

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

JULIA MAURMANN XIMENES

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Samyra Haydêe Dal Farra Napolini; Julia Maurmann Ximenes; Saulo De Oliveira Pinto Coelho – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-040-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O ano de 2020 tem sido um marco na utilização de Tecnologias da Comunicação e Informação. Neste sentido, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI adaptou o formato de seu evento presencial no meio do ano para o primeiro Evento Virtual do CONPEDI. Os painéis e grupos de trabalhos foram transmitidos pela plataforma virtual, com participação de alunos e professores do Brasil e do exterior.

No Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I, a apresentação e debates dos trabalhos ocorreu tranquilamente no dia 27 de julho, sob a coordenação dos professores Julia Maurmann Ximenes, Samyra Haydêe Dal Farra Napoli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho.

A primeira pesquisa apresentada, de Jorge Vieira e de Othoniel Ceneceu, analisa as peculiaridades das práticas de gestão na política públicas de saúde, nos atuais tempos de Pandemia da Covid19. A pesquisa envolveu revisão da bibliografia produzida sobre o assunto e a análise matemático-estatística dos dados existentes sobre as atividades do sistema de saúde nesse período. Essa análise quantitativa permitiu, segundo os autores, corrigir algumas inferências midiáticas sobre o desempenho brasileiro no combate à pandemia.

A pesquisa de Danúbia Rodrigues, Lucas Fagundes e Jéssica Miranda aborda a temática da proteção de dados pessoais, frente à ocorrência da crise da Covid19, que gera uma situação singular quanto ao direito ao sigilo e privacidade, nessas situações. Essa dicotomia entre dever de informar e direito à privacidade foi analisada quanto às situações possíveis em que haveria direito à reparação de dano à privacidade, nas práticas relativas à contenção da Pandemia.

A pesquisa de Anna Zeifert trata da questão da desigualdade, pobreza e inclusão, partindo nas análise do CEPAL e das series histórias recentes nessa análise, com especial foco e interesse em identificar os principais sujeitos atingidos socioeconomicamente pela atual Pandemia da Covid19. A relação entre pobreza e empoderamento (capacidade de participação política) é analisada criticamente no trabalho.

O Trabalho de Ygor Távora versa sobre o direito à saúde e as situações referentes à crise da Covid19, buscando verificar as situações de aplicabilidade do princípio da reserva do possível, seu uso e as situações de aplicação excepcional do princípio frente à atual pandemia.

Rita de Cássia e Juliana Araújo apresentaram trabalho sobre a luta anti-manicomial e a política pública de drogas no Brasil, analisando as transformações no sentido das políticas de cuidado e saúde do usuário e políticas e redução de danos. Analisam a questão das recentes alterações legislativas nessa seara e buscam sistematizar as críticas da literatura especializada a essas alterações legislativas recentes, avaliadas por essa literatura como retrocesso.

Rodrigo Tonel e Janaína Sturza abordam a questão das políticas públicas para a prevenção do suicídio e a necessidade de desenhos regulatórios de prevenção mais integrados a outras questões de saúde, como depressão e outros fenômenos. Fazem também considerações sobre as deficiências de capacitação dos profissionais de saúde para lidar com essas situações e implementar adequadamente essas políticas.

O trabalho científico de Pablo Lemos aborda a judicialização da saúde pública na comarca de Niterói-RJ, para situações de doenças raras, quanto ao direito à duração razoável do processo. Essa pesquisa, com características de estudo de caso, se fez valer de trabalhos de campo para coletar dados mais refinados sobre o fenômeno analisado. Dentre os resultados, identificou que são fatores causadores dos problemas de celeridade a falta de comunicação sinérgica entre as instituições públicas envolvidas, além de um uso ineficiente dos núcleos de especialização técnica, por parte do judiciário.

A pesquisa de Marcus Resende, foca nas políticas públicas de dispensação de medicamentos, com recorte nas judicializações e nas contradições (em termos de regressividade) de determinadas judicializações frente ao orçamento público e a necessidade de progressividade da relação arrecadação-gasto.

Já a pesquisa de Liane Pimenta analisa, com técnicas de pesquisa empírica, nas bases de decisões judiciais, as contradições das políticas de dispensação de medicamentos e respectivas demandas judicializadas na área.

Flavia Cristina e André Pires apresentaram trabalho sobre o apoio, por meio de redes de contato, a mulheres vítimas de violência doméstica, na busca por inovar e promover melhorias incrementais na política pública de proteção instituída pela Lei Maria da Penha. As análises até então feitas pela dupla a respeito indicam que a rede de contatos produz empoderamento dessas mulheres vulnerabilizadas, permitindo maior eficácia das estratégias destinadas a evitar a reincidência dos atos de violência sofridos.

As pesquisadoras Luana Adriana e Georgia Araújo abordam a questão da igualdade de acesso ao ensino e o papel das políticas públicas de educação quanto às adaptações razoáveis para a acessibilidade na educação. Analisam a caracterização e buscam delimitar, bem como oferecer subsídios teórico-dogmáticos para operacionalizar a aplicação do conceito de adaptações razoáveis. Um dos focos de análise seria a superação da dicotomia normalidade-anormalidade, nas adaptações razoáveis.

O trabalho de Jeremias da Cunha versa sobre o Crédito Educativo como instrumento da política pública de acesso ao ensino superior no Brasil, buscando dar maior precisão as terminologias empregadas no marco regulatório deste instrumento de financiamento estudantil.

A pesquisa de Querino Tavares e Nilson Júnior trata do controle externo das políticas públicas educacionais, com análises destinadas a identificar pontos de aperfeiçoamento de tais políticas, com foco nas experiências de controle do TCE-GO e analisando a relação entre controle formal e controle material de contas, com vistas à efetividade do gasto público, para além do controle formal, mas também preocupado em evitar ativismo no controle de contas.

A pesquisa de Alberto Nogueira versa sobre a tentativa de localizar problemas nas práticas de gestão efetivadas nas políticas de acesso por cotas em concursos públicos, notadamente quanto a eventuais falhas nas comissões de hétero-identificação, segundo o autor.

A pesquisa de Caio Cela e de Amanda Alves tem por foco a análise e identificação de limites para a judicialização das políticas públicas educacionais, com foco na hipossuficiência e no mínimo existencial como dois dos importantes critérios de análise desses limites.

O trabalho apresentado por Mariana Cesco e Vladimir Brega se volta para o fenômeno da educação familiar e sua inserção ou adaptabilidade ao modelo de política pública de educação no país.

O texto de Paulo Souza trata da política nacional de educação e a ideia de educação integral, bem como, segundo o autor, os impactos e peso do binômico política-religião no desenho dos planos de educação no Brasil, nos diferentes entes federativos, mas com enfoque na experiência específica do Estado do Rio de Janeiro. A análise se baseia na ideia da necessidade de conformação entre igualdade e diferenças na modulação dessas políticas.

Manoel Macêdo, em seu trabalho, aborda a questão do tratamento socioeducativo oferecido a adolescentes infratores, no conjunto da política pública da criança e adolescente, analisando

as possibilidades de distorção do uso dessa ferramenta (instrumento), para mera contenção e privação de liberdade ao adolescente. Valeu-se de análise de dados em bases públicas para discussão da questão. Conclui que a baixa eficácia do atendimento sócio-educacional está fortemente relacionada à priorização de medidas de contenção para o adolescente infrator.

A pesquisa de Urá Lobato Martins e Vinícius Ferreira aborda, com base na biopolítica, as situações de exclusão, desrespeito aos direitos das mulheres, ausências de segmentação adequadas, outras contradições nas questões relativas políticas de controle de natalidade, com especial enfoque na questão do uso da laqueadura como uma prática revestida de muitas contradições no sistema de saúde, segundo os autores.

