



REVISTA
CADERNOS DE
FINANÇAS
PÚBLICAS

INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS PÚBLICOS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

André Almeida Morais¹

Geraldo Jose Ferraresi de Araujo²

Resumo

A crise econômica brasileira, agravada pela pandemia da COVID 19, obrigou o Estado a ampliar os gastos públicos, o que agravou a situação fiscal do país. Diante desse cenário, é urgente a criação de políticas públicas que venham ao encontro da geração de empregos, aumento na arrecadação de impostos, crescimento do PIB, redução da pobreza e desigualdade. Um dos principais instrumentos de retomada do crescimento econômico e promoção do desenvolvimento econômico sustentável é o aumento de investimentos em infraestrutura. O objetivo deste trabalho é avaliar se a utilização de fundos previdenciários públicos pode fomentar o investimento em infraestrutura no Brasil. A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa através do levantamento de artigos e documentos. A aplicação de recursos dos fundos previdenciários públicos em investimentos em infraestrutura apresenta-se como um novo modelo para fomentar esses investimentos e trazer outras fontes de receita seguras e mais rentáveis para esses fundos previdenciários.

Palavras chaves: Investimento em Infraestrutura. Fundos previdenciários. Municípios.

Classificação JEL: 010. 020. 029.

1 Bacharel em ciências contábeis pela Universidade de São Paulo. Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getulio Vargas. Secretário da Administração da Prefeitura de Ribeirão Preto. Email: andrealmo12@yahoo.com.br

2 Bacharel e mestre em administração pela Universidade de São Paulo. Consultor junto a Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo. Email: geral doferraresi@usp.br

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. METODOLOGIA	6
2.1. Classificação da pesquisa.....	6
2.2 Instrumento de coleta de dados.....	6
2.3 Análise de dados.....	6
2.4 Proposição	7
3. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: IMPORTÂNCIA E HISTÓRICO	7
4. INFRAESTRUTURA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FISCAL.....	12
5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OPERAÇÕES DE CRÉDITOS PARA INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA	14
6. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS PÚBLICOS	16
7. CONCLUSÃO	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	25

1. INTRODUÇÃO

A presente crise econômica brasileira, iniciada em 2014 e seriamente agravada pela pandemia do COVID-19 no início de 2020, obrigou o Estado brasileiro em suas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) a ampliar os gastos públicos em serviços de saúde, os quais agravaram ainda mais as finanças públicas.

Diante do contexto da crise econômica, a taxa de desocupação entre 20/09 e 26/09/2020 chegou a 14,4% com 15,3 milhões desempregados, com retração da indústria em -4,2 %, o setor de serviços em -7,8% e o comércio varejista com crescimento de 0,4% no período acumulado entre março de 2020 a fevereiro de 2021 (IBGE 2021).

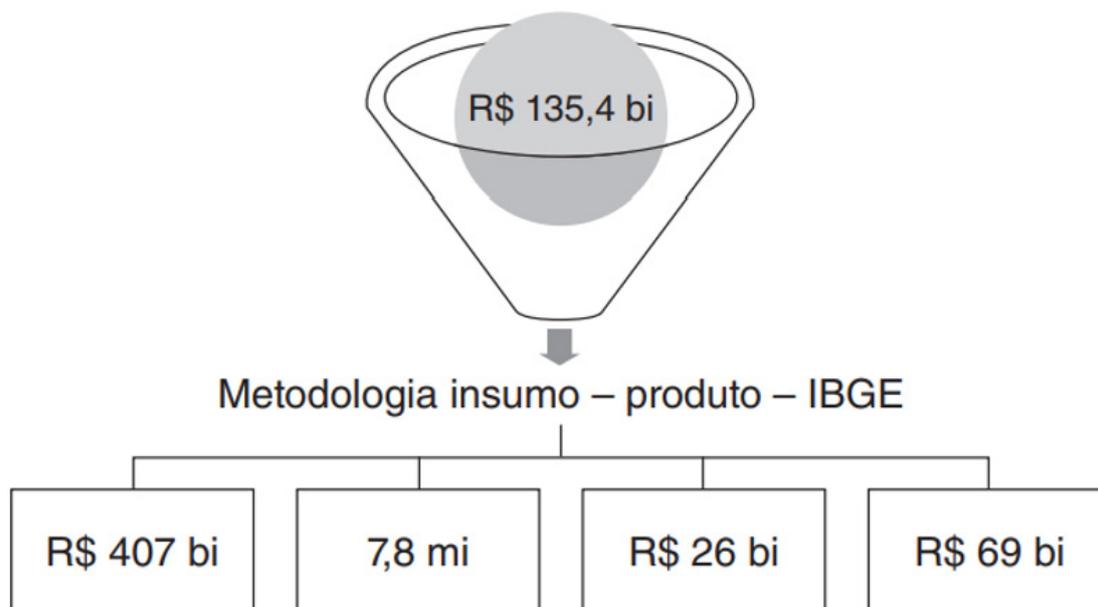
Portanto, em decorrência de uma das piores crises econômicas, sociais e sanitárias da história do país, é imperativa a criação e execução de políticas públicas que venham ao encontro da geração de empregos e renda, melhore a situação das contas públicas nacionais e proporcione a retomada do crescimento econômico. Nesse sentido, um dos melhores caminhos a seguir é o aumento de investimentos em infraestrutura.

O aumento de investimento em infraestrutura gera um efeito dual na economia, tanto na oferta, como na demanda. Do lado da oferta, destacam-se: o aumento da produtividade do trabalho, competição pelo acesso a mercado por mais empresas e redução horizontal dos custos (Oliveira 2018).

Sob a perspectiva da demanda, o efeito também pode ser significativo. O aumento de investimento em infraestrutura gera elevação do Produto Interno Bruto (PIB), da taxa de emprego e da arrecadação tributária, assim como da massa salarial (Oliveira, 2018).

Considerando a matriz insumo-produto, podemos ilustrar na Figura I a seguir, a importância dos investimentos em infraestrutura para impulsionar o crescimento do PIB.

Figura 1 - Metodologia Insumo Produto



(Figura de Oliveira 2018, Desafios da infraestrutura no Brasil. (São Paulo: Editora Trevisan) 312)

Como podemos observar na figura I, investimentos da ordem de R\$ 135 bilhões, gerariam um aumento de R\$ 407 bilhões no PIB, R\$ 26 bilhões na arrecadação, R\$ 69 bilhões em massa salarial e criariam um total de 7,8 milhões de postos de trabalho. (Oliveira 2018).

Todavia, esta modalidade de investimento requer substancial volume de capitais os quais possam ser empregados em construção de corredores logísticos como rodovias, ferrovias, metrô, cabotagem e corredores de ônibus, assim como em saneamento básico, geração, transmissão e distribuição de eletricidade e, por fim, telecomunicações.

Notadamente, o Estado Brasileiro, em seus três Entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), diante de um cenário fiscal adverso, não apresenta capacidade financeira de realizar os investimentos necessários em infraestrutura e, por conseguinte, promover o crescimento econômico, geração de emprego, renda e qualidade de vida para os cidadãos. A presente situação torna-se mais dramática quando observada a demanda de investimentos em infraestrutura nos Municípios e a deterioração das contas públicas destes entes (Silva 2020).

Contudo, uma alternativa ao quadro financeiro supracitado é a utilização de fundos previdenciários municipais, estaduais e federais para investimento em infraestrutura nos municípios, mediante operações de crédito que atualmente são realizadas com bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e poderiam ser realizadas diretamente com o fundo previdenciário público.

Além de representar uma importante medida para injetar recursos na economia e impulsionar a retomada do crescimento do PIB e das taxas de emprego, essa alternativa contribui para maior rentabilidade das carteiras de investimento dos fundos de previdência pública, visto que, segundo o arcabouço legal vigente, os recursos desses fundos devem ser majoritariamente investidos em títulos públicos, os quais propiciam baixas taxas de retorno sobre o investimento (Carvalho 2018).

