



INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO PRIMEIRO GOVERNO

ZEMA

O QUE SÃO, PARA QUE SERVEM E COMO OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS SE TOR- NAM PODEROSO INSTRUMENTO POLÍ- TICO

Ouve-se com frequência o anúncio de investimentos feitos por governos, principalmente em peças publicitárias. Nota-se, no entanto, que o termo costuma ser usado de maneira ambígua quando se fala de investimento para indicar, na verdade, o mero pagamento de despesas diárias ou a manutenção da máquina pública.

Nem mesmo nos instrumentos que deveriam servir de regulação e controle encontra-se uma definição suficientemente clara sobre o que deve ou não ser tratado como investimento. O uso pouco preciso que se faz dessa palavra acaba

admitindo diversas interpretações a depender do ponto de vista adotado.

Essa não é uma questão meramente técnica. Pôr-se de acordo sobre o uso que se faz dos conceitos é fundamental para firmar parâmetros objetivos de avaliação da atuação dos poderes públicos. Como demonstrado nestas páginas, um governo pode considerar como investimento em uma política os pagamentos mais ordinários da máquina pública.

Nos casos em que a publicidade deixa despercebida essa diferença, o cidadão acaba sendo induzido a uma avaliação mais positiva sobre o governo em questão. Esse tema, portanto, se reveste de valor político, na medida em que a divulgação dos investimentos realizados se constitui como um importante ativo eleitoral.

Avalia-se uma política pública, antes de mais nada, por sua efetividade.

Isso implica que se um governo registra como elevados investimentos, por exemplo, as despesas de manutenção, pode-se estar diante de um falseamento. Aliás, durante as campanhas eleitorais, especialmente aquelas em que um candidato busca reeleição, muitos dados são inflados para ostentar um compromisso que supostamente o candidato teria com a pauta, mas que, como governante, ele não demonstrou.

Adota-se aqui, como pressuposto de trabalho, a tese de que a ideologia de um partido e dos governos que ele opera se mostra, por vezes, em sua prática muito mais efetivamente do que em seu discurso. Seguindo esse ponto de vista, não haveria dicotomia: a contabilidade é um instrumento técnico por meio da qual também se faz a política. Ao contrário, a técnica é eminentemente política.

Tomam-se como foco desta análise os investimentos do governo Zema (Novo), ao longo de seu primeiro mandato, em três áreas específicas: Ciência e Tecnologia, Saneamento e Segurança Pública.

As informações foram obtidas por meio do Portal da Transparência de Minas. Chama a atenção o fato de que portais como esse são criados para serem

uma interface entre o Estado e a sociedade, facilitando o acesso e, eventualmente, contribuindo para que se tenha algum controle popular sobre a gestão pública.

A experiência feita pelo Monitoramento dos Poderes Públicos do Nesp no processo de produção do presente estudo mostra uma realidade bastante distinta. O Portal da Transparência tende a se mostrar burocrático e pouco esclarecedor. Apesar desses limites, procurou-se compreender os investimentos realmente feitos nas três áreas escolhidas e no período delimitado.

Após a análise das despesas executadas entre 2020 e 2022, foram selecionadas as que podem ser enquadradas como investimento, sob a ótica oficial, à luz do *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Trata-se de um documento expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia, com aplicação obrigatória nas três esferas de governo.

Reitera-se que, em face da maneira, por vezes, genérica como os dados são dispostos no Portal, não foi possível reconhecer a finalidade última de cada uma das despesas consideradas nesta análise, inviabilizando saber, em alguns