Em outro artigo, Urá Martins e Vinícius Ferreira realizaram análises documentais e interpretaram dados empírico para pesquisar outra situação de exclusão social e violência, relacionado ao fenômeno da impunidade na violência policial frente a homicídios de pessoas moradoras de comunidades no Rio de Janeiro, questão que também foi analisada sob a lógica da estratificação sociais e da interseccionalidade.

A pesquisa de Rebeca de Souza aborda a questão das decisões estruturais e do processo estrutural na experiência brasileira de controle de políticas públicas. Fazendo valer uma metodologia baseada uma conjugação de técnicas, a pesquisa delimitou temas específicos na área de acessibilidade e mobilidade para verificar as dificuldades e desafios da realização de processos estruturais no Brasil.

Linara Assunção, apresentou estudo científico sobre os efeitos sociais da obra pública da ponte que liga o Oiapoque (fronteira, no Estado do Amapá) e o território francês vizinho. Avalia que essa ponte binacional produziu uma transformação das práticas de fronteira, mais informais, para práticas formais para as interações que já eram estabelecidas entre as duas cidades vizinhas, em cada respectiva realidade, produzindo, contraditoriamente, uma segregação e separação entre essas populações.

O trabalho de Miriane Willers analisa a questão do custo dos direitos e a relação entre Estado Fiscal (dependência de arrecadação para prestação de serviços e utilidades públicas) e a efetividade de direitos. Analisa as dificuldade e as escolhas difíceis com as quais o Direito precisa lidar frente a essa característica do modelo de Estado fiscal.

A pesquisa de Robert Bonifácio e de Lucas Velasco aborda a construção de uma metodologia de análise de impacto legislativo na Câmara Municipal de Goiânia, em abordagem interdisciplinar com enfoque na produção de um know-how de avaliação de impacto aplicável na experiência parlamentar pesquisada.

Por fim, o trabalho científico de Darléa Carine e Rogério Nery, lança bases teóricas no campo do Direito e Políticas públicas, ao analisar o pensamento de Rawls quanto à noção de justiça como equidade, com foco na complementariedade da abordagem das capacidades desenvolvida por Nussbaum.

O desafio do primeiro evento virtual foi alcançado com êxito e vamos continuar pesquisando!

Boa leitura!

#continuepesquisando

Julia Maurmann Ximenes - ENAP

Samyra Haydêe Dal Farra Napoli - FMU

Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Os artigos do Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

CRÉDITO EDUCATIVO PARA O ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: UMA BASE CONCEITUAL

EDUCATIONAL CREDIT FOR HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: A CONCEPTUAL BASE

Jeremias Da Cunha Lemos Garcia ¹

Resumo

Este artigo busca apresentar um conceito para o crédito educativo, de modo que seja possível compreender melhor o porquê desta política pública, as maneiras pelas quais o Governo toma uma decisão de implementá-la e as suas implicações para a sociedade. Inicialmente, é possível definir o crédito educativo para o ensino superior como uma política pública distributiva de inclusão educacional que visa o investimento na formação das pessoas, por meio do compartilhamento social do custo do curso. O resultado dessa ação estatal gera benefícios sociais e individuais, o que justifica esse compartilhamento, além de proporcionar a equidade e a justiça social.

Palavras-chave: Crédito educativo, Política pública, Compartilhamento de custo

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to present concept for educational credit, so that it is possible to better understand the reason for this public policy, the ways in which the Government makes a decision to implement it and its implications for society. Initially, it is possible to define educational credit for higher education as a distributive public policy of educational inclusion that aims to invest in the training of people, through social sharing of the cost of the course. The result of this state action generates social and individual benefits, which justifies this sharing, in addition to providing equity and social justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Educational credit, Public policy, Cost sharing

¹ Mestrando no PPGD/UNIRIO. Mestrado em Direito e Políticas Públicas. Área de concentração: Sociedade, Estado e Políticas Públicas. Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas. E-mail: jeremias.garcia@unirio.br.

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe desenvolver cientificamente um conceito para o crédito educativo destinado ao ensino superior. Entende-se que se trata de uma política pública distributiva de inclusão educacional que visa o investimento na formação das pessoas, por meio do compartilhamento social do custo do curso. Este tipo de empréstimo público consiste em uma das ações promovidas pelo Estado para ampliar o acesso ao nível superior daqueles que, por razões sociais ou econômicas, acabam ficando a margem do sistema educacional superior.

A importância do estudo consiste em possibilitar uma melhor compreensão sobre o porquê desta política pública, as maneiras pelas quais o Governo toma uma decisão de implementá-la e as suas implicações para a sociedade. Com efeito, este artigo considera que o ser humano é o principal e mais importante elemento do País. Nesse sentido, entender como uma política de fomento ao acesso ao ensino superior funciona se mostra importante, já que há no Brasil pessoas com grande potencial, vocações e talentos que não se realizam porque, em muitos casos, mesmo com os maiores sacrifícios pessoais, elas não conseguem enfrentar os custos de uma formação universitária.

Para o estudo desta ação estatal, o trabalho em apreço foi estruturado a partir de quatro seções. A primeira seção busca apresentar a educação como direito social e, portanto, fundamental ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, conforme o trato dado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A segunda seção tem por principal objetivo classificar cientificamente o crédito educativo como política pública, de acordo com os atributos identificados por Thomas A. Birkland. A terceira seção busca justificar o compartilhamento social do custo do curso, considerando os efeitos positivos que esse nível de ensino proporciona para a sociedade e para a pessoa que utiliza o sistema. A quarta seção apresenta os instrumentos que normalmente são utilizados para a concessão do empréstimo público, a saber: empréstimo tradicional e empréstimo condicionado à renda futura.

Para a elaboração deste artigo, optou-se pelo método descritivo e qualitativo, com a técnica de pesquisa na forma de documentação indireta que consiste em análise das normas jurídicas, da literatura, de jurisprudências que se relacionem com o tema e dos relatórios do Governo brasileiro sobre o crédito educativo.

1 O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A educação é a trilha para a pessoa evoluir. Ela possibilita a emancipação social do sujeito, uma vez que organiza e sistematiza o seu conhecimento, fazendo com que, mediante

um raciocínio crítico de sua realidade, possa interagir e se incluir nos mais variados segmentos sociais. Por essa e outras razões, a Constituição da República Federativa do Brasil classifica a educação como direito fundamental de todas as pessoas, constituindo-se em um direito social, que deve ser promovido pelo Estado e pela família e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Carta Cidadã assegura ainda que a educação deve ser ministrada em igualdade de condições para o acesso e permanência nas instituições de ensino; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade; entre outros.

O Estado tem o dever de garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Ademais, deve subsidiar o educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Com efeito, por determinação constitucional o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo da pessoa, importando a responsabilidade da autoridade competente quando sua oferta for irregular ou não for oferecido.

Todavia, em relação ao ensino superior, o artigo 208, inciso V, da CRFB/1988, preconiza que o Estado deve garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. Nesse sentido, é possível sustentar que a Constituição trata este nível de ensino sob a ótica da meritocracia, razão pela qual são elaboradas provas de âmbito nacional para acessá-lo.

Alia-se a tudo isso, o fato de o Poder Constituinte Originário ter previsto a necessidade da instituição, por meio de lei, do Plano Nacional de Educação, de duração decenal. Este plano tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Após a promulgação da Carta Cidadã, dois Planos Nacionais de Educação foram lançados pelo Estado.