Nesse sentido, ante a capacidade de dinamização econômica a partir de investimentos em infraestrutura, frente à crise social e sanitária que atravessa o país, como também o grau de endividamento dos Municípios, Estados e da União, justifica-se um estudo sobre a utilização de fundos previdenciários públicos em investimento em infraestrutura, com destaque no âmbito municipal, através da seguinte problemática: **Qual a exequibilidade e relevância na utilização de fundos previdenciários públicos para investimentos em infraestrutura municipal?**

Para responder a esta pergunta esta pesquisa tem como objetivo geral dissertar sobre investimento em infraestrutura municipal como indutor do desenvolvimento econômico com efeito multiplicador nacional. Diante da realização desses investimentos, pode-se destacar o objetivo de melhoria sistemática em setores estratégicos da sociedade brasileira, como mobilidade, saneamento e habitação, promovendo geração de emprego, aumento na arrecadação de impostos, crescimento do PIB, redução da pobreza e desigualdade de renda.

2. METODOLOGIA

2.1. Classificação da pesquisa

A presente pesquisa é classificada como aplicada, pois objetiva comprovar, mediante o estudo da norma de regência, a importância do investimento em infraestrutura municipal como indutor do desenvolvimento econômico regional e com efeito multiplicador nacional a partir dos fundos previdenciários públicos dos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Ademais, há uma proposição a ser respondida acerca de investimentos em infraestrutura municipal a partir de fundos previdenciários públicos no Brasil. O objeto do estudo é considerado exploratório, pois analisa uma temática ainda pouco abordada pela comunidade científica e, conseqüentemente, pouco publicada nos principais journals científicos no Brasil. O quadro I sintetiza os descritores metodológicos:

Quadro 1 - Descritores metodológicos

Categoria	Tipo
Grau em que a questão de pesquisa foi cristalizada	Estudo formal
Objeto de estudo	Exploratório
Poder do pesquisador de produzir efeitos nas variáveis que estão sendo estudadas	Ex post facto
Dimensão de tempo	Transversal
Ambiente de pesquisa	Web

(Quadro dos autores 2021)

2.2 Instrumento de coleta de dados

Para consecução do objetivo, foi adotada a pesquisa qualitativa, por meio de artigos publicados em revistas nacionais e internacionais, como também na biblioteca digital de teses de dissertações de Universidades. Outrossim, foram levantados documentos junto aos anais do Congresso Nacional, Banco Central do Brasil, Conselho Monetário Nacional e Comissão de Valores Mobiliários.

2.3 Análise de dados

Mediante as informações coletadas junto à revisão da literatura, assim como os documentos primários, aplicou-se a análise do discurso tanto sobre os artigos científicos referendados na obra como também nos documentos primários, no qual se objetivou questionar os sentidos estabelecidos em diversas naturezas de produção científica, que podem ser verbais e não verbais, bastando que sua materialidade produza sentidos para interpretação (Caregnato e Mutti, 2006).

2.4 Proposição

A análise das informações obtidas nas bases de dados supracitadas foi baseada em proposições teóricas e os objetivos da presente pesquisa se fundamentam nas proposições que refletem nas problemáticas de pesquisa, na revisão de literatura e as novas interpretações.

Dessa forma, a proposição do presente trabalho é a seguinte: a utilização de fundos previdenciários públicos pode fomentar o investimento em infraestrutura no Brasil, em consonância com as normas que regem a contratação de Operações de Crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, no âmbito legal, as contratações de Operações de Crédito dos Entes Federativos devem se subordinar a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e às Resoluções do Senado Federal (RSF) nºs 40/2001 e 43/2001.

As proposições “são declarações sobre conceitos que podem ser julgados como verdadeiro ou falso, caso se refiram a fenômenos observáveis” (Cooper e Schindler 2003). Nesse sentido, o resumo dos objetivos, proposições, embasamento literário, métodos de coleta e análise dos dados pode ser observado no Quadro II.

Quadro 2 - Resumo dos objetivos, proposições, embasamento literário, métodos de coleta e análise dos dados.

Objetivo	Comprovar o investimento em infraestrutura municipal como indutor do desenvolvimento econômico regional e com efeito multiplicador nacional a partir dos fundos previdenciários públicos.
Proposição	A utilização de fundos previdenciários pode fomentar o investimento em infraestrutura no Brasil.
Método de coleta	Levantamento de artigos e documentos
Análise de dados	Análise interpretativa

(Quadro dos autores 2021)

3. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: IMPORTÂNCIA E HISTÓRICO

Infraestrutura é a reunião de conjunções necessárias para viabilização da produção futura de bens e serviços e fluxo de matérias primas, dados, mercadorias e mão de obra que permitem a realização das transações econômicas em determinado espaço geográfico (Oliveira 2018).

Outrossim, investimentos em infraestrutura também contribuem para melhora dos indicadores sociais como a redução da pobreza e melhora da qualidade de vida da população a partir do aumento da massa salarial, criação de novos empregos, capacidade de aprendizado escolar e da capacidade laboral dos adultos e diminuição de doenças na população.

Diante da importância do investimento em infraestrutura para o desenvolvimento sustentável, no Brasil, começo do século XX, setores de infraestrutura, como energia, saneamento básico, comuni-

cações e transporte foram operados essencialmente por organizações privadas, a partir de concessões outorgadas pelo poder público. Não obstante, os desafios econômicos do período, e o ambiente regulatório escasso e deficitário, acarretaram lenta expansão e deterioração dos serviços.

Do mesmo modo, aliado a um cenário de crescimento populacional, urbanização do país, mercado de capitais pouco desenvolvido e desinteresse de investidores estrangeiros levaram o Estado a liderar os investimentos no setor de infraestrutura, acentuado pela segunda guerra mundial, este modelo de desenvolvimento foi executado pelo Estado Brasileiro até o final dos anos 1970 quando o mesmo começou a dar sinais de esgotamento, seja pela dívida externa crescente como também pela alta das taxas de juros nos Estados Unidos, também conhecido como contra revolução monetária, o que conseqüentemente causou a crise dos anos 1980, também conhecida como a década perdida (Ferreira e Azzoni 2011).

Como consequência ao modelo supracitado, havia pouca competição na economia brasileira, ineficiência e diversificação excessiva da estrutura produtiva sendo estes os principais motivo da baixa competitividade nacional. Com base nesse diagnóstico, ocorreu o início da abertura da economia e o processo de privatizações no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), mas foi no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que tais medidas foram impulsionadas, objetivando sobretudo eficiência, maior especialização produtiva, aumento da concorrência e da participação privada, visto que esses agentes fariam melhor alocação dos recursos.

Além disso, durante a administração Fernando Henrique “o Plano Nacional de Desestatização (PND) foi ampliado com a inclusão da Companhia Vale do Rio Doce, concessões de serviços públicos à iniciativa privada e apoio às privatizações estaduais. O governo criou um ambiente institucional para estimular os investimentos privados. A Lei de Concessões 8.987/95, marco fundamental para a privatização do setor, regulamenta o artigo 175 da Constituição Federal, autorizando concessionárias privadas a operar serviços públicos. Entre 1995 e 2002, as privatizações de empresas do setor de infraestrutura ultrapassaram a cifra de US\$ 163 bilhões, com o Brasil respondendo por 42% desse total” (Ferreira e Azzoni 2011)

Conseqüentemente, a participação do Estado nos investimentos em infraestrutura caiu de 3% do PIB em 1990, para 1,1%, em 1998, sendo os setores de energia elétrica e transportes os mais prejudicados, o que contribuiu para o crescimento dos gargalos nestes importantes setores econômicos (Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira 1997).

Com o início da administração Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram tomadas medidas institucionais objetivando otimizar investimento público privado em infraestrutura. Nesse sentido, pode-se destacar a Lei nº 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004, que regulamentou as parcerias público-privadas – PPP’s, assim como criou importantes alterações na contratação pela administração pública de serviços e obras públicas. De acordo com Lins (2017) esse tipo de contratação tornou-se fundamental para os governos contratarem obras de infraestrutura.

