

O Controle Externo que mudou uma Política Educacional – A Influência do TCU na “Reforma do FIES” para atingimento da meta 12 do “PNE 2014-2024”

The External Control that Makes an Educational Policy - The Influence of the TCU on “Reform of the FIES” for the attainment of meta 12 of the “PNE 2014-2024”

Francisco Gonçalves Henriques Júnior

Mestre em Educação - Linha de Pesquisa: Política, Gestão, Financiamento e Avaliação da Educação (2019) e Graduado em Ciência da Computação (2005), ambos pela Universidade Católica de Brasília - UCB, com segunda graduação interrompida em Letras pela Universidade de Brasília - UNB (2014); Pós-Graduado em Gestão Estratégica do Orçamento Público pela Faculdade da Grande Fortaleza - FGF (2011). Nomeado para o cargo efetivo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (2010), do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional - FNDE, onde permanece atualmente. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Finanças Públicas Educacionais. Email: fhenriquesjr@gmail.com

Robson Dias

Jornalista, mestre e doutor em Comunicação. Professor e pesquisador do mestrado em Comunicação da Universidade Católica de Brasília (PPGCOM/UCB), linha Processos Comunicacionais nas Organizações. Líder do grupo Prêmios, Indicadores e Estratégias em Comunicação. Email: rbsn.dias@gmail.com

Resumo

O objetivo deste artigo é demonstrar a influência do Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, na sustentabilidade e na mudança da política do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, para o atingimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação – “PNE 2014-2024”, a qual busca “[e]llevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta”, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE como responsável pelas atribuições da Secretaria Executiva do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies). Trata-se de um estudo exploratório, histórico (ex-post-facto), empírico, corpus documental, instrumentalizado pelo método de análise de conteúdo, com abordagem qualitativa. Os resultados mostram que o TCU, em sua atividade de auxílio ao controle externo do Poder Legislativo, influenciou diretamente na mudança da política de financiamento do Fies para a sustentabilidade do programa na busca pelo atingimento da meta 12 do “PNE 2014-2024”. Mais que isso, o artigo apresenta as modificações realizadas pós “reforma do Fies”, lançando olhares para um novo papel (informal) do TCU, que, para além de sua clássica atividade de auxílio ao controle externo, também colabora com uma visão mais executiva de parceria na solução de problemas.

Palavras-Chave

Educação, Políticas de Financiamento Educacionais, Fies, PNE, Meta 12, CG-Fies, Controle Externo, Poder Legislativo.

Abstract

The objective of this article is to demonstrate the influence of the “Tribunal de Contas da União” - TCU, through Decision nº 3.001/2016-TCU-Plenary, on the sustainability and change of the policy of the Student Financing Fund - Fies, to achieve the Goal 12 of the National Education Plan – “PNE 2014-2024”, which seeks to “[e]raise the gross enrollment rate in Higher Education to 50% and the net rate to 33% of the population aged 18 to 24, ensuring the quality of the offer”, with the “Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação” – FNDE as

responsible for the attributions of the Executive Secretariat of the Fies Management Committee (CG-Fies). This is an exploratory, historical (ex-post-facto), empirical, documentary corpus, instrumented by the content analysis method, with a qualitative approach. The results show that the TCU, in its activity of aiding the external control of the Legislative Power, directly influenced the change of the Fies financing policy for the sustainability of the program in the search for the achievement of goal 12 of the “PNE 2014-2024”. More than that, the article presents the changes made after the “Fies reform”, looking at a new (informal) role for the TCU, which, in addition to its classic activity of aiding external control, also collaborates with a more executive vision. partnership in problem solving.

Keywords

Education, Educational Financing Policies, Fies, PNE, Goal 12, CG-Fies, External Control, Legislative power.

Introdução

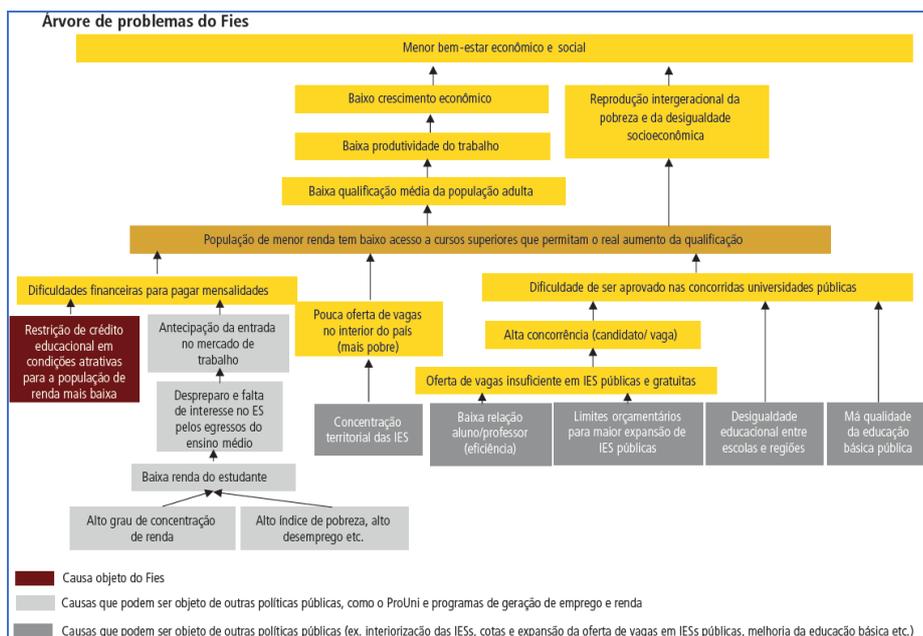
O Brasil teve um notável crescimento de seu ensino superior privado, em comparação com o setor público, desde meados da década de 1960, conforme apresentado por Franco (2008, p. 54), com base nos dados apresentados no Censo INEP/MEC de 2005. Contudo, foi a partir da década de 1990 que, com o objetivo de se realizar uma política de austeridade fiscal, foi recomendado, aos países em desenvolvimento, o direcionamento do investimento público para o ensino básico, deixando ao setor privado a absorção do continente excedente de ingressantes ao ensino superior (BANCO MUNDIAL, 1995).

Segundo Pinto (2004, p. 729-731) e Corbucci *et al.* (2016, p. 11), a expansão do ensino superior na década de 1990 se deu prioritariamente no ensino privado, fazendo com que a participação deste setor, no Brasil, se tornasse próxima ao triplo da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Carnoy *et al.* (2016, p. 6-11) também observam um maior crescimento das matrículas no ensino superior nos países que integram o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) em meados desta década.

Contribuindo com essa tendência de expansão da educação superior privada, a Medida Provisória nº 1.827/1999 (BRASIL, 1999), editada e convertida na Lei nº 10.260/2001 (BRASIL, 2001), criou o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Posteriormente chamado de Fundo de Financiamento Estudantil (BRASIL, 2011, art. 11), o programa – que é uma continuidade do Programa de Crédito Educativo (Creduc), originado em 1975 – representa uma importante política de Estado na continuidade da ampliação do ensino superior privado no Brasil, ao proporcionar condições de acesso ao ensino superior à população de baixa renda.

