PRONATEC 2.0: UMA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO FUNDAMENTADA EM FINANCIAMENTOS CONTINGENTES À RENDA¹

Paulo Meyer Nascimento²

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído por lei em fins de 2011, é, ainda hoje, a política federal de fomento à educação profissional e tecnológica no país. Seis iniciativas foram, à época, integradas ao programa, mas só uma realmente inédita: a oferta de vagas gratuitas por meio de bolsas-formação.³ Foi esta a iniciativa que deu impulso ao Pronatec em seus anos iniciais, chegando a representar mais de dois terços do que fora pago pelo programa. Não à toa, costuma a bolsa-formação ser confundida com o próprio Pronatec.

Com o ajuste fiscal iniciado em 2015, o volume de recursos efetivamente destinados à bolsa-formação foi bastante reduzido, afetando também, por conseguinte, o próprio Pronatec. Embora o orçamento autorizado para as bolsas-formação tenha crescido marginalmente naquele ano, os desembolsos efetivamente feitos em 2015 foram, em termos reais, 59% menores do que em 2014. A bolsa-formação seguiu sendo a iniciativa de maior vulto do Pronatec, mas também a mais afetada pelos cortes que se sucederam desde então. De lá para cá, não houve nenhuma mudança significativa nas formas de financiamento da educação profissional e tecnológica do país.

Em tempos de restrição fiscal, a oferta de vagas gratuitas de cursos técnicos e de formação inicial continuada (FIC) perde força e compromete a abertura de 5 milhões de novas vagas, meta estipulada para o horizonte de tempo do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Para o horizonte do próximo PPA são necessárias, portanto, alternativas de financiamento que estejam além do orçamento federal e que ajudem a contornar minimamente a carência de recursos públicos. Um caminho que se coloca é criar condições para que floresçam alternativas de financiamento no mercado privado.

Neste sentido, vale destacar que, como desdobramento do Pronatec, foi regulamentada, em 2012, a extensão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) a cursos técnicos e a cursos FIC, para a qual já havia previsão legal desde 2010. A regulamentação adveio com a Portaria nº 270/2012. Chamou-se inicialmente de Fies empresa a linha de crédito imaginada para as empresas financiarem cursos FIC de seus colaboradores, e de Fies técnico a linha para o próprio trabalhador obter financiamento para seu curso técnico ou FIC. A nova Lei do Fies, aprovada em dezembro de 2017, incorpora previsão expressa de duas modalidades semelhantes, denominando de *Fies-Trabalhador* a linha disponível para trabalhadores financiarem, em caráter individual, cursos FIC, cursos técnicos e cursos superiores, e de *Fies-Empresa* a linha disponível a empresas interessadas em financiar tais cursos para seus colaboradores.

Enquanto havia fartura de oferta de bolsas formação, nenhuma das duas linhas de crédito mostraram-se viáveis. Mesmo com significativa redução da oferta de bolsas-formação, o momento econômico por que tem passado o país dificulta o deslanche dessas duas iniciativas. Isto porque requerem, de um lado, aportes de recursos

1. A proposta cujas linhas gerais são discutidas no presente texto é também delineada no *Texto para Discussão* número 2220 do Ipea, disponível em: <<https://bit.ly/2DNBTBT>>; e em NASCIMENTO, P. M. O Pronatec em tempos de ajuste fiscal. *Desafios do desenvolvimento*, ano 13, ed. 87, 17 jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qny2wE>>. Acesso em: 2 out. 2018.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Ipea (Diset) do Ipea.

3. A bolsa-formação é uma iniciativa disponível para cursos presenciais oferecidos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. Por meio dela o beneficiário estuda gratuitamente em cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio (com mínimo oitocentas horas de duração) ou em cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional (com mínimo de cento e sessenta horas de duração).

públicos para conceder o financiamento e, de outro, disposição de trabalhadores e empresas a investirem em um momento em que o nível geral de endividamento segue alto e o de confiança, baixo.

Sem embargo, ajustes no formato do Fies-Trabalhador e do Fies-Empresa os tornariam livres de subsídios governamentais e opções viáveis e atrativas para trabalhadores, empresas e investidores, liberando as bolsas-formação basicamente para a qualificação de pessoas que, por alguma condição específica, apresentem maior dificuldade de inserção no mundo do trabalho. Este texto apresenta instrumentos de financiamento contingente à renda como possíveis e promissores caminhos de reforma do Fies-Trabalhador, do Fies-Empresa e da própria bolsa-formação.

