

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – CCSO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

GASTO PÚBLICO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO:

Uma análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

São Luís

2017

MARCELO DE SOUSA SANTOS

GASTO PÚBLICO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO:

Uma análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador (a): Profa. Dra. Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli.

São Luís

2017

MARCELO DE SOUSA SANTOS

GASTO PÚBLICO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO:

Uma análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Dra. Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli (Orientadora)

Universidade Federal do Maranhão

Examinador

Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza

Universidade Federal do Maranhão

Examinador (Externo)

Dr. João Policarpo Rodrigues Lima

Universidade Federal de Pernambuco

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Santos, Marcelo.

GASTO PÚBLICO ESTADUAL E DESENVOLVIMENTO: : Uma análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014 / Marcelo Santos. - 2018.

139 f.

Coorientador(a): Marcelo Santos.

Orientador(a): Fátima Previdelli.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconomico/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2018.

1. Capacidade. 2. Capacidade Fiscal. 3. Maranhão. I. Previdelli, Fátima. II. Santos, Marcelo. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter me proporcionado até o presente momento um ambiente que engloba família e amigos, os quais sempre me ajudaram, principalmente, a partir de 2006, ano no qual eu vim residir na cidade de São Luís em busca de uma educação melhor. Quero agradecer a minha fonte inspiradora, que nunca me abandonou nessa longa estrada da vida: Minha Família. De forma especial, a meu pai, Roseno Alves dos Santos, a minha mãe, Jáires de Sousa Santos, e aos meus irmãos: Igo Rafael de Sousa Santos; William Leno de Sousa Santos; e Paula Liliana de Sousa Santos, que sempre estiveram por perto oferecendo apoio e carinho imensuráveis.

Quero abrir um parêntese e agradecer a Marlana Portilho Rodrigues, que dentre as diversas coisas contempláveis que aconteceram na minha vida, ela é, indubitavelmente, uma delas e que jamais eu vou esquecer, sobretudo, pelo seu carisma, paciência, e caráter, fatores pelos quais me fascinaram desde o dia 10 de fevereiro de 2014.

Outrossim, quero agradecer pelo apoio e incentivo financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES ao longo de dois anos, o qual foi de fundamental importância para a expansão do conhecimento acadêmico na área de pesquisa deste trabalho. Agradeço ao Professor Elizeu, pelo empenho na coordenação no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA.

Distendo, ainda, os agradecimentos pelas contribuições pontuais na qualificação desta dissertação dos professores Henrique Neder e do Luiz Eduardo. No caso do professor Luiz, destaco a sua participação, proeminente, desde o anteprojeto desta dissertação.

Quero agradecer, também, a professora Dra. Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli, pelos seus conselhos, ensinamentos, e disponibilidade de tempo para orientar um jovem aprendiz de economia. Além disto, quero agradecer pela confiança e parceria que foi posta desde 2016 com o convite para elaborar esta dissertação.

Por fim, com o risco de cometer injustiças, quero agradecer a todos os professores que passaram neste breve período de 26 anos de vida, os quais contribuíram de forma direta e indiretamente no meu aprendizado. No tocante aos amigos, quero destacar Rafael Thallyson, Eduardo Henrique, Marcello Duailibe, Jackson Santos, Roberto Matos, Dionatan Carvalho, Talita Nascimento, Daniele Amorim, Vicente Anchieta, Wanderson Batista, Marlon Reis, João Carlos, Laylson Alencar, Geilson Pestana, Anderson Silva, Marcelo Ricarte e Geylson Serra, por estarem contribuindo, invariavelmente, no desenvolvimento pessoal e profissional.

“Nunca consegui aprender as coisas que não me interessavam.”

(Bernard Shaw)

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, tendo como parâmetro a análise de indicadores, como: de Autonomia Fiscal (IA), Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD, Poupança Corrente e de Endividamento. Atrelado a isso, far-se-á análise, a priori, das teorias predominantes do pensamento econômico, bem como o papel do Estado na economia, na tentativa de avaliar a Capacidade Fiscal maranhense. Os resultados preliminares nos mostram que a Capacidade Fiscal do ente vem apresentando dificuldades tanto por conta da União, impondo pagamentos de dívidas (de caráter continuado), como os crescentes gastos com Pessoal, Custeio (Outras Despesas Correntes) e Investimentos, não obstante o bom crescimento da atividade econômica que, por consequência, impacta no montante das fontes de financiamento (Receita Tributária e Transferências Correntes), tendo em vista a sua formação socioeconômica (primária exportadora), vinculada a uma população predominantemente urbana, na qual 75% dos habitantes possuem rendimento médio de no máximo dois salários mínimos e que uma parte significativa encontra-se na linha da pobreza.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidade Fiscal; Maranhão; Capacidade.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the Fiscal Capacity of the State of Maranhão between 2002 and 2014, having as parameter the analysis of indicators, such as: Fiscal Autonomy (IA), Demand Activation Capacity Indicator - I-CAD, Current Savings and Indebtedness. Linked to this, we will analyze, a priori, the predominant theories of economic thought, as well as the role of the State in the economy, in an attempt to evaluate the Fiscal Capacity in Maranhão. Preliminary results show that the Fiscal Capacity of the entity is presenting difficulties on behalf of the Union, imposing debt payments (on a continuous basis) and increasing expenses with Personnel, Costing (Other Current Expenses) and Investments, despite the good economic activity that (Tax Revenue and Current Transfers), due to its socioeconomic context (primary export), linked to a predominantly urban population, in which 75% of the average income of a maximum of two minimum wages and a significant part of this is on the poverty line.

KEY-WORDS: Fiscal Capacity; Maranhão; Capacity.

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP 1985-1989 (% PIB).....	50
Gráfico 2 – Taxa de Crescimento do PIB brasileiro na década de 1990 (%).....	56
Gráfico 3 – Dívida Líquida do Setor público* do Governo Central, Estados e Municípios, Estatais e o Total, em % do PIB.....	62
Gráfico 4 – Taxa de Crescimento do PIB (%) do Brasil entre 2000 e 2014.....	68
Gráfico 5 – Evolução da Taxa de juros Selic e da inflação (acumulado dos últimos 12 meses) em (%).....	72
Gráfico 6 – Exportação de algodão e arroz de São Luís para Lisboa (1760-1778).....	76
Gráfico 7 – População residente no Maranhão entre 1872 e 2014, em mil.....	83
Gráfico 8 – Evolução do Salário Mínimo real entre 2002 e 2014, em R\$.....	86
Gráfico 9 – Número de extremamente pobres do Brasil, Nordeste e Maranhão (em 1.000.000 habitantes).....	89
Gráfico 10 – Número de pobres do Brasil, Nordeste e Maranhão (em 1.000.000 habitantes).....	89
Gráfico 11 – Taxa de distorção idade-série do ensino fundamental e médio entre 2002 e 2014 em (%).....	94
Gráfico 12 – Evolução do PIB do Brasil (à esquerda) e Maranhão (à direita) – de 1985 a 2014 – (em R\$ mil).....	95
Gráfico 13 – Evolução do Índice de Autonomia e a Taxa de crescimento do PIB do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%).....	116
Gráfico 14 – Poupança Corrente e Taxa de crescimento do PIB do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%).....	119
Gráfico 15 – Evasão Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em R\$ milhão.....	123
Gráfico 16 – Evolução do IGP-DI entre 1999 e 2014, em (%).....	126
Gráfico 17 – Pagamento por ano referente a dívida da Lei 9.496 de 1997, em R\$ milhão.....	126

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Indicadores fiscais e a FBCF do Brasil – 1981/1984 (médias anuais por período).....	49
Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público — NFSP Conceito Nominal — 2002-2010 (% PIB).....	70
Tabela 3 – População residente, segundo grupos de idade, em 2002 e 2014, do Brasil, Nordeste e Maranhão.....	84
Tabela 4 – Pessoas residentes em domicílios particulares, segundo classes de rendimento mensal de todas as fontes da pessoa de referência da família do Brasil, Nordeste e do Maranhão, em 2002 e 2014.....	85
Tabela 5 – População residente (mil pessoas), por situação do domicílio do Brasil, Nordeste e Maranhão de 2002 a 2014.....	87
Tabela 6 – Número de Matrículas na Educação Básica, por modalidade de ensino no Brasil, Nordeste e Maranhão, entre 2005 e 2014.....	93
Tabela 7 – Evolução do IDEB e suas metas entre 2005 e 2015.....	94
Tabela 8 – Composição do valor adicionado setorial e por grupos de atividade econômica 1990 e 2000 do Brasil, Nordeste e Maranhão.....	98
Tabela 9 – Composição do valor adicionado setorial e por grupos de atividade econômica de 2002 a 2014 do Brasil, e Maranhão.....	100
Tabela 10 – Produtividade Média do Trabalho por setor de atividade entre 2002 e 2014 no Maranhão, em R\$ e (%).....	101
Tabela 11 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade na semana de referência e Valor do rendimento médio mensal de todos os trabalhos do Brasil, Nordeste e Maranhão entre 2002 e 2014, em mil pessoas.....	102
Tabela 12 – Número de ocupados, segundo posição na ocupação e categoria de emprego, participação (%) e taxa de crescimento anual (%), entre 2002 e 2014.....	103
Tabela 13 – Balanço de transações correntes do Maranhão de 2002 a 2014, em U\$S milhão.....	105
Tabela 14 – Grau de Abertura Externa (GAE) do Maranhão de 2002 a 2014.....	106
Tabela 15 – Evolução (R\$), taxa de crescimento anual (%) e variação anual (R\$) das principais receitas do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014.....	107
Tabela 16 – Evolução (R\$), taxa de crescimento anual (%) e variação anual (R\$) das principais despesas do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014.....	108
Tabela 17 – Evolução do I-CAD do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%).....	114
Tabela 18 – Indicadores de solvência da dívida, RCL e despesa de investimento.....	117
Tabela 19 – Renúncia fiscal, por modalidade, do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em R\$ milhões.....	118

Lista de Quadros

Quadro 1 – Trajetória da política educacional brasileira de Sarney a Dilma.....	91
--	----

Lista de Siglas

ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BACEN	Banco Central
ICMS	Circulação de Mercadorias e Serviços
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CEMAR	Companhia Energética do Maranhão
CF	Constituição Federal
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GAE	Grau de Abertura Externa
GND	Grupo de Natureza e de Despesa
IA	Índice de Autonomia
I-CAD	Indicador Capacidade de Ativação da Demanda
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
ICM	Imposto sobre Circulação das Mercadorias
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
IPCA	Índice de Preço ao Consumidor Amplo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
NFSP	Necessidades de Financiamento do Setor Público
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PAI	Plano de Ação Imediata
II PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POC	População Ocupada
PTM	Produtividade Média
PIB	Produto Interno Bruto
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PIA	População em Idade Ativa
PEA	População Economicamente Ativa
PNEA	População Não Economicamente Ativa
RD	Razão de Dependência
RLD	Receita Líquida Disponível
RCL	Receita Corrente Líquida
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
TEGRAM	Terminal de Grãos do Maranhão
VAB	Valor Adicionado Bruto
FUNDEB	Valorização do Magistério

Sumário

CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA E AS PRINCIPAIS VERTENTES ECONÔMICAS	17
1.1 O Estado na Economia: perspectivas histórico-teóricas	17
1.2 Clássicos, Ortodoxia e Heterodoxia	25
1.2.1 Clássicos.....	26
1.2.2 Os ortodoxos e suas críticas.....	30
1.2.3 Os heterodoxos e sua crítica.....	35
CAPÍTULO 2 – O CONTEXTO CAPACIDADE FISCAL DO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000	45
2.1 As Contas Públicas da década de 1980: crise da dívida e a crise fiscal dos Estados	45
2.1.1 Contextualização econômica e fiscal no Brasil: a inflação, o câmbio e o déficit público.....	45
2.1.2 Deterioração das contas públicas dos governos subnacionais.....	52
2.2 Contexto Capacidade Fiscal brasileiro na década de 1990: políticas macroeconômicas e crise fiscal	54
2.2.1 Deterioração das contas públicas dos Estados na década de 1990.....	59
2.3 Contextualização da Capacidade Fiscal de 2000 a 2014: crescimento econômico brasileiro e a crise fiscal	65
CAPÍTULO 3 – A ECONOMIA DO ESTADO DO MARANHÃO: PERSPECTIVA HISTÓRICA DA FORMAÇÃO ECONÔMICA, DIMENSÃO SOCIAL E ECONÔMICA	73
3.1 Formação Econômica do Estado do Maranhão (1500 – 1980)	73
3.2 Dimensão social do desenvolvimento do Estado do Maranhão	82
3.2.1 Evolução da População do Estado do Maranhão frente ao Nordeste e o Brasil.....	82
3.2.3 Evolução da Educação do Estado do Maranhão.....	90
3.3 Dimensão Econômica do Desenvolvimento do Estado do Maranhão	95
3.3.1 Atividade econômica no Maranhão nas décadas de 1980 e 1990.....	95
3.3.2 Atividade econômica no Maranhão entre 2002 e 2014.....	98
CAPÍTULO 4 – CAPACIDADE FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 2002 E 2014	110
4.1 Índice de Autonomia Fiscal, Capacidade de Ativação da Demanda e Poupança Corrente do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014	110
4.2 Endividamento: <i>status</i> do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS	134

INTRODUÇÃO

O papel do Estado na economia sempre suscitou debates a respeito da sua capacidade de gerir o orçamento público. Essa discussão inicia, sobretudo, com o pensamento econômico clássico, com Adam Smith, que defendia a concepção do orçamento equilibrado, o que sustentaria a trajetória de desenvolvimento das economias dos países, bem como dos Estados.

Sustentado pela lógica de menor intervenção do Estado, cabendo-lhe somente assegurar as condições para o funcionamento do mercado, por meio da garantia do direito de propriedade, da educação e da defesa nacional, a economia deveria ser livre de interferências, seguindo o percurso natural da oferta e demanda do mercado.

Essa concepção se modificou apenas em 1929, com a Grande Depressão nos Estados Unidos. Para a saída da crise, Keynes defendeu o Estado como agente de mudança, já que o mercado não conseguiu solucionar os desequilíbrios econômicos existentes daquela época. Para Keynes, havia um problema de insuficiência de demanda agregada, que gerava desemprego, redução do nível de investimento e expansão de crises. A solução proposta consistia no aumento da despesa pública, assegurando determinado nível de renda nacional, visto que a despesa privada em consumo e em investimentos não seriam suficientes para superar a crise.

Contudo, a intervenção do Estado, de forma mais ativa, não foi consensual ao longo do tempo, o que acabou provocando discussões fervorosas a respeito da atuação estatal. Na década de 1970, houve o ressurgimento da ortodoxia, uma vez que esta passara a atribuir aos gastos públicos a responsabilidade das perturbações econômicas do capitalismo.