O primeiro plano foi instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que contemplou o período de 2001 até 2010. O subitem 4.3 deste plano definiu os objetivos e as metas, preconizando que até o final da década, a oferta de educação superior para o país deveria

ser de pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos¹. O item 19 determinou que o Estado deveria desenvolver políticas públicas que facilitassem o acesso das minorias à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

O segundo Plano Nacional de Educação foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Este plano tem como duração o período de 2014 até 2024. Ele definiu, como meta 12, a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33%, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público. Segundo o subitem 12.5, a ideia é ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

Como é possível notar há uma evidente preocupação com a educação na ordem jurídica Brasileira, seja por mandamentos constitucionais ou infraconstitucionais. A ideia é que quanto mais educado for o seu povo, mais desenvolvido, social e economicamente, será o país. As próximas seções analisarão uma das políticas públicas que tem por objetivo ampliar o acesso ao ensino superior.

2 CRÉDITO EDUCATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA

A sistematização da ciência que lida com política pública é relativamente recente, algo que remonta há 60 anos, conforme explica BIRKLAND (2016, p. 17). Por esse motivo, não há consenso na literatura sobre o que seja política pública. Analisando os autores que estudam o tema, vê-se uma variedade de conceitos, alguns empregam uma abordagem sintética – “política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer”² (DYE, 2013, p. 3) –, outros uma abordagem analítica. Por exemplo, KNOEPFEL (2007, p. 24) propõe:

política pública é definida como uma série de decisões ou atividades intencionalmente coerentes, tomadas ou realizadas por diferentes atores públicos - e às vezes - privados, cujos recursos, vínculos e interesses institucionais variam, visam resolver de maneira direcionada um problema

¹ Essa é entendida como a taxa líquida de matrícula, já que a taxa bruta agrega todos que cursam o ensino superior.

² Tradução livre, original em inglês.

politicamente definido como de natureza coletiva. Esse grupo de decisões e atividades dá origem a ações formalizadas de natureza mais ou menos restritiva, muitas vezes destinadas a modificar o comportamento de grupos sociais que se presumem estar na raiz do problema coletivo a ser resolvido (grupos-alvo), no interesse dos grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais).³

Contudo, parece existir um consenso de que a política pública busca resolver um problema classificado como público, cuja solução trabalha com inúmeras variáveis, que abrangem aspectos políticos, sociais, econômicos e culturais; dentre outros (KRAFT, 2018, p. 51). Este tipo de problema está presente sempre que uma determinada situação apresenta condições inaceitáveis pela coletividade, sendo inclusive essa a justificativa para que ocorra a intervenção estatal.

O fato de não haver uma clara e objetiva definição sobre o que pode ou não ser considerado uma política pública, levou BIRKLAND (2016, p. 17) a apontar pelo menos seis atributos principais que devem estar presentes na ação estatal quando se resolve defini-la desta forma. É a partir desses atributos que esta seção busca conceituar o crédito educativo como uma política pública.

O primeiro atributo a ser identificado é se a ação estatal foi desenvolvida em resposta a algum tipo de problema que requer atenção. Com efeito, o conhecimento profundo do problema que a política pública busca resolver desempenha um papel crucial para uma boa estruturação do seu desenho, uma vez que é por meio dele que são identificadas as soluções possíveis e disponíveis (DUNN, 2018, p. 5). Como observado na seção 1, no Brasil, a educação é tratada como direito fundamental, esse direito diz respeito aos três níveis de ensino: primário, secundário e pós-secundário. Em relação a este último nível, normalmente, o Estado não está obrigado a fornecer um serviço público e gratuito a todos. Uma das razões utilizadas para justificar a não prestação integral do Estado é o custo que esse segmento educacional envolve, na seção 3 serão apresentados os referidos custos. Diante disso, pode-se dizer que o problema público que justifica o crédito educativo é a falta de acesso ao nível superior pelas pessoas que – por não terem tido uma educação básica ou média de qualidade – não conseguem uma vaga na rede de ensino público e, por não disporem de recursos financeiros, também não acessam o ensino superior privado.

O segundo atributo é que a ação estatal tenha sido feita em nome do público. Nesse sentido, uma política será pública quando efetivamente apresentar soluções para problemas que

³ Tradução livre, original em inglês.

envolvam os interesses da coletividade. Em regra, os governantes atuam como mandatários do povo, tendo como uma de suas atribuições a gestão eficiente dos recursos públicos. Essa atividade contempla a implementação de ações que objetivem atender as demandas da sociedade. Por essa razão, pode ser afirmado que o crédito educativo apresenta esse requisito, já que é implementado para atender o desejo de parcela da sociedade que tem interesse em cursar o ensino superior, mas que, por motivos sociais e econômicas, não conseguem.

O terceiro atributo é que a ação estatal tenha sido orientada por uma meta ou a solução de um problema. O crédito educativo contempla claramente este requisito, pois busca financiar o acesso ao ensino superior não gratuito, prioritariamente, para pessoas com renda bruta familiar baixa, ou seja, pessoas que não teriam condições de pagar o curso sem comprometer a sua própria subsistência. Por esse motivo, normalmente, os programas de crédito educativo definem a faixa de renda que será utilizada para a concessão do empréstimo público. Por exemplo, o atual programa de crédito educativo do Brasil preconiza que, prioritariamente, a concessão do empréstimo será destinada à pessoa com renda mensal familiar de até três salários mínimos.

O quarto atributo é que a ação tenha sido realizada pelo Governo. Geralmente, há uma preocupação do Estado em fomentar o acesso ao ensino superior, pois este nível educacional contribui para o desenvolvimento social e econômico. Os países que decidem conceder empréstimos públicos com esse objetivo, implementam a política pública por meio de uma estrutura formal e complexa que envolvem vários atores. A título de exemplo, no Brasil, os dois grandes programas de crédito educativo foram institucionalizados por meio de normas jurídicas e realizados de modo formal pelo Governo. Portanto, este requisito também é observado nos empréstimos estudantis.

O quinto atributo é que a política seja interpretada e implementada por vários atores, que acabam tendo diferentes interpretações sobre o problema e suas soluções. A insuficiência de acesso à educação superior pode ser resolvida por meio de ação governamental, de ação privada, ou de uma combinação das duas. No Brasil, por determinação constitucional, a realidade universitária combina instituições públicas — normalmente gratuitas — com instituições privadas — que em regra são pagas⁴. O crédito educativo, habitualmente, é desenvolvido para financiar o acesso ao nível superior não gratuito, cuja operacionalização envolve a participação de vários atores, públicos e privados, conforme será demonstrado na seção 4.

⁴ O art. 206, IV, da CRFB/88 estabelece que o ensino deve ser ministrado com base na gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e o art. 209 preconiza que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

O sexto atributo define que a política é o que o Governo escolhe fazer ou não fazer. Com efeito, KRAFT (2018, p. 37) explica que a escolha das alternativas depende de como o problema foi definido e da pressão que a sociedade faz sobre o Governo. Considere uma decisão política que envolva a necessidade de aumentar a quantidade de pessoas com formação superior em um país, tem como consequência a ampliação do número de matrículas nas Instituições de ensino. Isso ocorreu com o atual crédito educativo do Brasil, pois ele trabalha com uma meta de desenvolvimento educacional inserido no Plano Nacional de Educação, onde se estabeleceu que até o ano de 2024 deve haver a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33%. Nesse sentido, a implementação do programa de crédito educativo foi uma das escolhas feitas pelo governo para atingir suas metas.

Preenchidos os requisitos acima, vê-se então que o crédito educativo pode ser considerado uma política pública. Resta definir apenas a que tipo de política pública ele corresponde. Para BIRKLAND (2016, p. 148), a importância disso consiste no fato de que essa definição ajuda a compreender os vários interesses e os resultados que são esperados da ação do Governo. Recorrentemente, a literatura que trata do tema afirma que o desenvolvimento moderno das tipologias de políticas foi elaborado por Theodore Lowi, quando, em 1964 e 1972, expôs quatro tipos clássicos que podem ser observados na definição de uma política pública (SOUZA, 2006, p. 28; DODDS, 2013, p. 24; BIRKLAND, 2016, p. 148).

