

Seguro educacional e as diretrizes e bases da educação nacional

Frank Larrúbia Shih

Sumário

1. Intróito. 2. O Seguro educacional. 3. As diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394/96). 4. Intervenção estatal por direção e indução e a livre iniciativa. 5. Conclusões.

1. Intróito

O naturalista americano Thomas Say já afirmava que a diferença entre o homem culto e o erudito é a mesma que há entre um livro e um índice de assuntos. Coincidência ou não, a nossa atual Carta Magna houve por bem aquilatar em nível constitucional um conjunto de normas que contempla referências culturais e disposições relativas à educação e à cultura, direcionadas à formação da chamada Constituição Cultural.

Não é nossa pretensão esgotar todo o assunto referente à Constituição Cultural, até porque tal tentativa acabaria por esgotar a paciência do leitor. Nosso enfoque está vocacionado à correlação entre a educação e o seguro educacional, com especial dedicação aos limites e normativos postos à disposição daquele direito, que tem como objeto o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, sendo dispensável relevar a importância e a expressão econômica que estão presentes no tema.

A escassez de estudos acerca de ponto tão específico do direito foi a mola propulsora de nosso exame mais acurado sobre o

Frank Larrúbia Shih é Procurador Federal (SUSEP), Ex-Professor da Faculdade Moraes Júnior/RJ e Professor na Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá/RJ.

seguro educacional, que se resume numa expressão de requinte em que, modernamente, modelam-se os seguros facultativos. Basicamente, a disciplina jurídica sobre contratos de seguros está afeta ao Código Civil, ao Código Comercial e ao Decreto-lei nº 73/66. Todavia, bem que nossa legislação interna merecia um Código de Seguros – a exemplo da Argentina – para pôr fim à extenuante fragmentação da legislação securitária, que apenas “dificulta o exame pelos interessados, gera conflitos de interpretação e não favorece à divulgação dos estudos da matéria nos meios universitários” (ALVIM, 1999, p. 46).

Seja como for, idealizar uma promissora unificação não é cogitável diante da catedral legislativa exigida pelo art. 192 da Constituição Federal, que carece de escarpada lei complementar para regular todo o sistema financeiro nacional, incluído nesse esperado, novel e vasto diploma legislativo o aperfeiçoamento da autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguros, resseguro, previdência, capitalização, bem como de órgão fiscalizador.

2.O seguro educacional

O objeto do seguro educacional é *auxiliar o custeio das despesas com educação de seu beneficiário, à luz da ocorrência dos riscos segurados*. É, na sua essência, um seguro de pessoa (vida e/ou acidentes pessoais), mas não é tarefa fácil exatificar a sua natureza jurídica, dada a quantidade de características que nos levam a uma forma *sui generis* de seguro. É que os seguros de pessoas partem do pressuposto da insuscetibilidade de se avaliar economicamente a vida ou as faculdades humanas, razão pela qual o capital segurado não está atrelado ao critério *indenitário* do art. 1.437 do Codex Civil. No entanto, na regulamentação do seguro educacional o capital segurado sofre acentuada vinculação ao princípio indenitário¹, como se seguro de dano fosse, ao ficar limitada a indenização a um critério tarifado de ciclos escolares (Circular SUSEP nº 47/98, arts. 5º e 6º)².

A título de se impedir o desvirtuamento do seu objeto, *não se qualificam* como seguro educacional os seguros de acidentes pessoais que visem, exclusivamente, à cobertura de acidentes dos educandos durante a permanência no estabelecimento de ensino ou em seu trajeto. É vedada, também, a utilização da terminologia “garantia de custeio educacional”, devendo as condições gerais explicitar, de forma clara, as restrições de coberturas decorrentes da possibilidade de diferenciação nos critérios de atualização das mensalidades escolares e dos valores indenizáveis³. Essa exigência normativa tem por objetivo proporcionar aos segurados – no contrato de adesão – a perfeita clareza e compreensão do que é contratado, obedecendo-se ao princípio da legibilidade e do destaque para as cláusulas limitativas de direito (GRINOVER, 1995, p. 384 - 385), *ex vi* do art. 54, §§ 3º e 4º do Código de Defesa do Consumidor.

