

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - Jul/Dez 2021

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

A EVOLUÇÃO DO FIES: UMA AVALIAÇÃO DE DESENHO SOBRE MUDANÇAS E CONTINUIDADES DO PROGRAMA

THE EVOLUTION OF FIES: AN EVALUATION OF DESIGN ABOUT THE CHANGES AND CONTINUITIES OF THIS PROGRAM

Felipe Portela Bezerra¹
Fernando Boarato Meneguim²

Data da Submissão: 11/02/2021

Data da Aprovação: 22/02/2021

RESUMO: O artigo propõe aplicar a avaliação de desenho de políticas públicas ao Financiamento Estudantil (FIES). Trata-se da maior política nacional de apoio ao ingresso no ensino superior privado. A opção pela avaliação de desenho se deu em virtude das mudanças ocorridas nas regras e no funcionamento do FIES a partir de 2018, face a problemas financeiros e administrativos no desenho anterior do programa. A metodologia de pesquisa segue uma abordagem exploratória e qualitativa, baseada na verificação dos avanços no aparato normativo que norteia o FIES e na análise de dados oficiais do programa em relação ao que propõe a literatura de avaliação de desenho de uma política pública. Constata-se que as mudanças nas regras e no funcionamento do programa seguem caminhos adequados quanto às recomendações teóricas para o desenho de uma política pública. Entretanto, os dados indicam que alguns problemas, que afetaram a política no período anterior a suas mudanças, ainda podem continuar mesmo após as alterações implementadas. Assim, observa-se que a Administração Pública tem ainda um desafio importante para enfrentar no contexto do FIES, principalmente quando se considera o alto volume de recursos alocados, bem como o potencial retorno econômico e social inerente a esse tipo de programa.

PALAVRAS-CHAVE: FIES; políticas públicas; avaliação de desenho.

ABSTRACT: The article suggests applying the evaluation of public policy design in Student Financing (Financiamento Estudantil - FIES). This is the largest national policy to support admission to private higher education. The choice of design assessment was due to recent changes in the FIES's rules and operation, starting in 2018, which were necessary due to financial and administrative problems in the previous program design. The research methodology follows an exploratory and qualitative approach, based on the verification of advances in the normative apparatus that guides the FIES and on the analysis of official data of the program related to what is proposed by the literature in design evaluation of public policies. It is known that changes in the rules and operation of the program follow adequate paths regarding the theoretical recommendations for designing a public policy. Nonetheless, data from the first 18 months of implementation of the new FIES's rules indicate that some issues, that affected its policy in the period prior to its changes, may still continue even after implementation of the changes. Thus, it

¹ Mestre em Política Social pela UnB. Professor de Administração Pública no IDP - DF. Servidor Público na Universidade de Brasília.

² Doutor em Economia pela UnB, mestre em Economia pela UnB, bacharel em Direito e em Matemática. Professor titular do IDP - DF. Consultor Legislativo do Senado Federal.

is observed that the Public Administration has an important challenge to be faced in the context of FIES, since there is a large volume of resources allocated for this policy and the economic and social return of the efforts employed

KEY WORDS: FIES; public policy; evaluation design.

INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas é um tema que ainda está em desenvolvimento no Brasil. Alguns países da América Latina, como Chile, Colômbia e México, apresentam práticas mais avançadas de avaliação, enquanto o Brasil ainda busca consolidar uma cultura de construir avaliações adequadas e contínuas de suas políticas (TESOURO, 2015a). Algumas instituições do governo realizam periodicamente avaliações de políticas públicas, como o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tesouro Nacional, mas ainda não de maneira tão organizada, com alto nível de maturidade, como outros países conseguem fazer.

Os Estados Unidos e os países europeus desenvolvidos possuem práticas avançadas de avaliação de programas quando comparadas aos níveis de desenvolvimento do Brasil nessas iniciativas (JANUZZI, 2011). Naqueles países, o autor destaca um histórico de três ou quatro décadas de desenvolvimento de práticas avaliativas no âmbito da gestão pública, enquanto o Brasil tem uma recente institucionalização desse campo de conhecimento.

Avaliar uma política pública não é apenas analisar os *outputs* gerados pelos esforços de implementação. A busca por um planejamento racional, que cuida, inclusive, do quanto está sendo gasto em cada etapa de formulação da política, da previsão de controlar os recursos, de preparar um modelo lógico para haver organização dos insumos, processos, resultados e impactos da política, já envolve o contexto de avaliação da política pública.

Secchi (2013) distingue os momentos de avaliação *ex-ante* e *ex-post*. Para o autor, avaliar é verificar os processos de implementação e desempenho da política pública a partir daquilo que foi planejado para seu desenvolvimento. Assim, a perspectiva de avaliação *ex ante* traz maneiras de fortalecer os ganhos que os *inputs* da política poderão levar à sociedade, com ênfase nos processos de formulação racional da política; em complementação, a avaliação *ex post* tem sua preocupação maior em verificar se os *outputs* da política atenderam às expectativas previamente definidas, de maneira eficiente. São duas perspectivas avaliativas que se complementam e

possibilitam uma maximização dos ganhos da ação do Estado por meio de políticas públicas.

