Contextualização sobre o Contrato de Impacto Social

- **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Tendo em vista a determinação deste Governo em retomar o processo de amplo desenvolvimento do País, aumentar a produtividade, reduzir o desemprego e apresentar proposições concretas no âmbito da competência regimental deste Ministério da Economia, submetemos à apreciação da sociedade civil edital de contratação por performance – no caso específico Contrato de Impacto Social.

A reformulação da política pública de qualificação profissional está sendo pensada tendo como norte o fato de que o Brasil precisa melhorar sobremaneira seu desempenho em termos de produtividade para que sua renda aumente de forma sustentável e ofereça empregos de qualidade. O Banco Mundial sintetiza o tamanho do desafio: a renda per capita brasileira da geração de hoje é a mesma da geração anterior, representando 25% da americana. Um trabalhador médio no Brasil é apenas 17% mais produtivo do que há 20 anos (em países de alta renda o aumento foi de 34% no mesmo período). Além disso, destaca-se que o Brasil apresentou crescimento negativo da produtividade total dos fatores (PTF) entre 1996 e 2015.

Apesar da relevância do capital humano para a competitividade, o que se observa no caso brasileiro é que o aumento da escolaridade média da população adulta não está gerando aumento da produtividade média do trabalho, como era de se esperar.

Outro aspecto que impacta a produtividade e que retarda o crescimento nacional é o alto desemprego vivido no Brasil, que, apesar de começar a indicar retração, atualmente encontra-se em torno de 12%, o que equivale a um contingente de mais de 12,7 milhões de brasileiros. Adicionalmente, verifica-se um total de 27 milhões de brasileiros subutilizados, conjunto que reúne desempregados, subocupados, os desalentados e os que poderiam estar ocupados, mas não trabalham por motivos diversos.

Além de todo o contexto local, há de se reconhecer as mudanças em curso na economia global como um todo, em decorrência da chamada Quarta Revolução Industrial. A consultoria McKinsey, com dados de 46 países, estima que, para 2030, até 800 milhões de trabalhadores poderão perder o emprego para robôs e máquinas, sendo 15,7 milhões só no Brasil. Adicionalmente, até 375 milhões de trabalhadores, ou 14% da força de trabalho global, precisarão mudar de ocupações. Por fim, para 60% dos empregos ao menos um terço das atividades rotineiras poderão ser automatizadas.

Por outro lado, ainda segundo o Fórum Econômico Mundial, até 2022, no universo da força de trabalho das grandes empresas (excluído o setor agrícola), 75 milhões de empregos serão perdidos para a automação, mas outros 133 milhões de novas ocupações surgirão na nova divisão do trabalho entre humanos, máquinas e algoritmos. No entanto, serão necessárias novas competências. Trata-se de uma mudança estrutural no sentido de ocupações com maior autonomia, crescente conteúdo de tecnologias da informação e comunicação, menos atividades físicas e rotineiras, e cada vez mais necessidade de competências socioemocionais - *softskills* - tais como trabalho em equipe, resiliência, liderança, criatividade, etc.

Desse modo, entende-se que para que haja avanço significativo em termos de produtividade e competitividade nacional, é necessário investir em larga escala em qualificação e re-qualificação do capital humano nacional, tendo em vista os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias aos trabalhadores e firmas do futuro.

O Brasil chegou a desenvolver nas últimas décadas diversas políticas públicas de ensino técnico e profissional, entre eles o PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – (1996-2003), o PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional (1997-2003), o PNQ – Programa Nacional de Qualificação Profissional (2003-2012) e o PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Lei nº 12.513 - (2012-2018). Tais políticas deram, de formas distintas, suas contribuições, mas os resultados gerais apontam para a necessidade de uma nova estratégia de qualificação com abordagens inovadoras.

O Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 76¹, da Controladoria-Geral da União, sobre qualificação profissional avaliou a eficácia desses programas em termos de empregabilidade absoluta. Apesar dos dados não contarem com grupo de controle, dos 1.068.281 alunos concluintes no âmbito do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, constatou-se que pouco mais de 10% foram registrados como inseridos no mercado de trabalho. Tendo em vista que desde 2010 os normativos do PNQ estipulam que ao menos 30% dos alunos qualificados sejam inseridos no mercado de trabalho, percebe-se a baixa efetividade do programa em relação à meta prevista.