Uma importante análise da árvore de problemas e de objetivos do Fies, apresentada em Brasil (2018A, p. 125-126), demonstra a relevância do programa no enfrentamento de seu principal problema – a restrição de crédito à população de baixa renda:

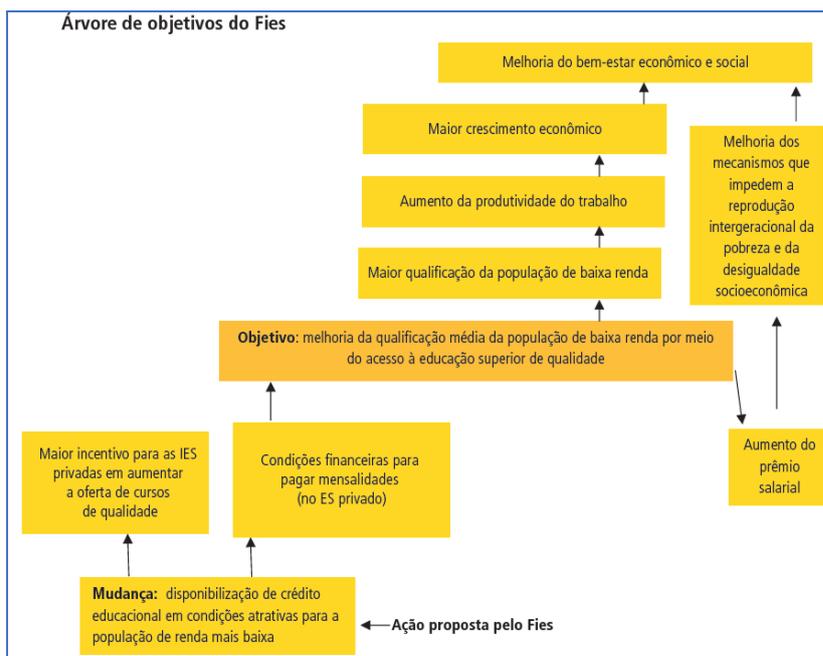
Figura 01: Árvore de problemas do Fies



Fonte: Guia de Análise de Políticas Públicas *Ex-Post* (BRASIL, 2018A, p. 125).

Conforme se observa, o baixo acesso da população mais carente ao ensino superior é o problema que o Fies se propõe a combater, justamente devido ao baixo acesso ao crédito que essa população possui. Assim, ao fornecer financiamento para o ingresso dessa camada à educação superior em instituições privadas, o programa busca auxiliar na resolução do problema apresentado.

Figura 02: Árvore de objetivos do Fies



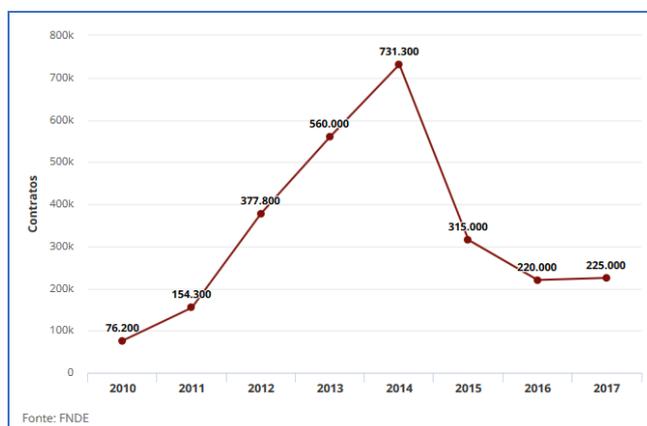
Fonte: Guia de Análise de Políticas Públicas *Ex-Post* (BRASIL, 2018A, p.126).

Embora o Fies tenha tido importante papel no financiamento do ensino superior não gratuito até 2009, foi somente quando sua política de financiamento foi reformulada – a qual, até então, apresentava juros altos e dificuldades de acesso – que o programa entrou em sua fase de maior expansão. A partir de 2010, quando parte de sua gestão foi para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, se promoveu significativa redução da

taxa de juros do financiamento, maximização do prazo de amortização e carência e a retirada de diversas barreiras de acesso ao financiamento.

Essa expansão pode ser observada quando se compara o número de contratos de financiamento estudantil formalizados em 2010 com os registrados em 2014. No entanto, esse ciclo se interrompeu em 2015, quando a crise fiscal do governo brasileiro ficou mais evidente e a sustentabilidade do programa começou a ser avaliada. De tal modo, enquanto em 2014 foram formalizados mais de setecentos mil novos contratos, em 2016 esse número caiu para pouco mais de duzentos mil (G1-Educação, 2017).

Figura 03: Gráfico dos números de vagas no Fies – Evolução do número de novos contratos a cada ano



Fonte: FNDE (G1-EDUCAÇÃO, 2017).

Porém, a aparente expansão de matrículas do ensino superior (público e privado), impulsionada principalmente pela última fase da expansão via Fies (2010-2014), não gerou a proporcional expansão de novas matrículas. Observou-se uma migração da forma de financiamento do ensino superior privado – de financiamento próprio familiar para financiamento governamental. Tal situação (aumento de gastos *versus* número de matrículas) foi vislumbrada no início de 2015 em uma série de reportagens publicadas pelo jornal *O Estado de São Paulo* (MARINGONI *et al.*, 2017, p. 42).

O Tribunal de Contas da União – TCU, órgão de auxílio ao Congresso Nacional em sua função de controle externo, realizou uma auditoria no Fies da qual resultou o Acórdão nº 3.001/2016-Plenário (BRASIL, 2016). Neste Acórdão, foi verificado que a gestão do Fies não teria correspondido àquilo que se propôs, deixando o programa em uma situação de insustentabilidade – sem acompanhar as metas estabelecidas de ingresso de estudantes no ensino superior, dentre outras graves falhas apontadas.

Após análise da situação, o TCU determinou que se regularizassem diversos postos-chave de operação, inclusive com a possibilidade de alterar a concepção do programa, de forma a torná-lo sustentável e capaz de contribuir para o atingimento da **meta 12 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024**, a qual busca “[e]levar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta” (BRASIL, 2014).

Diante disso, o TCU fez diversas recomendações e determinações sobre as quais este artigo se assenta com o objetivo de demonstrar sua influência na sustentabilidade e na mudança da política do Fies para o atingimento da Meta 12 do PNE 2014-2024, através do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário. Antes de prosseguir para a análise de tal Acórdão (BRASIL, 2016), faz-se necessário contextualizar brevemente o Fies em meio aos parâmetros estabelecidos pela Meta 12 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Em suma, é possível observar que a política do Fies está alinhada ao atingimento da meta em suas três vertentes: objetivos (1 e 2), estratégias específicas (12.5, 12.6, 12.14 e 12.20) e seus desafios (destacam-se três: a. Levar instituições de Educação Superior para o interior do País; b. Aumentar o número de vagas e c. Criar mecanismos de inclusão de populações marginalizadas):

Objetivo 1: Aumentar a porcentagem de estudantes da Educação Superior em relação à população de 18 a 24 anos para 50%, a chamada taxa bruta de matrícula, até 2024;

Objetivo 2: Garantir que 33% dos jovens de 18 a 24 anos estejam na Educação Superior, até 2024, a chamada taxa líquida de matrícula [...];

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos [...] **beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies** [...] na educação superior [...];

12.6) **expandir o financiamento estudantil por meio do [...] Fies [...], com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador [...];**

12.14) mapear a demanda e **fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior**, destacadamente a que se refere à **formação nas áreas de ciências e matemática**, considerando as **necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica [...];**

12.20) **ampliar, no âmbito do [...] FIES [...] e do [...] PROUNI [...], os benefícios destinados à concessão de financiamento** a estudantes regularmente matriculados **em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva [...]** (BRASIL, 2014, adaptado, grifo nosso).

Acórdão nº 3.001/2016-TCU-plenário: “Auditoria do FIES”

O Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário (BRASIL, 2016), de relatoria da ministra Ana Arraes, teve sua origem no requerimento do Senador Ataídes Oliveira (Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC 027.419/2015-0), apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Assim, em 23/11/2016, o TCU emitiu o Relatório de Auditoria sobre o Fies intitulado “Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho”.

6. [...] Ao contextualizar o pedido, o parlamentar abordou a atual crise econômica brasileira, afirmando que esta seria uma consequência dos gastos do Governo Federal, sobretudo em ano eleitoral, em virtude de o governo ter realizado dispêndios, com programas sociais federais, incompatíveis com os realizados nos anos imediatamente anteriores.

7. Dessa forma, no âmbito da SCN, requereu-se ao TCU a verificação de alguns programas sociais, dentre eles o Fies, com objetivo de “examinar se, nos anos de 2011 a 2014, os programas sociais receberam recursos compatíveis com a disponibilidade orçamentária e se a ampliação de recursos em anos eleitorais teve, ou não, amparo técnico para sua realização” (BRASIL, 2016, adaptado).

