

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

LUCAS DE SENA MENDES

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO
CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS -
CEFET-MG NO PERÍODO DE 1994 A 2022**

FLORESTAL – MINAS GERAIS

2023

LUCAS DE SENA MENDES

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO
CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS -
CEFET-MG NO PERÍODO DE 1994 A 2022**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Gustavo Figueiredo C. Diniz

**FLORESTAL – MINAS GERAIS
2023**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Campus Rio Paranaíba

T

M538i
2023
Mendes, Lucas de Sena, 1992-
Uma investigação sobre os investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais – CEFET-MG no período de 1994 à 2022 / Lucas de Sena Mendes. – Florestal, MG, 2023.
88 f.: il. (algumas color.).

Inclui apêndice.

Orientador: Gustavo Figueiredo Campolina Diniz.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, IHP, 2023.

Referências bibliográficas: f.72-82.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvcrp.2023.010>

1. Investimento. 2. Infraestrutura. 3. Educação. I. Diniz, Gustavo Figueiredo Campolina, 1984-. II. Universidade Federal de Viçosa. IHP. Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional. III. Título.

370.98

LUCAS DE SENA MENDES

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO
CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS -
CEFET-MG NO PERÍODO DE 1994 A 2022**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de outubro de 2023.

Assentimento:

Lucas de Sena Mendes
Autor

Gustavo Figueiredo Campolina Diniz
Orientador

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida a mim concedida, sem Ele eu não chegaria nem perto de estar aqui.

Aos meus pais, pelas oportunidades de estudo durante a minha vida, sendo então possível chegar até aqui.

À minha amada e querida esposa e melhor amiga por toda a minha vida, pelo carinho e compreensão nos momentos mais difíceis dessa jornada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Gustavo Figueiredo Campolina Diniz, que foi compreensivo e me auxiliou muito a chegar até aqui.

Aos meus colegas de profissão, Eng. Luis Felipe dos Santos Lara e Eng. Diego Henrique Antunes Nascimento, que me encorajaram inicialmente a encarar este desafio.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de realizar a pós-graduação.

Ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, pela oportunidade singular de exercício profissional.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

“Posso todas as coisas em Cristo que me fortalece”

(Paulo de Tarso)

RESUMO

MENDES, Lucas Sena, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, outubro de 2023. **Uma investigação sobre os investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET-MG no período de 1994 a 2022.** Orientador: Gustavo Figueiredo Campolina Diniz.

O presente trabalho buscou evidenciar e analisar o histórico de investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Entende-se como investimentos, para este estudo, os dispêndios de recursos que contribuem para a formação de um capital fixo e permanente da instituição, tais como a construção de novos ambientes escolares e a compra de equipamentos permanentes. Foram analisados os dados dos Recursos Orçamentários do órgão de 1994 a 2022 e os resultados demonstraram, por meio do aumento da área construída e do número de alunos matriculados, que os períodos de maior investimento foram cruciais para o crescimento da instituição.

Palavras-Chave: Investimento. Infraestrutura. Educação.

ABSTRACT

MENDES, Lucas Sena, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa. October, 2023. **An investigation on investments in infrastructure at the Federal Center for Technological Education of Minas Gerais - CEFET/MG in the period from 1994 to 2022.** Adviser: Gustavo Figueiredo Campolina Diniz.

The present academic work seeks to evince and measure the history of infrastructural investments at the Federal Technological Education Center of Minas Gerais - CEFET-MG. The term "investments" as used here refers to the outlay of resources that contribute to the creation of a steady and permanent capital for the institution such as the construction of new school environments and the acquisition of permanent equipment. The organization budgetary resources data from 1994 to 2022 were analyzed and the results revealed, through the increase of built area and the number of enrolled students, that the time periods with larger investment were crucial for the development of the institution.

Keywords: Investment. Infrastructure. Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Investimentos em universidades federais (2018 – 2022)	46
Figura 2 – Mapa esquemático – Grupo Recursos Orçamentários.....	59
Figura 3 – Recursos Orçamentários.....	60
Figura 4 — Quantitativo de Servidores Ativos, nº de alunos matriculados e área construída edilícia	61
Figura 5 — Evolução do orçamento entre 1994 e 2022	63
Figura 6 — Evolução dos gastos com investimentos entre 1994 e 2022	64
Figura 7 — Evolução do quantitativo de servidores ativos entre 1996 e 2022	65
Figura 8 — Evolução da despesa com pessoal e encargos sociais (1994 e 2022)...	65
Figura 9 — Evolução do quantitativo de nº de alunos matriculados entre 1996 e 2022	66
Figura 10 — Evolução do quantitativo de nº de alunos matriculados entre 1996 e 2022	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COC Cadastro de Operação de Crédito
CEFET-MG Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
CTN Código Tributário Nacional
CFC Conselho Federal de Contabilidade
DCL Dívida Consolidada Líquida
FMI Fundo Monetário Internacional
FGV Fundação Getúlio Vargas
IBRE/FGV Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA Instituto Pesquisa em Economia Aplicada
LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA Lei Orçamentária Anual
MTO Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal
PIB Produto Interno Bruto
PPA Plano Plurianual
PLOA Projeto de Lei Orçamentária Anual
RCL Receita Corrente Líquida
RGF Relatório de Gestão Fiscal
RREO Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIC Sistema de Informações de Custos do Governo Federal
STN Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema de Pesquisa	12
1.2 Objetivos	12
1.3 Justificativa e relevância da pesquisa	12
1.4 Estrutura do trabalho.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Importância dos Investimentos públicos na melhoria de serviços prestados à sociedade.....	14
2.2 Aspectos gerais da política fiscal	20
2.3 Política fiscal e o debate sobre austeridade.....	24
2.4 Política de gastos e efeitos sobre investimentos em infraestrutura.....	26
2.5 Ofertas de serviços e impactos nas universidades	30
2.6 Receitas Tributárias e Despesas de Capital	33
2.7 Importância dos gastos públicos em infraestrutura	35
2.8 Investimentos públicos em infraestrutura e os reflexos no desenvolvimento econômico.....	42
2.9 Investimentos públicos na infraestrutura dos centros universitários	45
2.10 Gastos sustentáveis em investimentos públicos em infraestrutura	48
2.11 Investimentos em infraestrutura e a sustentabilidade fiscal	50
3 METODOLOGIA.....	56
3.1 Tipo de pesquisa e objeto de estudo	56
3.2 Procedimentos e técnicas de coleta de dados	58
3.3 Análise e interpretação dos dados	61
4 RECOMENDAÇÕES – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO	68
5 CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS.....	72
APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO	83

1. INTRODUÇÃO

Em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Brasil passou a estabelecer critérios consolidados de gestão pública das políticas fiscais. Os anos posteriores foram marcados por crescimento da economia e, conseqüentemente, aumento da arrecadação generalizada de todos os entes federativos. Este cenário contribuiu para que estados e municípios conseguissem arcar com suas dívidas com a União, sem que isso trouxesse qualquer tipo de deficiência de caixa (Brand, 2021).

A partir de 2008, tendo como um dos principais motivos o afrouxamento das regras de exigibilidade de garantias por parte da União em relação aos estados e municípios, a indisciplina fiscal prevaleceu de forma generalizada, gerando um resultado, dez anos depois, em que mais da metade dos estados brasileiros não dispunham de caixa para honrar seus compromissos financeiros (Brand, 2021).

Temas relacionados aos ajustes fiscais no Brasil têm sido objeto de discussão nos últimos anos. De acordo com Bevilacqua, Cunha e Rezende (2010), a opção brasileira para promover ajustes fiscais normalmente ocorre por meio de sucessivos aumentos da carga tributária devido à dificuldade em conter a expansão dos gastos.

Entretanto, com base em experiências internacionais, os autores explicam que uma opção que tem ganhado destaque para evitar o prejuízo social de sucessivos aumentos na carga tributária tem sido “[...] a contenção do crescimento dos gastos, apoiada em melhor conhecimento sobre onde economizar sem comprometer a provisão de serviços essenciais [...]” (Bevilacqua; Cunha; Rezende, 2010, p.961).

Diante desta situação, há uma crescente pressão no Brasil para que haja eficiência no uso dos recursos extraídos da população por meio da tributação. Além de saber quanto o governo gasta para prover bens e serviços, é necessário compreender ainda qual o resultado gerado por este gasto e se este resultado poderia ser alcançado com menores custos para o contribuinte (Bevilacqua; Cunha; Rezende, 2010).

Dentre os inúmeros gastos públicos existentes, este trabalho abordará os gastos com investimentos em infraestrutura. Para Orair (2016), os investimentos em infraestrutura não podem ser equiparados com os demais gastos públicos, uma vez

que este tipo de gasto resulta em acumulação de ativos fixos com potencial para aumentar o patrimônio líquido do setor público. Além do mais, há também a possibilidade destes investimentos gerarem futuros fluxos de receitas para o próprio setor público.

Em termos econômicos, o investimento em infraestrutura é considerado uma variável macroeconômica, que exerce estímulo tanto sobre a demanda, quanto sobre a oferta. Em relação à demanda, estes investimentos podem influenciar, no curto prazo, indicadores mais elevados de emprego e produto. Quanto à oferta, há a capacidade de resolução de problemas estruturais e ampliar a capacidade produtiva do sistema econômico no médio e longo prazo (Barbosa; Leal Filho, 2018).

Barbosa e Leal Filho (2018) também destacam que há um potencial crescimento da receita tributária atrelada à produção e à circulação de bens e serviços. Inclusive, no estudo publicado pelos pesquisadores, eles apontam fortes evidências que relacionam a lenta recuperação da atividade econômica de um determinado estado com a desaceleração dos gastos com investimentos em infraestrutura.

Entretanto, não obstante os potenciais benefícios apresentados, em momentos de crise econômica e fiscal, grande parte dos investimentos em obras de infraestrutura no Brasil são contingenciados. Um dos principais motivos é que a maioria destes investimentos são discricionários, não gerando, portanto, uma obrigatoriedade legal de execução por parte do governo (Barbosa; Leal Filho, 2018).

O objeto de estudo deste trabalho será o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Trata-se de uma instituição pública federal de ensino com oferta de formação acadêmica extensa, que abrange desde o técnico de nível médio até o doutoramento, localizada no estado de Minas Gerais. É considerada a maior instituição de ensino tecnológico do estado e presente em nove cidades mineiras através dos seus 11 campus.

1.1 Problema de Pesquisa

Este trabalho foi direcionado pelo seguinte problema de pesquisa: Quais os possíveis desdobramentos dos investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG) nos últimos anos?

1.2 Objetivos

O presente estudo tem como objetivo geral investigar os possíveis desdobramentos dos investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).

Os objetivos específicos são: a) analisar a flutuação do repasse de receita e o impacto sobre a infraestrutura do CEFET-MG entre 1994 a 2022; b) explorar as oscilações na receita e potenciais desdobramentos sobre a estrutura do CEFET-MG; e c) apontar os impactos, diretos e indiretos, sobre a formação acadêmica na oscilação dos investimentos como um todo e, especialmente, em infraestrutura.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

Este trabalho justifica-se por seus aspectos institucional, social e acadêmico. Institucionalmente, o trabalho poderá contribuir como arcabouço de viabilização de novos investimentos em infraestrutura, demonstrando a importância não apenas para a instituição, mas também para a economia do setor público como um todo. Em termos sociais, a justificativa está alicerçada em demonstrar à sociedade de forma mais transparente os resultados dos gastos públicos em infraestrutura no CEFET-MG. E, quanto ao aspecto acadêmico, espera-se que seja possível contribuir para outras pesquisas já realizadas sobre o tema para fortalecer o discurso da necessidade de investimento em educação no Brasil.

1.4 Estrutura do trabalho

Quanto à estrutura da dissertação, além da introdução, há ainda quatro capítulos. O Capítulo 2 abordará o referencial teórico referente ao assunto, com análise conceitual e revisão de literatura sobre os temas voltados aos gastos públicos, investimentos em infraestrutura e demais aspectos econômicos relacionados.

Por sua vez, o terceiro capítulo tratará da metodologia de pesquisa utilizada, detalhando o tipo de pesquisa, os procedimentos e técnicas de coleta de dados, além de análise e interpretação dos dados. Por fim, o Capítulo 4 tratará das recomendações (produto técnico e tecnológico) e, finalmente, a Seção cinco apresenta a conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os principais pilares teóricos abordados neste capítulo consistem, primordialmente, nos seguintes pontos: investimentos públicos, política fiscal, análise dos efeitos dos investimentos públicos sobre a infraestrutura e os reflexos no desenvolvimento econômico; efeitos de investimentos públicos na melhoria de serviços prestados à sociedade; efeitos de investimentos públicos na infraestrutura dos centros universitários.

2.1 Importância dos Investimentos públicos na melhoria de serviços prestados à sociedade

Keynes defendia que os gastos públicos podem e devem atuar como verdadeiros estimuladores da atividade econômica, uma vez que criam uma cadeia de gastos privados e contratações que aceleram e multiplicam os efeitos na economia. Caberia ao estado, em momentos de queda da atividade, promover investimentos públicos de forma a estimular o setor privado a retomar seus investimentos e, conseqüentemente, criar demanda para os produtores das mais variadas atividades (Rossi, 2016).

As propostas de Keynes nunca foram muito bem aceitas pelos precursores do liberalismo econômico, uma vez que sua linha de pensamento preconiza a ideia de que a intervenção do estado na economia apenas agrava os problemas. Para o liberalismo, o próprio mercado é quem deve autocorrigir seus desvios (Rossi, 2016)

Quando se fala em corte e investimentos, Rossi (2016) defende que, diante de um momento de crise no capitalismo, se todos cortassem seus gastos, inclusive o próprio estado, não haveria caminho possível para o crescimento. A não ser que, frente a desalavancagem dos setores públicos e privado doméstico, o setor externo aumente sua demanda por produtos de exportação, promovendo uma recuperação por meio de tais vendas. Sendo assim, a solução para uma recessão econômica e desajuste fiscal seria estimular o crescimento, e não promover cortes nos gastos.

A política fiscal deve ser vista como uma fonte de demanda autônoma, funcionando exatamente na contramão do ciclo econômico, de forma a ser capaz de

reverter as tendências descendentes. Esta característica é vista como uma função anticíclica da política fiscal, acelerando os investimentos públicos nos momentos de escassez de investimentos privados e retraindo os gastos públicos nos momentos de elevado crescimento econômico, evitando períodos de excesso de oferta e bolhas de acumulação de ativos (Rossi, 2016).

A visão keynesiana sobre a importância da intervenção estatal nos investimentos ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, uma vez que se formou um certo consenso quanto ao papel ativo da política fiscal e de sua função anticíclica nas principais economias capitalistas do mundo. Entretanto, em meados da década de 1980, com a ascensão do neoliberalismo, a política fiscal volta a ser vista como um papel secundário de mera estabilizadora da dívida pública e do nível de preços (Rossi, 2016).

A corrente de pensamento neoliberal surgiu entre as duas grandes guerras mundiais, ganhando destaque e notoriedade na década de 1970 com as crises econômicas caracterizadas pela alta da inflação e estagnação da economia. Em linhas gerais, essa doutrina econômica vislumbra na liberdade dos mercados a forma ideal para provimento da liberdade individual dentro do capitalismo produtivo. A definição do neoliberalismo não é uma tarefa fácil, uma vez que abarca em seu conceito não apenas fenômenos econômicos, mas também sociais e culturais (Henrique, 2018).

A conjuntura internacional observada a partir dos anos de 1970, de aceleração inflacionária e expansão do déficit público, serviu como propulsão crítica aos modelos keynesianos. Tais circunstâncias abriram espaço para discussões sobre a sustentabilidade da dívida pública, em busca de credibilidade da política econômica e consolidação de regras fiscais de controle das contas públicas (Lopreato, 2006).

Assim, o papel da política econômica responsável seria o de angariar credibilidade à política fiscal, sendo uma condição indispensável ao restabelecimento da confiança dos investidores. Em um cenário de maior mobilidade do capital através da abertura financeira, tornou-se obrigatório o controle das contas públicas de modo a atender aos interesses e expectativas de risco dos agentes (Lopreato, 2006).

No modelo neoliberal, o desenvolvimento somente é alcançado mediante a plena liberdade do indivíduo enquanto empreendedor e, para que tal liberdade seja

alcançada, há que se preservar um ambiente econômico com claros e robustos direitos de propriedade, livre comércio e mercados que se autorregulam. Neste contexto, caberia ao estado apenas a figura de coadjuvante no sentido de criar e prover as estruturas institucionais adequadas para as práticas do livre mercado. As intervenções estatais devem ser exceção à regra por não possuírem capacidade de decifrar os sinais no mercado (Henrique, 2018).

O neoliberalismo propagou os ideais monetaristas, apontando que o gasto público é inútil, em longo prazo, como forma de induzir o crescimento econômico. Neste caso, a política macroeconômica passa a priorizar não mais a manutenção do emprego e do crescimento, mas a estabilidade de preços. Entretanto, para Rossi (2016) as crises consecutivas do neoliberalismo, na década de 1990 e em 2008, colocam em dúvida os ideais neoliberais.

Uma crítica aos modelos neoclássicos de inspiração keynesiana é que, de fato, as mudanças nas ações da política econômica governamental são compreendidas e assimiladas pelos agentes de mercado, alterando seu comportamento de acordo com o novo cenário vigente. Sendo assim, as autoridades econômicas, ao escolherem as medidas a serem adotadas, devem levar em consideração os impactos de tais decisões nas expectativas dos agentes (Lopreato, 2006).

A questão da credibilidade da política econômica alçou tal notoriedade a partir do momento em que se tornou evidente que o mero anúncio de mudanças na política econômica de um país não é suficiente para conquistar a confiança dos agentes privados. A credibilidade deve ser construída por meio da transformação da política econômica em um processo contínuo, criando um ambiente livre de descontinuidade e mais previsível, sendo a consistência intertemporal da política econômica a condição indispensável para estabelecimento de uma boa reputação da condução da política econômica (Lopreato, 2006).

No Brasil, o neoliberalismo ganhou destaque no governo Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, com a reforma política monetária por meio da criação do Real, acompanhado pela onda de privatizações de empresas estatais, abertura da conta de capital com flexibilização do câmbio, reformas bancárias, promulgação da lei de responsabilidade fiscal e abertura para o comércio exterior (Henrique, 2018).

A década de 1980, marcada pela incorporação dos países emergentes ao circuito de valorização do capital internacional, com a abertura da conta de capital e pela crescente volatilidade do movimento financeiro, intensificou o debate em torno do esforço fiscal como modo de sinalização ao capital privado de ausência de risco de *default* do setor público. O resultado das contas pública tornou-se indicador central utilizado pelos investidores em suas decisões de investimento, reforçando a ideia dos que defendem a ampliação do ajuste fiscal como modo de sustentar as expectativas dos investidores (Lopreato, 2006).

Para a literatura convencional, o problema da inflação era tido como estritamente monetário, sendo uma consequência da senhoriação no financiamento do déficit público. Entretanto, como novo marco teórico dominante, há limitações das ferramentas monetaristas para controle da inflação, não sendo suficientes no combate à inflação. Torna-se então importante analisar como se estabelece a coordenação das políticas fiscal e monetária, consideradas como formas polares básicas (Lopreato, 2006).

Os aumentos da taxa de juros real, como forma de combate à inflação, podem ser contraproducentes caso a elevação dos juros reais comprometa a sustentabilidade da dívida pública. A depender da aversão ao risco dos investidores externos, é provável que haja redução do fluxo de capital e, conseqüentemente, depreciação do câmbio com impacto negativo na inflação. O regime de metas de inflação pode implicar em ainda mais inflação, uma vez que o não cumprimento da meta de inflação estabelecida pressupõe o aumento da taxa de juros reais pela autoridade monetária (Blanchard, 2004).