Já no âmbito do Projovem Trabalhador, também em termos absolutos, observou-se que, do total de alunos qualificados (409.979), apenas 27.200 (6,6%) foram inseridos no mercado de trabalho. Se considerarmos as metas iniciais do programa, que previa 1.331.948 jovens beneficiados até o exercício de 2014 e, consequentemente, meta de 442.434 jovens inseridos no mercado de trabalho (30%), percebe-se que o número de jovens efetivamente inseridos no mercado de trabalho atingiu 6,2% da meta inicial. Dados da Controladoria-Geral da União apontam que cerca de R$1,5 bilhão foram empenhados no âmbito desses programas (2004-2016).

Estudo da Comissão de Educação do Senado Federal, a partir de dados do Banco Mundial, IPEA e MIT, apontou que os cerca de R$15 bilhões empenhados no âmbito do Pronatec (2011-2017) tiveram pouco ou nenhum impacto, em especial devido à alta evasão e ao distanciamento entre a formação escolar e as exigências do mercado de trabalho. A exceção foi o modelo adotado pelo então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), SuperTec, baseado em mapeamento de demanda e alinhamento de currículos junto às empresas. Para esse conjunto, o estudo encontrou “fortes efeitos na empregabilidade: aumento de 8,6% na empregabilidade do egresso ao longo do ano seguinte e na subamostra de beneficiários de seguro-desemprego, aumento de 14,6%”. Destaca-se que tais dados se referem a uma metodologia de avaliação mais robusta, pois retratam o aumento da empregabilidade em relação a um grupo de controle, ou seja, um aumento acima da taxa de empregabilidade usual do público alvo, em comparação com um grupo que não recebeu o treinamento.

Assim, **entende-se que o modelo das políticas anteriores de qualificação profissional gastou significativos montantes de recursos públicos sem ter apresentado resultados satisfatórios em termos de empregabilidade. Uma nova estratégia nacional   
de qualificação deve avaliar as melhores práticas nacionais e internacionais em termos de impacto de seus modelos e procurar estabelecer conexões com o que existe de melhor mundialmente**.

Dentro desse contexto, sabe-se que parte do desafio brasileiro está em promover em larga escala a educação profissional de qualidade, conectada com o futuro e com as demandas dos setores produtivos, de forma a elevar a produtividade e difundir conhecimento e tecnologia às firmas - questão igualmente crítica para a geração de empregos e para a produtividade de países emergentes, como apontam relevantes estudos do Banco Mundial e OCDE - e dialogando com outras iniciativas do Governo Federal, como o Brasil Mais Produtivo (B+P) do Ministério da Economia.

**Uma nova estratégia de qualificação deve ter como ponto central o envolvimento das empresas em todo o fluxo da política**, partindo de um mapeamento claro de qual tipo de trabalhador será necessário em qual localidade, para qual empresa, com que tipo de currículo e quando. Assim, iniciativas que promovam o mapeamento de demanda e alinhamento de currículos necessitam ser aprimoradas e ampliadas, de modo a assegurar a oferta mínima de mão-de-obra qualificada necessária às empresas que investem, inovam e contribuem para a competitividade nacional.

**- ABORDAGEM DE CONTRATOS DE IMPACTO SOCIAL**

**Prevê-se como mecanismo central da nova estratégia a utilização de contratualização por resultados – via *Social Impact Bonds*, ou Contratos de Impacto Social (CIS) - como já ocorre em países como Reino Unido, Estados Unidos, Israel, Bélgica e muitos outros**. No Reino Unido, pioneiro no tema, somente em 2018 o governo anunciou mais de 200 (duzentos) milhões de libras para 22 iniciativas via CIS.

Nos modelos de CIS, **parceiros privados são remunerados conforme apresentam resultados** (medidos por avaliadores independentes), por exemplo, em empregabilidade de alunos de determinados cursos técnicos. Assim, **os Contratos de Impacto Social permitem um modelo inovador de atuação do Estado em parceria com o setor privado, oferecendo a possibilidade de retorno do capital investido caso os resultados sociais acordados sejam realmente atingidos**.

