas públicas com recursos privados, principalmente em cenários de forte contenção de despesas públicas, e fornece importantes referências da literatura para aqueles que se interessam pelo tema.

2. ENFOQUES DA LITERATURA: CARACTERÍSTICAS E CRÍTICAS

O potencial dos SIBs para contribuir com a ampliação da capacidade dos governos para o fornecimento de serviços para o bem-estar social tem sido analisado em vários estudos, como Chamaki et al. (2019), Toussaint (2018) e Tse e Warner (2020). Ainda na infância, a aplicação do instrumento apresenta inúmeros desafios, todavia sem respostas (Edmiston & Nicholls, 2018).

Considerado por alguns um exemplo de marketização de políticas sociais (Berndt & Wirth, 2018), a definição do projeto do SIB se inicia com a identificação das melhores práticas políticas que possam solucionar problemas sociais de alto custo para o Estado e que prejudicam a competitividade econômica (Joy & Shields, 2020). Seus contratos são frequentemente construídos com base em métricas de desempenho predefinidas, períodos de tempo e custos fixos que influenciam no cálculo dos retornos esperados pelos investidores (Toussaint, 2018).

As métricas são calculadas com base na economia orçamentária para o governo (Gustafsson-Wright & Osborne, 2021) que o serviço executado pela iniciativa privada gerará, o que traz o desafio de quantificá-las, em especial quando o período de intervenção é muito distante do resultado negativo evitado. De tal forma, contribuem para avaliações incompletas, definindo resultados em contratos que devem ser cumpridos no curto prazo, em detrimento da promoção de mudanças sistêmicas (Morley, 2021; Sinclair et al., 2021; Tse & Warner, 2020).

Outro desafio é a elaboração do desenho do SIB, mantendo o equilíbrio de poder entre as partes (Morley, 2021). Nessa etapa, investidores ou intermediários, detentores de maior habilidade financeira, têm potencial para interferir de forma privilegiada na definição de prazo, público, remuneração e prestadores de serviço, devendo garantir que o SIB atinja o público mais necessitado do serviço oferecido no contrato. Entre as práticas a evitar, está a priorização da prestação de serviços para públicos cujos resultados são mais facilmente alcançáveis, em detrimento daqueles que mais necessitam dos serviços (Gustafsson-Wright & Osborne, 2020).

Para o Estado, há o risco de assumir os custos de operações, caso o contrato seja interrompido (Toussaint, 2018). Para a sociedade, o risco de excluir parte da população de um serviço público durante a implantação do projeto. Nos contratos de SIB, a avaliação com base em evidências pressupõe muitas vezes um grupo de controle, que não deve receber os benefícios do serviço prestado, a fim de não comprometer a comparabilidade dos resultados obtidos pela parte selecionada para participar do SIB (Lake, 2015). Para as organizações do terceiro setor, há o risco de marginalização em processos de seleção que priorizem as mais bem preparadas (Toussaint, 2018).

Além dos questionamentos, a literatura também apresenta possíveis soluções. A busca de investidores mais alinhados com o objetivo do impacto social e dispostos a receber remuneração a taxas inferiores às de mercado (Gruyter, Petrie, Black, & Gharghori, 2020) pode contribuir para reduzir problemas de natureza ética ou de alavancagem de poder.

As métricas abrangentes ou com filtros específicos são outras soluções apontadas para que se evite a seleção adversa de públicos-alvo. O SIB da Carolina do Sul, cujo objetivo era expandir o serviço de apoio de saúde a mães gestantes, incluiu quatro diferentes métricas, sendo uma bem específica: a cobertura às áreas de baixa renda. Esse atendimento implicava ampliação dos serviços, evitando a seleção adversa. Todas as métricas foram criadas baseadas em evidências passadas sobre a redução de risco no acesso ao serviço prestado (Tse & Warner, 2020).

Paralelamente, autores consideram necessário haver um quadro regulador que permita definir claramente os objetivos, as métricas de avaliação e a independência dos avaliadores (Broccardo, Mazzuca, & Frigotto, 2019).