Na década de 1980, houve o processo de internacionalização de empresas multinacionais e do sistema financeiro em âmbito mundial. Isso contribuiu para que os governos nacionais aceitassem a diminuir a autonomia sobre as operações financeiras e produtivas de seus territórios, em favor das grandes empresas, passando a zelar pela manutenção do endividamento público em patamares baixos e estáveis, de maneira a garantir ao sistema financeiro as condições para a rentabilidade de seus negócios. (MONTEIRO NETO, 2014)

O enquadramento do Brasil ao novo contexto externo de globalização, de desregulamentação financeira e da pressão em reduzir a atuação do Estado na economia, provocou processos crônicos de inflação, deterioração da Capacidade Fiscal e redução dos meios para financiar o desenvolvimento da economia brasileira.

Por conseguinte, a crise fiscal estendida aos governos subnacionais foi agravada mediante a crise do padrão de financiamento do setor público. O padrão de financiamento foi extinto, em

virtude da crise do endividamento externo, em 1982, a qual teve como marco a decretação da moratória mexicana. Além disso, o aumento da taxa de juros americana (1979 a 1982) e os dois choques de petróleo (1973 e 1979) foram os principais fatores que prejudicaram o cenário internacional, que teve como consequência, a retração do crédito para os países endividados da América Latina.

Este quadro de dificuldades condicionou as proposições descentralizadoras do federalismo proposto na Constituição Federal de 1988, objetivando relações federativas com maior protagonismo dos governos subnacionais. (MONTEIRO NETO, 2014)

Apesar disso, somente em 1994, com o Plano Real, o processo inflacionário foi contido, acompanhado por profundas reformas institucionais, dentre as quais destacam-se as medidas de controle dos gastos públicos, com punições mais fortes para os governos estaduais e municipais, o que culminou no processo de renegociação das dívidas dos governos subnacionais (Lei nº 7.976/1989; Lei nº 8.727/1993 e Lei nº 9.496/1997), e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A última renegociação de dívidas, consubstanciada por meio da Lei nº 9.496/1997, estabeleceu critérios para o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Assim, foram estabelecidas, para cada Unidade Federativa – UF, metas quanto à dívida financeira em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, ao resultado primário, às despesas com funcionalismo, à arrecadação de receitas próprias e entre outros aspectos.

Ainda no final da década de 90, como parte das medidas de ajuste, a União enviou um Projeto de Lei para o Congresso Nacional, o qual visava estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o que culminou na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000). Esta Lei contempla, principalmente, as despesas com Pessoal e o endividamento público, evidenciando a importância da receita orçamentária, especialmente a RCL, para o acompanhamento da situação fiscal dos Estados.

Já em 2003, no governo Lula, foram promovidas ações para recompor parte das capacidades governamentais necessárias para a recuperação da atividade econômica, como também para a promoção do desenvolvimento social. (MONTEIRO NETO, 2014)

Tendo em vista esse breve panorama da economia brasileira, quanto às medidas de controle dos gastos públicos, uma questão central delineia-se a partir das Capacidades Governativas, do ponto de vista da economia maranhense: Como se caracterizou a Capacidade

Governativa do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, no âmbito da Capacidade Fiscal para a potencialização de estratégias locais em termos de desenvolvimento socioeconômico?

Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é analisar a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, abrangendo os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a evolução do papel do Estado no pensamento econômico;
- Caracterizar a economia brasileira e a maranhense, a partir da perspectiva histórica, econômica e social;
- Analisar a autonomia fiscal do Estado do Maranhão;
- Analisar os principais indicadores de endividamento público estadual maranhense; e
- Analisar em que medida o gasto público, especificamente a despesa pública por Grupo de Natureza e de Despesa – GND, contribuiu para debelar as necessidades de políticas públicas da sociedade, por meio do Indicador Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD.

Para atingir o objetivo central proposto, será considerado o conceito de capacidade governativa conforme a definição de Monteiro Neto (2014), o qual define como um conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros e os recursos políticos e institucionais para promover o desenvolvimento. Esse conjunto se resume, essencialmente, em Capacidades Fiscais e Capacidades Institucionais, respectivamente. A Capacidade Institucional é referente aos instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas. A título de exemplo, temos o Plano Plurianual – PPA. Já a Capacidade Fiscal, a qual é o objeto de estudo desta dissertação, engloba: a arrecadação própria, via impostos e taxas; as transferências de recursos oriundos da União e a sua capacidade de realizar o gasto e os investimentos. Essa categoria analítica, segundo o autor supracitado, objetiva organizar o debate público sobre o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro contemporâneo, ou seja, compreender se os governos estaduais nas suas atuações recentes são capazes de mudar o nível e o ritmo da atividade econômica e agir sobre ela, ou se suas capacidades estão direcionadas a outro sentido mais complexo, que é produzir e orientar o modelo do desenvolvimento socioeconômico e intervir nele.

Assim, esta dissertação divide-se em 4 (quatro) capítulos, além desta Introdução. O primeiro capítulo faz uma abordagem da perspectiva histórico-econômica do papel do Estado,

com ênfase na modificação de seu papel e suas funções no sistema capitalista. O segundo capítulo aborda o contexto econômico e fiscal brasileiro, tomando-se como ponto de partida a década de 1980, marco da deterioração fiscal, bem como, aborda as mudanças institucionais de controle dos gastos públicos nas décadas de 1990 e 2000 e análise dos principais indicadores macroeconômicos da atividade econômica. O terceiro capítulo contextualiza o Estado do Maranhão, a partir da perspectiva de sua formação social e econômica, com início no século XV, estendendo-se ao século XXI, com ênfase nos indicadores de setores de atividade econômica, mercado de trabalho e comércio internacional, e nos indicadores sociais (população, pobreza e educação). O quarto capítulo analisa a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão, no período de 2002 a 2014, por meio de indicadores fiscais (receita, despesa e endividamento), de autonomia fiscal (receita tributária/receita líquida disponível) e análise dos fatores que constroem o investimento público. E, por fim, temos as considerações finais.

CAPÍTULO 1 – O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA E AS PRINCIPAIS VERTENTES ECONÔMICAS

Este primeiro capítulo busca traçar um panorama das políticas fiscais dentro da teoria econômica. Para fins expositivos, adotou-se uma divisão entre dois grupos da revisão literária, a saber: (1) ortodoxos e (2) heterodoxos.

Como o estudo da questão fiscal envolve necessariamente o trânsito pela questão do papel do Estado na economia, primeiramente faz-se um resgate da discussão histórica sobre essa atuação. No item seguinte, apresentam-se algumas das principais vertentes econômicas a saber: clássica, heterodoxa e ortodoxa, a partir de sua genealogia dentro da História do Pensamento Econômico.

1.1 O Estado na Economia: perspectivas histórico-teóricas

A origem etimológica da palavra economia vem do grego *oikonomia* (*oikós*: casa + *nomon*: assunto), ou seja, um “assunto da casa”, a arte de administrar o patrimônio, seja ele do âmbito privado (*oikós*) ou público (*pólis*). A partir dessa definição, o objeto de estudo da ciência econômica consistiria na preocupação em alocar da melhor maneira possível os recursos produtivos escassos (natureza, capital, mão de obra e tecnologia), visando atender as ilimitadas necessidades humanas. De forma mais abrangente, teria como enfoque o funcionamento do sistema econômico como um todo por meio das atividades de produção, circulação, distribuição e consumo de bens e serviços. (SOUZA, 2015)

Dessa forma, as sociedades humanas desde o Neolítico recente têm se organizado a partir de suas relações sociais produtivas, considerando os seus múltiplos aspectos (culturais, sociais, econômicos, políticos), buscando atender às necessidades da coletividade. A expressão última dessas relações sociais produtivas é o mercado, o qual funciona por meio da interação entre a oferta e a demanda, possuindo um equilíbrio tautológico, consubstanciado na identidade entre os bens e serviços totais vendidos pela oferta, e os bens e serviços comprados pela demanda. Essa identidade, desde a criação da moeda pelas sociedades antigas, pode ser expressa em termos de numerário.

Contudo, o mercado não possui autossuficiência para estabelecer *per se* as condições de equilíbrio entre oferta e demanda em diversas situações, as quais podem ser caracterizadas como “crises econômicas”. Muitas vezes, o equilíbrio encontrado pelo mercado, através das forças de

oferta e demanda, não encontra identidade no que é desejado pela sociedade. Essa divergência entre sociedade e mercado justificaria a atuação do Estado no ambiente econômico, no sentido de corrigir as falhas de mercados, tais como as externalidades, bens públicos, monopólios naturais e assimetria de informações. (REZENDE, 2006)

Essa definição convencional da função do Estado não engloba todas as particularidades e complexidades que circundam o ambiente de atuação estatal, embora seja relevante para a delimitação de sua atuação no campo econômico. O Estado, enquanto agente do fluxo econômico de renda, depara-se com o chamado *trade-off*, quanto à tomada de decisão de como administrar seus recursos frente às necessidades da sociedade, as quais se modificaram ao longo da História. Assim, de acordo com Oliveira (2007), o Estado cumpre determinadas funções perante a sociedade, que variam conforme a sua inserção na realidade histórica, e que, demandando uma dotação da riqueza socialmente produzida para seu cumprimento:

O Estado cumpre na sociedade, desde a sua origem, determinados papéis que variam em função de sua inserção na realidade histórico-concreta. Para desempenhá-los precisa ele de dispor de um determinado montante de recursos que serão utilizados para o funcionamento da máquina pública, a manutenção das forças armadas, o pagamento de seus funcionários e para a realização de obras demandadas pela sociedade. A dimensão dos recursos de que necessita varia, assim, em função da dimensão e da amplitude do papel que desempenha nessa realidade. Papel que se amplia ou se estreita, à medida que se modificam as condições de reprodução do capital, as quais, por sua vez, refletem-se sobre a sua natureza e sobre a sua forma de atuação (OLIVEIRA, 2007, p. 13).

A discussão sobre o papel do Estado na economia não é recente, mas segue o fluxo de um processo histórico da evolução do pensamento econômico ao longo dos séculos.

A história da atuação do Estado se confunde com a própria evolução do pensamento econômico. A economia, como ciência propriamente dita, surgiu com Adam Smith (1723-1790), através da sua obra *A Riqueza das Nações* (1776). Mas existem corolários econômicos desde muito antes do surgimento do Estado Moderno, no século XVII, durante o período histórico conhecido como Antigo Regime. Estados-nações consolidados territorial e politicamente como França, Espanha e Grã-Bretanha por exemplo, seriam os primeiros a tecer considerações sobre o papel do Estado na economia. No caso francês, a evolução histórica do Absolutismo levou a uma grande riqueza de ideias sobre o tema, sobremaneira com a Fisiocracia, notadamente, com François Quesnay (1694-1774), a qual teria se estabelecido como “a primeira escola econômica de caráter científico” (SOUZA, 2015, p. 11). Não se olvidam nesse cenário as contribuições dos aritméticos políticos britânicos (William Petty, Gregory King, Cantillon e outros), tampouco as da Escola de Salamanca espanhola (Ortiz, Flores, etc).

A Fisiocracia confrontou o Mercantilismo¹ que vigorava na Europa entre os séculos XV e XVIII. O Mercantilismo consistia em promover um conjunto de práticas econômicas, em que direcionava ao Estado forte intervenção, no sentido de fortalecer o mercado interno e formar poderosos Estados-Nacionais. O Mercantilismo era caracterizado pelo Estado Absolutista Monárquico. Este apregoava o poder divino do rei – poder incontestável –, e visava unificar o território para que se fizesse cumprir a autoridade real e combater os senhores feudais e as cidades autônomas. Na França, o Estado Absolutista Monárquico vigorou até o ano de 1789, alvo de grande insatisfação por parte da população, no irromper da Revolução Francesa. (GRESPLAN, 2008)

A centralização do poder nas mãos do rei, segundo Gresplan (2008), significou retirar autonomia das cidades, de suas burguesias e de seus mestres de ofício de determinar a qualidade e a quantidade de bens produzidos e comercializados. Havia ainda a concessão de certos privilégios por parte do rei à nobreza e ao clero, principalmente, através da isenção de impostos. Por outro lado, os camponeses eram altamente taxados, o que os impossibilitou de “pagar os tributos feudais, causando uma queda significativa da renda da aristocracia” (GRESPLAN, 2008, p. 78).

De um modo geral, as principais políticas mercantilistas adotadas foram a promoção do valor das exportações e redução das importações por meio dos monopólios comerciais; protecionismo das manufaturas; restrições e regulamentos de controle da produção interna; e, isenções tributárias, subsídios e outros privilégios de estímulo às indústrias exportadoras mais relevantes. (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013)

As consequências funestas desse tipo de política econômica para o ambiente interno da França não passaram despercebidas pela elite intelectual do país, mesmo que esta ficasse no ponto mais privilegiado da distribuição de renda, como era o caso do Dr. Quesnay. Assim, para os Fisiocratas, a sociedade deveria ser governada por uma “lei natural” e que os problemas eram decorrentes da incapacidade dos governantes de compreender essa lei natural e de ordenarem a produção e o comércio de acordo com ela (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013). Com isso, defendiam “a presença de uma lei natural regulando a ordem econômica, os homens precisam agir livremente; qualquer intervenção do Estado inibiria essa ordem, ao criar obstáculos à

¹ Segundo Hunt e Lautzenheiser (2013, p. 15), “a fase inicial do mercantilismo – geralmente chamada bulionismo – originou-se no período em que a Europa estava passando por uma aguda escassez de ouro e prata em barra, não tendo, portanto, moeda suficiente para atender ao volume crescente do comércio.

circulação de pessoas e de bens” (SOUZA, 2015, p. 12). A máxima *laissez-faire, laissez-passer* – deixai fazer, deixai passar – tornou-se o lema dessa escola.

A França mercantilista passava por uma crise financeira por conta da natureza de suas políticas econômicas. A balança comercial tornou-se negativa, e com a derrota da Guerra dos Sete anos contra a Inglaterra, a crise se acentuou em decorrência da participação francesa na Guerra da Independência dos Estados Unidos da América; da elevação dos gastos da Corte de Luís XVI, que acabou ocasionando a inflação e maior exploração do campesinato; das quebras de safras agrícolas e da falta de competitividade do setor industrial francês em relação à concorrência dos produtos ingleses. (HOBSBAWM, 2007)

Segundo o historiador Eric Hobsbawm (2007), os vultosos gastos militares, o desperdício custoso do sustento de uma nobreza ociosa e o elevado dispêndio estatal impossibilitaram o Estado francês de se autossustentar, o que levou o rei Luís XVI a realizar uma série de reformas sociais e econômicas. Para resolver o problema fiscal, foi convocada a Assembleia dos Notáveis, em 1787, “congregando representantes da nobreza e o alto clero para persuadi-los da necessidade de pagar também impostos” (GRESPLAN, 2008, p. 78), uma vez que se tornou insustentável o campesinato e a baixa burguesia arcar com os altos tributos. No campo da política econômica, a monarquia absoluta tentava equilibrar o desequilíbrio fiscal francês através do aumento da receita tributária, ou seja, do aumento de impostos.