Cabe ressaltar que, para o edital ora proposto, apesar de tratar-se de uma abordagem inovadora, ela se dentro das normas de licitações já vigentes no Brasil. No mesmo sentido, por se tratar de um programa inovador, cuja experiência ainda não foi posta em prática no Brasil, pretende-se ampliar as possibilidades de participação de potenciais provedores, permitindo-se a atuação em qualquer município do país para que o modelo de contratação por performance seja amplamente divulgado e contenha o maior número possível de pretendentes.

Também optou-se por exigir contratação e permanência em emprego com carteira assinada na mesma empresa e carga horária semanal mínima de 40 (quarenta) horas, por pelo menos 120 (cento e vinte) dias, bem como que as contratações deverão ocorrer em, no mínimo, 10 (dez) empresas distintas e que o jovem esteja desempregado há pelo menos 60 (sessenta) dias no ato da inscrição, ou em busca do primeiro emprego, com o objetivo de evitar fraudes. Tais parâmetros procuram desincentivar práticas ilegais de conluio com poucas empresas, contratações e demissões dentro do período de experiência, bem como simulação de demissões e contratações subsequentes imediatas para os jovens.

Por fim, objetiva-se, com a exigência de 5 (cinco) anos de constituição legal e atuação no campo, assegurar que o provedor que eventualmente venha a ser selecionado tenha condições efetivas de entregar resultados de alta qualidade. Optou-se, no entanto, por não se exigir qualificação específica de instrutores para que o parceiro privado tenha autonomia para definir quais cursos, currículos e respectivos tutores são necessários para o atingimento da meta. A principal preocupação é justamente assegurar autonomia ao parceiro privado para que aloque os recursos humanos com os perfis que julgar necessários para obter, dentro de custos viáveis, altos índices de empregabilidade a jovens vulneráveis.

**- EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E BRASILEIRA**

O Insper Metricis possui um banco de dados organizado com informações sobre contratos de pagamento por impacto, sendo um dos tipos principais de contrato o Contrato de Impacto Social (CIS). A principal característica dos CIS e outros contratos baseados em resultados é o uso de métricas objetivas de resultados socioambientais como gatilhos de pagamentos para prestadores de serviços e investidores. No caso específico do CIS, o governo (ao invés de uma entidade privada) assume o papel da entidade pagadora, se o resultado for alcançado.

Nota-se que tal modelo já é operado em diversos países, cabendo ao Brasil aprender com as experiências internacionais e acelerar a adoção em seu território. Há no mundo 57 (cinquenta e sete) desses contratos possuindo como meta de resultado social especificamente o aumento do emprego (entre centenas de CIS na área de saúde, ambiental, entre outras). Os CIS voltados a emprego estão divididos entre desenvolvimento da força de trabalho (trinta e três contratos) e “nem-nem” (vinte e quatro contratos), este último se referindo a jovens que nem estudam nem trabalham.

Os casos de Reino Unido e Holanda estão praticamente concluídos, também havendo sido focalizados em jovens e atingido as metas previstas. O caso do Reino Unido atendeu 3000 (três mil) jovens com 2 (dois) provedores, enquanto o programa holandês atendeu 200 (duzentas) pessoas.

Os casos latino-americanos (Argentina e Colômbia), estão em fase de implementação e são para cerca de 1000 (mil) beneficiários. Diferentemente da maioria, cada um deles tem 4 (quatro) provedores. O programa “Proyectá tu futuro”, da Argentina, primeiro CIS do país, está em fase de implementação. O início do contrato foi 2018 e durará 24 (vinte e quatro) meses. O órgão pagador é o governo de Buenos Aires. O programa teve dois intermediários, Acrux Partners e Social Finance UK, e quatro provedores de assistência técnica: os dois intermediários e adicionalmente Beccar Varela (advocacia) e Fundación Alimentaris. Há uma diversificação de investidores: financeiros – Banco Ciudad e Banco Galicia; investidor de impacto, Organización Román; uma organização sem fins lucrativos, IRSA; o BID FOMIN (Fundo Multilateral de Investimentos), além de um investidor privado. O investimento é de US$1,0 milhão, perfazendo U$500 (quinhentos dolares) *per capita ano*.