Para Blanchard (2004), se o acréscimo dos juros afetar negativamente a credibilidade da dívida pública, a autoridade monetária não deve lançar mão desta política como forma de controlar os preços. A alternativa seria um maior rigor do ponto de vista do controle fiscal como forma de ajustar as contas públicas. Desta forma, haveria fatores necessários à manutenção da atratividade dos títulos públicos e do fluxo de capitais externos.

O receituário da política econômica neoliberal de maior notoriedade denomina-se como austeridade fiscal. Embora seja tentadora a ideia simplista de que a solução do problema da dívida pública seja simplesmente o corte de gastos, economistas

renomados defendem peremptoriamente que não há evidências empíricas que comprovem que as medidas contracionistas de gastos dos governos soberanos podem de fato elevar a “confiança dos investidores”. Há, inclusive, constatações de que países que adotaram o receituário da austeridade fiscal não apresentaram melhora no cenário econômico, havendo, em alguns casos, o agravamento da situação de desemprego e recessão (Henrique, 2018).

Os modelos tradicionais keynesianos enxergam a política de austeridade fiscal como propulsora, de forma inevitável, dos efeitos contracionistas da economia no curto prazo. Já os resultados favoráveis, se alcançados, seriam perceptíveis apenas em longo prazo, com a queda da taxa de juros, a elevação dos investimentos e o crescimento econômico (Lopreato, 2006).

Até mesmo organismos internacionais preponderantemente defensores das agendas neoliberais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), tem apresentado sinais explícitos de que o neoliberalismo não tem conseguido alcançar os benefícios propostos. Há evidências de que a adoção dos mecanismos econômicos neoliberais, tais como as políticas de redução de déficits fiscais e liberalização da conta de capital, agravaram o quadro de desigualdade social e desemprego, demonstrando o caráter não sustentável de tais políticas (Henrique, 2018).

O próprio órgão, ao condicionar os empréstimos ao ajuste do setor público nos países em crise, pode ter acentuado as dificuldades, agravando ainda mais a situação. Esta medida poderia ser evitada caso tais empréstimos não estivessem condicionados (Lopreato, 2006).

O olhar sobre a dívida pública não deve se ater apenas ao seu valor absoluto, mas ao seu valor relativo ao PIB. Para evitar que uma desaceleração da economia se transforme, de fato, em uma recessão, é possível adotar a estratégia de financiar o déficit público contraindo dívidas. Rossi (2016) defende essa estratégia pois, em sua visão, caso a recessão realmente se instale, de uma forma ou de outra, o déficit público irá aumentar devido a diminuição da arrecadação tributária advinda da contração dos gastos privados. Sendo assim, seria melhor aumentar o déficit público antes que a recessão se concretize, ao invés de contrair a dívida pública por causa de uma recessão.

Os defensores da austeridade fiscal acreditam, de forma generalizada, que o corte de gastos do governo eleva a confiança do setor privado, elevando, por conseguinte, os investimentos privados. Entretanto, é possível dizer que tal confiança será frágil do ponto de vista econômico, uma vez que empresários não investem apenas porque um determinado governo fez ajuste fiscal, mas quando há demanda para seus produtos com expectativa de lucro. Raciocínio semelhante pode ser aplicado em relação às famílias, uma vez que ninguém consome mais porque o governo fez ajuste fiscal, mas quando há estabilidade no emprego e aumento da renda disponível para consumo (Rossi, 2016).

Os defensores da ideia denominada de contração fiscal expansionista afirmam que o keynesianismo tradicional não leva em conta o impacto da política fiscal corrente na expectativa e confiança dos agentes privados nas mudanças das políticas futuras. Para esta corrente de pensamento, caso a consolidação fiscal seja capaz de angariar credibilidade suficiente, os possíveis danos de curto prazo da contração fiscal seriam amenizados ou, em um cenário favorável, até mesmo eliminados por meio da ampliação dos gastos privados, de forma a prevalecer os efeitos expansionistas (Lopreato, 2006).

Para os críticos às ideias apresentadas no parágrafo anterior, uma política de austeridade fiscal pode provocar justamente o contrário do pretendido quando se busca cumprir uma meta fiscal irreal, fazendo da austeridade fiscal um fim em si mesmo. O resultado pode acabar sendo uma contração da economia que pode resultar em recessão e, como consequência, deteriorar a relação dívida/PIB, derrubando a arrecadação tributária mais do que o corte do gasto público. Esta situação é denominada por Rossi (2016, p. 22) como círculo vicioso da austeridade, uma vez que: “[...] cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provocam novas quedas da arrecadação e exigem novos cortes de gasto”.

No cenário nacional, observa-se que, graças à sua rigidez, o regime fiscal brasileiro pode ser caracterizado como sendo pró-cíclico. As definições rígidas das metas fiscais, em síntese, acabam por acentuar os momentos de desaceleração e aceleração da economia. A meta fiscal, meio para se obter fins, como o crescimento econômico, emprego e bem-estar da população, acaba tornando-se um fim em si mesmo (Rossi, 2016).

Em termos de ação anticíclica nos países emergentes, Perry (2002) aponta que as autoridades econômicas não deveriam gozar de tamanha liberdade nas decisões orçamentárias. A fraqueza das instituições orçamentárias desses países, assim como as pressões de ordem política, seriam os fatores responsáveis pela escassez de superávits nos períodos de crescimento e pelos resultados fiscais insustentáveis, afetando negativamente a credibilidade fiscal. Seria preciso então restringir o espaço de ação das autoridades orçamentárias, de forma a adotar regras fiscais contundentes e estabelecer metas de superávits estruturais capazes de eliminar a tendência deficitária e o caráter pró-cíclico da política fiscal.

Uma característica também marcante da estrutura fiscal brasileira é que os gastos públicos são, em sua maioria, pré-definidos, havendo pouca margem de discricionariedade de escolha para os gestores. Sendo assim, qualquer corte de gastos acaba recaindo sobre os investimentos públicos. Esta característica, por consequência, inviabiliza qualquer tipo de planejamento de investimentos a longo prazo (Rossi, 2016).

2.2 Aspectos gerais da política fiscal

É possível dizer que a política fiscal consiste nas ações tomadas pelo governo para administração de receitas e gastos do país, sendo no Brasil conduzida em conjunto com a responsabilidade fiscal. De acordo com o Governo Federal do Brasil (2023), o objetivo da política fiscal do país é criar empregos, aumentar os investimentos públicos e ampliar a rede de seguridade social, de modo a reduzir a pobreza e a desigualdade.

Em sentido amplo, regras fiscais podem ser conceituadas como o conjunto de normas e procedimentos, que estão vinculadas a elaboração, aprovação e implementação orçamental (Alesina; Perotti, 1999). Conforme Allen Schick (2018), professor de Políticas Públicas na Universidade de Maryland, regras fiscais são leis ou regulamentos que estabelecem metas para os agregados orçamentais (receita, gastos, déficit, dívida) e proíbem ações com objetivo dos governos não violarem limites pré-definidos. As regras fiscais são elaboradas contemplando vários formatos,

não sendo mutuamente exclusivos, da seguinte forma: a) Referem-se apenas como indicativos e referências aos modelos; b) Definem normas infraconstitucionais; c) Regulamentam de forma complementar as constituições; d) Definem metas, procedimentos e penalidades; e) Estabelecem mecanismos de correção; e f) Pré-estabelecem regras financeiras e contábeis aplicadas no decorrer do exercício fiscal.

Para o Fundo Monetário Internacional uma regra fiscal é uma restrição mais permanente à política fiscal e estabelece limites quantitativos na execução orçamental. A regra define uma meta, que por meio de indicadores possibilitem o monitoramento, avaliação e transparência (Budina; Kinda; Schaecher, 2012).

Nesse sentido mais restritivo, Kennedy, Robbins e Delorme (2001) definem também o conceito de regra fiscal, trazendo peso para a restrição constitucional ou legal na política fiscal, que especifica algum tipo de limite nas variáveis fiscais, tais como saldo orçamental, dívida, despesas ou tributos, e que normalmente é aprovado juntamente com um regulamento no ciclo orçamental de elaboração, análise e discussão legislativa, execução orçamental e controle.

Uma vez que os objetivos das regras fiscais tenham sido analisados, as características ideais que as regras fiscais devem apresentar, seguindo os critérios estabelecidos por Kopits e Symansky (1998), são: em primeiro lugar, uma regra fiscal deve ser bem definida através de um indicador a ser controlado, o âmbito institucional de aplicação e cláusulas de escape específicas para evitar ambiguidades que materializem na implementação ineficaz da regra.

É essencial que o indicador referido pela regra esteja bem definido para evitar possíveis problemas de interpretação que reduzam a transparência da regra. É igualmente importante estabelecer o escopo institucional para identificar os organismos sujeitos à regra, bem como as responsabilidades ao analisar os resultados alcançados (Kopits; Symansky, 1998).

A necessidade de cláusulas de escape também é essencial, uma vez que permitem às autoridades fiscais afastarem o cumprimento da regulação em caso de necessidades específicas. Por isso, é necessário especificar em que circunstâncias a violação é permitida, como relatórios de demanda que explicam este fato e um programa para estabelecer como e quando a regra será restaurada (Kopits;

Symansky, 1998).

Outra característica da regra fiscal é a transparência nas operações das autoridades, incluindo aspectos relacionados à contabilidade, previsões e acordos institucionais. Nesse sentido, o FMI publicou um Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, que alberga quatro princípios: O primeiro define a "clareza" em termos das relações entre os agentes econômicos e as responsabilidades no processo orçamentário, de modo que se definam barreiras claras entre o setor público e o setor privado. O segundo refere-se à disponibilidade pública de informação, em que as autoridades devem fornecer informações completas sobre o passado, presente e previsões de política fiscal realizadas pelo governo, bem como a evolução das contas públicas. O terceiro refere-se à preparação, execução e divulgação do orçamento que deve ser feito de acordo com padrões estatísticos e contábeis publicados. E o quarto princípio estabelece controles independentes do processo orçamentário, por exemplo, por meio de auditorias externas e estatísticas independentes (FMI, 2007).

Uma terceira característica de regras fiscais é que elas devem adaptar-se aos objetivos de política econômica especificados pelas autoridades, ou seja, devem ser consistentes com a realização destes objetivos. A quarta característica afirma que a regra fiscal deve ser simples, didática e aplicável, devendo ser de fácil compreensão por parte dos agentes públicos e da sociedade. Importante também tornar mais fácil a avaliação de seus resultados, sendo flexível para que possa reagir aos possíveis choques exógenos e externalidades não controláveis pelos gestores, além de dificultar o controle dos formuladores de políticas públicas (Kopits; Symansky, 1998).

Importante mencionar que tais características geralmente estão interrelacionadas. Por exemplo, se uma regra for adotada de maneira muito simples, será à custa de tornar a regra menos flexível e mais difícil de aplicar. Se o que se busca é uma regra flexível para lidar com eventos imprevistos, então é necessário desenvolver algum tipo de regra que leva em conta os possíveis efeitos adversos, o que resultará na criação de uma regra menos simples e mais difícil de aplicar (Kopits; Symansky, 1998).

A quinta característica refere-se à consistência da regra fiscal, tanto internamente quanto em relação a outras políticas e regras macroeconômicas. Em

sexto lugar, para que a regra fiscal atinja seu objetivo, ela deve ser mantida com políticas eficientes, como as reformas estruturais necessárias para atingir os objetivos. E, em sétimo e último lugar, é desejável que a regra fiscal esteja contida em um estatuto, tais como leis ou tratados internacionais, onde as questões de monitoramento das metas e as possíveis sanções que seriam aplicáveis devam também estabelecer que a regra foi quebrada (Kopits; Symansky, 1998).

De acordo com o Fundo Monetário Internacional e, conforme o que já foi mencionado nesse trabalho, as regras fiscais estabelecem restrições permanentes à política fiscal, tipicamente definidas em termos de um indicador resumido de desempenho fiscal, muitas vezes expresso como teto ou meta numérica em proporção ao PIB (Kopits; Symansky, 1998).

Pode-se também ter uma associação de vários indicadores, tal como acontece no caso brasileiro em que a Receita Corrente Líquida é utilizada como um fator de proporção para os limites da dívida pública e gastos de pessoal. Assim, o FMI (2017)¹ apresenta três características principais que consolidam uma regra fiscal bem definida, a saber: 1) um caráter permanente, significando que a restrição deve ser percebida como obrigatória por um período de tempo suficientemente longo; 2) especificação em termos de um indicador geral de desempenho fiscal (como o déficit orçamentário do governo, a dívida, a despesa, a receita, etc.); e 3) o fornecimento de um teto ou meta numérica. Embora o primeiro objetivo principal das regras fiscais seja o de melhorar a disciplina orçamentária, eles também podem fomentar a coordenação de políticas entre os diferentes níveis de governo, dependendo de sua cobertura institucional.

Além disso, as regras fiscais podem contribuir ainda mais para a redução da incerteza sobre os futuros desenvolvimentos da política fiscal. No entanto, as regras fiscais só podem gerar esses benefícios se houver instituições adequadas para

¹ O Fundo Monetário Internacional (FMI) disponibiliza informações estruturadas e sistemáticas, considerando a usabilidade e o desenho das *fiscal rules*, com abrangência e amplitude nacional e supranacional, onde computa 96 países contemplando 21 exercícios fiscais, durante o período de 1985 a 2015. O conjunto de dados abrange quatro tipos de regras: regras de equilíbrio orçamental (BBR); e regras de dívida (DR); regras de despesa (ER) e regras de receita (RR), aplicáveis ao governo central ou nacional ou ao setor público. O FMI também apresenta um conjunto de especificidades e detalhes sobre várias características das regras fiscais dos países, como por exemplo: sua base constitucional ou legal, cobertura, cláusulas de escape, bem como os procedimentos de execução. Além desse aspecto, o trabalho elabora um balanço acerca dos principais recursos de suporte existentes, incluindo órgãos independentes de monitoramento e as respectivas leis de responsabilidade fiscal.

mecanismos de monitoramento e fiscalização ou se forem apoiadas por um forte compromisso político (FMI, 2017).

2.3 Política fiscal e o debate sobre austeridade

A crise internacional de 2008 trouxe destaque para o debate sobre austeridade na política fiscal. Um ponto marcante a ser mencionado foi quando David Cameron declarou que a Inglaterra estava entrando na Era da Austeridade, dividindo a opinião de críticos e defensores (Funcia et al., 2018).

Importante mencionar que a temática da austeridade não tem origem no campo da política e da economia, mas sim na filosofia, trazendo consigo uma carga moral. De acordo com Rossi et al. (2019, p. 3), o termo veio para exaltar o “comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários”.

Todavia, quando se verifica o emprego do termo no campo da economia tributária, a austeridade pode ser vista com um viés de uma recompensa por sacrifícios prestados, carregando consigo uma carga moral, que atribui características humanas ao governo (Coelho, 2014).

No campo da austeridade na política fiscal, a ideia é que quando houver desaceleração econômica e aumento da dívida pública, o governo deve fazer ajuste fiscal, priorizando o corte de gastos públicos em detrimento de aumento dos impostos, com vistas a melhorar a confiança dos agentes econômicos e, conseqüentemente, agir sobre o crescimento econômico (Schui, 2014).

As medidas de austeridade foram implementadas pela primeira vez na Espanha, na Irlanda e na Grécia. Eles seguiram a eclosão da crise grega e foram alimentados por temores de um possível *default* soberano. A Espanha torna-se relevante como um caso particular de estudo devido a várias características. Este país sofreu profundamente a Grande Recessão, não cumprindo os compromissos sobre o déficit estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia desde

2008. Desde 2011, a austeridade tem sido generalizada na maioria dos países da área do euro (Grauwe; Ji, 2013).

Conforme demonstrado por De Grauwe e Ji (2013), os programas de austeridade foram parcialmente impulsionados e intensificados pelas pressões do mercado financeiro. Até recentemente, os modelos econômicos utilizados pela Comissão Europeia baseavam-se na hipótese da equivalência ricardiana, atribuindo apenas um papel menor à política fiscal.

Corsetti, Meier e Müller (2012) explicam que em “tempos de crise” cada vez mais agentes econômicos (famílias, empresas) estão sujeitos a restrições de liquidez de curtíssimo prazo, mantendo a espiral recessiva e impedindo o funcionamento da política monetária.

Com isso, as críticas à austeridade têm ganhado cada vez mais adeptos, o que tem feito com que seja frequentemente desacreditada, como bem pode ser verificado no estudo de Blanchflower et al. (2015), que afirma que a austeridade não tem qualquer amparo na teoria econômica e a oposição a esse conceito é convencional.

Milios (2015) sustenta que a austeridade fiscal se apresenta como fruto dos interesses capitalistas. Trata-se de uma ideia equivocada do ponto de vista social e negativa sob a perspectiva econômica e fiscal, além de fator capaz de gerar significativos estragos em uma economia frágil.

O ambiente político polarizado tem sido associado a um aumento da incerteza política e menor crescimento econômico (Schiantarelli et al., 2020; Schularick et al., 2021). Em território brasileiro, o que se constata é que a austeridade está voltada para os interesses de políticos conservadores, verificando-se um interesse em retirar os direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988 em prol de seguir com reformas neoliberais. É preciso entender que os investimentos públicos são mais eficientes para o crescimento econômico do que a prática da austeridade fiscal, visto que criam um fluxo de investimentos derivados de âmbito privado, o que eleva emprego, renda e produto em médio e longo prazo.

2.4 Política de gastos e efeitos sobre investimentos em infraestrutura

Estudos têm demonstrado a relação entre a política de gastos e os efeitos sobre investimentos em infraestruturas. A política de gastos refere-se às decisões e ações do governo relacionadas ao uso dos recursos públicos para financiar despesas em diferentes setores da economia, incluindo a infraestrutura.

Quando o governo adota uma política expansionista de gastos, aumentando os investimentos em infraestrutura, isso geralmente tem o potencial de impulsionar o setor de construção e os investimentos a ele relacionados. Isso ocorre porque o aumento dos gastos públicos em infraestrutura pode criar demanda por serviços de construção, estimular a criação de empregos no setor e gerar um efeito multiplicador na economia. Há evidências de que os investimentos públicos aplicados em infraestrutura e na área social superam, em termos de efeito multiplicador, os dispêndios públicos verificados no simples consumo do governo. Além disso, no Brasil, a elasticidade da arrecadação tributária advinda de tais investimentos é superior à unidade, ou seja, a arrecadação tributária varia mais que o PIB (Rossi, 2016).

Os resultados verificados na pesquisa realizada por Silva et al. (2016), demonstram que o conjunto de investimentos teve um impacto significativo no crescimento dos estados. Tanto o investimento total quanto os investimentos em infraestrutura de transportes realizados pelos governos estaduais mostraram-se importantes para o crescimento econômico dos estados, evidenciando seu caráter complementar e estratégico para o desenvolvimento regional do país. No entanto, o investimento total mostrou efeitos substancialmente superiores, revelando um potencial maior para estimular o desenvolvimento regional e contribuir para a redução da desigualdade no Brasil.

O estudo de Moura (2015) utilizou um modelo de equilíbrio geral para analisar os efeitos das políticas fiscais na economia brasileira. O modelo mostrou que os gastos com investimento público têm um impacto de longo prazo mais positivo do que os gastos com consumo público, uma vez que aumentam a produtividade e a capacidade produtiva da economia. Além disso, o estudo destacou a interação entre a política monetária e a política fiscal, mostrando que uma política monetária com ajustes bruscos na taxa de juros pode ter efeitos de longo prazo mais favoráveis ao

reduzir as oscilações de preço e produto, mesmo que diminua o impacto de curto prazo dos multiplicadores fiscais.

Pesquisa semelhante foi realizada por Oliveira, Hasegawa e Thomaz (2018) cujo objetivo foi analisar como o gasto público e seus componentes impactaram o crescimento econômico dos municípios do Paraná no período de 1999 a 2011. Utilizando um painel de dados dos 399 municípios, foram realizadas regressões lineares e quadráticas para examinar as relações entre os diferentes componentes do gasto público municipal e o crescimento econômico. A análise foi feita tanto em termos agregados, considerando os componentes econômicos do gasto (corrente e de capital), quanto de forma segmentada por categoria funcional (saúde, educação, defesa, transporte e comunicação).

