



**O CONTRATO DE IMPACTO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DA
SUSTENTABILIDADE SOCIAL: uma análise conceitual a ser aplicada à realidade
brasileira**

**THE SOCIAL IMPACT CONTRACT AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL
SUSTAINABILITY: a conceptual analysis to be applied to the Brazilian reality**

André Doumid Borges¹

Heloise Siqueira Garcia²

Denise Schmitt Siqueira Garcia³

RESUMO: Os contratos de impacto social pressupõem uma mudança de paradigma na execução de programas sociais, à medida em que, ordinariamente as intervenções são focadas na entrega do serviço, o que, nem sempre permite aferir se, de fato, gerou o resultado pretendido, enquanto que os contratos de impacto social focam no resultado obtido. Visam, portanto, alcançar resultados sociais sustentáveis, que, concretamente, impliquem em uma mudança efetiva, permanente ou duradoura na vida das pessoas beneficiadas com a política pública por meio deles executada. Assim, o artigo tem como objetivo geral analisar a aptidão do Contrato de Impacto Social (CIS) para garantir a sustentabilidade, em todas as suas dimensões, notadamente a social. Sendo dividido em 3 partes, seu produto utilizou o método indutivo de pesquisa. Este estudo foi financiado em parte pela CAPES – Código 001, com suporte do PROGRAMA DE EXCELÊNCIA ACADÊMICA- PROEX.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Dimensões da sustentabilidade; Políticas públicas; Inovação no setor público; Contrato de Impacto Social.

ABSTRACT: Social impact contracts presuppose a paradigm change in the execution of social programs, as, ordinarily, interventions are focused on service delivery, which does not always allow assessing whether, in fact, it generated the intended result, while social impact contracts focus on the result obtained. They aim, therefore, to achieve sustainable social results, which, concretely, imply an effective, permanent or lasting change in the lives of people who benefit from the public policy implemented through them. Thus, the general objective of the article is to analyze the ability of the Social Impact Contract to guarantee sustainability, in all its

¹ Mestrando em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Pós-graduado em Direito Processual pela UNAMA. Graduado em Direito pela UFPEL. Procurador do Estado de Santa Catarina. E-mail: andre@pge.sc.gov.br

² Pós-doutoranda com bolsa concedida pela CAPES. Doutora e mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Doutora em Derecho e Mestre em Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad pela Universidade de Alicante – Espanha. Pós-graduada em Direito do Trabalho pela UNIVALI; e em Ensino e Tutoria a Distância pela Faculdade AVANTIS. Graduada em Direito pela UNIVALI. Professora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - PPCJ da UNIVALI; e dos cursos de Direito do Centro Universitário Avantis - UNIAVAN e da Faculdade Sinergia. Advogada. E-mail: heloise.sg@gmail.com

³ Doutora pela Universidade de Alicante na Espanha. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Processual Civil. Professora no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Advogada. E-mail: denise@univali.br.



dimensions, notably the social one. Being divided into 3 parts, its product used the inductive research method. This study was partly funded by CAPES – Code 001, with support from the PROGRAMA DE EXCELÊNCIA ACADÊMICA – PROEX.

Keywords: Sustainability; Dimensions of sustainability; Public policy; Innovation in the public sector; Social Impact Contract.

1. INTRODUÇÃO

O primeiro Contrato de Impacto Social foi implementado no Reino Unido, em 2010. Desde então, a experiência vem sendo replicada em inúmeros outros países, inclusive na América Latina. Os contratos de impacto social pressupõem uma mudança de paradigma na execução de programas sociais, à medida em que, ordinariamente as intervenções são focadas na entrega do serviço, o que nem sempre permite aferir se, de fato, gerou o resultado pretendido, enquanto que os contratos de impacto social focam no resultado obtido. Visam, portanto, alcançar resultados sociais sustentáveis, que, concretamente, impliquem em uma mudança efetiva, permanente ou duradoura na vida das pessoas beneficiadas com a política pública por meio deles executada. No Brasil, registram-se algumas tentativas de implantação, por enquanto, sem êxito.

A dimensão social da sustentabilidade está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Está, portanto, intimamente ligada à garantia dos Direitos Sociais, previstos no artigo 6º da Carta Política Nacional, e da Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil.

Dentro dessa perspectiva de temas distintos que se correlacionam, o trabalho traz como problema de pesquisa a seguinte pergunta: O Contrato de Impacto Social (CIS) pode ser compreendido como um instrumento capaz de garantir a sustentabilidade em especial na sua dimensão social?

