

**“Plano Mais Brasil”
do Governo Federal**

ANÁLISE DA PEC 187/2019

Extinção dos Fundos
Públicos: desorganização
do Estado e fragilização
das políticas públicas

*Licio da Costa Raimundo e
Saulo Cabello Abouchedid*



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Entidades Afiliadas



afipea-sindical
Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea



www.fonacate.org.br

Brasília, fevereiro de 2020

Licio da Costa Raimundo

*Economista, Doutor em Economia pela
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e
professor das Faculdades de Campinas (Facamp)*

Saulo Cabello Abouchedid

*Economista, Doutor em Economia pela
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e
professor das Faculdades de Campinas (Facamp)*

1 Apresentação

A presente Nota pretende proporcionar uma apreciação crítica da Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, apresentada ao Congresso Nacional com o objetivo de extinguir todos os fundos infra-constitucionais hoje existentes no país.

Para tanto, faz-se, na segunda seção, uma análise das principais alterações constitucionais pretendidas pela PEC. Na terceira seção, apresentam-se dados gerais sobre os fundos que podem vir a ser extintos para que o leitor tenha uma dimensão do impacto que a aprovação da PEC causaria em termos de eliminação daquilo que hoje apresenta-se como um conjunto de ferramentas de gestão de importância decisiva aos vários gestores públicos dos três níveis da Federação. Na quarta seção faz-se uma análise de alguns dos mais importantes fundos cuja extinção pode ser determinada caso a PEC seja aprovada no formato em que veio a ser apresentada no Senado. Segue-se uma seção conclusiva.

Objetiva-se destacar a importância de alguns dos fundos especiais para o financiamento e a gestão das mais variadas políticas públicas no Brasil. A extinção abrupta de todos os fundos infra-constitucionais significará manietar as três instâncias de governo de instrumentos decisivos para o cumprimento de seus objetivos e compromissos com a construção de uma nação soberana, democrática e formada por cidadãos conscientes.

2 Análise das principais alterações na Constituição Federal propostas pela PEC 187/2019

A Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, apresentada pelo governo em 05 de novembro de 2019 no Senado Federal por intermédio do Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE) versa sobre a extinção de todos os 248 Fundos Públicos infra-constitucionais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios hoje existentes no país, ou seja, a “proposta de extinção dos Fundos Públicos não atinge os fundos previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas de cada um dos Entes Federados, bem como no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo apenas afetados aqueles criados por lei. Dessa forma, por exemplo, mantêm-se os Fundos Constitucionais por repartição de receitas, como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e o Fundo Nacional de Saúde.”¹

A PEC 187/19 prevê adicionalmente, que “os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundo público serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.”² Trata-se aqui dos dispositivos que estão relacionados às destinações dos recursos arrecadados a cada exercício financeiro, impondo-se desse modo a interrupção das obrigações de financiamento de atividades cujas fontes apoiam-se parcial ou integralmente nos fundos hoje existentes.

O texto abre a possibilidade de que alguns, ou mesmo todos os fundos extintos sejam restabelecidos por meio de Lei Complementar a ser promulgada no âmbito do respectivo ente federativo até a data de conclusão de dois exercícios financeiros subsequentes à promulgação da Emenda Constitucio-

1 Justificação do texto-base da Proposta de Emenda à Constituição n° 187, DE 2019. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035576&ts=1576689616889&disposition=inline>.

2 Idem. Caput do Art. 4°.

nal resultante da PEC proposta³. Ou seja, em no máximo dois anos as forças sociais que hoje são financiadas com recursos dos fundos deveriam se rearticular para restabelecer a existência do fundo, sob risco de sua extinção após o prazo previsto.

A PEC prevê ainda que “Durante o período a que se refere o caput do art. 3^o, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente”⁵. A PEC 187, portanto, prevê explicitamente a extinção das *destinações* hoje previstas para os recursos dos fundos, mas não prevê a interrupção dos dispositivos arrecadatários que hoje financiam os fundos existentes, o que significa a liberação de espaço orçamentário nos entes federados. Tal espaço orçamentário, no entanto, não nasce na forma de recursos livres, mas sim de recursos direcionados nas formas previstas na própria PEC.

A PEC 187 prevê, assim, que todos os Fundos Públicos que não forem renegociados no âmbito de seus respectivos entes federativos e que não forem ratificados por meio de promulgação de Lei Complementar (no prazo previsto) serão extintos. Desta feita, a EC resultante da PEC inauguraria um período de disputa pelos recursos liberados pela extinção dos fundos⁶, posto gerar-se “a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R\$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União”⁷ ou em outras destinações, como “projetos e programas voltados à erradicação da pobreza ou investimentos em obras de infraestrutura”⁸, o que abarca ampla gama de destinações, feitas a critério das Casas do Congresso.

A Justificação da PEC aponta que muitos (165) dos fundos “foram instituídos antes da Constituição de 1988, em um ordenamento jurídico, onde esses fundos possuíam uma função que não é mais compatível com o ordenamento constitucional vigente após a Constituição de 1988”⁹. A PEC afirma,

3 Idem. Caput do Art 3^o.

4 Ou seja, desde o momento em que for promulgada a Emenda Constitucional proposta.

5 Idem. Art 5^o.

6 Disputa esta já iniciada pela apresentação de emendas e destaques a PEC ao longo de seu período de tramitação.

7 Idem. Justificação do texto-base.

8 Idem. Parágrafo único do Art 4^o.

9 Idem. Justificação do texto-base.

assim, em suas entrelinhas, que boa parte dos Fundos infra-constitucionais ora existentes foram criados em uma disputa política por recursos que talvez não mais se justifique, posto terem sido criados há mais de 30 anos. A PEC propõe, dessa forma, uma espécie de reinício do processo político que reconfigure (ou não) a origem e destinação de recursos públicos que hoje estão alocados nos 248 fundos mencionados no texto. A PEC prevê que o “superávit financeiro” de R\$ 219 bilhões seja redistribuído, pelo menos em parte, entre os interesses dos próprios congressistas e o pagamento da dívida pública dos entes da Federação, beneficiando óbvia e diretamente aos primeiros assim como aos credores desta.

A PEC 187/2019 mostra-se, assim, como uma peça exemplar da estratégia que alia os interesses dos credores da dívida pública à reconfiguração das atribuições do Estado, atraindo para sua esfera de influência e cooptação parlamentares interessados na redistribuição de recursos que hoje estão dispersos em vários setores da sociedade brasileira.

3 Fundos Públicos e políticas públicas: um panorama dos fundos públicos que poderão ser extintos pela PEC 187/2019

Os Fundos Públicos mencionados na PEC 187/19 dizem respeito a *fundos especiais de natureza contábil*, que são ferramentas de gestão já previstas na Lei 4.320/1964, que definiu regras gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e demais esferas administrativas. Posteriormente, os fundos especiais foram definidos como sendo “modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo” (Decreto-Lei 93.872/1986 *apud* Sanches, 2002). Os fundos especiais funcionam como uma ferramenta de suporte à gestão pública que têm por objetivos principais “recolher, movimentar e controlar receitas que serão distribuídas para a realização de objetivos ou serviços especificados nas leis que os criam”. “Os fundos contábeis não têm personalidade jurídica própria, estando vinculados a um órgão da administração direta ou indireta, cujos quadros deverão ser utilizados para a sua administração. A aplicação de suas receitas deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais. Assim, os fundos contábeis fazem empenho, liquidação e pagamento de despesas dentro do orçamento, movimentando recursos dentro da Conta Única do Tesouro como regra” (Cepal *et alli*, 2016).