2 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO CONTINGENTE À RENDA COMO ALTERNATIVA PARA O PRONATEC

Há, atualmente, em operação em alguns países um instrumento de financiamento que tem se mostrado bem-sucedido como política de crédito educativo. Os empréstimos com amortizações contingentes à renda futura (ECRs) são uma modalidade de financiamento que dilui as amortizações ao longo da vida economicamente ativa do mutuário, em prestações definidas de acordo com sua renda futura e cobradas pelos sistemas de tributação ou de recolhimentos de contribuições previdenciárias.⁴

Em paralelo aos ECRs propriamente ditos, um outro tipo de financiamento contingente à renda, mais próximo a instrumentos financeiros de capital próprio, poderia ajudar a dinamizar o financiamento privado da educação profissional e tecnológica. Tais instrumentos consistiriam em contratos entre particulares em que estudantes têm seus estudos financiados por algum ente privado em troca de um percentual fixo de sua renda futura por determinado período de tempo. Alguns chamam este tipo de financiamento contingente à renda de *contratos de capital humano*,⁵ enquanto outros o designam de *acordos de partilha de renda*.⁶

O ente privado que financiasse dessa maneira um curso para alguém não estaria emprestando-lhe dinheiro, e sim investindo nessa pessoa. E investe por acreditar que ela obterá retornos econômicos significativos em sua vida profissional futura, o que propiciaria ao investidor auferir dividendos a partir do seu investimento.

Como em toda aplicação financeira, há aí riscos para o investidor: a pessoa em quem investiu talvez não obtenha rendimentos futuros tão elevados que compense o investimento. A outra face da moeda é que os rendimentos futuros talvez ensejem dividendos que suplantem em muito o valor investido.

Para o estudante-trabalhador há a garantia de que só incorrerá em obrigação pecuniária em proporção fixa de seu rendimento futuro, e por tempo determinado. Não há obrigação de prestar qualquer tipo de serviço ao investidor. Não se trata de uma relação de trabalho forçado, e sim de uma captação de recursos mediante promessa de remuneração futura vinculada aos retornos econômicos que o estudante vier a usufruir durante determinado período posterior aos seus estudos. A pessoa continua com liberdade para escolher se, quando, onde, para quem e no que pretende trabalhar. Porém, como não se trata de um empréstimo, e sim de um investimento, quem viesse a obter altos retornos futuros não poderia contestar um desfecho em que a remuneração cabida ao investidor supere o valor presente do capital investido. O que há desde o início é um contrato entre particulares estabelecendo como remuneração pelo investimento de uma das partes na formação da outra a transferência de um percentual da renda desta durante determinado período de tempo no futuro.

4. Os ECRs são abundantemente discutidos em outros textos desta edição do boletim *Radar*.

5. Ver PALACIOS, M. *Investing in human capital: a capital markets approach to student funding*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

6. Ver reportagem (em inglês) publicada na revista inglesa *The Economist* em julho de 2018 e disponível em: <<https://econ.st/2Ri8YIJ>>. Acesso em: 2 out. 2018.

3 LINHAS GERAIS DE UMA ALTERNATIVA DE REFORMA DO PRONATEC

No formato ora proposto, empregadores financiam a qualificação de colaboradores em cursos credenciados, tendo a garantia de que a Receita Federal futuramente recolherá um percentual da renda dessas pessoas por um prazo preestabelecido e lhes transferirá, na forma de compensação tributária, de títulos públicos ou mesmo por crédito em conta corrente. Um mecanismo assim poderia viabilizar o Fies-Empresa e o Fies-Trabalhador, explicitaria o caráter de investimento da formação profissional e teria o potencial de remover um dos principais motivos mormente apontado como inibidor desse tipo de decisão por parte das empresas: o receio de investir em seus colaboradores para depois vê-los capturados por concorrentes, beneficiando ao final mais estes do que a si mesmas com os eventuais ganhos de produtividade propiciados pela qualificação custeada.