A intervenção é voltada para jovens de dezessete a vinte e quatro anos da periferia de alta vulnerabilidade social de Buenos Aires. A intervenção busca a empregabilidade, com ênfase em *soft skills* (inclusive mentoria), mas também com previsão de estágios e intermediação para o trabalho. O objetivo é atender 1000 (mil) jovens. São quatro provedores, todos sem fins lucrativos: AMIA, Fundación Forge, Fundación Pescar Argentina e Fundación Reciduca. O PNUD financiará a avaliação de resultados.

O programa “Cali progresa con empleo” é o segundo CIS da Colômbia, e também está em fase de implementação. O início do contrato foi em 2019. Além do governo de Cali, o BID-LAB e a Embaixada da Suíça na Colombia são parceiros para o pagamento. A Corporación Inversor atua como intermediário e em nome dos vários investidores, todos entidades sem fins lucrativos: Fundación Corona, Fundación Mario Santo Domingo, Fundación Bolívar Davivienda, Fundación Plan Internacional, Corporación Mundial de la Mujer e Fundación WWB. O investimento é de US$0,9 milhão, perfazendo US$940 (novencentos e quarenta dólares) *per capita ano*. Para o desenho técnico e legal do programa se contou também com assistência técnica de Instiglio, Durán & Osorio (advocacia), Baker McKenzie y Fundación Probono.

O primeiro CIS na Colômbia enfrentou desafios similares. O preço do CIS foi construído usando tanto o custo de programas de treinamento governamentais como cotação de provedores privados. A intervenção do segundo CIS inclui treinamento e intermediação para emprego, e o objetivo é atender 800 (oitocentos) desempregados entre dezoito e quarenta anos. São quatro provedores: Fundación Carvajal, Fundación Alvaralice, Fundación Colombia Incluyente (os três primeiros sem fins lucrativos) e Kuepa (empresa privada de educação). Há uma métrica definida para avaliação de resultado, que é a meta de que 600 (seiscentos) jovens consigam, e retenham, um emprego formal por pelo menos três a seis meses. A Deloitte, auditor independente, será a responsável pela avaliação.

O programa “Nottingham Futures”, do Reino Unido, já foi concluído. O início do contrato foi 2012 e teve duração de três anos. Trata-se de um CIS, com o envolvimento de diferentes órgãos públicos em todos os níveis. A entidade pagadora foi o U.K. Department for Work and Pensions Innovation Fund. O intermediário e também investidor foi o Nottingham City Council. O investimento foi de US$2,7 milhão, perfazendo U$302 (trezentos e dois dólares) *per capita ano*. A estrutura de pagamento incluía até quarenta e dois pagamentos mensais, com valores definidos por métrica de resultado.

A intervenção foi voltada para os jovens nem-nem de dezesseis a vinte e quatro anos, residentes dos quatro bairros mais degradados da cidade. Incluía mentoria, treinamento com estágio e intermediação para emprego, e o objetivo foi atender 3000 (três mil) jovens. Foram dois provedores, um público, The employer Hub, e um sem fins lucrativos, Futures Advice, Skills & Emplyment. Foram definidas oito métricas de resultado, voltadas para comportamento e desempenho em testes educacionais, e para obtenção e retenção do primeiro emprego. Todas foram cumpridas. A avaliação não incluía grupo de controle, e foi feita pelo National Centre for Social Research and Insite Research and Consulting (centro de pesquisa).

O programa “Social Impact Bond Rotterdam”, da Holanda, já foi parcialmente concluído. O início do contrato foi 2013 e foi escalonado para atendimento de quatro coortes. Trata-se de um CIS com uma entidade pagadora, o município de Rotterdam. Houve dois investidores, Start Foundation (sem fins lucrativos) e ABN Amro (banco). O investimento foi de US$0,9 milhão. A estrutura de pagamento incluia pagamentos se houvesse economia nos pagamentos de seguro-desemprego, com possibilidade de rendimento variável, baseado na economia gerada para o governo.