O objetivo do presente artigo é verificar se as mudanças do FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), que foram implementadas a partir de 2018, são adequadas para que a política pública seja mantida de maneira sustentável do ponto de vista administrativo e financeiro. A avaliação de desenho é a base para verificar comparativamente se as mudanças do FIES possuem potencial para que o programa tenha continuidade e não seja interrompido por problemas financeiros ou administrativos, como ocorreu no ano de 2017. Assim, realiza-se um estudo da nova organização do programa, verificando a responsabilidade de cada ator envolvido na política pública, e das normas e regras de financiamento, tendo como base o aparato normativo que rege a política e as informações disponíveis sobre os resultados dos primeiros dezoito meses de funcionamento do programa, de janeiro de 2018 a junho de 2019.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A avaliação de uma política pública é essencial para que os resultados das ações do Estado alcancem os objetivos previamente estabelecidos. O aprofundamento em estudos de avaliação ocorre a partir da necessidade de ampliar a concepção da ideia de avaliar, para que não sejam ações que fiquem restritas apenas aos processos que ocorrem após a implementação. Januzzi (2011) defende que é fundamental constituir avaliações no Brasil sobre a consistência teórica e o desenho lógico de programas governamentais, ainda que sejam formas de avaliações menos difundidas relativamente a outras mais comuns, como aquelas que tratam de impacto ou eficiência. A avaliação não deve se debruçar apenas sobre os outputs de políticas públicas, mas precisa, também, voltar atenções ao desenho que organiza a ação governamental, o que envolve analisar competências, regras, responsabilidades, atores envolvidos.

Ceneviva e Farah (2012) atribuem à avaliação de políticas públicas um papel relevante para o desenvolvimento democrático do país. Os autores entendem que a institucionalização da avaliação precisa passar por ferramentas de transparência e responsabilização dos gestores, permitindo que a sociedade acompanhe as ações do Estado.

Faria (2003) vê a evolução dos estudos de políticas públicas como um caminho positivo à compreensão desse objeto. Segundo o autor, diferentes abordagens explicam a ação estatal:

(...) há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão

das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação (p. 22)

A necessidade de cuidar dos recursos e esforços envolvidos em políticas públicas é muito grande desde suas concepções, ainda nos estágios iniciais de formulação. Rossi *et al* (2004) entendem que é fundamental realizar planos de análise de todas as etapas das políticas, não apenas dos resultados que elas geraram após certo período de implementação. Assim, observa-se a importância de também considerar a avaliação *ex-ante* como etapa fundamental das avaliações.

Essa perspectiva *ex ante* é uma preocupação antecipada e racional com todos os esforços que já estão sendo empregados no contexto de formulação e decisão da política pública, buscando maximizar os resultados que poderão ser alcançados após os processos desenvolvidos no contexto de implementação. Essa forma de estudar as políticas públicas tem um foco em todo o processo constituinte da política, sem isolar a análise em períodos anteriores ou posteriores à implementação, mas avaliando os processos que as organizações e os atores desenvolvem para uma política pública ser bem sucedida, o que vai ao encontro do que é proposto por Rossi *et al* (2004) para o desenvolvimento de um olhar sistêmico, para além dos resultados finais.

Segundo o livro *The Magenta Book* (TREASURY, 2011), a avaliação de uma política pública precisa compreender aspectos tanto da perspectiva *ex ante*, como *ex post*, pois abrangem métodos complementares entre si. É necessário entender como uma política pública foi desenhada, implementada e quais são os resultados já disponíveis para análise, em qualquer momento, não apenas antes ou depois de determinado acontecimento da implementação. Segundo essa publicação oficial do governo britânico, ações de avaliação da política podem se dar em diferentes instantes de suas etapas, sendo possível utilizar fontes e abordagens variadas para analisar o objeto em questão.

Weiss (1998) entende que uma avaliação precisa trazer resultados que possibilitem o aprimoramento da política pública a partir de uma visão crítica sobre o que pode ser melhorado no planejamento e na implementação da política. Para a autora, segundo a qual a “avaliação é uma análise ponderada e sistemática da operação e/ou dos resultados de uma política ou de um programa, em confronto com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento desse programa ou política”. (WEISS, 1998, p. 4)

Patton (2008) enfatiza uma abordagem avaliativa centrada no aprendizado quando houver busca por melhoria da qualidade do objeto, prática reflexiva, análise dos participantes.

Nesse contexto, identificam-se políticas públicas em mudanças, que estão sob aperfeiçoamento a partir do seu monitoramento adequado, tendo em vista a necessidade de desenvolvimento de mecanismos pela busca dos resultados esperados.

As abordagens de avaliação são vistas por Chein (2004) como conjuntos sistemáticos de procedimentos e princípios capazes de orientar a busca por solução de alternativas para atender as necessidades de cada caso. Neste artigo, propomos desenvolver a pesquisa a partir da perspectiva da avaliação de desenho do FIES a partir de elementos presentes tanto na perspectiva de avaliação *ex ante*, como na *ex post*.

A avaliação de desenho se insere nessas duas óticas de avaliar uma política pública, pois é importante tanto para os momentos em que a política está sendo formulada, como depois do período em que já foi iniciada sua implementação, já que permite verificar se os resultados são capazes de atender ao que foi definido na concepção da política. É necessário verificar se as regras definidas no desenho estão adequadas, se a responsabilidade dos atores está de acordo com as necessidades para o bom funcionamento da política, se os cidadãos conseguem cumprir seus direitos e deveres no que tange aos outputs dessa política pública, se o fluxo de processos está atendendo as expectativas necessárias para a continuidade da política de maneira responsável e sistemática:

(...). Um desenho sólido permite que as ações da política sejam executadas de forma consistente. A avaliação de desenho na etapa *ex post* consiste em revisitar o desenho estabelecido na formulação da política, analisando os pressupostos assumidos anteriormente, as evidências mais recentes (...), os incentivos gerados, a população a ser focalizada e priorizada, entre outros elementos. (BRASIL, 2018b, p. 121)

As mudanças que ocorrem no FIES entre 2017 e 2018 motivam a necessidade de uma análise de desenho para verificar como estão definidas as novas regras do FIES, assim como verificar se os primeiros resultados estão sendo favoráveis ao que era esperado, tendo por base essas mudanças implementadas no desenho da política pública a partir da publicação da Lei nº 13.530 de 2017.

2. METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa a ser empregada, a partir de uma abordagem exploratória e qualitativa, consiste, inicialmente, em apresentar uma contextualização do FIES e do seu histórico

nos anos que antecederam as mudanças implementadas em 2018, dos principais marcos normativos que guiam o funcionamento do programa redesenhado, bem como dos primeiros resultados que já podem ser levantados durante esse período de implementação da nova fase da política.

Determinados programas governamentais são gerenciados em ambientes complexos e, em alguns casos, em ambientes ainda em estruturação. O FIES, que se encontra em consolidação do seu processo de mudança, pode ser um exemplo dessa situação. Januzzi (2011) entende que abordagens metodológicas qualitativas com maior flexibilidade analítica, nesses contextos de mudanças ou de situações complexas, podem levantar evidências que são mais úteis e relevantes para a avaliação da política pública.

Silva (2001) destaca a utilização de uma abordagem qualitativa em complemento às técnicas quantitativas de avaliação, superando a polarização entre ambas no contexto avaliativo. A autora vê que é necessário analisar outras dimensões importantes de uma política pública, valorizando métodos qualitativos como ferramenta para avaliar políticas públicas em contextos complexos e de mudanças constantes.

A avaliação de desenho ganha destaque nesse contexto porque se preocupa com a forma que está organizada a política pública, além de já verificar os primeiros resultados apresentados. Atualmente, a importância de se debruçar sobre o desenho da política e seus resultados iniciais reside no fato de que há perdas significativas que podem acontecer caso a formulação das regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa, gerando incentivos errados para a sociedade. Neste ponto, cabe lembrar a importância de uma matriz institucional bem construída e suas consequências nas organizações. Segundo North (1994), as organizações que são criadas são reflexos das oportunidades oferecidas pela matriz institucional. Dessa forma, recompensas às atividades produtivas induzirão as organizações (firmas) a se engajarem nesse tipo de atividades.

A definição de critérios para avaliar uma política pública é vista por Secchi (2013) como fator inerente à avaliação. Segundo o autor, tratam-se de mecanismos que permitem construir escolhas ou julgamentos, gerando parâmetros para verificar se política funcionou bem. As informações levantadas por essa pesquisa são baseadas na estrutura de funcionamento do FIES a partir da gestão do programa, da aplicação das novas regras de financiamento aos estudantes e dos aspectos que integram o planejamento da política.

Por ora, entendemos que os apontamentos a seguir apresentados contemplam as possibilidades de análise que os primeiros 18 meses de implementação dessa política pública

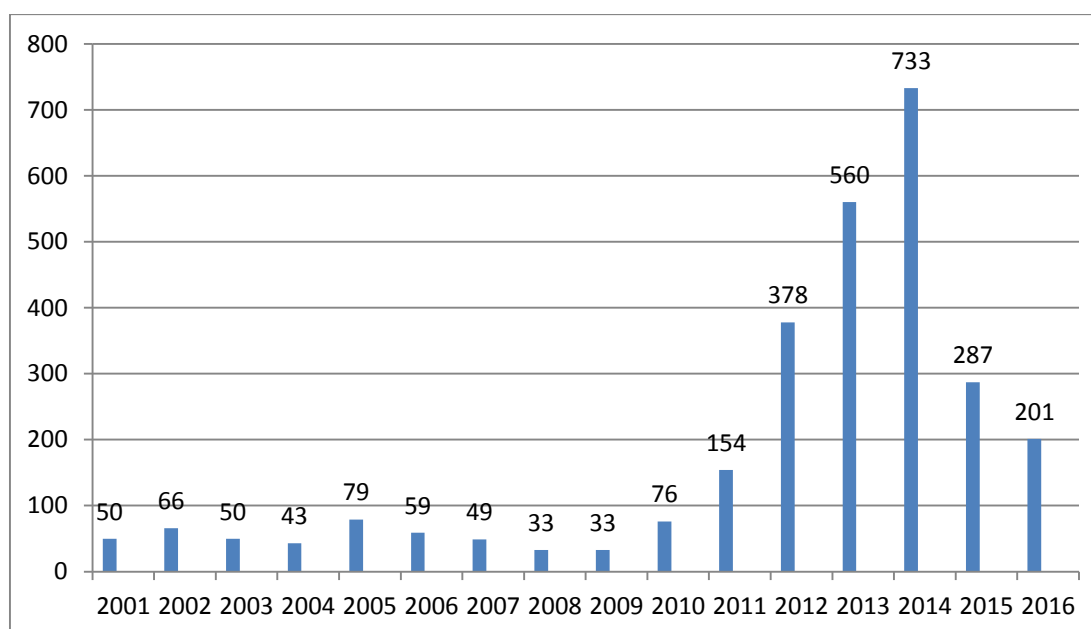
permitem, levando-se em conta o desenho formulado e os primeiros indicativos disponíveis. A análise elaborada nessa pesquisa busca responder se as mudanças no desenho do FIES são suficientes para que os problemas gerados pelo modelo anterior de funcionamento do programa, vigente até 2017, sejam sanados e se consiga a continuidade da política ao longo dos próximos anos.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO FIES ATÉ 2017: A NECESSIDADE DE MUDANÇAS

No Brasil, em 2001, foi instituído o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), que se propunha a possibilitar acesso a um financiamento de longo prazo para cursar a graduação em alguma instituição privada que atendia aos pré-requisitos do programa. Trata-se do início de uma política de grande amplitude devido ao número de pessoas que alcançaria no futuro.