A escolha do tema se deu em parte em razão das pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” e também das pesquisas de pós-doutorado da autora e de mestrado do primeiro autor. Além disso, foi financiado em parte pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001, como suporte do PROGRAMA DE EXCELÊNCIA ACADÊMICA- PROEX, assim como pela bolsa de pós-doutorado da segunda



autora.

Tendo em conta a delimitação do tema, assim como a pergunta problema formulada, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a aptidão do Contrato de Impacto Social (CIS) para garantir a sustentabilidade, em todas as suas dimensões, notadamente a social.

Ainda, os objetivos específicos são compreender o conceito de sustentabilidade e suas dimensões, com enfoque especial na dimensão social; identificar o surgimento dos Contratos de Impacto Social e sua função para verificar o seu conceito; e relatar as tentativas de implementação de Contratos de Impacto Social no Brasil.

Esta pesquisa é focada na área do conhecimento das Ciências sociais aplicadas, já que foca o estudo na sociedade e na coletividade. Além disso, o estudo se adere à linha de pesquisa do Programa de pós-graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI “Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade”, que se destina a discutir de forma mais profunda o fenômeno criador de novas relações jurídicas surgidas a partir da hegemonia capitalista pós 89 do século passado na perspectiva de um país emergente como o Brasil.

O produto deste artigo utilizou o método indutivo de pesquisa, no qual se partiu de ideias particulares: sustentabilidade e suas dimensões, e conceito e função dos Contratos de Impacto Social; para se chegar à ideia geral da pesquisa sobre a correlação entre a implementação dos Contratos de Impacto Social e a garantia da sustentabilidade.

A pesquisa foi operacionalizada pelas técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento, conforme apresentado por Pasold (2015).

Depois das leituras do material bibliográfico selecionado pelo procedimento cartesiano, iniciou-se a análise do conteúdo a partir das categorias selecionadas: sustentabilidade, dimensão social, Contratos de Impacto Social e a correlação entre elas, como se explanou na metodologia acima descrita, sendo o resultado apresentado em três pontos para a melhor compreensão da pesquisa.

No primeiro, são tecidas breves explicações sobre a sustentabilidade e sua dimensão social. No segundo, de forma sucinta, traçam-se os aspectos conceituais dos Contratos de Impacto Social e relatam-se as experiências iniciais deste tipo de avença. No terceiro e último item, relatam-se as tentativas de implementação de Contratos de Impacto Social no Brasil e avalia-se sua contribuição para o alcance da dimensão social da sustentabilidade.



2. BREVES EXPLANAÇÕES SOBRE A SUSTENTABILIDADE E SUA DIMENSÃO SOCIAL

Conforme destaca Boff (2015, p. 205-206), a Sustentabilidade refere-se a um equilíbrio dinâmico e autorregulador, também compreendido como homeostase, existente na natureza devido a cadeia de interdependências e complementariedade entre seres. É a busca da promoção do “bem viver” humano.

Sendo nesse sentido que também comenta Real Ferrer (2013, p. 13), afirmando que a Sustentabilidade comporta uma noção positiva e altamente proativa, que supõe a introdução das mudanças necessárias para que a sociedade planetária, constituída pela humanidade, seja capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo.

Pela doutrina tradicional a Sustentabilidade é tratada sob o viés destas três dimensões: ambiental, social e econômica, todas integralmente correlatas e dependentes para a construção real da Sustentabilidade.

Sachs (2009, p. 35) afirma que o alcance desses três pilares caracteriza-se como uma “vitória tripla” a partir do momento que se atende “[...] simultaneamente os critérios de relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica [...]”.

Sachs trabalha com a ideia de oito dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional, cada qual com critérios específicos:

1. Social:

- alcance de um patamar razoável de homogeneidade social;
- distribuição de renda justa;
- emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente;
- igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

2. Cultural:

- mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação);
- capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas);
- autoconfiança combinada com abertura para o mundo.

3. Ecológica:

- preservação do potencial do capital natureza na sua produção de recursos renováveis;
- limitar o uso dos recursos não-renováveis;

4. Ambiental:

- respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais;

5. Territorial:

- configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público);



- melhoria no ambiente urbano;
- superação das disparidades inter-regionais;
- estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento).

6. Econômico:

- desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado;
- segurança alimentar;
- capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica;
- inserção soberana na Economia internacional.

7. Política (nacional):

- democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos;
- desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores;
- um nível razoável de coesão social.