No entanto, a grande marca da administração petista no fomento a infraestrutura foi o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, lançado no começo do segundo mandato de Lula da Silva. Em 2007, o PAC objetivou eliminar os gargalos que impediam crescimento econômico do país através de investimentos em grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, objetivando aumentar número de postos de trabalho, fomentar a renda e reduzir as assimetrias sociais e regionais do país, incentivar o acesso ao crédito, financiamento e medidas fiscais e tributárias (Brasil, 2014).

O prognóstico de investimento na primeira fase do PAC foi em torno de 500 bilhões de reais, entre 2007 a 2010. Além disso, em 2009, o governo federal anunciou acréscimo de 140 bilhões de reais em investimento como um instrumento de minimizar os impactos da crise econômica do subprime de 2008 ocorridos nos Estados Unidos. Foi especificamente nesse período que foi iniciada a construção de grandes hidrelétricas como a Santo Antônio em 2008, de Jirau em 2009 e a de Belo Monte em 2011 (Lins 2017).

Em 2011, inicia-se a administração Dilma Rousseff (2011-2016), alinhada ideologicamente com a administração anterior, a qual anuncia a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. Essa etapa do programa foi caracterizada pelo aumento dos recursos financiados pelo Tesouro Nacional junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, com previsão de investimentos na ordem de 955 bilhões de reais até 2014.

Todavia, de acordo com o 7º Balanço do PAC, divulgado em agosto de 2018 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o programa tinha executado, até 30 de junho de 2018, 95,4% do total previsto para o período 2015-2018, saindo de 547,5 bilhões de reais, realizados até dezembro de 2017, para 603 bilhões de reais. Desse valor total, 168,8 bilhões de reais foram correspondentes aos valores executados pelo Financiamento ao Setor Público e programa Minha Casa, Minha Vida; 175,3 bilhões de reais das empresas estatais; 120,5 bilhões de reais do setor privado; 127,6 bilhões de reais do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; e 8,5 bilhões de reais de contrapartidas de Estados e municípios. Porém, apenas 69,7% dos projetos foram concluídos (Brasil 2018).

O Programa de Aceleração do Crescimento, em ambas as fases, cumpriu com seu objetivo de aumentar o investimento público em infraestrutura. No entanto, esses gastos públicos levaram o país a uma crise fiscal e a uma aceleração do processo inflacionário, muito próximo do que ocorreu ao final do II PND (Lins 2017a).

Ademais, os projetos do PAC eram mal elaborados e falhas de gestão elevaram custos e atrasos na entrega das obras, sobretudo em sua primeira fase, durante a administração Lula da Silva. Além disso, o foco em novos empreendimentos não resolveu os gargalos da infraestrutura brasileira, o que, conseqüentemente, gerou obras de baixo impacto social e econômico. Embora os números do PAC 1 e 2 sejam substanciais, 95% do investimento realizado, 70% dos projetos não foram concluídos, devido a crise fiscal, pressão inflacionária; projetos mal elaborados, falhas de gestão elevaram custo

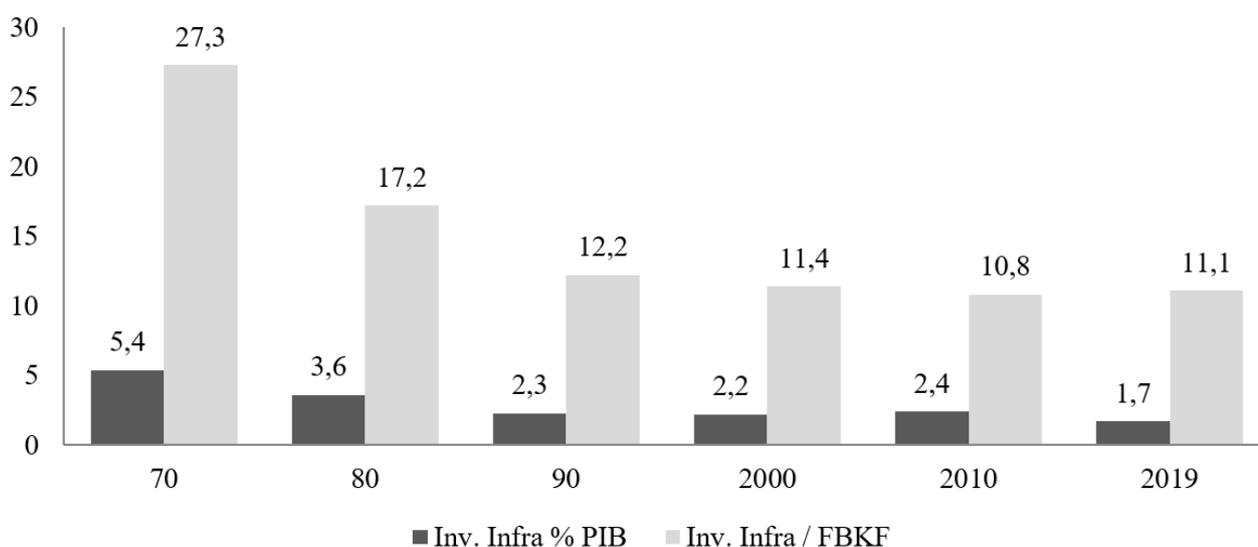
e atrasaram entregas, principalmente durante a administração Lula da Silva com 4,7 mil obras do PAC paralisadas.

Mesmo com políticas como o Programa de Aceleração do Crescimento, nas últimas duas décadas, o investimento no setor infraestrutura no Brasil em relação ao Produto Interno Bruto foi menor em comparação a outras nações em desenvolvimento, no qual chegou a pouco mais de 2% do PIB, contra cerca de 5% na Índia e mais de 8% na China (Oliveira 2018).

A falta significativa de investimento em infraestrutura continua a marcar a economia brasileira, sendo que a razão central para isso reside na ausência de modelos e mecanismos regulatórios para fomentar esses investimentos (Amann et al. 2014).

Nos últimos 20 anos, o Brasil investiu, em média, 2,1% do PIB em infraestrutura, abaixo da média mundial (3,8%) e de países como China (8,5%) e Índia (4,7%). Em 2019, foi investido 1,71% do PIB em infraestrutura e para alcançar a média mundial de estoque de infraestrutura, seria necessário investir entre 4,8% e 7% do PIB anualmente, para a obtenção de índices de crescimento sustentado. (ABDIB, 2020). A série histórica de investimento em infraestrutura no Brasil pode ser observada no gráfico I.

Gráfico 1 - Investimento em infraestrutura no Brasil - Histórico



(Figura de ABDIB, 2020, Livro Azul da Infraestrutura: Uma Radiografia dos Projetos de Infraestrutura no Brasil. (São Paulo:ABDIB) 117)

Para modernização da infraestrutura nacional serão necessários aportes de no mínimo de 4,15% do PIB, o equivalente a R\$ 274 bilhões (CNI 2020). A tabela I confronta os valores investidos e os valores necessários em investimento em infraestrutura nos principais setores econômicos.

