

Financiamento de investimentos em infraestrutura urbana no Brasil

Marco Aurélio Cabral Pinto
Professor na Escola de Engenharia
Universidade Federal Fluminense
marcocabral@id.uff.br

1. Introdução

Desde o início de 2015 estabeleceu-se no país crise política responsável por postecipação ou cancelamento de investimentos públicos e privados. Até então, os projetos de investimento públicos em infraestrutura energética, logística e urbana impulsionaram a demanda por bens industriais, principalmente em construção civil e petróleo, o que resultou em aumento de bem estar generalizado no território brasileiro entre 2003 e 2014.

Enquanto o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC ocorreu majoritariamente com recursos públicos, o Programa de Investimentos em Logística - PIL teve como foco investimentos privados através de concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

Nos três eixos do PAC – logística, energia e infraestrutura urbana – as ações concluídas em meados de 2015 totalizavam R\$ 76 bilhões, valor que correspondia a 11% do estimado entre 2015 e 2018 (R\$ 672 bilhões). Deste total, R\$ 47 bilhões são relativos às ações concluídas em infraestrutura urbana, R\$ 26 bilhões em energia e R\$ 3 bilhões em logística.

A segunda etapa do PIL foi lançada em junho de 2015 com aportes esperados pela iniciativa privada de R\$ 198 bilhões em infraestrutura. Desse total, cerca de R\$ 66 bilhões seriam destinados a rodovias; R\$ 86 bilhões a ferrovias; R\$ 37 bilhões a portos e R\$ 8,5 bilhões a aeroportos. A previsão de investimentos

entre 2016 e 2018 era à época de R\$ 69 bilhões e de R\$ 129 bilhões a partir de 2019.

Com a crise política, a diminuição na confiança dos atores privados levou a reduções drásticas no rol de projetos elegíveis pelo capital privado. Em termos técnicos, elevou-se o risco político. Assim, considerando-se continuidade do esforço fiscal, nos próximos anos os recursos para investimento com apoio do governo federal são esperados como insuficientes para: (i) redução de desigualdades entre territórios prósperos e aqueles outros menos favorecidos; (ii) induzir crescimento econômico e criação de empregos em larga escala no país. Apenas bons projetos deverão obter recursos.

Por esta razão, cumpre-se formular novas maneiras de desenvolvimento de projetos em infraestrutura urbana, de maneira a canalizar esforços fiscais para projetos de investimento resultantes de planejamento integrado, com informações sobre o território (demanda e oferta), boa engenharia e, elemento indispensável, gestão eficaz.

1.1. Premissas para o desenvolvimento de projetos em infraestrutura urbana no país.

Enquanto alguns atores privados e poucos entes públicos possuem quadros permanentes com experiência na gestão de projetos de infraestrutura urbana, outros entes não obtêm sucesso nas fases de planejamento, elaboração de projetos de investimento e seu financiamento. A quantidade de requisitos de gestão (licitação, contratação, orçamentação, acompanhamento físico-financeiro, comissionamento etc) muitas vezes leva a interrupção dos projetos em diferentes fases, o que traz desafios de grande monta para os entes públicos. Adicionalmente, restrições financeiras aos entes federativos impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal levam ao estrangulamento dos investimentos por Estados ou Municípios.

Deste conjunto de etapas e restrições resultou a falta de bons projetos elaborados a partir de entes subregionais. Sem a coleta prévia e sistemática de medições e sondagens, sem o correto dimensionamento fundamentado no cálculo, boa parte das licitações realizadas pelo setor público nos últimos anos careceu de parâmetros de engenharia para propostas competitivas. Sem que o

projeto de engenharia (básico e executivo) tenha sido muitas vezes conhecido e avaliado previamente, os empreiteiros justificaram elevadas reservas de contingência nas propostas, o que elevou sobremaneira os custos (e os lucros) para execução das obras.

Em síntese, no presente trabalho parte-se das seguintes premissas:

Premissa 1: Da boa gestão pública de projetos depende a realização de investimentos em infraestrutura urbana, ainda que os projetos sejam executados pela iniciativa privada mediante licitações.

Premissa 2: O planejamento público coordenado entre os entes federativos, que resulte em projetos de investimento tecnicamente embasados, deve alcançar condições de financiamento público, tal como ocorre nas empresas em relação ao financiamento privado;

Premissa 3: A situação de elevado endividamento das Unidades Federativas e do Governo Federal torna mais seletiva a realização de programas de planejamento e investimentos com recursos do Tesouro Nacional.

1.2. Objetivos do presente trabalho

A realização em larga escala de investimentos em infraestrutura urbana é hoje imperativo para toda a classe política brasileira, dado impacto sobre bem estar e disponibilidade de tecnologias transformadoras na conjuntura dos fatos.

Estas tecnologias estão inspirando projetos nos quais são alcançados saltos na qualidade de vida dos cidadãos, no paradigma denominado usualmente por “cidades inteligentes”.

Com base nas premissas anteriores, percebe-se a necessidade de revisão e aprimoramento do atual modelo de planejamento, elaboração e gestão pública de projetos de investimento em infraestrutura urbana no Brasil.

O objetivo do presente trabalho é discutir e propor aprimoramentos no modelo para financiamento público de projetos de investimentos em infraestrutura urbana no Brasil.