A insatisfação decorrente da adoção das políticas implementadas pelo Estado Absolutista ocasionou o surgimento de movimentos revolucionários, que acabaram culminando na Tomada da Bastilha, deflagrando a Revolução Francesa, em 1789. O Terceiro Estado² se rebelou e se autoproclamou Assembleia Nacional Constituinte³. Esta aprovou promulgou a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* no dia 26 de agosto de 1789. Conforme Hobsbawm (2007) explicita que a declaração, baseada no pensamento iluminista liberal e burguês, foi um documento contra a sociedade hierárquica de privilégios de nobres. É possível afirmar que essa

² A organização dos Estados Nacionais por Luis XVI estava estratificada em três classes ou Estados: Primeiro, o clero; segundo; a nobreza, e o Terceiro, burguesia e camponeses. O Terceiro Estado era a base da sociedade francesa. Não deixa de ser notável a primariedade da manobra do monarca absoluto, que controlava politicamente o clero e a nobreza. Também não deixa de ser notável o erro tático de Luis XVI ao ponderar igualmente Estados demográfica e politicamente desiguais, conforme os eventos posteriores demonstraram.

³ Por meio da Assembleia Nacional foi possível colocar em prática os dispositivos previstos na Constituição, mas também criou uma nova ordem política e social. A Assembleia era composta principalmente pelos girondinos, composto por representantes da alta burguesia, localizado no departamento francês de Gironda, área sudoeste do país, e sentavam-se à direita no recinto da Assembleia. Defendiam o cumprimento da Constituição, a Monarquia e o fim do feudalismo e da servidão, porém eram a favor da aristocracia e da estratificação social; e pelos jacobinos, grupo formado pela pequena burguesia e por proprietários rurais, eram revolucionários, contrários à monarquia e defendiam profundas reformas sociais. Estes sentavam-se à esquerda da Assembleia Nacional. (GRESPLAN, 2008)

tenha sido uma das origens da ideia conceitual do Estado Contemporâneo, com laicidade de credo, igualdade jurídica e caráter representativo.

Nesse contexto, os fisiocratas como Turgot defendiam a redução da regulamentação estatal, a eliminação de barreiras ao comércio interno e incentivavam as exportações⁴. Propunham também o combate aos oligopólios, para manter os preços mais baixos das manufaturas e defendiam a eliminação das restrições das importações. (SOUZA, 2015)

A base do pensamento fisiocrático consistia na agricultura como o principal setor da atividade econômica que geraria valor. Em contraposição a esse pensamento, Smith afirmava que o setor urbano, com suas classes mercantil e manufatureira, era o setor mais dinâmico para propiciar a promoção do crescimento econômico da Europa. (HUNT, 1989)

Smith vivia na época do capitalismo concorrencial (século XVII – 1900), em que predominava o liberalismo econômico, aliado à visão eficiente do funcionamento do mercado. Assim, era contrário à forte intervenção do Estado na economia, tendo em vista que o mercado por si só seria regulamentado por leis naturais – a oferta e a demanda –, as quais estabeleceriam as condições de equilíbrio (ANDRADE, 2009). Nessa visão, haveria a concorrência acirrada entre ofertantes e demandantes – mercado atomizado –, em que os preços de equilíbrio seriam dados pelo mecanismo de mercado, de forma que os agentes econômicos teriam acesso a todas as informações do seu funcionamento.

É importante ressaltar que, à mesma época dos eventos na França, ocorria um importante movimento do outro lado do Atlântico Setentrional. As treze colônias inglesas na América haviam declarado sua independência (1776), constituindo os Estados Unidos da América. A formação desse Estado liberal contemporâneo por excelência comportaria em muitos aspectos as características e a atuação do Estado sob o capitalismo, em aderência muito mais intensa mesmo do que o francês, no tocante a seu caráter arbitral e regulador. Não é fora de propósito admitir que os eventos da independência dos EUA tiveram tanta ou maior influência no olhar de Smith sobre o papel do Estado na promoção da “riqueza das nações”.

O Estado, no pensamento clássico (Smith, Malthus, David Ricardo, Mill, dentre outros) teria funções que restringiriam a sua atuação ao mínimo indispensável perante a sociedade, ou seja, administrar a justiça, zelar pela segurança interna e externa da população e providenciar obras e instituições públicas em que a iniciativa privada não tem interesse em investir (ANDRADE, 2009; SILVA, 1998 *apud* FERREIRA JR, 2006). Além disso, para custear as

⁴ De acordo com Souza (2015, p. 12), “ao se proibir as exportações de cereais, aumenta a oferta interna e reduz os preços, o que reduz os lucros, impede novos investimentos e diminui a produção na safra seguinte”.

funções típicas do Estado, o governo deveria elaborar e administrar um orçamento equilibrado e minimamente necessário e as receitas fiscais deveriam ser oriundas preferencialmente por meio de impostos. (SILVA, 1998 *apud* FERREIRA JR, 2006)

Sobre este último aspecto, Figueirêdo (1997) ressalta que Smith defendia a existência de um sistema tributário eficiente, centrando-se na capacidade contributiva dos cidadãos, em que estes deveriam contribuir com o máximo possível para a manutenção do governo, aliado à proporcionalidade de contribuição conforme a renda de cada indivíduo (princípio da equidade). Ademais, o sistema tributário deveria promover “a racionalidade administrativa para baixar os custos diretos da tributação (pagamento de pessoal, manutenção da máquina pública) quanto dos custos indiretos (organização das empresas para atender a todas as exigências tributárias do fisco)” (FERREIRA JÚNIOR, 2006, p. 29).

Contudo, devido às crises econômicas da segunda fase da Revolução Industrial, a lógica de funcionamento do sistema capitalista baseado no mecanismo de mercado entrou em declínio, a partir do final do século XIX e início do século XX. Crises periódicas e persistentes atingiram o sistema capitalista, fazendo com que as teorias liberais-clássicas não conseguissem mais explicar a sua dinâmica. Autores como Friedrich List, Karl Marx e Friedrich Engels fizeram um exitoso diagnóstico teórico e empírico dos problemas estruturais do Capitalismo, especialmente se deixado ao sabor de suas “leis naturais”. As crises econômicas da segunda metade do século XIX corroboraram os problemas da realização e concentração do capital apontados por Marx em sua maior obra, *O Capital* (1867).

Essas crises teriam consequências que extrapolariam a esfera econômica. Dentre elas, estão as duas Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939 – 1945), entremeadas pela Grande Depressão de 1929. Somado a isso, observou-se a mudança do padrão de concorrência entre pequenas empresas para monopólios e oligopólios, dando origem, portanto, às estruturas de concorrência imperfeita. (ANDRADE, 2009; FERREIRA JR, 2006)

Por causa dos efeitos da Depressão de 1929, com alto desemprego e pobreza, e frente ao exemplo de deixar-se a maior parte da população à mercê das forças de mercado, como no caso russo em outubro de 1917, os países capitalistas passariam a repensar o papel do Estado como mais do que, nas palavras de Marx e Engels, um “comitê gestor dos interesses do Estado”. Com o economista inglês John Maynard Keynes, a partir da década de 1930, a concepção da “Agenda do Estado” tornou-se a vanguarda do pensamento econômico (no caso, “macroeconômico”, dada a divisão epistemológica da ciência econômica conforme proposta por Alfred Marshall, algumas décadas antes), já que o mercado, diferentemente dos corolários do pensamento ortodoxo

herdeiro das teses liberais, não parecia reagir espontaneamente, aos desequilíbrios econômicos decorrentes do desenvolvimento capitalista da *Era da Catástrofe* (1914 - 1945).

Para Keynes (1996), o problema se dava na insuficiência do suprimento da demanda efetiva pela demanda agregada, o que gerava desemprego, redução do nível de investimento e a progressão da crise. Dentre as prerrogativas da *Agenda do Estado* proposta por Keynes para salvar o Capitalismo em queda livre, havia o aumento da despesa pública, assegurando determinado nível de renda nacional, visto que a despesa privada em consumo e em investimentos não seriam suficientes para superar a crise. Além da despesa pública, ele defendia também a tributação, que conforme explica Victorino (2002, *apud* Andrade, 2009, p. 10) na afirmação de que “além de aumentar expressivamente os níveis de recursos extraídos da sociedade por meio da tributação, passou-se a lançar mão, com maior intensidade, da dívida pública como instrumento complementar de financiamento”.

Andrade (2009) explica que foi a partir do pensamento de Keynes que a concepção de ‘orçamento equilibrado’ (não se deve gastar mais do que se arrecada) foi superada, ganhando espaço o conceito do chamado “*déficit spending*”⁵ keynesiano. A autora supracitada ratifica que, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o Estado foi visto como o principal agente de promoção, recuperação e reativação da economia, além, de se tornar fundamental para a concretização de investimentos no âmbito econômico e social e na expansão e na consolidação do *Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social. A própria concepção de *desenvolvimento econômico*, mais holística e menos acumulativa do que a de *crescimento econômico*, tornou-se hegemônica no ambiente de discussão de política econômica.

As ideias de Keynes (e de certa medida, de Schumpeter) não vinham de um ambiente isolado, ou politicamente autista, em sua época, como afirma Oliveira (2007),

Embora as idéias de Keynes não captem essa politização do Estado, são elas as responsáveis – ou as que lhe fornecem o arcabouço teórico e a caixa de ferramentas a ser usada para essa finalidade, através dos instrumentos de política econômica – para justificar sua intervenção na economia, visando salvar o capitalismo. Foi a partir de sua germinação e sua difusão que se ampliaram suas tarefas, e deram sustentação teórica ao surgimento do Estado do bem-estar nas economias desenvolvidas (ou o Estado Providência) e ao Estado com maior presença na vida econômica nos países de industrialização retardatária, ancorados em doutrinas teóricas que, tendo como referencial de análise a matriz keynesiana, caso, por exemplo, da Comissão de Estudos Econômicos para a América Latina (CEPAL), deram origem ao desenho de Estados com forte conteúdo desenvolvimentista (OLIVEIRA, 2007, p. 24).

⁵ Déficit de gastos (traduzido pelo autor).

Alguns anos após a publicação da principal obra de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, autores como John Richard Hicks, Franco Modigliani e Paul Anthony Samuelson, entre outros, tentaram dar uma nova interpretação à teoria keynesiana, no que ficou conhecido como *síntese neoclássica*. Esta objetivava – de maneira um tanto esquizóide – atrelar a terminologia econômica criada pelo keynesianismo às ideias de equilíbrio parcial e rigidez de preços de fatores que sustentavam a teoria neoclássica. Para essa corrente, o Estado deveria intervir na economia apenas para corrigir as falhas de mercado, com a finalidade de maximizar o bem-estar da sociedade. Para tanto, as três funções básicas do Estado seriam, conforme Rezende (2006) apresenta:

- i. Função Alocativa: se refere à forma como o agente estatal distribui o seu orçamento entre os diversos setores pelos quais está responsável, sobretudo naqueles em que não há interesse e iniciativa do setor privado. O Estado funcionaria assim como provedor de serviços públicos essenciais, como a saúde e educação, e seria responsável diretamente das obras de infraestrutura;
- ii. Função Distributiva: engloba as várias políticas que buscam reduzir as desigualdades sociais e econômicas, por meio da isenção fiscal, programas de transferências, sistema tributário eficiente, dentre outros; e
- iii. Função Estabilizadora: contempla as políticas fiscais, monetárias e cambiais com vistas a controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico.

Assim, a ideologia da síntese neoclássica limitou a extensão do *Welfare State* notadamente nos países capitalistas com maior ingerência do Capital por sobre a forma política representativa do Estado, obtendo a hegemonia como pensamento econômico dominante a partir de finais da década de 1950. A partir dos anos 1970, o keynesiano entrou em decadência, dadas as necessidades apresentadas pela política econômica dos países centrais, de combate à estagnação, inflação, e equilíbrio fiscal, o que ressuscitou em termos efetivos de um longo sono de mais de seis décadas as teorias liberais-clássicas. Em casos extremos, retornou-se à proposta do chamado “Estado Mínimo”, agora neo-liberal.

Com isso, a reforma proposta foi reduzir a presença do Estado na economia a uma condição mínima, com responsabilidades reduzidas, descompactadas com a proteção social e com as chamadas políticas de desenvolvimento, como bem assevera Andrade (2009).

Em 1965 surge, por meio do livro “*The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*” de James M. Buchanan e Gordon Tullock, a *Public Choice Theory* ou Teoria da Escolha Pública ou *Public Choice Theory*, propagada principalmente nos Estados Unidos. Porém, é a partir da década de 1980, que essa corrente teórica ganha força, porque a base de sua teoria correlaciona a economia e a política, no sentido de mostrar que o Estado intervém na economia buscando os seus próprios interesses, dessa forma, a justificativa da sua atuação é a mesma que prevalece nas relações econômicas – o interesse particular dos indivíduos. A lógica que prevalece é que os elevados déficits do governo são decorrentes da ineficiência e desperdício, concomitantemente à política de atração de investimentos privados, o que acabava contaminando o Estado pela lógica privada, de busca escusas de interesses particulares. (OLIVEIRA, 2007)

A imposição vertical, tanto nos meios acadêmicos, como nos de política econômica, da *Public Choice Theory*, fez com que o retorno do liberalismo caminhasse para a hegemonia, atingindo seu ápice no Consenso de Washington em 1989, cujos principais pressupostos foram, segundo Ferreira Júnior (2006):

Redução da administração pública e do setor público – reformas administrativas e privatização de empresas estatais; Eliminação das restrições à concorrência – desregulamentação e abertura econômica; Transferência da delegação de decisões sujeitas à inconsistência dinâmica a unidades independentes, que não se sintam motivadas a ceder às pressões políticas – isso implica em evitar decisões discricionárias, que comprometam uma política austera (FERREIRA JÚNIOR, 2006, p. 21).

Por fim, a atuação do Estado na economia é decorrente de um processo histórico, como bem afirma Oliveira (2007). De toda forma, a discussão da intervenção estatal não é consensual no pensamento econômico, suscitando assim, constantemente, reflexões, traduzidas em reformas e remodelações das ações do Estado. Tal diversidade pode ser agrupada em três subconjuntos, no caso, Clássicos, Ortodoxia e Heterodoxia, os quais serão abordados na próxima seção.

1.2 Clássicos, Ortodoxia e Heterodoxia

O grupo dos “Clássicos” diz respeito à origem da questão do papel do Estado na economia, quando das origens da Economia Política, entre o final do século XVIII e início do XIX⁶. Já a diferenciação, um tanto imprecisa lexicamente, entre ortodoxia (derivada do grego

⁶ É importante ressaltar que essa definição de “Clássicos” não corresponde exatamente à definição de outros autores aqui presentes, ou de uso corrente no tema.

“ortos”, “correto”, e “doxa”, “norma”, ou seja, “norma correta”) e heterodoxia (derivada do grego “hetero”, “diferente”, e “doxa”, “norma”, ou seja, “norma diferente”), diferencia basicamente o primeiro grupo como a tradição liberal-marginalista e o segundo como o conjunto dos demais.