Tabela 1 - Realidade e Necessidade de Investimentos em Infraestrutura

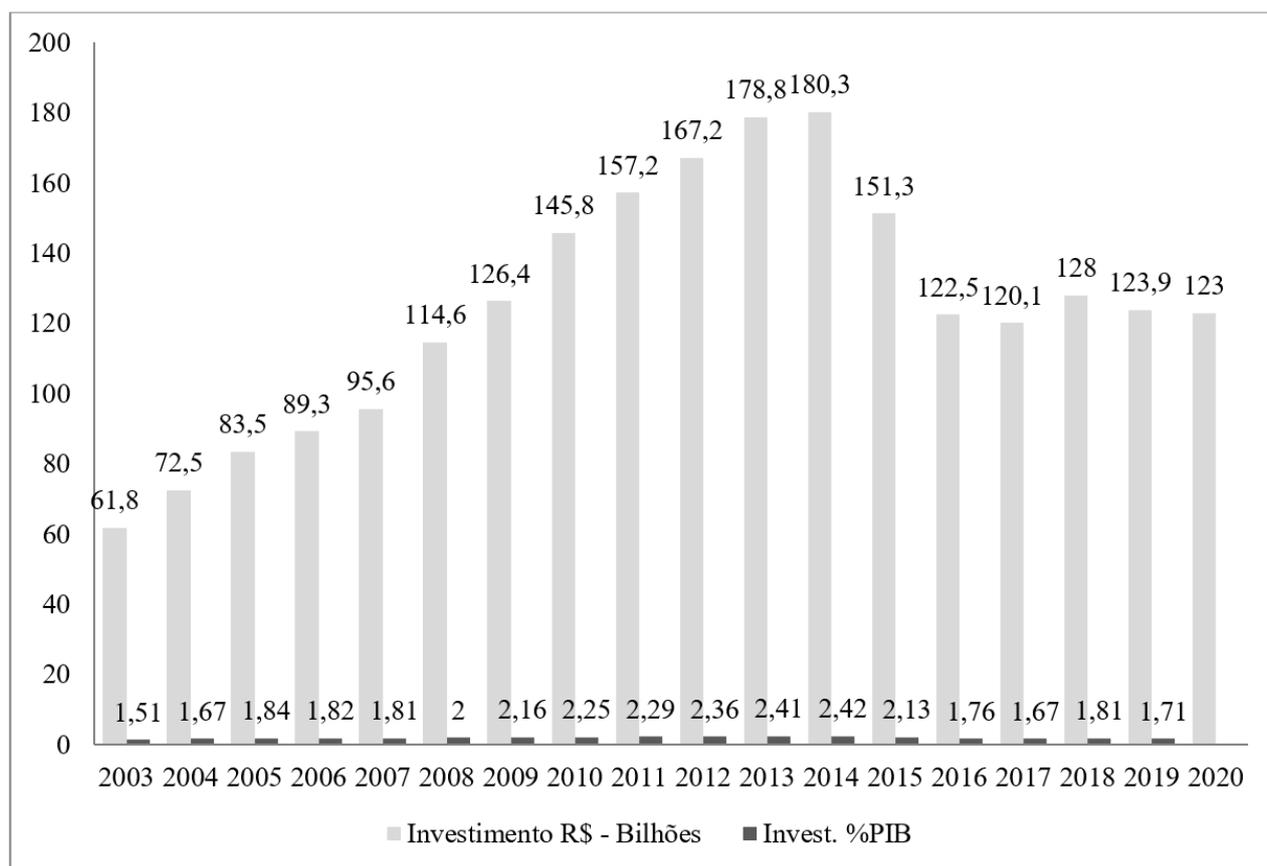
Setor	Investimentos Realizados (2019) - R\$ bilhões	Em % PIB	Investimentos Necessários - R\$ Bilhões	Em % PIB
Transportes/Logística	R\$ 25,00	0,34	R\$ 149,00	2,26%
Energia Elétrica	R\$ 51,40	0,71	R\$ 55,40	0,84%
Telecomunicações	R\$ 33,10	0,46	R\$ 50,00	0,76%
Saneamento/Resíduos	R\$ 14,40	0,2	R\$ 30,00	0,45%
Total	R\$ 123,90	1,71%	R\$ 284,40	4,31%

(Figura de ABDIB, 2020, Livro Azul da Infraestrutura: Uma Radiografia dos Projetos de Infraestrutura no Brasil. (São Paulo:ABDIB) 117)

A presente situação tornou-se ainda mais grave em virtude da promulgação da Emenda Constitucional nº 95 que limita por 20 anos os gastos públicos. A partir de 2018, os gastos federais só poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Por conseguinte, o Governo Federal teve que cortar gastos em outras frentes para cumprir o teto de gastos. Diante dessa perspectiva, os investimentos federais em infraestrutura em 2021 chegaram a menor proporção desde 1947, cerca de 0,1% do Produto Interno Bruto, o que não é o suficiente sequer para fazer operação e manutenção na infraestrutura já existente. O gráfico II ilustra a perspectiva de investimentos em infraestrutura no país com valores atualizado de 2019.

Gráfico 2 - Evolução dos investimentos em infraestrutura – (2003-2020) com valores constantes a preços de 2019 e % PIB



(Figura de ABDIB, 2020, Livro Azul da Infraestrutura: Uma Radiografia dos Projetos de Infraestrutura no Brasil. (São Paulo:ABDIB) 117)

4. INFRAESTRUTURA MUNICIPAL E SITUAÇÃO FISCAL

Os investimentos do governo federal em infraestrutura urbana, através das prefeituras, constituem um mecanismo fundamental para a promoção de desenvolvimento econômico e social nas cidades. A partir deles, pode-se viabilizar o acesso da população menos favorecida a serviços públicos essenciais como saúde, educação, segurança, moradia e transporte, como também dinamiza a economia regional promovendo a geração de emprego e renda, com vistas à elevação do bem-estar social (Linhares e Messenberg 2018).

Outra vantagem da execução dos investimentos pelos municípios é a capacidade de “formação” da oferta de infraestrutura urbana segundo as preferências dos cidadãos, contribuindo, desse modo, para maior eficácia na resolução dos problemas, por estes priorizados nas diversas localidades. (Linhares e Messenberg 2018).

No que tange ao aspecto econômico, a infraestrutura urbana objetiva proporcionar o desenvolvimento das atividades econômicas, através da produção e comercialização de mercadorias e serviços. Quanto ao aspecto institucional, a infraestrutura urbana deve possibilitar os meios fundamentais ao desenvolvimento das atividades administrativas e políticas, incluindo a gerência da própria cidade (Zmitrowicz e Angelis Neto 1997).

As melhorias nos aspectos supracitados vêm ao encontro da construção de um espaço urbano propício e necessário ao exercício da cidadania e da democracia, conforme sustenta a Constituição Federal em seu Artigo 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil 1988).

Todavia, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal que avaliou a situação econômica - financeira dos 5.337 municípios brasileiros, 70% desses municípios estão em contexto fiscal difícil ou crítica. São 3.944 cidades nesta condição, incluindo nove capitais: Florianópolis, Maceió, Porto Velho, Belém, Campo Grande, Natal, Cuiabá, Rio de Janeiro e São Luís, no qual residem 97% da população. Ainda de acordo com o estudo supracitado, 40,5% dos municípios estão em situação crítica, 33,4% em situação de dificuldade e apenas 26,1% em boa e excelente situação (Índice Firjan de Gestão Fiscal, 2019).

Ademais, no que se refere a autonomia dos municípios, 1.856 não se sustentam, visto que as receitas não cobrem os custos e despesas com a própria estrutura, tanto do poder executivo quanto do legislativo. Em média, os municípios acima executaram em 2018 cerca de R\$ 4,5 milhões com despesas, entretanto, tiveram uma receita local de apenas R\$ 3 milhões. Outrossim, 57,5% dos municípios estão em situação crítica, 9,7% em situação difícil e apenas 32,8% em boa e excelente situação (Índice Firjan de Gestão Fiscal, 2019).

No que refere a dispêndios com recursos humanos, metade das cidades brasileiras estão em situação crítica, empregando recursos financeiros em folha de pagamento acima do limite, no qual somam 2.635 municípios no limite de gastos frente à Receita Corrente Líquida. Outro ponto a destacar é que o presente estudo demonstrou que 821 cidades estão fora da legislação, na medida em que comprometeram, no exercício fiscal de 2018 mais de 60% da Receita Corrente Líquida com pagamentos de funcionários públicos. Além disso, 49,4% dos municípios estão em situação crítica, 20,5% em situação difícil e apenas 30,2% em boa e excelente situação (Índice Firjan de Gestão Fiscal, 2019).