Considerando-se que:

1. os Municípios estão pouco endividados relativamente às Unidades Federativas e ao Governo Central;
2. os Municípios são responsáveis pela gestão do ordenamento e dos serviços urbanos, de forma complementar e integrada com entes estadual e federal;
3. há urgência na expansão da oferta e da qualidade da infraestrutura urbana em muitos Municípios do Brasil;

No presente trabalho propõe-se conjunto de condições integradas entre os entes federativos, necessárias e suficientes para que os Municípios sejam objeto de endividamento público para a realização de bons projetos de investimentos em infraestrutura.

Na seção 2. se caracteriza a situação financeira dos Municípios brasileiros, bem como se elencam algumas proposições para a superação de restrição ao financiamento e ao investimento público nos Municípios: a melhoria substancial da gestão pública municipal. Na seção 3 se descreve a sistemática atual de financiamento ao investimento em infraestrutura urbana por entes públicos. Na seção 4 encontra-se discutido aprimoramento na institucionalidade, atribuindo-se papel relevante para o compartilhamento de responsabilidade entre entes públicos em processos integrados de planejamento e gestão de projetos.

2. Panorama financeiro dos Municípios brasileiros e a importância da boa gestão de projetos

Tomando-se como amostra dos Municípios brasileiros as 3.626¹ localidades com prestação de contas do exercício de 2015 para os Tribunais de Contas dos Estados/Municípios e, por isso, incluídas nos sistemas administrados pelo

¹ Até a data de fechamento do presente trabalho, em 15 de abril de 2016.

Tesouro Nacional, tem-se a seguinte **situação financeira** das prefeituras brasileiras em dezembro de 2015.

2.1. Arrecadação de impostos

Os tributos que podem ser arrecadados autonomamente (IPTU, ITBI etc) são em geral pouco representativos da receita, tornando as prefeituras bastante dependentes de transferências dos Governos Federal e Estadual (Tabela 1).

Com base nesta dependência – econômica e política, há hoje concordância entre formuladores de correntes no demais opostas² quanto à necessidade de aumento de autonomia financeira pelo executivo local.

Esta concordância se mantém a despeito de quedas significativas nas transferências pelo Governo Federal desde o início de 2015, o que sugere que a já excessiva carga tributária exaure ao limite empresas de brasileiros e famílias com renda assalariada.

Adicionalmente, se localizado no Norte/Nordeste ou quanto menor o Município, maior a dificuldade para a cobrança de impostos (Tabela 1). Há portanto que se reconhecer a heterogeneidade - e porque não dizer, hierarquia, entre os Municípios no país.

Tabela 1 – Participação de Receitas Autônomas Municipais (IPTU e ITBI) em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) em 2015

	(ITBI+ITR+IPTU) / RCL	Transf. (União + Estados) / RCL	Transf. Estados / RCL
Até 5.000	1,7%	86,1%	29,2%
5.001 até 10.000	2,8%	75,6%	30,9%
10.001 até 20.000	3,9%	71,5%	26,9%
20.001 até 50.000	4,0%	65,2%	25,5%
50.001 até 100.000	6,4%	60,2%	28,4%
100.001 até 500.000	7,5%	54,8%	28,8%
Maior que 500.000	9,2%	52,8%	22,2%*

* para o Município de Fortaleza em 2015, único disponível na data de conclusão do presente trabalho

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados STN.

² Autores de diferentes correntes de pensamento concordam que as principais receitas autônomas Municipais (ITBI, IPTU e ITR) incidem sobre o patrimônio acumulado, sendo portanto desejáveis como instrumento distributivo, apesar de elevada carga tributária federal. Ver Avila e Conceição (2015) e Afonso, Araújo e Nóbrega (2013).

Não obstante os impostos autônomos relacionados ao patrimônio (ITBI, IPTU, ITR) serem desejáveis, nem sempre se alcançam condições para cobrança efetiva pelas prefeituras. A resistência dos mais ricos à taxaço sobre patrimônio, a resistência da população ao aumento ou criaço de novos impostos e a falta de estrutura para cobrança são as causas mais frequentes para explicar a ausência ou insuficiência na arrecadaço pelos Municípios.

Mas qual a defesa para o aumento de impostos? Trata-se de lógica conhecida pelos economistas. Desde que os recursos incrementais arrecadados com impostos autônomos sejam canalizados para investimentos com emprego de recursos locais, não haverá impacto negativo significativo em renda. A subtraço na renda local com impostos (sobre patrimônio) corresponderá a soma aproximada de renda a ser criada através de novos empregos. A criaço de novos empregos deve se manifestar principalmente através da dinamizaço do comércio e dos serviços locais.

Por contraditório e desafiante que pareça, portanto, os impostos autônomos são o caminho dado aos prefeitos para a execuço de investimentos. Dada natureza de fluxo de caixa, o incremento de impostos municipais pode ser utilizado no equacionamento financeiro em projetos de infraestrutura urbana e serviços públicos. Com ou sem a participaço do capital privado.

Proposiço I: Os prefeitos devem priorizar aumento na arrecadaço de impostos municipais, desde que a soma incremental arrecadada seja objeto de investimento em infraestrutura urbana com emprego de recursos locais.

Ainda que o Prefeito esteja convencido de que este é o caminho, o aumento na arrecadaço depende de ingredientes políticos e de recursos para investimentos. Ocorre que nem sempre os interesses políticos estão alinhados com a boa gestão e tampouco a boa gestão conta com recursos para modernizaço tecnológica e implantaço de novos processos. Na subseço 2.1.1. discute-se a segunda dimensão, a do investimento para modernizaço da administraço tributária pelo Município.