Conforme os dados oficiais¹⁰, há 241 fundos infraconstitucionais (ou legais) sujeitos à extinção¹¹. Dentre os fundos listados, foram divulgados os patrimônios financeiros – de acordo com a lei orçamentária de 2019 – de 43 fundos. A soma do patrimônio¹² de tais fundos totaliza R\$ 212,9 bilhões, próximo do

¹⁰ Dados obtidos junto a Receita Federal em 10 de janeiro de 2020.

¹¹ A lista completa dos fundos sob ameaça de extinção encontra-se no Anexo 1 desse estudo.

¹² Os dados referentes à dotação orçamentária (aqui indicado como “patrimônio”) dos fundos referem-se a seus respectivos superávits financeiros. Estes, de acordo com o Pronunciamento 120/13 do Conselho Federal de Contabilidade, dizem respeito à diferença entre o ativo financeiro (valores de numerário e os créditos realizáveis que independam de autorização orçamentária) e o passivo financeiro (obrigações exigíveis que independam de autorização orçamentária) dos fundos.

valor estimado pelo governo (no texto base da PEC) de R\$ 219 bilhões, sugerindo grande concentração de recursos. Considerando apenas os fundos com patrimônios financeiros acima de R\$ 300 milhões (pouco mais de 1% do valor total estimado), observa-se que 24 fundos concentram 93% dos recursos estimados pelo governo (R\$ 203 bilhões de R\$ 219 bilhões).

Essa concentração permite a definição de uma amostra e, conseqüentemente, um olhar mais acurado sobre os 24 fundos (listados na tabela abaixo). Entretanto, tal detalhamento não minimiza a importância dos fundos que não tiveram seu patrimônio financeiro divulgado, como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que será analisado na próxima seção. Vale também ressaltar que a lista de 24 fundos está sujeita a modificações do texto-base da PEC. O relator do projeto, senador Otto Alencar (PSB/BA), apresentou parecer modificando o texto do governo, a fim de retirar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) da lista de extinção, já que tal fundo apenas operacionaliza vinculações de receitas determinadas no texto constitucional. O senador José Serra (PSDB/SP) também propôs uma emenda, acatada por Otto Alencar, para preservar fundos de garantias e avais¹³, como, por exemplo, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC)¹⁴, fundamental para a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional.

De maneira geral, os 24 fundos são destinados a *políticas sociais*: seguridade social e educação; a *setores específicos*: setor exportador, cafeeiro, de aviação civil, telecomunicações; ao *desenvolvimento tecnológico*: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações; e à *segurança pública e defesa*: fundos ligados às forças armadas e ao setor penitenciário, por exemplo. Observa-se que os fundos atendem, de modo geral, áreas prioritárias ao desenvolvimento e contemplam, portanto, necessidades socioeconômicas atuais.

Assim, ainda que parte dos fundos seja resultado de processos políticos anteriores à Constituição de 1988, suas preocupações são condizentes com as diretrizes por ela definidas. A sociedade brasileira necessita de amparo ao

13 Ver <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-inclui-fgts-em-lista-de-fundos-que-podem-ser-extintos/#ancora-1>

14 O Fundo Garantidor de Crédito (FGC) tem como objetivo proteger correntistas e investidores que possuem até R\$ 250 mil em depósitos ou créditos em instituições financeiras em caso de falência, intervenção ou liquidação.

trabalhador, de investimentos direcionados à educação, de políticas setoriais e de desenvolvimento tecnológico. Neste contexto, o argumento principal de redefinição das prioridades, elencados no texto-base da PEC 187/2019, *não justifica* a extinção de todos os fundos. Ademais, as sugestões de redirecionamento dos recursos indicam uma concentração destes nas mãos de poucos – dos congressistas de hoje e dos credores da dívida pública –, afetando a *característica redistributiva* dos fundos legais.

Por fim, destaca-se a importância dos fundos públicos para os entes subnacionais, em especial para a receita dos municípios. Programas municipais redistributivos relacionados à educação (transporte, merenda, material escolar) e à assistência social (como os centros de referência à assistência social) dependem dos recursos dos fundos públicos. Por exemplo, apenas o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação transferiram para os municípios de São Paulo R\$ 3,5 bilhões (2% das receitas correntes) em 2018¹⁵. Ademais, outros programas e investimentos relacionados a setores específicos dependem de convênios junto a União ou Estados, que são financiados, por sua vez, pelos fundos públicos.

Tabela 1: Fundos Públicos sujeitos à extinção pela PEC 187/2019

Fundo de Amparo ao Trabalhador

Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990

Destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 80.154.500.090

Fundo Nacional de Assistência Social

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

Tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 62.174.387.837

Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999

Destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 13.811.441.794

Fundo Social

Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010

Finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 11.262.798.193

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969

Com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 5.650.816.431

Fundo de Defesa da Economia Cafeeira

Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986

Destinar-se-ão ao financiamento, modernizações, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 5.273.207.319

Fundo de Garantia à Exportação

Lei nº 9.818 de 1999

Com a finalidade de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação, nos termos desta Lei.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 4.242.680.216

Fundo Aeronáutico

Decreto-lei nº 8.373, de 14 de dezembro de 1945

Destinado a auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento da Força Aérea Brasileira e para as realizações ou serviços que se façam necessários, no sentido de assegurar o cumprimento eficiente da missão constitucional da Aeronáutica, conforme estabelece o Decreto-lei nº 1.252, de 22 de dezembro de 1972, que altera e consolida a legislação referente ao Fundo Aeronáutico.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 3.860.596.023

Fundo Nacional da Aviação Civil

Medida provisória nº 527, de 18 de março de 2011

Tem por finalidade destinar recursos para o desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil - PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 3.269.687.417

Fundo do Exército

Lei nº 4.617, de 15 de abril de 1965

Destinam-se a auxiliar o provimento de meios financeiros que se façam necessários ao cabal cumprimento das missões do Exército, nos seguintes aspectos: 1) aparelhamento; 2) realizações ou serviços (inclusive programas de ensino e de assistência social).