No Brasil, esse enfoque jurídico é prevalente, abordando mecanismos para lidar com desafios na implantação dos SIBs, reduzindo sua complexidade e facilitando sua adoção. Fonseca, Vasconcellos, e Araújo (2018), Monteiro e Rosilho (2017), Quinto, Macedo, e Damasceno (2016) e Schiefler et al. (2016) discutem os principais instrumentos legais que viabilizariam a implantação dos SIBs no Brasil, argumentando sobre as vantagens de parcerias voluntárias ou do modelo de parcerias público-privadas (Melo-Silva, Lourenço, & Angott, 2021) frente a outros instrumentos, como a licitação, para lidar com as características dos SIBs, no que se refere a aspectos como prazo, objeto, procedimentos e risco.

3. TÍTULOS DE IMPACTO SOCIAL: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RELEVANTES

Esta seção explora casos de três SIBs. Eles foram selecionados porque já encerraram seus ciclos de maturidade e apresentam, em suas características e processo de implantação, exemplos de críticas e desafios explorados antes. Os descritores selecionados já foram utilizados por outros autores (La Torre, Trotta, Chiappini, & Rizzello, 2019; Tse & Warner, 2020): problema social, descrição da intervenção, atores e investimento, métricas, avaliação e resultados.

3.1. SIB justiça criminal na Inglaterra: redução da taxa de reincidência na prisão de Peterborough

Implementado em 2011, o primeiro SIB do mundo teve como objetivo reduzir a taxa de reincidência criminal de ex-reclusos da prisão de Peterborough.

3.1.1. Problema social

O governo reconheceu que prisioneiros que cumpriam sentenças curtas tinham 60% mais chances de reincidir em crimes e atribuiu a priorização de serviços de apoio aos prisioneiros de longa duração como a principal causa (Social Finance, 2019).

3.1.2. Intervenção e características do SIB

Houve serviços de suporte intensivo para 3 mil presos maiores de 18 anos, sentenciados a menos de 12 meses de prisão (Disley, Rubin, Scraggs, Burrowes, & Culley, 2011; Ramsden, 2016; Schinckus, 2018; Walker, 2010). Inicialmente previsto para ser implantado em 7 anos, foi interrompido após 4, quando o governo decidiu generalizar a política então testada, modificando a abordagem e utilizando uma diversa rede de provedores de serviços públicos e investidores privados para a implantação do serviço (Ramsden, 2016).

3.1.3. Atores e investimento

O SIB foi emitido pelo Ministério da Justiça, que, junto com o Big Lottery Fund, pagou pelos resultados. Treze fundações privadas e grupos filantrópicos investiram 5 milhões de libras na intervenção. O prestador de serviços, One Service, agrupou cinco organizações não governamentais (ONGs) e privadas. Os serviços foram prestados durante 12 meses, para três coortes de mil libertados, que aderiram voluntariamente ao SIB.

Enquanto o piloto operava seguindo o modelo de pagamento por resultados para duas coortes, a terceira recebia os serviços da One Service, remunerando-a por serviço prestado e possibilitando a continuação do piloto até que 21 *community rehabilitation company* (CRC) – entidade da iniciativa privada – assumissem o trabalho de supervisionar a reabilitação de ex-detentos de baixo e médio risco.

A QinetiQ e a Universidade de Leicester foram os avaliadores independentes. O Social Finance atuou como organização intermediária (Social Finance, 2015).

3.1.4. Métricas de resultados e avaliação

Trata-se do desempenho mensurado pela redução da taxa de reincidência dos presos que recebiam a intervenção ao longo dos doze meses após a libertação, comparado com um grupo de controle composto por outros infratores com características e histórias ofensivas semelhantes. Os relatórios de avaliação são públicos (Disley et al., 2011; Ministry of Justice of United Kingdom, 2017).

Os resultados foram reduções na taxa de reincidência de 8,6% e 9,7% para a primeira e a segunda coortes, respectivamente. A média ponderada das duas coortes foi de 9,0%, suficiente para desencadear um pagamento final e considerar tal SIB bem-sucedido. Não houve pagamento antecipado, pois a condição seria atingir o percentual de 10% de redução por coorte (Ministry of Justice of United Kingdom, 2017).

3.2. SIB educação Estados Unidos: programa intervenção educação pré-escolar

Trata-se de um SIB referência para intervenções na educação na primeira infância (Canning, 2017; Stump & Johnson, 2016).