2.1.1. Gestão de projeto para modernizaço da administraço tributária

O que marca a diferença entre os períodos políticos na história é o maior ou menor legado em investimentos realizados por cada prefeito, principalmente em infraestrutura urbana. No entanto, estes não são em geral viáveis se o Município não aportar recursos próprios como parte do esforço para custeamento e gestão dos projetos.

Desta maneira, antes de qualquer processo de planejamento público que resulte em carteira de projetos de investimento coordenados, cumpre-se aprimorar efetivamente a arrecadação de recursos autônomos.

Para que isso ocorra é necessário **projeto-base** voltado para modernização da gestão financeira do Município, incluindo-se estrutura para arrecadação de impostos autônomos. Para a elaboração deste projeto-base não é necessário qualquer consulta ou audiência pública, ou seja, precede logicamente qualquer planejamento público. Na Tabela 2 encontram-se apresentados itens elegíveis para projetos de modernização da administração tributária de Municípios.

Tabela 2 – Dimensões para aprimoramento da gestão tributária

Cadastro Mobiliário e/ou Imobiliário desatualizado.
Ausência de Sistema de Informações Georreferenciadas (SIG) e/ou de cadastro multifinalitário atualizado.
Ausência de sistema integrado de arrecadação, processos administrativos tributários, processos de cobrança administrativa e judicial da dívida ativa.
Falta de integração entre as bases de dados de cobrança e de recebimentos do município.
Código Tributário e/ou da Planta Genérica de Valores do Município desatualizados, que não refletem a realidade do município e prejudicam a base de arrecadação dos tributos.
Falta de equipamentos adequados de apoio à fiscalização tributária.
Inexistência de portal da transparência das contas públicas (Lei Complementar 131/09), com riscos de sanções, pelo não cumprimento do prazo, de acordo com a referida legislação. O portal de transparência aumenta consideravelmente a credibilidade da gestão.

Fonte: BNDES (2013)

Itens como levantamento aerofotogramétrico, elaboração de planta de situação, georreferenciamento de residências, vias etc; integração entre sistemas de cobrança e financeiro, entre outros, frequentemente são itens necessários para se viabilizar a cobrança de impostos em muitos Municípios.

Adicionalmente, os investimentos no aprimoramento da gestão fiscal têm como corolário desenvolvimento de inteligência sobre o Município. Por exemplo, investimentos na elaboração ou atualização do cadastro multifinalitário permite conhecimento de necessidades de cada bairro ou região do município, melhorando-se a efetividade das políticas públicas, bem como do ordenamento urbano e territorial. Além disso, essas informações contribuem para arrecadação própria do município mais justa, principalmente de IPTU e ISS.

Em um segundo momento, a integração de sistema de gestão financeira aos sistemas de outras secretarias pode resultar em **sistema de gestão do território**, com integração de informações sobre as famílias em diferentes dimensões (saúde, educação etc). Trata-se, portanto, de **instrumento de planejamento público**, se concebido a partir da lógica da prefeitura que vai arrecadar para investir.

Para tanto, em muitas cidades grandes percebe-se necessidade de investimentos em rede metropolitana (infovia), com interligação de órgãos públicos locais e acesso público aos cidadãos em áreas específicas; implantação de aplicativos de e-gov nas áreas financeira, de tributação, educação e saúde; bem como a capacitação dos servidores municipais para o uso e gestão da rede.

Proposição II: Os investimentos em gestão tributária devem ser concebidos como primeiro passo para implantação de sistema informatizado para “gestão do território”, o qual compreenderá integração de dados obtidos em outras secretarias ou unidades operacionais.

2.1.2. Ampliação da base de arrecadação

A difusão e o barateamento das tecnologias de informação permitem às prefeituras brasileiras conhecerem o território a partir de dados digitalizados e georreferenciados. A ideia, muito simples, é reunir, sob mesmo banco de dados, informações já acumuladas historicamente pelas diferentes unidades administrativas. Uma vez reunidas, estas informações passam a permitir o planejamento integrado e, portanto, se fundamentarem projetos de investimento coordenados.

Uma vez cumprido o desafio de modernização tecnológica e administrativa, a gestão financeira deve se voltar para a ampliação da base de arrecadação como estratégia complementar ao aumento de eficiência.

Muitas famílias se assentaram de maneira irregular desde a década de oitenta na maior parte dos Municípios brasileiros. A explicação é o movimento de urbanização, que levou famílias anteriormente no campo a procurarem as cidades em busca de serviços públicos e empregos melhores. Em 40 anos 130 milhões de brasileiros nasceram ou se mudaram para ambientes urbanos. O crescimento desordenado levou as cidades a apresentarem localidades com ocupação irregular e, portanto, com infraestrutura urbana inadequada.

A ação para regularização de propriedades rurais e urbanas pode ser apropriada como estratégia para alargamento da base de arrecadação de impostos autônomos.

O planejamento público prévio a projeto para regularização de imóveis envolve ainda avaliação da necessidade de remoção de famílias em áreas de risco e realocação de outras comunidades mediante construção de condomínios populares, entre outras dimensões.

Proposição III: A regularização de propriedades rurais e urbanas deve ser implementada como estratégia para ampliação da base de arrecadação de impostos autônomos (IPTU, ITBI, ITR, CIP/Cosip etc)

2.2. Gestão de Despesas

O Município enfrenta dois tipos de gastos com os quais deve lidar. O primeiro, denominado genericamente como corrente, reúne conjunto de itens de gasto bastante heterogêneo. Reúnem-se sob denominação comum face ao caráter de continuidade, de fluxo. Incluem-se gastos com pessoal, energia, materiais etc, necessários para a continuidade dos serviços públicos sob responsabilidade direta da Prefeitura. A segunda categoria denomina-se por gastos de capital e corresponde aos gastos com expansão ou modernização da infraestrutura urbana.