Na perspectiva da capacidade de investimento (despesa de capital), 47% dos municípios apresentaram nível crítico e investem em média apenas 3% da receita (Índice Firjan de Gestão Fiscal, 2019).

Uma das possibilidades de superar a situação fiscal supracitada é a utilização de fundos previdenciários, estaduais e municipais, para financiamento em infraestrutura urbana, sobretudo em saneamento básico, transporte, vias públicas, energia e comunicação, ao invés de investimento em desses recursos estritamente no mercado financeiro.

5. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OPERAÇÕES DE CRÉDITOS PARA INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

A Constituição Federal de 1988 trouxe mais autonomia administrativa e política aos municípios brasileiros, contudo, a maior parte dos recursos financeiros permaneceram em poder da União. Assim, as cidades brasileiras passaram a depender das transferências de recursos federais para a implementação de políticas públicas.

As transferências de recursos federais aos municípios podem ser classificadas nas seguintes modalidades (CGU, 2005): constitucionais; legais; do Sistema Único de Saúde (SUS); direta ao cidadão e voluntárias.

Das modalidades supracitadas, a transferência intragovernamental que abrange investimento em infraestrutura são as transferências voluntárias. As transferências voluntárias, consideradas no âmbito da gestão orçamentária e financeira dos recursos da União, tem seu conceito definido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao SUS.

A Portaria Interministerial do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução das transferências voluntárias, considera como contrato de repasse a transferência que envolve investimento em infraestrutura. Segundo a supracitada Portaria, contrato de repasse é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal (Caixa Econômica Federal - CEF), atuando como mandatária da União.

As transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios para investimentos em infraestrutura (contratos de repasse) são recursos não onerosos, ou seja, não geram obrigação de devolução de recursos. Já as operações de crédito são recursos onerosos e, por conseguinte, geram obrigatoriedade de retorno financeiro, assim como dependem de ateste de capacidade de pagamento e limite de endividamento.

A contratação de Operações de Crédito por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes (inciso III, art. 2º LRF), subordina-se às normas da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e às Resoluções do Senado Federal (RSF) nºs 40/2001 e 43/2001.

Notadamente, o Ente Federativo que deseje realizar a contratação de uma operação de crédito, além de seguir as normas supracitadas, devem seguir os procedimentos de instrução dos pedidos de análise dirigidos ao Ministério da Economia – ME (verificação de limites e condições e análise da concessão de garantia), por meio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Entre as operações de crédito para os Estados, Municípios e Distrito Federal, pode-se destacar os financiamentos junto ao Governo Federal a partir de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço – FGTS para investimento em Infraestrutura nas cidades.

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, lançado, em 2007, começo do segundo mandato de Lula da Silva, a partir de recurso do FGTS, apresentou para os Municípios uma alternativa de financiamento para obras de habitação, saneamento, infraestrutura de transporte e mobilidade urbana. Ainda atualmente, com um volume consideravelmente menor de recursos do FGTS, o Ministério do Desenvolvimento Regional apresenta o programa Avançar Cidades na área de saneamento (Saneamento para Todos), assim como de infraestrutura de transporte e da mobilidade urbana (Pró-Transporte).

Os financiamentos junto ao Governo Federal, oriundos do FGTS para investimento em infraestrutura nas cidades, assim como para os contratos de repasse, apresenta a Caixa Econômica Federal como agente financeiro, assegurando a execução das obras segundo as exigências legais e técnicas.

Assim, o agente financeiro (Caixa Econômica Federal - CEF) realiza o controle e fiscalização dos investimentos em infraestrutura, respeitando sobretudo o objeto da obra prevista no contrato de repasse ou financiamento.

A remuneração da CEF nos financiamentos junto ao Governo Federal, a partir de recursos do FGTS, é a taxa de administração em torno de 2% ao ano, incidente sobre o saldo devedor; e a taxa de risco de crédito em torno de 1% ao ano, incidente sobre o saldo devedor do contrato. As transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios para investimentos em infraestrutura (contratos de repasse) apresentam como remuneração uma taxa de administração em torno de 2% a 4 % do valor do contratado, dependendo do contrato de prestação de serviço que o órgão concedente possui com a CEF.

Os financiamentos junto ao Governo Federal, oriundos do FGTS para investimento em infraestrutura nas cidades exigem uma contrapartida financeira de 5% a 10% (aproximadamente) do valor investido. Já nos contratos de repasse é exigido atualmente uma contrapartida mínima em torno de 1% a 10% (aproximadamente) do valor do investimento.

No caso dos financiamentos junto ao Governo Federal, oriundos do FGTS para investimento em infraestrutura nas cidades, outro ponto a destacar é a segurança do pagamento da operação de crédito, visto que a garantia é o Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Notadamente, ao vincular como garantia o FPM nos financiamentos junto ao Governo Federal, oriundos do FGTS, para investimento em infraestrutura nas cidades, o risco se torna significativamente baixo, se assemelhando inclusive ao risco de títulos públicos emitidos pela União.

6. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DE FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS PÚBLICOS

Conforme abordado anteriormente, os municípios brasileiros apresentam, em sua maioria, uma grave crise financeira, apresentando um cenário fiscal de dificuldade para manutenção da própria estrutura administrativa.

Outrossim, vários Municípios apresentam desequilíbrio nas contas do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), piorando ainda mais a conjuntura fiscal, visto que as prefeituras precisam aportar recursos do orçamento para garantir os benefícios dos servidores aposentados.

Segundo dados levantados pela Secretaria da Previdência, vinculada ao Ministério da Fazenda, o déficit atuarial (cálculo de longo prazo que estima receitas futuras, menos os pagamentos futuros) dos municípios em 2016 era de 769 bilhões de reais. O assunto é sensível, mas não muda um fato: cada vez mais os orçamentos públicos estão comprometidos com rombos previdenciários. (Seta 2018)

Como exemplo, podemos citar a situação fiscal do município de Ribeirão Preto que, a partir do orçamento municipal, realizou os seguintes aportes no RPPS e investimentos em infraestrutura urbana:

Tabela 2 - Aporte de recursos no RPPS e investimentos em infraestrutura

Ano	Orçamento Municipal ¹ (A)	Aporte de recursos no RPPS (B)	B/A	Investimento em Infraestrutura (C)	C/A
2018	R\$ 2.004.188.522,17	R\$ 214.939.096,27	10,72%	R\$ 36.726.507,71	1,83%
2019	R\$ 2.053.541.279,37	R\$ 237.818.576,52	11,58%	R\$ 65.005.359,88	3,17%
2020	R\$ 2.140.220.296,60	R\$ 171.773.605,73	8,03%	R\$ 146.400.226,12	6,84%
2021 ²	R\$ 2.251.313.321,00	R\$ 137.216.389,90	6,90%	R\$ 37.028.023,28	1,64%
		R\$ 761.747.668,42		R\$ 285.160.116,99	

¹ Orçamento anual somente da Administração Direta

² Até agosto de 2021

(Tabela dos autores 2021)

Outras medidas adotadas para conter o desequilíbrio financeiro e atuarial pelos Municípios, inclusive por Ribeirão Preto a partir de 2019 (Lei nº 2.988/19), foi aumentar a alíquota de contribuição previdenciária dos servidores e da Prefeitura, que passou de 11% para 14% e de 22% para 28%, respectivamente. Entretanto, só aumentar alíquota não resolve, sendo necessário instituir outras fontes de receita.

A partir do Quadro III, pode-se destacar que a Prefeitura de Ribeirão Preto tem realizado um baixo índice de investimentos em infraestrutura em relação ao orçamento anual do Município. Ade-

mais, é importante salientar que, no período de 2018 a agosto de 2021, o valor do aporte de recursos no RPPS foi 2,67 vezes maior que o investimento em infraestrutura no município de Ribeirão Preto.