O auge da expansão do programa foi em 2014, ano com maior número de novos contratos desde o nascimento do FIES: nesse exercício foram realizadas 732.593 adesões de estudantes (TESOURO, 2017). Nos anos seguintes, as adesões diminuíram consideravelmente, como demonstrado pelo levantamento a seguir:

Gráfico 1: Quantidade de novos contratos para o FIES (em milhar)



Fonte: TESOURO, 2017

O FIES é o maior programa de financiamento estudantil do país, inclusive quando comparado a iniciativas privadas para financiar o acesso ao ensino superior. Dado o alto volume

de recursos financeiros da União despendidos com o FIES, uma série de análises foi elaborada pelo Tesouro para averiguar a sustentabilidade financeira do programa (TESOURO, 2015a; TESOURO, 2015b; TESOURO, 2017). Conforme relatório do Tesouro Nacional (TESOURO, 2015c), o programa apresentava, até então, uma série de problemas que apontavam sua insustentabilidade financeira, principalmente a respeito da inadimplência e alto risco de a União precisar arcar com os prejuízos financeiros. Na tabela a seguir, estão registrados os saldos devedores do FIES até 2017, baseados nos contratos firmados em cada ano:

Tabela 1: Saldo devedor conforme ano do contrato

Ano	Saldo devedor (R\$ milhões)
Até 2009	3.098,18
2010	2.957,69
2011	5.897,85
2012	13.979,25
2013	22.195,71
2014	30.006,42
2015	12.300,75
2016	5.355,53
2017	3.117,75
Total	98.909,12

Fonte: BRASIL, 2019

Em relação à adimplência, tem-se o cenário da tabela 2 a seguir, que demonstra uma quantia alta de contratos que estão em dia, mas, considerando as regras de atraso definidas pelo Comitê Gestor como a partir do primeiro dia subsequente ao vencimento do compromisso financeiro a ser quitado mensalmente, tem-se um valor muito alto quando somados a atrasos superiores a um mês:

Tabela 2: Situação de adimplência e atraso dos contratos do FIES concedidos até 2017

Situação do Contrato	Contratos		Saldo devedor		Atraso médio (dias)
	Quantidade (unid)	(%)	Montante (R\$ mil)	(%)	
Adimplente	1.134.995	44,4	51.145,06	53,4	0
1 a 14 dias de atraso	52.252	2,0	2.078,42	2,2	10,6
15 a 30 dias de atraso	429.015	16,8	18.333,36	19,1	22,4
31 a 60 dias de atraso	20.909	0,8	536,23	0,6	49,2
61 a 90 dias de atraso	13.182	0,5	338,22	0,4	81,3
91 a 180 dias de atraso	149.043	5,8	5.720,87	6,0	142,7
181 a 360 dias de atraso	170.560	6,7	5.618,71	5,9	257,8
>360 dias de atraso	584.542	22,9	12.044,32	12,6	979,1
Total	2.554.498	100,0	95.815,19	100,0	-

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL, 2019

Nota-se que 44,4% dos contratos estão adimplentes, ou seja, estão sendo pagos em dia por parte dos beneficiários. Atrasos superiores a 90 dias representam um total de 904.145 contratos, o equivalente a 35,4%. Trata-se de uma taxa significativa do ponto de vista financeiro, pois impacta as finanças da política e a continuidade do programa.

Os contratos celebrados até 2017 não previam participação mensal por parte do estudante no programa caso não fosse escolha do próprio beneficiário, pois era possível realizar financiamentos de até 100% da mensalidade cobrada pela IES. O novo FIES trará uma alteração importante nesse aspecto: extingue o financiamento integral das mensalidades, pois pretende criar desde o início do contrato o compromisso financeiro mensal que o estudante precisa ter com seu financiamento - que não deve ser caracterizado como bolsa, pois se trata de um crédito a ser quitado integralmente.

O planejamento adequado e a avaliação de uma política pública precisam estar em sintonia para que os benefícios gerados pela ação do Estado sejam maximizados. A expansão substantiva que o FIES teve entre 2010 e 2015, porém, não foi acompanhado de um modelo bem estruturado sobre a avaliação do programa. Segundo o TCU, em 2015, “observou-se que o Fies não dispõe de indicadores de desempenho que permitam aos agentes operadores e supervisor acompanharem a evolução do programa, especialmente com relação a seus aspectos financeiros” (TCU, 2015).

O número de contratos de financiamento por meio do programa já era superior a 8.500 a partir daquele ano, com um montante financeiro superior a 90 bilhões de reais no total. Na primeira década dos anos 2000, o programa tinha uma média de 50 mil novos contratos por ano, tendência que mudou em 2010 com a implantação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), chegando a mais de 700 mil novos contratos firmados somente em 2014,

conforme demonstrado pelo gráfico 1 (BRASIL, 2019).

Como se infere, a ausência de um método de avaliação previamente estabelecido compromete o desenvolvimento da política pública, o que pode ocasionar cenários preocupantes de continuidade da política. É necessário que a avaliação *ex ante* seja realizada para subsidiar a construção do desenho e antes da tomada de decisão na definição de regras da política. Entre os anos de 2015 e 2017, por exemplo, o programa já havia encerrado alguns ciclos anuais de implementação e já se encontrava no contexto de avaliação *ex post*, quando fatores específicos de consequências, boas ou ruins, já deveriam ter sido levantados, de forma a evitar problemas graves, como a descontinuidade do programa. Na seção seguinte, procede-se à avaliação do atual desenho do programa.