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 2.752.481.578

Fundo Nacional de Segurança Pública

Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001

Com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 1.745.057.407

Fundo Nacional da Cultura

Lei nº 8.313, e 23 de dezembro de 1991

Destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC e de: I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos ; II - favorecer a visão interestadual; III apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura; IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro; V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 1.450.477.691

Fundo Naval

Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932

Destinados principalmente à renovação do material flutuante da Marinha de Guerra.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 1.260.697.163

Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações

Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000

Destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 1.145.574.925

Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito

Decreto nº 96.856, de 28 de setembro de 1988

Tem por finalidade custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 921.925.860

Fundo de Defesa de Direitos Difusos

Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985

Tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 715.234.529

Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

Medida provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001

Destinado a promoção de investimentos de longo prazo no setor privado. Receitas provenientes do orçamento, aplicações financeiras e alienação de ações/debêntures. Com a LC 125/2007 reconstituiu a SUDENE (autarquia) e classificou o FDNE como instrumento de ação da SUDENE.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 650.268.577

Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações

Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000

Objetivos estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 504.488.099

Fundo de Estabilidade do Seguro Rural

Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966

Com a finalidade de garantir a estabilidade dessas operações e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 452.661.456

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

Medida provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001

Com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na Amazônia, nos termos desta Medida Provisória.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 395.502.456

Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima

Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009

Objetivo assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e seus efeitos.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 357.009.939

Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005

Destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, de acordo com o disposto no art. 7º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 342.651.317

Fundo Penitenciário Nacional

Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994

Destinados a financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 353.428.815

Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra

Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998

Com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

LEI ORÇAMENTÁRIA 2019

R\$ 300.000.000

Fonte: Receita Federal

4 Impactos sociais e econômicos dos fundos mais representativos

Dentre os mais de duzentos fundos sujeitos à extinção, vale ressaltar e analisar detalhadamente alguns fundos fundamentais no financiamento e gestão de políticas de desenvolvimento econômico e social. Tais fundos foram selecionados de acordo com a dimensão do patrimônio financeiro e a relevância para o desenvolvimento econômico. Os oito fundos escolhidos para a nossa amostra são pilares das políticas educacionais, políticas habitacionais, políticas regionais, política industrial e de desenvolvimento tecnológico e políticas ambientais. Retratar esses fundos, portanto, reforça a importância da vinculação de recursos a fundos específicos para o desenvolvimento de área e setores que estão na base de nossa Constituição Cidadã.

A) Fundo Social (FS)

Criado em 2010, o Fundo Social tinha como principal objetivo constituir fonte de recursos para desenvolvimento social e regional, em especial nas áreas de educação e saúde públicas. Os recursos seriam provenientes de *royalties* do petróleo do pré-sal. Entre 2011 e 2018, os recursos destinados ao FS aumentaram de maneira expressiva (em especial 2017 e 2018), em razão do aumento das vendas da Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) ao longo dos anos. Conforme declaração do então diretor-presidente da PPSA, Ibsen Flores, no Relatório Anual da Companhia de 2017, esses valores tendem a aumentar com o desenvolvimento pleno da jazida, que deve ocorrer entre 2021 e 2030 (ver Tabela 2).

Quase a totalidade dos recursos destinados ao fundo social é direcionada à educação. De acordo com Machado (2019), em 2018, cerca de 97% dos recursos se concentraram no Ministério da Educação (MEC). Entre 2014 e 2018, do total de recursos alocados no MEC (aproximadamente R\$ 28,2 bilhões), 84% se concentrou em quatro áreas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (descrito abaixo); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); CAPES e Administração direta do MEC (destinada, principalmente, às Universidades Federais).

No entanto, a proposta de criação do Fundo de Expansão dos Gasodutos de Transporte e de Escoamento da Produção (BRASDUTO) – o projeto de Lei 10.985 de 2019, que versa sobre o tema, foi aprovado pela Câmara – impactaria negativamente os recursos destinados ao Fundo Social. A partir desse projeto, 20% dos recursos oriundos da venda do petróleo do pré-sal, e que anteriormente eram destinados ao Fundo Social, passou a ser destinada ao Brasduto; outros 30% da receita de vendas passaram a ser divididos entre estados e municípios. Os 50% restantes das vendas continuaram com o Fundo Social.

Tabela 2: Fundo Social: Destinação de Royalties e Participações Especiais

Ano	Valor destinado ao FS a título de Royalties e Participações Especiais
2011	-
2012	R\$ 479.490.160
2013	R\$ 982.175.760
2014	R\$ 2.941.999.300
2015	R\$ 3.771.077.060
2016	R\$ 3.494.320.750
2017	R\$ 8.434.724.580
2018	R\$ 15.338.393.010

Fonte: Machado (2019)

B) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)

Possui a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas. Tal fundo se destina especialmente a empreendimentos no setor de infraestrutura, principalmente nas áreas de saneamento, abastecimento de água e energias renováveis. Tais empreendimentos devem estar localizados no semiárido, em regiões intermediárias (definidas pela Sudene), regiões de baixa-renda e/ou regiões turísticas.

Se as condições descritas acima forem atendidas, os empreendimentos escolhidos devem seguir os seguintes critérios:

- (a) implantação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R\$ 20 milhões.
- (b) modernização, ampliação e diversificação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R\$ 15 milhões.
- (c) No mínimo, 20% dos investimentos totais previstos para o projeto devem ser financiados por meio de recursos próprios.
- (d) Os prazos de financiamento para os projetos de infraestrutura são de até 20 anos; para os demais empreendimentos, o prazo máximo é de 12 anos, incluindo-se o período de carência, que será de um ano após a data prevista no projeto para entrada em operação do empreendimento, havendo capitalização de juros durante o período da carência. As amortizações e o pagamento dos juros serão semestrais. As taxas de juros são subsidiadas pelo fundo.

Conforme a tabela 3, entre 2008 e 2018, o FNDE (por meio da Sudene) concentrou seu financiamento em projetos de infraestrutura ferroviária (Transnordestina Logística), de projetos específicos do setor automobilístico (construção da planta da FCA FIAT CHRYSLER no Nordeste) e projetos relacionados a energias renováveis (eólica e solar).

**Tabela 3: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE):
Principais projetos entre 2008 e 2018 (R\$)**

Principais projetos	Participação do FDNE no projeto	Participação em relação ao total
TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A	R\$ 3.876.491.700	45%
FCA FIAT CHRYSLER AUTOMÓVEIS BRASIL LTDA	R\$ 1.959.000.000	23%

Principais projetos	Participação do FDNE no projeto	Participação em relação ao total
BRK AMBIENTAL REG. METROPOLITANA DO RECIFE/GOIANA SPE S/A	R\$ 415.582.563	5%
COMPANHIA DE CIMENTO DA PARAÍBA	R\$ 303.000.000	3%
CONE ARATU S/A	R\$ 270.582.240	3%
EÓLICA FORMOSA GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA S/A	R\$ 256.870.957	3%
PLACAS DO BRASIL S/A	R\$ 162.843.331	2%
EÓLICA ICARAIZINHO GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA S/A	R\$ 151.845.238	2%
VENTOS BRASIL GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA S/A	R\$ 96.407.195	1%
Total 2008-2018	R\$ 8.657.988.276	

Fonte: FNDE. Elaboração própria

C) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado em 1969, é um fundo de natureza contábil que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País. A Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) exerce a função de Secretaria-Executiva do FNDCT, conforme determinado pelo Decreto nº 68.748, de 15 de junho de 1971, e ratificado na Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, responsabilizando-se por todas as atividades de natureza administrativa, orçamentária, financeira e contábil. A Finep atua em todas as fases de um determinado projeto científico e tec-

nológico, desde os estudos de viabilidade de um determinado projeto até o empreendimento final. A gestão do FNDCT é compartilhada entre o seu Conselho Diretor, o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a Finep e os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, enquanto sua operacionalização é feita pela Finep e pelo Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq), na qualidade de agências de fomento.