Outro ponto a destacar é que, segundo o quadro a seguir, grande parte da fonte de recursos para a realização dos investimentos em infraestrutura é proveniente de fontes externas ao Município (operações de crédito representam mais de 98% dos investimentos nos anos apresentados):

Tabela 3 - Investimentos em infraestrutura no município de Ribeirão Preto

Ano	Investimento em Infraestrutura - fonte própria (A)	A/C	Investimento em Infraestrutura - outras fontes (B)	B/C	TOTAL (C)
2018	R\$ 1.344.136,94	3,66%	R\$ 35.382.370,77	96,34%	R\$ 36.726.507,71
2019	R\$ 3.627.665,42	5,58%	R\$ 61.377.694,46	94,42%	R\$ 65.005.359,88
2020	R\$ 3.698.806,10	2,53%	R\$ 142.701.420,02	97,47%	R\$ 146.400.226,12
2021 ¹	R\$ 1.610.863,87	4,35%	R\$ 35.417.159,41	95,65%	R\$ 37.028.023,28
	R\$ 10.281.472,33		R\$ 274.878.644,66		R\$ 285.160.116,99

¹ Até agosto de 2021

(Tabela dos autores 2021)

Por conseguinte, diante da precária situação fiscal dos governos municipais, destacando a importância de investimentos em infraestrutura nas cidades, objetivando não somente o acesso a cidadania, mas também a geração de emprego, renda e ganhos de vantagens competitivas para o país e a redução da desigualdade, faz-se necessário modelos de financiamento de investimento em infraestrutura urbana.

Uma das possibilidades de superar a situação fiscal supracitada é a utilização de fundos previdenciários, estaduais e municipais, para financiamento em infraestrutura urbana, sobretudo em saneamento básico, mobilidade e habitação, ao invés de aplicação desses recursos do RPPS estritamente no mercado financeiro. Outrossim, a aplicação de recursos do RPPS em investimentos em infraestrutura é uma forma de trazer outras fontes de receita mais rentáveis para o fundo previdenciário.

A aplicação dos recursos dos fundos previdenciários é regulada conforme Resolução 3.922 de 25 de novembro de 2010 do Banco Central do Brasil - BCB no qual dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social, instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do artigo 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com base no parágrafo único do art. 1º e no inciso IV do art. 6º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Segundo o Art. 2º da Resolução 3.922/2010, observadas as limitações e condições estabelecidas nesta Resolução, os recursos dos regimes próprios de previdência social devem ser alocados nos

seguintes segmentos de aplicação: renda fixa; renda variável e investimentos estruturados e investimentos no exterior.

Notadamente, diante das limitações e condições para aplicação dos recursos do RPPS, é necessária uma alteração da Resolução 3.922/2010 para permitir a operacionalização de financiamento em Infraestrutura nas cidades a partir de fundos previdenciários públicos dos próprios Municípios ou respectivos Estados.

Contudo, outro ponto a destacar a relevância da utilização de fundos previdenciários, estaduais e municipais, para financiamento em infraestrutura urbana, é que, diante da adversa situação financeira, as Prefeituras passaram a realizar operações de crédito diretamente com instituições financeiras nacionais e internacionais. Somente entre os anos de 2017 a 2021, o Banco do Brasil financiou para os trinta municípios brasileiros com maior PIB cerca de R\$ 2.067.216.445,36. Já a Caixa Econômica Federal financiou R\$ 8.267.078.634,80, no qual é descrito na tabela a seguir:

Tabela 4 - Investimento em infraestrutura realizada pela Caixa Econômica Federal por meio de operações contratuais internas com e sem garantias da União entre 2017 e 2021.

Class. por PIB	Cidade	Estado	2017	2018	2019	2020	2021	Total
1º	São Paulo	SP		R\$ 249.000.000,00				R\$ 249.000.000,00
2º	Rio de Janeiro	RJ	R\$ 852.000.000,00	R\$ 49.000.000,00				R\$ 901.000.000,00
3º	Brasília	DF						
4º	Belo Horizonte	MG	R\$ 120.000.000,00	R\$ 44.500.000,00	R\$ 181.326.470,21	R\$ 200.000.000,00		R\$ 545.826.470,21
5º	Curitiba	PR				R\$ 250.000.000,00		R\$ 250.000.000,00
6º	Osasco	SP						
7º	Porto Alegre	RS		R\$ 24.905.053,84	R\$ 220.711.911,94	R\$ 99.793.578,54		R\$ 345.410.544,32
8º	Manaus	AM		R\$ 307.819.695,50	R\$ 350.000.000,00			R\$ 657.819.695,50
9º	Salvador	BA	R\$ 75.000.000,00		R\$ 139.100.000,00			R\$ 214.100.000,00
10º	Fortaleza	CE	R\$ 48.885.559,47	R\$ 35.000.000,00				R\$ 83.885.559,47
11º	Campinas	SP	R\$ 100.000.000,00					R\$ 100.000.000,00
12º	Guarulhos	SP			R\$ 25.000.000,00			R\$ 25.000.000,00
13º	Recife	PE		R\$ 200.000.000,00	R\$ 50.000.000,00	R\$ 201.000.000,00	R\$ 153.274.427,44	R\$ 604.274.427,44
14º	Goiânia	GO		R\$ 115.000.000,00	R\$ 780.000.000,00	R\$ 795.000.000,00		R\$ 1.690.000.000,00
15º	Barueri	SP						
16º	São Bernardo do Campo	SP		R\$ 145.000.000,00		R\$ 110.826.107,68		R\$ 255.826.107,68
17º	Jundiaí	SP		R\$ 10.877.954,19	R\$ 173.801.000,00			R\$ 184.678.954,19
18º	Duque de Caxias	RJ				R\$ 150.000.000,00		R\$ 150.000.000,00
19º	São José dos Campos	SP		R\$ 32.114.230,95				R\$ 32.114.230,95
20º	Paulínia	SP						
21º	Ribeirão Preto	SP		R\$ 120.000.000,00	R\$ 115.466.002,68		R\$ 70.000.000,00	R\$ 305.466.002,68
22º	Uberlândia	MG						R\$ 140.200.000,00

continua

Continuação

Class. por PIB	Cidade	Estado	2017	2018	2019	2020	2021	Total
23º	Sorocaba	SP						R\$ 108.527.397,16
24º	Belém	PA	R\$ 110.000.000,00		R\$ 193.520.000,00	R\$ 139.982.875,03		R\$ 443.502.875,03
25º	São Luís	MA			R\$ 133.390.425,68			R\$ 133.390.425,68
26º	Contagem	MG	R\$ 22.976.058,07	R\$ 194.727.755,67	R\$ 79.292.915,93	R\$ 50.000.000,00		R\$ 346.996.729,67
27º	Niterói	RJ						
28º	Santo André	SP	R\$ 84.045.733,41	R\$ 25.885.129,06	R\$ 60.000.000,00	R\$ 20.000.000,00	R\$ 27.380.000,00	R\$ 217.310.862,47
29º	Joinville	SC						
30º	Campo Grande	MS		R\$ 11.595.000,00	R\$ 55.000.000,00	R\$ 216.153.352,35		R\$ 282.748.352,35
			R\$ 1.412.907.350,95	R\$ 1.705.624.819,21	R\$ 2.556.608.726,44	R\$ 2.341.283.310,76	R\$ 250.654.427,44	R\$ 8.267.078.634,80

(Fonte: Adaptado de Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios SADIPEM, 2021).

A linha de financiamento oferecida diretamente ao setor público pela CEF é o FINISA (Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento) e apresenta uma elevada taxa de juros comparado aos Financiamentos junto ao Governo Federal e oriundos do FGTS. No FINISA, a taxa de juros aplicada é um percentual mais 100% ao ano do CDI (Certificado de Depósito Interbancário). Ademais, para consolidar o baixo risco da operação de crédito, os contratos de financiamento FINISA, como regra exigem como garantia o FPM – Fundo de Participação do Município.

A situação supracitada pode ser observada na cidade de Ribeirão Preto, a partir da tabela III que apresenta o fluxo de caixa da operação contratual interna para investimento em infraestrutura realizada junto à CEF, no qual pode-se atentar aos encargos, amortizações e prestação final pagos pela municipalidade.