4. O NOVO FIES: DESAFIOS PARA A CONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA

Uma série de mudanças foram tomadas, tanto do ponto de vista financeiro quanto operacional e administrativo a partir de 2017. O FIES foi redesenhado de forma a tentar sanar os problemas até então existentes no programa. A primeira mudança substancial foi na categorização dos beneficiados pela política, com o estabelecimento de duas modalidades do programa: o FIES e o P-FIES. No modelo antigo, o programa não diferenciava, em grupos específicos, os beneficiários de acordo com a renda familiar que recebiam para fins de cálculos de juros e garantias. O objetivo dessa divisão em duas modalidades foi categorizar em grupos distintos os estudantes: na modalidade FIES, são contemplados os estudantes com renda per capita de até 3 salários mínimos; na outra, denominada P-FIES, estão os estudantes com renda bruta familiar per capita de 3 a 5 salários mínimos.

Essa nova classificação permitiu uma focalização mais adequada do programa. A partir desse novo desenho de dois grupos a serem beneficiados, o financiamento passa a ter um potencial maior em seu retorno econômico, pois há um maior aproveitamento de recursos públicos direcionados a quem teria uma possibilidade muito pequena de ingressar em algum curso superior privado.

Na perspectiva da gestão do programa, o novo FIES apresenta 4 atores centrais na sua organização: o Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Comitê Gestor do FIES (CG-FIES) e o agente operador da modalidade FIES. Esses atores, com competências estabelecidas em Portaria do MEC, têm responsabilidades que buscam a sustentabilidade do funcionamento da política, de maneira a evitar que seja necessário haver

interrupções na abrangência de novos estudantes. Além desses 4 atores centrais na gestão da política, destacam-se também as instituições de ensino superior (IES) e os estudantes, pois são eles quem estão na ponta da política pública. Abaixo, a figura demonstra os atores que estão envolvidos na gestão do programa e suas respectivas competências:

Figura 1 - Gestão do Novo FIES



Fonte: elaboração própria (2019)

A partir desse mapeamento da divisão de competências e da classificação dos estudantes em dois grupos com regras distintas para serem contemplados pelo financiamento, surge o embasamento para as novas regras de funcionamento do programa, que foram postas em prática no ano de 2018. A expectativa é que esse novo desenho seja capaz de superar os suscetíveis déficits financeiros.

A garantia financeira do programa, desde 2001, estava concentrada nos cofres do Tesouro Nacional. Em 2009, um fundo específico foi criado para expandir o FIES, chamado FG-EDUC. O valor que a União precisou custear para a expansão dos financiamentos passou a ficar muito elevado: em 2011, o programa teve uma despesa de R\$ 1,9 bilhão; já em 2016, o custo total foi de R\$ 32,3 bilhões. É um crescimento exponencial que não atendeu às condições adequadas para que a política pudesse existir a longo prazo, sem prejudicar o orçamento público, de maneira

a beneficiar diferentes gerações do país quanto ao acesso ao financiamento para ingressar na educação superior.

A inviabilidade de manter a continuidade da política a partir do uso de recursos públicos apontou a necessidade de uma outra forma de garantir fomento para os novos financiamentos. A materialização dessa solução foi por meio da criação, em 2018, do Fundo Garantidor do FIES, que é um fundo composto por recursos públicos e privados. A União pode participar contribuindo com o limite global de até 3 bilhões de reais, e terá, necessariamente, uma contribuição das instituições de ensino superior para fomentar o fundo sem que todos os custos recaiam no orçamento da União, como ocorria até 2017.

Esse fundo é instituído pela Lei nº 13.530, que normatiza o FIES. No art. 6º, os detalhes de funcionamento do fundo são definidos, com destaque aos seguintes elementos: não deve haver qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público além do limite de bens e direitos que o compõem; o patrimônio do fundo é próprio e tem natureza privada; há um conselho de participação que toma as decisões estratégicas. Essas medidas parecem acertar na ideia de não sobrecarregar a União quanto às consequências e decisões relativas ao fundo, pois limita sua própria expansão e ainda descentraliza decisões.

Atualmente, os dois fundos estão em vigência, mas apenas o FG-FIES admite novas garantias. As mudanças no programa relativas aos contratos firmados a partir de 2018 foram acompanhadas por alteração, inclusive, do fundo que aporta os contratos, distinguindo tanto a função, como a gestão e a origem dos recursos para cada fundo.

Até 2017, o FGEDUC era responsável por apoiar financeiramente os contratos. Esse fundo dispensava a necessidade de fiador aos estudantes que tinham renda de até 1,5 salário mínimo ou que cursavam licenciatura ou que eram bolsistas parciais do Prouni.

De 2018 em diante, juntamente ao novo FIES, surge o FG-FIES, que é administrado pela Caixa Econômica Federal. A diferença mais significativa em relação ao FGEDUC está na impossibilidade de a União absorver os déficits referente às garantias prestadas aos beneficiários por meio do fundo. As origens dos recursos no FG FIES são bem definidas por meio da Lei nº 13.530, que limita a participação da União e desenha o funcionamento do fundo de maneira a garantir sua sustentabilidade a longo prazo, sem que ele incorra em uma dívida ao Tesouro Nacional, como ocorria anteriormente, em cenário sem regras pré-estabelecidas relativas a limites de participação e garantias da União para o fundo então vigente.

Até julho de 2019, transcorridos 18 meses de vigência do novo FIES, a União havia realizado dois aportes, de 500 milhões de reais cada um deles, para composição do Fundo. O

primeiro ocorreu em 27 de março de 2018 (Portaria nº 101/Ministério da Fazenda) e o segundo em 05 de fevereiro de 2019 (Portaria nº 26/Ministério da Economia).