8. Política (internacional):

- eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional;
- um pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco);
- controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios;
- controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da diversidade biológica (e cultural); e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade;
- sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter *commodity* da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade. (SACHS, 2009, p. 85-88)

O autor ainda salienta que muitas vezes o termo Sustentabilidade é utilizado para expressar a Sustentabilidade ambiental, porém há que se compreender que tal conceito tem diversas outras dimensões, e que a que se destaca por primeiro não é a ambiental, mas sim a social, pois apresenta-se como a própria finalidade do desenvolvimento, sem contar que, segundo o autor, é provável que ocorra no mundo um colapso social antes que uma catástrofe ambiental. (SACHS, 2009, p. 71)

A dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano. Ela está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia,



à alimentação. Estando, então, intimamente ligada, no que concerne ao Direito brasileiro, à garantia dos Direitos Sociais, previstos no artigo 6º da Carta Política Nacional, e da Dignidade da Pessoa Humana, princípio basilar da República Federativa do Brasil. (GARCIA; GARCIA, 2014, p. 44-45).

Basicamente ela compreende o abrigo dos direitos fundamentais sociais, trazendo a ideia de que não se admite um modelo de desenvolvimento excludente e iníquo, lidando, deste modo, com a garantia da equidade intra e intergeracional, com a criação de condições para a potencialização das qualidades humanas através, principalmente, da garantia de educação de qualidade; e com o desenvolvimento da garantia à dignidade de todos os seres presentes no planeta.

Conforme destaca Póvoas (2018, p. 62), o caráter social da Sustentabilidade volta-se à busca de mecanismos de melhoria das condições de vida da humanidade em geral com a garantia de direitos sociais e o intuito de diminuir consequentemente a degradação sistemática do meio ambiente.

Rogers, Jalar e Boyd (2008, p.219) apontam que tal dimensão comporta dez subdimensões: redução da Pobreza; desenvolvimento participativo; construção do consenso; organizações não governamentais; gênero e desenvolvimento; reassentamento involuntário; populações indígenas; exclusão social; análise social; desenvolvimento de indicadores sociais.

Há que se ponderar que pela visão desta dimensão a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo destes (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc) em patamares desejáveis constitucionalmente estão necessariamente vinculados às condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso a água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial); a alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes); a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados). (GARCIA; GARCIA, 2014, p. 57-58).

A efetividade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário integra, direta ou indiretamente, o âmbito normativo de diversos direitos fundamentais (mas especialmente dos direitos sociais), como o direito à saúde, o direito à habitação decente, o



direito ao ambiente, o “emergente” direito à água (essencial à dignidade humana), bem como, em casos mais extremos, também o direito à vida. (FENSTERSEIFER, 2008, p. 75).

Bedlin e Garcia (2011, p. 429) bem destacam que a dimensão social não poderá ser olvidada, pois embora o ranking dos maiores poluidores seja composto na maioria por países mais desenvolvidos, “[...] o desenvolvimento social deve ser visto como forma de proteção ambiental, e desenvolvimento sustentável, pois a dimensão social interfere diretamente nestes [...]”.

Nesse condão, há que se concluir que o enfrentamento dos problemas sociais e o combate à pobreza passa necessariamente pela correção do quadro de enfrentamento de desigualdade social e da falta de acesso da população pobre aos seus direitos sociais básicos, o que, diga-se de passagem, é potencializadora da degradação ambiental.

3. COMPREENDENDO OS CONTRATOS DE IMPACTO SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E EXPERIÊNCIAS EM OUTROS PAÍSES

O CIS constitui um instrumento relativamente recente, tendo a primeira experiência ocorrido no ano de 2010, no Reino Unido. Resultou de uma proposta feita pela Organização Não Governamental *Social Finance* ao Ministério da Justiça daquela organização política de um modelo de contrato cujo objeto visava à redução da reincidência em egressos do sistema prisional que tenham cumprido penas menores de um ano. Segundo dados do governo (GO lab, s.d), a taxa média de reincidência de presos pertencentes a este grupo era de 63% (sessenta e três por cento). De tal reincidência, resultava o cometimento de 43 novos crimes em média, sujeitando tal grupo a até sete novas condenações, gerando um custo de aproximadamente 15 bilhões de Libras Esterlinas ao Governo do Reino Unido. A proposta visava reduzir em pelo menos 7% (sete por cento) a taxa de reincidência, através da reinserção desses ex-detentos na sociedade.