Os resultados revelaram que os gastos com saúde, educação, transporte e comunicação tiveram uma influência estatisticamente significativa e positiva no crescimento dos municípios paranaenses. Os gastos de capital foram considerados produtivos, ou seja, estimularam o crescimento econômico, enquanto os gastos de correntes tiveram um efeito contrário. As estimativas quadráticas permitiram identificar as combinações ótimas de gasto público que maximizaram o crescimento econômico (Oliveira; Hasegawa; Thomaz, 2018).

Guimarães e Freitas (2019) discutem a problemática da infraestrutura deficiente e de má qualidade no Brasil, considerando-a como um dos principais obstáculos para alcançar um crescimento sustentável compatível com o estágio de desenvolvimento do país. Devido aos baixos níveis de investimento, a infraestrutura brasileira apresenta deficiências tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, sendo comparativamente inferior em relação a outros países. Os autores ressaltam que, ao longo das últimas décadas, o Brasil não conseguiu suprir adequadamente suas necessidades de infraestrutura, apesar de inúmeros planos e iniciativas. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início dos anos 2000, possibilitou um gradual aumento nos investimentos em infraestrutura, chegando a representar 2,45% do PIB em 2013.

No entanto, os autores também apontam que o programa de privatizações, que visava transferir a responsabilidade de investimento para o setor privado, enfrentou desafios. Inadequações no marco regulatório, falta de autonomia das agências

reguladoras, altos custos de capital, insegurança jurídica e políticas tarifárias excessivamente baixas dificultaram a participação do setor privado na melhoria da infraestrutura do país (Guimarães; Freitas, 2019).

A pesquisa conduzida por Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) utilizou uma abordagem metodológica de regressão em painel com efeitos fixos para examinar a influência do ciclo eleitoral nos investimentos em infraestrutura. Os resultados revelaram a existência de uma influência do ciclo eleitoral, particularmente quando as diferenças ideológicas interagem com esses ciclos. Os achados indicaram que partidos de esquerda e de centro tendem a investir mais em infraestrutura durante períodos pré-eleitorais, em comparação com partidos de direita. Além disso, de forma contraintuitiva, foi observado um impacto negativo nos gastos com infraestrutura quando o governador pertence ao mesmo partido do presidente, enquanto se esperava um impacto positivo para essa variável.

A pesquisa conduzida por Gomes, Pereira e Bezerra (2019) teve como objetivo analisar os efeitos macroeconômicos e de bem-estar das diferentes formas de financiamento dos investimentos públicos em infraestrutura no Brasil, considerando famílias heterogêneas em termos de produtividade do trabalho e acesso ao crédito. O modelo adotou dois tipos de famílias, denominadas tipo p e tipo q, que atribuíam utilidade aos bens públicos. A família do tipo p, com menor produtividade, não possuía acesso ao capital, enquanto ambas as famílias recebiam transferências do governo e pagavam impostos sobre consumo e renda do trabalho.

O modelo foi calibrado utilizando dados das Contas Nacionais e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), sendo que 16,73% das famílias eram do tipo p e 83,27% eram do tipo q, com renda média mensal per capita de R\$ 552,78 e R\$ 1.156,71, respectivamente. Três políticas foram propostas para reproduzir a relação investimento público/Produto Interno Bruto (PIB) de 3,75% a longo prazo, obtida no estudo *Impactos de Longo Prazo de Reformas Fiscais sobre a Economia Brasileira* de 2012. Os resultados das simulações indicaram que uma redução simultânea no consumo do governo/PIB (2,26%) e nas transferências/PIB para o agente do tipo q (4,67%) em troca de investimentos em infraestrutura pública resultou em ganhos de bem-estar comuns para todas as famílias (Gomes; Pereira; Bezerra, 2019).

O estudo de Freitas e Queiroz (2019) investigou a relação entre a condição financeira dos estados brasileiros e os gastos com investimento. Os dados de 26 estados, entre os anos de 2007 e 2017, foram analisados por meio de regressão em painel. Os resultados demonstraram que estados com melhor condição financeira tendem a investir mais em infraestrutura, enquanto uma pior condição financeira resulta em cortes nos gastos com esse tipo de investimento. Esses achados ressaltam a importância de os gestores conhecerem a situação financeira do estado para planejar e garantir investimentos públicos de longo prazo, contribuindo assim para o crescimento econômico do país.

Grudtner e Aragon (2017) realizaram um estudo em que utilizaram um vetor autorregressivo de transição não linear para examinar se os multiplicadores dos gastos do governo no Brasil dependem do ciclo econômico. A análise abrangeu o período do primeiro trimestre de 1999 ao quarto trimestre de 2015. Além dos gastos totais do governo, o estudo calculou os multiplicadores para o consumo, investimento e salários pagos pelo governo aos servidores públicos. Os resultados demonstraram que os multiplicadores dos gastos do governo se comportaram de maneira consistente tanto em períodos de recessão quanto de expansão. Esse achado se manteve robusto mesmo quando considerados os choques nos gastos do governo durante períodos de forte expansão ou de recessão profunda, levando em conta os multiplicadores dos gastos do governo controlados pelo investimento, a relação dívida/PIB, a abertura econômica e as taxas de câmbio.

Abreu e Câmara (2015) analisaram o modelo institucional do estado brasileiro ao longo dos últimos 50 anos e seu reflexo na organização do orçamento público. Durante os governos ditatoriais, houve desconcentração e flexibilidade na administração pública, resultando em dinamismo no setor de infraestrutura, mas também excesso de endividamento e captura por interesses corporativos. A Constituição de 1988 trouxe reformas uniformizadoras em resposta ao descontrole anterior, reprimindo as especificidades setoriais. Nesse contexto, o neoliberalismo ganhou força, defendendo a redução da presença do estado na economia e a transferência da gestão da infraestrutura para a iniciativa privada.

No entanto, a insuficiência do investimento público em infraestrutura persistiu, levando a uma flexibilização do neoliberalismo nos anos 1990 e a um maior incentivo

ao investimento público nesse setor. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) representaram uma mudança de paradigma na gestão do orçamento, priorizando a execução de políticas de infraestrutura. Essas alterações permitiram uma maior efetividade na execução do orçamento e uma inversão na lógica de contenção de despesas, dando destaque ao papel do orçamento como instrumento de ação pública para o desenvolvimento (Abreu; Câmara, 2015).

A pesquisa de Orair e Siqueira (2018) analisou a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com o ciclo econômico e regime fiscal. A abordagem de Auerbach e Gorodnichenko (2012) foi utilizada para estimar multiplicadores fiscais que variaram conforme o ciclo econômico. Os resultados corroboraram as evidências encontradas na literatura internacional, indicando que os multiplicadores fiscais diferiram de acordo com os regimes recessivos e expansivos.

Durante um período de quatro anos, a pesquisa constatou que a resposta do produto aos choques do investimento público em recessões fortes foi sempre persistente e superior à unidade, alcançando valores elevados (próximos ou superiores a 2 no período de maior impacto de três a cinco trimestres), sendo que o multiplicador de impacto máximo foi estimado em 2,2 (no décimo mês). Em contrapartida, durante as expansões fortes, a resposta do produto foi pouco persistente (não significativa a partir do sétimo trimestre) e sempre ficou abaixo da unidade, com uma estimativa do multiplicador de impacto máximo de 0,8 (no sétimo mês) (Orair; Siqueira, 2018).

2.5 Ofertas de serviços e impactos nas universidades

Uma das instituições mais antigas do mundo, a Universidade tem uma importância singular para a humanidade e é fundamental que assim continue, não apenas pelo ensino, mas pelo seu alto impacto nas transformações sociais baseadas na ciência e na pesquisa, no conhecimento, no poder de mobilização de recursos, na formulação de estratégias transformadoras e, sobretudo, na implantação de políticas claras, sem antinomias.

Por muito tempo, a educação superior no Brasil era pouco valorizada e ter concluído o ensino médio já era de grande valia para a sociedade, já que a formação mais ampla e especializada era algo restrito às elites do país. O ensino superior era o nível de ensino mais esquecido pelas políticas públicas educacionais. Por décadas, o país foi marcado por grande atraso escolar e, ainda em 1994, apenas 50% dos alunos conseguiam concluir o ensino fundamental. Setenta por cento das turmas de ensino médio em 1995 eram oferecidas no período noturno. Desse montante, 50% dos alunos matriculados no ensino médio profissionalizante, tendo principal foco no mercado de trabalho. Com isso, a qualidade do ensino era bastante precária (Castro; Tiezzi, 2004).

O estudo realizado por Bittencourt, Ferreira e Brito (2017) teve como objetivo avaliar o Programa REUNI em relação às obras de infraestrutura nas instituições federais de ensino superior, identificando os principais fatores e condicionantes que influenciaram a conclusão, o atraso ou a paralisação dessas obras, e os impactos no alcance das metas do programa. Observa-se uma lacuna na literatura quanto a relação entre obras e o ciclo de políticas públicas, mesmo com o aumento da oferta de serviços públicos. O método utilizado foi o estudo de caso avaliativo, com foco no REUNI como programa governamental de reestruturação e expansão do ensino superior federal.

Os dados das obras de 53 universidades federais participantes do programa foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados revelaram que 78% das obras foram concluídas, a equipe técnica de engenharia e arquitetura foi renovada e ampliada, as metas de vagas e cursos foram superadas em números totais e os recursos de investimento foram disponibilizados e até ampliados em 62,55% (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017).

No entanto, alguns resultados indicaram que a questão das obras recebeu pouca atenção na formulação do REUNI, pois muitas delas foram paralisadas, ou sofreram revisões de projetos e aditivos de valor. Além disso, três quartos das universidades enfrentaram impactos negativos na implementação de novas vagas ou cursos devido à não conclusão de algumas obras, destacando a importância desses investimentos no cumprimento das metas de uma política pública (Bittencourt; Ferreira; Brito, 2017).

O estudo realizado por Vinhais (2013) teve como objetivo estimar o impacto regional de curto prazo da expansão da rede de universidades públicas federais, com foco na construção de novos campi em diferentes municípios brasileiros. O autor utilizou a abordagem de Insumo-Produto e à matriz de insumo-produto microrregionalizada foram aplicados os gastos públicos com universidades federais como um choque no setor da Educação Pública. Os resultados mostraram que, no período de 2004 a 2010, houve um efeito total de R\$ 19,9 bilhões sobre o valor bruto da produção e R\$ 11,5 bilhões sobre o valor adicionado, representando 0,39% do PIB nacional, com um efeito médio anual de R\$ 1,9 bilhão.

Quanto ao pessoal ocupado, Vinhais (2013) observou um efeito de 467 mil pessoas. Em nível local, verificou-se que as microrregiões economicamente menores, que receberam os campi universitários, apresentaram os maiores impactos relativos. Em relação à expansão como tratamento de política pública, foi estimado, por meio do método de Diferenças com Pareamento por Escore de Propensão, um efeito positivo de aproximadamente 3,3% sobre a renda domiciliar per capita municipal no período de 2000 a 2010, com os municípios com até 65 mil habitantes apresentando o maior efeito do tratamento, contabilizando cerca de 5,2% sobre a renda.

Vinhais (2013) afirma que embora os resultados das duas abordagens não sejam diretamente comparáveis, o efeito médio anualizado do tratamento é estimado em 0,16% do PIB per capita microrregional pelo método de Insumo-Produto e 0,27% da renda domiciliar per capita das microrregiões tratadas pelo método econométrico. Além disso, o estudo também investigou o efeito político do tratamento nos municípios pesquisados, revelando um impacto de 27% na probabilidade de eleição em 2008 de um partido pertencente à coligação política vencedora das eleições de 2004 e um impacto de 10% na probabilidade de reeleição em 2008 do partido político do prefeito. Os resultados verificados por Vinhais (2013) indicam um efeito político mais significativo do que o efeito sobre a renda local no curto prazo, beneficiando os grupos políticos estabelecidos no poder municipal.

2.6 Receitas Tributárias e Despesas de Capital

Na Administração Pública a receita e a despesa têm um papel essencial no controle dos gastos públicos, porque eles representam o montante que o estado retira da sociedade, através basicamente da cobrança de tributos, e a contrapartida em termos de realizações das necessidades.

Receitas públicas são todos os ingressos que podem ser caracterizados como não devolutivos, sendo auferidos pelo poder público e servem para alocação e cobertura das despesas públicas (BRASIL, 2018). A classificação econômica da Receita Pública prevê as Receitas Correntes e as Receitas de Capital.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal (MTO), a doutrina classifica as receitas públicas, quanto à procedência, em originárias e derivadas. Originárias são as receitas arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública, tais como prestação de serviços comerciais, venda de produtos industriais, receitas de aluguel, dentre outras. Já as receitas derivadas são auferidas de forma impositiva, obtidas pelo poder público por meio da soberania estatal conferida por lei, sendo as Receitas Tributárias o exemplo mais clássico de receitas derivadas. (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021)

Em termos gerais, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) divide os tributos em cinco espécies: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. De acordo com o Código Tributário Nacional, Lei 5.172 de 1966 (BRASIL, 1966), o imposto tem como fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte. As taxas podem ser cobradas tanto pelo exercício do poder de polícia administrativa quanto pela prestação de algum serviço público específico e divisível.

As contribuições de melhoria decorrem da valorização imobiliária como consequência da execução de alguma obra pública. Já os empréstimos compulsórios, cobrados apenas pela União, podem ser instituídos quando ocorre guerra externa, ou a iminência dela, calamidade pública que exija auxílio federal e investimento público de relevância nacional com caráter de urgência (BRASIL, 1966).

Por fim, as contribuições especiais, especificadas no artigo 149 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), são de caráter social, de intervenção no domínio econômico e, por fim, de interesse das categorias profissionais ou econômicas. A arrecadação destes tributos, por meio das respectivas competências tributárias conferidas à União, estados, Distrito Federal e municípios, é o que se denomina de receita tributária.

As receitas tributárias constituem uma das principais fontes de arrecadação de recursos do setor público. Autores como Barbosa e Leal Filho (2018), por exemplo, em pesquisa que abarcou o período de janeiro a dezembro de 2017, demonstraram que esta fonte de recurso correspondeu a aproximadamente 60% de toda arrecadação do estado de Minas Gerais.

Em relação às despesas, uma das classificações utilizadas pelo MTO é a da Categoria Econômica da Despesa que as divide em Corrente e de Capital. As Despesas Correntes são “[...] as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.” (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021, p.64). Já as Despesas de Capital são “[...] as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.” (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021, p.64).

Já as Receitas de Capital são operações de crédito, alienação de bens, amortizações de empréstimos, transferência de capital, e outras receitas de capital. Importante mencionar que os bens de capital são aqueles necessários para a produção de outros bens ou serviços, como equipamentos e instalações (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021).

A Lei n. 4.320/64 determina que as classificações sigam subcategorias econômicas, de modo que as operações de crédito dizem respeito ao ingresso derivado de colocação de títulos públicos ou, ainda, da contratação de empréstimos e financiamentos concedidos por entidades estatais ou privadas. A amortização de empréstimos é a parcela que é recebida de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos públicos.

Por sua vez, a alienação de bens decorre da venda do ativo permanente do ente federativo. Na transferência de capital ocorre o ingresso de recursos derivados

de entes ou entidades receptoras ou ente transferidor, que é efetivado mediante condições previamente acordadas (ou mesmo sem exigências), desde que o objetivo seja aplicar em despesas de capital. Há ainda outras receitas de capital que são ingressos de origens não classificáveis nas demais categorias. Considerando os aspectos contábeis e orçamentários, a receita pública pode, ou não, provocar variação na situação do patrimônio líquido. Dependendo dos efeitos, produzidos ou não, a receita pode ser classificada como Efetiva e Não-efetiva (BRASIL, 2018).

A Receita Pública Efetiva é aquela em que os ingressos de recursos disponíveis não são precedidos de registros de reconhecimento de direito e não são, portanto, obrigações correspondentes. Já na Receita Pública Não-Efetiva, os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito e, por isso, não alteram a situação líquida patrimonial (BRASIL, 2018).

Cumprido destacar que o presente trabalho analisará, precipuamente, o histórico dos investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Tais investimentos são tratados no Orçamento Público como Despesas de Capital, o que norteará nossa análise em torno do Orçamento da Instituição Federal de Educação Superior objeto deste estudo.

2.7 Importância dos gastos públicos em infraestrutura

Os gastos públicos em geral normalmente são objeto de discussões no meio acadêmico. Em relação aos impactos dos gastos públicos na economia, Orair (2016) descreve que há uma certa divergência de tratamento entre as escolas de pensamento econômico ao tratar sobre suas dimensões, principalmente no que diz respeito à função do estado como indutor do desenvolvimento econômico.

Entretanto, de acordo com Orair (2016), existe um amplo reconhecimento do papel estratégico dos investimentos do setor público em nossas economias, especialmente quando direcionados para o desenvolvimento de infraestrutura. Essa percepção ressalta a importância desses investimentos como impulsionadores do crescimento econômico, da produtividade e da competitividade de um país.

Ao direcionar recursos para segmentos de infraestrutura, como transporte, energia e comunicações, o setor público pode criar condições favoráveis para o desenvolvimento de outros setores, além de proporcionar benefícios sociais significativos, como o acesso a serviços básicos e a melhoria da qualidade de vida da população. Nesse contexto, investimentos públicos bem planejados e executados podem desempenhar um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico e social de uma nação (Orair, 2016).

O investimento em capital fixo é capaz de impactar a estrutura econômica de três diferentes formas. Uma delas é por meio do aumento da eficiência operacional graças à inovação dos processos produtivos que, por meio de aceleração ou custos menores dos processos, podem gerar ganhos de escala. Um outro impacto seria a elevação da satisfação dos clientes, ampliando a base consumidora justamente por meio da inovação dos produtos. Por fim, uma terceira forma trata da expansão da capacidade de produção por meio da modernização de maquinários ou através da construção civil, na medida em que são impulsionados os investimentos em outros setores da economia (Bielchowsky, 2002).

Dito isso, o investimento público não deve ser considerado como mero gasto público, uma vez que se trata de importante instrumento político com capacidade de aceleração do investimento total de uma determinada economia, especificamente o investimento privado, já que este depende diretamente de expectativas que indiquem viabilidade econômico-financeira. O investimento público, por ser considerado discricionário, é inevitavelmente uma variável política, uma vez que depende das escolhas das autoridades governamentais para que seja realizado (Chang, 2003).

Ainda de acordo com Chang (2003), as políticas públicas devem preceder os investimentos como forma de dar credibilidade ao sistema e encorajar o investimento privado. Em termos dinâmicos, como os investimentos públicos induzem crescimento da produtividade e reduzem os custos das transações, eles devem ser realizados da forma mais contínua possível para desobstruir o caminho para o desenvolvimento industrial.

Surge então a necessidade de definir qual a capacidade de investimento do setor público. Pode-se dizer que a capacidade de investimento do setor público é o resultado da diferença entre a Receita Corrente Líquida, a Despesa Corrente Líquida

e o Pagamento de Dívidas de um Governo, devendo ser considerada nas três esferas do Poder Público: Federal, Estadual e Municipal (Corrêa, 2014).

Para Hirschman (1958, p. 285), trata-se da “[...] maneira mais óbvia pela qual a política econômica afeta os índices de desenvolvimento de diferentes partes de um país”. Nesse sentido, a capacidade de investimento do setor público pode ser entendida como o esforço financeiro por ele empreendido visando desenvolvimento.

Sobre o papel do estado, Barreto, Burgos e Frenkel (2003) afirmam que cabe a essa instância a construção da infraestrutura básica de acesso urbano, que seja capaz de oferecer uma superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares), cujo papel centraliza-se no planejamento e no controle dos investimentos realizados. Tais medidas permitem o desenvolvimento da iniciativa privada, que passa a se encarregar de construir os equipamentos e prestar os serviços necessários. Assim, o estado deve atuar de forma a canalizar os diferentes interesses envolvidos, mantendo o desenvolvimento econômico, social e cultural da população.