3.2.1. Problema social

Um dos problemas enfrentados foi a necessidade de serviços de educação especial para reduzir déficits de aprendizagem para crianças de famílias de baixa renda em Utah, no estado de Salt Lake. Havia evidências de que programas de educação pré-escolar, que não eram oferecidos na região, poderiam ajudar a reduzir o *gap* de aprendizado entre os estudantes (Dubno, 2011), a um custo de 1,7 mil dólares por ano, em comparação com 2,6 mil dólares por criança recebendo educação especial.

3.2.2. Intervenção e características do SIB

O objetivo é implementar educação pré-escolar, baseada no currículo *high quality preschool program*, desenvolvido previamente, no distrito de Granite. Um total de 3,5 mil crianças em idade pré-escolar (3-4 anos) de escolas públicas foram divididas em sete coortes, cada uma recebendo 1 ou 2 anos de intervenção (Stump & Johnson, 2016). Iniciado em 2013, o programa teria duração de 7 anos, quando os alunos da primeira coorte completariam o sexto grau.

3.2.3. Atores e investimento

O governo é representado pelo município de Salt Lake e pelo estado de Utah. A Goldman Sachs U.S. e a Pritzker Family Foundation investiram 7 milhões de dólares. Empresas privadas são os provedores de serviço. O avaliador independente é a Universidade do Estado de Utah, e a United Way of Salt Lake atua como intermediária.

3.2.4. Métricas de resultados e avaliação

Antes da admissão no programa, os alunos participaram do teste Peabody Picture Vocabulary Test. Aqueles que atingiram pontuação igual ou inferior a 70 entraram na coorte de risco, com alta probabilidade de utilizarem os serviços de educação especial no futuro. Os resultados eram medidos,

e os investidores receberiam 95% das economias esperadas por ano e aluno em que a educação especial fosse evitada, entre o jardim de infância e o 7º ano (payforsuccess.org). Não foi utilizado grupo de controle. Todas as crianças recebiam suporte de educação pré-escolar, mas os resultados eram avaliados com base no grupo de risco.

O uso desse teste foi criticado, sobretudo, por prejudicar aqueles que não falam inglês como primeira língua. Essa métrica levou à avaliação de crianças que necessitariam de educação especial sem cursar a pré-escola, de identificação do impacto e do pagamento (Tse & Warner, 2020). Para novos SIBs, a legislação definiu um limite máximo de 5% sobre a taxa de mercado dos títulos públicos (Tse & Warner, 2020).

Como resultados de política de longo prazo, em 2016, o governo expandiu as vagas para pré-escola, destinando quase 11,7 milhões de dólares por 3 anos de fundos federais (Pay for Success, 2017), reconhecendo o valor da política pública para a qualidade da educação e a redução de custos para o Estado (Tse & Warner, 2020).

3.3. SIB Educação Portugal: Academia de Código Júnior

Trata-se do primeiro título de impacto social em Portugal, criado em 2015.

3.3.1. Problema social

Em 2012, cerca de 35% dos estudantes portugueses com 15 anos já tinham sido reprovados pelo menos uma vez, e 7,5%, mais de uma. Cada aluno reprovado custa, em média, 2 mil euros à Câmara Municipal de Lisboa (Maze Impact, 2018).

3.3.2. Intervenção e características do SIB

Com o objetivo de melhorar o desempenho escolar e elevar as taxas de retenção, a Câmara Municipal de Lisboa decidiu testar o projeto-piloto Academia de Código Júnior por meio de um SIB, implementando-o em três escolas, duas em regiões de vulnerabilidade social. Com isso, pretendia criar uma base de evidência sobre o impacto da programação informática no desenvolvimento cognitivo dos alunos (Laboratório de Investimento Social, 2015), além de avaliar se o modelo de SIB poderia ser útil para financiar outras intervenções públicas (Maze Impact, 2018).

A Code for All desenvolveu o programa educativo que ensina as bases de programação informática a alunos do ensino básico, adaptando-as ao ensino de matemática e português (Maze Impact, 2018).

Durante 30 semanas, 65 alunos entre 8 e 9 anos receberam uma aula da Academia Código Júnior, que terminaram em 2016 (Miguel, 2016).

3.3.3. Atores e investimento

A Câmara Municipal de Lisboa foi o ator público, a Fundação Calouste Gulbenkian financiou a intervenção com 120 mil euros (UBS, 2016), a Code for All desenvolveu e implementou o projeto, a Universidade Nova de Lisboa foi a avaliadora independente, ao passo que o Laboratório de Investimento Social atuou como intermediário (Laboratório de Investimento Social, 2015).