O dirigismo contratual se faz intenso no seguro educacional, em especial quando se verifica que não pode ser objeto de cobertura todo e qualquer infortúnio. Ao contrário, a Circular SUSEP nº 47/98 delimita que os riscos seguráveis podem ser do responsável legal pelo pagamento das mensalidades escolares ou o próprio educando, quando for este o responsável. No primeiro caso, temos: a) morte por qualquer causa; b) invalidez permanente e/ou temporária, total e/ou parcial; c) perda de renda. Se for o próprio educando, por óbvio, somente a perda de renda, ou a exceção de invalidez prevista no art. 4, § 2º, da referida circular⁴.

O beneficiário dessa modalidade de seguro será *sempre o educando*, ainda que representado ou assistido, na forma da lei.

Relativo ao capital segurado, tem-se que sua destinação é específica e direcionada ao pagamento das mensalidades escolares, podendo, contudo, ajustar-se de forma opcional ou cumulativa, ou ambas, para outras despesas de natureza escolar.

O que não se justifica, atualmente, é a vinculação do capital segurado para o au-

xílio do pagamento das mensalidades compreendido pelo menos um ciclo escolar. Como veremos adiante, a Lei nº 9.394/96 informa um amplo Plano Nacional de Educação, abrangendo a livre iniciativa privada, universalizando o ensino em múltiplas formas e meios que não se esgotam nos estreitos limites da Circular SUSEP nº 47/98. Não obstante a restrição injustificada, permite-se ao menos a cobertura para períodos intermediários, ou seja, pré-escolar, alfabetização, pré-vestibular e/ou eventuais repetências, cujo quantitativo deve ser estabelecido em suas condições gerais ou especiais. Admite-se, ainda, convencionar-se um *plus incentive*⁵, a ser pago ao final do terceiro ou quarto ciclo, como apoio e incentivo à iniciação profissional.

O pagamento da indenização pode ser contratado de forma mensal, bimestral, trimestral, quadrimestral, semestral ou anual⁶. Todavia, é vedada a indenização sob forma de pagamento único⁷, excepcionando-se as seguintes hipóteses: (I) quando o capital segurado se restrinja ao último período contratado; (II) quando o pagamento da indenização/capital segurado se refira: a) à invalidez do educando; b) à concessão de um “dote” ao final do período de formação; c) às despesas escolares do ano de referência.

Desde que haja previsão contratual e caracterizado o evento coberto, pode ser suspenso o pagamento da indenização em razão da descontinuidade (voluntária ou não) dos estudos sem que tal fato implique a perda dos valores indenizáveis e sua respectiva atualização monetária.

A rigor, o pagamento periódico da indenização é feito diretamente ao responsável ou ao educando, conforme o caso. Todavia, quando referente exclusivamente às mensalidades escolares, o pagamento pode ser realizado diretamente ao estabelecimento de ensino, desde que haja prévia anuência daqueles. Nessa hipótese, a periodicidade tanto do pagamento quanto da anuência não pode ultrapassar a escala semestral.

3. As diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394/96).

“O princípio mais profundo da natureza humana é o desejo ardente de ser estimado”⁸.

A educação é um atributo da pessoa humana, comum a todos. Na ordem constitucional, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família (CF, art. 205). Mas educação não se confunde com a mera instrução, pois o conceito daquela é mais compreensivo e abrangente, na medida em que desenvolve potencialidades, aptidões e a personalidade do educando. Por essa razão, a atual Constituição consagra o processo educacional com os seguintes objetivos: (I) pleno desenvolvimento da pessoa; (II) preparo para o exercício da cidadania; (III) qualificação para o trabalho.