Tabela 4 - Fluxo de operação contratual realizado junto à Caixa Econômica Federal no Município de Ribeirão Preto

Ente federativo: Município de Ribeirão Preto - SP				
Instituição financeira: Caixa Econômica Federal				
FINISA – Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento.				
ANO	LIBERAÇÃO PREVISTA	ENCARGOS (A)	AMORTIZAÇÃO (B)	PRESTAÇÃO (A + B)
2019	R\$ 35.000.000,00	R\$ 1.861.554,95		R\$ 1.861.554,95
2020	R\$ 35.000.000,00	R\$ 6.711.059,93		R\$ 6.711.059,93
2021		R\$ 8.153.834,99	R\$ 8.842.105,32	R\$ 16.995.940,31
2022		R\$ 7.060.499,83	R\$ 8.842.105,32	R\$ 15.902.605,15
2023		R\$ 5.967.164,67	R\$ 8.842.105,32	R\$ 14.809.269,99
2024		R\$ 4.888.109,53	R\$ 8.842.105,32	R\$ 13.730.214,85
2025		R\$ 3.780.494,37	R\$ 8.842.105,32	R\$ 12.622.599,69
2026		R\$ 2.687.159,20	R\$ 8.842.105,32	R\$ 11.529.264,52
2027		R\$ 1.593.824,06	R\$ 8.842.105,32	R\$ 10.435.929,38
2028		R\$ 502.743,62	R\$ 8.105.263,21	R\$ 8.608.006,83
Total	R\$ 70.000.000,00	R\$ 43.206.445,15	R\$ 70.000.000,45	R\$ 113.206.445,60

(Tabela dos autores 2021)

Como pode ser observado, a Prefeitura de Ribeirão Preto, por um financiamento de R\$ 70.000.000,00, deverá pagar um total de encargos e amortização no valor de R\$ 113.206.445,60. Neste contrato de financiamento do FINISA realizado em 2018 junto à CEF, a taxa de juros foi de 5,7% + 100% CDI ao ano.

Neste sentido, diante das informações apresentadas, ao invés dos Municípios e Estados da federação buscarem fontes de financiamento juntos as instituições financeiras, seria interessante às

finanças públicas municipais, adquirir tais recursos a partir de operações de crédito junto aos fundos previdenciários públicos (RPPS) do respectivo Município ou Estado.

Notadamente, a contratação de operações de crédito junto ao RPPS deverá subordinar-se as normas da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e às Resoluções do Senado Federal (RSF) nºs 40/2001 e 43/2001. Inclusive, deve seguir os procedimentos de instrução dos pedidos de análise dirigidos ao Ministério da Economia – ME (verificação de limites e condições e análise da concessão de garantia), por meio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN para assegurar a capacidade financeira e de pagamento antes da efetiva contratação.

Quanto a perspectiva de taxa de juros, a contratação de financiamento para investimento em Infraestrutura pelo Município junto aos RPPS do respectivo Município ou Estado, poderia se utilizar uma taxa semelhante a utilizada pelo FINISA, ou seja, um percentual mais 100% ao ano do CDI (Certificado de Depósito Interbancário). Notadamente, um retorno maior das aplicações previstas para o RPPS, conforme Resolução 3.922/2010 do Banco Central do Brasil – BCB.

No âmbito do risco, poderia se utilizar, como as demais operações de crédito realizadas pelos Municípios, o FPM - Fundo de Participação dos Municípios como garantia de pagamento da operação. Assim, a contratação de financiamento para investimento em Infraestrutura pelo Município junto aos RPPS do respectivo Município ou Estado, apresentaria um baixo risco, menor inclusive que o risco previsto em aplicações atualmente para o RPPS, conforme Resolução 3.922/2010 do Banco Central do Brasil – BCB.

Os financiamentos junto ao Governo Federal, oriundos do FGTS, conforme expandido anteriormente nesta pesquisa, apresenta, mediante a CEF como agente financeiro, uma boa metodologia de controle e fiscalização dos investimentos em infraestrutura. A remuneração da CEF nos financiamentos junto ao Governo Federal, a partir de recursos do FGTS, é uma taxa de administração em torno de 2% ao ano, incidente sobre o saldo devedor; e uma taxa de risco de crédito em torno de 1% ao ano, incidente sobre o saldo devedor do contrato.

Assim, a contratação de financiamento para investimento em Infraestrutura pelo Município junto aos RPPS do respectivo Município ou Estado, poderia ter a CEF como agente financeiro, assegurando a execução das obras segundo as exigências legais e técnicas. Notadamente, apesar de apresentar um ganho menor para a CEF auxiliando na gestão desses financiamentos, se comparado a operações como o FINISA, atende a missão institucional do próprio banco que é “promover o desenvolvimento sustentável do Brasil, gerando valor aos clientes e à sociedade como instituição financeira pública e agente de políticas de Estado” (CEF, 2021).

Apesar do maduro sistema de controle implantado para acompanhamento e gestão dos contratos de repasse e financiamentos junto ao Governo Federal, por meio da CEF como agente financeiro, a execução das obras públicas apresenta diversos problemas que geram atrasos e paralisação.

Há cerca de 4,7 mil obras paradas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que

equivalem a R\$ 135 bilhões de investimentos. Desse total, aproximadamente 65 bilhões já foram executados (CBIC 2018). Deve-se destacar que grande parte dos problemas que geram atrasos e paralisação de uma obra é decorrente da fragilidade da etapa de planejamento.

Uma alternativa de trazer um melhor planejamento e, conseqüentemente, eficiência e eficácia na execução das obras públicas que envolvam repasses federais e contratos de financiamento, seria estabelecer ao invés de uma contrapartida financeira, o projeto executivo da obra a ser realizada no contrato como contrapartida técnica. Importante destacar que o projeto executivo tem um custo em torno de 3% a 6% do valor total da obra, percentuais semelhantes ao valor exigido como contrapartida financeira.

7. CONCLUSÃO

Investimentos em infraestrutura pode ser considerado um dos principais catalisador para o desenvolvimento econômico sustentável e a retomada do crescimento. Ademais, investimentos em infraestrutura também contribuem para aumento da competitividade e a melhoria dos indicadores sociais, promovendo a geração de emprego e renda, redução da desigualdade e elevação do bem-estar social da população.

Contudo, a significativa falta de investimento em infraestrutura continua a marcar a economia brasileira, sendo que a razão central para isso reside na ausência de modelos e mecanismos regulatórios para fomentar esses investimentos.

Nos últimos 20 anos, o Brasil investiu, em média, 2,1% do PIB em infraestrutura, abaixo da média mundial (3,8%) e de países como China (8,5%) e Índia (4,7%). Em 2019, foi investido 1,71% do PIB em infraestrutura e para alcançar a média mundial de estoque de infraestrutura, seria necessário investir entre 4,8% e 7% do PIB anualmente, para se obter índices de crescimento sustentado.

A incapacidade financeira do Estado, aliada às mudanças nas prioridades do Governo Federal, acentuaram a tendência de queda dos investimentos nessa área. Em resposta, procurou-se aumentar a participação da iniciativa privada por meio da privatização e da concessão de serviços públicos.

Todavia, o setor privado não é capaz de promover todo o investimento em infraestrutura necessário. Aliás, é importante destacar que os investimentos em infraestrutura, públicos e privados, são mais complementares do que substitutivos. Há investimento em infraestrutura que em determinados locais e/ou setores não apresentam interesse privado, porém possuem interesse público para a sua realização. Ademais, o investimento público em infraestrutura pode ser determinante para a realização ou para o volume de investimento privado. Assim, pode-se inferir que ao reduzir o investimento público, o governo acaba desestimulando o investimento privado.

A maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais. A região Sudeste alcança o maior percentual, com 93,14% das pessoas vivendo em áreas urbanas.