A teoria desenvolvida por Theodore Lowi, tendo como critério básico o impacto esperado na sociedade (SECCH, 2013, p. 25), definiu que uma política pública pode ser constitutiva, regulatória, redistributiva e distributiva. O crédito educativo tem natureza distributiva, pois, apesar de gerar benefícios diretos para determinadas pessoas, não existe uma competição direta entre estas e outras pessoas. Além disso, durante a utilização do programa, o custo é difundido para toda a coletividade.

Por fim, pode ser sustentado que os programas de crédito educativo têm como premissa básica o empréstimo público de recursos financeiros para que o mutuário consiga custear o ensino superior durante o período de utilização do programa. Em momento posterior, durante o período de amortização, ele deverá restituir o valor emprestado. Esta é uma das razões para se dizer que há uma divisão dos custos com a sociedade.

3 COMPARTILHAMENTO DO CUSTO DO CURSO

Razões econômicas e sociais justificam a necessidade da intervenção do Estado para garantir que alunos oriundos de famílias com renda baixa não sejam excluídos do ensino

superior. Com efeito, CHAPMAN (2006, p. 19) explica que ao colocar esses discentes de fora do sistema, o desenvolvimento social e econômico de um país pode piorar, pois muitos talentos acabam sendo desperdiçados. Soma-se a isso, o fato de que há um forte vínculo entre o grau de escolaridade de uma pessoa e a sua perspectiva de renda e bem-estar ao longo da vida. Nesse sentido, o investimento no acesso à educação superior se faz necessário, pois ele amplia as oportunidades individuais e, conseqüentemente, desenvolve uma sociedade mais justa.

A ideia de que a educação superior proporciona benefícios sociais é antiga. JOHNSTONE *et tal* (2008, p. 17) explicam que essa compreensão remonta ao século XVIII, quando se passou a entender que o desenvolvimento pessoal e intelectual qualifica o homem e, conseqüentemente, gera benefícios sociais a longo prazo. Todavia, foi a partir da metade do século XX que as teorias sobre o potencial econômico da educação começaram a ser desenvolvidas nos EUA, juntamente com ações estatais que tratavam a educação com o foco no desenvolvimento econômico. Obviamente que esta ótica recebe muitas críticas, principalmente, por que considera a pessoa como um instrumento para o crescimento da economia. Não se quer dizer que esse desenvolvimento seja ruim para uma sociedade, muito pelo contrário. Mas, o que se defende é que a educação não pode ser guiada apenas sob essa ótica, é necessário pensar a pessoa em si. Com efeito, MATTIETTO (2017, p. 13) explica que

Na filosofia de KANT, o ser humano é apresentado como um fim em si mesmo. Todos os seres racionais se sujeitam à lei de que cada um deve tratar a si próprio e aos demais “nunca como um simples meio, mas sempre ao mesmo tempo como um fim em si mesmo”. A ideia de dignidade da pessoa se encontra acima de qualquer preço (...).

A educação deve ter como base principal o desenvolvimento das capacidades da pessoa humana. Na Europa, diferentemente do viés norte americano, as políticas públicas trabalharam a educação com o foco no desenvolvimento do bem-estar social, cuja ideia foi promover a democracia e incentivar os movimentos sociais (SCOTT, 1995, p. 71). A ótica europeia parece corresponder melhor ao sentido de emancipação do ser humano que se busca por meio do conhecimento obtido no nível superior.

Reconhecendo o conflito entre os ideários de mercado e da dignidade da pessoa, JOHNSTONE *et tal* (2008, p. 16) sugerem que os investimentos no ensino superior podem ser vistos como uma troca entre custos e benefícios, privados e públicos, que juntos possam resolver os problemas de acesso ao nível superior, já que ele proporciona o desenvolvimento das competências, habilidades e atitudes de uma pessoa. Atributos que contribuem para a

alfabetização política do sujeito, melhoram a sua inserção no mercado de trabalho, aumento da renda e reduzem a taxa de desemprego.

O nível de instrução tem impacto direto na vida das pessoas. Por exemplo, uma pesquisa da OCDE (2019, p. 64/82), revelou que as pessoas com níveis mais baixos em educação recebem salários inferiores e, normalmente, trabalham em empregos rotineiros que correm maior risco de serem automatizados, fato que aumenta a probabilidade de ficarem desempregados. Veja alguns dados na Tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de emprego, desemprego e tempo desempregado

Ensino superior	Ensino secundário e pós-secundário não superior	Ensino secundário incompleto
Taxa de emprego para indivíduos com idade entre 25 a 64 anos		
85%	76%	59%
Taxa de desemprego para pessoas entre 25 a 34 anos		
6%	7%	14%
Taxa de pessoas desempregadas que voltam ao mercado de trabalho em até 12 meses		
71%	64%	59%

Fonte: Elaborado com dados extraídos da OECD: *Education at a Glance*, 2019

Os dados da Tabela 1 mostram que a taxa de emprego para os indivíduos com idade entre 25 a 64 anos é de: 85% para aqueles que possuem qualificação superior; 76% para aqueles com qualificação secundária e pós-secundária não superior; e, 59% para aqueles que não concluíram o ensino secundário. Isso demonstra que o nível de ensino gera um impacto na colocação do mercado de trabalho, ou seja, quanto maior o nível de instrução da pessoa, mais oportunidades ela terá de estar empregada.

Na mesma linha de inteligência, se for considerado as pessoas entre 25 a 34 anos, a taxa de desemprego apresenta a seguinte variação: 6% para pessoas com ensino superior; 7% para quem concluiu o ensino médio e pós-secundário não superior; e, 14% para quem não concluiu o ensino médio. Isso significa que as pessoas com nível superior apresentam menor probabilidade de estarem desempregadas.

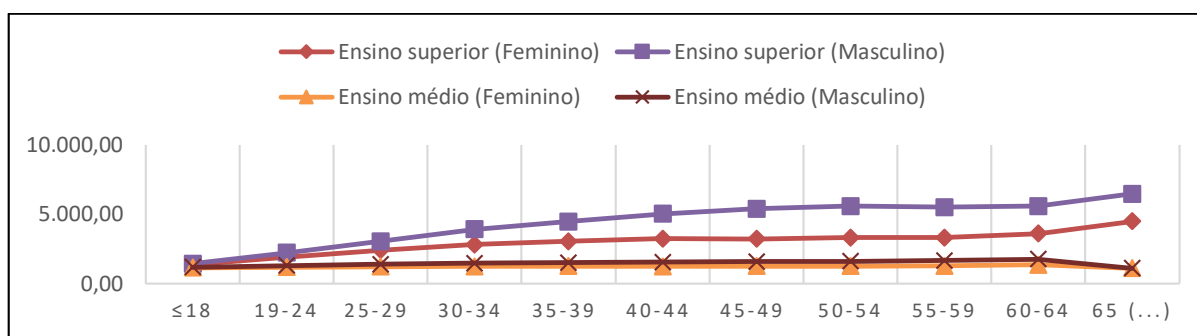
Verificou-se, ainda, que a duração do desemprego, em média, diminui para pessoas com maior nível educacional: 71% das pessoas desempregadas que possuem ensino superior voltam para o mercado de trabalho em menos de 12 meses; para as que possuem o ensino médio e pós-secundário não superior a taxa é de 64% e para aqueles com educação mais baixa é de 59%. Esses dados revelam que o período de ociosidade de uma pessoa, em relação ao mercado de trabalho, é menor para as pessoas com nível superior.