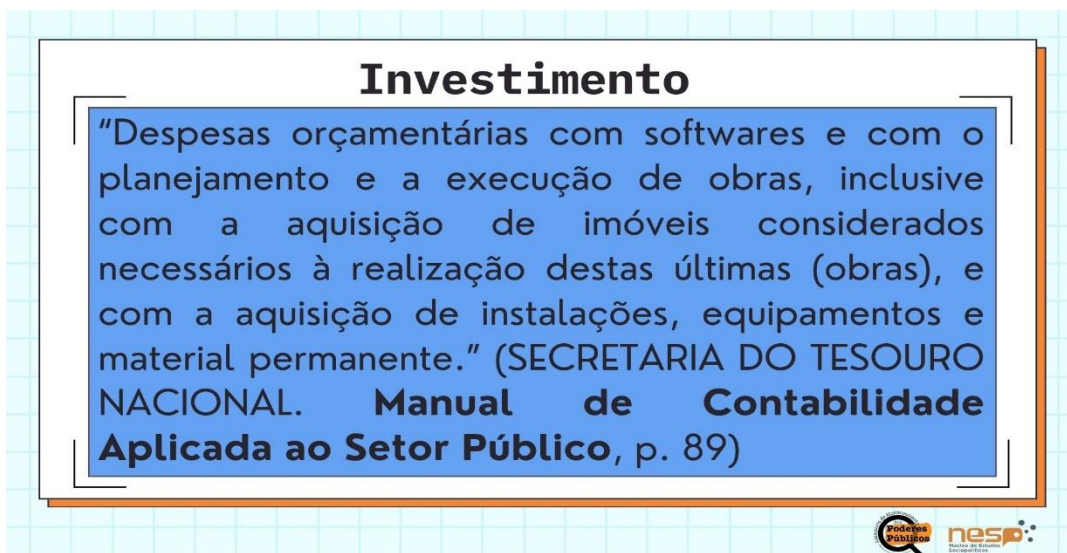
casos, o efetivo emprego final do dinheiro.

O QUE SÃO INVESTIMENTOS

O Estado se apropria de parte da riqueza socialmente produzida por meio de tributos, ficando com 34% do PIB, aproximadamente, conforme dados do Tesouro Nacional. Parte dessa riqueza fi-


nancia os investimentos governamentais. Há outras fontes para prover o Estado com recursos, como os lucros obtidos nas empresas estatais, mas eles não são o foco da análise aqui empreendida.

O *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* – um guia sobre como operar o orçamento, válido para a União, os estados e os municípios – define investimento como:




Investimento

“Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas (obras), e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, p. 89)



Na prática, conforme o Manual, os investimentos públicos são todas as despesas com os seis itens seguintes:



Despesas classificadas como investimentos

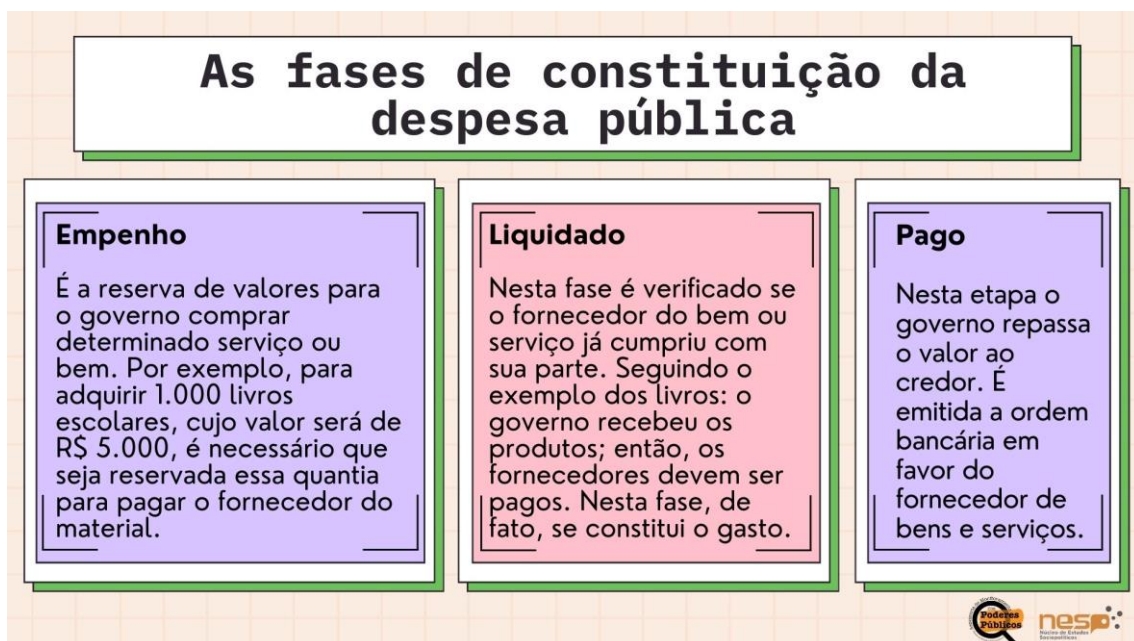
- 1 - Material de consumo;
- 2 - Passagens e despesas com locomoção;
- 3 - Serviços de tecnologia da informação e comunicação;
- 4 - Obras e instalações;
- 5 - Equipamentos e material permanente;
- 6 - Aquisição de imóveis.