Para Montes e Reis (2011), a capacidade de investimento do setor público é fundamental para o desenvolvimento econômico na medida em que aumenta o retorno dos insumos privados, incentivando seus investimentos no local em que estão inseridos. Nesse mesmo sentido, Oreiro (2007, p. 13) afirma que “a política fiscal pode contribuir de maneira decisiva para a obtenção de um ciclo virtuoso de crescimento por intermédio de medidas que contemplem um aumento da meta de superávit primário e uma redução da participação dos gastos de consumo corrente”.

A partir desse entendimento é possível dizer que, quanto maior o investimento público, maior o investimento privado. É consensual entre os pesquisadores que o Produto Interno Bruto (PIB) e o investimento têm forte correlação entre si e, por conseguinte, com as variáveis de finanças públicas, sejam receitas ou despesas. Para o caso brasileiro, diversos modelos empíricos podem ser observados nos portais do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Getúlio Vargas (FGV) (Mendonça; Santos; Martins, 2009; Mendonça; Medrano, 2015; Gonzales; Sbardellati; Santos, 2014).

A forte correlação dos investimentos no setor de bens de capital também definirá a trajetória e a composição dos gastos nas políticas públicas, que têm base

nas fontes de inovação e difusão tecnológica (Gür, 2004). Conforme Hirschman (1958), a indústria de bens de capital sustenta uma cadeia produtiva, com fortes efeitos de encadeamento para trás e para frente, que geram externalidades positivas e capacidade de intervir nas políticas públicas, pois intensificam a demanda agregada e a capacidade produtiva para os próximos orçamentos.

Diante disso, é possível entender que a capacidade de investimento do setor público influencia diretamente no desenvolvimento do país, estimulando a iniciativa privada e oferecendo maior segurança aos empreendedores, estimulando a capacidade de inovação dos negócios (Medeiros, 2007).

Em termos de variável política, o investimento público é objeto de análises e interpretações em relação ao investimento privado. Medeiros (2007) afirma que a expansão do estoque de capital por meio do investimento público é superior a um, embora seja importante analisar também se os demais componentes da demanda agregada não estejam sendo comprimidos em tal ponto que neutralizem este efeito positivo.

A posição de Medeiros é diferente do que defendem o FMI e o Banco Mundial (FMI, 2005). Tais órgãos recomendam que os investimentos públicos sejam utilizados apenas em casos de, “falhas de mercado” e com condições de financiamento que não prejudiquem os fundamentos fiscais. O argumento é que os investimentos públicos podem causar pressão na dívida pública e, conseqüentemente, gerar um efeito negativo sobre a taxa de juros, provocando a mera substituição do investimento privado pelo público.

O investimento público em infraestrutura, principalmente em economias que operam abaixo do pleno emprego, induzem, em grande medida, os investimentos privados. Neste aspecto, ele é um componente da demanda agregada dotado de autonomia, agindo tanto do lado da demanda quanto da oferta. Além disso, oferece possibilidade de gerar economias externas dinâmicas capazes de permitir mudanças estruturais, aumentar a produtividade dos fatores de produção e gerar complementaridade em relação aos investimentos privados (Reis, 2008).

Segundo Orair (2016), boa parte da teoria econômica defende a necessidade de o estado manter níveis elevados de investimento público para minimizar flutuações

da economia capitalista, principalmente em momentos de maior incerteza econômica. Esta manutenção de investimentos seria essencial para reduzir determinadas vulnerabilidades econômicas do país e induzir o crescimento, principalmente em momentos de crise fiscal.

Como forma de corroborar com o discurso sobre a importância dos investimentos públicos em infraestrutura e aprofundar a análise sobre o tema, faz-se necessário abordar um conceito muito utilizado pelos teóricos econômicos, que é o de “Multiplicadores Fiscais”, que, segundo Moura (2015), trata da relação entre a variação dos gastos do governo e a variação da renda nacional. Um valor acima de um nessa relação indica um efeito multiplicador da política fiscal, pois uma mudança nos gastos públicos resulta em um aumento maior do que a quantia inicial na renda agregada.

Essa amplificação ocorre porque o aumento dos gastos públicos estimula o consumo privado, que, por sua vez, impulsiona a renda, gerando um ciclo virtuoso. Assim, o aumento da renda tem um impacto positivo adicional no consumo, criando um efeito de retroalimentação, que impulsiona ainda mais a economia. Essa compreensão do multiplicador fiscal destaca a importância dos gastos públicos como instrumento para estimular o crescimento econômico e fomentar a atividade produtiva (Moura, 2015).

Dito isso, Moura (2015) destaca que uma política fiscal baseada em investimentos em infraestrutura em detrimento dos gastos em consumos públicos em geral, apresenta inúmeras vantagens, uma vez que tais investimentos possuem não apenas um impacto inicial positivo sobre a economia, mas também um efeito de multiplicador fiscal a longo prazo superior a um.

Em termos práticos, isso significa que a renda agregada gerada por meio de um determinado investimento público em infraestrutura é superior ao gasto que o poder público realizou para executá-lo. Outro ponto a ser considerado são os impactos indiretos em longo prazo ocasionados pelo investimento público, uma vez que, conforme Moura (2015), o investimento público desempenha um papel crucial não apenas no estímulo da demanda agregada no curto prazo, mas também no fomento do crescimento econômico de longo prazo por meio da melhoria da infraestrutura nacional.

Esses investimentos na infraestrutura têm o potencial de aumentar a capacidade produtiva da economia, criando condições mais favoráveis para o desenvolvimento sustentável. Ao melhorar estradas, portos, sistemas de transporte e outras áreas de infraestrutura, o aporte público cria uma base sólida para o setor privado operar, impulsionando a atividade econômica, a competitividade e a produtividade em geral (Moura, 2015). Assim, o investimento público não apenas impulsiona a demanda no curto prazo, mas também contribui para o crescimento econômico de longo prazo, estabelecendo as bases para uma economia mais resiliente e próspera.

Nascimento e Ferreira (2005) também sustentam a ideia dos impactos positivos dos investimentos em infraestrutura em curto e longo prazo, apontando inclusive que a diminuição das despesas de capital pode ter desempenhado um papel significativo na desaceleração da economia brasileira após os anos 1980. Os autores ainda pontuam que esse tipo de investimento no Brasil decresceu nas últimas décadas, quando comparado ao Produto Interno Bruto (PIB) do país. Inclusive, apontam também indícios de uma correlação entre a redução destes investimentos e as desacelerações das taxas de crescimento do PIB.

De forma semelhante, Aschauer (1989), em um dos artigos pioneiros a tratar sobre o tema, destaca que, após realizar uma análise empírica na economia dos Estados Unidos, foi constatado que, de forma geral, investimentos públicos, em comparação aos gastos do setor, apresentam até sete vezes mais movimentos na produção do setor privado. O pesquisador ainda sugere que certas diminuições de investimento público em infraestrutura nos Estados Unidos podem ter sido determinantes para o declínio geral da taxa de crescimento da produtividade ocorrida na década de 1970 na economia americana.

Em outro estudo sobre o tema, foi realizada uma pesquisa focada em investigar empiricamente as experiências de crescimento de 72 países no período pós Segunda Guerra Mundial. Os resultados apontaram que há uma certa tendência positiva ao correlacionar o investimento público com o crescimento da economia e o investimento privado (Barro, 1991).

Não obstante tais reconhecimentos teóricos sobre a importância dos investimentos públicos, vários outros aspectos também podem influenciar as decisões

de se realizar ou não estes investimentos, e o montante a ser dispensado para esse fim. Conforme destacado por Orair (2016), embora os investimentos públicos sejam reconhecidos como de extrema importância teórica, nem sempre recebem a prioridade necessária e acabam sendo alvo frequente de cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal. Essa situação ocorre devido a uma série de fatores, como considerações de economia política, rigidez legal e institucional, bem como o foco excessivo no curto prazo, o que leva a negligenciar os retornos de longo prazo.

Acontece que os períodos de ajuste fiscal muitas vezes resultam em cortes desproporcionais nos investimentos públicos, o que gera um viés pró-cíclico na política fiscal, impactando negativamente o crescimento econômico. Essa volatilidade, somada às incertezas e descontinuidades nos projetos de investimento acabam gerando consequências indesejáveis para a economia. Portanto, é fundamental que os investimentos públicos recebam a devida atenção e prioridade, a fim de evitar esses efeitos negativos e promover um crescimento econômico mais estável e sustentável (Orair, 2016).

Orair (2016) também se debruça sobre o estabelecimento de níveis de relevância da infraestrutura quanto à redução dos níveis de desigualdade, provisão de insumos produtivos, crescimento econômico e criação de um ambiente propício ao desenvolvimento. Entretanto, ainda assim, são poucos os países em desenvolvimento que investem suficientemente em infraestrutura. Esses investimentos, de acordo com Briceño-Garmendia, Estache e Shafik (2004), beneficiam os domicílios por meio da ampliação do acesso a serviços de transporte, energia, água e saneamento, elevando o bem-estar da população. Os benefícios também atingem as empresas, uma vez que os custos são reduzidos e os mercados expandidos devido ao acesso ampliado aos serviços de energia, transportes e comunicação. Por sua vez, os ganhos de competitividade e produtividade tendem a impulsionar o crescimento econômico e, em última instância, também elevam o bem-estar dos cidadãos.

Estudos direcionados ao papel da infraestrutura em países em desenvolvimento apontam para uma função primordial de tais investimentos na redução das desigualdades regionais. Estache e Fay (2007) concluem que nos anos 1990, nos países da América Latina, a elasticidade da renda assume valores

relevantes em relação à qualidade e quantidade da infraestrutura. Um aumento de 10% no estoque da infraestrutura do país ocasionava uma elevação de 1,4 a 1,6% no PIB. Esta relação, a depender do país, podia significar uma redução em meio percentil da população que vivia abaixo da linha da pobreza.

2.8 Investimentos públicos em infraestrutura e os reflexos no desenvolvimento econômico

O desenvolvimento econômico, em grande parte dos países, está associado à intensa industrialização da economia. A transformação de uma economia agrária para industrial provoca, inevitavelmente, uma elevação no grau de urbanização de um determinado país. Para atender às necessidades desta população urbana, faz-se indispensável investir em infraestrutura, tais como transportes, educação, serviços médicos, água, luz, telefone, dentre outros. Tais gastos são realizados primordialmente pelo setor público e, embora inicialmente possam gerar uma pressão inflacionária pelo excesso de demanda agregada, no longo prazo tendem a gerar uma contrapartida de produção agregada de bens e serviços, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país (Pinho; Vasconcellos, 1995).

O desenvolvimento econômico, por conseguinte, pode ser conceituado como um processo estrutural de mudança, de transformações das funções de produção e da matriz produtiva de um país, alavancando a produtividade em geral e proporcionando aumento das taxas de crescimento. O crescimento econômico de um país depende primordialmente do investimento em capital, determinado através do nível de atividade e por sua respectiva taxa de variação (Kalecki, 1985).

O nível de atividade de um determinado país está diretamente relacionado a determinados fatores relevantes, tais como os estoques conjunturais de lucros brutos de acordo com a demanda e os lucros retidos das empresas. Além disso, há os denominados fatores de desenvolvimento, que podem ser classificados como crescimento populacional, investimento público, inovações e os juros de longo prazo. Uma tendência de crescimento em longo prazo é indispensavelmente dependente de tais fatores de desenvolvimento (Kalecki, 1985).

Um dilema enfrentado pela teoria econômica consiste em diferenciar e/ou entender os níveis de complementariedade entre crescimento e desenvolvimento econômico. O crescimento econômico é uma condição necessária ao desenvolvimento, mas não suficiente. O desenvolvimento envolve também a expansão das liberdades, tais como a participação política e a disponibilização oportuna em receber educação e saúde (Sebben, 2018).

O conceito de desenvolvimento econômico é relativamente recente, uma vez que antes do advento do capitalismo as sociedades encontravam-se, em termos comparativos, estagnadas. As mudanças tecnológicas e a acumulação de capital, que surgiram através do capitalismo, alteraram substancialmente as estruturas das sociedades (Pinho; Vasconcellos, 1995).

Nos últimos 30 anos, no período pós Segunda Guerra Mundial, o crescimento econômico dos países tornou-se um importante objetivo econômico da sociedade, tanto em relação aos países ricos quanto aos países pobres. Em termos práticos, uma sociedade cresce economicamente desde que ocorra três fatos, concomitantemente ou não: acumulação de capital, crescimento da população e progresso tecnológico (Pinho; Vasconcellos, 1995). É importante diferenciar conceitualmente os termos crescimento e desenvolvimento, uma vez que há a possibilidade de um determinado país crescer economicamente, mas não se desenvolver.

O crescimento econômico está diretamente atrelado aos aspectos quantitativos, tais como o produto interno bruto e renda per capita da população. Já o termo desenvolvimento econômico é mais abrangente, uma vez que abarca, além dos critérios quantitativos, características qualitativas, tais como a diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade, assim como aspectos relacionados à melhoria do sistema de saúde, educação, moradia, transporte, dentre outros. Ou seja, o desenvolvimento econômico implica em uma análise, ainda que incompleta, da qualidade de vida das pessoas (Pinho; Vasconcellos, 1995).

O processo de desenvolvimento econômico vai requerer transformações qualitativas da estrutura produtiva de um país, estando diretamente associado à diversificação da produção. Quanto mais desenvolvido, mais produtivo é um país, apresentando, ao mesmo tempo, maior diversidade na produção de tipos de bens. Além da diversificação, há também o fator sofisticação destes bens produzidos. Em

termos ideais, o melhor cenário combina diversificação com sofisticação de produtos (Sebben, 2018).

Entretanto, Sebben (2018) aposta haver especificamente dois limitadores para se chegar a este cenário ideal. O primeiro é que a criação de novos setores requer capacidades específicas, tais como sistema de logística adequado, mão de obra especializada, sistema de contratos e direitos de propriedade, entre outras. O segundo é que tais capacidades não são demandadas até que se inicie a produção nas novas atividades. Estes dois limitadores geram um verdadeiro dilema de causalidade sobre quem necessariamente deve vir primeiro.

A capacidade do estado como indutor de mudanças e promotor de transformações tornou-se ainda mais decisiva ao considerarmos um contexto internacional marcado pela competitividade industrial e pelas inovações tecnológicas. Dito isso, torna-se fundamental para um país, na busca em expandir suas capacidades de competitividade da indústria, os seguintes aspectos: desenvolvimento de suas capacidades tecnológicas, expansão de suas capacidades e investimento em infraestrutura (Sebben, 2018).

As formas de gasto e arrecadação do estado são fatores determinantes para o crescimento econômico, para a distribuição de renda e riqueza, para a organização dos serviços sociais e para a expansão da infraestrutura de um país. Neste ponto, em termos de política fiscal, o regime fiscal brasileiro é um entrave ao crescimento econômico e a recorrente opção pela austeridade como um fim em si mesma é inadequada (Rossi, 2016).

Um tema normalmente interligado quando se fala em crescimento e desenvolvimento econômico é a política pública de um determinado país ou governo. A definição de uma política pública possui elevado grau de complexidade por aglutinar diversas decisões de várias organizações e indivíduos (Henrique, 2018). Sebben (2018) define as políticas públicas de infraestrutura como mecanismos de reprodução ou de transformação socioeconômica. Para o autor, tais políticas são subdivididas em dois tipos: horizontais e verticais.

As políticas de infraestrutura horizontais não objetivam alterar a estrutura produtiva de um país, e visam apenas corrigir determinadas falhas de mercado por

meio de projetos que buscam reduzir tempo, distâncias, custos e tempo, focando, principalmente, na eficiência. Já as políticas de infraestrutura vertical caracterizam-se mais pelo aspecto da busca pela inovação, justamente por seu objetivo de alterar a estrutura produtiva do país. Evidentemente que, nesse caso, tais projetos infraestruturais não deixam de buscar a eficiência, mas concentram-se na busca pela construção de capacidades produtivas e tecnológicas (Sebben, 2018).

Há um certo consenso na literatura especializada sobre desenvolvimento econômico apontando para uma estreita relação entre nível educacional e crescimento econômico. São corriqueiros os estudos científicos que correlacionam o nível educacional de um país com seu nível de renda per capita a às taxas de crescimento da renda nacional. Há uma lógica aparentemente bastante simples embutida em tais resultados, uma vez que países pobres apresentam elevada escassez de mão de obra qualificada. Tal qualificação, por sua vez, só pode ser obtida por meio da educação formal, não sendo possível, portanto, o desenvolvimento da economia (Pinho; Vasconcellos, 1995).

Embora seja difícil rejeitar a hipótese de que uma mão de obra de qualidade represente condição necessária para o crescimento econômico de um país, pode-se dizer também que a análise do papel da educação no processo de desenvolvimento econômico não pode restringir-se a uma análise estatística de correlação com o crescimento do produto nacional. Mais do que isso, é importante vislumbrar o papel da educação na distribuição dos benefícios do crescimento econômico (Pinho; Vasconcellos, 1995).

2.9 Investimentos públicos na infraestrutura dos centros universitários

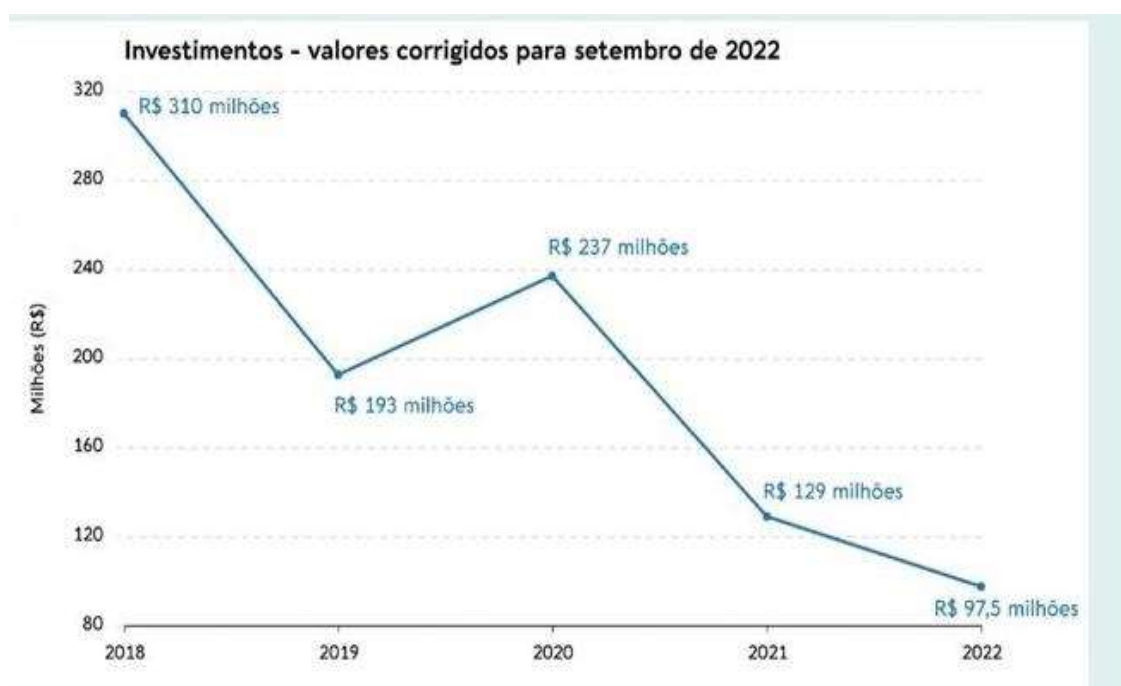
Ao longo da história, os investimentos em infraestrutura têm sido objeto de estudos que ocupam uma posição estratégica nas teorias de desenvolvimento econômico. Diversos economistas e teorias surgiram, abordando a influência do estado como agente mantenedor da economia por meio de investimentos públicos, especialmente em projetos de grande porte na área de infraestrutura. Esses

investimentos têm o potencial de impulsionar a demanda agregada e promover a geração de empregos.