3.3.4. Métricas de resultados e avaliação

Dois métricas foram definidas: melhoria de 10% do raciocínio lógico e da capacidade de resolução de problemas e aumento de 10% no aproveitamento escolar agregado nas disciplinas português e matemática. Os dois resultados se comparavam a um grupo de controle.

Relativamente ao raciocínio lógico, a intervenção teve impacto positivo em todas as escolas, mas não alcançou 10% de melhoria. A meta 2 foi atingida, com melhoria acima de 10% no desempenho em português e matemática. Com métricas parcialmente alcançadas, o investidor foi reembolsado em cerca de 25% do seu investimento inicial (Maze Impact, 2018). O projeto foi considerado um sucesso, pois se evidenciou como um método de aprendizagem complementar (Miguel, 2016), permitindo desenhar uma política pública, ampliando a intervenção por meio de dois novos SIBs (Social Finance, 2017).

QUADRO 1 RESUMO DOS CASOS

Nome SIB	SIB Peterborough	SIB Programa Pré-escolar Utah	SIB Academia Código Júnior
País - região	Inglaterra - Peterborough	Estados Unidos - Utah	Portugal - Lisboa
Ano contrato	2011	2013	2015
Duração (meses)	84	84	20
Problema social	Alta taxa de reincidência de prisioneiros em curta duração	Necessidades de educação especial entre crianças de famílias de baixa renda	Desempenho escolar insatisfatório
Área de atuação	Justiça criminal	Educação	Educação
Setor	Prisioneiros com curta sentença	Intervenção primeira infância	Aprendizagem complementar - programação informática
Público- alvo	2.000 prisioneiros	3.500 crianças 3-4 anos (baixa renda)	65 alunos, três escolas ensino básico
Atores: governo	Ministério Justiça e <i>Big Lottery Fund</i>	Município Salt Lake (coorte 1) e Estado de Utah (coortes 2-5)	Câmara Municipal de Lisboa
Atores: intermediário	<i>Social Finance UK</i>	<i>United Way of Salt Lake</i>	Laboratório de Investimento Social
Atores: investidores	13 fundações privadas e entidades filantrópicas	<i>Goldman Sachs</i> e <i>Pritzker Family Foundation</i>	Fundação Calouste Gulbenkian
Capital levantado	5 milhões Libras Esterlinas	7 milhões Dólares americanos	120 mil Euros
Pagamento por resultados	Por coorte e ano	Por coorte e ano	Final intervenção

Fonte: Elaborado pelos autores.

4. ANÁLISE E DISCUSSÕES

O Quadro 2 apresenta uma comparação entre os elementos relevantes, selecionados com base na literatura previamente apresentada. Em seguida, são discutidos e identificam-se aprendizados potenciais para o Brasil.

QUADRO 2 CRITÉRIOS AVALIADOS

Critério	SIB Peterborough	SIB Programa Pré-escolar Utah	SIB Academia Código Júnior
Ética (transparência, assimetria de informações e de poder)	Contrato público	Apenas Relatórios públicos Assimetria de informações	Contrato público
Metodologia: exclusão social	Utilizou de grupo de controle	Não utilizou grupo de controle	Utilizou grupo de controle
Métricas: amplitude das métricas, evitando a seleção adversa de sujeitos	Métricas amplas: considera todos os ex-reclusos como público	Métrica restrita, baseada em teste com validade questionada	Métricas possibilitando amplitude: melhoria do pensamento lógico e desempenho escolar
Resultados: mudança sistêmica ou pontual e inovação	Interrompido e transformado em política de longo prazo (sistêmica)	Interrompido e transformado em política de longo prazo (sistêmica)	O aprendizado foi utilizado para mudanças futuras (sistêmica)

Fonte: Elaborado pelos autores.

4.1. Casos no Brasil

4.1.1. SIB na área saúde no estado do Ceará

O objetivo era promover a desospitalização de até 1,2 mil pacientes de longa permanência – internação maior ou igual a 30 dias – nos hospitais públicos na Região Metropolitana de Fortaleza, liberando leitos para 10,8 mil pacientes. Foi realizado um estudo de viabilidade e o potencial SIB foi estruturado, envolvendo várias instâncias do Governo do Estado do Ceará (Sitawi, 2017). Durante o desenho do contrato, houve eleições estaduais. Embora o governador tenha sido reeleito, o secretário de Saúde mudou e o apoio político ao projeto diminuiu, levando ao seu posterior cancelamento (Agusti Strid & Ronicle, 2021).