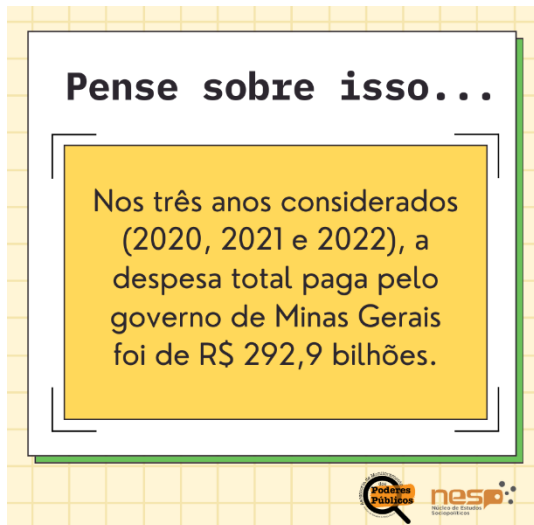


INVESTIMENTOS DO GOVERNO DE MINAS ENTRE 2020 E 2022

Como já mencionado, para a presente análise, foram tomadas três áreas de atuação do governo mineiro. Deseja-se saber o quanto foi investido em cada uma delas durante o primeiro mandato do governador Romeu Zema. São elas: Ciência e Tecnologia, Saneamento e Segurança Pública.

O método de análise consistiu em apurar, no Portal da Transparência de Minas Gerais, dentre as despesas, quais podem ser enquadradas como investimentos. A apuração abrangeu 2020, 2021 e 2022. Excluiu-se o primeiro ano de mandato do governador, 2019, porque o orçamento daquele ano foi elaborado na gestão anterior. Além disso, foram considerados apenas os valores efetivamente pagos, e não os empenhados ou liquidados.





CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A relevância deste primeiro tema tem aumentado nos últimos anos. A pandemia evidenciou a importância dos investimentos em ciência. No que tange à tecnologia, o Brasil enfrenta drástica redução de seu parque industrial, entre os motivos, porque é tecnologicamente dependente de outros países.

Essa área custou ao governo mineiro nos últimos três anos R\$ 799,3 milhões. Cerca de 9,6% desse valor, ou R\$ 76,5 milhões, destinaram-se para investimentos. Ou seja, esse dinheiro foi canalizado para as seis despesas elencadas acima, as quais formam o que se entende por investimento, do ponto de vista técnico.

De todo o investimento, R\$ 28,9 milhões – a maior parte – cobriu

despesas com material de consumo; equipamentos e material permanente; e serviços de tecnologia da informação e comunicação. Não se apresentam, no Portal da Transparência, os detalhes dessas rubricas.

SANEAMENTO

O Saneamento é um dos ramos menos contemplados com investimentos, não obstante a reconhecida carência nesse campo e os enormes problemas de saúde pública decorrentes dessa falta.

De acordo com dados do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, de 2021, 25,9% da população de Minas Gerais não é atendida pela rede de esgoto. Isso equivale a aproximadamente 5,6 milhões de pessoas. Ainda no mesmo ano, conforme o Instituto Trata Brasil, foram 7.058 internações no estado por “doenças de veiculação hídrica”, ou seja, enfermidades causadas por água sem tratamento adequado.

O valor total destinado a essa pasta, nos últimos três anos, pelo governo mineiro foi de R\$ 93,4 milhões. Desse valor, cerca de R\$ 15,1 milhões foram, de fato, investimento, dado o

sentido estrito estabelecido para o termo. Isso corresponde a aproximadamente 16%.

A maior parte do todo investido foi para material de consumo e obras e instalações. No Portal da Transparência não está informado o local de instalação do material adquirido. Logo, apenas pelo acesso aos dados ali disponibilizados, não é possível dimensionar a eficácia dos investimentos realizados em saneamento.