Na última década, houve uma redução significativa de 73% no repasse de verbas destinadas às universidades e institutos federais para investimentos em infraestrutura. Essa diminuição de recursos financeiros tem impactado negativamente as instituições de ensino superior, que enfrentam obras inacabadas, laboratórios desatualizados e dificuldades para expandir a oferta de vagas. Além disso, a pesquisa científica também tem sido afetada, uma vez que a falta de recursos impede a realização de estudos relevantes para o progresso do país (Oliveira, 2020).

Entre 2018 e 2022, foi verificada uma queda significativa nos investimentos nas universidades federais, conforme é possível verificar na Figura 1.

Figura 1 – Investimentos em universidades federais (2018 – 2022)



Fonte: SIOP (2022) Disponível em www.siop.planejamento.gov.br.

Todavia, nos últimos 22 anos, observa-se uma tendência de investimentos crescentes na área, com destaque para o ano de 2014, que apresentou o maior volume de investimentos já registrado, totalizando R\$ 1,5 bilhão. No entanto, ao longo dos últimos oito anos, verificou-se uma redução significativa de 94% nesses investimentos. De acordo com um levantamento realizado pelo portal G1, o montante

disponível para investimentos em infraestrutura em 2010 era de R\$ 2,78 bilhões. No entanto, em 2019, esse valor foi reduzido para cerca de um terço, totalizando apenas R\$ 760 milhões quando ajustado pela inflação. Essa queda acentuada no financiamento tem consequências diretas na qualidade da infraestrutura das instituições de ensino e na capacidade de desenvolvimento de pesquisas científicas de relevância (Oliveira, 2020).

A análise do texto de Panizzon, Costa e Medeiros (2020) revela a importância crescente dos investimentos em Educação Superior e Ciência, Tecnologia e Inovação para enfrentar desafios complexos, como os gerados pela pandemia da Covid-19. Os autores destacam a necessidade de integração de conhecimentos de diferentes áreas e a colaboração entre diversos atores para lidar com tais desafios.

O estudo indica que os investimentos realizados nos últimos 16 anos na formação de recursos humanos qualificados e na expansão de programas de pós-graduação tiveram um impacto significativo na capacidade de resposta do Sistema Federal de Educação Superior diante dos impactos da pandemia. As universidades que receberam maior investimento público demonstraram uma maior capacidade de resposta em várias frentes, como desenvolvimento tecnológico, disseminação de conhecimento, produção de insumos e realização de estudos de impacto (Panizzon; Costa; Medeiros, 2020).

No entanto, os autores ressaltam que o investimento por si só não é o único fator determinante da capacidade de resposta. É essencial um gerenciamento eficaz dos recursos, com direcionamento para problemas complexos de caráter prioritário e foco. Além disso, é importante considerar as práticas colaborativas entre as instituições, que dependem do compartilhamento de recursos (Panizzon; Costa; Medeiros, 2020).

O texto destaca que a capacidade de resposta não se restringe ao orçamento individual de cada instituição, mas à capacidade do Sistema Federal de Educação Superior como um todo. Nesse sentido, são apontados os impactos estruturais da Emenda Constitucional nº 95, a necessidade de recuperar os investimentos em instituições de Ciência e Tecnologia e a importância de ampliar o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Panizzon; Costa; Medeiros, 2020).

2.10 Gastos sustentáveis em investimentos públicos em infraestrutura

Além dos posicionamentos positivistas em relação às necessidades de investimento por parte do poder público, há também outras abordagens que devem ser consideradas, uma vez que a doutrina também aponta que “Decisões de investimento [...] geram gastos futuros com o custeio dos serviços e a manutenção de equipamentos que, se não forem devidamente considerados, provocarão desequilíbrios.” (Bevilacqua; Cunha; Rezende, 2010, P.964).

Cândido Junior (2001) ressalta a preocupação constante em relação aos efeitos dos gastos públicos na economia, especialmente no que diz respeito ao crescimento econômico. Ao analisar a relação entre investimentos públicos e crescimento econômico no Brasil entre os anos de 1947 e 1995, o autor destaca que diversos estudos teóricos e empíricos indicam que esses gastos podem ter um impacto positivo no crescimento econômico e na produtividade do setor privado.

Cavalcanti, Paes e Santana (2012, p.248) destacam que a investigação dos efeitos da presença do estado na economia tem sido objeto de estudos teóricos e empíricos, que buscam analisar o impacto do gasto público no crescimento econômico e no bem-estar. Nesse contexto, a maioria das pesquisas sugere que os investimentos públicos em infraestrutura são considerados como o único tipo de gasto produtivo, capaz de aumentar a produtividade dos fatores privados e gerar externalidades positivas para a economia como um todo.

É importante ressaltar que esse efeito positivo tem seus limites. Ou seja, embora o investimento público seja reconhecido como uma importante ferramenta para impulsionar a economia, existem restrições e desafios a serem considerados. Nesse sentido, é necessário um cuidadoso planejamento e alocação dos recursos para garantir que os investimentos públicos sejam efetivos e maximizem seus benefícios para o crescimento econômico (Cavalcanti; Paes; Santana, 2012).

Vale considerar também que uma expansão dos gastos públicos financiada por impostos distorcivos e uma alocação ineficiente de recursos podem superar os efeitos positivos dessas externalidades. Em outras palavras, se o sistema tributário for altamente distorcivo, os efeitos sobre o crescimento serão ainda mais prejudiciais. Portanto, é fundamental buscar um equilíbrio entre os gastos públicos e a eficiência na alocação de recursos, a fim de maximizar os impactos positivos no crescimento econômico e evitar efeitos indesejáveis decorrentes de distorções fiscais (Cavalcanti; Pares; Santana, 2012).

Um conceito abordado ao tratar sobre gasto sustentável em investimentos públicos em infraestrutura é o denominado “gasto ótimo em investimento”. Dado o limite do efeito positivo gerador de externalidades benéficas à economia, elencado nos parágrafos anteriores, Cavalcanti, Paes e Santana (2012) buscaram definir um nível ótimo de equilíbrio dos investimentos públicos no Brasil, tendo como uma de suas conclusões o fato de que o investimento público no país está abaixo do ideal.

Cavalcanti, Paes e Santana (2012, p.249), ao analisarem dados da economia brasileira em 2010 e realizarem simulações dos parâmetros fiscais, constataram que o governo deveria destinar cerca de 3,75% do PIB em investimentos, um valor superior ao gasto público em formação de capital fixo, que representava em média 1,89% do PIB no período de 1995 a 2006. Essa constatação indica que o aumento do investimento público teria impactos significativos no nível de capital e bem-estar, além de resultar em um aumento real na arrecadação. Esses resultados sugerem a importância de direcionar recursos para investimentos públicos como uma estratégia para impulsionar o crescimento econômico e obter benefícios tanto em termos de desenvolvimento social quanto fiscal.

Outro estudo semelhante realizado dentro desta área temática foi elaborado pelos autores Ferreira e Malliagos (1998), que fizeram um trabalho correlacionando investimento público em infraestrutura com o crescimento econômico do Brasil entre os anos de 1950 e 1995. Os pesquisadores encontraram evidências semelhantes às apresentadas no estudo abordado acima, demonstrando que uma queda nos investimentos em infraestrutura gera impacto negativo na produtividade dos fatores privados no longo prazo.

Por outro lado, em contrassenso ao que foi apresentado por Cavalcanti, Paes e Santana (2012) e Ferreira e Malliagos (1998), em estudo que analisou a relação entre gastos públicos em infraestrutura e crescimento econômico no Brasil, entre os anos 1947 e 1995, Cândido Junior (2001) conclui que este gasto público no país estaria acima do seu nível ótimo, demonstrando a existência de indícios de baixa produtividade. Entretanto, diferentemente dos demais estudos, o autor não realizou a análise com foco nos gastos de capital, sendo um dos possíveis motivos das conclusões aparentemente divergentes entre os pesquisadores.

Nesse sentido, estudos demonstram que a capacidade de investimento do setor público tem influenciado diretamente no estímulo à inovação. De acordo com a Carta IEDI (2020), essa capacidade de investimento traz consigo benefícios para a economia e desenvolvimento regional, com ganhos para iniciativas pública e privada. Esse cenário acaba tendo significativo efeito de atração para investimentos privados, já que demonstra compromisso do governo com o crescimento e a estabilidade.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV, 2021), o Brasil está no menor nível de investimento em infraestrutura desde o ano de 1947 (1,3%). Em 2019, o investimento público correspondia a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) e em 2020 passou a ser 0,3% do PIB. A estimativa é que em 2021 seja ainda menor (0,1%), ao invés de, pelo menos, 0,5% do PIB, valor necessário para gerar novas infraestruturas no país.

2.11 Investimentos em infraestrutura e a sustentabilidade fiscal

Outro conceito citado dentro do tema investimento público em infraestrutura é denominado sustentabilidade fiscal ou sustentabilidade da dívida pública. A análise de sustentabilidade fiscal é o uso de um conjunto simples de ferramentas para avaliar o orçamento de um governo e sua posição de endividamento. De acordo com o nível de endividamento do governo, a análise promove conclusões acerca da adequação da política fiscal (Orair, 2016).

Conforme destacado por Orair (2016), diversas nações têm adotado reformas institucionais com o objetivo de implementar uma "nova geração de regras fiscais"

mais flexíveis e com uma âncora fiscal de médio prazo. Essas iniciativas refletem a percepção de que é necessário buscar a sustentabilidade da dívida pública sem comprometer o crescimento econômico. Essas experiências internacionais evidenciam a importância de estabelecer um equilíbrio entre a estabilidade fiscal e o estímulo ao desenvolvimento econômico, reconhecendo que a política fiscal desempenha um papel crucial na promoção de um ambiente propício ao crescimento sustentável.

Quanto ao Brasil, Orair (2016) aponta que a discussão sobre sustentabilidade fiscal foi protelada por vários anos e que apenas recentemente foi reaberta, embora as condições não sejam favoráveis por conta de uma profunda crise política, fiscal e econômica que, no fundo, restringe muito o raio de ação governamental. O trabalho do autor propõe uma profunda reflexão sobre a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira.

Como ressalta Orair (2016), é fundamental, ao avaliar alternativas estratégicas fiscais, considerar as implicações dos investimentos públicos tanto para o crescimento econômico quanto para a sustentabilidade das finanças públicas. Essa perspectiva destaca a necessidade de adotar uma abordagem abrangente na formulação de políticas fiscais, levando em conta não apenas os impactos imediatos, mas também as consequências de longo prazo. Ao integrar o planejamento fiscal com as metas de crescimento econômico e da sustentabilidade fiscal, é possível buscar soluções que promovam um desenvolvimento econômico equilibrado e saudável, garantindo a capacidade de financiamento das políticas públicas no futuro.

Com base na literatura econômica, pode-se supor que os endividamentos públicos em tempos de crise estão relacionados às circunstâncias econômico-financeiras de um país, ou seja, quanto pior a situação da economia (PIB, taxa de crescimento do PIB, taxa de desemprego etc.), pior a situação do déficit orçamental e da dívida pública, visto que são necessárias medidas mais drásticas e mais abrangentes por parte dos governos. Assim, é possível dizer que a necessidade de endividamento público é proporcional às circunstâncias econômico-financeiras de um país (Badurina; Svaljek, 2011).

Além disso, há que se considerar o “tamanho financeiro” das medidas de consolidação a serem tomadas substancialmente caso um governo experimentasse

uma crise bancária e tivesse que resgatar os bancos. A lógica econômica básica da crise e da consolidação fiscal é que a deterioração da economia e as finanças públicas levaram a um aumento do déficit orçamentário e da dívida do estado, que forçaram os governos a tomar medidas de consolidação orçamental para reduzir o déficit e o crescimento da dívida e recuperar a economia (Badurina; Svaljek, 2011).

De acordo com Badurina e Svaljek (2011), o desenvolvimento da gestão da dívida pública é afetado principalmente pelo ambiente em que o governo emite ou administra a dívida pública, bem como pelo nível de competência da instituição, que é responsabilidade da dívida pública. Na maioria dos países, a gestão da dívida pública passa por várias fases típicas de desenvolvimento, que são: 1) empréstimo do governo não mercantil, 2) transição para um sistema orientado para o mercado, 3) gestão de ativos e passivos e, finalmente, 4) prestação de serviços de tesouraria em combinação com a gestão de ativos e passivos.

Salienta-se que o endividamento possui natureza intertemporal, portanto, envolve a realização de cálculos atentos por longos períodos, visto que o endividamento excessivo pode comprometer a sustentabilidade fiscal. Essa preocupação com a sustentabilidade fiscal já é demonstrada desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que propôs limites à Receita Corrente Líquida (RCL) como medida de capacidade de pagamento. Para essa sustentabilidade fiscal, o controle do endividamento foi evidenciado como fator fundamental. Considerando os critérios definidos na LRF e na Resolução do Senado n. 40/2002, a sustentabilidade fiscal pode ser verificada quando há uma relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a RCL inferior a 2,00.

A LRF, ou Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, foi elaborada como promessa de moralização da administração pública. De acordo com Andrade (2008), o objetivo era substituir a administração pública burocrática pela gerencial, a fim de propiciar maior crescimento e desenvolvimento econômico no país. Conforme destacado por Motta (2000), a LRF surgiu como uma resposta aos problemas decorrentes do uso inadequado dos recursos públicos. Os recursos são reconhecidos como elementos vitais para o funcionamento do organismo político, permitindo que ele cumpra suas funções essenciais.

Caso haja deficiência nesse aspecto, podem ser observados duas consequências negativas: 1) o povo será submetido a contínuos desvios de recursos em detrimento de uma forma mais eficiente de atender às necessidades públicas ou 2), o governo entrará em um estado de atrofia fatal, o que eventualmente o levará à extinção. A LRF busca, portanto, estabelecer regras e mecanismos de controle que visam garantir a adequada gestão dos recursos públicos, evitando esses malefícios e promovendo a sustentabilidade das finanças públicas (Motta, 2000).

De fato, é preciso haver políticas públicas que possam atender às necessidades da população, conforme consta na Lei Complementar nº. 101/2000 que trata das finanças públicas e regulamenta o Artigo 165 § 9º da Constituição Federal. Conforme apontado por Harada (2022), é fundamental que a administração pública seja pautada por um projeto político sério e coerente.

Nesse contexto, os gestores têm a responsabilidade de coordenar as iniciativas visando conciliar a utilização das receitas com as necessidades e demandas prioritárias da sociedade. Isso implica em estabelecer metas derivadas do interesse público, ou seja, direcionar os recursos de forma a atender os objetivos coletivos e promover o bem-estar da sociedade como um todo. Ao adotar essa abordagem, os gestores demonstram compromisso com a eficiência e a efetividade na aplicação dos recursos públicos, garantindo que eles sejam utilizados de maneira responsável e em benefício da população (Harada, 2022).

Ressalta-se que a LRF brasileira teve como inspiração vários modelos já existentes, como os da América, Europa, Nova Zelândia e até mesmo da América Latina. Contudo, em sua maior parte, de acordo com Londero *et al.* (2006), a inspiração veio das diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), que considera a transparência como uma das principais características da boa governança. Conceituando a LRF, vale verificar a palavra responsabilidade, derivada de “responder”, e originária do latim *respondere*, que significa responsabilizar-se, assumir as consequências dos próprios atos (Andrade, 2008).

No que se refere à administração pública, seu melhor significado é a transparência, por sua natureza de ampla divulgação dos planejamentos e resultados por meio de publicação nos órgãos oficiais. O intuito é que as atividades financeiras exercidas pelo estado possam garantir a manutenção das necessidades públicas

revertendo em conforto e comodidade para o cidadão. Barros (2001) destaca que a atividade financeira do estado abrange diferentes aspectos, tais como: obtenção de receita pública, realização de despesa pública, gestão do orçamento público e criação de crédito público. Essas ações são essenciais para a manutenção do estado, permitindo que ele obtenha os recursos financeiros necessários e os utilize de acordo com suas necessidades e prioridades.

O orçamento público desempenha um papel central nesse processo, servindo como uma ferramenta de gestão que direciona a alocação dos recursos. Além disso, em determinadas circunstâncias, o estado pode recorrer ao crédito público para suprir lacunas de caixa ou para financiar programas governamentais (Barros, 2001). Dessa forma, a atividade financeira do estado envolve a gestão cuidadosa da receita e da despesa, bem como a criação de mecanismos para garantir a sustentabilidade financeira e o cumprimento das políticas governamentais.

Nesse contexto, é possível dizer que a LRF foi elaborada para fazer com que os recursos da administração pública sejam utilizados para fornecer bem-estar à sociedade, ao conduzir a um desenvolvimento econômico sem dívida excessiva. No texto da LRF é possível perceber, ainda, a busca por assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal por meio de sanções tanto pela esfera individual quanto pela esfera de responsabilidade (Andrade, 2008).

Com base na LRF, é possível dizer que a administração pública deve ser orientada por quatro princípios, quais sejam: planejamento, transparência, controle e responsabilidade, sendo todos enquadrados nos princípios constitucionais elencados no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Conforme estabelecido no Artigo 1º, § 1º da LRF, a transparência é um elemento fundamental na gestão fiscal da administração pública. A responsabilidade na gestão fiscal implica em adotar uma abordagem planejada e transparente, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas.

A implementação da LRF teve um impacto significativo no controle e no aproveitamento das medidas de planejamento e controle orçamentário, conforme apontado por Silva (2012). A lei possibilitou uma avaliação mais precisa do desempenho da execução orçamentária e contábil, contribuindo para uma melhor compreensão e utilização pelos usuários e proporcionando aos gestores públicos

modelos abrangentes de avaliação de desempenho. Esses modelos abarcam aspectos cruciais como custos, qualidade, adequação, eficiência, eficácia e, acima de tudo, a satisfação do cliente.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada no presente estudo, descrevendo sua estrutura e os procedimentos adotados. Inicia-se abordando o tipo de pesquisa e o seu objeto de estudo. Nessa seção, são detalhados os aspectos relacionados à abordagem metodológica adotada para definir se a pesquisa trabalha sob a perspectiva qualitativa, quantitativa ou mista, bem como a definição clara do objeto de estudo em questão.

Em seguida, são apresentados os procedimentos e técnicas de coleta de dados utilizados durante a pesquisa. Essa parte é fundamental para compreender como os dados foram obtidos, se por meio de entrevistas, questionários, observações diretas, análise de documentos, entre outros métodos. Também são discutidas as estratégias adotadas para garantir a validade e confiabilidade dos dados coletados.

Por fim, são discutidos os processos de análise e interpretação dos dados. Nessa etapa, são apresentadas as ferramentas e métodos utilizados para analisar os dados coletados, como técnicas estatísticas, análise de conteúdo, categorização temática, entre outros. Além disso, são descritas as etapas de interpretação dos resultados obtidos e sua relação com os objetivos da pesquisa.

3.1 Tipo de pesquisa e objeto de estudo

A pesquisa objeto deste trabalho será do tipo causal, utilizando-se de uma abordagem quantitativa, uma vez que será fundamentada no levantamento e análise de dados sobre os investimentos em infraestrutura no CEFET-MG entre os anos de 1994 a 2022. O objeto de estudo do presente trabalho é o CEFET-MG e a escolha da instituição deu-se pela proximidade do autor do trabalho, servidor da instituição, e lotado justamente na área de infraestrutura e projetos do órgão.

A origem do CEFET-MG remonta ao início do século passado, em 23 de setembro de 1909, através do Decreto nº 7.566 assinado pelo então Presidente da República, Nilo Peçanha. Inicialmente a instituição denominava-se Escola de Aprendizes Artífices de Minas Gerais. A partir de então, recebeu diversas

denominações: Liceu Industrial de Minas Gerais (1941), Escola Técnica de Belo Horizonte (1942) e Escola Técnica Federal de Minas Gerais (1969). Apenas em 1978 passou a ser o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG, 2023).