A intervenção é voltada para os jovens, incluindo workshops, mentoria, estágios e intermediação para emprego, com o objetivo que eles comecem um negócio próprio, consigam um emprego ou iniciem um programa de treinamento. O objetivo foi atender 160 jovens recebendo benefício de assistência social), de dezessete a vinte e sete anos, moradores da cidade de Rotterdam. A métrica de resultado é a redução de desemprego, comparada com o desemprego esperado, baseado em dados históricos. Há um provedor de serviço, Buzinezzclub, entidade sem fins lucrativos. Deloitte e Orrtec Finance foram os responsáveis pela avaliação. O primeiro ano do projeto foi bem sucedido. Resultados do 1º coorte atendido mostraram que 59% dos jovens não estavam mais recebendo seguro-desemprego. Este número poderia ainda aumentar, uma vez que no momento de divulgação dos resultados alguns jovens ainda estavam no processo de se candidatar a um emprego.

Há também dois casos brasileiros que, apesar de ainda não implementados, são emblemáticos para descrever como uma inovação como o CIS pode ser implementada no contexto brasileiro.

O programa na área de saúde é do governo do Estado do Ceará. O programa tem a assistência técnica da SITAWI. O investimento previsto é de US$2,6 milhões. A intervenção pretende aumentar a disponibilidade de leitos hospitalares para pacientes de internação de curta duração, o que seria possível com a transferência de pacientes crônicos para suas casas ou casas de saúde comunitárias. A intervenção prevê diversas ações para apoiar o tratamento dos pacientes em casa. O objetivo é liberar 43000 (quarenta e três mil) leitos em cinco anos. As métricas de resultado previstas são: dias de leito ocupado no hospital; e bem-estar e saúde de pacientes, cuidadores e famílias. Não está previsto grupo de controle para a avaliação.

O programa voltado para o Ensino Médio atende a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, e prevê duração de quatro anos. O órgão pagador é o governo do Estado de São Paulo. Os provedores de assistência técnica são o Insper Metricis, o *Social Finance* UK e Sunfeld Advogados. O investimento está previsto em US$5,6 milhões, perfazendo U$116 (cento e dezesseis dólares) *per capita ano*.

A intervenção é voltada para jovens do ensino médio com risco de evasão escolar, de regiões de vulnerabilidade social da região metropolitana do Estado. A intervenção ocorre em três dimensões, gestão escolar, relação família-escola, e atendimento individual para alunos com maior risco de abandono. O objetivo é atender 12000 (doze mil) jovens. As métricas de resultado incluem conclusão do ensino médio no tempo esperado sem perda de desempenho, medido por testes padronizados. Está previsto o acompanhamento de um grupo de controle, com o uso do método de pareamento para se comparar alunos em situações similares.

Estamos ainda nos primeiros anos de implementação do CIS, o que significa que as análises existentes ainda são incipientes para se dar um veredito final sobre o modelo, mas já trazem *insights* importantes sobre suas dinâmicas de funcionamento.

Por outro lado, **a entrega por resultados parece gerar esforços adicionais de vários atores, tanto em função do incentivo financeiro como do reputacional. Em vários casos relatados, houve grande participação direta dos investidores sociais, principalmente na gestão de resultado. Alguns tinham inclusive seu próprio sistema de monitoramento. Apesar de interessados no retorno financeiro, os investidores também estavam interessados nos impactos sociais, o que pode ser comprovado por casos em que abriram mão de retorno para garantir resultados sociais. Além disso, com a contratação por performance, os provedores de serviço têm maior flexibilidade em relação à intervenção, permitindo ajustes ao longo do caminho para garantir o atingimento das metas.**

Uma pesquisa com *stakeholders* de dez CIS contratados no Reino Unido, mostra que a grande maioria acredita que o resultado obtido foi melhor do que teria ocorrido com métodos mais tradicionais de contratação.

**CONCLUSÃO**

A alternativa aqui proposta pode ser um marco para que agentes públicos de diversos entes nacionais fomentem essa modalidade de investimento de impacto social no Brasil.

Entende-se que a presença de um primeiro contrato para essa operação seria importante, pois facilitaria o necessário rompimento da inércia sobre o instituto no país, aumentaria a credibilidade do Contrato de Impacto Social e ampliaria o alcance dos recursos públicos.

Por fim, esta primeira operação cumpriria uma importante função de publicidade do CIS, disseminando maior conhecimento, estabilidade e perspectivas para esta inovadora abordagem no Brasil.