1.2.1 Clássicos

Adam Smith (1996), considerado o pai da Economia, tem como principal obra o livro *Riqueza das Nações*, publicado em 1776. Nele, é evidenciado o aumento de produtividade gerado com a divisão de tarefas. Essa divisão ocorre por meio de três fases. São elas: (1) o aumento da aptidão de cada trabalhador com exclusividade em tarefas definidas; (2) a economia de tempo na transição de um trabalho para outro; e (3) a expansão do número de máquinas, que facilitou a execução do trabalho e permitiu que um trabalhador pudesse realizar várias tarefas. Dessa forma, a ‘riqueza das nações’ seria oriunda dos esforços humanos – trabalho produtivo –, contrapondo-se ao pensamento mercantilista de afluxo de metais preciosos como causa *per se* do crescimento econômico das nações.

Smith (1996) assevera uma sociedade individualista, movida por seus próprios interesses, que disponibiliza bens que possuem valor para o mercado. O valor de uma mercadoria era determinado pela quantidade de trabalho que lhe dava condições de comprar ou comandar. Assim, o trabalho seria a riqueza real do valor e o caráter cooperativo da sociedade comandado pela divisão do trabalho permitiria trocar trabalho por trabalho. (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013)

Evidencia-se, desse modo, que o indivíduo que conseguisse despertar mais o interesse próprio do outro, estaria propenso a obter mais êxito do que os demais indivíduos. Em outras palavras, a propensão humana a trocar conduziria à especialização profissional dos indivíduos em uma sociedade, com benefício para a sociedade como um todo.

David Ricardo (1996), por sua vez, com a sua principal obra *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817), aprimorou a Teoria do Valor-Trabalho de Adam Smith ao incorporar a concepção de que não é apenas o tempo despendido para produzir mercadorias – trabalho incorporado – que determinará o seu valor de troca, embora continue sendo medida invariável do valor; como também, o trabalho acumulado, que engloba além do trabalho presente, o trabalho passado da produção dos meios de produção, já que nestes, segundo o autor, há também trabalho despendido na sua fabricação. Assim, a totalidade de um mesmo bem pode ser

resultado de diferentes combinações de capital⁷ (circulante e fixo), que se diferenciariam pelo tempo de retorno financeiro e pela sua durabilidade. Com isso, o valor de troca das mercadorias seria influenciado pelas diversas combinações de capital e pelas alterações dos salários.

Outro expoente de destaque foi Thomas Malthus (1996), que obteve renome por meio das obras *Ensaio sobre a População*, publicado em 1798, e *Princípios de Economia Política*, em 1820. Malthus desenvolveu a Teoria da População, por meio da Lei dos rendimentos decrescentes. De acordo com essa teoria, à medida que se empregaria mais fatores de produção, mantendo-se tudo o mais constante, a produtividade marginal diminuiria. Desse modo, o volume de produção de bens não cresceria na mesma proporção do crescimento da população. Como solução defendia as guerras, o controle da natalidade, abstinência sexual, dentre outros. Malthus acreditava que por meio da expansão da população não haveria oferta suficiente de produtos alimentícios.

O pensamento de Malthus se moldou à época da Revolução Industrial, caracterizada pela ebulição de transformações produtivas e pelas relações sociais de produção, em que a indústria se sobressaía em relação à agricultura como principal setor econômico. Aquela provocou forte êxodo de trabalhadores do campo para as cidades e a agricultura tornou-se incapaz de produzir alimentos em abundância. Malthus em relação à Lei dos Pobres, apesar de reconhecer o seu caráter filantrópico, não nutria por ela nenhum apreço, pois trazia mais malefícios que benefícios, ao incentivar casamentos entre pessoas despreparadas para a constituição familiar. Concomitantemente, não aprovava qualquer auxílio monetário de indivíduos ricos aos pobres, pois segundo ele, desestimularia a busca pelo trabalho e estes ao receberem os donativos, pressionariam os preços dos mantimentos, cuja produção não tinha sido aumentada.

Bentham (1789), além de cofundador do movimento utilitarista, desenvolveu a ética baseado no amor-próprio e na busca da felicidade, fatores dos quais deram uma guinada nas ações da sociedade. Nesse sentido, Bentham (1789) considera que a felicidade dos indivíduos se encontra quando um determinado bem é útil, trazendo-lhe prazer, distanciando-se da dor:

Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne. They govern us in all we do, in all we say, in all we think: every effort we can make to throw off our subjection, will

⁷ De acordo com a definição de David Ricardo, o capital circulante se refere ao menor prazo de retorno financeiro, como por exemplo, na transformação do trigo em pão; enquanto o capital fixo se refere ao maior prazo de retorno financeiro, a exemplo da produção de trigo, primeiramente é necessário plantá-lo, para posteriormente, a longo prazo, colhê-lo.

serve but to demonstrate and confirm it. In words a man may pretend to abjure their empire: but in reality he will remain. subject to it all the while. The principle of utility recognizes this subjection, and assumes it for the foundation of that system, the object of which is to rear the fabric of felicity by the hands of reason and of law. Systems which attempt to question it, deal in sounds instead of sense, in caprice instead of reason, in darkness instead of light. But enough of metaphor and declamation: it is not by such means that moral science is to be improved (BENTHAM, 1789, p. 14).

Com os sentimentos de prazer e dor caracterizados como aquilo que governa as ações dos indivíduos, Bentham desenvolve o princípio da Utilidade, o qual reconhece a sujeição do ser humano aos anseios, além de possuir como finalidade o aperfeiçoamento da sociedade na medida do possível. Este princípio sinaliza para o seguinte raciocínio: a ação é justa se a mesma gerar prazer, do contrário engendrará dor. Em outras palavras, ele considera equidade a ação conforme as suas consequências. Desse modo, o autor considera que os sentimentos servem para determinar o que é certo ou errado, passando, assim, pelo princípio da Utilidade por meio dos costumes que compõem as regras morais.

Dessa maneira, Souza (2004) sintetiza a forma de pensar de Bentham além de evidenciar a sua contribuição para o desenvolvimento da doutrina liberal por meio da seguinte passagem:

A contribuição de Bentham ao desenvolvimento da doutrina liberal está no entusiasmo pela administração desburocratizada e eficiente, pela reforma judiciária simplificadora do processo legal e pela visão ampla das finalidades do Estado como promotor da isonomia e do bem-estar e como garantidor da segurança. Ao defender a maximização da felicidade, o cerne da posição utilitarista se tornou a ideia de que a validação das decisões políticas requer, do ponto de vista formal, a deliberação e o cálculo das prováveis consequências, boas e más, das diferentes possibilidades de ação, sendo o filtro do processo decisório a própria previsão da alternativa que afetará, positivamente ou negativamente, o bem-estar presente e futuro dos indivíduos de uma dada comunidade. [...] Todavia, Bentham acreditava que a longo prazo o consentimento geral é o sinal mais seguro de utilidade do maior número de indivíduos pelo qual a maioria dos cidadãos, interessados na própria felicidade, descobriria e corrigiria os erros dos governantes, frustrando os interesses sinistros dos políticos. A miséria, sendo um dos fatores que minimiza a felicidade dos indivíduos, deve ser combatida, na óptica da doutrina utilitarista. O melhor meio para reduzir a pobreza, segundo Bentham e seus discípulos, é o ideário do liberalismo econômico: a livre iniciativa, o livre comércio, a instituição da propriedade privada e o mercado competitivo, regido pelo sistema de preços, como mecanismo de alocação de recursos. A opção dos utilitaristas pela economia de mercado deriva de uma apreciação do fato que os indivíduos são os maiores interessados no seu próprio bem-estar e que estão em condições de saber melhor que qualquer planejador central o que desejam e aspiram, aumentando, assim, seu grau de felicidade (SOUZA, 2004, p. 46).

Outro autor importante foi James Mill, no qual continuou e difundiu o pensamento de Bentham. No Ensaio sobre o governo, publicado em 1820, Mill se concentrou essencialmente na natureza humana do indivíduo. Este, segundo Mill, é propenso à corrupção e peca por excessos.

De fato, esta argumentação correlacionava-se também ao governo, em que deveria se impedir o seu mau uso por aqueles que se encontram no poder.

Mill (1996) se preocupava com interesse privado, o que poderia afetar a vida da sociedade de modo geral. Para o autor mencionado era importante que houvesse restrições as instituições políticas por parte do governo, uma vez que a possibilidade de corrupção era significativa. Daí a necessidade do *establishment* de um governo capaz de solucionar os custos ou dores da sociedade. Para tanto, Stuart Mill (1996), filho de James Mill, afirma que seu pai,

[...] acreditava que a prestação de contas aos governados não é a única forma de assegurar uma identidade de interesses entre governantes e governados, já que, até certo ponto, os interesses de ambos, de fato, coincidem. Por exemplo, seria do interesse de ambos a manutenção da lei e da ordem. Entretanto, os interesses egoístas dos governantes têm papel importante, ainda que não exclusivo; portanto, controles institucionais são necessários (MILL, 1996, p. 8).

O pensamento clássico debruçava-se sobre o livre funcionamento do mercado, em que os sistemas de preços determinavam as quantidades produzidas e vendidas, por uma chamada ‘mão invisível’. Esta seria uma lei natural que levaria a sociedade à perfeição. Baseado no liberalismo econômico, os indivíduos buscavam seus próprios interesses. Já dizia Adam Smith (1996, p. 20): “Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que nós esperamos nosso jantar, mas da sua consideração de seu próprio interesse”. Uma sociedade moldada pela busca de seus próprios interesses contrapunha-se à presença direta do Estado na economia. Já que este, na época do Mercantilismo, fora o principal responsável pelos desequilíbrios sociais e econômicos, ao permitir a perpetuação de uma sociedade desigual, em que a base (camponeses e a pequena burguesia) sustentava todos os privilégios da nobreza e do alto clero, através de pagamentos de altos tributos. Além disso, os altos gastos da corte e o mau uso dos recursos públicos fizeram cair por terra a presença forte e doutrinária do Estado.

Assim, o Estado era visto como esbanjador, corrupto, ineficiente e garantidor de privilégios de monopólios em detrimento de toda uma sociedade. Por isso, a defesa da presença do Estado se restringiria ao mínimo possível, mas, sobremaneira, atuaria no sentido de garantir o pleno funcionamento do mercado, assegurando basicamente o direito de propriedade privada, a segurança nacional e a educação. Pensamento este defendido sobretudo por Adam Smith. (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013)

Algo notável sobre esse aspecto é o fato de que o pensamento clássico via a Economia Política como o ramo da ciência do estadista ou legislador, no sentido, de proporcionar rendas e mercadorias para a população e fornecer ao Estado renda suficiente para os serviços públicos.

Sobretudo, em Adam Smith, já se defendia a existência de um sistema tributário eficiente, com ênfase na capacidade contributiva dos cidadãos, de acordo com a proporcionalidade de contribuição conforme a renda de cada indivíduo.

O sistema tributário deveria promover também a racionalidade administrativa para baixar os custos diretos da tributação, tais como o pagamento de pessoal e a manutenção da máquina pública, quanto dos custos indiretos, como a organização das empresas para atender a todas as exigências tributárias do fisco.

Assim, defendia-se um orçamento equilibrado por parte do Estado para que este pudesse realizar com eficiência os serviços públicos prestados à sociedade, embora não devesse interferir diretamente no funcionamento do mercado, já que este era autorregulado, e *per se* encontraria as condições de equilíbrio.

1.2.2 Os ortodoxos e suas críticas

Por meio da obra os *Princípios de Economia de 1890*⁸, Marshall entendeu que a oferta e a demanda determinam o preço de equilíbrio do mercado, evidenciando a dinâmica dos mercados no curto e no longo prazo. Para Marshall (1997), esse equilíbrio ocorre quando são mantidos constantes outros fatores, além do preço. Assim, se no mercado houver uma oferta maior que a demanda, a tendência é a redução dos preços, atingir o ponto de equilíbrio, em que a quantidade ofertada é igual a demandada; e o inverso ocorre quando a demanda está maior que a oferta de bens e serviços, situação a qual os preços aumentam para que o mercado possa atender a demanda excepcional, até atingir novamente o ponto de equilíbrio.

Marshall (1997) formulou a Teoria da Demanda, a partir do pensamento de Jevons e Menger, da utilidade marginal decrescente. Assim, os consumidores sempre tentarão pagar o menor preço, o que explicaria o formato decrescente da curva de demanda: a disponibilidade de adquirir mais produtos ocorre quando os preços são menores, e quando os preços estão maiores, essa disponibilidade diminuiu, refletido em menores quantidades adquiridos. Concomitantemente a esse processo, os produtores tendem a vender os seus bens por preços maiores, o que justificaria o formato da curva de oferta crescente.

⁸ Marshall (1997, p. 24) assegura que esta obra “obteve, inclusive, uma certa popularidade, contribuindo para restabelecer na opinião pública o prestígio e a credibilidade da Economia Política, abalados pelas versões desumanas e cruas dos postulados clássicos”.

No tocante ao pensamento de List (1883), o mesmo se baseava em aspectos como a consciência da unidade nacional com o objetivo de gerar a base do bem-estar da sociedade; metodologia que levava em consideração a experiência e a observação; liberdade e a ousadia de pensamento e de imaginação; dinamismo histórico do passado e do futuro; e possibilitar a ciência como papel indutor do progresso social.

Na visão de List (1883), a mão invisível permitia satisfazer os empiricistas, isto é, era permitido demonstrar como o ser humano era capaz de explicar o inexplicável no âmbito da coletividade. Com a mão invisível, os fornecedores possuíam poder de negociação dos produtos o que flexibilizava a demanda por preços melhores. Isso fica evidente quando List fala que (1883, p. 21) “quem não sentiria o desejo e a capacidade de ser um grande estadista, se para isso outra coisa não se exigia senão cruzar os braços”.

Crítico da doutrina liberal de Smith, List (1883) desenvolveu estudos sobre o mercantilismo europeu e das práticas protecionistas nos Estados Unidos. No caso do protecionismo, List (1883) fala que,

[...] a luta pelo monopólio faz parte da própria natureza da indústria manufatureira. Este fato tende a justificar, e não a desacreditar, uma política protecionista. Efetivamente, essa tendência, quando restrita, ao mercado interno, visa a conseguir preços mais baixos e aperfeiçoamentos nos métodos e processos de produção, aumentando consequentemente a prosperidade nacional; ao passo que a mesma tendência, se pressionar de fora com força esmagadora sobre a indústria nacional, provocará a interrupção do trabalho e a falência da indústria nacional (LIST, 1883, p. 200).