Os recursos do fundo possuem duas destinações: para aplicação na ação de financiamento a empresas e para ações não reembolsáveis e operações especiais (explicada abaixo). Já a estrutura orçamentária do FNDCT está dividida em três grupos principais:

- (a) Ações verticais: englobam os fundos setoriais de Ciência e Tecnologia, que são instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa relacionados, em sua maioria, a setores específicos. Há 16 fundos setoriais (14 relativos a setores específicos e dois transversais), distribuídos em diversas áreas, tais como agronegócio, meio ambiente, energia, infraestrutura, saúde, transporte, biotecnologia, entre outros. Conforme dados orçamentários de 2019, os recursos para os fundos setoriais se concentraram principalmente na infraestrutura de pesquisa (para instituições públicas) e pesquisas no setor da saúde e petróleo.
- (b) Ações Transversais: não possui exigência de aplicação dos recursos em um setor específico. Tais ações se concentram em apoios a eventos, ao financiamento de estudos e projetos de pesquisa em diversas áreas do conhecimento e ações identificadas com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, da Política Industrial e Tecnológica Nacional (ver Tabela 4)
- (c) Operações Especiais: são voltadas exclusivamente ao apoio à inovação nas empresas. Tais operações incluem investimento em empresas inovadoras, garantia de liquidez a projetos de alto risco e subsídios às taxas de juros de financiamento à inovação (ver Tabela 4).

**Tabela 4: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico:
Orçamento 2019 por programas (em R\$)**

Discriminação	Orçamento 2019
FUNDOS SETORIAIS	R\$ 224.364.391
Aeronáutico	R\$ 1.164.618
Agronegócio	R\$ 298.823
Amazônia	-
Biotecnologia	-
Energia Elétrica	R\$ 3.470.866
Espacial	R\$ 2
Informática	-
Infra-estrutura	R\$ 188.457.270
Petróleo	R\$ 8.619.744
Recursos Hídricos	R\$ 153.858
Saúde	R\$ 13.969.329
Setor Mineral	R\$ 10.435
Transportes	R\$ 385
Transportes Aquaviários	R\$ 1.962.916
Verde-Amarelo	R\$ 6.256.145
Verde-Amarelo COOP INTERNACIONAL	-
OPERAÇÕES ESPECIAIS	R\$ 392.155.792
Equalização	R\$ 306.696.382
Participação no Capital	R\$ 143.325
Subvenção - Lei da Inovação	R\$ 85.316.085
SUBV EMP NAC EM COOP DE PAISES SELEC	-
DEMAIS AÇÕES	R\$ 11.593.053
Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia	R\$ 253.231
Promoção de Eventos	R\$ 1.339.822

Discriminação	Orçamento 2019
Implantação do Reator Multipropósito - Nacional	R\$ 10.000.000
AÇÃO TRANSVERSAL	R\$ 223.056.004
Ação Transversal (Fomento a Pesquisa)	R\$ 202.913.794
DESENV. TEC EMPRESAS NACIONAIS	R\$ 142.210
INCT	R\$ 20.000.000
TOTAL NÃO REEMBOLSÁVEL	R\$ 851.169.240
EMPRÉSTIMOS	R\$ 1.412.704.108
Total	R\$ 2.263.873.348

Fonte: FNDCT. Elaboração própria

D) Fundo Nacional de Assistência Social

Proporciona recursos para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e para serviços, programas e projetos de assistência social, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAs), as ações de proteção social básica, o desenvolvimento integral na primeira infância (criança feliz), assistência ao portador de deficiência, assistência ao idoso, assistência comunitária, entre outros. É peça fundamental da política de assistência social junto aos estados e municípios, já que administra e direciona os recursos por meio das transferências legais e de diversos convênios. Por exemplo, em 2018, o FNAS transferiu cerca de R\$ 2,5 bilhões para política de assistência social nos municípios (ver tabela 5). Conforme o portal da transparência¹⁶, o total de valores liberados em 2019 foi de R\$ 5,5 bilhões.

16 Ver <http://www.transparencia.gov.br/orgaos/55001?ano=2019>

Tabela 5: Transferências do FNAS aos municípios 2018

Municípios por Estado	Transferências FNAS
Acre	14.732.864
Alagoas	54.738.810
Amazônas	47.892.446
Amapá	6.235.634
Bahia	251.091.688
Ceará	171.106.409
Espirito Santo	34.509.309
Goiás	75.464.131
Maranhão	132.782.761
Minas Gerais	272.702.777
Mato Grosso do Sul	36.235.020
Mato Grosso	44.015.264
Pará	122.756.632
Paraíba	106.643.314
Pernambuco	150.177.124
Piauí	67.236.145
Paraná	117.960.552
Rio de Janeiro	128.065.775
Rio Grande do Norte	68.662.528
Rondônia	8.613.225
Roráima	9.336.596
Rio Grande do Sul	118.175.036
Santa Catarina	59.646.086
Sergipe	33.434.502
São Paulo	296.499.886
Tocantins	27.542.336
Total	2.456.256.848

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

E) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela [Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968](#), e alterada pelo [Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969](#), é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Tal gestão é operacionalizada principalmente por meio de transferências legais e convênios junto a estados e municípios. Ademais, o FNDE é responsável pela gestão do FIES e está envolvido na operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Os recursos são destinados ao financiamento de diversos programas ligados à educação, tais como o programa Brasil Carinhoso (destinado à educação infantil), Caminho da Escola (transporte escolar em áreas de difícil acesso), Formação pela Escola (formação dos gestores da escola), Plano de Ações Articuladas (auxilia no planejamento da política educacional dos entes federados), Programa Banda Larga na Escola (acesso ao serviço de telefone fixo), Programa Dinheiro Direto na Escola (assistência financeira em caráter suplementar), Programa Nacional de Alimentação Escolar (alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (manutenção dos transportes escolares), Programas do Livro (distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias), PROINFÂNCIA (melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil), Programa Nacional de Informática na Educação (promove o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica).

De acordo com dados do portal da transparência, foram liberados, desde 1996, R\$ 322,50 bilhões para 522.200 convênios e outros acordos, que contemplam não apenas o Ministério da Educação, mas também o Ministério do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Economia, o Ministério da Saúde, o Ministério da Cidadania, entre outros. Somente em 2018, os programas do FNDE distribuíram cerca de R\$ 18,5 bilhões entre estados e municípios, conforme a tabela 6 e 7. Destaca-se a importância dos recursos do salário-educação, contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública.