O projeto foi financiado pelo fundo *Big Lottery Fund* (BIG), hoje denominado *The National Lottery Community Fund*, que tem por missão doar valores arrecadados com a Loteria Nacional do Reino Unido para boas causas, com dinheiro indo para grupos comunitários e projetos de saúde, educação e meio ambiente (UNITED KINGDON, s.d).

O contrato firmado com o Ministério da Justiça do Reino Unido, com prazo para execução de sete anos e investimentos de cinco milhões de libras esterlinas, previu um



pagamento aos investidores se as metas de redução de reincidências fossem alcançadas. (ANDERS; DORSETT, 2017; NICHOLLS; TOMKINSON, 2013)

Ao final do prazo estabelecido, em 2017, o Governo do Reino Unido anunciou que a redução de reincidentes no período foi superior ao registrado no grupo de controle, e somente então o Governo pagou os dezessete investidores que realizaram o aporte inicial de 5 milhões de Libras Esterlinas, devolvendo o valor inicial, com um acréscimo de 3% ao ano (ALBERTSON et al., 2018; ANDERS; DORSETT, 2017; WARNER, 2013).

A experiência britânica rapidamente se espalhou por outros países. Segundo dados do *Government Outcomes Lab* (GO Lab), um Centro de Pesquisa e Política baseado na *Blavatnik School of Government* da Universidade de Oxford, até agora, foram assinados duzentos e setenta e seis contratos de impacto social, sendo duzentos e quatro em execução, sessenta e nove completados, dois com o período de entrega finalizado e um assinado.

A distribuição geográfica é vasta: embora a maioria dos contratos tenham sido implantados no Reino Unido (33%), há experiências em todos os continentes. Além do Reino Unido, com 93 contratos, o ranking dos países com maior número de experiências conta com Portugal (2º, com 28), Estados Unidos (3º, com 23), Japão (4º, com 18), Holanda (5º, com 18), Austrália (6º, com 15), Dinamarca (7º, com 10) e França (8º, com 10). Na América do Sul, destaca-se a Colômbia, com três experiências, a Argentina, o Chile e o Peru, cada um com um contrato já implantado (GO Lab, 2023). No Brasil, embora tenham havido tentativas de implementação, ainda não existem Contratos de Impacto Social assinados, segundo os dados do GO Lab.

Há que se perquirir, inicialmente, os motivos pelos quais o Brasil, com uma gama infindável de problemas sociais, ainda não conseguiu implantar tal ferramenta, embora tenham havido algumas tentativas nesse sentido.

Antes, porém, necessário traçar em breves linhas o conceito dos Contratos de Impacto Social e investigar sucintamente em quais áreas têm sido implementados.

Conhecidos como “*Social Impact Bonds*” (Reino Unido), “*Pay for Success Bonds*” (Estados Unidos), “*Social Benefit Bonds*” (Austrália), “Vínculo de Impacto Social” (países hispânicos) e ainda Títulos de Impacto Social (Portugal), os Contratos de Impacto Social constituem um mecanismo inovador de financiamento de serviços públicos, que envolve governos e organizações da sociedade civil na prestação de serviços com impacto social mensurável (LANZ; DAMASCENO; MACEDO, 2016).



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.

O Contrato de Impacto Social (CIS) pode ser definido como uma avença firmada pelo Estado com investidores e prestadores de serviços sociais (como por exemplo, organizações sem fins lucrativos), a qual estabelece um pagamento condicionado à entrega de resultados sociais predefinidos.

Os contratos de impacto social surgem com o objetivo de alinhar os interesses, esforços e recursos de diferentes atores para conseguir resultados sociais sustentáveis, que, concretamente, impliquem em uma mudança na vida das pessoas beneficiadas com a política pública por meio deles executada.

Pressupõem, portanto, uma mudança de paradigma, à medida em que os programas sociais costumam ser focados na entrega do serviço (o que, nem sempre permite aferir se, de fato, gerou o resultado pretendido), enquanto que os contratos de impacto social focam no resultado obtido pela intervenção.

Basicamente, o que difere um Contrato de Impacto Social de outras formas de execução de políticas públicas é que o pagamento pelo ente público está atrelado diretamente ao resultado, o qual vai ser aferido, durante a execução do contrato, mediante a verificação de indicadores de resultados. De forma bastante singela, poder-se-ia afirmar que sem resultado, não há pagamento.

Outra característica importante do CIS é aquela relacionada à possibilidade de alteração da forma de execução da intervenção, caso, no seu curso, se verifique que o modelo até então adotado não vem sendo suficiente para atingir o resultado esperado.