Esta auditoria pode ser resumida com os seguintes termos destacados:

- Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil – Fies para verificar sua sustentabilidade, eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho;

- Forte expansão do programa, dissociada de instrumentos prévios de planejamento;
- Ausência de foco na definição do público-alvo;
- Baixo impacto do Fies no alcance das metas do Plano Nacional de Educação;
- Infrações às normas aplicáveis às finanças públicas;
- Contumaz subestimação das despesas orçamentárias e utilização de créditos adicionais;
- Extrapolação do limite máximo fixado pelo estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC para garantia de financiamentos;
- Riscos à sustentabilidade do programa (BRASIL, 2016).

Como é possível observar, o Acórdão apresentou pontos “duros”, que questionavam a condução da gestão do programa até aquele momento. Diante de todos os problemas que foram relatados sobre o Fies no Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, foi determinado que o FNDE, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) elaborassem um Plano de trabalho conjunto que contemplasse, no mínimo: ações sobre o cumprimento das metas fixadas no PNE 2014-2024 (além de alterações em sua concepção, caso necessário); os impactos fiscais gerados pela expansão do programa no período de 2010 a 2015; os índices de inadimplência, concessão e administração dos financiamentos; a indicação de fontes de financiamento para os contratos de financiamento já assinados; a estimativa plurianual com o número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos (e suas fontes de custeio) e, por fim, a sustentabilidade do Fies, de forma a minimizar a desvalorização real dos seus ativos e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos.

Quadro 1: Determinações do TCU

<p>Determinação 1 - Cumprimento da Meta 12 do PNE, com alterações na concepção do Fies, se necessário:</p> <p><u>Item 9.4.4.1.1.</u> <i>Elaboração em conjunto e apresentação ao TCU de um Plano de trabalho que contemple, no mínimo, ações sobre a estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no PNE 2014-2024, abrangendo aspectos da execução, acompanhamento e avaliação do programa, além de alterações em sua concepção, caso necessário.</i></p>
<p>Determinação 2 - Impactos fiscais gerados pela expansão do programa no período de 2010 a 2015:</p> <p><u>Item 9.4.4.1.2.</u> <i>Elaboração em conjunto e apresentação ao TCU de um Plano de trabalho que contemple, no mínimo, ações sobre os aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015.</i></p>
<p>Determinação 3 - Índices de inadimplência:</p> <p><u>Item 9.4.4.1.3.</u> <i>Elaboração em conjunto e apresentação ao TCU de um Plano de trabalho que contemple, no mínimo, ações sobre o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.</i></p>
<p>Determinação 4 - Concessão dos Financiamentos:</p> <p><u>Item 9.4.4.2.</u> <i>Realização de estudos e adoção das medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal previamente à criação ou expansão de despesas com a concessão dos financiamentos do Fies, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.</i></p>
<p>Determinação 5 - Administração dos Financiamentos:</p>

Item 9.4.4.3. Realização de estudos e adoção das medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal previamente à criação ou expansão de despesas *com a administração dos financiamentos do Fies, destinadas à remuneração dos agentes financeiros, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como despesas obrigatórias de caráter continuado.*

Determinação 6 - Fontes de financiamento para os contratos já assinados:

Item 9.4.4.4.1. Elaboração em conjunto e apresentação ao TCU, de um Plano de trabalho que abarque, no mínimo, ações e medidas relativas *aos contratos de financiamento já assinados, com indicação das fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para sua manutenção.*

Determinação 7 - Estimativa plurianual de financiamento (quantidade e fontes de custeio):

Item 9.4.4.4.2. Elaboração em conjunto e apresentação ao TCU, de um Plano de trabalho que abarque, no mínimo, ações e medidas relativas *à estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, com indicação da estimativa plurianual do número de vagas e também das fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada.*

Determinação 8 – Sustentabilidade:

Item 9.4.4.4.3. Elaboração em conjunto e apresentação ao TCU, de um Plano de trabalho que abarque, no mínimo, ações e medidas relativas *à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional, com medidas que possibilitem minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos.*

Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Brasil (2016, 2017A).

O Acórdão, em diferentes momentos, demonstrou a insustentabilidade do programa. Diversos números foram apresentados confirmando que não havia controle e planejamento adequados no período de expansão da concessão do financiamento. Dessa forma, diante das numerosas medidas determinadas pelo TCU para o saneamento dos problemas encontrados na gestão do programa, foi elaborado um Plano de trabalho para enfrentamento da situação.

Plano de trabalho conjunto (MEC – FNDE – MF – MPOG)

Conforme o relatório “As alterações propostas no Fies – MP nº 785/2017” (BRASIL, 2017B), de setembro de 2016 a maio de 2017 funcionou o Grupo de Trabalho – GT do Fies, inicialmente informal, composto pelo MEC e pelo Ministério da Fazenda (MF), com o objetivo de diagnosticar o programa e propor medidas de aperfeiçoamento.

O relatório informa que reuniões foram realizadas no âmbito do referido GT, com a participação de representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do MEC, do FNDE e do setor privado, estes representados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) e por duas consultorias privadas, em dois momentos distintos: na fase de elaboração do diagnóstico, pela McKinsey & Company, contratada pelas IES, e na fase de elaboração das propostas, pela Falconi, contratada pelo MEC (BRASIL, 2017B).

O documento que formalizou o Plano de trabalho (BRASIL, 2017A) explicitava, já no início, que seu objetivo era o de atender às determinações dos subitens 9.4.4.1 e 9.4.4. do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário. Ele foi composto pelo MEC, FNDE, MP e MF, sendo este último (MF) incluído por meio do Acórdão nº 539/2017 do TCU (BRASIL, 2017C) para

o atendimento do subitem 9.4.4 do Acórdão nº 3.001/2016-Plenário. Além disso, esclarecia que os subitens relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal (concessão e administração do financiamento – subitens 9.4.4.2 e 9.4.4.3) também seriam tratados. Por último, destacava que, ainda que os órgãos citados se comprometessem da melhor forma possível, “fatores externos e riscos intrínsecos a um Plano de trabalho que envolve **diversos órgãos e mudanças legislativas** podem comprometer a execução do Plano de trabalho” (BRASIL, 2017C, grifo nosso).

Dois fatos merecem atenção. O primeiro consiste no Plano de trabalho ter envolvido “**diversos órgãos**”. Nesse ponto, o TCU determinou uma maior integração de órgãos visando um maior alinhamento e comunicação entre estes. Vários documentos e/ou estudos dos quatro órgãos foram produzidos. Mas, ao que tudo indica, surtiram pouco efeito para corrigir os graves erros apontados e propor melhorias significativas no programa, provavelmente pela visão “crua” das responsabilidades regimentais de cada uma dessas unidades. Nisso, o TCU, ao inovar, também fez o Poder Executivo inovar, com a criação de um Comitê Gestor do Fies – CG-Fies – composto por vários órgãos, inclusive elencando ao FNDE as atribuições da Secretaria Executiva do CG-Fies.

O segundo fato, talvez o mais importante para o presente estudo, consistiu na previsão expressa de “**mudanças legislativas**” partindo de um Plano de trabalho do Poder Executivo, determinado pelo órgão auxiliar do Congresso Nacional na função do controle externo (TCU), cujo primeiro subitem tratava do atingimento das metas do PNE 2014-2024, e os demais, direta ou indiretamente, à sustentabilidade do programa. Ou seja, **era o TCU influenciando, sim, a mudança da política pública** do Fies.

Dividido em nove fases, o Plano de trabalho relacionava-se às oito determinações do TCU. Quase todas as fases trataram de duas ou mais determinações, diante da capilaridade e complexidade para o atendimento destas, envolvendo mais de um órgão.