No plano constitucional, verifica-se uma contínua tendência de fortificação da educação no país, tal como a valorização dos profissionais do ensino⁹, a admissão de professores estrangeiros em universidades, ensino fundamental obrigatório e gratuito, progressiva universalização do ensino médio gratuito e, mais recente, a obrigatoriedade de aplicação de receita mínima resultante de impostos estaduais e municipais na manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo descumprimento dessa aplicação pode ensejar até mesmo a medida excepcional da intervenção¹⁰, por violação a princípio sensível da Lei Fundamental.

O seguro educacional cumpre a sua função no campo da iniciativa privada, uma vez que impera o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Não obstante, o ensino é livre à iniciativa privada desde que atendidas as seguintes condições: a) cumprimento das normas gerais de educação nacional e do respectivo sistema de ensino; b) autorização de funcionamento e a avaliação de qualidade pelo Poder Público; c) capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

Ao regime da Lei nº 9.394/96, o sistema de ensino no país afigura-se tripartido, ou seja, sistema federal, estadual e municipal, sendo que em todos eles estão inseridas também as instituições de educação pela iniciativa privada, que obedecem à composição dos níveis escolares em educação básica (infantil, fundamental e médio) e educação superior.

Todavia, atenta ao princípio da universalização do ensino, a própria lei não se satisfaz com os seus níveis tradicionais e avança ao permitir que os sistemas mantenham *cursos e exames supletivos*, que compreendem a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular (art. 38 da lei cit.), permitindo àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

Na qualificação do trabalho, a lei contempla a *educação profissional* por meio de escolas técnicas e profissionais, que oferecerão cursos regulares e especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.

Como uma rosa dos ventos, a lei segue ainda facilitando ao máximo a expansão do ensino, permitindo para a educação básica se organizar em séries anuais, períodos semestrais, ciclos¹¹, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, ou por outra forma de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar. Fixa garantias aos educandos, com necessidades especiais, para a terminalidade específica dos que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para superdotados. Até mesmo *o ensino à distância*, em todos os níveis e modalidades, passou a contar com o incentivo do Poder Público no seu desenvolvimento e na veiculação de programas.

Na educação superior, continua franqueada uma multiplicidade de cursos e programas, tais como cursos seqüenciais, de graduação, de pós-graduação (mestrado, doutorado, especialização, aperfeiçoamento e outros) e extensão.

Esta é – *in tribus verbis* – a nova dimensão jurídica da educação no país, que, embora estruturada no veio de normas de acentuado conteúdo programático, denota um expressivo avanço em direção à *ampliação e modernização* do ensino nacional. Resta saber, neste momento, qual o papel do seguro educacional dentro do panorama instituído pela *Década da Educação*¹².

4. *Intervenção estatal por direção e indução e a livre iniciativa*

O seguro educacional é regulado pela Circular SUSEP n.º 47, de 22 de junho de 1998, mas seu conteúdo está na contramão da nova ordem jurídica dada pela Lei da Educação Nacional. Com efeito, na dicção daquela está a permissão para se contratar o seguro educacional em período não inferior a um ciclo¹³, fundada em níveis escolares tradicionais, mediante um critério tarifado de ciclos. Com exceção dos períodos intermediários¹⁴, nada mais se contempla na referida circular, *tollitur quaestio*.

Não se permite extrair nenhuma espécie diferenciada de ensino, não se observa a existência de outras formas de organização opcionais, além de se desconhecer a multiplicidade de cursos e exames expressamente previstos na Lei nº 9.394/96. Essa miserabilidade de conteúdo é o que causa o seu desserviço diante da nova realidade presente, porquanto impede as seguradoras de contratar além dos míopes limites exigidos no ato regulador.