O financiamento poderia também partir de outros entes privados que não necessariamente as empresas diretamente, como fundações, fundos de investimento, organizações não governamentais ou quaisquer entidades do terceiro setor, vinculadas ou não ao setor produtivo, desde que utilizassem recursos próprios para esse fim. Esta poderia ser uma opção de investimento até mesmo para pessoas físicas, como uma figura análoga à dos investidores-anjos de *startups*.

Perceba-se que o modelo ora proposto tem como objetivo compartilhar o custo da qualificação profissional no âmbito do próprio setor privado – de um lado, financiadores, em geral os próprios empregadores e suas entidades representativas; de outro, trabalhadores. Esses são os agentes mais bem informados sobre as carências do mercado de trabalho e sobre o potencial de crescimento profissional de cada trabalhador. Regular instrumentos capazes de transformar em investimentos o financiamento da formação continuada é, pois, uma maneira eficiente de alocar recursos nessa modalidade da educação.

Deveria ser evitado nesse formato, contudo, que o governo (leia-se, o contribuinte) arcasse com as perdas dos entes privados decorrentes de baixos rendimentos dos trabalhadores em cuja qualificação investiram. Tal como em modelos de ECR propriamente ditos, nos quais perdas assim podem ocorrer quando a renda futura não se revela suficientemente alta para viabilizar o pagamento integral do empréstimo no prazo máximo estabelecido, em contratos de capital humano o investimento na formação de uma pessoa pode não render o esperado.

Para que a modalidade aqui proposta funcione de maneira eficaz e eficiente, tal risco remanescente deve recair sobre quem investe na qualificação profissional do trabalhador, sejam pessoas físicas, empresas, fundos de investimento, organizações do terceiro setor ou outros entes privados que se interessassem pela iniciativa. Isto quer dizer que a remuneração do investidor deva ser equivalente à parcela da renda definida em contrato e concedido somente à medida que os pagamentos sejam efetivamente coletados – o governo se limitaria a aferir a renda futura do trabalhador qualificado, cobrar-lhe o que é devido e transferir de alguma maneira ao investidor o pagamento efetivado pelo trabalhador. Isto seria importante tanto para manter o caráter de investimento da iniciativa quanto para compartilhar com esses investidores a responsabilidade pela qualidade da qualificação do trabalhador – até porque os contratos de capital humano, contrariamente aos ECRs propriamente ditos, possibilitam que os reembolsos durante o prazo acordado eventualmente suplantem bastante o valor presente do investimento inicial. Se for o contribuinte quem arque com o risco do investimento, o incentivo poderá ser de financiar cursos técnicos e FIC indiscriminadamente, inclusive em acordo com estabelecimentos de ensino, pois haveria uma receita garantida para os investidores.

Sendo que os incentivos do investidor são os potenciais retornos financeiros, uma ferramenta assim tenderia a concentrar os investimentos nos estudantes com melhor potencial de desempenho e interessados nos cursos que costumam engendrar as melhores perspectivas de retorno econômico. Daí então a relevância de manter bolsas-formação direcionadas a públicos específicos, como jovens em busca de qualificação para o primeiro emprego, desempregados em busca de requalificação profissional, beneficiários do Bolsa Família e empreendedores. Poderiam ser mantidas como bolsas ou transformadas em ECR, em linha com o uso de

financiamentos contingentes à renda como ferramenta do que alguns autores chamam de *política pública de gestão de risco*.⁷

Entidades privadas poderiam vislumbrar os contratos de capital humano também como instrumentos atraentes para financiar bons estudantes em cursos de graduação e de pós-graduação. Haveria, portanto, grande potencial de disseminação do instrumento, especialmente entre entidades privadas que costumam conceder bolsas de estudo. Ressalte-se, porém, que os ECRs propriamente ditos tendem a ser mais eficazes para financiar em larga escala estudantes de cursos superiores e que nenhum instrumento de financiamento contingente à renda torna prescindível financiamento público à educação. De todo modo, são mudanças que poderiam ser mais estudadas como alternativas para reerguer o Pronatec, com potenciais ganhos de produtividade sistêmica se, e à medida que, se espraiassem pela economia novos investimentos empresariais em capital humano.

7. Ver LIBICH, J.; MACHÁČEK, M. Insurance by government or against government? Overview of public risk management policies. *Journal of Economic Surveys*, v. 31, n. 2, abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2yavVov>>. Acesso em: 2 out. 2018.