Diante do cenário brasileiro de elevado percentual de pessoas vivendo em áreas urbanas e o baixo nível de investimento em infraestrutura, as cidades se apresentam como uma fonte primordial de investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico sustentável e a retomada do crescimento do país.

Na conjuntura atual, o Estado Brasileiro, em seus três Entes Federativos, não apresenta capacidade financeira de realizar os investimentos necessários em infraestrutura e, por conseguinte, promover o crescimento econômico, geração de emprego, renda e qualidade de vida para os cidadãos. A presente situação se torna ainda mais dramática quando observada a demanda de investimentos em infraestrutura nos Municípios e a deterioração das contas públicas deste Ente Federativo.

Em virtude desse cenário fiscal adverso, a presente pesquisa propõe a utilização de fundos previdenciários, estaduais e municipais, para financiamento em infraestrutura urbana, sobretudo em gestão de resíduos, mobilidade e habitação, ao invés de aplicação desses recursos do RPPS estritamente no mercado financeiro. Outrossim, a aplicação de recursos do RPPS em investimentos em infraestrutura é uma forma de trazer outras fontes de receita seguras e mais rentáveis para o fundo previdenciário.

Notadamente, diante do estudo desenvolvido, pode-se responder positivamente a proposição da presente pesquisa: a utilização de fundos previdenciários públicos pode fomentar o investimento em infraestrutura no Brasil.

Ademais, destaca-se o êxito no objetivo geral deste trabalho em comprovar a capacidade do investimento em infraestrutura municipal como indutor do desenvolvimento econômico regional e com efeito multiplicador nacional a partir dos fundos previdenciários públicos. Diante da realização desses investimentos, pode-se destacar o objetivo de melhoria sistemática em setores estratégicos da sociedade brasileira, promovendo geração de emprego, aumento na arrecadação de impostos, crescimento do PIB, redução da pobreza e desigualdade de renda.

Finalmente, em virtude do Brasil apresentar um alto índice de atraso e paralização de obras públicas, infere-se como relevante não somente a busca por fonte de recursos para aumentar os investimentos em infraestrutura, mas também estimular a etapa de planejamento da obra pública. Assim, uma alternativa para trazer eficiência e eficácia na execução das obras públicas, seria estabelecer, ao invés de uma contrapartida financeira, o projeto executivo da obra a ser realizada no contrato, como contrapartida técnica nos financiamentos a partir de fundos previdenciários públicos.

Essa medida estimularia as áreas de engenharia e arquitetura para desenvolvimento de projetos básicos e executivos de qualidade. O planejamento de uma obra pública é uma etapa essencial para garantir o sucesso de um empreendimento, visto que proporciona previsibilidade.

A falta de planejamento nas obras públicas prejudica o crescimento do econômico do país e favorece perdas, desperdícios e atrasos no setor de infraestrutura, que já apresenta índices abaixo do necessário para promover o desenvolvimento econômico sustentável do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amann, E. et al. 2016. "Infrastructure and its role in Brazil's development process". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 62, 66-73. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1062976916300540#!>

Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base - ABDIB. 2020. Livro Azul da Infraestrutura: Uma Radiografia dos Projetos de Infraestrutura no Brasil. São Paulo: ABDIB.

Banco Central do Brasil. 2010. Resolução Banco Central 3.922 de 25 de novembro de 2010. http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/4_101129-103306-555.pdf.

Brasil. 2014. 4º Balanço do PAC 2011-2014. http://www.pac.gov.br/pub/pub_relatorio

Brasil. 2018. 7º Balanço do PAC 2015-2018. <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

Brasil. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil. 1966. Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. 1966. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Centro Gráfico. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm.

Brasil. 2010. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Centro Gráfico. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Brasil. 2017. Portaria Interministerial Nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Brasília, DF: Centro Gráfico, 2017. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZ-

C2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287

Brasil. 2021. VI Fórum Nacional de transferências da União ocorre durante esta semana. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/junho/vi-forum-nacional-de-transferencias-da-uniao-ocorre-durante-esta-semana>.

Caixa Econômica Federal. 2021. Missão da Caixa. <https://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>

Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC. 2018. Impacto econômico e social da paralisação das obras públicas. https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Impacto_Economico_das_Obras_Paralisadas.pdf

Caregnato, R. C. A., e R. Mutti. 2006. “Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo”. *Texto contexto enfermagem*, 15, no. 4, 679-84. <http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>

Carvalho, L. 2018. *A valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.

Confederação Nacional da Indústria – CNI. 2020. *Infraestrutura - O que é, quais os tipos, seus desafios e prioridades*. <http://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/infraestrutura/>.

Cooper, D. R., e P. S. Schindler. 2003. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman.

Ferreira, T. T., e C. R. Azzoni. 2011. “Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil”. *Revista do BNDES*, no. 35, 37-86. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2422/2/ArranjosInstitucionaiseInvestimentoemInfraestruturanoBrasil_final_BD.pdf

Índice Firjan de Gestão Fiscal. 2019. IFGF 2019. <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021. PNAD 2019: Trabalho. <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/>

Linhares, P. T. F., e R. P. Messenberg. 2018. “Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana”. *Boletim de Análise Político-Institucional – Instituições e Desenvolvimento*. IPEA. no. 16. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8743/1/BAPI16_Cap_9.pdf

Lins. P. 2017a. O PAC valeu a pena? <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-pac-valeu-pena>

Medeiros, V., e A. M. H. C. Oliveira. 2020. “O acesso à infraestrutura e a pobreza no Brasil: uma investigação empírica”. *Revista de Economia e Sociologia Rural* 58, no. 2, 1-20, <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.200520>

Montes, G. C., e A. F. Reis. 2011. “Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações”. *Economia e Sociedade* 20, no. 1, 167-194. <https://www.scielo.br/j/ecos/a/NYxPXzRGPPGN-7dtZrDSnwDH/?lang=pt&format=pdf>

Oliveira, G. 2018. *Desafios da infraestrutura no Brasil*. São Paulo: Editora Trevisan.

Oreiro, J. L. 2007. Acumulação de capital privado, investimento em infraestrutura e ciclos virtuosos de crescimento num modelo dinâmico kaleckiano. <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/d09aaeba82a-9069905d0b8f06fed68188bea11bb.pdf>.

Pegô Filho, B., Cândido Júnior, J. O., e F. Pereira, 1999. “Investimento e financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002”. Texto para Discussão do Ipea. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0680.pdf

Projeto Crescer. 2016. O que é parceira de investimentos. <https://antigo.infraestrutura.gov.br/estudos-e-pesquisas/90-portos-p%C3%A1gina-inicial/5496-projeto-crescer.html>

Ribeirão Preto. 2021. Dispõe sobre a reestruturação do Instituto de Previdência dos Municipiários de Ribeirão Preto - I.P.M., e dá outras providências. <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa>

Rigolon, F. J., e M. S. Piccinini. 1997. O investimento em infraestrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado. https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-63.pdf

Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio – SEAP. 2020. Manual de Obras Públicas-Edificações. https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-obras-publicas-e-dificacoes-praticas-da-seap-manuais/manual_obraspublicas_projeto.pdf/view

Secretaria do Tesouro Nacional. 2009. Dívida Pública: A experiência brasileira. http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/livro_divida.asp

Secretaria do Tesouro Nacional. 2021. Manual para Instrução de Pleitos (MIP): Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/obtem_arquivo/29087:940274:inline

Senado Federal. 2012. Manual de obtenção de recursos federais para os municípios. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385453/Manual%20de%20Obten%C3%A7%C3%A3o%20de%20Recursos%20Federais.pdf?sequence=1>

Silva, M. S. 2020. “Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital”. Ipea Texto para Discussão n. 2576. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36248

Straub, S. 2008. “Infrastructure and growth in developing countries: recent advances and research challenges”. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6458>

Zmitrowicz, W., e G. Angelis Neto. 1997. Infraestrutura urbana. São Paulo: EPUSP, http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00017.pdf