SEGURANÇA PÚBLICA

Atualmente a segurança pública é a segunda área em que o governo mais gasta, antecedida apenas pelos dispêndios com a previdência dos servidores estaduais. Ao longo do primeiro mandato, o governo mineiro privilegiou o segmento de segurança em detrimento de outros na destinação de recursos, como no caso em que concedeu aumento aos servidores desse setor, sem incluir as demais carreiras.

Não está clara, porém, a eficácia desses gastos. Nos últimos três anos foram gastos, com segurança pública, R\$ 52,6 bilhões. No entanto, apenas

R\$ 913,2 milhões referem-se a investimentos.

Da mesma maneira que nas duas áreas precedentes, não há meios de dimensionar a eficácia desses investimentos, partindo apenas das informações disponíveis no Portal da Transparência.

Aquisição de imóveis e também as despesas com equipamentos e material permanente sobressaíram entre 2020 e 2022. A aquisição mais onerosa foi o imóvel hoje usado como sede da Academia do Corpo de Bombeiros, na Pampulha. O terreno foi adquirido ao preço de R\$ 130 milhões.

COMO ENTENDER OS PAGAMENTOS REALIZADOS PELO GOVERNO

As informações mencionadas deixam claro que nem todos os gastos nas três áreas aqui consideradas constituem investimento. Existem gastos com aluguel de imóveis, água, luz, internet, entre muitos outros. Atualmente, o principal dispêndio em todos os campos de atuação governamental, em Minas Gerais, são os salários e aposentadorias dos servidores públicos, classificados como despesa de pessoal.

Em ciência e tecnologia, por exemplo, de 2020 até o ano passado, os gastos de toda a área tiveram um aumento real (considerando a inflação) de 261,3%. Em 2020, o dispêndio havia sido de R\$ 128,1 milhão, ao passo que, no ano passado, chegou a R\$ 489,1 milhão. Contudo, os investimentos nessa área apresentaram uma queda real de 44,8%. No primeiro orçamento da gestão de Romeu Zema – o de 2020 – os investimentos, nesse ramo, foram de R\$ 51,2 milhões. Em 2022, R\$ 17,8 milhões.

Outro exemplo também no campo da Ciência e Tecnologia. O governo mineiro comemorou em uma matéria publicada no ano passado pela Agência Minas o recorde de investimentos na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). Trata-se de uma instituição pública estadual responsável pelo fomento à produção de conhecimento. Segundo a notícia, foram investidos em ciência, tecnologia e inovação, pela autarquia, R\$ 368,6 milhões em 2022.

Todavia, o Portal da Transparência mostra um valor diferente. A Fapemig teria gastado com o programa

Pesquisa Científica, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação R\$ 326,7 milhões no ano passado. Não fica clara a razão da diferença entre essas duas cifras.

Contudo, do modo como o investimento é tratado oficialmente, verificasse que o valor de fato investido pela Fapemig em tal programa não ultrapassaria R\$ 100 mil.

A CONTROVÉRSIA EM TORNO DO CONCEITO DE INVESTIMENTO

De acordo com Fabrício Augusto de Oliveira, economista mineiro e pesquisador no campo do orçamento público, os investimentos representam a criação de nova riqueza, “irradiando efeitos multiplicadores mais poderosos para a economia e a renda nacional”, (OLIVEIRA. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*, p. 143).

Esse também é o entendimento do Banco Mundial. Para essa organização multilateral investimento público se define da seguinte forma:

Investimento

"O investimento público não apenas estimula a demanda agregada, mas também melhora a produtividade no setor privado. Ao contrário do consumo do governo, o investimento público melhora diretamente a capacidade produtiva da economia, aumentando o produto marginal do capital privado e do trabalho". (BANCO MUNDIAL. **Novas Abordagens para Resolver o Déficit Fiscal**, p. 59)

A julgar por essa definição, até mesmo as seis despesas governamentais definidas como investimentos, em realidade, poderiam ser entendidas como consumo do governo, exceto se tiverem o potencial multiplicador na economia.

Outro ponto de vista é acrescentado pelo professor da Fundação Getúlio Vargas, Rubens Penha Cysne: o consumo do poder público são os gastos com a produção de bens e serviços coletivos.

A razão de ser dos investimentos seria o seu potencial de gerar mais riqueza. Para investir o governo também consome, mas, nesse caso, a intenção é multiplicar a riqueza em dada localidade.