O estudo ainda demonstrou que adultos com ensino superior recebem a título de remuneração valores superiores às pessoas com educação inferior. Apontou-se que uma pessoa

com diploma de mestrado e doutorado ganha, em média, 91% a mais do que uma que tenha apenas o nível médio; uma pessoa com ensino superior completo de longa duração ganha, em média, 44% a mais do que uma com o nível médio; uma pessoa com ensino superior completo de curta duração ganha 20% a mais do que os adultos com ensino médio.

Segundo o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), no terceiro trimestre de 2018, o valor da remuneração das pessoas admitidas com nível superior e nível médio, no Brasil, apresenta uma variação considerável ao longo da vida. Veja o Gráfico 1.

Gráfico 1. Remuneração média de pessoas admitidas com base no nível de instrução



Fonte: Elaborado com dados extraídos Semesp/CAGED, 2020.

O Gráfico 1 mostra que ao longo da vida ativa de uma pessoa, sua remuneração tende a se alterar. Para as pessoas que tem apenas o ensino médio, a tendência é de que haja pouca alteração, ademais não apresenta uma variação muito maior entre os gêneros. Por outro lado, para uma pessoa que cursa o nível superior, a tendência é de aumentar consideravelmente, além de apresentar uma maior variação em relação ao gênero. Por exemplo, a remuneração de uma pessoa do sexo masculino, na metade de sua vida ativa (40 e 44 anos), com nível superior é da ordem de R\$ 5.025,50 e com nível médio é de R\$ 1.535,41, ou seja, o nível de instrução pode elevar o valor da remuneração de uma pessoa, neste período da vida, em mais de 220%. Se for considerado o gênero, no mesmo período, vê-se uma variação de R\$ 1.787,48 entre pessoas com nível superior.

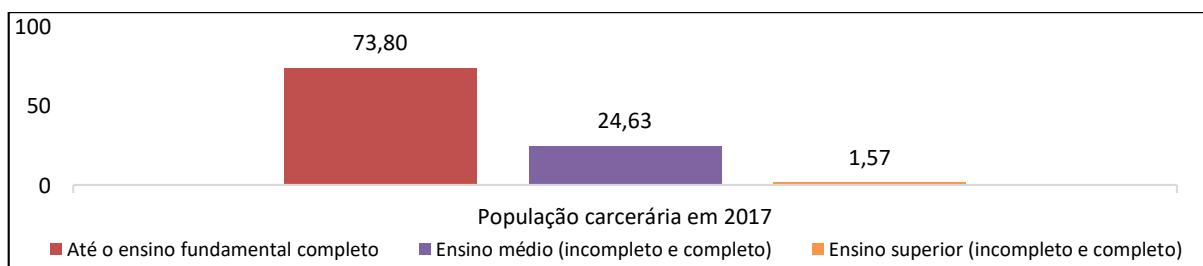
Soma-se a esses indicadores a pesquisa realizada por ROCHA *et tal* (2016, p. 35) que compararam a renda de uma pessoa que utilizou crédito educativo do Brasil, em 2003, e o impacto gerado, em 2013. Constatou-se que houve uma variação real da renda total de 174,2%, passando de R\$ 605,00, em 2003, para R\$ 1.659,07, em 2013 (a preços de 2003). Nesse contexto, parece ser evidente que há benefícios individuais em se cursar o ensino superior durante a vida de uma pessoa.

Além do aspecto econômico, o ensino superior também amplia o senso político de convivência de uma pessoa, facilitando a sua integração social. Isso possibilita que as pessoas lidem criticamente com a sua realidade e participem ativamente na transformação de seu mundo. Com efeito, DIAS (2013, p. 117) explica que a “educação superior é importante para a democratização, a coesão e a elevação intelectual e econômica de uma sociedade”. Em razão disso, sustenta-se que o objetivo da educação transcende o aspecto “economia”, posto que ela coopera para o próprio desenvolvimento social. Nesse passo, norteado pelo ideal de bem comum, o nível superior contribui para a sustentabilidade da democracia.

Há evidências de que o ensino pós-secundário também gera benefícios para a coletividade. A título de exemplo, pode ser citada: a redução nas taxas de criminalidade, a longevidade e o crescimento econômico (CHAPMAN, 2006, p. 12; TOUTKOUSHIAN e PAULSEN, 2016, p. 48). Ademais, JOHNSTONE *et tal* (2008, p. 01) explicam que, por ser o principal veículo para a justiça social, este nível de instrução se mostra como um componente vital das sociedades democráticas. Esses benefícios podem ser exemplificados por meio de dados obtidos junto às Instituições públicas do Brasil que compararam alguns fenômenos sociais com o nível de escolaridade.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério da Segurança Pública, o Brasil ocupa o terceiro lugar no mundo em prisões de pessoas. Esse quadro pode estar associado à desigualdade social, a qual traz em seu bojo o acesso desigual a serviços básicos, principalmente, à educação. Com efeito, MUGGAH e PELLEGRINO (2020, p. 31) explicam que “a falta de acesso à educação e de oportunidades educacionais está estatisticamente relacionada com a insegurança”. Isso impacta diretamente na violência e, por consequência, na taxa de criminalidade. Essa afirmação pode ser corroborada por meio de dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2. Escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Elaborado com dados extraídos do levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização junho de 2017, constantes no relatório do DEPEN de 2019.

De acordo com o DEPEN (2019), a população carcerária brasileira, no ano de 2017, era de 726.354 mil pessoas. O Gráfico 2 revela que, entre as pessoas privadas de liberdade, 73,8%

tinham até o ensino fundamental completo, 24,63% tinham o ensino médio incompleto ou completo, 1,57% tinham ensino superior incompleto ou completo. Os dados parecem sugerir que o nível de instrução impacta no comportamento das pessoas que cometem crimes.

Além do aspecto prisional, estudos demonstram que a maior parte das pessoas que são vítimas de homicídio possuem baixa escolaridade. Conforme consta do Atlas da violência de 2019, a taxa de homicídio em relação à escolaridade no Brasil é de 70,27% para pessoas que possuem até 7 anos de estudo, 24,57% para os que tem de 8 a 11 anos de estudo e 4,65% para aqueles que tem de 12 anos em diante. Portanto, o índice de pessoas vítimas de homicídio apresenta a menor taxa para as aquelas com nível superior. Isso, porque, este nível de ensino, no Brasil, geralmente, é obtido após 12 anos de estudos. Por essa razão, há evidências de que o nível de instrução também influencia na longevidade das pessoas.

Com efeito, MUGGAH e PELLEGRINO (2020, p. 19) explicam que “o assassinato de jovens entre 15 e 29 anos custou o equivalente a R\$ 79 bilhões (US\$ 40 bilhões) em 2010”, a maior parte dessas pessoas tinham entre 4 a 7 anos de escolaridade e foram mortas por arma de fogo, em situação de confronto. Ademais, estudos demonstram que “cada jovem morto representa uma perda de produtividade de US\$ 137.000 para a sociedade. A perda total por homicídios entre 1996 e 2015 é superior a US\$ 112,5 bilhões, ou cerca de 4,5% do PIB nacional”.

Por essas e outras razões, é desejável ter o maior número de pessoas com formação superior. O problema é que esse nível de educação custa um valor expressivo. A Tabela 2 busca fazer uma projeção exemplificativa para um curso com duração de 5 anos, seguindo os valores apresentados pelo Banco Mundial (2017, p. 131):

Tabela 2. Gasto médio com a educação superior no Brasil para um curso de 5 anos

Universidades	Valor da anuidade	Valor médio para um curso de 5 anos
Públicas federais	R\$ 40.900,00	R\$ 204.500,00
Públicas estaduais	R\$ 32.200,00	R\$ 161.000,00
Privadas com fins lucrativos	R\$ 14.850,00	R\$ 74.250,00
Privadas sem fins lucrativos	R\$ 12.600,00	R\$ 63.000,00

Fonte: Elaborado com dados extraídos do Banco Mundial (2017, p. 131).