Trombka e Rodrigues (2021), citando Harris, apontam outra importante vantagem dos Contratos de Impacto Social:

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.

Importante frisar que o pagamento, em regra, não está atrelado ao custo do serviço



propriamente dito, mas ao resultado obtido, de forma que o CIS tem a aptidão de atrair investidores interessados na potencial lucratividade da operação, suportando, em contrapartida, os riscos dela decorrentes.

Do ponto de vista subjetivo, as partes envolvidas em um contrato de impacto social, em regra, são: (a) a Administração Pública, a quem compete pagar os investidores, caso as metas preestabelecidas sejam alcançadas; (b) os investidores privados, que aportaram os recursos necessários para o desenvolvimento do CIS e suportam o risco pelo não atingimento das metas acordadas com o Estado; (c) os prestadores de serviços, que são as organizações sem fins lucrativos que executam a intervenção contratada visando os resultados pré-determinados; (d) o intermediário ou estruturador, que terá relação direta com o Estado e será responsável pela modelagem e celebração de todos os contratos necessários para colocar o CIS em operação; (e) o avaliador ou verificador independente, que será responsável por analisar e atestar que as metas foram cumpridas ou não e (f) a população ou grupo de pessoas beneficiadas pelo contrato de impacto social. Ressalte-se, porém, que não há necessidade de que todas as partes antes arroladas componham um contrato de impacto social, podendo algumas das atribuições serem exercidas simultaneamente por uma mesma parte e, até mesmo, agregados outros atores à avença.

Importante ressaltar que o instrumento recebe o nome de “*Development Impact Bond* – DIB” quando o financiamento é feito por entidades filantrópicas.

Segundo dados do GO Lab, as áreas nas quais os Contratos de Impacto Social vêm sendo implementados podem ser classificadas em: emprego e treinamento, com 75 experiências; bem-estar da criança e da família (48); saúde (46); educação (44); sem-teto (37); Justiça Criminal (19); agricultura e meio ambiente (4) e redução da pobreza (3).

Tais dados permitem ver a ampla gama de situações que podem ser objeto de intervenção por meio dos Contratos de Impacto Social.

Os recursos até agora aplicados, em nível mundial, totalizam aproximadamente, US\$745.000.000,00 (setecentos e quarenta e cinco milhões de dólares)⁴, tendo sido beneficiadas mais de um milhão e setecentas mil pessoas⁵.

⁴ Segundo dados disponíveis de 199 projetos (GO Lab, 2023)

⁵ Segundo a GO Lab, “o número de usuários do serviço é uma combinação de dois valores. Os projetos concluídos têm dados sobre o número real de usuários do serviço e os projetos em andamento têm dados sobre o número-alvo de usuários do serviço. Se tivermos dados sobre números reais, vamos usá-los. Se o projeto tiver apenas dados para destinos, usaremos números de destino. Este cálculo tem por base as variáveis “Serviço e beneficiários -



De outro lado, verifica-se uma demanda mundial por condutas sustentáveis por parte dos governos, de empresas e de investidores, tornando-se cada vez mais comum a destinação de recursos por estes atores para práticas socialmente sustentáveis. Não bastassem os recursos disponibilizados sem a intenção de obter um retorno financeiro, via fundos filantrópicos, o CIS ainda tem o condão de atrair investidores interessados puramente na lucratividade da operação.

4. OS CONTRATOS DE IMPACTO SOCIAL NO BRASIL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O ALCANCE DA DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE

A pobreza não está só vinculada aos critérios sociais de insuficiência de garantias mínimas, mas também, consequentemente, a critérios ambientais e econômicos. Quanto menor a renda, menor o desenvolvimento social, menor será a preocupação com o meio ambiente. Um cidadão que vive em condições mínimas de sobrevivência, não estará preocupado com a proteção ambiental e sim com o sustento de sua família, sendo indiferente para este se suas atividades laborais degradam ou não o meio ambiente.

A pobreza deva ser reduzida através do alcance das necessidades básicas, já destacadas no relatório de Brudtland: saúde, educação, abrigo, empregos produtivos, controle da propriedade comum e gestão da população.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas estabelecem uma agenda global para acabar com a pobreza e a fome, garantir acesso à saúde e educação de qualidade, promover empregos e reduzir desigualdades.

Dentre os desafios a serem enfrentados para atingir os objetivos, está a falta de recursos públicos suficientes para cumprimento das metas estipuladas. Assim, o desenvolvimento de ferramentas inovadoras para fazer o melhor uso dos recursos disponíveis mostra-se fundamental.