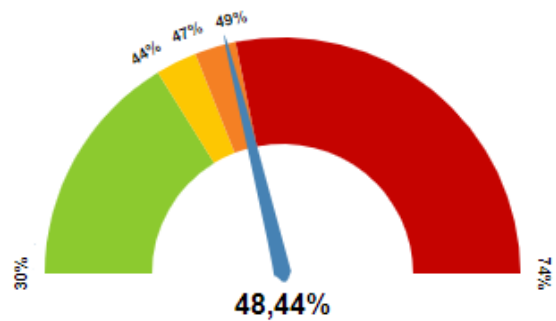
Seguindo esse raciocínio, as seis despesas elencadas como investimentos

pelo *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* terão tal finalidade se proporcionarem aumento na riqueza social.

GOVERNO INVESTE POUCO

No ano passado, o governo mineiro repassou a diversos institutos e universidades R\$ 77,09 milhões, para que desenvolvessem pesquisas. Esse recurso é classificado como uma subvenção social, basicamente uma ajuda a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. Esse gasto não está classificado como investimento, embora a inovação científica possa ser um caminho para a geração de riqueza.

Outro exemplo, da área de Saneamento, é ilustrativo. O programa Bolsa Reciclagem tem o objetivo de financiar as atividades de associações ou cooperativas de catadores de material reciclável. Tal financiamento é classificado como uma subvenção social. Contudo, tem um caráter de investimento. Afinal, a partir do recurso, muitos profissionais de material reciclável passaram a obter renda. Tal efeito multiplicador é característico de investimentos. Segundo o [Portal da Transparência](#), o Bolsa Reciclagem obteve R\$ 6,6 milhões em 2022.



Fonte: Tesouro Nacional.

As limitações da Lei de Responsabilidade Fiscal pretendem dar espaço nos orçamentos para outras despesas. Afinal, se apenas uma consome boa parte da arrecadação, a execução das demais se torna inviável.

Na última década, a maior despesa do Executivo estadual em todas as áreas é com o pagamento de salários e aposentadorias.

No Brasil, a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, delimita os percentuais com a folha de pagamento. Os estados não podem ultrapassar 60% da arrecadação tributária (chamada de receita corrente líquida) com a folha. Estado aqui engloba os três poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo. Isoladamente, o Executivo pode gastar com o pagamento de servidores até 49% de tal receita. De acordo com dados do [Tesouro Nacional](#), o governo mineiro está muito próximo de atingir esse limite, 48,44%.

CRÉDITOS

A análise publicada em *Contextus* não representa a opinião da PUC Minas ou da Arquidiocese de Belo Horizonte. Sua publicação, sob responsabilidade exclusiva do Núcleo de Estudos Sociopolíticos – Nesp, obedece ao propósito de estimular a reflexão sobre a conjuntura política e outros aspectos de interesse social.

Desde o início de 2021 (edição n. 43), a produção e a publicação do *Contextus* passaram a ser realizadas pela *Assessoria de Monitoramento dos Poderes Públicos*, serviço de análise política criado e coordenado pelo Nesp para acompanhar a conjuntura política nos 28 municípios que compõem a área de abrangência da Arquidiocese de Belo Horizonte.

Núcleo de Estudos Sociopolíticos

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 30 - CEP: 30.535-901 - Belo Horizonte - MG
Site: www.nesp.pucminas.br | E-mail: nesp@pucminas.br | Telefone: 3319-4978

Grupo Gestor

Representantes da PUC:

Claudemir Francisco Alves
Rachel de Castro Almeida
Robson Sávio Reis Souza (Coord.)

Representantes da Arquidiocese de Belo Horizonte:

Frederico Santana Rick – VEASPAM
José Zanetti Gonçalves – RENSE

Conselho Editorial

Claudemir Francisco Alves
Rachel de Castro Almeida
Robson Sávio Reis Souza

Equipe da Assessoria de Monitoramento dos Poderes Públicos

Ana Camila Moreira
Claudemir Francisco Alves (Coord.)
Kelly Cristine O. Meira
Marcelo Gomes

Redator

Claudemir Francisco Alves
Marcelo Gomes

Quadros

Kelly Cristine O. Meira

Imagem de Capa

Imagens retiradas de bancos públicos, respectivamente nos *sites*: Fapemig, Polícia Militar de MG e Câmara Municipal de Leopoldina.