A Tabela 2 demonstra que o custo total de um curso superior público no Brasil custa caro. Esse é um dos motivos que dificulta a elevação do número de vagas no ensino superior totalmente gratuito. Pois, na arena política, essa demanda gera conflitos em relação a outras que também exigem atenção especial do Estado, por exemplo, saúde pública, educação básica, energia, meio ambiente. Com efeito, KRAFT (2018, p. 38) explica que as políticas públicas

revelam não apenas os valores mais importantes da sociedade, mas também os conflitos que existem entre esses valores. Diante disso, é possível sustentar que a alocação eficiente dos limitados recursos públicos vai depender do que se elege como prioridade social. Por essa razão, o ensino superior público acaba deixando muitas pessoas de fora, daí a necessidade de um sistema educacional que também comporte Instituições privadas.

O problema é que o valor cobrado pelo ensino privado também não é barato, por isso, o acesso acaba sendo limitado para aqueles que podem pagar o curso com recursos próprios. É verdade que existem várias fontes de recursos que podem ser utilizadas para financiar os custos do ensino superior privado, por exemplo, oriundos da família, salário do estudante, empresários, entidades filantrópicas. Todavia, esses recursos nem sempre estão disponíveis a todos.

Alia-se a isso, o fato de que o mercado privado, historicamente, se mostra desinteressado em emprestar recursos para que uma pessoa invista em sua educação. Normalmente, a literatura afirma que pelo menos três motivos justificam isso: a) informações assimétricas — isso quer dizer que as Instituições privadas desconhecem os verdadeiros motivos que levaram o mutuário a emprestar os recursos; b) falta de garantia física em relação ao recebimento do valor emprestado — para o mercado, a garantia pessoal, como a fiança, não é suficiente para assegurar que o valor será restituído posteriormente; c) o sistema de cobrança privado, nem sempre é eficiente, pois, apesar de poder executar a cobrança judicialmente, o ordenamento jurídico protege o patrimônio mínimo para que a pessoa viva com dignidade.

Por outro lado, existem fortes justificativas para que o Estado intervenha no financiamento. Primeiro, suas políticas públicas buscam promover a maximização do bem-estar social. Segundo, há uma preocupação com a igualdade de oportunidades, fato que possibilita que as pessoas oriundas de famílias com baixa renda melhorem de vida. Terceiro, melhora a qualidade do ensino e da pesquisa. Quarto, o financiamento público trabalha com os critérios da equidade e da justiça social.

Ademais, caso o Estado escolha não intervir para resolver o problema público, haverá uma elevação da estratificação social, pondo a margem pessoas brilhantes, que poderiam contribuir com progresso da sociedade (JOHNSTONE *et tal*, 2008, p. 20). Com efeito, é porque tratam de questões difíceis e valores fundamentais que as políticas públicas são desenvolvidas. Diante do cenário acima, o crédito educativo aparece como uma possível solução, pois além dos motivos acima mencionados, ele trabalha com a ideia de reembolso.

Consoante ao exposto, é possível sustentar que o compartilhamento de custo, entre o contribuinte e os beneficiários direto do programa, ocorre, porque, num primeiro momento, é a

sociedade quem arca com os valores que são emprestados, já que são oriundos do orçamento público. Todavia, após à conclusão do curso, haverá a restituição destes. Portanto, existem pelo menos três argumentos que justificam esse compartilhamento. O primeiro argumento é que a divisão dos custos é uma medida eficiente, já que o ensino superior cria benefícios para a sociedade e para as pessoas. O segundo é que este compartilhamento ajuda a conter o gasto público com ensino superior, já que o mutuário também acaba arcando com uma parte expressiva do valor. O terceiro é que a partilha de custos contribui para a justiça social, uma vez que sem esse mecanismo uma pessoa desfavorecida financeiramente não conseguiria cursar o nível superior.

4 TIPOS DE EMPRÉSTIMOS

A alocação eficiente de recursos é um dos principais objetivos do Governo. Nesse sentido, analisar as formas de concessão do crédito educativo é importante para compreender qual o impacto que determinado desenho pode causar nos recursos públicos, na sociedade e nas pessoas que utilizam o empréstimo.

Com efeito, a implementação desta política pública é uma alternativa adotada por vários países que buscam resolver o problema do acesso ao nível superior. NASCIMENTO (2019, p. 150) explica que cada país adota um desenho próprio, razão pela qual as ações estatais acabam se diferenciando sobre: os objetivos que se propõem alcançar; a estrutura organizacional; as fontes de financiamento; a cobertura; os critérios para a formalização dos contratos; e, os meios para retorno dos valores emprestados. Em razão disso, esta seção busca analisar dois tipos de empréstimos: o tradicional – que compreende um valor fixo por determinado tempo – e, outro, condicionado à renda futura – que trabalha com a ideia de pagamento condicionado à capacidade financeira do mutuário e a suavização do pagamento.

4.1 EMPRÉSTIMO TRADICIONAL

A operacionalização deste tipo de empréstimo, geralmente, envolve três fases: período de utilização, de carência e de amortização. Os países que experimentaram utilizá-lo observaram algumas inconsistências, dentre as principais estão o subsídio implícito e a alta taxa de inadimplência.

Na primeira fase, o Governo, juntamente com a Instituição financeira, empresta os valores para o pagamento das mensalidades e as Instituições de ensino prestam os serviços de educação durante o período de utilização do programa. A segunda fase consiste no período de carência,

cuja ideia é disponibilizar um tempo razoável para que o recém-formado ingresse no mercado de trabalho e possa restituir os valores. A terceira fase envolve o período de amortização que é o momento em que mutuário tem a obrigação de restituir o valor emprestado.

Normalmente, o crédito é direcionado a pessoas com baixa renda, considerando a renda bruta familiar. Por exemplo, o Relatório do FIES-2015 registrou que do total de 2.199.189 contratos acumulados no ano de 2015, 1.395.462 compreendiam pessoas cuja renda familiar bruta era de até 3 salários mínimos. Considerando que o salário mínimo neste período era de R\$ 788,00, é possível sustentar que cerca de 64% das pessoas que utilizavam o FIES, em 2015, tinham renda familiar de até R\$ 2.364,00. Se for considerada a renda familiar bruta de até 5 salários mínimos, ou seja, R\$ 3.900,00, o grupo que se beneficiou do programa foi 83%.

Geralmente, o empréstimo tradicional utiliza taxa de juros abaixo da praticada pelo mercado ou pela inflação realizada no período. Isso significa que os valores pagos pelos estudantes em relação ao ensino superior normalmente são menores do que os valores emprestados para pagar o curso. NASCIMENTO e LONGO (2019, p. 155) analisaram os empréstimos concedidos pelo Governo brasileiro, a título de crédito educativo, entre 2010 e o 1º semestre de 2015, quando se trabalhou com a taxa de juros 3,4%. Esse estudo, mostrou que o subsídio implícito, sem considerar os custos para administração do programa e da inadimplência, foi de 47%, ou seja, a cada R\$ 1.000,00 emprestados, apenas R\$ 530,00 voltavam ao sistema. O restante do valor era suportado pelos contribuintes em geral.