2.2.1. Gastos correntes

Na imensa maioria das prefeituras brasileiras o gasto com pessoal tem sido o item corrente mais importante. Na Tabela 3 pode-se perceber que, para cidades acima de 50 mil habitantes, os gastos com pessoal próprio aumenta significativamente, superando-se os 40% da RCL. Isso se deve, entre outras razões, à: (i) influência dos centros maiores, que capturam demandas por serviço público indisponíveis nas cidades menores (saúde, educação etc); e (ii) complexidade do ambiente urbano, que exige maior número de pessoas mais qualificadas em quadro permanente.

Tabela 3 – Participação de gastos correntes com pessoal e encargos em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) em 2015

Gastos c Pessoal / RCL	
Até 5.000	48,0%
5.001 até 10.000	49,8%
10.001 até 20.000	51,1%
20.001 até 50.000	53,5%
50.001 até 100.000	53,3%
100.001 até 500.000	53,3%
Maior que 500.000	57,0%

* para o Município de Fortaleza em 2015, único disponível na data de conclusão do trabalho

Fonte: elaboração própria a partir de dados da STN

O efetivo de funcionários empregados nas prefeituras brasileiras supera os 5,8 milhões de pessoas [Munic/IBGE], sendo que nas localidades pequenas, abaixo de 5 mil habitantes, as prefeituras contam com menos de 200 colaboradores em média para exercer a responsabilidade atribuída (Tabela 4). De uma maneira geral, as prefeituras brasileiras possuem quadros reduzidos, concentrando-se em funções mais importantes os quadros estatutários.

Tabela 4 – Quadros de pessoal municipais

	N		NE		SE	
	N. medio de Func.	% estatut.	N. medio de Func.	% estatut.	N. medio de Func.	% estatut.
Até 5000	192	77%	230	73%	233	65%
5.001 até 10.000	371	65%	375	70%	337	60%
10.001 até 20.000	632	62%	675	68%	557	61%
20.001 até 50.000	1.254	61%	1.240	66%	1.163	56%
50.001 até 100.000	2.485	62%	2.265	62%	2.216	58%
100.001 até 500.000	5.820	62%	4.884	57%	5.569	61%
Maior que 500.000	26.138	71%	19.774	64%	33.417	70%

S	CO
---	----

	S		CO	
	N. medio de Func.	% estatut.	N. medio de Func.	% estatut.
Até 5000	169	84%	192	86%
5.001 até 10.000	273	82%	307	83%
10.001 até 20.000	464	77%	510	79%
20.001 até 50.000	870	78%	1.016	76%
50.001 até 100.000	1.752	78%	2.099	79%
100.001 até 500.000	4.549	74%	4.391	68%
Maior que 500.000	23.387	64%	44.769	76%

Fonte: elaboração própria com dados do STN e IBGE.

De uma maneira ou de outra, aprimorado processo de planejamento e gestão de projetos, modernizada tecnologicamente a administração, esperam-se resultados superiores na qualidade da prestação dos serviços públicos, apesar de pequena economia esperada com folha de pessoal próprio. Como parâmetro de comparação adotou-se prestação de contas de universidade privada³ com gastos hospitalares, para a qual o gasto de pessoal e encargos representou 24,5% da Receita Líquida.

2.2.1.1. Gestão das despesas correntes

Medida complementar ao aumento na arrecadação de impostos, a gestão de despesas eficiente pode resultar em potencial enorme de poupança pública para investimentos.

Na Tabela 5 apresentam-se exemplos de dimensões que podem ser aprimoradas na gestão dos Municípios, na direção de se construir o sistema de gestão de território.

³ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, dados referentes ao ano de 2014. Retirado de http://www.pucsp.br/fundasp/downloads/demonstrativo_financeiro_2014.pdf

Tabela 5 - Dimensões para aprimoramento de gestão financeira em outras Secretarias Municipais

Saúde	Sistema integrado de marcação de consultas e exames, internações e prontuário eletrônico.
	Disponibilização de senha eletrônica e totens de atendimento.
	Sistema de controle de produtos, materiais e inventários (material hospitalar, equipamentos, mobiliário), identificação de itens obsoletos, quebrados ou entregues à assistência técnica
	Sistema de controle da farmácia, o que dificulta apuração dos custos com material hospitalar, além de aumentar o risco de compras desnecessárias, falta de ou produtos fora da validade em estoque.
Educação	Sistema de controle de frequência de alunos, professores e funcionários nas escolas municipais e na Secretaria de Educação.
	Sistema de informações para gestão da educação: evasão escolar, desempenho de alunos, índices de reprovação, entre outros.
	Sistemas de controle de compra e estoque de produtos, materiais e inventários (material escolar, equipamentos e mobiliário)

Fonte: BNDES

Dada transversalidade das ações para aprimoramento da gestão de despesas e, considerando-se que os esforços empreendidos apontam para a constituição de sistemas integrados de gestão do território, torna-se usualmente necessário envolvimento direto do Prefeito como líder do projeto-base.

Proposição IV: A implantação de sistema de informações integrado não deve visar economia com folha de salários de quadros próprios, dado pequeno benefício marginal esperado. Inversamente, espera-se aumento na qualidade dos serviços prestados mediante monitoramento da sociedade e gestão pública profissional.