Figura 04: Cronograma do Plano de trabalho e Responsáveis

3. Cronograma do Plano de Trabalho e Responsáveis				
Fases de Implantação	Prazo para Conclusão			
	ago/17	nov/17	jun/18	ago/18
Fase 1- Diagnóstico do Fies				
Fase 2 - Reformulação do Programa				
Fase 3- Estudos e Medidas relacionadas às Despesas Administrativas				
Fase 4 - Estudos e Medidas relacionadas à Adequação Orçamentária e Financeira				
Fase 5- Instituição do Comitê Gestor				
Fase 6 - Medidas relacionadas à Mitigação de Impactos Fiscais				
Fase 7 – Elaboração do Plano Trienal				
Fase 8 - Criação de Indicadores de Desempenho				
Fase 9 - Definição da Estratégia de Governança sobre os Indicadores de Desempenho				

Fases de Implantação	Responsáveis
Fase 1- Diagnóstico do Fies	MF/MEC
Fase 2 - Reformulação do Programa	MEC/MF
Fase 3- Estudos e Medidas relacionadas às Despesas Administrativas	MF/MP/MEC
Fase 4 - Estudos e Medidas relacionadas à Adequação Orçamentária e Financeira	MF/MP/MEC
Fase 5- Instituição do Comitê Gestor	MEC/FNDE/MF/MP
Fase 6 - Medidas relacionadas à Mitigação de Impactos Fiscais	CG-FIES
Fase 7 – Elaboração do Plano Trienal	CG-FIES
Fase 8 - Criação de Indicadores de Desempenho	CG-FIES
Fase 9 - Definição da Estratégia de Governança sobre os Indicadores de Desempenho	CG-FIES

Fonte: Plano de trabalho do Fies (BRASIL, 2017A).

Pode-se resumir a relação das determinações do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário com as fases do Plano de trabalho conjunto no quadro-resumo a seguir:

Figura 05: Plano de trabalho x Exigências Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário

		Fases do Plano de Trabalho								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Exigências do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário	9.4.4.1.1.									
	9.4.4.1.2.									
	9.4.4.1.3.									
	9.4.4.2.									
	9.4.4.3.									
	9.4.4.4.1.									
	9.4.4.4.2.									
	9.4.4.4.3.									

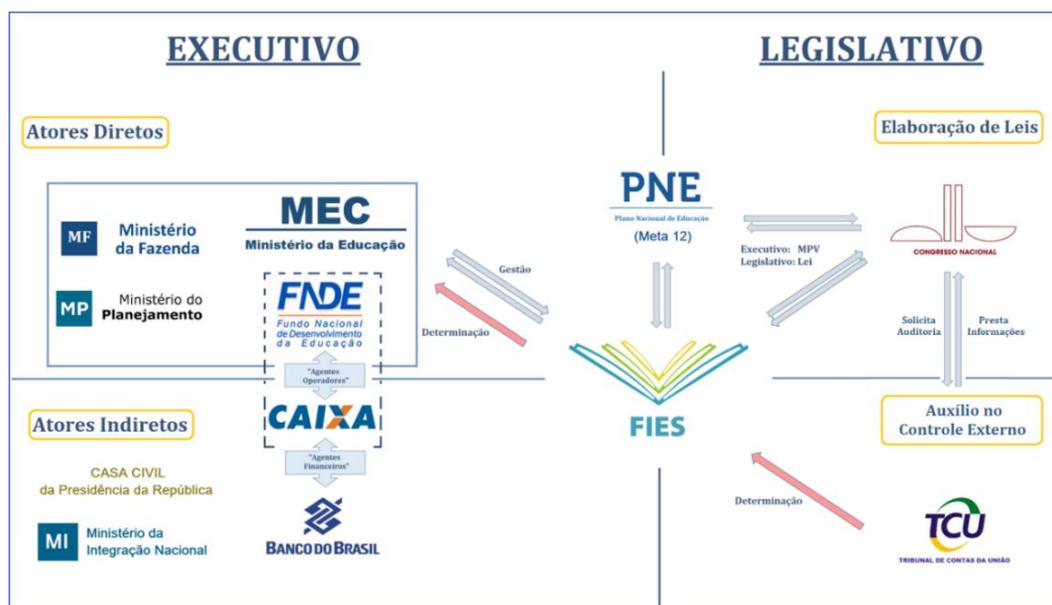
Fonte: Elaboração do autor, adaptado de BRASIL (2016, 2017A).

Feitas as considerações anteriores, o presente trabalho avança, a seguir, na demonstração do produto final da influência do Acórdão nº 3.001/2016-Plenário na modificação da política do Fies.

O Controle Externo que mudou uma Política Educacional: a “Reforma do Fies”

O Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, quando determinou a constituição de um Plano de trabalho interministerial, contemplando a mudança na concepção do programa, demonstrou toda sua influência na mudança de sua gestão e política:

Figura 06: Influência do TCU no Fies para atingimento da Meta 12 do PNE e na sustentabilidade do programa



Fonte: Elaboração do autor.

A imagem acima busca, de forma resumida, demonstrar visualmente a complexidade existente entre os principais atores e poderes envolvidos, a saber, o programa Fies e o Plano Nacional de Educação.

É importante frisar que o Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário não foi o único elemento a colaborar para a alteração da política do Fies. Tratando-se de uma avaliação de políticas públicas contínua, é de se observar que outros documentos, anteriores ao Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, já haviam demonstrado que diversos elementos do Fies estavam em situação de desequilíbrio:

Quadro 02: Documentos anteriores ao Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário

<p>Plano de trabalho do Fies:</p>	<p>Preocupado com a sustentabilidade fiscal do Fies, o Governo Federal, desde 2015, começou a alterar alguns aspectos do programa, a exemplo da definição do número de novas vagas [...] na oferta preferencial das vagas em áreas do conhecimento prioritárias; da realização de processo seletivo a cada semestre [...]; da redução da renda familiar bruta para acesso ao programa, o que garante a focalização em perfil socioeconômico mais vulnerável; da elevação da coparticipação; da diminuição do prazo da amortização; e da elevação da taxa de juros do financiamento (BRASIL, 2017A, adaptado, grifo nosso).</p>
<p>Boletim de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional: Financiamento Estudantil – <i>Insights</i> sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. De suas conclusões (“recomendações de aprimoramento”), cita-se:</p>	<p>a) Realinhamento das condições de financiamento: Visando reduzir o subsídio por aluno de forma a fortalecer a sustentabilidade do programa, e mitigar possíveis distorções no mercado de crédito.</p> <p>b) Novo modelo de coparticipação: Visando alinhar o modelo às melhores práticas internacionais, respeitando a capacidade de pagamento das famílias, o critério de renda familiar bruta foi substituído pelo de renda familiar per capita [...]. No Novo FIES, será estabelecida uma alíquota fixa de comprometimento de renda per capita da família [...].</p> <p>c) Definição plurianual das novas vagas: Com o objetivo de aumentar a previsibilidade de todos os agentes envolvidos – alunos, IES privada e governo –, no segundo semestre de 2015, serão disponibilizadas 61,5 mil novas vagas [...]. Para os próximos anos, a definição do quantitativo de novas vagas do FIES será discutida no âmbito do Conselho Consultivo Interministerial (BRASIL, 2015A, adaptado, grifo nosso).</p>
<p>Boletim de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria do Tesouro Nacional: Financiamento Estudantil: Indicadores e <i>insights</i> sobre a focalização do programa. De suas conclusões (“recomendações de aprimoramento”) cita-se:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Que a elegibilidade de renda [...] reduza-se dos atuais 20 salários mínimos (SM) para 5 SM de renda familiar mensal bruta ou, considerando renda familiar per capita, 1,25 SM. • Considerar o critério regional em conjunto com a prioridade de conceder financiamentos para os alunos de IES com CPC 4 e 5. Promover o monitoramento contínuo do programa de modo a recalibrar os parâmetros de oferta. • Estabelecer critérios meritocráticos, como nota de corte no Enem, dados os orçamentos restritos e problemas decorrentes de informações assimétricas sobre a renda efetiva (BRASIL, 2015B, adaptado).

Fonte: Elaboração do autor, adaptado de BRASIL (2016, 2017A).

Anteriormente ao Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, portanto, outros documentos já haviam destacado a necessidade de reformular diversos itens do programa, com o intuito de trazer maior sustentabilidade, sendo que essa análise de políticas públicas *ex-post* já havia sido prevista e esperada.

Contudo, o que o presente trabalho busca demonstrar é que, embora esse reconhecimento existisse (inclusive com diversos estudos citados no relatório de auditoria do

Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário), as mudanças cruciais no programa, e na velocidade com que se deram (apenas sete meses após o Acórdão, com a edição da MPV 785/2017, em 06/07/2017), somente puderam se dar dessa forma por conta das determinações do Acórdão do TCU.