As instituições de ensino superior que participam do FIES tinham, até 30/06/2019, contribuído para o fundo com o valor de R\$ 142 milhões de reais (CEF, 2019). A composição pode se dar a partir das seguintes fontes: recursos oriundos da integralização de cotas pela União; recursos oriundos da integralização de cotas das mantenedoras; rendimentos decorrentes de aplicação das disponibilidades e dos itens integrantes do seu ativo; valores referentes a devoluções de garantias honradas; valores oriundos da recuperação de crédito de operações que foram garantidas com recursos do FG-Fies; e outros recursos que eventualmente possam ter o fundo como destino.

É possível notar que a União continua assumindo um compromisso financeiro bastante elevado nas novas regras do FIES, em comparação ao compromisso dos demais atores envolvidos. Ainda assim, o novo modelo traz regras previamente definidas sobre a participação da União no custeio dessa política pública: o somatório dos aportes do orçamento público não poderá superar 3 bilhões de reais. Dessa forma, hoje há um planejamento adequado sobre a atuação da União no fundo, o que não ocorreu anteriormente.

Trata-se de uma decisão ajustada de forma a garantir a continuidade na política pública, distribuindo adequadamente os *outputs* do programa pelos próximos anos. O desenho inicial da garantia de financiamento permitia que a União absorvesse todo o déficit do FIES, o que não viabilizaria a continuidade da política de maneira responsável fiscalmente. Assim, constata-se que o ajuste garante um custeio sustentável para o programa continuar existindo, o que demonstra um modelo adequado de funcionamento desse fundo garantidor em prol da política pública ao qual está vinculado.

O controle da inadimplência, que pode onerar mais ou menos o fundo garantidor, foi mais uma mudança importante no FIES: agora, há em contrato a expressa previsão de desconto em folha de pagamento dos beneficiários logo após a conclusão do curso.

Em relação às instituições de ensino, o novo FIES obrigou que elas se tornassem cotistas do Fundo Garantidor do programa. Assim, o fundo de caráter privado tem contribuições da União (limitadas a 3 bilhões) e das instituições de ensino (por meio de cotas obrigatórias). Essas medidas evitam que a União absorva a dívida do programa de maneira integral, como ocorria antes das mudanças do FIES e colocava em risco a sustentabilidade financeira do programa.

É importante verificar que há outros gastos no âmbito do FIES que não estão limitados nessa perspectiva de aportes ao fundo. Tratam-se de quantias relevantes e que precisam ser

levadas em consideração na avaliação do próprio desenho do programa. Em 2019, segundo o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), a Lei Orçamentária Anual (LOA) prevê em torno de 1,4 bilhão de gastos com o FIES diretamente para a realização de financiamento estudantil (não incluindo as demais despesas administrativas do programa). Comparativamente, cabe destacar os anos anteriores: em 2014, o governo previu gastar, aproximadamente, R\$ 1,6 bilhão com o programa, mas o gasto superou os 12 bilhões de reais, o que contraria qualquer tentativa de planejamento orçamentário e financeiro. Entre 2015 e 2017, os valores executados variaram entre R\$17 bilhões e R\$ 21 bilhões.

Em 2018, que foi o primeiro ano de vigência do novo FIES, esse gasto foi previsto em quase 20 bilhões de reais, dado o descontrole dos anos anteriores, mas o montante executado foi significativamente menor até o momento: R\$ 1,3 bilhão, o que representa menos de 7% da dotação inicial, demonstrando a efetividade das mudanças implementadas. Note, pela Tabela 3 a seguir, como antes de 2018 o valor executado sempre foi superior ao orçado, atingindo seu ápice em 2014, exercício em que a execução orçamentária representou mais de 700% comparativamente à dotação inicial.

Tabela 3: Evolução Orçamentária do FIES entre 2014 e 2019

Ano	Dotação Inicial (R\$)	Valor executado (R\$)	Executado/ Dotação inicial (%)
2014	1.647.497.593	12.306.525.706	746,98
2015	12.581.048.301	17.451.186.541	138,71
2016	18.472.728.925	19.764.633.652	106,99
2017	20.714.453.632	20.834.453.632	100,58
2018	19.095.842.062	1.302.042.708	6,82
2019	1.356.493.599	1.361.392.548	100,36

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP (2019)

É importante ressaltar que, por ser um financiamento de longo prazo, o modelo antigo

de funcionamento do programa ainda trará muitas consequências para os cofres públicos, como projetado pelo Tesouro Nacional (TESOURO, 2015a). Entretanto, espera-se que o modelo atual de financiamento não repita os erros que implicaram na insustentabilidade financeira do FIES até 2016 e que seus resultados sejam capazes de causar um impacto positivo na geração de mão de obra qualificada para o país.

Conforme a Tabela 4, o número de adesões de instituições de ensino superior ao FIES teve seu pico em 2014. A partir de 2018, com as novas regras de funcionamento do programa, houve uma diminuição de instituições participantes.

Tabela 4: Número de IES aderentes ao FIES

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Adesões	954	1.263	1.497	1.597	1.661	1.537	1.503	1.554	1.271	1.097

Fonte: FNDE, 2019.