A instituição oferece formação acadêmica extensa, que abrange desde o técnico de nível médio até o doutoramento. Sendo considerada a maior instituição de ensino tecnológico de Minas Gerais, o CEFET-MG leva ensino qualificado e supre a necessidade de mão de obra capacitada de 9 cidades mineiras, divididas em onze campus (CEFET-MG, 2023).

Quanto à definição do tipo de pesquisa causal, Malhotra (2001, p.113) descreve que é:

Um tipo de pesquisa conclusiva na qual o principal objetivo é obter evidências relativas a relações de causa e efeito. [...] é apropriada para as seguintes finalidades: 1. Compreender quais variáveis são a causa (variáveis independentes) e quais são o efeito (variáveis dependentes) de um fenômeno. 2. Determinar a natureza da relação entre as variáveis causais e o efeito a ser previsto.

Quanto à abordagem quantitativa, Stake (2011, p.21) diz que “A pesquisa científica é quantitativa de muitas formas. Quantitativa significa que seu raciocínio se baseia fortemente em atributos lineares, medições e análises estatísticas.” Esse modelo prevê, como objetivo final e por meio da quantificação do maior número possível de dados, a aplicação de alguma forma de análise estatística sobre uma determinada amostra a fim de generalizá-la conclusivamente à população alvo (Malhotra, 2001).

Cabe ainda enfatizar que as pesquisas delineadas quantitativamente possuem como pressuposto uma atribuição factível do papel de cada variável analisada e quais as relações entre elas, gerando hipóteses que serão testadas através da análise dos dados obtidos (Gabriel; 2014).

Dados os fundamentos anteriores, a pesquisa será causal por seu objetivo de verificar a relação causa e efeito entre o Investimento Público (causa) e os impactos (efeitos) decorrentes de tal investimento. E, quanto ao aspecto quantitativo, a pesquisa pode ser definida como semi-quantitativa, uma vez que será fundamentada

no levantamento e análise do histórico de investimento em infraestrutura no CEFET-MG, sem aplicação de métodos estatísticos para generalização das descobertas.

3.2 Procedimentos e técnicas de coleta de dados

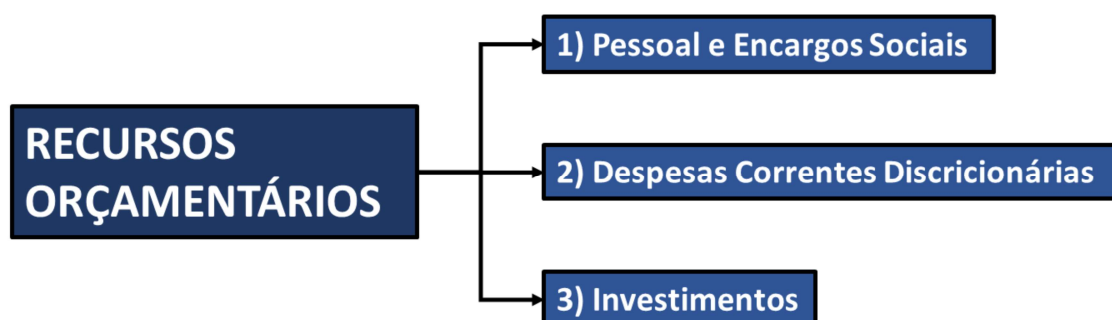
Para a coleta dos dados necessários à execução deste trabalho, utilizou-se a técnica de pesquisa documental. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p.5) definem pesquisa documental como “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos.”

Através da utilização da pesquisa documental é possível extrair a riqueza dos mais variados tipos de informações, ampliando o entendimento sobre o objeto pesquisado. Este tipo de pesquisa também propicia a compreensão do contexto histórico e cultural aplicável à dimensão temporal do que está sendo estudado. Outra característica é que a pesquisa documental é baseada em fontes primárias, ou seja, que ainda não receberam tratamento analítico (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Sendo assim, através da pesquisa documental, foram coletados dados primários presentes nos Relatórios de Gestão do órgão e publicados no sítio eletrônico da instituição, entre os anos 2000 até 2022. Embora os relatórios tenham sido publicados a partir de 2000, foi possível, através dos dados contidos no primeiro relatório, extrair informações a partir de 1994. As informações foram divididas em quatro grupos principais: 1) recursos orçamentários; 2) servidores ativos; 3) número de alunos matriculados; 4) área construída edificação.

Quanto ao grupo Recursos Orçamentários, os dados ainda foram divididos em três subgrupos, quais sejam: 1) Pessoal e Encargos Sociais; 2) Despesas Correntes Discricionárias; 3) Investimentos, conforme Figura 2.

Figura 2 – Mapa esquemático – Grupo Recursos Orçamentários



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Os subgrupos 1 e 2 são, de acordo com a classificação da Categoria Econômica da Despesa utilizada pelo MTO, Despesas Correntes, ou seja, aquelas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já o subgrupo 3, conforme o mesmo método de classificação utilizado acima, enquadra-se como Despesas de Capital, ou seja, aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O objetivo das subdivisões acima é justamente conseguir realizar uma análise profunda sobre o quantitativo de recursos destinados para formação ou aquisição dos bens de capitais da instituição, tornando possível avaliar a trajetória de recursos aplicados na melhoria da infraestrutura do órgão. Os dados acima foram organizados em tabelas, que constam nas Figuras 3 e 4, a seguir:

Figura 3 – Recursos Orçamentários

RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS							
	Pessoal e Encargos Sociais	%/Orç. Anual	Despesas Correntes - Discricionárias (assistência estudantil, capacitação de servidores e manutenção da instituição) e Obrigatórias	%/Orç. Anual	Investimentos (obras e aquisição de materiais permanentes)	%/Orç. Anual	Orçamento TOTAL atualizado do exercício
1994	R\$ 41.980.385,48	91,17%	R\$ 3.875.331,50	8,42%	R\$ 192.112,95	0,42%	R\$ 46.047.829,93
1995	R\$ 72.325.232,57	87,97%	R\$ 9.391.840,33	11,42%	R\$ 494.832,29	0,60%	R\$ 82.211.905,19
1996	R\$ 79.914.151,23	89,40%	R\$ 9.008.683,22	10,08%	R\$ 465.652,06	0,52%	R\$ 89.388.486,52
1997	R\$ 72.092.393,86	86,87%	R\$ 10.439.627,24	12,58%	R\$ 452.909,63	0,55%	R\$ 82.984.930,73
1998	R\$ 72.251.142,96	86,21%	R\$ 11.485.784,67	13,71%	R\$ 68.553,42	0,08%	R\$ 83.805.481,05
1999	R\$ 80.936.680,01	87,93%	R\$ 10.849.390,11	11,79%	R\$ 261.680,20	0,28%	R\$ 92.047.750,32
2000	R\$ 88.253.679,18	87,39%	R\$ 12.451.319,53	12,33%	R\$ 288.492,00	0,29%	R\$ 100.993.490,71
2001	R\$ 80.790.489,26	83,23%	R\$ 15.818.402,19	16,30%	R\$ 465.480,00	0,48%	R\$ 97.074.371,45
2002	R\$ 96.452.821,20	84,86%	R\$ 14.608.481,84	12,85%	R\$ 2.604.021,74	2,29%	R\$ 113.665.324,78
2003	R\$ 103.538.216,17	86,98%	R\$ 14.140.449,75	11,88%	R\$ 1.356.642,93	1,14%	R\$ 119.035.308,86
2004	R\$ 108.162.018,61	81,72%	R\$ 19.140.216,19	14,46%	R\$ 5.048.473,46	3,81%	R\$ 132.350.708,25
2005	R\$ 113.255.817,90	74,54%	R\$ 23.959.662,47	15,77%	R\$ 14.726.839,88	9,69%	R\$ 151.942.320,25
2006	R\$ 143.455.824,33	87,15%	R\$ 16.069.227,76	9,76%	R\$ 5.075.139,15	3,08%	R\$ 164.600.191,25
2007	R\$ 156.446.971,87	67,28%	R\$ 38.914.393,97	16,73%	R\$ 37.172.749,91	15,99%	R\$ 232.534.115,75
2008	R\$ 182.181.133,20	75,19%	R\$ 46.815.657,62	19,32%	R\$ 13.301.704,33	5,49%	R\$ 242.298.495,15
2009	R\$ 226.252.799,44	72,78%	R\$ 67.635.135,65	21,76%	R\$ 16.977.606,69	5,46%	R\$ 310.865.541,78
2010	R\$ 253.579.715,75	74,36%	R\$ 61.796.011,91	18,12%	R\$ 25.624.425,85	7,51%	R\$ 341.000.153,51
2011	R\$ 272.092.656,38	68,40%	R\$ 85.360.544,39	21,46%	R\$ 40.314.664,12	10,14%	R\$ 397.767.864,89
2012	R\$ 284.300.487,60	69,47%	R\$ 76.802.213,47	18,77%	R\$ 48.111.752,12	11,76%	R\$ 409.214.453,19
2013	R\$ 313.744.873,93	68,42%	R\$ 106.144.558,70	23,15%	R\$ 38.640.875,19	8,43%	R\$ 458.530.307,81
2014	R\$ 386.878.809,84	73,61%	R\$ 94.158.848,53	17,91%	R\$ 44.569.882,78	8,48%	R\$ 525.607.541,15
2015	R\$ 420.562.394,37	75,87%	R\$ 90.005.631,23	16,24%	R\$ 43.771.989,07	7,90%	R\$ 554.340.014,67
2016	R\$ 435.115.436,26	78,74%	R\$ 96.233.172,20	17,42%	R\$ 21.239.058,02	3,84%	R\$ 552.587.666,49
2017	R\$ 496.135.426,55	81,86%	R\$ 94.964.669,07	15,67%	R\$ 15.002.280,00	2,48%	R\$ 606.102.375,63
2018	R\$ 484.347.345,79	81,41%	R\$ 99.580.021,85	16,74%	R\$ 11.006.124,39	1,85%	R\$ 594.933.492,03
2019	R\$ 498.096.639,15	81,11%	R\$ 102.241.625,66	16,65%	R\$ 13.752.950,94	2,24%	R\$ 614.091.215,75
2020	R\$ 490.433.634,57	83,47%	R\$ 91.059.795,23	15,50%	R\$ 6.043.402,74	1,03%	R\$ 587.536.832,54
2021	R\$ 457.284.449,68	86,47%	R\$ 65.959.872,46	12,47%	R\$ 5.594.821,58	1,06%	R\$ 528.839.143,72
2022	R\$ 442.944.142,00	84,77%	R\$ 68.013.955,00	13,02%	R\$ 11.569.142,00	2,21%	R\$ 522.527.239,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

Figura 4 — Quantitativo de Servidores Ativos, nº de alunos matriculados e área construída edificação

	SERVIDORES ATIVOS			Nº de alunos matriculados	Área construída edificação (m ²)
	TAE's	Docentes	TOTAL		
1996	444	477	921	7.155	62.590,00
1997	411	526	937	7.433	66.237,00
1998	410	513	923	6.736	70.631,00
1999	443	510	953	7.592	70.631,00
2000	433	502	935	7.276	70.631,00
2001	430	493	923	5.726	91.760,00
2002	423	589	1.012	6.421	93.090,00
2003	415	618	1.033	8.445	93.241,00
2004	431	604	1.035	8.374	96.737,02
2005	416	489	905	7.022	118.620,57
2006	440	554	994	7.926	122.473,31
2007	469	570	1.039	8.617	109.771,05
2008	504	606	1.110	7.102	112.826,64
2009	544	639	1.183	7.213	113.941,02
2010	555	683	1.238	7.593	123.509,04
2011	540	664	1.204	5.998	127.463,82
2012	530	644	1.174	7.905	129.858,00
2013	505	627	1.132	14.920	141.622,00
2014	543	941	1.484	19.178	154.886,00
2015	691	959	1.650	21.860	189.795,46
2016	724	919	1.643	20.495	190.065,00
2017	675	889	1.564	21.871	192.194,00
2018	671	951	1.622	16.651	209.142,93
2019	653	958	1.611	15.623	211.555,35
2020	659	953	1.612	14.061	211.652,00
2021	651	948	1.599	13.793	191.255,00
2022	655	946	1.601	15.941	191.255,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

3.3 Análise e interpretação dos dados

De posse dos dados obtidos através da pesquisa documental, direciona-se, por conseguinte, para a análise deles. Yin (2001, p.131) define que “A análise de dados consiste em [...] recombinar as evidências tendo em vista proposições iniciais de um estudo.” Dessa forma, os dados possibilitam reelaborar ou produzir novas compreensões sobre o que está sendo estudado. Entretanto, os dados por si só não explicam nada. Faz-se necessário sintetizar as informações para que, por meio da interpretação do investigador, seja possível realizar inferência e determinar tendências (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Embora os Relatórios de Gestão do CEFET-MG tenham sido publicados apenas a partir de 2000, foi possível coletar os dados dos Recursos Orçamentários a

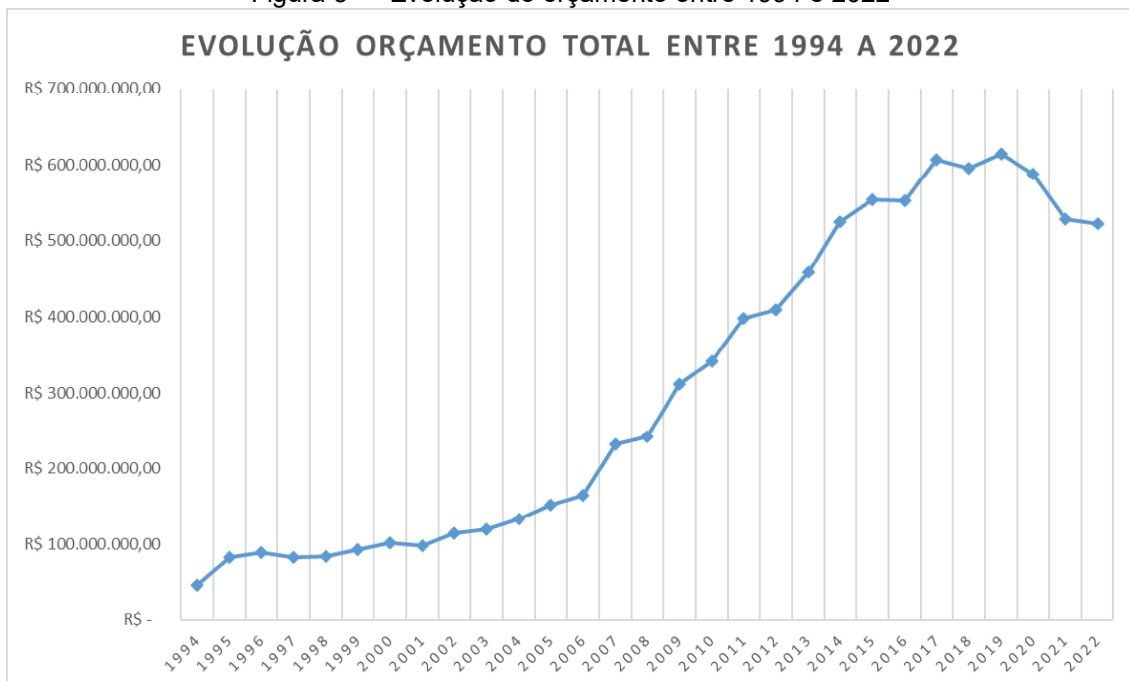
partir de 1994. Quanto aos dados de servidores, número de alunos matriculados e área construída edilícia, as informações são a partir de 1996.

O objetivo de trazer para este estudo os dados de quantitativo de servidores, número de alunos matriculados e área construída edilícia é, de forma conveniente e oportuna, comparar se o crescimento da instituição foi acompanhado também pelo crescimento dos Recursos Orçamentários destinados ao órgão. Além disso, o último grupo, área construída edilícia, é de fundamental importância para avaliarmos se os dispêndios do subgrupo Investimentos resultaram em expansão da área construída da instituição, sendo um dos possíveis indicadores na melhora de infraestrutura do órgão.

Antes de partir para uma análise dos dados relacionados aos Recursos Orçamentários, cumpre destacar que, com vistas a tornar a análise o mais clara possível, todos os valores apresentados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de forma a ajustá-los ao valor presente ao final do ano de 2022.

Primeiramente, realizaremos uma análise em separado de cada um dos grupos. Os Recursos Orçamentários, conforme gráfico da Figura 5, passaram de R\$ 46.047.829,93 em 1994 para o montante de R\$ 522.527.239,00 no ano de 2022, um acréscimo de 1.134,74%.

Figura 5 — Evolução do orçamento entre 1994 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

Ainda em relação aos Recursos Orçamentários, é possível perceber, também na Figura 5, uma trajetória acentuada de crescimento de recursos a partir de 2006 até 2017, mantendo-se praticamente estável entre 2018 e 2019. A partir de 2020, observa-se uma trajetória de diminuição dos recursos disponíveis na instituição.

Especificamente em relação aos investimentos, em 1994 eram R\$ 192.112,95 e, em 2022, representaram o valor total de R\$ 11.569.142,00. Em 1994, em relação ao orçamento total do exercício, os investimentos representaram 0,42% e em 2022, 2,21%. O período de maior investimento foi entre 2005 e 2015, com destaque para o ano de 2007, quando a fatia de gastos representou 15,99% (R\$ 37.172.749,91) do orçamento total daquele exercício. O ano de 2012 também é digno de notoriedade, uma vez que, embora tenha representado um percentual menor em relação ao orçamento total (11,76%), foi o ano com maior quantidade de recursos direcionados a investimentos, R\$ 48.111.752,12. No gráfico da Figura 6, é possível verificar a trajetória dos desembolsos com investimentos no decorrer dos anos.

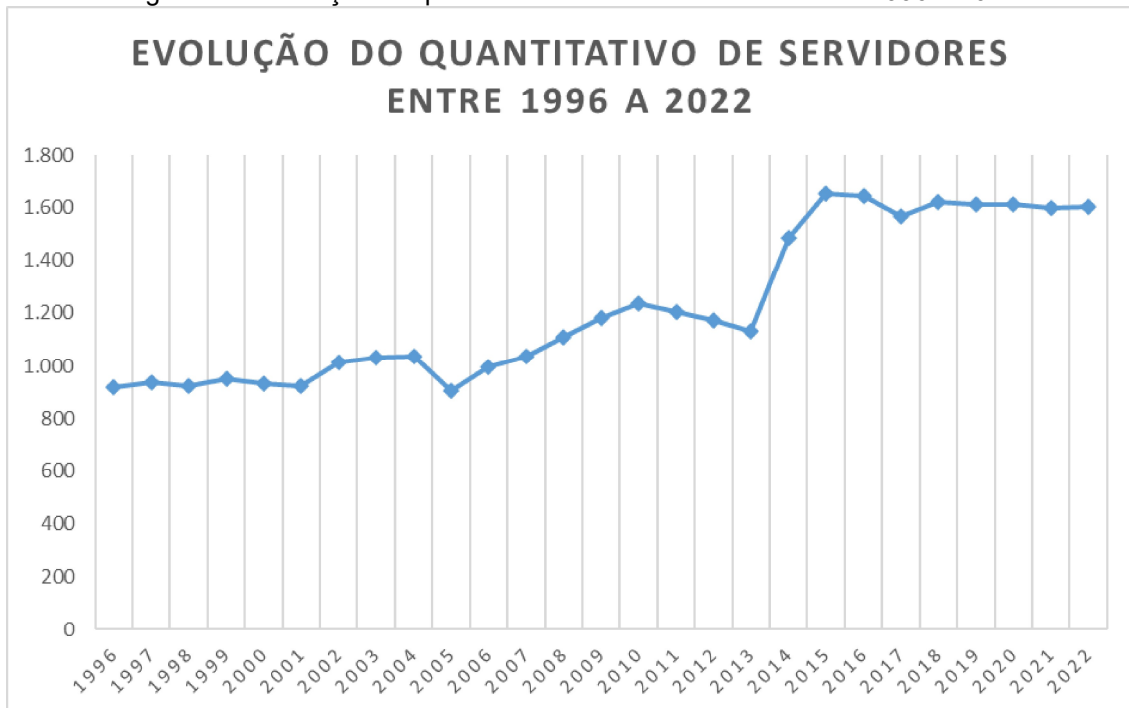
Figura 6 — Evolução dos gastos com investimentos entre 1994 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

Partindo agora para uma análise dos demais grupos, percebe-se que o quantitativo de servidores ativos (pessoal administrativo e docentes) passou de 921 pessoas em 1996 para 1601 em 2022, um crescimento de aproximadamente 74%. A evolução do quantitativo pode ser visualizada no gráfico da Figura 7. Em contrapartida, os dispêndios com Pessoal e Encargos Sociais (Figura 8), passaram de R\$ 9.008.683,22 para R\$ 68.013.955,00, um salto de 755%.