Tabela 6: Transferências dos programas do PNDE para os Estados – 2018 (em R\$)

UF	Salário-Educação	Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Outros	Total Geral
AC	13.004.057	-	-	-	34.209.926	47.213.982
AL	15.890.753	-	-	-	-	15.890.753
AM	57.764.786	-	44.121.541	3.423.027	81.034.453	186.343.807
AP	8.305.302	-	-	-	-	8.305.302
BA	112.757.224	780	65.499.611	-	21.545.217	199.802.832
CE	57.176.109	-	44.355.086	2.201.026	63.114.267	166.846.487
ES	65.181.708	34.560	11.967.131	-	17.930.077	95.113.476
GO	160.089.808	-	44.175.534	-	1.046.000	205.311.342
MA	24.514.110	-	33.812.771	-	36.803.870	95.130.750
MG	566.143.671	6.680	173.953.244	-	49.080.921	789.184.517
MS	59.823.837	160	20.662.736	-	-	80.486.733
MT	100.618.455	4.400	31.967.039	-	3.200.000	135.789.894
PA	55.196.502	-	18.827.489	-	36.836.303	110.860.295
PB	31.470.016	1.870	24.908.587	-	63.648.894	120.029.367
PE	95.807.712	-	63.494.056	-	-	159.301.768
PI	19.412.251	1.710	26.101.557	4.162.717	7.982.618	57.660.852
PR	380.651.111	-	90.030.889	-	-	470.682.000
RJ	368.142.327	34.340.215	57.716.779	-	560.000	460.759.321
RN	32.224.544	7.160	25.731.966	-	26.469.810	84.433.481
RO	28.078.277	46.340	16.730.072	10.857.505	2.239.275	57.951.469
RR	6.503.191	192.440	10.124.963	1.338.710	1.785.250	19.944.554
RS	358.615.478	121.134	78.448.922	249.665	6.819.665	444.254.863
SC	240.035.917	101.380	42.677.476	-	20.045.675	302.860.448
SE	24.071.862	2.680	14.663.256	3.854.311	28.389.368	70.981.477
SP	2.418.235.106	99.695.181	207.050.502	-	58.583.575	2.783.564.363
TO	18.044.403	-	-	-	28.981.113	47.025.516
Total	5.317.758.517	134.556.690	1.147.021.206	26.086.960	590.306.278	7.215.729.651

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Tabela 7: Transferências dos programas do PNDE para os Municípios – 2018 (em R\$)

UF	Salário-Educação	Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Outros	Total Geral
AC	5.530.428	311.502	9.660.926	2.496.960	7.019.085	25.018.902
AL	42.078.284	504.813	52.885.664	13.241.862	28.375.710	137.086.333
AM	75.992.038	1.842.600	50.273.966	16.371.277	24.407.391	168.887.272
AP	4.452.664	102.823	5.987.179	905.955	4.562.816	16.011.438
BA	293.160.942	2.903.279	242.092.036	99.059.606	150.924.869	788.140.731
CE	183.856.975	944.913	232.064.790	52.314.263	30.199.149	499.380.092
ES	135.665.389	1.014.897	53.108.963	12.976.733	17.840.415	220.606.397
GO	183.536.104	1.509.051	70.079.384	15.250.162	53.188.641	323.563.343
MA	94.517.209	2.831.095	172.085.922	39.633.419	66.391.439	375.459.085
MG	488.667.062	6.768.718	204.714.635	71.621.727	137.297.643	909.069.785
MS	80.549.482	296.199	37.397.569	10.501.341	12.118.177	140.862.767
MT	92.186.205	215.894	38.238.203	11.301.656	20.714.890	162.656.847
PA	122.472.852	3.509.651	170.735.761	54.374.137	48.933.911	400.026.312
PB	43.232.199	897.052	59.544.232	20.244.578	41.134.976	165.053.036
PE	193.778.370	1.355.947	126.477.824	38.518.289	74.227.877	434.358.306
PI	39.019.268	1.893.256	59.832.914	19.087.854	28.053.159	147.886.451
PR	383.739.373	2.785.948	121.853.340	33.726.205	61.430.311	603.535.177
RJ	865.766.260	35.268.521	144.424.174	14.482.515	38.172.698	1.098.114.167
RN	56.732.684	896.112	44.864.720	16.208.324	21.959.353	140.661.193
RO	26.369.365	65.697	17.495.139	6.045.801	7.367.261	57.343.264
RR	5.502.973	179.767	4.230.682	679.606	6.371.930	16.964.958
RS	390.926.627	2.552.624	110.172.826	28.236.107	70.400.521	602.288.706
SC	353.963.819	1.721.529	90.483.378	19.350.473	25.588.358	491.107.557
SE	32.436.183	141.247	19.378.678	7.504.397	15.367.168	74.827.674
SP	2.555.249.695	4.619.076	521.782.618	32.620.733	111.285.425	3.225.557.547
TO	18.201.217	126.332	22.218.078	9.467.793	7.660.052	57.673.472
Total	6.767.583.669	75.258.541	2.682.083.601	646.221.772	1.110.993.228	11.282.140.810

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

F) Fundo Nacional sobre Mudança do Clima:

Em um ambiente fortemente marcado pelas discussões e resoluções da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15), em 2005, foi criada em dezembro de 2009, a partir da instituição pela Lei Federal nº 12.187, a Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC. Como seu corolário natural, a partir da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, criou-se o Fundo Nacional sobre Mudança Climática, conhecido como *Fundo do Clima*, um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e gerido pelo BNDES¹⁷, que tem por objetivo oferecer o suporte financeiro necessário para que os programas e metas desenvolvidos no âmbito da PNMC possam ser desenvolvidos de forma adequada¹⁸. Prevê o texto da lei de sua instituição que “O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima tem como finalidade assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos, e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos”.

Quanto ao *funding* do FNMC, o artigo 3º da Lei n.º 12.114/09 prevê as seguintes origens de recursos:

- I até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2o do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997¹⁹;
- II dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;
- III recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;

17 O BNDES é o responsável pela gestão dos recursos reembolsáveis do fundo. Além desses, o fundo conta também com recursos não reembolsáveis, geridos pelo Ministério do Meio Ambiente.

18 O financiamento do PNMC também está a cargo do Fundo da Amazônia, outro fundo cuja extinção está prevista na PEC 187/2019. A análise do Fundo da Amazônia não foi destacada no presente estudo dada a opção metodológica de analisar apenas os fundos que tiveram dotação orçamentária positiva feita no âmbito da Lei 13.808/2019 (LOA de 2019).

19 A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como “lei do petróleo”, previa a destinação de recursos oriundos da exploração de petróleo no país seriam destinados a medidas de promoção do meio ambiente e de prevenção e combate aos efeitos de acidentes ambientais. Em 2012, a partir da promulgação da Lei 12.734, tal obrigatoriedade foi extinta, reduzindo drasticamente os recursos do FNMC.

- IV doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- V empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;
- VI reversão dos saldos anuais não aplicados;
- VII recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos.

Quanto à destinação dos recursos, a Lei 12.114/09, em seu art 5º., determinava que aqueles poderiam ser alocados em:

- I educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas;
- II Ciência do Clima, Análise de Impactos e Vulnerabilidade;
- III adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas;
- IV projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa - GEE;
- V projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade;
- VI desenvolvimento e difusão de tecnologia para a mitigação de emissões de gases do efeito estufa;
- VII formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE;
- VIII pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para a redução das emissões de desmatamento e alteração de uso do solo;
- IX desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;
- X apoio às cadeias produtivas sustentáveis;
- XI pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;

- XII sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda;
- XIII recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais.

Entre os anos de 2011 e 2014, o fundo destinou R\$ 1.280 milhões na forma de recursos reembolsáveis, tendo apoiado nesse período 189 projetos com recursos não reembolsáveis e cinco empreendimentos com recursos reembolsáveis. Os projetos apoiados com recursos não reembolsáveis até este ano somam R\$ 96 milhões; os projetos financiados com recursos reembolsáveis totalizam R\$ 109 milhões²⁰ (Cepal *et alli*, 2016). A título de exemplo da destinação dos recursos do FNMC, a tabela 8 mostra as áreas previstas de destinação dos recursos a serem utilizados em utilizados em 2014.