2.2.2. Gastos de capital

Por infraestrutura urbana deve-se entender, no presente trabalho, como patrimônio utilizado para prestação de serviços públicos. Os mais importantes projetos em infraestrutura urbana são, em geral, ligados a educação, transporte, saneamento (resíduos sólidos), saúde, segurança, iluminação pública etc. Ou seja, aos temas que impactam diretamente a percepção de bem estar da população.

Historicamente as prefeituras têm amargado falta de recursos para investimento. É por esta razão que os programas de investimento patrocinados pelos Governos Federal e Estadual são usualmente muito importantes para as localidades, especialmente as menores ou as mais afastadas de centros maiores. Na Tabela 4 pode-se perceber que, mesmo as mais prósperas

idades não apresentaram taxas de investimento elevadas em relação a Receita Corrente Líquida no ano de 2015.

Observe-se ainda na Tabela 4 que as operações de crédito realizadas pelos Municípios em 2015 representam fração razoável (até 35%) do montante investido, o que sugere que as prefeituras se comprometeram com recursos próprios, canalizando-se corretamente o endividamento para investimentos.

Tabela 6 – Participação de gastos de investimento em 2015

	Gastos com Investimentos / RCL	Op. Crédito / Invest.
Até 5.000	7,9%	35,6%
5.001 até 10.000	7,1%	30,8%
10.001 até 20.000	6,9%	n.d.
20.001 até 50.000	5,6%	18,9%
50.001 até 100.000	5,5%	11,3%
100.001 até 500.000	6,0%	30,8%
Maior que 500.000	6,4%	24,5%

Fonte: elaboração própria com dados STN

A situação de endividamento dos Municípios não é totalmente conhecida no Brasil. Apenas cerca de 700 Prefeituras prestaram em abril de 2016 contas patrimoniais referentes ao exercício de 2015. Não obstante, pode-se concluir como baixo o endividamento Municipal no país.

Na Tabela 6, observa-se que o fluxo de gastos com amortizações e juros nos Municípios encontra-se relativamente equacionado financeiramente e guarda proporções com o patrimônio que pode ser dado em garantia para operações bancárias.

Tabela 6 – Medidas de endividamento ao termo de 2015

	A + J / DC	Endiv. / Imóveis	Endiv. Fin. / Caixa
Até 5.000	2,2%	9,3%	49%
5.001 até 10.000	2,4%	14,4%	49%
10.001 até 20.000	2,4%	9,0%	64%
20.001 até 50.000	2,1%	19,7%	51%
50.001 até 100.000	2,2%	32,2%	66%
100.001 até 500.000	2,3%	31,4%	105%
Maior que 500.000	1,4%	n.d.	66%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da STN.

Adicionalmente, na Tabela 6 pode-se perceber que o endividamento financeiro, com bancos, poderia ser pago todo de uma vez, caso se utilizasse disponível de caixa. Ou seja, pode-se concluir que os Municípios brasileiros possuem boa capacidade de endividamento, desde que com objetivo de realização de projetos de investimento.

Proposição V: O financiamento de projetos depende muito da qualidade dos instrumentos e dos processos de planejamento disponíveis ao Município. Os prefeitos devem liderar pessoalmente o processo de planejamento junto às outras unidades administrativas municipais.

Em síntese, um dos ingredientes de modelo para investimentos públicos em infraestrutura urbana é a implantação prévia, pela Prefeitura, de projeto-base, constituído por modernização tecnológica para melhoria da gestão da arrecadação de impostos e de controle de despesas correntes. De maneira complementar, o sistema informatizado resultante da implantação do projeto-base será ferramenta para o planejamento, de onde resultarão projetos de engenharia a serem elaborados como condição prévia ao financiamento do investimento.

Naturalmente que, para dar primeiro passo, os Municípios devem contar com apoio dos Governos estadual e federal, os quais devem atuar de maneira integrada na condução da implantação dos projetos-base nas localidades e na mobilização para o planejamento público integrado.

3. Sistemática de financiamento de projetos de investimento em infraestrutura urbana junto ao Governo Federal

De acordo com a Lei nº 10.683/03, o Ministério das Cidades assumiu responsabilidade pelo planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos para o desenvolvimento urbano.

O acesso aos programas e ações do Ministério das Cidades impõe que os prefeitos apresentem projeto com pleito de apoio financeiro, os quais participam de processo de seleção face restrições financeiras orçamentárias e atendimento a critérios formais.

Em caso de obras civis ou montagens, exige-se como necessária preparação prévia de projetos básico e executivo. Com esta ação prévia, torna-se possível anteciparem-se desafios e soluções de engenharia, de tal maneira que o custo da intervenção se torna satisfatoriamente previsível.

No Brasil necessita-se⁴ instituição pública responsável pelo apoio às prefeituras na preparação de processos licitatórios⁵ para projetos com conteúdo tecnológico ou de engenharia. Sem isso, a qualidade dos projetos apresentados diminui bastante, implicando-se muitas vezes em desperdícios de recursos públicos ou interrupção dos processos.

Proposição VI: os Governos de Estado devem disponibilizar aos Municípios estrutura para gestão de projetos de investimento, desde que cumpridos requisitos de comprometimento com modernização da gestão e implantação de sistemas integrados com informações digitalizadas sobre o território (projeto-base).

Para as prefeituras menores, sem estrutura de gestão própria adequada, o desafio de preparação de projetos viáveis e meritórios torna-se inalcançável. O que tem levado o apoio orçamentário, junto aos Fundos e Ministério das Cidades, a critérios com menor peso técnico. Na Tabela 7 apresenta-se o montante incluído no orçamento e aplicado no PAC-II entre 2011-2014.