Conforme apontado no relatório “As alterações propostas no Fies – MP nº 785/2017 (Seae/MF)”, essas mudanças “constituem o resultado dos esforços de um Grupo de Trabalho [...] com o objetivo de fazer um diagnóstico do atual Fies e propor medidas para o seu aperfeiçoamento”, participando deste Grupo de trabalho o MF (Seae e STN), o MEC, o FNDE e IES.

Dessa forma, é importante salientar que o Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário foi o motivador da criação de um Grupo de Trabalho específico para a elaboração do Plano de trabalho determinado pelo TCU, muito embora se reconheça o contínuo acompanhamento do programa por dois importantes atores (Secretaria de Ensino Superior – SESu/MEC e FNDE) nas etapas prévias do atendimento às determinações do TCU, bem como no contínuo acompanhamento do programa.

Quando o Relatório de Gestão do Fies (2017) citava a reestruturação do Fies, por meio da MPV 785/2017, tornava-se evidente que, embora itens dos Boletins da STN/MF de julho de 2015 já tivessem sido citados, a mudança na concepção do programa somente aconteceu da maneira ampla e em tal velocidade devido às determinações do Acórdão:

[P]or meio da [MP] nº 785 [...], o programa foi reestruturado, adequando-o à realidade orçamentária do país, com vistas a garantir maior sustentabilidade ao Fundo, criando nova sistemática de oferta e de amortização do financiamento, possibilitando pagamento atrelado à renda, e inserção de nova modalidade denominada Programa de Financiamento (BRASIL, 2016, adaptado).

Ainda, quando o TCU solicitou a elaboração de um Plano de trabalho conjunto, ele reconheceu que o Fies era um programa com uma capilaridade tão extensa que necessitava da participação de diversos atores, e não somente do MEC e do FNDE. Nessa linha, de acordo com o Relatório de Gestão do Fies 2017 (BRASIL, 2018B), com a edição da MPV 785/2017, foi determinada a existência de um Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil – CG-Fies, sendo este previsto a ser constituído no Plano de trabalho do Fies, em atendimento às determinações do TCU:

[F]oi criado por meio do Decreto s/n, de 19 de setembro de 2017, o comitê gestor interministerial, alterando o quadro de gestão do Fies, o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil – CG-Fies, que **tem como competência a definição das diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil para o Fies, em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação – PNE, os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e a aprovação do Plano Trienal do Fies e seus ajustes anuais, considerando os impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo** – o que fortalece o planejamento e a governança do Fies, ao tornar colegiadas as decisões, o acompanhamento e a avaliação dos resultados [...].

Com a reformulação do quadro de gestão do Fies, **foi transferida novamente à Caixa Econômica Federal (CAIXA) sua operacionalização e criada uma nova modalidade de financiamento**, disponibilizada aos agentes financeiros privados [...] (BRASIL, 2018B, adaptado, grifo nosso).

Assim, pode-se observar a influência do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário na mudança da política do Fies, inclusive com o retorno da operacionalização do programa à

CAIXA. Mesmo os outros documentos anteriores ao Acórdão do TCU não haviam previsto este retorno, nas buscas realizadas nesta pesquisa.

Em diversos pontos do Plano de trabalho, há expressa referência ao envio de alteração legislativa para alcançar as fases do plano, bem como para atender as determinações do TCU:

[...] [F]atores externos e riscos intrínsecos a **um trabalho que envolve diversos órgãos e mudanças legislativas podem comprometer a execução do Plano de trabalho.** [...]

O governo encaminhará proposta legislativa de reestruturação do Fies ao Congresso Nacional, a qual pretende mitigar as causas da insustentabilidade fiscal [...], aprimorando a gestão do programa, diminuindo a concentração do risco na União e, alinhando incentivos, de forma a reduzir a inadimplência do Fies e incrementar a colaboração desse **para o atendimento das metas do PNE 2014-2024** e do PPA 2016-2019 relativas ao número de matriculados na educação superior, respeitando o espaço fiscal. [...]

Após a elaboração do estudo, o governo encaminhará medidas necessárias para que as despesas com a administração dos financiamentos do Fies estejam definidas em valores justos e módicos, com responsabilidade compartilhada entre os atores envolvidos com o Fies e sem riscos à sustentabilidade fiscal do programa. [...]

A instituição do Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), coordenado pelo MEC, **será realizada por meio de alteração na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e de Decreto Interministerial.** [...]

Assim, como **o presente Plano de trabalho**, proposto pelos técnicos dos órgãos abaixo assinalados, **está em linha com o objetivo do Governo de revisitar suas políticas públicas**, no sentido de aumentar a eficiência e sustentabilidade fiscal delas, corrigindo possíveis desequilíbrios existentes e procurando tornar mais eficaz seu impacto social e econômico, e **com o atendimento das determinações exaradas no Acórdão nº 3.001/2016 do TCU**, estamos de acordo com seu conteúdo (BRASIL, 2017A).

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) da Medida Provisória (MPV) nº 785, de 6 de julho de 2017, apresentou em sua explanação diversos pontos que ressaltavam o TCU como um dos motivadores da mudança da política do Fies:

21. Nesse contexto, ressalta-se, ainda, que **o Tribunal de Contas da União, nos termos dos Acórdãos nº 3.001/2016-TCU-Plenário e nº 539/2017-TCU-Plenário**, dentre outros apontamentos, **determinou** ao Ministério da Educação – MEC, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e ao Ministério da Fazenda – MF **a realização de estudos com vistas “a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto aos recursos do Tesouro Nacional” e, também, garantir sustentabilidade financeira e a governança do programa.** [...]

43. **A relevância e a urgência das alterações ora propostas são justificadas pela necessidade de evitar a descontinuidade do Programa** em função dos riscos não apenas fiscais, mas, sobretudo, operacionais e sistêmicos **apontados tanto pela equipe técnica dos Ministérios quanto pelo próprio Tribunal de Contas da União – TCU**, considerando que o processo seletivo para o primeiro semestre de 2018 tem início já no período anterior, ou seja, no segundo semestre de 2017, período em que se afigura **necessária a implementação das medidas preparatórias à oferta de vagas pelas IES para o exercício vindouro, sem as quais decerto resultará grave e irreparável solução de continuidade dos contratos já firmados pelos estudantes financiados**, que evidentemente não terão tempo hábil a promover a renovação de suas semestralidades, frustrando, assim, a

expectativa de ingresso e/ou continuidade na educação superior (BRASIL, 2017D, grifo nosso).

Somente pela **apresentação direta** (não de maneira reflexa) de um Acórdão do TCU na **Exposição de Motivos Interministerial** – EMI que visava alterar uma lei, já seria possível afirmar que o Tribunal de Contas teve papel direto na alteração da política do Fies. No entanto, embora esse órgão de auxílio ao controle externo tenha característica preponderante de auditoria dos atos das políticas públicas, sem o condão de influenciar diretamente na alteração de uma política, o que se viu na chamada “Reforma do Fies” foi uma influência direta nas alterações da política do principal programa de financiamento do ensino superior brasileiro.

E não somente isso. No desenvolvimento das alegações que motivaram a EMI 785/2017, é possível observar determinações do TCU, que fundamentaram o Plano de trabalho do Fies, em diversos pontos. Todos os pontos determinados pelo TCU são motivadores diretos e indiretos da MPV 785/2016, como na solução da insustentabilidade do programa e na indução à ampliação de acesso ao Ensino Superior no Brasil, objeto da meta 12 do PNE 2014-2024.

4. É inquestionável a importância do financiamento estudantil como indutor de políticas **para ampliação do acesso ao ensino superior ao custear o curso para aqueles que não conseguem acesso ao mercado de crédito estudantil.**

5. No entanto, é de igual importância que o Governo Federal, ao atuar no mercado de crédito estudantil, **garanta a sustentabilidade financeira e a governança da política.**

6. Contudo, observa-se, nos últimos anos, que **o modelo do FIES adotado pelo Governo Federal, além de não ter sido eficaz na ampliação do acesso ao ensino superior,** tem suscitado diversas críticas quanto à **sustentabilidade fiscal, ameaçando a continuidade da política.**

7. Primeiro, **o FIES não tem sido plenamente eficaz em auxiliar no cumprimento da meta do Plano Nacional da Educação – PNE,** havendo potencialidades pendentes de exploração [...]