Tabela 8: Áreas de investimentos e focos de ação do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo Nacional de Mudanças do Clima em 2014

Áreas	Temas	Regiões
Infraestrutura	Investimentos em modais de transporte e melhoria da mobilidade urbana	Regiões metropolitanas
Energias renováveis	Desenvolvimento tecnológico (energia solar, eólica, biomassa e dos oceanos) e da cadeia produtiva para a difusão do uso de energia solar e dos oceanos	Nacional
Energias renováveis	Geração e distribuição local de energia renovável (eólica, somente em sistemas isolados solar, biomassa, exceto bagaço de cana de açúcar e oceanos)	Nacional
Energias renováveis	Racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos, com aproveitamento para geração de energia	153 cidades de regiões metropolitanas

²⁰ Cepal *et ali* (2016).

Áreas	Temas	Regiões
Indústria	Investimentos em fornos mais eficientes para a produção de carvão vegetal	Nacional
Indústria	Investimentos em máquinas e equipamentos com maiores os maiores índices de eficiência energética	Nacional
Combate à desertificação	Investimentos públicos e privados em combate à desertificação	Áreas suscetíveis à desertificação (Atlas MMA)
Cidades sustentáveis e mudança do clima	Apoio a projetos que aumentem a sustentabilidade das cidades, melhorando sua eficiência global e reduzindo o consumo de energia e de recursos naturais	Nacional
Florestas nativas	Apoio a projetos associados ao manejo florestal sustentável, ao plantio florestal com espécies nativas e à recomposição de cobertura vegetal com espécies nativas, incluindo à cadeia de produção, ao beneficiamento e ao consumo de produtos florestais de origem sustentável, bem como ao desenvolvimento tecnológico dessas atividades	Nacional
Gestão e serviços de carbono	Apoio a projetos que melhorem a gestão de emissões de carbono ou que efetivamente reduzam as emissões de gases do efeito estufa	Nacional

Fonte: elaboração própria com base em Cepal et alii (2016)

G) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)

O FIES foi constituído ainda em 1999 por meio de Medida Provisória, posteriormente transformada em Lei, em 2001 (Lei 10.260, de 12 de julho de 2001). O fundo, gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem por objetivo oferecer financiamentos a alunos matriculados em cursos de graduação presenciais de Instituições de Ensino Superior não-gratuitas para a cobertura do pagamento de suas mensalidades ao longo do período de vigência de sua matrícula, podendo atingir até 100% de cobertura das mensalidades e demais encargos financeiros a depender da adequação do solicitante aos termos estipulados no regulamento do fundo. Após a conclusão do curso, o aluno se compromete a ressarcir o fundo nos termos do contrato assinado entre o fundo e o beneficiário. Até 2018, O FIES garantia um prazo de carência de 18 meses para o início do pagamento do financiamento. Hoje não há mais prazo de carência e cabe ao beneficiário iniciar o pagamento das parcelas pré-estabelecidas logo após o término do curso ou a extinção do financiamento, por motivos previstos em contrato. O MEC prevê um prazo médio de pagamento do financiamento de 14 anos.

Quanto às fontes de financiamento, o FIES existiu até 2018 com recursos orçamentários da União, sendo que a partir desse ano foi criado o assim denominado “novo FIES”, que manteve a estrutura do FIES mas diversificou sua estrutura de *funding* assim como os critérios de destinação dos financiamentos. A partir de 2019, o FIES passou a ser oferecido em três modalidades, conforme quadro abaixo.

MODALIDADES DE CONCESSÃO DO FIES A PARTIR DE 2019

MODALIDADE 1 financiada com recursos da União, ofertará vagas com juro zero para os estudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até três salários mínimos. Nessa modalidade, o aluno começará a pagar as prestações respeitando a sua capacidade de renda, fazendo com que os encargos a serem pagos pelos estudantes diminuam consideravelmente.

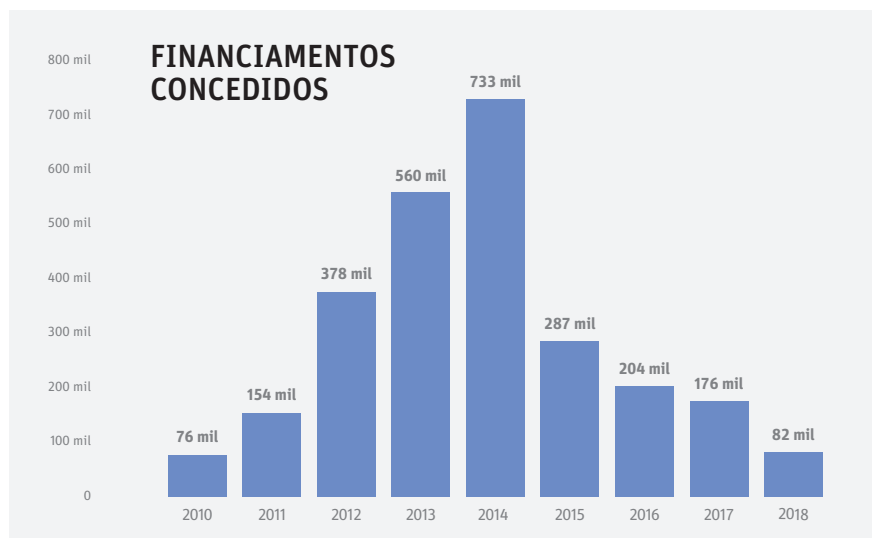
MODALIDADE 2 destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento para os es-

tudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até cinco salários mínimos.

MODALIDADE 3 destinada a todas as regiões do Brasil com recursos do BNDES; assim como a modalidade 2, será destinada aos estudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até cinco salários mínimos.

Fonte: MEC, 2019

Entre 1999 e 2018, o FIES concedeu em todo o país 3,21 milhões de financiamentos, sendo 2,65 milhões apenas entre os anos de 2010 e 2018, de acordo com a distribuição abaixo.



Fonte: MEC, 2019

Do total de matrículas feitas com o suporte do FIES, estas passaram de 5% do total de matrículas efetuadas em 2009 para 39% em 2015. Até o final de 2016, o saldo de financiamentos concedidos pelo fundo alcançou R\$ 61,8 bilhões (Ministério da Fazenda, 2017).

5 Considerações finais

A extinção dos fundos infraconstitucionais, proposta pela PEC 187/2019, caso concretizada, implicaria na eliminação de ferramentas de gestão que há décadas compõem o arsenal de ministérios e secretarias de governo estaduais e municipais por todo o país. Na prática, sua extinção significaria uma profunda reconfiguração na disputa e destinação de recursos orçamentários entre os entes da federação e entre os diversos atores sociais que hoje orbitam os variados órgãos governamentais e que têm nos fundos especiais sua principal, senão única, fonte de financiamento de suas diversas atividades.