4.1.2 SIB na área de educação no estado de São Paulo

O objetivo era diminuir a evasão e a reprovação escolar de alunos do ensino médio da rede estadual da área metropolitana de São Paulo. Pelo projeto, 12 mil estudantes de 122 escolas localizadas em regiões vulneráveis receberiam aulas particulares (Seesp, 2017b).

Apesar de o SIB parecer promissor no papel, o projeto foi fortemente criticado pelos sindicatos de professores, pela comunidade escolar e por acadêmicos (Cassio et al., 2018). Um

dos problemas apontados foi o uso do grupo de controle, que impediria as escolas de receberem outras intervenções públicas.

Após consulta pública pela Secretaria de Educação, o Governo do Estado de São Paulo suspendeu a implementação desse SIB, defendendo a “necessidade de mais amplo debate quanto a sua oportunidade, conveniência e viabilidade” (Governo do Estado de São Paulo, 2017).

5. DISCUSSÕES DOS ASPECTOS APRESENTADOS NO QUADRO 2

5.1. Ética, transparência e assimetria de informações

Como evidência de transparência, há publicidade dos relatórios de avaliação e implementação dos SIBs de Peterborough e Lisboa. No caso de Utah, a ausência de publicidade do contrato revela assimetria de informações entre a população e os demais envolvidos. Questionamentos quanto à sua metodologia e aos resultados são estabelecidos com base na leitura de relatórios (Popper, 2015). No que diz respeito a Peterborough, pretendeu-se reduzir o desequilíbrio de poder entre os atores, envolvendo os prisioneiros no desenvolvimento do modelo, a fim de garantir que atenderia às suas necessidades.

O SIB de São Paulo apresentou um edital público com os termos do contrato, além de haver um avaliador externo para validar os resultados (Seesp, 2017a). No entanto, apesar de ter havido uma consulta pública em 2017, Agusti Strid e Ronicle (2021) identificaram problemas de comunicação com *stakeholders* do sistema educacional no caso desse SIB.

5.2. Metodologia

Nos casos de Peterborough e da Academia de Código, foram usados grupos de controle. Esse mecanismo pode gerar exclusão social (Morley, 2021). Contudo, em Peterborough, a participação no grupo de tratamento foi voluntária e todos tiveram o comportamento avaliado (Social Finance, 2011), evitando sua exclusão.

Quanto a São Paulo, havia a proposta de usar um grupo de controle, promovendo exclusão dos participantes desse grupo. Uma alternativa seria a aplicação de intervenções já testadas na mesma área geográfica, em lugar de grupos de controle (Agusti Strid & Ronicle, 2021).

5.3. Métricas

No SIB Peterborough, a modelagem desestimulou a seleção de casos fáceis, atrelando o pagamento à redução do número de todas as reincidências. Em Utah, a amplitude da métrica não evitou a seleção adversa, feita logo na largada do SIB, sobrestimando o tamanho da população do grupo de tratamento. O SIB português, por sua vez, não considerou os alunos que evadiram da escola antes da conclusão do projeto, o que pode ter influenciado nos resultados obtidos (Maze Impact, 2018).

Os mecanismos de avaliação de resultados do SIB de São Paulo poderiam combinar avaliações qualitativas, que permitem identificar como e por que determinados índices contribuem (Gruyter et al., 2020). Por outro lado, as métricas definidas eram amplas, evitando seleção adversa. Elas previam elevar a taxa de conclusão de uma coorte de 12 mil alunos, mas não poderia haver queda de rendimento das escolas na avaliação externa aplicada pelo Estado.

5.4. Resultados

Peterborough alterou o modelo inicial, permitindo que o projeto tivesse continuidade. No caso de Utah, a intervenção gerou alteração da política pública local, com o governo ampliando as vagas para a pré-escola. Em Portugal, o aprendizado gerou elementos para políticas de longo prazo.