A despeito da referida circular ser posterior à lei comentada, observa-se que o ato normativo tem um intenso caráter reducionista, incompatível com os propósitos de ampliação e dinamização do ensino, não havendo razoabilidade alguma em se res-

tringir as formas de securitização no seguro educacional quando – por outro lado – são ampliadas abertamente múltiplas formas e espécies de ensino no país.

A denominada *intervenção por direção*, no respeitado magistério de Eros Roberto Grau (1991, p. 163), preconiza a atuação do Poder Público de modo a interferir – impositivo – no comportamento dos agentes que atuam na atividade econômica em sentido estrito (restrições de fazer ou não fazer). A carga de cogência, porém, não deve ser dessarzoada ao ponto de sacrificar a própria atividade econômica, tal qual se verifica na Circular SUSEP nº 47/98¹⁵. Melhor seria, é verdade, que um novo ato normativo de intervenção por indução (incentivo e estímulos da atividade econômica) regulasse o seguro educacional, passando à condição de expoente em utilidade na prevenção dos riscos que podem impedir a concretização e integridade do ensino.

Nessa linha de entendimento, manifestei-me favorável à hipótese de edição de novo ato normativo para se estender o seguro educacional ao curso supletivo, em processo de consulta na SUSEP (Processo Administrativo nº 10.000752/01-14), por entender que,

“A securitização ampliada para outras alternativas educacionais atende ao propósito da lei, uma vez que garantirá ao beneficiário concluir – apesar do sinistro – a modalidade de ensino que melhor se adequie às suas necessidades e características, não havendo razoabilidade em se restringir a securitização apenas aos ciclos, o que em última análise malferia a universalização e os instrumentos de garantia do ensino de que trata o art. 205, da Carta Magna”.

Por óbvio, não só o curso supletivo, mas todas as modalidades de ensino previstas e praticáveis pela iniciativa privada podem ser objeto do seguro educacional. Neste momento, entram no cenário a *livre iniciativa e as regras de mercado* para ditarem a con-

veniência ou não para se contratar o seguro educacional em favor desta ou daquela espécie de ensino, atendidas as características de cada uma. À toda evidência, cursos e exames de curta duração não deverão suscitar qualquer interesse das seguradoras e dos próprios educandos. Sensível perceber que será o *interesse* a pedra de toque que movimentará o seguro educacional ao rumo de cumprir a sua magna função de prevenção dos riscos contra a tão almejada expansão e modernização do ensino nacional, sem o que não se construirá uma nação digna do novo milênio^{16,17}.

5 . Conclusões

A educação é direito de todos e a sua conceituação não se limita à noção de mera instrução, mas sim uma dimensão muito ampliada e vocacionada para o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

A Lei da Educação Nacional funda-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, definindo instrumentos e múltiplas modalidades de ensino, variáveis no tempo e no espaço, de modo a consagrar uma expressiva gestão democrática no ensino nacional.

A atual regulamentação do seguro educacional – Circular SUSEP nº 47/98 – é precária a não poder mais, em desserviço aos elevados objetivos previstos na Lei nº 9.394/96, veiculando uma intervenção estatal impositiva e reducionista, quando se pretende justamente o contrário, ou seja, adequação e incentivo na ampliação e modernização do ensino e, conseqüentemente, nas suas formas de securitização (intervenção por indução).

É necessário, e sem demora, uma *nova regulamentação* do seguro educacional capaz de prevenir os riscos nas despesas com a educação dentro da iniciativa privada, considerada toda a amplitude dada pela Lei da Educação Nacional.

Notas

¹ À propósito do tema, Marcelo da Fonseca Guerreiro lembra que, “se for segurada a coisa por mais do que ela vale, em razão de um erro material de cálculo, tendo o segurado agido com boa-fé, não há que se falar em nulidade do seguro. O seguro deve ser reduzido até o seu justo valor” (2000, p. 6).

² Dispõe a referida Circular que para seus efeitos os ciclos escolares correspondem: I -Primeiro Ciclo: 1ª a 4ª série; II - Segundo Ciclo: 5ª a 8ª séries; III - Terceiro Ciclo: 2º Grau; IV - Quarto Ciclo: 3º Grau (graduação superior).

