



Andressa Torquato: Títulos de impacto social ganham espaço no Brasil

A escassez de recursos públicos que se verifica não só no Brasil, mas em todo o mundo, tem levado ao desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos para o financiamento de políticas públicas, por meio dos quais se consiga atender interesses coletivos através de parcerias com o setor privado, não apenas em virtude da maior capacidade de financiamento que este possui, mas também pela sua expertise e poder de inovação.

Embora haja um certo consenso de que o investimento em ações de prevenção pode gerar uma redução de custos para o Estado — por exemplo, uma política de educação sobre doenças sexualmente transmissíveis, e distribuição de preservativos, diminui significativamente os custos para tratamento de doenças, gerando uma economia maior para o ente público — ainda é bastante escasso o investimento público nesse tipo de ação, tendo em vista que com um orçamento deficitário, o Estado acaba priorizando e gastando mais em ações emergenciais, deixando de lado o investimento em prevenção, mesmo que isso fosse reduzir seus custos no futuro. Ademais, some-se a dificuldade para se desenvolver, no âmbito do poder público, políticas públicas inovadoras nessa área.

Diante dessa realidade, estão rapidamente ganhando espaço os chamados Títulos de Impacto Social (*Social Impact Bonds* – *SIB*), um novo arranjo jurídico cujo objetivo é propiciar a captação de recursos privados para o financiamento de políticas públicas, com foco em ações de prevenção.

Até o momento já foram lançados 74 títulos de impacto social, a maior parte nos Estados Unidos e na Europa, responsáveis por levantar U\$ 278. Além destes, há atualmente 70 títulos de impacto social em fase de desenvolvimento, inclusive no Brasil, nos estados de São Paulo e do Ceará [1].

A grosso modo, a ideia dos *SIB's* consiste em buscar na iniciativa privada, ou no terceiro setor, ações inovadoras capazes de resolver demandas sociais de alto impacto, sobretudo na área de prevenção, cuja implantação gere uma economia de recursos para o ente público. A partir da economia verificada, ou seja, com o montante que o ente público deixou de gastar, é que se teria disponibilidade financeira para o pagamento de toda a engrenagem de pessoas e instituições necessárias para por em prática os títulos de impacto social.

Os modelos utilizados na prática internacional têm se baseado na participação de no mínimo 5 atores: (i) um ente da administração pública; (ii) prestador de serviço público; (iii) instituição financeira responsável por lançar os títulos no mercado; (iv) investidores privados; e (v) empresa independente de avaliação.

Em primeiro lugar, o ente público firma com a instituição financeira um contrato intitulado *pay for success contract*, ou seja, um contrato de pagamento pelo sucesso, por meio do qual se compromete ao pagamento de um determinado montante, a ser entregue para a instituição financeira, se e somente se um benefício social, previamente acertado neste contrato, venha a ser efetivamente atingido, conforme métricas de avaliação previamente determinadas. Por exemplo, o Estado de Israel está em vias de implementação de título de impacto social cujo objetivo é diminuir o número de casos de Diabetes Tipo



2, gerando com isso uma economia de recursos públicos, tendo em vista que o tratamento com a doença é altamente custoso. Para tanto, pretende-se desenvolver ações de prevenção que envolvem reeducação alimentar, combinada com exercícios físicos, junto a um grupo de risco previamente selecionado [2].

Com lastro no referido contrato, a instituição financeira capta dinheiro no mercado por meio do lançamento dos títulos de impacto social, e, com os recursos levantados, contrata o prestador de serviço para a implementação da política pública detalhada no *pay for success contract*, firmado com o ente público. Os investidores privados, acostumados à tomada de risco, adquirem esses títulos, e são remunerados pelo investimento realizado se, e somente se, o resultado tal qual firmado por meio do *pay for success contract* venha a ser alcançado.

A avaliação do resultado é feita por uma agência de avaliação independente, contratada especificamente para essa finalidade.

A primeira experiência de *SIB's* lançados no mundo ocorreu no Reino Unido, no ano de 2010, visando a implementação de um programa com duração de 7 anos, cujo objetivo era reduzir a reincidência criminal de presos condenados até 12 meses, reclusos na Prisão de Peterborough. Verificou-se que a taxa de reincidência nesse grupo era de 60%, um dado preocupante do ponto de vista financeiro tendo em vista que um preso custa para o país, por ano, o equivalente a R\$ 153,2 mil. Na sua operacionalização, o capital levantado foi de cinco milhões de libras esterlinas, o equivalente a R\$ 19,1 milhões, e atendidas 2 mil pessoas. Caso houvesse uma redução de 7,5% dos casos, os investidores receberiam o investimento mais a remuneração acertada no contrato com o governo. Caso a redução fosse de 10% ou mais, receberiam antecipadamente [3].

Com relação às métricas utilizadas, cabe destacar que a avaliação não é feita com relação ao processo, mas com base nos resultados. Por exemplo, em Peterborough adotou-se como métrica a diminuição dos níveis de reincidência, e não o número de pessoas contratadas, ou tecnologia empregada para o serviço.

Contudo, a adoção de um arranjo de financiamento para políticas públicas complexo como este não pode simplesmente ser importado para o Brasil. A sua implantação exige adequação ao ordenamento jurídico pátrio, bem como a nossa realidade social.

Inúmeras e importantes questões precisam ser respondidas para a sua implantação, por exemplo: (i) É possível registrar essa despesa futura e incerta na Lei Orçamentária Anual? De que modo isso seria realizado? (ii) O *modus operandi* do serviço prestado está sujeito a fiscalização do Tribunal de Contas, ou apenas a obtenção do resultado porventura atingido? (iii) Integrariam os programas definidos na Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual? Em que momento? (iv) A análise dos resultados seguirá as métricas existentes na legislação orçamentária? (v) Tratam-se de títulos públicos ou privados? (iii) Qual o regime jurídico a ser seguido? (iii) Estados e municípios têm competência legislativa plena para regular o assunto? Se não, que limitações podem ser impostas pela União?

Além desses questionamentos, há também a necessidade de se levar em consideração temas fundamentais como: é possível introduzir nesse modelo instrumentos de *accountability* vertical, possibilitando a participação da população, por exemplo, na avaliação dos resultados?



No Brasil, estudos têm sido realizados junto aos governos dos estados de São Paulo e do Ceará, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do instituto *Social Finance*, para implementação dos *SIB's*. Em São Paulo, analisa-se a aplicação dos *SIB's* como instrumento para a melhoria das taxas de desempenho no ensino médio das escolas públicas. No Ceará, o projeto visa aumentar o número de atendimento domiciliar no sistema de saúde do estado, como alternativa ao atual modelo de internação prolongada, avaliada como ineficaz. Pretende-se mudar o local de atendimento para a comunidade, gerando economia para o governo, fornecendo cuidados preventivos e alternativos ao uso de leitos de hospital [4].

Diante dessa realidade, cabe aos cientistas jurídicos, econômicos, políticos, se debruçar sobre o tema e buscar responder: os títulos de impacto social são uma alternativa para o Brasil?

1 Disponível em: < http://www.socialfinance.org.uk/database/?project_id=81>. Acesso em: 19 de marco de 2017.

2 Disponível em: < http://www.socialfinance.org.uk/database/?project_id=81>. Acesso em: 19 de marco de 2017.

3 Disponível em: < http://www.socialfinance.org.uk/database/?project_id=81>. Acesso em: 19 de marco de 2017.

4 Disponível em: < http://www.socialfinance.org.uk/database/?project_id=81>. Acesso em: 19 de marco de 2017.

Date Created

24/03/2017