Tabela 7: Universo de municípios elegíveis por grupo e recursos disponibilizados pelo PAC II para aplicação no quadriênio 2011 – 2014

Grupo	Quantidade de Municípios	Características dos Municípios	Total da População (% da população brasileira)	Recursos (R\$ bilhões)		
				OGU	FIN	TOTAL
1	477	RMs* e RIDE/DF Acima de 70 mil hab. no N, NE e CO Acima de 100 mil hab. no S e SE	114.275.184 (59,7%)	16,1	19,0	35,1
2	221	Entre 50 e 70 mil hab. no N, NE e CO Entre 50 e 100 mil hab. no S e SE	14.665.647 (7,6%)	2,2	2,8	5,0
3	4.866	Abaixo de 50 mil hab.	62.531.904 (32,7%)	4,0**	1,0	5,0

⁴ A Em atuou j IS,
 *São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos.

⁵ Dado IS
 **Sob responsabilidade da FUNASA .
 Fonte: Departamento de Desenvolvimento e Cooperação Técnica – DDCOT/SNSA.

De maneira a se libertarem deste círculo vicioso, os Municípios contam com a alternativa de formação de Consórcios Públicos, os quais podem então manter quadros próprios de gestão de projetos.

Deve-se apenas ter em mente que os projetos a serem apresentados ao Ministério das Cidades a partir de Consórcios Públicos não estão autorizados a tomarem financiamento e se restringem, portanto, a apoio orçamentário (não reembolsável). Ou seja, não há possibilidade de se obterem recursos para financiamento de Consórcios de Municípios junto a instituições públicas.

Proposição VII: os Municípios menores e os conglomerados urbanos devem procurar fortalecer Consórcios Públicos para planejamento e gestão de projetos de investimento.

Respalhada em critérios técnicos, a institucionalidade para o apoio financeiro em infraestrutura urbana nos Municípios tem excluído muitas localidades sem quadros experientes em gestão de projetos.

Caso extinguido o Ministério das Cidades, as atribuições até aqui assumidas serão redistribuídas. Neste caso, acredita-se que os Governadores de Estado possam liderar processos de planejamento coordenado nos territórios, com participação voluntária dos Municípios. Ao termo, cada Governo de Estado poderia pactuar, junto ao Executivo Federal, carteira de projetos coordenados.

Neste caso, os governos estaduais podem disponibilizar recursos para gestão de projetos, os quais auxiliariam as Prefeituras e Consórcios Públicos a superarem os requisitos para preparação dos pleitos de apoio financeiro⁶.

3.1. Detalhamento do processo para obtenção de recursos orçamentários para projetos de investimento em infraestrutura urbana por Prefeituras e Consórcios Públicos junto ao Ministério das Cidades.

⁶ Como exemplo, o Paraná criou Sistema de Financiamento aos Municípios – SFM com a finalidade de colocar à disposição dos municípios orientação técnica e recursos financeiros para estimular a melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços públicos.

O primeiro passo para a obtenção de recursos do orçamento da União para infraestrutura urbana é a preparação, pela Prefeitura ou Consórcio Público, de projeto de investimentos que resulte de planejamento público integrado e fundamentado em informações sobre o território.

Após a apresentação pelos entes públicos dos pleitos ao Ministérios das Cidades, a seleção das propostas é realizada pelas Secretarias responsáveis pelos Programas, após a qual as escolhidas são submetidas à apreciação da Secretaria Executiva do MCID e então remetida à consideração e homologação do Ministro das Cidades e do Comitê Gestor do PAC – CGPAC.

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, órgão da Secretaria-Executiva do Ministério (SPOA/SE), é responsável pela comunicação à instituição financeira que atue como Mandatária, da Síntese do Projeto Aprovado (SPA) homologada.

O Ministério das Cidades firma então Contrato de Prestação de Serviços com instituição financeira oficial, que atua como Mandatária da União, na forma estabelecida pelo Decreto nº 1.819/962⁷. A Caixa Econômica Federal tem sido mandatada para operacionalização dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no PAC

Ao comunicar a homologação da SPA à instituição financeira Mandatária, o Ministério das Cidades é responsável pela liberação, mediante requisição, da parcela de recursos necessária para garantir o início da execução do objeto pactuado, bem como das parcelas subsequentes, em conformidade com a execução física e financeira do objeto do Termo de Compromisso informada pela Mandatária.

Nos casos em que as prefeituras não possuam quadros próprios suficientes para a gestão de projetos, a Lei admite participação de Interveniente Executor, que assume compromisso formal de implementar ações previstas no Plano de Trabalho apresentado pela Prefeitura.

⁷ Autoriza a transferência de recursos da União, consignados na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres.

Proposição VIII: Consórcio Público ou Secretarias de Governos Estaduais (escritórios de projetos) podem ser intervenientes executores de recursos aplicados pelo Ministério das Cidades em projetos Municipais.

3.2. Linhas de Financiamento PMAT/BNDES

Em agosto de 2013 o BNDES reformulou o Programa PMAT destinado ao financiamento de projetos de melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública municipal. Os projetos apoiados visam aumento das receitas e redução do custo unitário dos serviços com administração geral, saúde e educação, principalmente.

As operações do BNDES PMAT estão descontingenciadas, ou seja, são aprovadas pela STN, independentemente do limite global de crédito imposto pela Resolução 2.827/2001 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Contudo, não se trata de limite de crédito desvinculado para os Municípios, sendo necessária a apresentação de projeto detalhado com foco na modernização da gestão para aprovação e contratação da colaboração financeira.