Os resultados identificados em São Paulo permitem avaliar que houve aprendizados para vencer barreiras estruturais na construção do ecossistema dos SIBs, em parceria com todos os envolvidos (Agusti Strid & Ronicle, 2021).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo apresentou uma visão integrada dos aspectos mais relevantes associados aos SIBs, discutindo os principais desafios de sua implementação, baseado numa revisão de literatura e no estudo de três casos internacionais paradigmáticos e distintos em diversos fatores, como área de atuação, problema social etc. Com base nisso, elaborou-se também a análise de dois casos brasileiros.

A análise mostrou que os desafios se integram de forma recursiva. Um relacionamento que pressupõe desequilíbrio de poder entre os atores pode interferir no desenho de suas métricas e na definição metodológica, implicando maiores riscos quanto à ética, com diferenças nos diversos contextos analisados.

No contexto brasileiro, o SIB de São Paulo apresentou dificuldades de implantação, gerando aprendizados importantes quanto à necessidade de envolvimento dos membros da comunidade escolar na elaboração do contrato. No Ceará, a ausência de apoio governamental foi determinante para a falência do projeto. Além de promover a necessária articulação política, o governo também tem o papel de remunerar o investidor pelos resultados e devolver o capital investido. No Brasil, como o instrumento é desenvolvido no âmbito dos estados, a articulação impõe desafios de superar barreiras estruturais dos agentes locais.

Além da instabilidade política, contribuiu para as dificuldades a ausência de uma estrutura regulatória para o SIB (Adib, Freitas, Letelier, Mitidieri, & Schiefler, 2019). Assim, há o Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018, cujo objetivo é oferecer segurança jurídica, permitindo a criação de empresa comercial específica para a execução dos SIBs, restringindo o risco financeiro à entidade contratada e a financiadores externos, dispensando o poder público de qualquer obrigação que não seja o pagamento pelos resultados alcançados.

Este artigo contribuiu para o debate emergente sobre uma nova forma de intervenção na área social e as implicações de suas opções éticas e metodológicas para os resultados na arena pública. Estudos futuros poderão se aprofundar na pesquisa de outros SIBs cujas características possam inspirar modelos que contribuam para o financiamento de políticas sociais, respondendo aos desafios ora apontados.

REFERÊNCIAS

- Adib, L. A. N., Freitas, B. B., Letelier, L., Mitidieri, M., & Schiefler, G. (2019, setembro 03). Contratos de Impacto Social no Brasil: inovação na gestão pública. *Jota*. Recuperado de www.jota.info/coberturas--especiais/inoa-e-acao/contratos-de-impacto-social-no--brasil-inovacao-na-gestao-publica-03092019
- Agusti Strid, A., & Ronicle, J. (2021). *Social Impact Bonds in Latin America - IDB Lab's pioneering work in the region: lessons learnt* (Technical Note N° IDB-TN-2087). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Berndt, C., & Wirth, M. (2018). Market, metrics, morals: the social impact bond as an emerging social policy instrument. *Geoforum*, 90(2), 27-35.
- Broccardo, E., Mazzuca, M., & Frigotto, M. L. (2019). Social impact bonds: the evolution of research and a review of the academic literature. *Corporate Social Responsibility Environmental Management*, 27(3), 1316-1332.
- Callanan, L., & Law, J. (2012). *From potential to action: bringing social impact bonds to the US*. Washington, DC: McKinsey & Company.
- Canning, R. (2017). *Review of social impact bonds in the South African educational sector* (Dissertação de Mestrado). University of Cape Town, Cape Town, South Africa.
- Cássio, F. L., Goulart, D. C., & Ximenes, S. B. (2018). Contratos de impacto social na rede estadual de São Paulo: nova modalidade de parceria público-privada no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(111), 1-13.
- Chamaki, F. N., Jenkins, G. P., & Hashemi, M. (2019). Social impact bonds: implementation, evaluation, and monitoring. *International Journal of Public Administration*, 42(4), 289-297.
- Dey, C., & Gibbon, J. (2018). New development: private finance over public good? Questioning the value of impact bonds. *Public Money & Management*, 38(5), 375-378.
- Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N., & Culley, D. M. (2011). *Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Dowling, E. (2017). In the wake of austerity: social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain. *New Political Economy*, 22(3), 294-310.
- Dubno, J. (2011). *Human capital and economic opportunity*. Recuperado de http://humcap.uchicago.edu/RePEc/hka/wpaper/Dubno_2010_sustainable-financing-model.pdf
- Edmiston, D., & Nicholls, A. (2017). Social impact bonds: the role of private capital in outcome-based commissioning. *Social Policy*, 47(1), 57-76.
- Fonseca, G. M., Vasconcellos, J. F. B., & Araújo, T. C. (2018). O contrato de impacto social (CIS) e a modelagem jurídica para sua implementação: uma inovação na forma de financiamento de políticas públicas. *Fórum Administrativo*, 18(203), 25-35.
- Fraser, A., Tan, S., Lagarde, M., & Mays, N. (2018). Narratives of promise, narratives of caution: a review of the literature on social impact bonds. *Social Policy and Administration*, 52(1), 4-28.
- Governo do Estado de São Paulo. (2017). *Administrative procedure SE No. 1967/2017: "Social Impact Bond" Project obtained from São Paulo' State Department of Education through Bill No. 12527/2011, the Brazilian Law on the Right to Information*.
- Gruyter, E., Petrie, D., Black, N., & Gharghori, P. (2020). Attracting investors for public health programmes with social impact bonds. *Public Money and Management*, 40(3), 225-236.
- Gustafsson-Wright, E., & Osborne, S. (2020). *Outcome based financing: impact bonds and outcomes funds*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Gustafsson-Wright, E., & Osborne, S. (2021). *What a year: a review of the global impact bonds market in 2020*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Joy, M., & Shields, J. (2013). Social Impact Bonds: The Next Phase of Third Sector marketization? *Canadian journal of nonprofit and social economy research*, 4(2), 39-55.
- Joy, M., & Shields, J. (2020). Debate: how do social impact bonds economize social policy? *Public Money & Management*, 40(3), 190-192.