Nesse contexto, a experiência internacional com os Contratos de Impacto Social, ou social impact bonds, tem se mostrado bastante eficaz para a redução da pobreza e melhoria das condições de vida de parcelas da população em situação de extrema vulnerabilidade.

No Brasil, números apontam um crescimento, nos últimos anos, de recursos

Número visado de utentes ou beneficiários únicos do serviço” e “Serviço e beneficiários - Número real de utentes ou beneficiários únicos do serviço”. No futuro, propomos relatar esses números separadamente. Neste momento, 37 projetos têm dados sobre o número real de usuários do serviço, 163 projetos têm dados sobre o número-alvo de usuários do serviço e 27 projetos não têm dados sobre os usuários do serviço.” (GO Lab, 2023)



financeiros, por meio de doações, empréstimos, contratações ou investimentos para o campo dos Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO, 2021).

Os dados levantados permitem concluir que os Contratos de Impacto Social têm potencial para assumir um protagonismo na forma de implementação de políticas públicas pelos governos locais, principalmente em países em desenvolvimento, nos próximos anos.

A despeito disso, ainda se verificam muitas amarras à implantação de experiências dessa natureza não só no Brasil, como em muitos países cujos índices de pobreza são altos e que, justamente, são os que mais carecem de resultados efetivos decorrentes da execução de políticas públicas.

Carlos Henrique Soares Carvalho (2022), citando Gustafsson Wright, leciona que entre os principais desafios para a concepção e implementação do Contratos de Impacto Social em países em desenvolvimento “envolvem perda de controle sobre uso dos recursos; gestão orçamentária; instabilidade institucional ou de pessoal; e o alinhamento de interesses.” Especificando cada um desses desafios, refere que “o governo, quando no papel de pagador de resultados, deve estar pronto para abrir parte do controle que ele detém sobre o orçamento e como ele vai ser gasto, e permitir que os prestadores de serviços tomem decisões sobre as especificidades das intervenções.”

Quanto à duração dos contratos preleciona que “os ciclos orçamentários são anuais, e os CIS são projetados para a entrega de resultados no médio e longo prazo, sem o desembolso inicial” o que acarreta uma pressão no orçamento “quando chegar o momento de reembolsar os gastos do CIS.” Também aponta “a instabilidade das condições de sustentação para um CIS” uma vez que “as mudanças podem ocorrer rapidamente, provocadas pelos ciclos eleitorais ou mudança de pessoas chaves nas instituições, o que resulta na perda de apoio ou conhecimento acumulado”. Refere, por fim, “o desafio do alinhamento de interesses entre os atores, por vezes divergentes” o que demanda, além de práticas de governança e transparência, a participação de todos os envolvidos desde a fase inicial da estruturação de um CIS.

O Brasil apresenta as mesmas dificuldades inerentes a todos os países em desenvolvimento, podendo-se destacar também: a complexidade e a falta de estudos mais aprofundados sobre o tema, a aversão dos gestores a medidas inovadoras, principalmente pelo temor de responsabilização por eventual prática de ato ilegal, a necessidade de conjugação de esforços de vários atores, a descontinuidade da execução de políticas públicas diante das mudanças governamentais e a falta de legislação específica. Sobre este ponto, importante frisar



que, embora a legislação brasileira vigente já forneça, ainda que de forma espreitada, o arcabouço jurídico para a implementação de um CIS, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 338/2018, que dispõe sobre o Contrato de Impacto Social, definindo-o como o “acordo de vontades por meio do qual uma entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, se compromete a atingir determinadas metas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionada à verificação, por agente independente, do atingimento dos objetivos”.

Embora controverso, há na parca doutrina sobre o tema o entendimento que a legislação vigente, notadamente a Lei nº 8.666/93, é suficiente para que fossem firmados Contratos de Impacto Social no Brasil. O escritório Sundfeld Advogados, contratado pelo Banco Mundial para analisar as possibilidades de contratação de um CIS pelo Estado de São Paulo, concluiu pela existência de três opções de contratação utilizando-se a legislação existente: a) contrato de prestação de serviços, por meio da Lei n.º 8.666, de 1993; b) concessão administrativa, nos termos da Lei n.º 77 11.079/2004; c) termo de colaboração com organização da sociedade civil (OSC), a partir da Lei n.º 13.019, de 2014. (SILVA, 2021)