Teoricamente, o desenho do empréstimo tradicional parece ser mais condizente com o retorno rápido do valor emprestado ao programa. Todavia, há evidências de que este tipo de empréstimo não trata a inadimplência adequadamente. Por exemplo, as políticas públicas de crédito educativo no Brasil, durante a sua história, conviveram com alta taxa de inadimplência, apesar de todos os esforços para sua contenção. O primeiro programa de crédito educativo brasileiro, o CREDUC, foi descontinuado em 1999, justamente porque apresentava uma taxa de 62% de inadimplência. O segundo programa, o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), apresentou, no 2º trimestre de 2018, uma taxa de 43% de inadimplência.

CHAPMAN (2006, p. 34) explica que o empréstimo tradicional não leva em consideração a capacidade de pagamento, ou seja, não trabalha com a suavização do pagamento. Isso ocorre, porque, as políticas públicas não consideram adequadamente a empregabilidade do recém-formado no mercado de trabalho. Uma matéria do canal Futura, no ano de 2019, informou que, de acordo com uma pesquisa do Núcleo Brasileiro de Estágios, 46% dos recém-formados no Brasil são afetados pelo desemprego assim que concluem o ensino superior. LOUNKAEW

(2014, p. 105) analisando a situação da Tailândia identificou que cerca de 25% dos recém-formados não encontram emprego nos primeiros quatro anos.

A conclusão a que se chega é a de que a capacidade de pagamento é um elemento importante na definição do crédito educativo. Isso porque, a fórmula de reembolso deve ser projetada para minimizar o risco moral do devedor e, por consequência, aumentar o seu bem-estar. Com efeito, os empréstimos que trabalham com pagamentos pré-fixados durante um determinado período de tempo não levam isso em consideração, o que acaba dificultando a capacidade do devedor de cumprir com a obrigação de pagamento.

A título de exemplo, considere que a renda futura de uma pessoa recém-formada seja em um primeiro momento de R\$ 5.000,00 e em outro R\$ 2.000,00. Considere ainda que programa definiu o valor fixo de R\$ 1.000,00 por mês. Como é possível notar, o valor fixado impacta mais na renda do mutuário no segundo período. No primeiro momento, o valor da restituição consome 20% de sua renda, nesse caso, não se espera que o empréstimo diminua seu bem-estar. No segundo momento, por uma questão imprevisível, como perda de emprego ou doença, a renda diminua para R\$ 2.000,00, nesse caso, seu o valor fixado corresponderá a 50% da renda, certamente, nesse último caso o mutuário está propenso a deixar de pagar o empréstimo.

Importa ressaltar que a inadimplência deve ser sempre levada em consideração, pois ela traz prejuízo para o programa e para o mutuário. Os prejuízos sofridos pelos programas são claros, pois a regra de um sistema de crédito educativo é ser elaborado para ser autossustentado, se não há retorno, não há possibilidade de rotatividade dos recursos investidos.

A inadimplência também é ruim para os mutuários, pois repercute na reputação de crédito que ele terá no mercado em relação à elegibilidade para outros empréstimos, por exemplo, o financiamento de um imóvel. A relevância disso consiste no fato de que o maior número de contratos concedidos por programas de crédito educativo atinge pessoas com faixa etária de 18 a 30 anos. A título de ilustração, veja o Gráfico 6 que foi elaborado no relatório do crédito educativo do Brasil para o exercício de 2016.

Gráfico 6. Contratos acumulados por faixa etária – FIES/2016



Fonte: Relatório FIES/2016.

O Gráfico 6 demonstra que, de todos os contratos acumulados no exercício de 2016, a maior parte compreendia pessoas com idade de 21 anos. Ou seja, pessoas que estão no início de sua vida ativa, quando normalmente precisam de linhas de crédito para financiar bens de consumo.

Essas informações evidenciam que a arquitetura do empréstimo público deve levar em consideração a condição de pagamento do mutuário. Caso contrário, há maior probabilidade de incidir em inadimplência. Isso gera um grande problema na alocação de recursos públicos eficiente, pois se não houver o reembolso, a sociedade arcará com o valor integralmente.

4.2 EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA FUTURA (ECR)

Este programa foi idealizado por Bruce Chapman e implementado, em 1989, no programa de crédito educativo da Austrália, chamado *Higher Education Contribution Scheme* (HECS). Ele trabalha com a perspectiva de equidade e de eficiência transacional. Uma das principais características do ECR é que a cobrança da dívida considera a capacidade de reembolso do mutuário, já que ela trabalha com a suavização do pagamento. Esta suavização envolve: a) o prazo para amortização, caso o mutuário passe por dificuldade financeira, o sistema permite a suspensão da cobrança até que ele atinja o valor estipulado pelo programa; b) os pagamentos são progressivos, ou seja, o valor pago depende diretamente da renda recebida, já que se trabalha com um percentual desta, normalmente, de 7% a 10%. Essa característica desenvolve uma espécie de seguro contra a inadimplência, uma vez que os devedores não pagam nada quando a renda é baixa e, proporcionalmente, pagam mais quando a renda é relativamente alta.

Outra característica é que o ECR considera a renda que o mutuário terá no futuro, razão pela qual, normalmente, não se exige garantia pessoal para a concessão do empréstimo. Portanto, indivíduos com restrição de crédito, que tendem a ser de famílias mais pobres, acabam conseguindo o empréstimo com maior facilidade, proporcionando uma equidade no sistema.

O seu desenho, geralmente, envolve duas fases. A primeira é o período de utilização do programa, momento em que o Governo empresta os valores para o pagamento das mensalidades e as Instituições de ensino prestam os serviços de educação. A segunda corresponde ao período de amortização, momento em que mutuário restitui o valor emprestado. O ECR não trabalha com prazo de carência, pois uma de suas principais características é que a dívida seja cobrada apenas quando os rendimentos da pessoa excedem um limite especificado no programa.

Geralmente, o reembolso ocorre por meio do sistema de tributação de renda. Por essa razão, não é qualquer estrutura administrativa e jurídica que pode comportar um ECR.

CHAPMAN (2014, p. 19), por exemplo, é claro ao enfatizar que a viabilidade do ECR requer “um forte quadro jurídico, um regime universal e transparente de tributação de renda e/ou cobrança de seguridade social e um mecanismo eficiente de pagamento”⁵. A ideia subjacente a este tipo de cobrança, consiste no fato de que ele proporciona maior segurança na restituição, reduzindo o risco do negócio. Isso porque, normalmente, o Governo dispõe de um aparato administrativo para rastrear a renda das pessoas, além de estar implícito uma eficiência transacional, já que os custos administrativos para a coleta dos recursos acabam sendo baixos, pois utiliza o sistema de arrecadação de imposto de renda já institucionalizado.

A literatura afirma que os principais desafios para a implementação bem-sucedida do crédito educativo envolvem questões relacionadas às informações assimétricas, o risco moral e a inadimplência. Argumenta-se que esses problemas podem comprometer o objetivo, as intenções e até a eficiência na alocação dos recursos públicos (HIGGINS, 2014, p. 130).

O primeiro desafio está relacionado ao fato de que, ao conceder o empréstimo, o Governo não consegue prever a verdadeira intenção do mutuário. Nesse sentido, este tem mais informações sobre o risco do que aquele que empresta (BARR, 2014, p. 66). Todavia, PALÁCIO (2014, p. 207) pondera que essa afirmação deve ser vista com reserva, já que o Governo, provavelmente, tem muito mais informações sobre o mercado de trabalho e as perspectivas de carreira do que os mutuários.

O segundo está relacionado ao comportamento do mutuário durante o prazo para amortização. É que, em alguns casos, a pessoa que se vale do empréstimo, não compreende bem que o sentido da restituição dos valores emprestados consiste em tornar o sistema autossustentável, permitindo que outras pessoas possam usufruir da política. Com efeito, HIGGINS (2014, p. 130) afirma que o risco moral está relacionado a uma “situação em que um devedor altera intencionalmente seu comportamento, a fim de evitar ou prolongar o reembolso”⁶.