- Kish, Z., & Leroy, J. (2015). Bonded life: technologies of racial finance from slave insurance to philanthrocapital. *Cultural Studies*, 29(5-6), 630-651.
- La Torre, M., Trotta, A., Chiappini, H., & Rizzello, A. (2019). Business models for sustainable finance: the case study of social impact bonds. *Sustainability*, 11(7), 1-23.
- Laboratório de Investimento Social. (2015). *Projeto-piloto Academia de Código Júnior*. Recuperado de <http://ies-sbs.org/investimento-social>
- Lake, R. W. (2015). The financialization of urban policy in the age of Obama. *Journal of Urban Affairs*, 37(1), 75-78.
- Maze Impact. (2018). *Resultados e avaliação do projeto-piloto TIS Academia de Código Júnior*. Lisboa, Portugal: Maze.
- McHugh, N., Sinclair, S., Roy, M., Huckfield, L., & Donaldson, C. (2013). Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing? *Journal of Poverty and Social Justice*, 21(3), 247-257.
- Melo-Silva, G., Lourenço, R. L., Angott, M. (2021). Parcerias público-privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção. *Revista de Administração Pública*, 55(3), 538-558.
- Miguel, A. (2016). *SIBs in Portugal, learnings to date*. Lisboa, Portugal: Laboratório de Investimento Social.
- Ministry of Justice of United Kingdom. (2017). *Final results for cohort 2 of the Social Impact Bond Payment by Results Pilot at HMP Peterborough*. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications>
- Monteiro, V., & Rosilho, A. (2017). Como o Estado pode celebrar contrato de impacto social/CIS? In A. Wald, M. Justen Filho, C. A. G. Pereira (Orgs.), *O direito administrativo na atualidade* (pp. 1172-1188). São Paulo, SP: Malheiros.
- Morley, J. (2021). The ethical status of social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(1), 44-60.
- Nicholls, A., & Tomkinson, E. (2015). *The Peterborough pilot social impact bond*. Oxford, UK: University of Oxford.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Boosting social enterprise development good practice compendium*. Geneva, Switzerland: OECD Publishing.
- Pay for Success. (2017). *Projects fact sheet: Utah high quality preschool program*. Recuperado de <https://pfs.urban.org/pfs-project-fact-sheets/content/utah-high-quality-preschool-program>
- Popper, N. (2015, novembro 04). Success metrics questioned in school program funded by Goldman: Did Goldman Make the Grade? *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2015/11/04/business/dealbook/did-goldman-make-the-grade.html>
- Projeto de Lei do Senado nº 338, de 2018*. (2018). Dispõe sobre o Contrato de Impacto Social. Brasília, DF. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133946>
- Quinto, L., Macedo, R. V. Q., & Damasceno, P. A. M. (2016). Títulos e garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. *Revista do BNDES*, 46, 211-262.
- Ramsden, P. (2016). *Social impact bonds: State of play and lessons learnt*. Recuperado de <https://www.oecd.org/cfe/leed/SIBs-State-Play-Lessons-Final.pdf>
- Schiefler, G. H. C., & Adib, L. A. N. (2016). Títulos de desenvolvimento social: utilizando a lógica do mercado de capitais para financiar políticas públicas no Brasil. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 3(1), 69-103.
- Schinckus, C. (2018). The valuation of social impact bonds: an introductory perspective with the Peterborough SIB. *Research in International Business and Finance*, 45, 1-6.
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. (2017a). *Minuta de edital de concorrência*. Recuperado de <https://avaliacaoeducacional.files.wordpress.com/2017/11/cis-minutas-edital-tr-e-contrato-v7-21-11-2017-16h07min-compressed-1.pdf>
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. (2017b). *Consulta*. Recuperado de <https://www>