Dessa forma, predominou uma percepção histórica e nacionalista, o que engendrou a teoria do desenvolvimento econômico evidenciando o problema de dependência dos países. Dentre as críticas aos clássicos destacam-se os privilégios que as empresas tinham para cuidar de diversos fatores na economia. Atrelado a isso, List (1883, p. 123) assevera que,

[...] cada indivíduo e a humanidade inteira existe A NAÇÃO, com sua língua e literatura específicas, com sua origem e história, com suas maneiras e costumes, leis e instituições, sendo que todos esses elementos reclamam existência própria, autonomia, aperfeiçoamento e continuidade para o futuro crescendo ainda que cada nação tem o seu território específico, uma sociedade que, unida por milhares de vínculos intelectuais e de interesses, se constitui em um todo independente, que reconhece a lei do direito para si mesma, e em seu caráter de unidade se opõe ainda a outras sociedades de tipo similar no que concerne à liberdade nacional, e, por conseguinte, nas atuais condições do mundo, só pode manter sua existência própria e sua autonomia por meio de sua própria força e de seus próprios recursos. Assim como o indivíduo adquire, sobretudo por meio da nação e na nação, a cultura intelectual, capacidade de produção, segurança e prosperidade, assim também o processo de civilização da espécie humana só é concebível e possível pela civilização e desenvolvimento das diversas nações.

Stuart Mill (1996) também era considerado crítico da doutrina clássica. Nesse sentido, dentre as suas críticas aos clássicos, destaca-se a referente ao seu pai James Mill.

John Stuart Mill e seu círculo de “radicais” consideraram, inicialmente, o ensaio de James Mill uma obra-prima. Posteriormente, entretanto, Mill convenceu-se de que a forma de raciocinar do pai não era adequada. Não aceitou a idéia de que a ação dos dirigentes pudesse ser adequadamente explicada em termos de seus interesses. Tal explicação deixa de lado fatores tais como o senso do dever, a filantropia, as atividades tradicionais da comunidade, sentimentos de grupo ou classe, e padrões de comportamento herdados dos próprios grupos dirigentes. Ademais, Mill acreditava que a prestação de contas aos governados não é a única forma de assegurar uma identidade de interesses entre governantes e governados, já que, até certo ponto, os interesses de ambos, de fato, coincidem. Por exemplo, seria do interesse de ambos a manutenção da lei e da ordem. Entretanto, os interesses egoístas dos governantes têm papel importante, ainda que não exclusivo; portanto, controles institucionais são necessários. Na opinião de John Stuart Mill, o erro de seu pai e de Bentham foi supor que os fenômenos sociais dependiam de um fator causal ou lei da natureza humana, os demais produzindo apenas efeitos triviais. De fato, são diversos os aspectos da natureza humana que contribuem para determinar o fenômeno social, e nenhum desses aspectos é negligenciável (EKERMAN, 1996).

No que se refere a Liberdade do indivíduo, Mill (1996, p. 10) argumenta que,

[...] o governo popular, baseado no voto, não garante a liberdade. Mesmo um governo baseado na vontade popular pode exercer a tirania e, ademais, as pressões informais da sociedade podem se tornar opressivas, especialmente na Inglaterra onde, em contraste com a França, o peso da opinião pública era maior que o da lei. Mill acreditava que as restrições impostas ao indivíduo, seja pela lei ou pela opinião, deveriam ser baseadas num princípio em vez de preferências e preconceitos de setores poderosos do público. Com essa preocupação em mente, procurou formular o princípio e ilustrar sua forma de funcionamento.

Por último, a Teoria do governo representativo, em que Mill (1996, p. 12-13) dá ênfase,

[...] na questão das pessoas estarem devidamente preparadas para assumir responsabilidades; pois o governo representativo, da maneira concebida por ele, é a melhor forma possível, já que, entre outras coisas, sua operação requer de seus cidadãos atividades que propiciam tanto o desejo como a capacidade de que ele funcione mais efetivamente. Uma de suas virtudes é que ele coloca o poder nas mãos daqueles cujas necessidades seguramente serão consideradas somente quando expressas e cujos direitos e interesses seguramente serão protegidos quando defendidos por eles mesmos.

Pierre-Joseph Proudhon (2003), por meio da obra *Sistema das Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria de 1846*, destacou a luta dos operários no tocante as reivindicações salariais. Nesse aspecto, Proudhon (2003) afirma que,

Aos operários que se queixam da insuficiência do salário e da incerteza do trabalho, a economia política opõe a liberdade de comércio; aos cidadãos que buscam as condições da liberdade e da ordem, os ideólogos respondem com sistemas representativos; às

ternas almas que, destituídas da fé antiga, perguntam a razão e a finalidade de sua existência, a religião propõe os segredos insondáveis da Providência e a filosofia os mantém sob reserva de dúvida: escapatórias sempre, idéias plenas nas quais o coração e o espírito repousem jamais! O socialismo grita que já é tempo de fazer vela rumo à terra firme e de entrar no porto; mas, dizem os anti-sociais, não há porto; a humanidade marcha sob a guarda de Deus e sob a conduta dos padres, dos filósofos, dos oradores e dos economistas e a nossa circunavegação é eterna (PROUDHON, 2003, p. 94).

Nesse aspecto, Marx (1996) fala que Proudhon, na questão dos operários, objetivou a inserção do projeto de intercambio harmônico entre produtores e instituições (bancos populares), que seriam beneficiados com empréstimos sem a cobrança de juros, atrelado, desse modo, a evolução histórica com fonte em Georg Friedrich Engels.

Dentre as críticas, destacam-se as direcionadas à economia política, incluindo, desse modo, Smith, Ricardo e Malthus. Proudhon (2003) fala que o erro da Economia Política,

[...] não consiste em dizer que um homem que não tem o que comer deva perecer, nem em pretender que sob o regime de apropriação individual, aquele que não trabalhe e que não possua rendas, nada mais tem a fazer senão fugir da vida pelo suicídio, se ele não preferir ser expulso pela fome: tal é por um lado a lei de nossa existência, tal é por outro a consequência da propriedade e o Sr. Rossi deu-se muito trabalho para justificar neste ponto o bom senso de Malthus. Eu bem suspeito, é verdade, que o Sr. Rossi, fazendo tão longa e amorosamente a apologia de Malthus, tenha querido expor a economia política, da mesma maneira que seu compatriota Maquiavel, no seu livro do *Príncipe*, exibiu o despotismo à admiração do mundo. Fazendo-nos ver a miséria como condição *sine qua non* do arbítrio industrial e comercial, o Sr. Rossi parece dizer: Eis o vosso direito, a vossa justiça, a vossa economia política: eis a propriedade (PROUDHON, 2003, p. 108-109).

Assim, a Economia Política afirma que o Estado definitivo é uma contradição transitória quando há a distinção entre patriciado e proletariado, implicando no raciocínio de que uns possuem, trabalhem e consumam, de tal modo que outros não tenham posses, trabalho e nem o que comer (PROUDHON, 2003). Atrelado a isso, Proudhon (2003, p. 109) afirma que a Economia Política perde no que diz respeito às suas conclusões,

quando vêm na faculdade de reprodução indefinida que goza a espécie humana, nem maior, nem menor que as demais espécies animais e vegetais, uma ameaça permanente de escassez; enquanto daí seria somente permitido deduzir a necessidade, e consequentemente a existência de uma lei de equilíbrio entre a população e a produção.

Por último, mas não menos importante, têm-se as contribuições de Marx e Engels a respeito da crítica à ortodoxia. Os autores em questão, afirmam que o propósito do Estado, por meio da centralização das forças produtivas, é de extinguir as classes,

O proletariado utilizará sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante, e para aumentar, o mais rapidamente possível, o total das forças produtivas. Isso naturalmente só poderá ser realizado, a princípio, por intervenções despóticas no direito de propriedade e nas relações de produção burguesas, isto é, pela aplicação de medidas que, do ponto de vista econômico, parecerão insuficientes e insustentáveis, mas no desenrolar do movimento ultrapassarão a si mesmas e serão indispensáveis para transformar radicalmente todo o modo de produção (MARX; ENGELS, 2005, p. 58).

Marx e Engels (2005) destacam ainda a sua concepção de Estado na economia no Manifesto Comunista, a qual é estabelecida pela classe dominante, ou seja, a burguesia. As medidas em destaque são essas, conforme Marx e Engels (2005, p. 58),

Expropriação da propriedade latifundiária e emprego da renda da terra em proveito do Estado; Imposto fortemente progressivo; Abolição do direito de herança; Confisco da propriedade de todos os emigrados e rebeldes; Centralização do crédito nas mãos do Estado por meio de um banco nacional com capital do Estado e com monopólio exclusivo; Centralização de todos os meios de comunicação e de transporte nas mãos do Estado; Multiplicação das fábricas nacionais e dos instrumentos de produção, arroteamento das terras incultas e melhoramento das terras cultivadas, segundo um plano geral; Unificação do trabalho obrigatório para todos, organização de exércitos industriais, particularmente para agricultura; Unificação dos trabalhos agrícola e industrial, abolição gradual da distinção entre cidade e o campo por meio de uma distribuição mais igualitária da população pelo país; Educação pública e gratuita a todas as crianças, abolição dos trabalhos das crianças nas fábricas, tal como é praticado hoje. Combinação da educação com a produção material etc.

Dessa forma, Marx e Engels (2005) asseguram que a capacidade da classe dominante, por meio do poder político, de suprimir as demais é inerente dada a sua organização, tal como é enfatizado na seguinte passagem,

O poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra. Se o proletariado, em sua luta contra a burguesia, se organiza forçosamente como classe, se por meio de uma revolução se converte em classe dominante e como classe dominante destrói violentamente as antigas relações de produção, destrói, juntamente com essas relações de produção, as condições de existência dos antagonismos entre as classes, destrói as classes em geral e, com isso, sua própria dominação como classe (MARX; ENGELS, 2005, p. 59).

Em síntese, a ideia de demonstrar os principais argumentos e críticas da vertente ortodoxa é de evidenciar até que ponto os seus desdobramentos moldaram a concepção de capacidade do Estado no âmbito Capacidade Fiscal⁹. Vimos, que ao longo da evolução da história do pensamento econômico, a liberdade de mercado se sobrepôs à interferência do Estado, o que

⁹ No que se refere a questão da Capacidade Fiscal, será aprofundado no capítulo 2 desta dissertação.

muitas vezes acabou engendrando conflitos, visto a insatisfação por parte da sociedade dos efeitos nefastos do liberalismo econômico. Sem a garantia de direitos trabalhistas e sociais via o mercado, através da relação da compra e venda da força de trabalho, começou-se a se questionar a mão invisível, tendo em vista as demandas não atendidas da sociedade pela chamada eficiência do mercado.

A ortodoxia não conseguiu explicar as causas sistêmicas e persistentes das crises econômicas, o que proporcionou o surgimento de novas teorias, a exemplo, do keynesianismo na década de 1930, a qual veremos na subseção a seguir, e que trouxe uma nova perspectiva econômica sobre o funcionamento do mercado a partir da intervenção do Estado.

1.2.3 Os heterodoxos e sua crítica

Os corolários liberais dos clássicos, apesar de hegemônicos por longos períodos, não lograram a totalidade do pensamento econômico, que como toda ciência social, lhes apresentou perspectivas críticas e contrapontos empíricos. Nesse sentido, cumpre destacar as principais vertentes de pensamento econômico as quais formularam teses distintas, influenciando também a condução das políticas econômicas, o crescimento e o desenvolvimento econômico.

Um dos principais cânones da heterodoxia foi John Maynard Keynes, autor da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro* (1936). Na visão do autor, a economia vista do ponto de um equilíbrio tendencial, se comportava em um círculo vicioso, porque as famílias estavam com renda baixa e as empresas não produziam, uma vez que não havia demanda. A sugestão de Keynes (1996) era de que a única maneira de ativar a Economia seria conduzindo a demanda agregada ao nível da demanda efetiva, aproximando o equilíbrio entre oferta e demanda agregadas do ponto de *pleno emprego*. Com demanda mais elevada, as empresas produziriam e essa produção geraria renda, o que reforçaria o aumento da demanda. Este raciocínio é conhecido como princípio da demanda efetiva, isto é, a quantidade demandada de produtos vai determinar a renda e o emprego gerados na economia. Caso a demanda não surja pela ação normal do mercado, o Estado deve criá-la através de políticas econômicas¹⁰. Em outras palavras, para Keynes (1996) era por meio da expansão do consumo, em especial do governo, e do controle da eficiência marginal do capital, que se daria o impulso da produção ao nível de pleno emprego. Dado o contexto político e econômico de sua época, o corolário keynesiano teve relativa

¹⁰ Atualmente são também denominadas de políticas anticíclicas, que têm por objetivo gerar emprego e renda em períodos de crise, por exemplo, por meio da ampliação dos investimentos.

dominância na teoria econômica e na formulação de políticas econômicas até o final da década de 1960.

Na teoria keynesiana, o consumo e o investimento são considerados os pilares para a determinação do nível de renda. Para Keynes (1996), a demanda por bens de consumo depende sobretudo da renda, e em menor medida da taxa de juros; o consumo, por outro lado, aumenta conforme a renda se eleva, porém em menor proporção. Quanto à demanda por bens de investimentos depende da expectativa dos que os empresários esperam vender, baseada por conseguinte nos lucros esperados, e influenciada pela taxa de juros e pela eficiência marginal do capital. Para Keynes (1996), as flutuações de demanda agregada relacionam-se diretamente aos movimentos do nível de investimento: se estiver em crescimento, expande emprego e renda, e portanto, maior o nível de consumo e poupança.

A forma de mensuração da eficácia e eficiência das políticas propostas por John Maynard Keynes (1996) pode ser descrita pelo multiplicador fiscal. No que se refere ao multiplicador, segundo Keynes (1996, p.133), “o conceito de multiplicador foi introduzido, pela primeira vez, na teoria econômica por R. F. Kahn, em seu artigo versando sobre *“The Relation of Home Investment to Unemployment”* (Economic Journal, junho de 1931). Nesse aspecto, Kahn (1931, p. 8) afirma que,

The next step is to make an allowance for the fact that supply is not perfectly elastic. Under the conditions that prevail at the moment it seems reasonable to suppose that the short-period elasticity of supply is not less than 4, i.e. that a 4 per cent. increase in the domestic output of consumption-goods would be accompanied by a rise in prices to the ultimate consumer of less than 1 per cent. It is now necessary to make an estimate of the elasticity of demand for these goods. If people's expenditure on consumption-goods does not alter when their price-level is raised, the elasticity of demand for them is unity. But actually it seems probable that people would spend rather more on consumption, and save less, if prices were to rise. To the extent that they would do so, the elasticity of demand is less than unity. On the other hand, many lassos of consumption-goods meet with foreign competition, either abroad, in the case of exports, or in the domestic market itself, and for them the demand may easily be elastic rather than inelastic.

Adicionalmente, Keynes (1996) afirma que,

Seu raciocínio, nesse artigo, dependia da noção fundamental de que se a propensão a consumir em várias circunstâncias hipotéticas (bem como em algumas outras condições) for dada como aceita, e se supormos que a autoridade monetária ou outra autoridade pública tomem medidas para estimular ou retrain o investimento, a variação do volume de emprego será função da variação líquida do montante do investimento; pretendia, ainda, estabelecer princípios gerais para calcular a relação quantitativa real entre o incremento do investimento líquido e o aumento de emprego agregado que o acompanha (Keynes, 1996, p. 133).