A adesão de IES ao programa é uma variável que precisa estar relacionada à sustentabilidade da política, ou seja, à sua manutenção e continuidade ao longo do tempo. Entre 2010 e 2017, o programa teve uma média de 1.445 instituições participantes. Em 2018 e 2019, o primeiro biênio com o novo FIES, a média foi de 1.184. Comparado aos dois anos anteriores às mudanças, pode haver um cenário de diminuição do número de IES a partir das novas regras de funcionamento da política, o que só será confirmado ao longo dos próximos ciclos da política. Ressalta-se, porém, que uma política pública contínua e com um desenho mais racional de funcionamento, principalmente em relação aos seus gastos, é mais desejável que uma política sem controle e planejamento adequados. Um número menor de IES, ainda que possa acarretar em um número menor de beneficiários, não é, isoladamente, um problema, dado um contexto de expansão insustentável da política a partir do ponto de vista financeiro e orçamentário nos anos que antecederam as mudanças implementadas em 2018. Nesse contexto, fundamental é o governo traçar um plano adequado de planejamento para as principais ações do programa.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 3001/2016, recomendou algumas mudanças no FIES para garantir sua continuidade de maneira planejada e transparente. Entre as sugestões do TCU, destacam-se: a necessidade de elaboração de um plano de trabalho da política pública, com ênfase na articulação estratégica entre FIES e as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024; o aprimoramento de aspectos relativos à avaliação e monitoramento dos riscos fiscais gerados a partir da expansão do programa entre 2010 e 2015; o controle sobre o

índice de inadimplência e suas consequências; e, por fim, estudos e medidas sobre o FIES perante a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas recomendações deram origem à elaboração do Plano Trienal, sob responsabilidade do Comitê Gestor do FIES. Segundo a Nota Técnica nº 04/2018, esse plano “é uma das principais ferramentas para aprimoramento do processo de planejamento e governança do FIES, que busca garantir o crescimento contínuo e sustentável do programa, com definição de estratégias para se atingir objetivos da política pública (...)”.

O plano detalha alguns aspectos importantes para o planejamento da política pública: investimentos da União; número de novos contratos; financiamento médio estimado por aluno; risco de inadimplência; arrecadação para custeio de trâmites administrativos; tempo estimado de recuperação de partes do investimento; e algumas outras variáveis fundamentais para o planejamento da política pública. Abaixo, a previsão do número de novos alunos por semestre, segundo esse planejamento:

Tabela 5: Número previsto de novos contratos por ano do novo FIES (em milhar)

2018/1	2018/2	2019/1	2019/2	2020/1	2020/2	2021/1	2021/2	2022/1	2022/2	2023/1
45	40	93,1	6,9	93,1	6,9	93,1	6,9	93,1	6,9	93,1

Fonte: FNDE, 2018

Percebe-se que a existência de um plano é essencial para o funcionamento adequado de uma política pública. Planejar todas as etapas de gastos e ações da política compreende um papel do Estado no uso racional do dinheiro público, com necessário controle e estratégia bem elaborada para todas as decisões a serem tomadas. Conforme demonstrado pelo governo (TESOURO, 2015a), a falta de previsão do número de vagas ofertadas semestralmente pelo FIES comprometeu sua continuidade e não seguiu os parâmetros ideais de avaliação *ex ante* de uma política pública. O desenho da política abrange, fundamentalmente, o número de beneficiários e o valor gasto a partir dessas adesões, pois são duas informações que permitem aprofundar a previsão futura de custos, arrecadação, riscos e benefícios. Dessa forma, o novo FIES supriu uma lacuna de ausência de planejamento que estava presente até 2017 quanto a essas informações centrais da política.

A duração desses contratos do FIES tendem a se prolongar pelo mesmo período dos cursos de graduação, caso o estudante opte por financiar todos os semestres. Por outro lado, há estudantes que financiam apenas alguns semestres no final do curso, fato que ocorreu em 2018 e 2019, já com as regras do novo FIES. Assim, há 2.365 contratos (CEF, 2019) que foram

realizados entre janeiro de 2018 e julho de 2019 e que já entraram em fase de amortização, ou seja, fase em que o beneficiário já deve começar a arcar com os custos do contrato que foi concluído. Nesse grupo, inserido no cenário das novas regras do FIES, o índice de inadimplência permanece alto, conforme demonstrado na tabela 6:

Tabela 6: Percentual de atrasos dos contratos concluídos do Novo FIES

Faixa de atraso	% do total
1 a 30 dias atraso	7,36%
31-60 dias atraso	4,44%
61-90 de dias atraso	4,19%
> 90 dias de atraso	50,11%

Fonte: CEF, 2019

Dado o pequeno número de concluintes, e considerando que eles não utilizaram o contrato durante todo o curso de graduação, ainda não é possível afirmar como os beneficiários honrarão com os compromissos de amortização do financiamento depois que concluírem o curso. Entretanto, é notório o alto índice de inadimplência nesse grupo de 2.365 contratos concluídos. Caso essa tendência seja mantida, o problema de não arcar com os custos do contrato permanecerá existindo mesmo nesse cenário de novas regras do programa.

Por outro lado, o compromisso financeiro dos beneficiados que estão em um curso superior com apoio do programa, com suas novas regras, apresenta um índice elevado de pontualidade. Conforme os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação perante a Caixa Econômica Federal, que é o agente financeiro operador dos contratos do novo FIES, o percentual de estudantes que tem atrasos não superiores a 30 dias é de 84,75%, sendo de 68,98% a quantidade de contratos em dia. Essas informações constam da Tabela 7 seguinte:

Tabela 7: Pontualidade dos beneficiários do novo FIES,
com contratos em fase de utilização

Atraso (em dias)s	Quantidade em números	Porcentagem da quantidade
0	86.127	68,98%
1 a 30	19.683	15,77%
31 a 30	2.599	2,08%
61 a 90	2.016	1,61%

91 a 120	2.694	2,16%
121 a 180	2.980	2,39%
181 a 360	7.606	6,09%
Acima de 360	1.145	0,92%
Total	124.850	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados de CEF, 2019.