Figura 7 — Evolução do quantitativo de servidores ativos entre 1996 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

Figura 8 — Evolução da despesa com pessoal e encargos sociais (1994 e 2022)



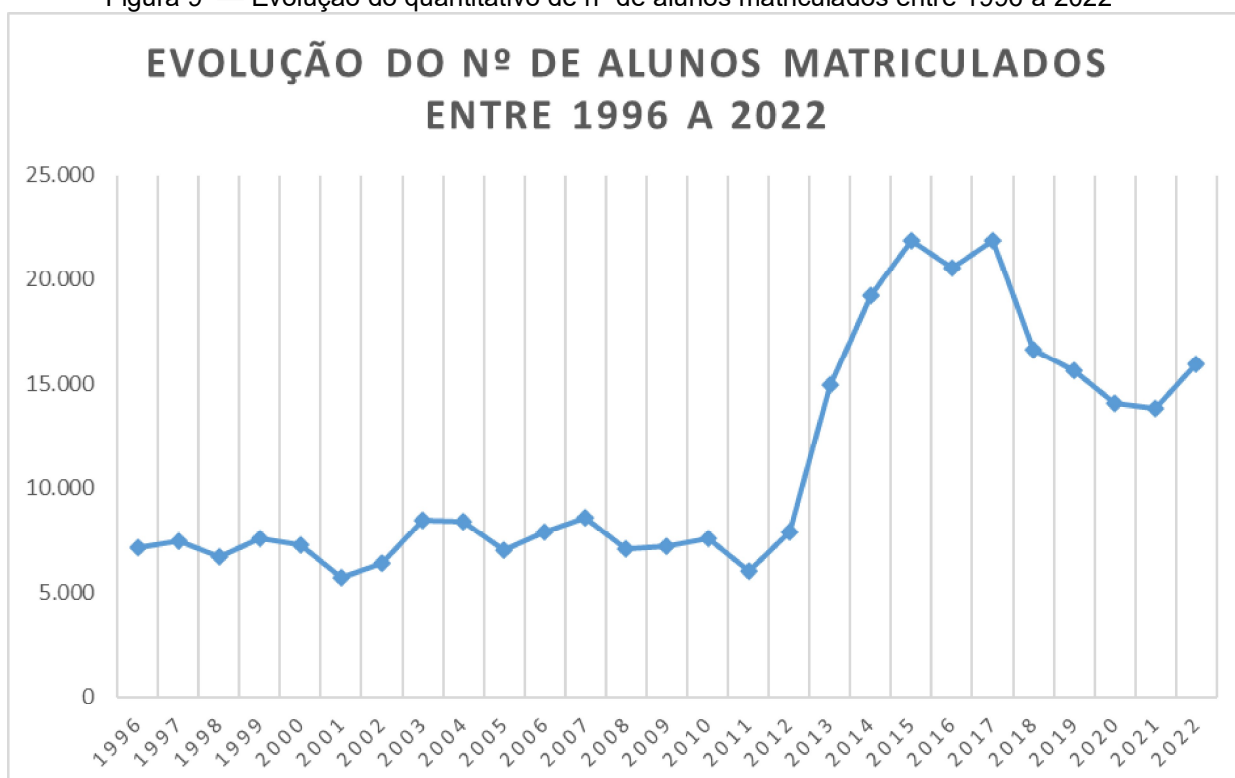
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

A aparente discrepância entre o crescimento percentual em termos quantitativos (74%) em relação aos dispêndios financeiros (755%) se deve, em termos

gerais, além do aumento do número de servidores, à valorização salarial ocorrida durante o período em análise. Diz-se em termos gerais pois, não obstante o quantitativo de servidores na instituição seja praticamente o mesmo desde 2014, é possível perceber um decréscimo com os dispêndios de recursos com pessoal a partir de 2016, o que evidencia uma possível desvalorização salarial e de benefícios aplicáveis aos servidores.

Quanto ao número de alunos matriculados, em 1996 havia 7.155, passando para 15.941 em 2022, um crescimento de aproximadamente 123%. Em 1996, considerando o Recurso Orçamentário total disponível na instituição no mesmo ano, é possível chegar ao dispêndio de R\$ 11.168,99 anuais por aluno matriculado. Já em 2022, esse número mais do que dobra, passando para R\$ 27.786,47, conforme Figura 9.

Figura 9 — Evolução do quantitativo de nº de alunos matriculados entre 1996 a 2022

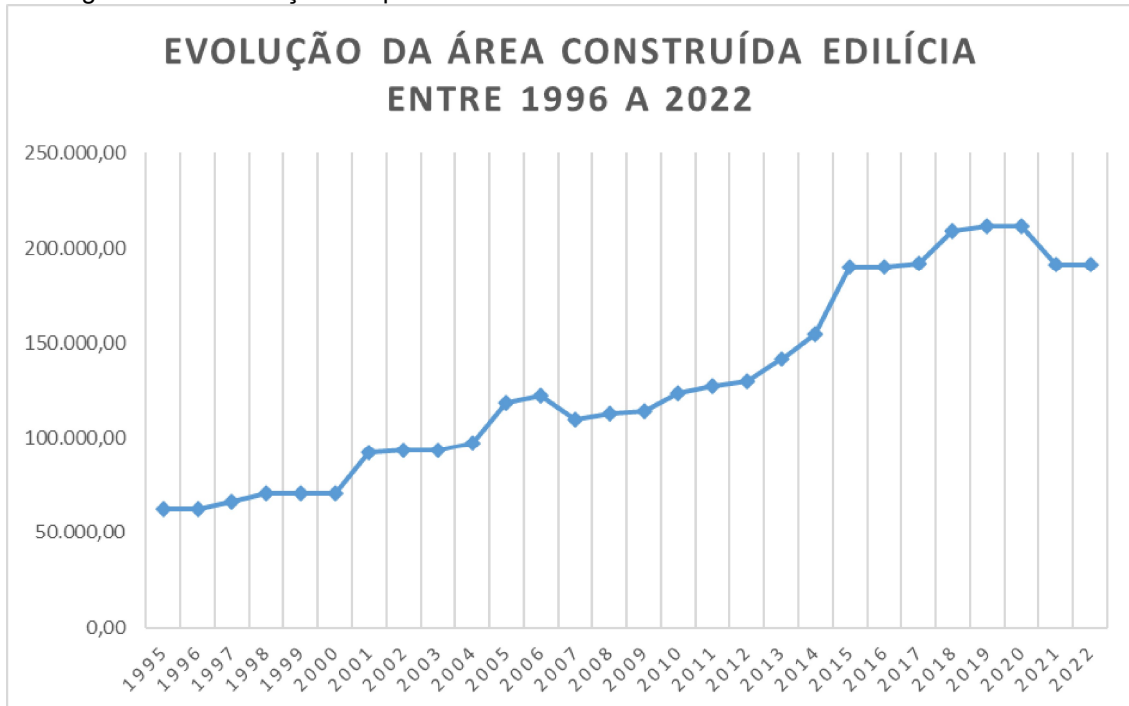


Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

Por fim, quanto à área construída edificação do CEFET-MG, os dados mostram que, em 1996, o seu total era de 62.590m², passando para 191.255,00m² no ano de 2022, um salto de crescimento de 205%. A trajetória ascendente da área construída

a partir de 2007 coincide também com o crescimento do dispêndio de recursos destinados aos Investimentos, conforme aponta o gráfico da Figura 10.

Figura 10 — Evolução do quantitativo de nº de alunos matriculados entre 1996 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados dos Relatórios de Gestão CEFET-MG (2023).

É importante mencionar aqui certa limitação quanto aos dados obtidos da área construída, uma vez que não foi levado em consideração aspectos que podem impactar no aumento ou diminuição da área total, tais como: doações recebidas ou exercidas de imóveis; demolição de edificações existentes; dentre outras.

4 RECOMENDAÇÕES – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

Com base nos dados analisados e sustentado pelo referencial teórico, apresenta-se nesta seção um breve conjunto de melhorias para a gestão orçamentária dos recursos disponíveis para o CEFET-MG. É importante mencionar que, como trata-se de um órgão federal, a disponibilidade de recursos passa por um crivo geral do Orçamento da União, envolvendo não apenas a disposição do Poder Executivo, mas também, o cumprimento de regramentos sob a análise do Congresso Nacional. Dito isso, as sugestões de melhorias consistem em:

- a) Maior previsibilidade para os Investimentos, mantendo-se a disponibilidade de recursos de forma estável, como forma de provimento de uma educação de qualidade ofertada pelo órgão.
- b) Trajetória no mínimo estável do dispêndio com Pessoal, como forma de valorização dos servidores ativos e, conseqüentemente, melhor qualidade na prestação do serviço público.
- c) Sugestão de que sejam criados três grupos de trabalho para atuar em parceria com a Coordenação de Orçamento e Finanças do CEFET-MG: o Grupo 1 ficaria responsável pelo monitoramento do fluxo de receitas e repasses. Já o Grupo 2 se concentraria em um planejamento de longo prazo a fim de pensar em alternativas para captação financeira quando houver redução de repasses. Assim, esse segundo grupo estudaria uma lógica de atuação anticíclica: sabendo que a conjuntura econômica é variável, em momentos de redução de repasses o Grupo 2 poderia propor alternativas a fim de mitigar a redução de recursos. Isso pode passar pelo estreitamento de elos na atuação universidade-empresa, por exemplo, em que a instituição de ensino poderá capitalizar mais recursos a partir de sua aproximação com o setor empresarial. E uma terceira frente de atuação, o Grupo 3 seria responsável por mapear os setores mais afetados em casos de contingenciamento de recursos a fim de planejar alternativas voltadas para esses setores específicos diante de momentos de restrição no repasse orçamentário. É preciso ter ciência de que alguns setores são naturalmente mais complexos de serem solucionados (exemplo, os setores diretamente envolvidos com a infraestrutura física do órgão).

- d) É importante esclarecer que o item “c” não objetiva substituir a necessidade de repasses federais, mas pode contribuir de forma complementar, especialmente em momentos de contingenciamento no repasse de recursos.
- e) A implementação é simples, à medida que, do ponto de vista operacional, utilizará sistemas de compartilhamento de dados já disponibilizados pela instituição, não havendo necessidade de criação de novos cargos, já que a equipe será composta por profissionais já disponíveis que poderão atuar de forma parceira com projetos de pesquisa e extensão. É possível, inclusive, a alocação de bolsistas de extensão e pesquisa para o cumprimento dessa agenda.

5 CONCLUSÃO

Entender e conhecer o histórico de investimentos no CEFET-MG nos últimos anos é de fundamental importância para que os agentes públicos envolvidos na administração dos Recursos Orçamentários possam gerir, adequadamente, os investimentos aplicados na instituição, além de fortalecer o discurso de preservação e aumento de disponibilidade desse tipo de recurso nas instituições públicas de ensino superior.

Desta forma, o presente estudo teve como objetivo principal investigar os possíveis desdobramentos dos investimentos em infraestrutura no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). O estudo pode ser utilizado pelos gestores públicos para que, a partir da compreensão do histórico de Recursos Orçamentários da instituição, seja possível adotar medidas conducentes de preservação dos investimentos na instituição no decorrer dos anos, ampliando as condições para atender mais efetivamente os interesses da sociedade.

Conforme os dados apresentados, foi possível analisar a flutuação do repasse de receitas desde 1994, avaliando como isso afetou o crescimento da infraestrutura do órgão, com evidente aumento da área construída edilícia. Além disso, foi possível perceber também que os períodos de maior disponibilidade de recursos destinados a investimentos foram acompanhados pelo crescimento, nos anos posteriores, da área construída edilícia da instituição. Tais aspectos contribuem com os dois primeiros objetivos específicos apresentados.

Ao apontar os impactos diretos e indiretos dos investimentos sobre a formação acadêmica e o aumento ou diminuição dos investimentos em infraestrutura, foi possível perceber o elevado crescimento do número de alunos matriculados, sendo essa uma evidência de que os investimentos resultaram possivelmente em maior oferta de vagas, contribuindo para a democratização da educação.

Em relação às limitações da pesquisa, importante salientar que não foi possível levar em consideração outros dados qualitativos e quantitativos que poderiam contribuir para uma análise mais aprofundada sobre o real impacto na formação acadêmica na instituição, tais como: abertura de novos cursos, nota de avaliação dos cursos, quantitativo de evasão escolar e quantitativo de formandos. Fica aqui, como

sugestão para pesquisa futuras, uma análise mais detalhada incluindo também essas variáveis.

Por fim, longe de esgotar a discussão, uma vez que o presente estudo se restringiu a analisar os Recursos Orçamentários do CEFET-MG, sugere-se que outros estudos também possam ser desenvolvidos em outras instituições federais de ensino superior, de forma a endossar o discurso sobre a importância desses espaços para a educação do país.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 73-90, 2015.
- ALESINA, Alberto F.; PEROTTI, Roberto. Budget deficits and budget institutions. In: **Fiscal institutions and fiscal performance**. University of Chicago Press, 1999. p. 13-36.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2008.
- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 1994.
- ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2013.
- ASCHAUER, David. *Is Public Expenditure Productive?* **Jornal of Monetary Economics**, North-Holland, p.177-200, 1989.
- BADURINA, Ana; ŠVALJEK, Sandra. Public debt management before, during and after the crisis. **Financial theory and practice**, v. 36, n. 1, p. 73-100, 2012.
- BARBOSA, Leal; FILHO, Raimundo Leal. O impacto da crise econômica nas finanças públicas estaduais: o caso de Minas Gerais. **Brasilian Keynesian Review**, p.116-132, set.2018. Disponível em: <https://www.braziliankeynesianreview.org/BKR/article/view/166/108>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- BARRETO, M, BURGOS, R, FRENKEL, D. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas, SP: Papyrus, 2003.
- BARRO, Robert J. *A Cross-Country Study of Growth, and Government*. **National Saving and Economic Performance**, p.271-304, jan. 1991. Disponível em: <https://www.nber.org/books-and-chapters/national-saving-and-economic-performance/cross-country-study-growth-saving-and-government>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- BARROS, Luiz Celso. **Responsabilidade fiscal e criminal**. São Paulo Edipro, 2001.
- BEVILACQUA, Roberto; CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, p.959-992, jul/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3tJcsnFy5T9FXcrC9bFd9kP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Investimento e Reformas no Brasil: Indústria e Infraestrutura nos anos 1990**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira; FERREIRA, Patrícia Aparecida; BRITO, Mozar José. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do programa Reuni. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, p. 79-102, 2017.

BLANCHARD, Oliver. *Fiscal dominance and inflation targeting. Lessons from Brazil*. **National Bureau of Economic Research**, mar. 2004. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10389/w10389.pdf. Acesso em: mai.2023.

BLANCHFLOWER, D. et al. Jeremy Corbyn's opposition to austerity is actually mainstream economics. **The Guardian**, 2015.

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2018.

BRAND, Filipe. Pós-covid-19: a outra crise de saúde (financeira). **Boletim Economia Empírica**. Brasília, DF, v. II, nº VIII, p. 16-24, Jun. 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/issue/view/231/51>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.172%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%2C%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04 mai. 2023.

BRASIL. **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: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.101/2009**, de 27 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Receitas Públicas**: manual de procedimentos. Brasília: Secretaria do Tesouro. Nacional, 2004.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, 2021.

BRASIL. **Resolução do Senado n. 40**, de 20 de dezembro de 2002. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458> Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL, Governo Federal. **Confira o Perguntas e Respostas sobre o Novo Arcabouço Fiscal**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/confira-o-perguntas-e-respostas-sobre-o-novo-arcabouco-fiscal> Acesso em: 20 mai. 2023.

BRICEÑO-GARMENDIA, Cecilia; ESTACHE, Antonio; SHAFIK, Nemat. **Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs, and Policy Reform**. World Bank Policy Research Paper, n. 3468, dez. 2004.

BUCHANAN, Allen. Theories of secession. **Philosophy & public affairs**, v. 26, n. 1, p. 31-61, 1997.

BUDINA, Nina T.; SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane. Fiscal rules in response to the crisis: Toward the "next-generation" rules: A new dataset. **IMF working papers**, v. 2012, n. 187, 2012.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo Cândido. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e políticas públicas – IPEA**, n.23, jun. 2001. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0781.pdf. Acesso em: 04 jun. 2023.

CARTA IEDI. O papel do investimento público para reativação da economia pós-covid-19. Edição 1043. 2020. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1043.html Acesso em: mai.2023.

CASTRO, Maria Helena Guimarães; TIEZZI, Sergio. A reforma do ensino médio e a implantação do Enem no Brasil. **Desafios**, v. 65, n. 11, p. 46-115, 2004.

CAVALCANTI, Tiago V. de V.; PAES, Nelson Leitão; SANTANA, Pollyana Jucá. Impactos de Longo Prazo de Reformas Fiscais sobre a Economia Brasileira. **Revista**

Brasileira de Economia – RBE, Rio de Janeiro, p.247-269, abr-jun 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2657/2648>. Acesso em 04 jun. 2023.

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS – CEFET-MG. **História da instituição**. 2023. Disponível em: <https://www.cefetmg.br/instituicao/historia/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

CFC, Conselho Federal De Contabilidade. **Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11**. Conselho Federal de Contabilidade. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2011. (S.I). Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao_Setor_Publico.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.

CHANG, Ha-Joon. **Globalization, Economic Development and the Role of the State**. Londres/Nova York: TWN, Zed Books, 2003.

COELHO, A. **Capitalismo como religião: uma crítica a seus fundamentos mítico-teológicos**. Tese (Doutorado) – Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2014.

CORRÊA, João Alberto Manaus. **Capacidade de investimento do setor público-alimento da engenharia**. 2014.

CORSETTI, Giancarlo; MEIER, André; MÜLLER, Gernot J. What determines government spending multipliers?. **Economic Policy**, v. 27, n. 72, p. 521-565, 2012.

COSTA, Eduardo Homem da Costa. **Fundamentos de Responsabilidade Social Empresarial**. Rio de Janeiro: E. Homem da Costa, 2007.

CRUZ, F. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2001.

ESTACHE, Antonio; FAY, Marianne. **Current debates on infrastructure policy**. Banco Mundial, Policy Research Working Paper, n. 4410, nov. 2007.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; MALLIAGROS, Thomas Georges. Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil – 1950/95. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, p.315-338, ago. 1998. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/708/648>. Acesso em: 04 jun.2023.

FIGUEIREDO, C.M.C; NÓBREGA, M.A.R. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal: perguntas e respostas**. BNDES, 2001. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2664/1/Os%20Municípios%20e%200a%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20-%20Perguntas%20e%20Respostas_P.pdf Acesso em: 04 jun.2023.

FMI. **Public Investment and Fiscal Policy**. Relatório dos Departamentos de Assuntos Fiscais, Políticas e Revisão, FMI, abril de 2005.

FMI. **Código de boas práticas para a transparência fiscal**. 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/codep.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2023.

FMI. **Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques**. 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/prspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx> Acesso em: 20 mai. 2023.

FREITAS, Déborah Chaussê; QUEIROZ, Dimas Barrêto. Influência da Condição Financeira Sobre os Gastos com Investimento nos Estados Brasileiros. **XIX USP International Conference in Accounting**. 2019. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1641.pdf> Acesso em: 12 jun. 2023.