Para Froyen (2005), Keynes (1996) acreditava que as oscilações nos investimentos afetariam o nível de renda da sociedade, dadas as relações existentes entre renda e consumo e entre renda e poupança. Nesse sentido,

Keynes acreditava que o consumo fosse uma função estável da renda disponível. Isso não implicava que os dispêndios com consumo não iriam variar no decorrer do tempo. Os dispêndios com consumo não seriam, contudo, uma fonte independente e importante para explicar a variabilidade da renda, admitindo a ausência de outros fatores forçando alterações nessa variável. O consumo era, fundamentalmente, um dispêndio induzido, dependente do nível de renda. Para explicar as causas subjacentes aos movimentos da demanda agregada e, por conseguinte, da renda, Keynes procurou pelos componentes autônomos da demanda agregada, determinados, em grande medida, independentemente da renda corrente. Quando esses componentes dos dispêndios se alteravam, a renda variava. Keynes acreditava que os investimentos eram o componente autônomo da demanda agregada que exibia a maior variância. Ele achava que a variabilidade dos dispêndios com investimentos era a principal responsável pela instabilidade da renda (Froyen, 2005, p. 100-101).

Desse modo, Keynes (1996, p. 341) afirma que “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”.

Michal Kalecki (1977)¹¹, em muitos aspectos análogo ao projeto teórico keynesiano, foi também um dos principais expoentes da vertente heterodoxa. Na obra *Teoria da Dinâmica Econômica*, publicada em 1954, deste autor, aborda também o princípio da demanda efetiva tanto no curto como no longo prazo, sendo que a diferença entre os autores é que Kalecki (1977) segregava os lucros e os salários, enquanto Keynes (1996) centrava-se no conceito agregado da propensão marginal a consumir. Em outras palavras, Kalecki (1977) faz uma distinção entre capitalistas e trabalhadores. Com relação a esse aspecto, o autor supramencionado afirma que,

Podemos considerar em primeiro lugar os determinantes dos lucros em um modelo fechado, no qual tanto os gastos do setor público como a tributação sejam desprezíveis. O produto nacional bruto, portanto, será igual à soma do investimento bruto (em capital fixo e estoques) e o consumo. O valor do produto nacional bruto será dividido entre trabalhadores e capitalistas e nada, praticamente, será pago como impostos. A renda dos trabalhadores consiste em salários e em ordenados. A renda dos capitalistas (ou lucros brutos) engloba a depreciação e lucros não distribuídos, dividendos e saques não operacionais, aluguéis e juros. Temos assim o seguinte balanço do produto nacional bruto, no qual fazemos a distinção entre o consumo dos capitalistas e o consumo dos trabalhadores (Kalecki, 1977, p. 65).

¹¹ Apesar de sua formação marxista e da originalidade de suas concepções, que precederam o aparecimento da *Teoria Geral* de Keynes, durante muito tempo Kalecki foi identificado como um “keynesiano”. Na verdade, aconteceu o contrário: foi ele quem introduziu diversas idéias que depois foram adotadas pela chamada “Economia Keynesiana”; como escreveu Joan Robinson: “Poucos da atual geração de ‘keynesianos’ param para indagar quanto eles devem a Kalecki e quanto realmente a Keynes”. (Kalecki, 1996, p. 12).

Kalecki (1977) parte de dois pressupostos: I – os trabalhadores não poupam, isto é, eles gastam toda sua renda com bens de consumo; e II – quando os trabalhadores gastam o que ganham, os capitalistas ganham o que gastam. Isso pode ser evidenciado da seguinte forma:

Pressuposto I:

$$\begin{aligned} W &= C_w \\ P + W &= Y = I + C_k + C_w \\ P &= I + C_k \quad (\text{I}) \end{aligned}$$

Sendo que,

P = Lucro; W = Salários; Y = Produto; I = Investimento; C_k = Consumo dos capitalistas e C_w = Consumo dos trabalhadores.

Pressuposto II:

$$\bar{W} = W/Y \rightarrow 1 - \bar{W} = P/Y$$

Sendo que,

W/Y = Parcela do salário sobre o produto; $1 - \bar{W}$ = Parcela dos lucros; e P/Y = Parcela do lucro sobre o produto.

Nesse caso, equivale a definir o valor da produção como uma margem bruta ($M\%$) em relação aos custos salariais:

$$Y = W(1 + M) \rightarrow \bar{W} = W/Y = 1/1+M$$

$$Y = W + MW \rightarrow (1 - \bar{W}) P/Y = M/1-M \quad (\text{II})$$

Fazendo a junção das hipóteses I e II, temos

$$P = I + C_k$$

$$(1 - \bar{W})Y = I + C_k$$

$$Y = I + Ck / (1 - W)$$

Desse modo, na visão de Kalecki (1977), o Produto Efetivo (Y) é um multiplicador dos gastos capitalistas, sendo influenciado pelo montante da parcela dos salários. Atrelado a isso, o autor afirma que a variável fundante para explicar o nível de atividade é o Investimento. Isso fica evidente na seguinte passagem,

A variável estratégica na explicação do nível da atividade econômica, seja num ano ou seja ao longo do tempo, é o investimento. É essa variável que, através do seu efeito multiplicador, determina o volume geral dos gastos (isto é, da demanda efetiva) e, assim, a renda nacional num dado ano. É essa variável que, adicionada ao existente estoque de capital, amplia a capacidade produtiva e permite o crescimento econômico de longo prazo. Por fim, é essa variável que, com suas oscilações, gera os ciclos econômicos (Kalecki, 1977, p. 22).

Comentando o tema, Oreiro (2016) afirma que boa parte dos modelos de crescimento que apresentam alguma inspiração na vertente keynesiana não compartilham da hipótese de que “sensibilidade do ritmo de acumulação de capital às divergências entre o nível efetivo e desejado de utilização da capacidade produtiva” (Oreiro, 2016, p. 9). No tocante aos modelos de Kalecki, Oreiro (2016) afirma que,

[...] os assim chamados de modelos kaleckianos de crescimento se baseiam na ideia de que o grau de utilização da capacidade produtiva é uma variável endógena que se ajusta em face de mudanças na demanda agregada. Essa endogeneidade, por sua vez, é a contrapartida necessária da baixa sensibilidade do ritmo de acumulação de capital às divergências entre o grau efetivo e desejado de utilização da capacidade produtiva (Oreiro, 2016, p. 9).

Nesse sentido, Oreiro (2016) critica os modelos de crescimento de Kalecki (1977) afirmando que não apresentam aderência a realidade, haja vista que a capacidade produtiva é hipersensível às oscilações dos parâmetros,

Essa baixa sensibilidade da acumulação de capital faz, contudo, que o grau de utilização da capacidade produtiva seja hipersensível às variações dos parâmetros do modelo, particularmente às variações na propensão a poupar. Esse “excesso de sensibilidade” do grau de utilização da capacidade produtiva não parece estar em acordo com o comportamento empiricamente observado dessa variável, razão pela qual os modelos kaleckianos de crescimento estão caindo em desuso entre os economistas pós-keynesianos. Mas existem outras razões para a perda de interesse por essa classe de modelos no seio da teoria keynesiana do desenvolvimento. [...] o primeiro é a validade do “paradoxo da parcimônia” [...] nesses modelos, o grau de utilização da capacidade produtiva e a taxa desejada de acumulação de capital são uma função inversa da propensão a poupar, de maneira que um aumento da parcimônia leva a uma redução do nível e do ritmo de crescimento da atividade econômica. O segundo resultado é a

ocorrência de um regime de crescimento do tipo *wage-led* ou liderado pelos salários. Isso porque sendo a propensão a consumir a partir dos salários maior do que a propensão a consumir a partir dos lucros, um aumento da participação dos salários na renda nacional gera um aumento do consumo e do nível de utilização da capacidade, fazendo com os empresários respondam a isso por intermédio de um aumento da taxa desejada de acumulação de capital (Oreiro, 2016, p. 9-10).

No rol de economistas pós-keynesianos, destacam-se John Hicks, Paul Samuelson, Milton Friedman e Schumpeter, os quais serão também evidenciados a seguir.

Em 1936, John Hicks (1937) desenvolveu o modelo baseado no multiplicador keynesiano, em que contemplava as seguintes variáveis: investimento, poupança, demanda de liquidez e oferta de moeda. Em outras palavras, trata-se do modelo IS-LM. A pretensão do modelo era de prever em que medida as mudanças ocorridas nos gastos públicos ou na tributação impactariam no nível de emprego da sociedade. No tocante ao modelo IS-LM, Mankiw (2015, p. 216) afirma que,

As duas partes do modelo IS-LM são, como era de se esperar, a curva IS e a curva LM. IS corresponde a “investimento” e “poupança”, e a curva IS representa o que está acontecendo no mercado de bens e serviços. LM corresponde a “liquidez” e “moeda”, e a curva LM representa o que está acontecendo com a oferta e a demanda por moeda. Uma vez que influencia tanto o investimento quanto a demanda por moeda, a taxa de juros é a variável que estabelece a ligação entre as duas metades do modelo IS-LM. O modelo demonstra como interações entre o mercado de bens e o mercado de moeda determinam a posição e a inclinação da curva da demanda agregada e, conseqüentemente, o nível da renda nacional no curto prazo.

Em linhas gerais, a crítica feita por Hicks (1937) a Keynes ocorre em meio a fragilidade do modelo em alcançar o bem-estar da população. Isso é notório, pois os governos financiariam os gastos através da tributação ou aumentando o endividamento, por consequência, o poder de compra dos consumidores se reduziria ao longo do tempo.

Outrossim, mas não menos importante, destaca-se o economista Paul Anthony Samuelson (1997), por meio da obra *Fundamentos da Análise Econômica* de 1975, o qual é considerado um dos grandes influentes da *Síntese Neoclássica*. Para Samuelson (1997), se tornar neoclássico não é acreditar no mercado como instrumento indissociável para impulsionar a economia, mas sim tratar se de uma decisão de métodos matemáticos. Compreende-se por análise neoclássica, segundo Samuelson (1997, p. 11),

A análise neoclássica admite um equilíbrio com desemprego somente em casos de atrito (fricção) ou no caso particular de uma ligação entre riqueza-liquidez-juros específica que é, em certo sentido, uma negação da reivindicação da dramática Revolução Keynesiana”.

Desse modo, para Samuelson (1997) não existia divergências entre os modelos clássico e o keynesiano, haja vista a inserção do modelo pós-keynesiano em que analisa os mercados de ativos, monetário e real, levando em consideração as oscilações da taxa de desemprego. Arelado a isto, o autor destaca a importância das políticas de cunho monetário e fiscal, por meio do modelo IS-LM, assim como a ação do Estado na economia,

Em um sistema com percurso normal, as políticas monetárias e fiscais operam para validar uma renda compatível com o pleno emprego postulado pela teoria clássica, o economista sente uma convicção renovada nas verdades clássicas e nos princípios de uma economia social”. Para Samuelson, nos sistemas mistos, a ação econômica do governo nos beneficia ao garantir o emprego e benefícios sociais sob condição de liberdade individual, enquanto o mercado cria os incentivos necessários para a realização do esforço humano (SAMUELSON, 1997, p. 11).

As ações do governo que Samuelson (1997) menciona, podem ser observadas por meio da mudança da política fiscal via compras do governo e impostos. Quando o governo aumenta os seus gastos tanto a renda como a taxa de juros tendem a crescer, igualmente, com a diminuição dos impostos, o que estimula o consumo e, por consequência, aumenta o gasto planejado¹², a renda e a taxa de juros tendem a crescer.

Assim como Hicks e Samuelson, Milton Friedman, um dos grandes expoentes da teoria monetarista, em meados dos anos 1950 começa a criticar as teses de Keynes, pois a política monetária seria inócua e que a taxa de juros ou a oferta de moeda não apresentariam efeitos no produto. Na obra *A Monetary History of the United States de 1867-1960*¹³, Friedman assegura que a moeda afeta, no curto prazo, o produto e no longo prazo os preços. Em 1957, Friedman publica *A Theory of the Consumption Function*¹⁴, em que o autor critica novamente Keynes, a qual defende que a partir do momento em que a renda das pessoas aumenta, o consumo crescerá não na mesma proporção, implicando assim, na geração de emprego. A respeito de Milton Friedman, Mankiw (2015) assegura que,

(...) propôs a hipótese da renda permanente para explicar o comportamento do consumidor. A hipótese da renda permanente, de Friedman, complementa a hipótese do ciclo de vida de Modigliani: ambas adotam a teoria do consumidor, de Irving Fisher, para argumentar que o consumo não deve depender exclusivamente da renda atual. Entretanto, diferentemente da hipótese do ciclo de vida, que enfatiza que a renda segue um padrão regular ao longo do tempo de vida de uma pessoa, a hipótese da renda permanente enfatiza que as pessoas passam por variações aleatórias e temporárias em suas rendas, de ano para ano (MANKIW, 2015, p. 341).

¹² Tratam-se dos gastos dos agentes econômicos os quais pretendiam realizar.

¹³ Uma história monetária dos Estados Unidos de 1867-1960 (traduzido pelo autor).

¹⁴ Teoria da Função Consumo (traduzido pelo autor).

Nesse caso, Friedman alerta que as pessoas possuem o discernimento de distinguir o que é renda permanente e renda transitória. Desse modo, as pessoas que apresentam renda elevada têm a propensão a consumir apenas uma parte da renda total. Do contrário, ou seja, pessoas que possuem renda mais baixa, apresentam consumo mais elevado que a renda. A respeito da hipótese da renda permanente, destaca-se que

[..] a propensão média a consumir depende da proporção entre renda permanente e renda atual. Quando a renda atual cresce temporariamente para um valor acima da renda permanente, a propensão média a consumir temporariamente diminui; quando a renda corrente decresce temporariamente para um nível inferior à renda permanente, a propensão média a consumir temporariamente aumenta. Considere, agora, os estudos com dados sobre famílias. Friedman argumentou que esses dados refletem uma combinação da renda permanente com a renda transitória. As famílias com renda permanente alta apresentam, proporcionalmente, um patamar de consumo mais alto. Se toda a variação na renda atual fosse oriunda do componente permanente, a propensão média a consumir seria a mesma em todas as famílias. No entanto, uma parcela das variações na renda provém do componente transitório, e as famílias com renda transitória alta não apresentam maior patamar de consumo. Sendo assim, os pesquisadores constataram que as famílias com alta renda apresentam, em média, propensões médias a consumir mais baixas (MANKIW, 2015, p. 343).

Continuando a vertente pós-keynesiana, cumpre destacar Joseph Alois Schumpeter por meio da obra *Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico* publicada em 1911, o qual escrevia em meio a Grande Depressão dos anos 1930. Nesta obra, Schumpeter (1997) evidencia que as economias capitalistas avançadas apresentam ciclos econômicos, as quais vão da prosperidade a recessão econômica no longo prazo. Não obstante, a tendência de alta de investimento de capital nas economias era inerente caso houvesse inovação tecnológica ou diversificação dos produtos.