Para a concessão de apoio financeiro no âmbito do PMAT é recomendada pelo BNDES constituição formal de Grupo Especial de Trabalho para liderar projetos, grupo este formado por ao menos 40% de servidores estatutários.

Para os projetos apresentados pelos cem municípios considerados prioritários pelo BNDES, classificados no Grupo do G100, o prazo total de financiamento poderá ser de até dez anos, incluindo até dois anos de carência. As garantias exigíveis são cotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e/ou receitas provenientes do ICMS ou ICMS – Exportação. O custo total do financiamento é dado pela taxa referencial de longo prazo – TJLP acrescida de 0,9% de *spread* bancário para operações diretamente contratadas junto ao BNDES.

Após a aprovação pela Diretoria, o município encaminha ao BNDES a documentação listada no Manual de Instrução de Pleitos (MIP), aprovado por portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que regulamenta os procedimentos de instrução dos pedidos de verificação de limites e condições. A documentação é analisada e encaminhada pelo BNDES à STN, que poderá

aprovar ou não a operação de crédito, conforme as exigências da Lei Complementar 101/00 [Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)] e as Resoluções 40/01 e 43/01 do Senado Federal.

Na Tabela 8 pode-se perceber que o número de operações de PMAT realizadas entre 1999 e 2016 não ultrapassa 500, sendo o valor total desembolsado em operações diretas e indiretas próximo a R\$ 1,0 bilhão.

Tabela 8 – Panorama das operações com recursos do BNDES/PMAT entre 1999 e 2016.

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	R\$ Mil	N. Ops	R\$ Mil	N. Ops.	R\$ Mil	N. Ops	R\$ Mil	N. Ops	R\$ Mil	N. Ops
Até 5.000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	70	1	402	6	46	1
5.001 até 10.000	487	1	105	1	n.d.	n.d.	1.424	11	n.d.	n.d.
10.001 até 20.000	n.d.	n.d.	742	4	3.242	13	4.812	22	1.156	5
20.001 até 50.000	361	1	2.641	7	12.678	36	13.238	32	2.802	9
50.001 até 100.000	1.686	2	7.165	12	40.321	44	24.219	29	2.599	4
100.001 até 500.000	30.498	9	23.404	16	251.731	89	125.476	45	4.679	2
Maior que 500.000	65.360	9	33.924	11	382.028	33	21.605	5	1.330	3
	98.393	22	67.982	51	690.069	216	191.176	150	12.612	24

Fonte: BNDES

Explicam o pequeno número relativo de municípios atendidos pelo PMAT os requisitos exigidos pela STN (Cauc, etc) e pelo BNDES (jurídicos, principalmente). As exigências burocráticas, contudo, não têm sido tão desafiadoras quanto a dificuldade das prefeituras na gestão de projetos. A gestão do planejamento e da preparação dos projetos de investimento, o envolvimento direto dos prefeitos e o acompanhamento da implantação dos projetos constituem-se em desafios que devem ser superados.

4. Proposta de modelo para financiamento dos investimentos em infraestrutura urbana por prefeituras

Os recursos públicos disponíveis para a realização de projetos de investimento em infraestrutura nos Municípios podem ser divididos em reembolsáveis (financiamentos BNDES, CEF, BB, agências estaduais etc) e não reembolsáveis (recursos orçamentários e Fundos). Até hoje, a combinação no uso das modalidades de recursos não tem sido objeto de análise de projetos.

Ou seja, não são as condições específicas do projeto que determinam a combinação de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, como ocorre na iniciativa privada.

Para projetos a serem realizados em localidades menores ou mais distantes, espera-se maior participação de recursos não reembolsáveis, quando comparado a projetos de investimento realizados nas cidades capitais (ex: iluminação pública), onde os investimentos suportariam taxas de juros.

Propõe-se que os montantes dedicados no orçamento público a gastos de capital em infraestrutura urbana (educação, saúde, saneamento, mobilidade etc), como recursos não reembolsáveis, sejam objeto de alocação condicional a bons projetos, de acordo com análise prévia a ser realizada por sistema de bancos públicos federais e estaduais (BNDES, CEF, BB, Agencias de Fomento estaduais, BNB, etc).

Dessa maneira, os gastos correntes viriam a ser custeados mediante orçamentos com recursos não reembolsáveis e os gastos de capital com recursos do Tesouro (também orçamentários).

Os recursos orçamentários para investimentos nos territórios urbanos podem ser alocados através de Programas de Investimento Específicos: saúde, educação, transportes, iluminação pública, etc., a ser definido no âmbito federal dos Ministérios, com objetivos, diretrizes, dotações, metas e prazos de validade.

Cada Programa pode ser pensado juntamente com políticas de apoio financeiro, a serem definidas pelos bancos públicos (prazos, custos e garantias). É importante que todos os Programas possuam, como condicionalidade de acesso:

1. Implementação prévia, por parte dos Municípios, de sistema de gestão do território, conforme discutido na seção X do presente documento;
2. Implementação prévia, por parte dos Governos de Estado, de processo de planejamento com adesão voluntária dos Municípios, preferencialmente nos moldes descritos em Abuche&Pinto (2015);

3. Estruturação prévia, pelos Governos de Estado, de estruturas para gestão de projetos, compreendendo-se poderes para licitação de empresas de engenharia com a finalidade de balizar, com projetos básico e/ou executivo, o objeto da intervenção pública. Sem projetos de engenharia, o ciclo de investimentos encerrado em 2014 se provou com baixa qualidade e preços elevados.