E foi justamente com base na legislação vigente que foram construídas as primeiras tentativas iniciativas de implementação de Contratos de Impacto Social no Brasil. A primeira, pelo Governo do Estado de São Paulo, que lançou edital para contratação de serviços de gerenciamento e execução de ações pedagógicas visando à diminuição da evasão e reprovação escolar, sem redução de aprendizagem, de alunos do Ensino Médio de 122 escolas localizadas em regiões vulneráveis da Região Metropolitana de São Paulo. Para a mensuração do impacto, seriam constituídos dois grupos com 61 escolas, devendo cada um possuir unidade equiparáveis (com características semelhantes) às do outro grupo. A comparação entre os pares garantiria a precisão estatística da mensuração, afastando eventuais efeitos causados por outras iniciativas educacionais (SÃO PAULO, 2017).

A segunda, também no Estado de São Paulo, a Fundação CASA-SP, que tem por missão o atendimento socioeducativo ao adolescente, lançou, em 2019, “Ação de Impacto Social”, cujo objeto era a redução da reentrada na Fundação CASA-SP para cumprimento de nova medida socioeducativa, e também a melhoria do convívio social e de aumento da frequência escolar de adolescentes egressos da fundação.

A terceira iniciativa, a bem da verdade cronologicamente anterior às demais, foi levada



a efeito pelo Governo do Estado do Ceará, que tentou implantar um PIS com o objetivo de reduzir o tempo de hospitalização de pacientes crônicos de longa permanência, que representavam mais de 60% dos custos de internação nas unidades hospitalares, e como consequência, diminuir a taxa de ocupação de leitos. (SITAWI, 2019)

As três iniciativas não chegaram a ser efetivamente implementadas. Na primeira, em São Paulo, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, “posicionou-se contrariamente ao projeto, por princípio, supondo – e sustentando junto à categoria profissional que representa – que o projeto prejudicaria os professores do Estado e representaria privatização do serviço de educação”, o que levou ao seu arquivamento. (SILVA, 2021). À “Ação de Impacto Social” da Fundação CASA-SP não foi apresentada nenhuma proposta e o chamamento público foi declarado deserto. (SILVA, 2021)

Quanto ao PIS do Governo do Estado do Ceará, não restaram esclarecidos os motivos pelos quais a iniciativa não foi levada adiante, mas, ao que tudo indica, segundo SILVA (2021, p. 17), “aparentemente, aquele governo optou por lançar o projeto como parceria público-privada no modelo concessão administrativa de prestação de serviço público”.

Apesar das tentativas fracassadas até o momento, há indicativos de que os contratos de impacto social podem vir a se transformar numa ferramenta útil e eficaz para a execução de políticas públicas no Brasil, de forma a efetivar a sustentabilidade, em sua dimensão social.

Isso porque, como vimos, a dimensão social da sustentabilidade está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das desigualdades com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação, ligando-se umbilicalmente à garantia dos Direitos Sociais.

Os contratos de impacto social, na medida em que pressupõem uma mudança de paradigma na execução de programas sociais, focando no resultado obtido e não na mera entrega do serviço, acabam por alcançar resultados sociais sustentáveis, que, concretamente, impliquem em uma mudança efetiva, permanente ou duradoura na vida das pessoas beneficiadas com a política pública por meio deles executada.

Certamente, não são a solução para todos os problemas de ordem social, mas têm aptidão para constituir um instrumento efetivo para o alcance da sustentabilidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, com o presente artigo, trazer explanações sobre a sustentabilidade e suas



dimensões, principalmente sobre sua dimensão social. Analisando-se os aspectos conceituais dos Contratos de Impacto Social e examinadas as experiências iniciais deste tipo de avença, foi possível concluir que, sim, os Contratos de Impacto Social no Brasil têm o potencial de ser um instrumento efetivo para a concretização da sustentabilidade social.

Evidentemente, essa conclusão carece de maiores aprofundamentos, principalmente com o enfrentamento das questões relacionadas às dificuldades de implementação em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, que ainda carece de uma legislação vigente a ordenar a modelagem desse tipo de avença, bem como da necessidade de avaliar-se o alcance e a efetividade das experiências até agora implementadas em outros países, servindo de estímulo à continuação da pesquisa.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALBERTSON, K.; FOX, C.; O'LEARY, C; PAINTER, G.; BAILEY, K.; LABARBERA, J. **Payment by Results and Social Impact Bonds: Outcome-based payment systems in the UK and US.** Bristol – UK: Bristol University Press, 2018.