educacao.sp.gov.br/consulta-publica-sobre-contrato-de-impacto-social-em-educacao-termina- hoje-19/

Sinclair, S., Mchugh, N., & Roy, M. J. (2021). Social innovation, financialisation and commodification: a critique of social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(1), 11-27.

Sitawi. (2017). *Relatório Anual 2017*. Recuperado de <http://info.sitawi.net/relatorioanual2017>

Social Finance. (2011). *Peterborough social impact bond*. London, UK: Social Finance Ltd.

Social Finance. (2013). *A technical guide to developing Social Impact Bonds*. London, UK: Social Finance Ltd.

Social Finance. (2015). *Impact bond global database*. London, UK: Social Finance Ltd. Recuperado de https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/?project_id=7

Social Finance. (2017). *Impact bond global database*. London, UK: Social Finance Ltd. Recuperado de <https://sibdatabase.socialfinance.org.uk/>

Social Finance. (2019). *Peterborough social impact bond*. London, UK: Social Finance Ltd. Recuperado de <https://www.socialfinance.org.uk/projects/peterborough>

Stump, E. K., & Johnson, A., (2016). *An examination of using social impact bonds to fund education in Maine*. London, UK: School Funding.

Tan, S., Fraser, A., McHugh, N., & Warner, M. E. (2021). Widening perspectives on social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(1), 1-10.

Toussaint, E. C. (2018). The new gospel of wealth: on social impact bonds and the privatization of public good. *Houston Law Review*, 56(1), 153-221.

Tse, A. E., & Warner, M. E. (2020). The razor's edge: social impact bonds and the financialization of early childhood services. *Journal of Urban Affairs*, 42(6), 816-832.

UBS. (2016). *Investindo em impacto social*. Recuperado de <https://bityli.com/H7Jbv>

Walker, P. (2010, março 19). Investors to pay for prisoner rehabilitation. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/society/2010/mar/19/investors-pay-for-prisoner-rehabilitation>

Wilson, R., Fraser, A., Kimmitt, J., Tan, S., McHugh, N., Lowe, T., ... & Carter, E. (2020). Theme: futures in social investment? Learning from the emerging policy and practice of Social Impact Bonds (SIBs). *Public Money & Management*, 40(3), 179-182.

Beatriu Canto Sancho



<https://orcid.org/0000-0003-4436-4351>

Doutora em Economia pela London School of Economics and Political Science; Professora do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: beacanto@gmail.com

Tania P. Christopoulos



<https://orcid.org/0000-0001-6310-3216>

Doutora em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP); Professora Associada da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: tchristo@usp.br

Ruth Espinola Soriano de Mello



<https://orcid.org/0000-0002-7061-6383>

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Professora da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).
E-mail: ruthm@prof.iag.puc-rio.br

Pedro Verga Matos



<https://orcid.org/0000-0002-6737-2656>

Doutor em Ciências Empresariais pela Universidade do Porto; Professor associado com agregação do ISEG – Lisbon School of Economics & Management, da Universidade de Lisboa. E-mail: pvmatos@iseg.ulisboa.pt