14. No tocante à **insustentabilidade fiscal do FIES,** as principais causas podem ser desagregadas em três categorias: (i) **risco de crédito,** (ii) **subsídio implícito** e (iii) **governança do programa.** [...]

23. Nesse sentido, a presente Medida Provisória propõe o **aperfeiçoamento do programa de financiamento estudantil,** de que trata a Lei nº 10.260, de 2001, com **foco na sustentabilidade e na melhoria da gestão,** de modo a viabilizar uma política de acesso ao ensino superior mais ampla que seja eficaz e que atenda melhor o estudante (BRASIL, 2017D, adaptado, grifo nosso).

Justamente nesse limiar existente entre órgãos e políticas é que a MPV 785/2017 propôs a criação do CG-Fies. Diante da necessidade de um planejamento de médio-longo prazo, e da capilaridade do Fies com relação a outros órgãos (MF e MPOG, por ex.), a gestão do programa teve que ser legalmente expandida e uma nova estrutura teve de ser criada, como a que mudava a concepção do programa para o atingimento da meta 12, por exemplo.

37. Com o objetivo de aperfeiçoar a gestão do FIES, está sendo proposta a **criação do Comitê Gestor Interministerial,** que terá como competência definir as diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil para o FIES, **em consonância com as metas do Plano Nacional de Educação – PNE,** os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e a aprovação do Plano Trienal do FIES e seus ajustes anuais [...].

38. A criação do Comitê fortalecerá o planejamento e a governança do FIES,

ao tornar colegiadas as decisões, o acompanhamento e a avaliação dos resultados do programa, trazendo conhecimentos e capacidades diversos para a tomada de decisão (BRASIL, 2017D, adaptado, grifo nosso).

Ainda, outros pontos das estratégias (12.5, 12.6, 12.14 e 12.20) para alcance da meta 12 do PNE igualmente são citados na EMI:

24. Para a primeira modalidade de financiamento estudantil, **direcionada ao público mais necessitado, isto é, estudantes com renda familiar bruta de até três salários mínimos per capita, serão oferecidas melhores condições de financiamento [...]**. Uma inovação trazida é a **previsão de taxa de juros reais zero**, enquanto atualmente a taxa de juros nominal é fixa em 6,5%.

25. Além disso, respeitando a capacidade de pagamento do aluno, **o prazo e o valor das prestações do financiamento passará a ser mediante a vinculação do valor da prestação à renda efetiva do financiado [...]**, mediante retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao FIES [...]. Essa medida constitui importante mecanismo de mitigação da inadimplência [...].

26. A Medida Provisória propõe também uma novidade: a **criação de uma modalidade mais ampla do FIES**, que será constituída com recursos públicos, porém será operacionalizada por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, sejam elas públicas ou privadas, **que assumirão integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação** (Taxa de Longo Prazo – TLP).

27. **Essa nova modalidade poderá atender**, na forma da regulamentação, **estudantes com renda bruta familiar mensal de até cinco salários mínimos per capita** e contará com garantia exclusivamente privada, nos termos definidos pelas instituições financeiras, não sendo abrangida pela cobertura oferecida pelo Fundo Garantidor - FG-FIES ou pelo FGEDUC.

28. **A proposta do novo programa de financiamento garante também o menor valor de mensalidade ofertada pela instituição de ensino para os estudantes do FIES** e a previsibilidade do valor total contratado no financiamento, inclusive com a definição do índice de reajuste a ser utilizado (BRASIL, 2017D, adaptado, grifo nosso).

Como pode-se observar, a Reforma do Fies, ao propor diversas mudanças para preservar a sustentabilidade do programa, criou uma faixa de acesso para que estudantes de baixa renda tivessem financiamento com juros reais zero. Dessa forma, a disponibilidade de recursos era mantida aos que mais necessitam e assegurava-se que o programa se mantivesse sustentável no longo prazo. A seguir, serão apresentadas as principais mudanças nos normativos:

Quadro 03: Esquema comparativo da influência do TCU na “Reforma do Fies”

		NOVOS CONTRATOS		DISPOSITIVOS MAIS EVIDENTES CRIADOS / ALTERADOS
		Situação ANTERIOR ao Acórdão	Situação POSTERIOR, influenciado pelo Acórdão	
1	FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	MEC	CG-FIES (MEC+FNDE+M F+MP+MI+C.Civil)	1.1. Lei nº 10.260/2001, art. 3º, I, com alterações da Lei nº 13.530/2017; e 1.2. Decreto S/N, de 19 de setembro de 2017, art. 1º e 2º.
2	AGENTE	FNDE	CAIXA	2.1. Lei nº 10.260/2001, art. 3º, II,

.	OPERADOR			e art. 20-A, com alterações da Lei nº 13.530/2017.
3	AGENTE FINANCEIRO	CAIXA + BANCO DO BRASIL	SÓ CAIXA (Futuramente, poderá haver outros)	3.1. Lei nº 10.260/2001, art. 3º, II, e art. 20-A e 20-B, com alterações da Lei nº 13.530/2017.
4	FUNDO GARANTIDO R	FGEDUC	FG-FIES	4.1. Lei nº 10.260/2001, art. 3º, §§ 3º e 10º, art. 15-F, I, e art. 20-G, com alterações da Lei nº 13.530/2017. 4.2. Portaria Normativa MEC/FIES nº 21, de 20 de outubro de 2010, art. 1º.
5	RISCO DE CRÉDITO (PARTE SEM FUNDO GARANTIDO R)	FIES	BANCO(S) + MANTENEDORAS	5.1. Lei nº 10.260/2001, art. 15-L, IV, art. 4º, §17, art. 5º-C, V, com alterações da Lei nº 13.530/2017.
6	PREJUÍZO (FALECIMENTO, INVALIDEZ PERMANENTE)	FIES	SEGURO PRESTAMISTA	6.1. Lei nº 10.260/2001, art. 6º-D, art. 15-M, com alterações da Lei nº 13.530/2017.
7	ESTIMATIVA PLURIANUAL	NÃO TINHA	TRIENAL (TRIÊNIOS MÓVEIS)	7.1. Decreto S/N, de 19 de setembro de 2017, art. 7º, VI, d-e.
8	PAGAMENTO DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO AOS BANCOS	UNIÃO + MANTENEDORAS (REPASSE 2%)	ESTUDANTES + MANTENEDORAS (REPASSE 2%)	8.1. Lei nº 10.260/2001, art. 5º-C, § 1º, com alterações da Lei nº 13.530/2017. 8.2. Nota Técnica nº 32/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF, de 31/08/2017 (“Fase 3 do Plano de trabalho”).
9	CONCESSÃO DE NOVOS FINANCIAMENTOS	1 MODALIDADE	3 MODALIDADES: UMA C/JURO REAL ZERO: 100 MIL	9.1. Lei nº 10.260/2001, art. 15-D, com alterações da Lei nº 13.530/2017.

Fonte: Elaboração do autor, adaptado de BRASIL (2010A, 2010B, 2017E, 2017F, 2017G).