FUNCIA, F. R. et al. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

GABRIEL; Marcelo L. D. Métodos Quantitativos em Ciências Sociais: Sugestões para Elaboração do Relatório de Pesquisa. **Desenvolvimento em Questão**, p.348-369, out/dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/2887/3430>. Acesso em: 04 jun. 2023.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, p. 513-537, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio, ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOMES, José Weligton Félix; PEREIRA, R. A. C.; BEZERRA, Arley Rodrigues. Efeitos distributivos do aumento nos investimentos públicos em infraestrutura no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 49, n. 2, 2019.

GONÇALVES, Luciano Gomes; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA, João Eudes. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 462-481, 2017.

GONZALES, Erica Oliveira; SBARDELLATI, Eliane Cristina Araújo; SANTOS, Allan Silveira dos. **Uma investigação empírica sobre os determinantes do investimento no Brasil (1995-2013)**. Trabalho apresentado no 42º Encontro Nacional de Economia, Natal, 2014.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

GRAUWE, Paul; JI, Yuemei. Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test. **Journal of International Money and finance**, v. 34, p. 15-36, 2013.

GRUDTNER, Vanessa; ARAGON, Edilean Kleber da Silva Bejarano. Multiplicador dos gastos do governo em períodos de expansão e recessão: evidências empíricas para o Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 71, p. 321-345, 2017.

GUIMARÃES, Inácio Andruski; FREITAS, Sonia Maria. O papel do investimento em infraestrutura e sua relação com o desenvolvimento econômico do Brasil (1940–2018). **Observatório de la economia latinoamericana**, n. 7, p. 16, 2019.

GÜR, Özden et al. Dynamic churn prediction framework with more effective use of rare event data: The case of private banking. **Expert Systems with Applications**, v. 41, n. 17, p. 7889-7903, 2014.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. Editora Dialética, 2022.

HENRIQUE, Adriano Cardoso. Montagem da agenda e formulação da política pública. Austeridade fiscal no Brasil. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 111-130, maio 2018.

HILARIO, M. A. de S. **Gestão por resultados na Administração Pública**. Trabalho (Graduação) - Universidade do Estado do Amazonas, 2009.

HIRSCHMAN, A. **Modern economic growth**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Fundo de Cultura. New Haven: Yale University Press, 1961.

IBRE/FGV, Instituto Brasileiro de Economia/Fundação Getúlio Vargas. **Conjuntura Econômica**. v. 75, n. 9, 2021. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-10/conjuntura-economica-2021-09-baixa.pdf> Acesso em: 05 jun. 2023.

KALECKI, Michael. **Teoria da Dinâmica Econômica: Ensaio sobre as Mudanças Cíclicas e a Longo Prazo da Economia Capitalista**. São Paulo: Nova Fronteira, ed.2, 1985.

KENNEDY, Suzanne; ROBBINS, Janine; DELORME, François. The role of fiscal rules in determining fiscal performance. In: **Fiscal Rules Conference**. 2001. p. 237.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOPITS, Mr George; SYMANSKY, Mr Steven A. **Fiscal policy rules**. International monetary fund, 1998.

KROTH, Darlan Christiano; DIAS, Joilson. Os efeitos dos investimentos público e privado em capitais físico e humano sobre o produto per capita dos municípios da região Sul: uma análise em painéis de dados dinâmicos. **Nova Economia**, v. 22, p. 621-649, 2012.

LAMPEAO, O. J. O que é controle interno? Artigo pub no **blog ojpeao**.blogs.sapo.mz, 06 mai 2009. Disponível em: <<http://ojpeao.blogs.sapo.mz/9881.html>>. Acesso em: 27 mai. 2023.

LONDERO, Daiane; MARCHIORI NETO, Daniel Lena; VELOSO, Gilberto de Oliveira. A lei de responsabilidade fiscal e seu impacto sobre a ordem fiscal nos Municípios do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 3., 2006, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre

LOPREATO, Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. **IE/UNICAMP**, Campinas, n. 119, fev. 2006. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1749/texto119.pdf> Acesso em: 20 mai. 2023.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins da. Planejamento, ajuste fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Boletim Informações Fipe**, n. 249, p. 13-15, 2004.

MACEDO, Marcelo Alvaro; CORRAR, Luiz João; SIQUEIRA, José Ricardo Maia. Análise comparativa do desempenho contábil-financeiro de empresas socioambientalmente responsáveis no Brasil. **BASE-Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 9, n. 1, p. 13-26, 2012.

MACHADO, Nelson. **Sistema de Informação de Custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. 2002. 223f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Gestão fiscal, transparência e *accountability*: quais os novos desafios com a crise da Covid-19?. **Vertentes do Direito**. Palmas, TO, vol. 8, n. 1, p. 206-230, Jun. 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/11032>. Acesso em: 17 Dez. 2022.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3.ed. Bookman, Porto Alegre, 2001.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de investigações constitucionais**, v. 4, p. 259-281, 2019.

MARQUES, Lucilene Vieito; RIBEIRO, Kárem Cristina De Sousa; ROGERS, Pablo. Operações Financeiras Públicas Sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudo de Caso da Prefeitura Municipal de Uberlândia-MG. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2005.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, Carlos. **Regime Macroeconômico, Crescimento e Inovações no Brasil** (mimeo.). 2007.

MENDONÇA, Mario Jorge Cardoso de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; MARTINS, Thiago Guerrera. **Aplicação de um modelo fatorial dinâmico para previsão da arrecadação tributária no Brasil**. 2009.

MENDONÇA, Mário Jorge; MEDRANO, Luis Alberto. **Um modelo econométrico para a previsão de impostos no Brasil**. Texto para Discussão, 2011.

MESSIAS, Diego; FERREIRA, Júlio César; SOUTES, Dione. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 585-604, 2018. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i3.2961>

MILIOS, J. **Austerity Isn't Irrational**. Jacobin Magazine, 2015.

MONTEIRO, B. R. P.; PEREIRA, M.C.E.; SANTOS W. V.; HOLANDA, V. B. O **Processo de Implantação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal do Brasil**. 2014. Disponível em: <
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Sistema_Informacao_custos/downloads/PROCESSO_DE_IMPLANTACAO_DO_SIC.pdf> Acesso em 10 mai. 2023.

MONTES, Gabriel Caldas; REIS, Artur Faria dos. Investimento público em infraestrutura no período pós-privatizações. **Economia e Sociedade**, v. 20, p. 167-194, 2011.

MOTTA, C. P.C. et al. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOURA, Guilherme V. Multiplicadores Fiscais e Investimento em Infraestrutura. **Revista Brasileira de Economia – RBE**, Rio de Janeiro, p.75-104, jan-mar. 2015. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rbe/a/VWbbPzkzS4qkMzKmGMgB4pTK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2023.

NASCIMENTO, Leandro Gonçalves do; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. *Welfare and Growth Effects of Alternative Fiscal Rules for Infrastructure Investment in Brazil*. **Ensaios Econômicos**, nov. 2005. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/422/1996.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 04 jun. 2023.

NUNES, Marcos Alonso. **Custos no Serviço Público**. Brasília: Enap, 2006.

OLIVEIRA, Aline Sant Anna; HASEGAWA, Marcos Minoru; THOMAZ, Rodrigo Alan. Gastos públicos e crescimento econômico: uma análise para os municípios paranaenses. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 12, n. 4, p. 397-416, 2018.

OLIVEIRA, Elida. MEC prevê corte de R\$ 4,2 bilhões no orçamento para 2021. **G1**, 10 ago. 2020. Disponível em:
<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/08/10/orcamento-do-mec-preve-corte-de-r-42-bilhoes-para-2021.ghtml>. Acesso em 04 jun. 2023.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Rio de Janeiro, jul. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF. Acesso em: 04 jun. 2023.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 939-969, 2018.

OREIRO, José Luis. **Acumulação de capital privado, investimento em infraestrutura e ciclos virtuosos de crescimento num modelo dinâmico kaleckiano**. 2007.

PANIZZON, Mateus; COSTA, Camila Furlan da; MEDEIROS, Igor Baptista de Oliveira. Práticas das universidades federais no combate à Covid-19: a relação entre investimento público e capacidade de implementação. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 635-649, 2020.

PERRY, Guilherme. *Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and Caribbean region?* **World Bank**, jun. 2002. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/752201468774549580/125525322_20041117155552/additional/multi0page.pdf Acesso em: 04 jun. 2023.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de Economia**. 2. ed. São Paulo: USP, 1995. 524 p.

REIS, Cristina. **O Investimento Público no Brasil entre 1950 e 2006 e o Desenvolvimento Econômico**. Dissertação de mestrado. Orientador: Carlos de Aguiar Medeiros. UFRJ, 2008.

ROSSI, Pedro et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.

ROSSI, Pedro. **Austeridade e retrocesso**. 1ª edição. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.

SANTIONI, Raffaele; SCHIANTARELLI, Fabio; STRAHAN, Philip E. Internal capital markets in times of crisis: The benefit of group affiliation. **Review of Finance**, v. 24, n. 4, p. 773-811, 2020.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, p. 895-923, 2009.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo/RS, jul.2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em 04 jun. 2023.

SCHIANTARELLI, Fabio; STACCHINI, Massimiliano; STRAHAN, Philip E. Bank quality, judicial efficiency, and loan repayment delays in Italy. **The Journal of Finance**, v. 75, n. 4, p. 2139-2178, 2020.

SCHICK, Allen. **Evolutions in budgetary practice**: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials Paris, OECD, 2018.

SCHUI, F. **Austerity**: The Great Failure. Londres: Yale University Press, 2014.

SCHULARICK, Moritz; STEEGE, Lucas ter; WARD, Felix. Leaning against the wind and crisis risk. **American Economic Review: Insights**, v. 3, n. 2, p. 199-214, 2021.

SEBEN, Fernando Dall'Onder. Infraestrutura e desenvolvimento econômico: proposta de um modelo analítico. **Economia e Sociedade**. Campinas, SP, vol. 27, n. 3 (64), p. 971-996, set-dez 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/LDXh3KpL7JVZ9xJyQxLhvhS/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2023.

SILVA, Aderiton Bueno. **A Contabilidade Pública e o Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública**. Faculdade Araguaia, Goiânia, 2012.

SILVA, C. A. T. **Custos no setor público**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2007.

SILVA, L. M. **Diretrizes para a elaboração de indicadores de custos no Governo Federal**. Brasília. 2011. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/391196/Diretrizes-Elab-IndicCustos_LinoMartins_VF.pdf/9ddfe66d-2027-4858-8112-6983729050db. Acesso em: 11 mai. 2023.

SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A influência da lei de responsabilidade fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 5, n. 2, 2011.

SILVA, Guilherme Jonas Costa da; MARTINS, Humberto Eduardo de Paula; NEDER, Henrique Dantas. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, p. 840-863, 2016.

SOARES, Cristiano Sausen; CERETTA, Paulo Sérgio; CORONEL, Daniel Arruda; VIEIRA, Kelmara Mendes. In: Encontro de Administração Pública e Governo - EnAPG, 1, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: EnAPG, 2012.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa**: como as coisas funcionam. Penso, Porto Alegre, 2011.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**. 5. ed. STN: Brasília, 2017.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Procedimentos Contábeis Aplicados ao Setor Público (MCASP)**. STN: Brasília, 2014.

SUPRANI, Rodrigo Otávio de Faria. **O investimento em infraestrutura: desenvolvimento, comércio exterior e o caso brasileiro**. Dissertação de mestrado. Orientador: Franklin Serrano. UFRJ, 2012.

VINHAIS, Henrique Eduardo Ferreira. **Estudo sobre o impacto da expansão das universidades federais no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, University of São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.12.2013.tde-20012014-152929. Acesso em: 12 jun. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2.ed. Bookman, Porto Alegre, 2001.

ZIVIANI, Juliardi. **Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização**. s.l.: Jus Navigandi, 2003.

APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO

A background image showing a blurred office scene with people in business attire. In the foreground, a person's hands are visible, one holding a pen over a laptop keyboard and another holding a document with a colorful bar chart. The text is overlaid on this image.

**PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE GRUPOS DE
TRABALHO PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS
NO SETOR EMPRESARIAL ATRAVÉS DE
PARCERIAS COM O CENTRO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS
GERAIS – CEFET/MG**

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	03
Objetivos	03
Diagnóstico	03
RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS	04
CONSIDERAÇÕES FINAIS	04
REFERÊNCIAS	06

SUMÁRIO

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Conforme estudo realizado sobre o histórico de investimentos no Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG), foi possível verificar a trajetória de investimentos no órgão de 1994 a 2022.

Define-se como investimento, para fins de análise do presente trabalho, os desembolsos no Orçamento Público denominados como Despesas de Capital. Tais despesas são, conforme a classificação por Categoria Econômica da Despesa utilizada pelo Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal (MTO), as que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2021)

Através de pesquisa documental, foram coletados dados primários presentes nos Relatórios de Gestão do órgão, publicados no sítio eletrônico da instituição, entre os anos 2000 até 2022. Embora os Relatórios de Gestão do CEFET-MG tenham sido publicados apenas a partir de 2000, foi possível coletar os dados dos Recursos Orçamentários a partir de 1994.

Cumprir destacar que, com vistas a tornar a análise o quanto mais clara possível, todos os valores apresentados foram corrigidos através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de forma a trazer todos os valores apresentados a valor presente ao final do ano de 2022.

O montante total de investimentos, em 1994, era R\$ 192.112,95 e, em 2022, representaram o valor total de R\$ 11.569.142,00. Em 1994, em relação ao orçamento total do exercício, os investimentos representaram 0,42% e em 2022, 2,21%. O período de maior investimento foi entre 2005 a 2015, com destaque para o ano de 2007 em que esta fatia de gastos representou 15,99% (R\$

37.172.749,91) do orçamento total daquele exercício.

Foi possível perceber que a trajetória de investimentos no órgão é sobremaneira descontínua, alternando com períodos de elevado investimento e outros com escassez. Essa situação torna muito difícil o planejamento de investimentos da instituição a médio/longo prazo.

> Objetivos

O presente Relatório Técnico tem como objetivo propor ações que possibilitem a complementação do orçamento de investimentos da instituição, especialmente em momentos de queda no repasse de recursos por parte do Governo Federal. Tais possibilidades, entretanto, carecem de debate mais profundo pela comunidade acadêmica da instituição, uma vez que seu sucesso depende da criação de grupos de trabalho direcionados a uma determinada estratégia de ação. Sendo assim, o presente documento não tem por objetivo exaurir o tema, mas iniciar uma discussão.

> Diagnóstico

Este diagnóstico foi realizado a partir de uma pesquisa documental dos Relatórios de Gestão (RG) do CEFET/MG publicados de 2000 a 2022. A origem do CEFET-MG remonta ao início do século passado, em 23 de setembro de 1909, através do Decreto nº 7.566, assinado pelo então Presidente da República, Nilo Peçanha. Inicialmente a instituição denominava-se Escola de Aprendizes Artífices de Minas Gerais. A partir de então recebeu diversas denominações: Liceu Industrial de Minas Gerais (1941), Escola Técnica de Belo Horizonte (1942) e Escola Técnica Federal de Minas Gerais (1969). Apenas em 1978 passou a ser o Centro Federal de Educação

Tecnológica de Minas Gerais. (CEFET-MG, 2023)

A instituição oferece formação acadêmica extensa, que abrange deste o técnico de nível médio até o doutoramento. Sendo considerada a maior instituição de ensino tecnológico de Minas Gerais, o CEFET-MG leva ensino qualificado e suprimento a necessidade de mão de obra capacitada a 9 cidades mineiras, divididas em 11 campus. (CEFET-MG, 2023)

Através dos dados dos Recursos Orçamentários coletados durante o estudo foi possível perceber a trajetória inconstante de disponibilidade de recursos destinados a investimentos no órgão, dificultando o planejamento institucional de investimentos a médio/longo prazo.

RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS

A partir do diagnóstico realizado, apresenta-se em seguida a proposta de criação de três grupos de trabalho para atuar junto à Coordenação de Orçamento e Finanças do CEFET/MG.

Um primeiro grupo ficaria responsável pelo monitoramento do fluxo de receitas e repasses, um segundo grupo se concentraria em um planejamento de longo prazo a fim de pensar em alternativas para captação financeira em momentos aos quais ocorrerem a redução de repasses. Ou seja, esse segundo grupo estudaria uma lógica de atuação anticíclica: sabendo-se que a conjuntura econômica é variável, em momentos de redução de repasses este grupo poderia propor alternativas a fim de mitigar a redução de recursos. Isso pode passar pelo estreitamento de elos na atuação universidade empresa, em que a Universidade poderá capitalizar mais recursos a partir da aproximação com o setor empresarial.

E uma terceira frente de atuação seria responsável por mapear os setores que são mais afetados em casos de

contingenciamento de recursos com o objetivo de planejar alternativas para os setores mais afetados, perante momentos de restrição no repasse orçamentário, havendo ciência de que alguns setores são naturalmente mais complexos de serem solucionados (exemplo, os setores diretamente envolvidos com a infraestrutura física do órgão).

É importante esclarecer que a criação dos referidos grupos não objetiva substituir a necessidade de repasses federais, mas pode contribuir de forma complementar. Especialmente em momentos de contingenciamento no repasse de recursos.

A implementação é relativamente simples, uma vez que do ponto de vista operacional utilizará sistemas de compartilhamento de dados em nuvem já disponibilizados pela instituição, e não haverá a necessidade de criação de novos cargos, uma vez que a equipe a ser alocada nessas funções serão os profissionais já disponíveis na instituição e que poderão atuar de forma parceira a projetos de pesquisa e extensão, sendo passível, inclusive, a alocação de bolsistas de extensão e pesquisa para o cumprimento dessa agenda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender e conhecer o histórico de investimentos no CEFET-MG nos últimos anos é de fundamental importância para que os agentes públicos envolvidos na administração dos Recursos Orçamentários possam gerir de maneira adequada os investimentos aplicados na instituição, assim como fortalecer o discurso de preservação e aumento de disponibilidade deste tipo de recurso nas instituições públicas de ensino superior.

A partir do diagnóstico realizado, o presente Relatório Técnico buscou apresentar uma possível solução mitigadora

PRODUTO TÉCNICO-CIENTÍFICO

dos impactos ocasionados pela queda de repasses de recursos destinados aos investimentos.

As recomendações aqui presentes são apenas introdutórias, uma vez que não delineiam de fato a estrutura dos grupos de trabalho, e também não detalham a logística de funcionamentos dos mesmos.

> Responsáveis pelo Relatório:

Prof. Dr. Gustavo Figueiredo Campolina Diniz (gustavo.figueiredo@ufv.br). Doutor em economia pelo CEDEPLAR/UFMG (2017), Doutorado sanduiche pelo departamento de economia Leeds University Business School/ Leeds, UK. Possui mestrado em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2006). Professor do Magistério Superior da Universidade Federal de Viçosa, atuando no Campus Florestal / MG.

<http://lattes.cnpq.br/4292373017656278>
<https://orcid.org/0000-0002-2626-0260>

Lucas de Sena Mendes (lucas.d.mendes@ufv.br). Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (conclusão em outubro de 2023), com pesquisa vinculada ao Instituto de Ciências Humanas. Graduado em Engenharia Civil pelo Centro Universitário Católica do Leste de Minas Gerais – Unileste. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes. Engenheiro Civil do CEFET/MG (servidor públicos federal), atuando na área de gestão e acompanhamento de projetos e obras da instituição.

<http://lattes.cnpq.br/5086061165874337>
<https://orcid.org/0009-0008-8688-5204>

O presente relatório é o Produto Técnico-Científico apresentado à Universidade Federal de Viçosa como parte das exigências do curso de pós-graduação *strictu sensu*, Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Data de realização: 13 de outubro de 2023

REFERÊNCIAS

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS – CEFET-MG. História da instituição. 2023.

Disponível em:

<https://www.cefetmg.br/instituicao/historia/>.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento. Brasília, 2021.