ANDERS, J.; DORSETT, R. **Peterborough social impact bond: final report on cohort 2 analysis.** Westminster – UK: Ministry of Justice, 2017. Disponível em: <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/1cbedf8d04fd766a3d19b5996a3df549783940512b8eae664256cc54914889c7/120304/Peterborough%20SIB%20cohort%20%20results%20report.pdf>

BEDLIN, Samara Loss; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão social do princípio da Sustentabilidade frente ao artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Revista Eletrônica Direito e Política.** Itajaí, v. 6, n. 2, p. 419-441, 2º quadrimestre de 2011.

BOFF, Leonardo. **Ecologia.** Grito Da Terra, Grito Dos Pobres: Dignidade E Direitos Da Mãe Terra. Petrópolis: Vozes, 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 338, de 2018.** Dispõe sobre o contrato de impacto social. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2018b. Disponível em: <https://legis.senado.br/sdleg-getter/documento?dm=7756759&ts=1594017558141&disposition=inline>. Acesso em 19/04/2023

CARVALHO, C.H.S. **Contratos de Impacto Social em Programas de Saúde: Uma Análise Sobre sua Utilização no Enfrentamento do HIV/Aids no Estado do Amazonas.** (Tese de Doutorado). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

ENIMPACTO. Negócios que resolvem problemas socioambientais: texto-base da Estratégia





Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO). Versão Revisada. 17 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-pr/assuntos/inovacao/enimpacto/DocumentoBaseEnimpactoversorevisada17.06.2021.pdf>. Acesso em: 14 de abril de 2023

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental** – A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira Garcia; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Heloise Siqueira Garcia. (Org.). **Lineamentos sobre Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. 1ed. Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1, p. 37-54.

GO Lab. University of Oxford. Conjunto de dados de títulos de impacto. Disponível em: <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/indigo/impact-bond-dataset-v2/>

GUSTAFSSON-WRIGHT, E. **Impact bonds in developing countries: early learnings from the field**. Washington DC: Brookings Centre for Universal Education, 2017.

GUSTAFSSON-WRIGHT, Emily; GARDINER, Sophie; PUTCHA, Vidya. **The potential and limitations of Impact Bonds**. Lessons from the first five years of experience worldwide. Massachusetts: Brookings, 2015. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/impact-bondsweb.pdf>

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

LANZ, Luciano Quinto; DAMASCENO, Patricia do Amaral Moreira; MACEDO, Rafael Veneza Quimas. Títulos e garantias de impacto social: adaptação do modelo para o Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 211-262, dez. 2016

LAZZARINI, S. G. Contratos de impacto social na rede estadual de São Paulo: Nova modalidade de parceria público-privada no Brasil: Comentário. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, n. 11, 2020. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5248>

NICHOLLS, Alex; TOMKINSON, Emma. The Peterborough pilot social impact bond. **Saïd Business School**, Oxford University, 2013. Disponível em: <https://emmatomkinson.files.wordpress.com/2013/06/case-study-the-peterborough-pilot-social-impact-bond-oct-2013.pdf>

PASOLD, C. L. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 13. Ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PÓVOAS, Maurício Cavallazzi. A Sustentabilidade social: a justiça social como garantidora de um meio ambiente saudável para as futuras gerações. In: BODNAR, Zenildo; CELANT, João Henrique Pickcius; MARCOS, Rudson (orgs.). **O judiciário como instância de governança e Sustentabilidade: descobertas, dúvidas e discordâncias**. Florianópolis: EMais, 2018.



REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (orgs.) **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. – Dados eletrônicos. – Itajaí: UNIVALI, 2013.

ROGERS, Peter P.; JALAL, Kazi F.; BOYD, John A. **An introduction to Sustainable Development**. Londres: Earthscan, 2008.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SÃO PAULO. Consulta Pública sobre Contrato de Impacto Social em Educação termina hoje (19), 19 de dez. de 2017. <https://www.educacao.sp.gov.br/consulta-publica-sobre-contrato-de-impacto-social-em-educacao-termina-hoje-19/>

SILVA, Alessandra Obara Soares da. **Parcerias público-privadas de impacto social no Brasil**: lições de tentativas inconclusas. (Tese de Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo 2021.

SITAWI. Relatório Anual 2019. 2019. Disponível em:
<https://info.sitawi.net/relatorioanual2019>

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

UNITED KINGDON. Big Lottery Fund. Disponível em:
<https://www.gov.uk/government/organisations/big-lottery-fund>

WARNER, M.E. Private Finance for Public Goods: Social Impact Bonds. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 4, p. 303-319, 2013.