Schumpeter relaciona os períodos de prosperidade ao fato de que o empreendedor inovador, ao criar novos produtos, é imitado por um verdadeiro “enxame” de empreendedores não inovadores que investem recursos para produzir e imitar os bens criados pelo empresário inovador. Consequentemente, uma onda de investimentos de capital ativa a economia, gerando a prosperidade e o aumento do nível de emprego. À medida que as inovações tecnológicas ou as modificações introduzidas nos produtos antigos são absorvidas pelo mercado e seu consumo se generaliza, a taxa de crescimento da economia diminui e tem início um processo recessivo com a redução dos investimentos e a baixa da oferta de emprego. A alternância entre prosperidade e recessão, isto é, a descontinuidade no aumento de produção, é vista por Schumpeter, dentro do contexto do processo de desenvolvimento econômico, como um obstáculo periódico e transitório no curso normal de expansão da renda nacional, da renda per capita e do consumo (SHUMPETER, 1997, p. 11-12).

Para Samuelson (1997, p. 145), Schumpeter acreditava que “a peculiaridade da moeda está em sua essencial falta de utilidade direta e no fato de que seu valor não é passível de explicação nos termos correntes de utilidade”. Nesse seguimento, Schumpeter (1997) diz que o crédito não é indispensável para o crescimento econômico,

Assim, afirmou que não fazia parte da “natureza econômica” de qualquer indivíduo que ele obtivesse empréstimo para o consumo, ou da natureza de qualquer processo produtivo que os participantes tivessem de contrair dívidas para fins consecutivos. E, apesar de reconhecer sua importância, deixa de lado “o fenômeno do crédito ao consumo, pois não tem importância aqui para nós e, a despeito de toda a sua importância prática, nós o excluimos de nossas considerações”. Na verdade, o raciocínio desenvolvido por Schumpeter procura demonstrar que “o desenvolvimento, em princípio, é impossível sem crédito” (SCHUMPETER, 1997, p. 10-11).

Além disso, as divergências entre as teses de Keynes com Schumpeter eram notórias,

No momento em que o sistema keynesiano — concepção que vem dominando a política econômica há quase cinquenta anos — está sendo questionado pelos economistas da *supply side economics* (cujas ideias foram perfilhadas pelo presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan), assume maior importância o estudo do sistema schumpeteriano, principalmente como alternativa à intervenção estatal, à política do Estado dominador, que participa e interfere na vida do cidadão, do seu nascimento à morte. O pessimismo de Schumpeter em relação ao futuro do capitalismo não parece algo a se concretizar num futuro próximo (SCHUMPETER, 1997, p. 12).

Em consonância com os autores citados até momento, destaca-se que para Smith (1996) o lucro era oriundo dos rendimentos de Capital¹⁵, já para Marx (1996) a mais-valia era fruto da exploração do proletariado. Diferentemente destes autores, Schumpeter acreditava que com a inovação tecnológica os países obteriam lucros, ou seja, por meio, da inovação, da diversificação dos produtos, a produção aumentaria, pois engendraria mais mercados eficientes.

Por fim, a partir de Keynes, sobretudo em 1936, o paradigma do pleno funcionamento do mercado foi quebrado. As causas da Grande Depressão de 1929, que atingiu os Estados Unidos da América solapou a vertente predominante até então em vigor, baseada no liberalismo econômico, a denominada ortodoxia. Crise esta que ficou caracterizada como superprodução, as indústrias americanas não tinham mais para quem vender visto a recuperação da Europa no pós-

¹⁵ É importante destacar que para Smith (1996, p.10) “crescimento econômico não somente dependeria de fatores institucionais que afetassem tanto a propensão a investir — como a existência de garantias à propriedade e os regimes legais ou consuetudinários de posse e uso da terra — quanto a extensão do mercado — como a existência de restrições ao comércio — mas, ainda que sob sistemas ideais de Governo, não deveria sustentar-se indefinidamente. O estado estacionário, no qual a acumulação líquida de capital tenderia a desaparecer, embora logicamente não necessário, era visto por ele como resultado inevitável da redução da taxa de lucro — incentivo básico à acumulação — pela exaustão das oportunidades de investimento e pelo crescimento dos salários consequente a um rápido e sustentado aumento do estoque de capital.

guerra mundial, ou seja, oferta tornara-se maior que a demanda, o que ocasionou queda dos preços dos bens, redução da produção e aumento do desemprego.

A crise tomou proporções gigantescas, saiu da esfera produtiva – queda da lucratividade das empresas e retração do volume de produção das indústrias –, contaminando o lado financeiro, o que resultou na queda da cotação das ações da bolsa de valores dos Estados Unidos. O pensamento vigente assegurava que se tratava de um problema temporário, tendo em vista a defesa que a economia de mercado teria a capacidade de utilizar de maneira eficiente todos os recursos financeiros e produtivos disponíveis de modo alcançar o denominado nível de pleno emprego.

Porém, o principal teórico da vertente teórica, Keynes, demonstrou que o sistema capitalista não promovia automaticamente o pleno emprego. Defendia a necessidade do Estado de orientar a política econômica no sentido de promover a plena utilização dos recursos disponíveis da economia.

Em síntese, propôs meios para expandir as despesas agregadas, principalmente, por meio do governo, através de uma política fiscal expansionista. Os gastos do governo, como os investimentos privados, serviriam como fonte de despesas agregadas, o que contribuiriam para aumentar a renda nacional. Para isso, havia uma defesa com relação aos déficits orçamentários, caso os investimentos privados fossem insuficientes em determinados períodos. (BRUE, 2005)

Por fim, a partir desse pensador, reativou-se a discussão do papel do Estado na economia como agente interventor do ambiente econômico, iniciando a concepção da Capacidade Fiscal, a qual foi aprimorada com o passar dos anos. Os desdobramentos dessa concepção inicial sobre a Capacidade Fiscal do governo serão analisados no decorrer deste trabalho (Capítulo 2), e no caso específico do Estado do Maranhão será evidenciada no Capítulo 4.

CAPÍTULO 2 – O CONTEXTO CAPACIDADE FISCAL DO BRASIL NAS DÉCADAS DE 1980, 1990 E 2000

Neste capítulo apresenta-se o contexto Capacidade Fiscal brasileiro das décadas de 1980 a 2000. Para tanto, faz-se um resgate histórico sobre a mudança de paradigma quanto ao déficit público e a necessidade de contê-lo e os mecanismos legais de controle do endividamento do governo federal e dos Estados.

Para tanto, o capítulo está dividido em três seções. A primeira seção denominada “As Contas Públicas da década de 1980”, aborda a questão do endividamento, evidenciando a influência do colapso do padrão de financiamento no crescimento da dívida em todos os entes administrativos estaduais, bem como na discussão entre as vertentes ortodoxa e heterodoxa, dos planos de estabilização econômica no combate à inflação e os impactos dali decorrentes no desempenho das finanças públicas.

A segunda seção denominada “Contexto econômico brasileiro na década de 1990”, contextualiza historicamente as contas públicas brasileira na década de 1990, abordando os principais determinantes que influenciaram a sua evolução, tais como déficit público, inflação e a dívida dos governos subnacionais.

E, por fim, a última seção aborda-se o contexto Capacidade Fiscal brasileiro de 2000 e 2014, abrangendo as políticas macroeconômicas implementadas, bem como, uma breve discussão sobre a Capacidade Governativa que será utilizada neste trabalho.

2.1 As Contas Públicas da década de 1980: crise da dívida e a crise fiscal dos Estados

2.1.1 Contextualização econômica e fiscal no Brasil: a inflação, o câmbio e o déficit público

Como foi discutido no capítulo anterior, tanto o papel como a forma de atuação do Estado na economia têm suscitado uma crescente discussão a respeito da capacidade do governo de gerir eficientemente os seus recursos, o que acaba refletindo nas trajetórias de desenvolvimento, sobretudo, dos governos subnacionais.

Na década de 1970, houve pressão por parte da ortodoxia em esvaziar as funções estatais na economia, porque esta passou a atribuir aos gastos públicos a responsabilidade das perturbações econômicas, da estagflação e das instabilidades que o capitalismo sofreu a partir daquela época. (OLIVEIRA, 2007)

Atrelado a isso, Oliveira (2007, p. 30) afirma que,

[...] a ortodoxia se prolongaria até o início da década de 1970, sustentando, com a implementação de suas políticas, o longo e vigoroso ciclo de crescimento conhecido pelo capitalismo no período pós Segunda Guerra Mundial. Somente quando essas políticas começaram a se mostrar inadequadas para combater um renitente processo inflacionário combinado com o processo de estagnação e de crise que se abateu sobre a economia mundial nessa época, perderam força. Independente das causas que estavam na raiz da reversão deste ciclo, o agravamento da crise nos anos seguintes, diante, *inter alia*, da crise do dólar, da desestruturação do sistema monetário e da crise do petróleo, deu ao pensamento ortodoxo os argumentos que esse necessitava para retornar à cena e apontar o Estado como o grande responsável pelos desequilíbrios do sistema provocados pelos crescentes déficits e elevados níveis de endividamento em que este, de um modo geral, mergulhou.

Outro fator que contribuiu para reduzir a capacidade estatal nas décadas de 1970 e 1980 foi a intensificação abrupta da internacionalização das empresas multinacionais e do sistema financeiro, principalmente, das empresas norte-americanas, que rapidamente se espalharam nos mercados da Europa, da Ásia e da América Latina, tornando-se padrão para as empresas produtivas e financeiras de todo o mundo. Por consequência, isso contribuiu para que os governos nacionais aceitassem diminuir a autonomia sobre as operações financeiras e produtivas de seus territórios em prol das grandes empresas: os governos nacionais passaram a zelar somente pela manutenção do endividamento público em patamares baixos e estáveis, de maneira a garantir ao sistema financeiro as condições para a rentabilidade de seus negócios. Nesse sentido, os títulos da dívida pública passam a ser considerados como espaço de rentabilidade do capital, o que exige maior estabilidade macroeconômica e a política fiscal torna-se fundamental como fiadora desse espaço de valorização do capital. (MONTEIRO NETO, 2013, LOPREATO, 2007)

Adicionalmente, Oliveira (2007) afiança que a crise de 1970 ocorreu por conta,

[..] da incapacidade de seus instrumentos de darem respostas à perversa combinação de um processo recessivo com inflação em alta, abriu espaços para o ressurgimento das ideias liberais, que passaram a atribuir ao tamanho do Estado na economia e à sua ineficiência na gestão de atividades consideradas afeitas ao setor privado, as causas primárias da crise, na forma dos gigantescos déficits públicos que passaram a ser gerados pelos países do mundo capitalista. Com a memória dos efeitos da Grande Depressão dos anos 30 tendo praticamente se apagado, graças ao longo ciclo de desenvolvimento do capitalismo iniciado após a Segunda Grande Guerra, para o que fora decisiva a intervenção estatal, essas ideias frutificaram revigoradas (OLIVEIRA, 2007, p. 30).

O modelo de crescimento brasileiro, até então vigente, a industrialização por substituição de importação, entrou em colapso efetivamente na década de 1980, em decorrência de um cenário econômico internacional desfavorável, marcado por dois choques de petróleo nos anos de 1973 e 1974 e por conta do aumento da taxa de juros norte-americana entre 1979 e 1982. As

consequências foram, respectivamente, o aumento do preço do petróleo internacional e a elevação dos déficits em conta corrente dos países em desenvolvimento, inclusive, do Brasil. (HERMANN, 2016)

Para Hermann (2016), o aumento da taxa de juros americana provocou a redução das importações dos países desenvolvidos e expandiu as despesas com a dívida externa dos países em desenvolvimento. Os empréstimos bancários concedidos a esses países eram a taxas flutuantes, deixando-os vulneráveis, uma vez que impossibilitava os países já endividados a contratar novos empréstimos, visto as despesas com dívidas passadas e os custos de rolagem da dívida vincenda¹⁶.

Nos anos 1980, surgiram vários debates em torno das posições ortodoxas e heterodoxas. Essas vertentes se preocupavam com os gastos públicos, sobretudo, no que se refere ao controle da inflação, considerado como prioridade de política econômica pelos governos do período. A ortodoxia defendia a adoção de políticas de contenção de gastos, do aumento de receitas e tributos e do corte da emissão de moeda e de títulos, promovendo a livre flutuação de preços da economia, enquanto a heterodoxia se opunha aos cortes de gastos, alegando que os efeitos desses cortes poderiam ser anulados pela redução da receita, provocada pela contração da demanda.

Conforme Giambiagi e Além (2011), ainda nos anos 1980,

A posição ortodoxa acerca da política fiscal e da relação desta com a política econômica era clara. Ela pode ser resumida na afirmação de que, sendo o espaço para a expansão da dívida pública limitado pelo crescimento do PIB – para não aumentar a relação dívida/PIB –, a queda do déficit público era condição necessária e suficiente para o controle da inflação. Esta era vista como um fenômeno associado ao tamanho do desequilíbrio fiscal e causada pela emissão monetária requerida pelo financiamento desse déficit. A posição dos estruturalistas (heterodoxos) era inicialmente pouco clara em relação às causas da inflação – em geral explicada por eles como fruto de pontos de estrangulamento do processo produtivo e/ou da política cambial. Com o passar do tempo e o surgimento do que alguns denominavam de escola “neoestruturalista”, o debate principal na discussão econômica passou a se dar entre a ortodoxia e os que defendiam a teoria denominada “inercialista” da inflação. Adicionalmente, no que tange à política fiscal e à sua relação com o crescimento econômico – e certamente imbuídos de um keynesianismo ainda dominante no panorama acadêmico local da época –, os estruturalistas, de um modo geral, opunham-se aos cortes de gastos, alegando dois pontos. Primeiro, que a chave para a melhora fiscal era a retomada do crescimento, base para o aumento da receita. E segundo, que eventuais cortes da despesa pública poderiam ser anulados pela redução da receita provocada pela contração da demanda resultante desses cortes (GIAMBIGI E ALÉM, 2011, p. 106-107).

¹⁶ Compreende-se por vincenda a dívida que ainda não obteve o seu prazo de validade.

Nesse sentido, Bresser-Pereira (1998) afirma que na década de 1980 o Brasil foi compelido a realizar um processo de ajuste fiscal perverso. Esse ajuste possuía cinco características:

Em primeiro lugar, porque foi conseguido pela redução das importações, pelo aumento das transferências reais de recursos e pela redução dos investimentos; em segundo lugar, porque foi acompanhado pela estatização da dívida externa, o que agravou o desequilíbrio das contas públicas; em terceiro, porque o aumento dos juros a serem pagos pelo Estado provocou a redução da poupança pública e o aumento do déficit público — uma vez que as despesas correntes e os investimentos públicos têm de ser minimamente mantidos; em quarto lugar, porque as desvalorizações reais da taxa de câmbio, acompanhadas por uma inflação em aceleração, aumentaram ainda mais o déficit público; em quinto lugar, porque, como os bancos estrangeiros decidiram não aumentar sua oferta de novos recursos aos países altamente endividados, o financiamento do déficit público, causado pela necessidade de pagar juros sobre uma dívida externa elevada, teve que ser realizado à custa do aumento do endividamento interno ou da emissão de moeda (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 174).