4.1. Ações do Governo Federal

De maneira a potencializar os benefícios da modernização tecnológica nos cerca de 5.700 Municípios brasileiros,

Propõe-se que o Governo Federal se comprometa com o financiamento de ciclo de investimentos em infraestrutura urbana. Este ciclo deve recuperar o *déficit* na oferta de educação, saúde, transportes públicos, saneamento básico, segurança, iluminação pública e demais dimensões da administração pública.

No entanto, esta expansão deve ser realizada com duas preocupações principais: (i) de que haja planejamento integrado prévio entre os poderes federal, estadual e municipal, de maneira a evitarem-se duplicidades ou vazios na prestação dos serviços públicos no território. A segunda preocupação com a expansão dos serviços é a não criação de custos adicionais para as prefeituras com a prestação ampliada dos serviços. Ambas as preocupações, contudo, podem ser evitadas mediante **implementação prévia de tecnologias e sistemas integrados de gestão e informação sobre o território**.

O ciclo de investimentos proposto pode ser implementado com a liderança da Secretaria de Tesouro Nacional.

Propõe-se que a STN regule programa de investimentos municipais a serem realizados com excepcionalidade aos requisitos usualmente exigidos para concessão de financiamentos aos entes municipais.

Recursos Não-reembolsáveis (orçamentários) podem ser utilizados para implementação de sistema de gestão do território nas prefeituras brasileiras.

Com base em excepcionalidade, datada e quantificada orçamentariamente,

Propõe-se que a STN condicione os apoios financeiros a conjunto de ritos de planejamento, detalhamento, licitação, contratação e acompanhamento dos investimentos em infraestrutura urbana pelos Estados e Municípios.

4.1.1. Diretrizes para regulamentação de Programa para apoio financeiro a projetos de infraestrutura urbana

O programa de investimentos em infraestrutura urbana deve ser precedido de implementação de projeto para modernização da gestão tributária e administrativa.

De maneira a evitar que os recursos não reembolsáveis previstos para gastos de capital no orçamento da União sejam aplicados em projetos arriscados, inadequados ou inviáveis,

Propõe-se que as intervenções passem a ser objeto de análise de investimentos por bancos públicos em acordo com políticas operacionais a serem desenvolvidas conjuntamente com a STN.

Através da combinação de recursos reembolsáveis (BNDES, CEF e BB) e não reembolsáveis (orçamento federal), boa parte dos gastos de capital previstos no para os territórios municipais podem receber contribuições das equipes de analistas de investimentos dos bancos públicos. Com isso elevam-se os requisitos para a realização de projetos de investimento, contribuindo-se decisivamente para o aumento da eficiência alocacional dos recursos públicos.

Espera-se que o aumento na qualidade e na eficiência dos projetos que resultarão da implementação do Programa de Investimentos justifique as excepcionalidades a serem concedidas pelo Tesouro Nacional aos Municípios sem condições formais atuais para receberem apoio financeiro.

Com a realização do ciclo de investimentos, conforme proposto, acredita-se que boa parte dos Municípios possa vir a ter condições de transformar a qualidade da gestão e a oferta de serviços públicos nos territórios. Ou seja, acredita-se que o benefício fiscal esperado é maior que aquele obtido com a manutenção da situação atual.

4.2. Ações dos entes estaduais

A diversidade e a inter-relação econômica, política, social etc, entre os Municípios de uma dada região, coloca o ente estadual em posição privilegiada para liderança e coordenação de processo de planejamento com envolvimento voluntário dos Municípios, independentemente de partidos políticos.

Às unidades federativas cabe ainda o papel de agregadores dos resultados dos processos de planejamento municipal, de maneira a constituir blocos de projetos de investimentos a serem detalhados e especificados tecnicamente.

Propõe-se que os entes estaduais constituam estruturas especializadas (nos moldes de escritórios de projetos, como a SP Negócios para a prefeitura de São Paulo) para a gestão de projetos de investimento.

Concentradas na gestão de serviços em regime permanente, as prefeituras mantem recursos humanos para operação e monitoramento da infraestrutura urbana, tal como segurança, transportes, educação, saúde etc.

Os escritórios de projetos podem permitir aos Municípios apoio técnico e de gestão de projetos, de maneira a facilitar a especificação de sistemas de gestão do território e sua licitação. Acordos de cooperação técnica com Universidades locais são particularmente interessantes e promissores.

Os escritórios de projetos podem ainda ser decisivos na tradução, em termos de projetos de investimentos, dos resultados alcançados pelos processos de planejamento. Da mesma maneira, estes se encontram em condições adequadas para dialogar com as firmas de engenharia a serem contratadas para intervenções em infraestrutura urbana.

Referências

1. Avila, R. I., Conceição, J. B. S. No Brasil, ricos pagam pouco imposto e convencem os patos, Brasil Debate (www.brasildebate.com.br), fev. 2015.
2. Afonso, J. R.; Araujo, E. A. Nóbrega, M. A. R., Um Retrato da Arrecadação do IPTU no Brasil, IdP/FGV Projetos, Vol. 4, 2013.
3. BNDES, BNDES PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos, Rio de Janeiro, 2013.
4. Abuche, C. C. Pinto, M. A. C. Avaliação do Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado de Sergipe no Período 2007-2014: um estudo sobre planejamento e implementação de políticas coordenadas no território, mimeo, Universidade Federal Fluminense, 2015. [Anexo]