Como visto, tais atividades envolvem aspectos de extrema importância para o funcionamento da sociedade, como, por exemplo, as atividades relativas ao financiamento de cursos de graduação em Instituições de Ensino Superior em todo o país (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES) assim como programas de desenvolvimento educacional de forma ampla (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE), atividades relacionadas à prevenção de acidentes ambientais e de promoção de programas ligados à preservação do meio-ambiente (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima- Fundo do Clima), atividades relativas ao desenvolvimento tecnológico nacional (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT), programas direcionados ao desenvolvimento social e regional (Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, Fundo Social – FS, e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE), dentre outros que alcançam atividades realizadas em todo o território nacional.

Fundamentalmente, a extinção de tais fundos passaria a exigir que os programas que hoje são financiados pelos mesmos passassem a ser viabilizados por outros instrumentos disponíveis dentro dos órgãos públicos. Na ausência de tais instrumentos, os programas correm o sério risco de serem extintos junto com seus veículos de financiamento.

Tal consequência parece ser muito clara no caso dos financiamentos hoje realizados pelo FIES, por exemplo. A extinção do fundo, que financiou mais de três

milhões de pessoas até 2018, significaria que o MEC ficaria sem instrumentos para estender linhas de financiamento àqueles que desejam fazer um curso superior, mas que não reúnem condições financeiras para arcar com os encargos exigidos das IES particulares. Em um quadro no qual os investimentos em ampliação do número de vagas nas universidades públicas estão estagnados, a extinção do FIES significaria, na prática, a impossibilidade de acesso à universidade para milhões de brasileiros.

Também a extinção do Fundo do Clima significaria a ausência de uma importante ferramenta de gestão do Ministério do Meio Ambiente. Ademais, tal gesto passaria a inequívoca mensagem de que o meio ambiente é um tema de pouca importância em nosso país, mensagem essa que vai na exata contramão das preocupações globais em relação à crise climática atualmente vivida em todo o mundo e apenas não reconhecida pelos mais recalcitrantes defensores da ideia de que não há uma profunda mudança climática em curso ou que esta, mesmo existente, não é provocada pela ação humana.

A extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT apontaria para a eliminação de uma das mais importantes ferramentas de direcionamento de recursos para um dos setores mais sensíveis em relação ao país que teremos no futuro. O suporte financeiro ao desenvolvimento tecnológico mostra-se de forma óbvia como sendo de vital importância para qualquer um que perceba minimamente as transformações em curso no âmbito tecnológico em todo o planeta. Enquanto as nações centrais ampliam os recursos direcionados ao desenvolvimento tecnológico em uma corrida que já ocorre nos parâmetros da quarta revolução industrial, o Brasil extinguiria uma ferramenta decisiva nesse setor, aprofundando as tendências já visíveis da regressão industrial hoje vigente no país.

A aprovação da PEC 187/2019 atenderia aos interesses imediatos dos poucos congressistas da atual legislatura capazes de influenciar a repactuação da partilha dos recursos hoje alocados aos fundos e do mercado financeiro. Ao mesmo tempo, aponta para um enorme retrocesso na disponibilidade de recursos de um sem número de atividades regulares estatais, e não apenas atividades de cunho social. Eliminar veículos de financiamento de políticas públicas num contexto de austeridade permanente imposto pelas opções governamentais e pela EC 95/2016 que congela gastos sociais é mais um passo para a completa desorganização do Estado e das políticas públicas.

6 Referências bibliográficas

Cepal, et alli (2016). A avaliação do Fundo Nacional de Mudanças do Clima – Fundo Clima. Disponível: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40843/1/S1601337_pt.pdf

Conselho Federal de Contabilidade (2013). *Pronunciamento n. 120*. Vice-presidência de controle interno. Brasília.

Gazeta do Povo (2019). *Governo inclui “por engano” FGTS em lista de fundos que podem ser extintos*. Brasília. Disponível: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/governo-inclui-fgts-em-lista-de-fundos-que-podem-ser-extintos/#ancora-1>

Querido, L. (2017). A não efetividade do Fundo Nacional nas mudanças climáticas. Disponível: <https://lucasquerido.jusbrasil.com.br/artigos/438137796/a-nao-efetividade-do-fundo-nacional-nas-mudancas-climaticas>

Machado, V.G. (2019). *Fundo social do pré-sal: a relação entre as rendas da união sobre a produção de óleo e gás e a realização de direitos sociais e difusos no Brasil*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul.

Ministério da Fazenda (2017). *Diagnóstico FIES*. Brasília. Disponível: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf

Sanches, O.M. (2002). Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*. Vol. 36. n. 4. Rio de Janeiro.

ANEXO 1

Fundos que podem ser extintos em caso de aprovação da PEC 187/2019

1. Fundo Aeronáutico
2. Fundo Aeroviário
3. Fundo Agroindustrial de Reconversão
4. Fundo Amazonia
5. Fundo Catastrofe do Seguro Rural
6. Fundo Conselho Nacional dos Produtos de Cacau
7. Fundo Conta de Consumo de Combustíveis
8. Fundo Conta de Desenvolvimento Energético
9. Fundo Conta Especial Emprego e Salário
10. Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária Federal S/A
11. Fundo da Central de Medicamentos
12. Fundo da Marinha Mercante
13. Fundo da Reserva Global de Reversão
14. Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicação
15. Fundo da Secretaria Especial de Informática do Senado Federal
16. Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas
17. Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul
18. Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal
19. Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos
20. Fundo de Amparo à Tecnologia
21. Fundo de Amparo ao Trabalhador
22. Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
23. Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal para Direção e Assessoramento Superiores
24. Fundo de Apoio à Cultura do Caju
25. Fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas
26. Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
27. Fundo de Arrendamento Residencial
28. Fundo de Assistência a Maternidade
29. Fundo de Assistência ao Atleta Profissional
30. Fundo de Assistência ao Desempregado
31. Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
32. Fundo de Assistência Habitacional
33. Fundo de Assistência Hospitalar
34. Fundo de Atividades Espaciais

35. Fundo de Atividades para a Amazônia
36. Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
37. Fundo de Compensação e Variações Salariais
38. Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
39. Fundo de Cooperação Técnica da Agência Internacional de Energia Atômica
40. Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular
41. Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
42. Fundo de Defesa de Direitos Difusos
43. Fundo de Democratização do Capital de Empresas
44. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
45. Fundo de Desenvolvimento da Produtividade
46. Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
47. Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
48. Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
49. Fundo de Desenvolvimento Regional
50. Fundo de Desenvolvimento Social
51. Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico
52. Fundo de Direito Autoral
53. Fundo de Educação Especial
54. Fundo de Eletrificação Rural
55. Fundo de Equilíbrio de Sinistralidade
56. Fundo de Estabilidade do Seguro Agrário
57. Fundo de Estabilidade do Seguro Rural
58. Fundo de Estabilização
59. Fundo de Estabilização da Receita Cambial
60. Fundo de Estudos do Mar
61. Fundo de Financiamento à Exportação
62. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
63. Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas
64. Fundo de Financiamento de Estudos e Pesquisas Técnicas
65. Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL
66. Fundo de Financiamento para água e esgoto do DF
67. Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais
68. Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
69. Fundo de Garantia a Empreendimentos de Energia Elétrica
70. Fundo de Garantia à Exportação

71. Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
72. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
73. Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias
74. Fundo de Garantia para a Construção Naval
75. Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade
76. Fundo de Imprensa Nacional
77. Fundo de indenização do trabalhador portuário avulso
78. Fundo de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
79. Fundo de Integração de Transportes
80. Fundo de Investimento Cultural e Artístico
81. Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
82. Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
83. Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura
84. Fundo de Investimento Social
85. Fundo de Investimentos da Amazônia
86. Fundo de Investimentos do Nordeste
87. Fundo de Investimentos Setoriais
88. Fundo de Liquidez da Previdência Social
89. Fundo de mecanização da lavoura no vale do São Francisco
90. Fundo de Melhoramento do Porto
91. Fundo de Metrologia
92. Fundo de Modernização e Recuperação da Lavoura Nacional
93. Fundo de Modernização e Reorganização Industrial
94. Fundo de Pagamento de Prestação Caso Perda Renda Desemprego
95. Fundo de Participação PASEP
96. Fundo de Participação PIS
97. Fundo de Participação PIS/PASEP
98. Fundo de Pesquisa e de Recursos Naturais do Nordeste
99. Fundo de pre-investimento para a integração da América Latina
100. Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas
101. Fundo de Previdência Complementar com Garantia de Financiamento Imobiliário
102. Fundo de Previdência e Assistência Social
103. Fundo de Promoção Cultural
104. Fundo de Promoção de Turismo do Mercosul - Fptur
105. Fundo de Promoção do Esporte Amador
106. Fundo de Reaparelhamento Penal

107. Fundo de Recuperação da Agro-Indústria Canavieira
108. Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
109. Fundo de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira
110. Fundo de Renovação Patrimonial
111. Fundo de Resgate e Controle da Dívida Interna Fundada Federal
112. Fundo de Saúde da Aeronáutica
113. Fundo de Saúde da Marinha
114. Fundo de Saúde do Exército
115. Fundo de Saúde dos Militares do Distrito Federal - Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar
116. Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra
117. Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
118. Fundo do Arquivo Nacional
119. Fundo do Centro Gráfico do Senado Federal
120. Fundo do Estado-Maior das Forças Armadas
121. Fundo do Exército
122. Fundo do Ministério da Defesa
123. Fundo do Patrimônio Mundial
124. Fundo do Serviço Militar
125. Fundo Especial “do Petróleo”
126. Fundo Especial da Loteria Federal
127. Fundo Especial da Secretaria de Assuntos Estratégicos
128. Fundo Especial da Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
129. Fundo Especial de Administração das Empresas Incorporadas
130. Fundo Especial de Alimentação Escolar
131. Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos
132. Fundo Especial de Auditoria
133. Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego
134. Fundo Especial de Cooperação Técnica
135. Fundo Especial de Desenvolvimento das Operações das Caixas Econômicas Federais
136. Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
137. Fundo Especial de Educação e Saúde
138. Fundo Especial de Estudos e Pesquisas Educacionais
139. Fundo Especial de Financiamento da Assistência Médica
140. Fundo Especial de Financiamento de Campanha
141. Fundo Especial de Formação de Pessoal

142. Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do Servidor Público
143. Fundo Especial de Informática e Automação
144. Fundo Especial de Manutenção e Investimentos
145. Fundo Especial de Publicidade e Divulgação
146. Fundo Especial de Serviços Públicos e Investimentos Municipais
147. Fundo Especial de substituição de trechos ferroviários
148. Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento
149. Fundo Especial do Instituto de Aposentadoria e Pensões do Empregados em Transportes e Cargas
150. Fundo Especial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
151. Fundo Especial do Senado Federal
152. Fundo Especial do Serviço Nacional de Formação Profissional Rural
153. Fundo Especial do Serviço Nacional de Informações
154. Fundo Especial dos Direitos da Mulher
155. Fundo Especial dos Royalties Excedentes pela Produção de Petróleo e Gás Natural
156. Fundo Especial dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural
157. Fundo especial para a construção e manutenção de leprosários
158. Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais
159. Fundo Especial para Deficientes da Visão
160. Fundo Especial para Deficientes de Audição
161. Fundo Especial para Desenvolvimento do Programa Habitacional do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
162. Fundo Federal Agropecuário
163. Fundo Federal de Desenvolvimento Ferroviário
164. Fundo Federal de Eletrificação
165. Fundo Ferroviário Nacional
166. Fundo Fiduciário para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial
167. Fundo Fiduciário para o Minério de Ferro da UNCTAD
168. Fundo Financeiro de Pesquisa
169. Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
170. Fundo Financeiro para o Programa de Arquivos Ibero-Americanos
171. Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização
172. Fundo Florestal
173. Fundo Garantia Safra
174. Fundo Garantidor da Habitação Popular

175. Fundo Garantidor de Créditos
176. Fundo Garantidor de Financiamentos
177. Fundo Garantidor de Infraestrutura
178. Fundo Garantidor de Investimentos
179. Fundo Garantidor de Operações
180. Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
181. Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil
182. Fundo Geral de Turismo
183. Fundo Geral do Cacau
184. Fundo Global para o Meio Ambiente
185. 185.Fundo Nacional Antidrogas
186. Fundo Nacional da Aviação Civil
187. Fundo Nacional da Cultura
188. Fundo Nacional da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
189. Fundo Nacional de Ação Comunitária
190. Fundo Nacional de Assistência Social
191. Fundo Nacional de Cooperativismo
192. Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
193. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
194. Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo
195. Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
196. Fundo Nacional de Desenvolvimento
197. Fundo Nacional de Desestatização
198. Fundo Nacional de Educação
199. Fundo Nacional de Energia Nuclear
200. Fundo Nacional de Ensino Médio
201. Fundo Nacional de Ensino Primário
202. Fundo Nacional de Ensino Superior
203. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
204. Fundo Nacional de Infra-estrutura de Transportes
205. Fundo Nacional de Investimentos
206. Fundo Nacional de Investimentos Ferroviários
207. Fundo Nacional de Meio Ambiente
208. Fundo Nacional de Mineração
209. Fundo Nacional de Pavimentação
210. Fundo Nacional de Pesquisas
211. Fundo Nacional de Refinanciamento Rural
212. Fundo Nacional de Reforma Agrária

213. Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
214. Fundo Nacional de Segurança Pública
215. Fundo Nacional de Telecomunicações
216. Fundo Nacional do Idoso
217. Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
218. Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil
219. Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima
220. Fundo Naval
221. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
222. Fundo para Aparelhamento e Aperfeiçoamento das Atividades-Fim da Polícia Federal
223. Fundo para as Atividades de Informática
224. Fundo para constituição de estoques reguladores
225. Fundo para Desenvolvimento Integrado do Vale do Rio Doce
226. Fundo para Investimentos Sociais
227. Fundo para melhoria da distribuição de gêneros alimentícios
228. Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária
229. Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
230. Fundo para Operações Especiais
231. Fundo para Reconstituição de Bens Lesados
232. Fundo Patrimonial da Camara Sindical dos Corretores de Fundos Públicos da Capital Federal.
233. Fundo Penitenciário Nacional
234. Fundo Portuário Nacional
235. Fundo Rodoviário dos Estado e Municípios
236. Fundo Rodoviário Nacional
237. Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
238. Fundo Rotativo Habitacional de Brasília
239. Fundo Setorial do Audiovisual
240. Fundo Soberano do Brasil
241. Fundo Social
242. Fundo Social Ferroviário
243. Fundo Nacional de Desenvolvimento Ferroviário