O quadro-resumo acima apresenta o estado anterior e o posterior à influência do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário na reforma do Fies. Na sequência, será explanado cada um dos nove pontos elencados na tabela para melhor compreensão das alterações ocorridas (entre parênteses, trechos literais/adaptados dos normativos e documentos citados no quadro 03):

1.		FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	<p>A formulação da política do programa que era somente do MEC (revogado: A gestão do FIES caberá ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo) passou a ser, na prática, das diretrizes aprovadas pelo Comitê-Gestor do Fies (A gestão do Fies caberá ao Ministério da Educação, na qualidade de formulador da política de oferta de vagas e de seleção de estudantes, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies), no momento em que foi detalhada as atribuições do citado comitê (Fica instituído o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies de que trata Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com o objetivo de formular a política de oferta de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies) e sua composição interministerial (O CG-Fies terá a seguinte composição: I - três representantes do Ministério da Educação ou de autarquias a ele vinculadas; II - dois representantes do Ministério da Fazenda; III - dois representantes do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; IV - um representante da Casa Civil da Presidência da República; e V - um representante do Ministério da Integração Nacional).</p>
2.		AGENTE OPERADOR	<p>As atribuições de agente operador que eram exercidas somente pelo FNDE (revogado: A gestão do Fies caberá ao FNDE, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN) passaram para instituição financeira (... a instituição financeira pública federal, contratada na qualidade de agente operador, na forma a ser regulamentada pelo Ministério da Educação), especificamente, em um primeiro momento, para a Caixa Econômica Federal – CAIXA (É autorizada a contratação da Caixa Econômica Federal para exercer as atribuições previstas no § 3º do art. 3º da Lei nº 10.260/2001, facultada à União eventual contratação de outra instituição financeira pública federal), a qual acumulou as funções de agente operador e financeiro (Na modalidade do Fies de que tratam os Capítulos II e II-A da Lei nº 10.260/2010, as atribuições de agente operador, de agente financeiro do Fies e de gestor do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), de que trata o art. 60-G da Lei citada, poderão ser exercidas pela mesma instituição financeira pública federal contratada pelo Ministério da Educação, desde que a execução das atribuições seja segregada por departamentos).</p>

3.		AGENTE FINANCEIRO	<p>As atribuições de agente financeiro que eram exercidas pelo Banco do Brasil – BB e pela Caixa Econômica Federal – CAIXA (revogado: ... o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal atuarão com exclusividade como agentes financeiros do FIES) passaram a ser, em um primeiro momento, exercida somente pela CAIXA (É autorizada a contratação da Caixa Econômica Federal para exercer as atribuições previstas no § 3º do art. 3º da Lei nº 10.260/2001, facultada à União eventual contratação de outra instituição financeira pública federal), a qual acumulou as funções de agente operador e financeiro (Na modalidade do Fies de que tratam os Capítulos II e II-A da Lei nº 10.260/2010, as atribuições de agente operador, de agente financeiro do Fies e de gestor do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), de que trata o art. 60-G da Lei citada, poderão ser exercidas pela mesma instituição financeira pública federal contratada pelo Ministério da Educação, desde que a execução das atribuições seja segregada por departamentos).</p>
4.		FUNDO GARANTIDOR	<p>O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, que era o fundo garantidor do programa (revogado: O risco das mantenedoras poderá ser coberto parcialmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), autorizado pela Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010, e constituído nos termos do estatuto aprovado em assembleia de cotista) foi substituído, para os novos contratos, pelo Fundo Garantidor do Fies – FG-Fies (A oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies e os aditamentos, a partir do primeiro semestre de 2018, serão condicionados à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fies e ao FG-Fies, de que trata o art. 60-G desta Lei, nos termos de seu estatuto), ficando o FGEDUC garantindo os contratos passados, sob gestão da CAIXA (A instituição financeira pública federal que exercer as atribuições previstas no § 3º do art. 3º da Lei nº 10.260/2001 também será responsável pela administração do FGEDUC dos financiamentos formalizados até o segundo semestre de 2017).</p>

5.		RISCO DE CRÉDITO	<p>O Risco de Crédito que era parcialmente coberto pelas entidades mantenedoras de ensino, mas não pela parte correspondente ao fundo garantidor (revogado: as instituições de ensino participarão do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, nos seguintes limites percentuais: 30% (trinta por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; e 15% (quinze por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos para as instituições de ensino adimplentes com as obrigações tributárias federais) passou a ser a coberta pelas mantenedoras, inclusive na parte coberta pelo fundo garantidor (Os financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018 observarão o seguinte: a participação das instituições de ensino no risco do financiamento, na condição de devedoras solidárias do FG-Fies, na proporção de suas contribuições ao Fundo), sendo que a outra parte (70% ou 85%), que antes era coberta pelo Fies, deixou de ser coberta pelo fundo de financiamento (revogado: Em caso de inadimplemento das prestações devidas pelo estudante financiado, a instituição referida no § 3º do art. 3º promoverá a execução das parcelas vencidas, conforme estabelecida pela Instituição de que trata o inciso II do caput do art. 3º, repassando ao Fies e à instituição de ensino a parte concernente ao seu risco), considerando que os novos contratos são cobertos pelo FG-Fies (A oferta de novos financiamentos no âmbito do Fies e os aditamentos, a partir do primeiro semestre de 2018, serão condicionados à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fies e ao FG-Fies, de que trata o art. 6o-G da Lei nº 10.260/2001, nos termos de seu estatuto), competindo ao agente financeiro assumir o risco de crédito (Compete aos agentes financeiros operadores de crédito: assumir risco de crédito em cada operação, nos termos definidos pelo CG-Fies, e para as fontes de que tratam os incisos I e II do caput do art. 15-J da Lei nº 10.260/2001, observando o disposto na legislação específica de cada fundo).</p>
6.		PREJUÍZO (FALECIMENTO, INVALIDEZ PERMANENTE)	<p>O saldo devedor dos financiamentos que eram absorvidos pelo Fies e pelas IES em caso de falecimento ou invalidez permanente (revogado: Nos casos de falecimento ou invalidez permanente do estudante tomador do financiamento, devidamente comprovados, na forma da legislação pertinente, o saldo devedor será absorvido conjuntamente pelo Fies e pela instituição de ensino) passou a ser absorvido por um seguro prestamista obrigatório (Nos casos de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado pelo Fies, o saldo devedor será absorvido por seguro prestamista obrigatório, a ser contratado pelo estudante logo após a assinatura do contrato de financiamento do Fies, no prazo estabelecido no contrato de financiamento, exceto quanto aos contratos firmados até o segundo semestre de 2017) ou por instituição financeira, que também pode utilizar a figura do seguro prestamista (Nas hipóteses de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado pela modalidade do Fies de que trata o art. 15-D da Lei nº 10.260/2001, o saldo devedor será absorvido pela instituição financeira que concedeu o financiamento, situação em que é admitido o seguro prestamista, nos termos fixados pela instituição financeira).</p>

7.		ESTIMATIVA PLURIANUAL	<p>A estimativa plurianual do Fies (não tinha) passou a ser elaborada pelo CG-Fies (Compete ao CG-Fies: deliberar sobre o planejamento do financiamento estudantil por meio de plano trienal, que conterá: a) as diretrizes gerais do Fies para o triênio de referência, discriminando a quantidade anual de vagas a serem ofertadas e as prioridades de atendimento do financiamento; b) o mapeamento de riscos cobertos, parâmetros e disposições contratuais necessárias; c) os percentuais ou valores de financiamento ao ensino superior, distribuídos segundo critérios a serem definidos pelo CG-Fies; d) a estimativa e o monitoramento do aporte global de recursos financeiros e o impacto fiscal no curto e no médio prazos; e e) o período de aplicação do plano trienal, inclusive a data limite para liquidação das obrigações financeiras junto às instituições de ensino superior antes do encerramento do exercício financeiro), sendo atualizado anualmente, ou seja, triênios móveis (O plano trienal do Fies será aplicado a partir do exercício financeiro subsequente ao de sua aprovação e será atualizado anualmente).</p>
8.		PAGAMENTO DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO AOS BANCOS	<p>O pagamento da taxa de administração para os agentes financeiros que administram a carteira de crédito dos financiamentos concedidos, cujo custo antes era compartilhado pela União (As despesas do Fies com os agentes financeiros corresponderão a remuneração mensal de até 2% a.a. [dois por cento ao ano], calculados sobre o saldo devedor dos financiamentos concedidos, ponderados pela taxa de adimplência, na forma do regulamento) e pelas mantenedoras (A remuneração de que trata o § 3º será custeada pelas instituições de ensino e corresponderá à remuneração de 2% [dois por cento] sobre o valor dos encargos educacionais liberados, a qual, após recolhida, será repassada diretamente aos agentes financeiros, nos termos de regulamentação específica) passou a ser integralmente custeada pelos estudantes para os novos contratos formalizados, a partir de 2018 (Ao longo do período de utilização do financiamento e do período de amortização, o estudante financiado pelo Fies é obrigado a pagar diretamente ao agente financeiro parcelas mensais referentes aos gastos operacionais com o Fies, na forma estabelecida em regulamento editado pelo Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies), de R\$ 45,00 mensais (Destacou-se que os alunos que tomarem o financiamento a partir de 2018 passarão a ser responsáveis pelo pagamento dessa despesa em valores de R\$ 45,00 por mês, compatível com os valores pagos por eles nas regras atuais do FIES). Obs.: Embora confusa a redação dos 2%, na prática, dos repasses às IES, são destacados 2% para pagamento da taxa de administração, ficando o valor faturado que faltar sob responsabilidade da União.</p>