³ A prática no mercado é a aplicação de um percentual sobre o valor da mensalidade escolar vigente. Como consequência, o valor do prêmio pode sofrer influência de litígio envolvendo reajuste de mensalidade escolar cobrada por estabelecimento particular de ensino. A propósito da competência, ver Súmula 34, do STJ.

⁴ Circular SUSEP, art.4º, §2º: “Facultativamente, pode-se incluir como risco segurável a invalidez permanente total e/ou parcial do educando, em função das limitações profissionais futuras decorrentes da sua situação de invalidez.

⁵ A Circular SUSEP nº 47/48 usa a expressão “dote”, trazendo à lembrança o conjunto de bens comunicáveis que a mulher transferia ao marido como negócio jurídico complementar do casamento. É desconhecida a origem da péssima redação.

⁶ Exagero de redação, pois bastava fixar o prazo máximo de um ano como limite para o pagamento da indenização. V. art. 6º da circular citada.

⁷ A proliferação indiscriminada de escolas particulares sem garantia de solvabilidade fundamenta essa limitação. Além disso, a eventual descontinuidade dos estudos pelo beneficiário implicaria dificuldade de repetição do valor pago sob forma única, em franco prejuízo ao mesmo.

⁸ Willian Jones, jurista inglês (1746-1794).

⁹ V. art. 206, V, CF (com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 19/98). A valorização do profissional de ensino sempre foi objeto de idealização na história da humanidade: “um professor não educa indivíduos. Ele educa uma espécie (Georg C. Lichtenberg, físico alemão, 1742-1799). “Um professor sempre afeta a eternidade. Ele nunca saberá onde sua influência termina”(Henry Adams, historiador americano, 1838-1918).

¹⁰ V. art. 34, VII, alínea “e”, e 35, III, ambos da CF. A Emenda Constitucional nº 29/2000 incluiu na alínea “e” as ações e serviços públicos de saúde.

¹¹ É facultativo aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos (art. 32, §1º, da lei cit.)

¹² Lei nº 9.394/96, art. 87: “É instituída a *Década da Educação*, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei”.

¹³ V. nota 2.

¹⁴ São períodos intermediários: pré-escolar, alfabetização, pré-vestibular e/ou eventuais repetências (Circular SUSEP nº 47/98, art. 5º, §3º).

¹⁵ O emérito Voltaire Marensi, parafraseando Pontes de Miranda, lembra que “quanto menos se regulamenta melhor. Tem-se visto prurido de regulamentar ir à vesânia de se reproduzirem, nos regulamentos, artigos e mais artigos de lei, sobrepondo-lhes, aqui e ali, frases que os interpretem, restritiva e ampliativamente. Tudo isso é inútil e é perigoso” (1994, p. 75).

¹⁶ Diga-se, aliás, que “quando existe avanço tecnológico sem avanço social surge, quase automaticamente, um aumento da miséria humana” (Michael Harrington, sociólogo americano, 1928-1989).

¹⁷ Observe-se o exemplo do Japão, citado por David S. Landes: “os japoneses empreenderam a modernização com característica intensidade e método. Estavam preparados para isso – em virtude de uma tradição (recordação) de governo eficiente, de seus altos níveis de instrução, da sólida estrutura familiar, da ética de trabalho e autodisciplina, do senso de identidade nacional e superioridade inerente” (grifos nossos) (1998, p. 419).

Bibliografia

ALVIM, Pedro. *O contrato de seguro*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1999.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1998: interpretação e crítica*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

GUERREIRO, Marcelo Fonseca. *Legislação de seguros: anotada e explicada*. Rio de Janeiro: Idéia Jurídica, 2000.

LANDES, David S. *Riqueza e pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MARENSI, Voltaire. *O seguro no direito brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1994.