O terceiro desafio é lidar com a inadimplência. Com efeito, espera-se que após se formar, o mutuário ocupe uma vaga no mercado de trabalho, cujo valor recebido a título de remuneração seja suficiente para o pagamento do empréstimo obtido. Todavia, podem ocorrer situações adversas - econômicas, legais ou pessoais - que reduzam a capacidade de pagamento do mutuário e, por isso, ele deixa de restituir o valor emprestado, gerando a indesejável inadimplência.

⁵ Tradução livre, original em inglês.

⁶ Tradução livre, original em inglês.

Após a implementação na Austrália, vários países passaram a adotar o ECR. Isso levou CHAPMAN (2014, p. 14) a afirmar que vem ocorrendo “uma revolução internacional silenciosa”⁷ no financiamento do ensino superior, nos últimos 25 anos. A título de exemplo, isso foi o que aconteceu na Nova Zelândia (1992), África do Sul (1994), Hungria (2003), Tailândia (2006), Coreia do Sul (2012) e Holanda (2012). Recentemente, o Brasil passou a fazer parte deste grupo. Buscando combater a alta taxa de inadimplência, no ano de 2017, foi editada a Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Essa lei fez uma série de modificações no desenho do FIES, dentre os quais inseriu o mecanismo de empréstimo condicionado à renda futura (ECR). O art. 5º-C, inciso VIII, da referida Lei estabeleceu que, para os empréstimos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018, a quitação do saldo devedor após a conclusão do curso, deve ser realizada na forma do regulamento editado pelo Ministério da Educação e observado o que for aprovado pelo CG-Fies, em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado pelo Fies.

CONCLUSÕES

O crédito educativo é uma política pública distributiva de inclusão educacional que busca promover o acesso de pessoas que, com recursos próprios, não conseguiriam cursar o ensino superior. O resultado dessa ação estatal gera benefícios sociais e individuais, o que justifica o compartilhamento social do valor do curso. Ademais, essa divisão de custos indica uma melhor forma de desenvolver a justiça social.

O desenho do programa envolve uma estrutura, que abrange vários fatores, como: a taxa de juros, os custos administrativos, as condições de pagamento, o prazo de carência e de amortização; dentre outros. Esses elementos devem ser constantemente monitorados para que as falhas do sistema sejam corrigidas no devido tempo.

A escolha do tipo de empréstimo, tradicional ou condicionado à renda futura, é uma das principais decisões políticas do Governo. Uma vez que ela pode determinar o sucesso ou o fracasso da política pública. Com efeito, em termos de equidade, as escolhas políticas devem ser orientadas para a atender às necessidades de financiamento de estudantes com vulnerabilidade financeira. Isso sugere que o ECR parece melhor atender aos resultados esperados, pois trabalha com a suavização de pagamento contribuindo para o bem-estar da

⁷ Tradução livre, original em inglês.

pessoa que empresta, além de proporcionar uma redução da inadimplência, permitindo que o programa possa atender as futuras gerações.

Por fim, o presente artigo buscou demonstrar cientificamente que o crédito educativo é uma política pública com expressiva relevância social, já que os seus benefícios ultrapassam a esfera individual e atingem a sociedade como um todo. Nesse sentido, o estudo proporcionou uma melhor compreensão sobre o porquê desta ação Estatal e as maneiras pelas quais o Governo toma uma decisão de implementá-la.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (2017). Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 15 jan 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (2016). Acórdão 3001/2016. Processo: 011.884/2016-9. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/3001%252F2016/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=1669e350-4aac-11ea-8dea-8d9948266eb3>. Acesso em: 13 jan 2020.

_____. MEC. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Relatório de gestão do exercício de 2016. Brasil: MEC, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par/371-prestacao-de-contas-309308339/prestacao-de-contas-2010-2070372539/14949-processo-de-contas-anuais-fies>. Acesso em: 15 dez 2019.

_____. MEC. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil. Relatório de gestão do exercício de 2017. Brasil: MEC, 2018. Lei de acesso à informação. Acesso em: 15 fev 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Secretário de Acompanhamento Econômico. Diagnóstico FIES de 2017. Brasil, 2017. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf. Acesso em: 12 jan 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-721.pdf>. Acesso em: 23 jan 2020.

BARR. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Income Contingent Loans and Higher Education Financing: Theory and Practice*. United States: Palgrave Macmillan, 2014, p. 63-75.

BIRKLAND, Thomas A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 14ª ed. New York: Routledge, 2016.

CHAPMAN, Bruce. Government Managing Risk: Income contingent loans for social and economic progress. EUA: Taylor & Francis e-Library, 2006.

_____. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Income Contingent Loans: Background*. United States: Palgrave Macmillan, 2014, p. 12-28.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 107-126, Mar. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>. Acesso em: 12 dez 2019.

DUNN, William N. Public Policy Analysis: An Integrated Approach. 6ª ed. New York: Taylor & Francis, 2018.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. 14th ed. EUA: Pearson Education, 2013.

- FUTURA (2019). Desemprego no Brasil atinge mais os jovens, de acordo com IBGE. Disponível em: <http://www.futura.org.br/desemprego-no-brasil-atinge-mais-jovens/>. Acesso em 25 jan 2020.
- HIGGINS, Timothy. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Improving Paid Parental Leave through Income Contingent Loans*. United States: Palgrave Macmillan, 2014, p. 127-135.
- IPEA. Atlas da violência 2019. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf. Acesso em: 19 fev 2020.
- JOHNSTONE, D. Bruce et tal. *Cost-sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?* Dordrecht Netherlands: Springer, 2008.
- KNOEPEL, Peter et tal. *Public policy analysis*. UK: British Library, 2007.
- KRAFT, Michael E., FOULONG, Scott R. *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. University of Wisconsin, Green Bay. 6ª ed. California: CQ Press, 2018.
- LOUNKAEW, Kiatanatha. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Modeling Aggregate Loans Recovery of the Student Loans Fund in Thailand*. United States: Palgrave Macmillan, 2014, p. 98-108.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.
- MATTIETTO, Leonardo. Dos direitos da personalidade à cláusula geral de proteção da pessoa. R. Fórum de Dir. Civ. – RFDC. Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 11-25, set./dez. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/335383845_Dos_direitos_da_personalidade_a_clausula_geral_de_protecao_da_pessoa. Acesso em: 15 fev 2020.
- MUGGAH, Robert; PELLEGRINO, Ana Paula. *Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona*. Brasil: Fundo de População das Nações Unidas, 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/preven%C3%A7%C3%A3o-da-viol%C3%Aancia-juvenil-no-brasil-uma-an%C3%A1lise-do-que-funciona>. Acesso em: 20 fev 2020.
- NASCIMENTO, Paulo Meyer. *Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura*. Brasília: IPEA, 2019.
- OECD. *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. Acesso em: 24/12/2019.
- PALÁCIOS, Miguel. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Overemphasized Costs and Underemphasized Benefits of Income Contingent Financing*. United States: Palgrave Macmillan, 2014, p. 207-222.
- ROCHA, Wilsimara M. *et tal*. Qual foi o impacto do fies nos salários? Repositório do Conhecimento do Ipea. Brasil, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7069>. Acesso em: 10 jan 2020.
- SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. Índice de empregabilidade. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/indices/empregabilidade>. Acesso em: 12 jan 2020.
- SCOTT, Peter. *The Meanings of Mass Higher Education*. Milton Keynes: Open University Press, 1995.
- SECCH, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45
- TOUTKOUSHIAN, R. K.; PAULSEN, M. B. *Economics of Higher Education*. Dordrecht Netherlands: Springer, 2016.