9.	CONCESSÃO DE NOVOS FINANCIAMENTOS	<p>O programa que antes tinha uma modalidade passou a ter três modalidades, sendo uma com juros reais zero (Os financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018 observarão o seguinte: taxa de juros real igual a zero, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional) e as do “Programa de Financiamento Estudantil” (É instituído, nos termos desta Lei, o Programa de Financiamento Estudantil, destinado à concessão de financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria, e que também tratará das faixas de renda abrangidas por essa modalidade do Fies), complementarmente à modalidade tradicional (Fies 1), com juro real zero (A concessão da modalidade do Fies prevista no caput deste artigo, em complementaridade à modalidade prevista no Capítulo I desta Lei, será aplicável somente ao rol de cursos definido pelo CG-Fies), representado duas outras modalidades, sendo um (Fies 2) com recursos de fundos constitucionais regionais (a. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte [FNO]; b. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste [FNE]; c. Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste [FCO]) e outra (Fies 3) com recursos de fundos regionais de desenvolvimento e do BNDES (a. Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste [FDCO]; b. Fundo de Desenvolvimento do Nordeste [FDNE]; e c. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia [FDA] e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES]).</p>
----	--	---

Fonte: Elaboração do autor, adaptado de BRASIL (2010A, 2010B, 2017E, 2017F, 2017G).

Mais uma vez, agora sob outra ótica, fica demonstrada a profunda modificação realizada pós Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário. Houve uma significativa mudança no programa, alterando suas duas ações orçamentárias (concessão e administração), a gestão e o risco de crédito. Ou seja, era o mesmo programa criado em 1999, mas com consideráveis alterações que comprovam a influência do TCU na política do programa Fies, conforme o percurso até aqui traçado.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou apresentar a “Reforma do Fies” no atingimento da meta 12 do PNE 2014-2024, apontando o papel de um ator externo e determinante nessa reforma (literalmente, por meio de suas determinações), reforma essa que, muito provavelmente, não teria o mesmo espaço sem o caráter impositivo do TCU, dado o seu potencial de penalizar os órgãos e agentes públicos em caso de não atendimento.

Não se tratou de um simples ajuste na política, mas de uma mudança substancial no programa para atendimento, dentre outros, dos objetivos estabelecidos pela meta 12 do PNE, o que somente seria possível com um programa de financiamento sustentável.

Essa auditoria foi capaz de gerar uma expressiva mudança na gestão do programa (do MEC para o Comitê Gestor – CG-Fies: MEC+FNDE+MF+MP+MI+Casa Civil - atribuições da Secretaria Executiva do CG-Fies sendo exercidas pelo FNDE); com mudança do agente operador (do FNDE para a CAIXA) e do agente financeiro (saída do Banco do Brasil); com a criação de um novo Fundo Garantidor (de FGEDUC para FG-Fies); com a transferência do risco de crédito da União para as mantenedoras; com a

modificação na absorção do prejuízo pelo Fies através da criação de um seguro prestamista; com a definição de um planejamento plurianual (trienal: triênios móveis); com a passagem do custo pela administração do financiamento da União para os estudantes e, por fim, com a definição de três modalidades de financiamento (antes era somente uma).

Pode-se afirmar, portanto, que o TCU, em sua atividade de auxílio ao controle externo do Poder Legislativo, a partir de uma ação de monitoramento colaborativo interinstitucional, influenciou, sim, a mudança na política de financiamento do Fies para a sustentabilidade do programa na busca pelo atingimento da meta 12 do PNE.

Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia.** Washington, 1995.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.827**, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, DF, 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.260**, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.202**, de 14 de janeiro de 2010. **Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências).** Brasília, DF, 2010A.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Normativa nº 21**, de 20 de outubro de 2010. **Dá nova redação a dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010 e nº 10, de 30 de abril de 2010, a fim de disciplinar procedimentos para adesão das mantenedoras e opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, no âmbito do FIES.** Brasília: MEC, 2010B.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências,** Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas: Financiamento Estudantil – Insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal.** Brasília, 2015A. Disponível em <<https://bit.ly/2QrpiqN>>. Acesso em 22 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas: Financiamento Estudantil: Indicadores e insights sobre a focalização do programa.** Brasília, MF, 2015B. Disponível em <<https://bit.ly/31QP50Q>>. Acesso em 22 mai. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.001/2016** – Plenário: Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho. Brasília: TCU, 2016. Disponível em <<https://bit.ly/2Kwrn4A>>. Acesso em 10 mar. 2019.

BRASIL. Trabalho conjunto entre o MEC, MF, MP e FNDE. **Plano de Trabalho: em atendimento aos subitens 9.4.4.1 a 9.4.4.4 do Acórdão nº 3.001/2016 do TCU.** Brasília, DF, 2017A.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). **As alterações propostas no FIES – MP nº 785/2017.** Brasília: MF, 2017B. Disponível em <<https://bit.ly/2IwvnQL>>. Acesso em 15/04/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 539/2017 – Plenário: RELATÓRIO DE AUDITORIA. Auditoria operacional no FIES (sustentabilidade e eficácia), abordando também aspectos de regularidade de seus processos de trabalho.** Brasília: TCU, 2017C. Disponível em <<https://bit.ly/2Xtjgvx>>. Acesso em 30 mar 2019.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00037/2017 MEC MF MI MP. **Trata da exposição de motivos base para o envio da Medida Provisória n. 785, de 6 de julho de 2017.** Brasília, DF, 2017D.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. **Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, dentre outras providências.** Brasília, DF, 2017E.

BRASIL. Decreto s/n, de 19 de setembro de 2017. **Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.** Brasília, DF, 2017F.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Nota-Técnica nº 32/2017/CESEF/SUPEF/STN/MF, de 31 de agosto de 2017. **Fase 3 do Plano de Trabalho decorrente dos Acórdãos nº 3.001/2016 e 539/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): Estudo e adoção de medidas sobre as despesas com a administração dos financiamentos do FIES.** Brasília: MF, 2017G.

BRASIL. Trabalho conjunto entre a Casa Civil, CGU, MF, MP e Ipea. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex-Post**, Volume 2. Brasília: Casa Civil, CGU, MF, MP e Ipea, 2018A. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hkqxns>>. Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Relatório de Gestão do FIES 2017.** Brasília: MEC, 2018B. Disponível em <<https://bit.ly/2L7ewFr>>. Acesso em 20 jun. 19.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da Educação Superior Privada no Brasil: Da Reforma Universitária de 1968 à Década de 2010.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

CARNOY, Martin *et al.* **Expansão das universidades em uma economia global em mudança: um triunfo dos Bric?** Tradução de University expansion in a changing global economy: triumph of the BRICs? Brasília: Capes, 2016.

FRANCO, Alexandre de Paula. Ensino Superior no Brasil: Cenário, Avanços e Contradições. **Jornal De Políticas Educacionais.** Publicado pelo Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE), Universidade Federal do Paraná/UFPR, 2008. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n4_6.pdf>. Acesso em: 01/07/2018.

G1-EDUCAÇÃO. **Novo Fies terá desconto automático no salário do estudante após formatura.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/rmJ6MM>>. Acesso em 01/07/2018.

MARINGONI, G. (Org.). **O Negócio da Educação.** São Paulo: Olho D'água e Fapesp, 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O acesso à Educação Superior no Brasil.** Educ. Soc., Campinas, SP, v. 25, n. 88, p. 727-756, Especial - Out. 2004.