A pontualidade com os compromissos financeiros do FIES, que dizem respeito a uma taxa administrativa mensal e a uma parte do valor curso, já que o novo FIES eliminou a possibilidade de financiar 100% da mensalidade, demonstra um resultado satisfatório no compromisso do beneficiário com seu contrato vigente. Ressalta-se que, no modelo de funcionamento até 2017, o financiamento poderia ser de 100%. No modelo atual, o compromisso com pagamento mensal ocorre desde o início do curso, quando o estudante arcará com um valor previamente definido de acordo com a renda per capita de sua família.

Assim, observa-se que a política pública passa a ter um caráter de financiamento mais forte que anteriormente, quando o estudante só precisaria arcar com os custos depois de concluir o contrato. Além disso, é possível, assim como em alguns tipos de financiamento bancário, que o agente financeiro proceda com descontos no salário dos beneficiários que concluíram o período de utilização e já se encontram na amortização do contrato, ou seja, depois de terminado o ensino superior.

Por meio das análises apresentadas, infere-se que as mudanças nas regras do programa parecem estar de acordo com as necessidades apontadas pelos relatórios oficiais sobre a política (TESOURO, 2015a; TESOURO, 2015b; TESOURO, 2017). Assim, é possível constatar que as mudanças foram positivas quanto à possibilidade de garantir a continuidade do programa de maneira sustentável financeiramente, sem que ocorram imprevistos. Destacam-se as novas competências na gestão do programa, incluindo a existência de um Comitê, as novas regras de funcionamento do Fundo Garantidor, a elaboração de um Plano Trienal. Essas medidas parecem ir ao encontro do que propõe a literatura de avaliação de políticas públicas. É necessário, porém, compreender que ainda há problemas que não estão necessariamente resolvidos, como o índice de inadimplência para os contratos em fase amortização, ou seja, quando os beneficiários já concluíram seus cursos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento estudantil, com participação do Estado, para cursar o ensino superior em instituição privada é uma forma interessante de fomentar o acesso a esse grau de formação. No Brasil, a magnitude do FIES é evidente pelo número de beneficiários e pelos gastos que a política exige para ser continuada. Tamanha atuação estatal requer que os benefícios sejam distribuídos a longo prazo, sem acarretar diferenças intergeracionais. É importante que a política seja desenhada de maneira a garantir sua manutenção por um longo período, sem concentrar as ações em ciclos curtos de duração.

As mudanças que foram implementadas a partir de 2018 indicam que existem esforços por parte da Administração Pública para que o FIES possa continuar de maneira sustentável do ponto de vista financeiro. Entretanto, há problemas no contexto do financiamento que não são resolvidos facilmente, como é o caso do índice de inadimplência. A responsabilidade em honrar com os compromissos assumidos perante o FIES deve partir de todos os atores envolvidos, pois os benefícios também recaem sobre todos eles e pode garantir melhores resultados ao acesso à educação no país.

A manutenção de categorias de beneficiários, um controle adequado sobre os pagamentos por parte dos contratantes, uma fiscalização sobre a qualidade dos cursos, a realização de um planejamento adequado pelos gestores da política e de avaliações constantes do FIES são alguns dos elementos capazes de potencializar os ganhos que essa política pública pode gerar ao país. A avaliação *ex ante* contribui para se evitar erros e desperdício dos escassos recursos públicos geridos pelo Estado já na fase de formulação e planejamento da política, enquanto a *ex post* precisa começar juntamente com os primeiros passos de implementação, favorecendo assim a maximização dos benefícios sociais que a política pública pode gerar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020. Câmara dos Deputados. Brasília, 2019.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: Ipea, 2018a.

BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Brasília: Ipea, 2018b.

CEF. Relatório de resposta a pedido via Lei de Acesso à Informação. Caixa Econômica Federal. Brasília, 2019.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, jul./ago. 2012.

CHEN, Huey-Tsyh. The roots of theory-driven evaluation: current views and origins. In: ALKIN, Marvin C. (Ed). Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2004.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

FNDE. Plano Trienal do FIES. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2018.

FNDE. Relatório de resposta a pedido via Lei de Acesso à Informação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2019.

JANNUZZI, Paulo M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e políticas públicas, n. 36, 2011.

NORTH, Douglass. Economic performance through time. The American Economic Review, v. 84, n.3, 1994.

PATTON, Michael Q. Utilization-Focused Evaluation. 4ª ed. California: Sage Publications, Inc., 2008.

ROSSI, P. et al. Evaluation: a systematic approach. Thousand Oaks, California, US: Sage, 2004.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2013.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. da S. (Org.) Avaliação programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

TCU. Relatório de Auditoria do FIES. TC 011.884/2016-9. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2016.

TESOURO, Secretaria do. Financiamento Estudantil: Indicadores e insights sobre a focalização do programa. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, volume 1, nº 2. Brasília: Tesouro Nacional, 2015b.

TESOURO, Secretaria do. Avaliação de Políticas Públicas: êxitos e possibilidades de avanço. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, volume 1, nº 1.. Brasília: Tesouro Nacional, 2015a.

TESOURO, Secretaria do. Diagnóstico FIES. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017.

TESOURO, Secretaria do. Financiamento Estudantil: insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, volume 1, nº 3. Brasília: Tesouro Nacional, 2015c.

TREASURY, Her Majesty's. The green book: Central government guidance on appraisal and evaluation. London: HM Treasury, 2018.

TREASURY, Her Majesty's. The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis. London: HM Treasury (Magenta Book Background Papers, 2007).

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Relatório. Brasília: 2016.

WEISS, Carol. Evaluation. 2. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1998.