O racionamento de crédito para os países endividados, notadamente, para os países da América Latina tornou-se factível. Isso contribuiu para o estopim da crise da dívida latino-americana, pois não conseguiam arcar com os juros da dívida, obrigando-os a declarar moratória da dívida externa, em especial, o México, em 1982. Ademais, havia a preocupação adicional com a inflação, que seria agravada como resultado da maxidesvalorização cambial¹⁷. (SABAI, 2003)

Por meio da maxidesvalorização do câmbio, os países com problemas de liquidez tiveram que aplicar uma política de geração de superávits comerciais. O Brasil, por exemplo, teve que pagar os juros da dívida externa por meio de superávits comerciais, em vez de obter novos empréstimos. A balança comercial, em 1980, tinha um déficit de US\$2,8 bilhões, e em 1984, já tinha um superávit de US\$13,1 bilhões. (CASTRO, 2016)

Dessa forma, a economia brasileira durante o período de 1981-1983 passou por uma forte recessão econômica, em decorrência da implantação de uma política monetária restritiva, manifestada pela manutenção dos juros reais elevados. Este mecanismo teria um duplo aspecto: reduzir o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, por meio da redução da absorção interna, e ao incentivarem as empresas privadas e estatais para o mercado internacional, em busca

¹⁷ Com o desequilíbrio externo, o governo mostrou-se ainda preocupado com a inflação que se agravaria com a maxidesvalorização. No sentido de reverter as expectativas de inflação foram implementadas como política: um amplo controle de preços, prefixação da taxa de variação cambial e da correção monetária em 50% para o exercício de 1980. De início, a comunidade empresarial apoiou as medidas. Entretanto, a equipe econômica do regime militar foi incapaz de deter a demanda por maiores salários, refletida pela crescente influência dos sindicatos e da grande oposição civil, tornou-se mais forte a pressão dos credores externos (SABAI, 2003, p. 105-106).

de taxas menores, atrairiam capital estrangeiro para o financiamento desse déficit. (HERMANN, 2016)

A adoção da política monetária restritiva no período de recessão econômica do país (1981-1983), fez com que a balança comercial fosse superavitária, embora não tenha amenizado a perda de reservas internacionais pelo país, já que em 1981, as despesas com rendas saltaram de US\$ 10,3 bilhões para US\$ 13,5 bilhões. Além disso, os juros altos do país não foram suficientes para atrair capital externo suficiente para cobrir novas despesas. Assim, em 1982, as reservas cambiais chegaram a US\$ 4,0 bilhões, as quais seriam ainda menores se o Brasil não tivesse recorrido a um empréstimo do Fundo Monetário Internacional – FMI, que impôs maior rigor à política monetária restritiva já em vigor. (HERMANN, 2016)

Apenas, em 1984, o PIB voltou a crescer (+5,4%) e no ano seguinte cresceu 7,8%. Com esses resultados, a economia brasileira parecia ter reencontrado a trajetória de crescimento, acompanhado da melhora das contas externas, bem como, de uma redução do desequilíbrio das contas públicas, como bem afirma Castro (2016). Tendo em vista isso, a situação fiscal melhorou, a qual pode ser verificada pela redução do déficit operacional¹⁸ do setor público entre 1981 e 1984: em 1981, correspondia a 6,3% do PIB e, em 1984, equivalia a 3,0%, como pode ser observado na **Tabela 1**.

Tabela 1 – Indicadores fiscais e a FBCF¹ do Brasil – 1981/1984 (médias anuais por período)

União, Estados e Municípios						Setor Público consolidado		
Ano	Receita Total	Despesas primárias				NSFP ³		
		Total	Consumo	FBCF	Resultado primário	Primário	Operacional	Nominal
1981	24,1	23,3	20,7	2,7	0,8	Nd ²	6,3	13,3
1982	24,9	24,3	21,9	2,4	0,6	Nd ²	7,3	16,4
1983	25,1	24,1	22,2	1,9	1	-1,7	3,3	20,8
1984	23,2	21,6	19,6	2	1,6	-4,2	3	24,6

Fonte: Hermann (2016, p. 84), adaptado. Elaborada pelo autor.

Notas: 1. Formação Bruta de Capital Físico – FBCF; 2. Não Disponível (Nd); 3. Necessidade de Financiamento do Setor Público.

Contudo, a redução do déficit operacional, não foi acompanhado do aumento do superávit primário e da redução do déficit nominal, como pode ser visto na **Tabela 1**. No período entre

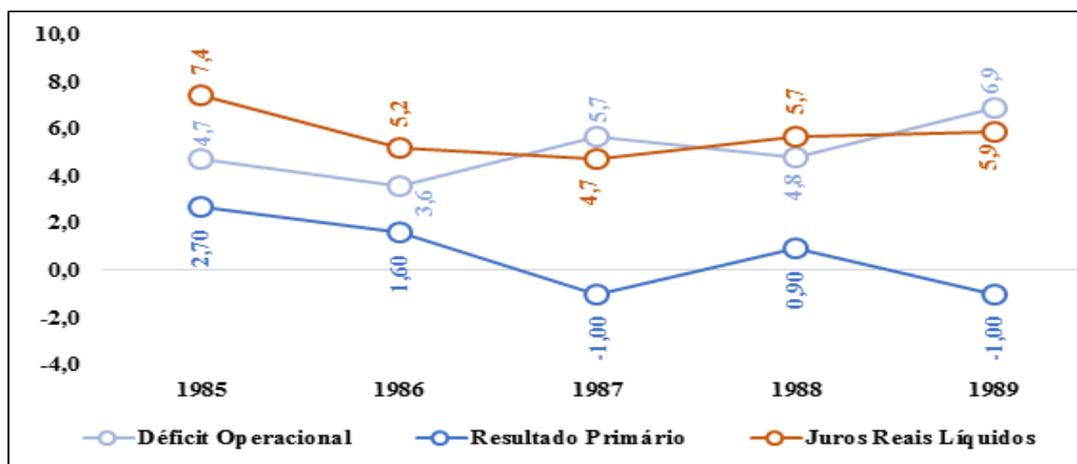
¹⁸ Compreende-se por déficit operacional, segundo Rezende (2006, p. 274): O déficit primário + Pagamentos de juros reais. Esta medida exclui do cálculo do pagamento dos juros nominais da dívida pública os efeitos da correção monetária. Foi utilizado no Brasil nos períodos de inflação elevada para se ter medida real do déficit público.

1981 e 1984, apesar da política fiscal restritiva adotada – elevação da carga tributária e cortes dos investimentos públicos –, a alta inflação, as correções cambiais vigentes, a taxa de juros elevada e a Resolução 432 e 230 colaboraram para aumentar o déficit nominal¹⁹. Isto porque, a política fiscal restritiva, não gerava as condições necessárias para gerar saldos primários²⁰ positivos, uma vez que a política monetária e a instabilidade econômica no período enfraqueciam a capacidade de arrecadação tributária, em virtude da retração da nossa economia e do efeito-Tanzi²¹. (HERMANN, 2016)

Por consequência da política fiscal contracionista, houve agravamento do déficit operacional e do resultado primário na segunda metade da década de 1980, como pode ser observado no **Gráfico 1**. O déficit operacional alcançou, em 1989, 6,9% do PIB, uma piora bastante significativa em relação ao ano de 1985, quando atingiu 4,7% do PIB. O resultado primário, por sua vez, teve melhora até 1986, entretanto, no ano seguinte, apresentou uma ligeira piora (-1,0%), em 1988, o saldo foi estável (0,9%) e, em 1989, voltou a cair (-1,0%).

Para Castro (2016), houve reflexo negativo nas contas públicas através também dos juros elevados para combater a inflação. Em 1989, as contas fiscais apresentaram deterioração expressiva, atingindo cerca de 7% do déficit operacional, resultado da combinação de redução da receita tributária e do aumento de gastos correntes, vide **Gráfico 1**.

Gráfico 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP 1985-1989 (% PIB)



Fonte: Giambiagi Castro (2016).

¹⁹ Segundo Rezende (2006), Déficit Nominal é a diferença entre os gastos com as receitas totais.

²⁰ Segundo Rezende (2006), Resultado Primário é a diferença entre os gastos (despesas) e receitas não financeiras.

²¹ Segundo Rezende (2006, p. 284), “o efeito Tanzi defende que a inflação reduz a receita tributária em termos reais em decorrência da defasagem entre o fato gerador do imposto e sua efetiva coleta (recebimento dos recursos pela autoridade fiscal)”.

Paralelamente a isso, havia ainda a falta de consenso sobre as causas da inflação brasileira. Havia certa unanimidade em relação à necessidade da desindexação da economia brasileira, contudo, existia em debate quatro propostas de desindexação, al como elencado por Castro (2016) a seguir:

- i. O “Pacto Social” proposto por economistas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e da Universidade de Campinas – UNICAMP, defendia que a inflação do país era decorrente da disputa entre os diversos setores da sociedade por uma participação maior da renda nacional, o denominado conflito distributivo. Assim, a cada momento, uma parcela da população reivindicava aumento de seus rendimentos, o que acabava influenciando a trajetória de preços na economia – os preços dos produtos subiam – o que acabava corroendo o ganho real dos salários. Em virtude disso, defendiam um acordo arbitrado ou promovido pelo governo, em que convenceria trabalhadores e empresários a não aumentarem seus preços por um período de tempo determinado visando eliminar a inflação;
- ii. O “Choque Ortodoxo” proposto por economistas da Fundação Getúlio Vargas – FGV, afirmava que a inflação era decorrente da excessiva expansão monetária, mecanismo utilizado para o governo se autofinanciar, em uma situação em que seus gastos ultrapassaram a sua capacidade arrecadatória. Consequentemente, defendia a adoção de políticas de contenção de gastos, aumento de receitas além de aumento tributos e corte da emissão de moeda e de títulos;
- iii. O “Choque heterodoxo” proposto por Francisco Lopes da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RIO, defendia a teoria denominada inercialista da inflação, ou seja, realimentação pela inflação passada; e
- iv. A “Reforma Monetária” proposta por André Lara Resende e Pêrsio Árida da PUC-RIO, que afirmava que a influência sobre a inflação de variações do hiato do produto era muito pequena, isto é, variação do produto de cerca de 15% reduziria a inflação em apenas 4% ou 6% ao ano.

Para Francisco Lopes, deveria haver um pacto de adesão compulsória via congelamento de preços. Para Lara Resende e Pêrsio Árida, o congelamento engessava a economia, causando vários desequilíbrios alocativos. A proposta que ficou conhecida, como *Larida*, em homenagens a esses dois economistas, propunha a desindexação da economia por meio da introdução de uma moeda indexada que circularia paralelamente à moeda oficial brasileira (o cruzeiro). Dessa forma

os planos de estabilização da Nova República (Cruzado, Bresser e Verão) adotaram a política de congelamento, enquanto o Plano Real (1994) seguiu a proposta *Larida*. (CASTRO, 2016)

Por fim, os sucessivos planos de estabilização econômica implementados durante a Nova República fracassaram ao tentar corrigir os problemas inflacionários do Brasil. Concomitantemente a esse processo, as discussões direcionaram-se também para a questão do déficit público, tendo em vista o surgimento da necessidade de controlar o endividamento do setor público, o que acabou abrangendo todas as esferas subnacionais.

2.1.2 Deterioração das contas públicas dos governos subnacionais

Em um cenário econômico adverso, com redução do nível de atividade econômica e aumento da inflação, as dificuldades financeiras dos Estados também foram agravadas pela elevação das taxas de juros e pela extinção de captação de recursos externos. Com isso, a discussão centrou-se na regulamentação da rolagem da dívida. Contudo, durante a década de 80, esse problema não foi equacionado e as soluções propostas para as sucessivas crises da dívida estadual constituíram um importante fator explicativo da natureza desse estoque da dívida nos anos de 1990.

Lopreato (2000) elenca duas justificativas que explicam a deterioração das contas públicas dos governos subnacionais durante a década de 80. Primeiro, no plano político, a União estava limitada pela organização federativa do país, onde os governos subnacionais possuíam elevado peso no total dos gastos, além de compor a base política e definindo os argumentos de barganha no Congresso. Através da democracia, os governadores ampliaram a sua atuação como interlocutora do pacto político, concentrando-se em defesa de seus interesses. Como os governos não tinham condições de responder aos encargos da dívida, o governo central foi obrigado a tornar mais branda as regras de endividamento.

E, segundo os governadores tinham livre acesso ao Tesouro, aos bancos estaduais e às empresas para obter recursos, o que acabava por dificultar ainda mais o controle do endividamento. Os bancos estaduais concentraram grande parte dos empréstimos nos próprios governos subnacionais, ajudando a compensar a redução do crédito dos agentes federais. Além disso, comprometeram parte de seus ativos no carregamento dos títulos da dívida mobiliária, notadamente, nos principais Estados responsáveis pelo crescimento das dívidas mobiliárias como fonte de captação de recursos. Por sua vez, as empresas públicas utilizaram a liberdade administrativa para captar novos recursos.

Consequentemente, a facilidade de acesso aos canais de financiamento contribuiu para que houvesse resistência à política de contenção de gastos. A opção por esse caminho vinculou a situação patrimonial de empresas e bancos estaduais ao desequilíbrio das finanças dos Estados, o que promoveu uma crise em todo o setor público estadual. A autonomia dos governadores foi contestada, obrigando-os a negociar a dívida com o Governo Federal, tendo em vista à grande probabilidade de quebra das instituições e do colapso da administração estadual.

Com a Resolução nº 1.469, de 21 de março de 1988, retomou-se o controle rigoroso de novas operações de crédito, mas que combinada a altas taxas de juros e à dificuldade de arcar com as relações financeiras no interior das Unidades Federativas – UFs contribuíram para a fragilização das finanças estaduais. Em 1988 e 1989, respectivamente, os bancos estaduais foram responsáveis por 28,2% e 46% do total dos empréstimos e financiamentos concedidos aos Estados e aos Municípios. Em decorrência da proibição de contratos mais longos e a menor oferta de crédito, os Estados buscaram como alternativa de financiamento as operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO. Essas operações responderam, respectivamente, por 57,2% e 97%, em 1988 e 1989, dos empréstimos e financiamentos cedidos aos Estados. Adicionalmente, a instabilidade das finanças estaduais foi decorrente também do aumento das taxas de juros reais, que elevou o custo de rolagem e o estoque da dívida. (LOPREATO, 2000)

Já em 1989, a primeira rodada de refinanciamento da dívida estadual ocorreu, entre 1983 e 1988, destacavam-se os mecanismos de financiamento do déficit operacional subnacional, tais como: as operações de *relendings* e os Avisos MF 30. Todavia, a Lei nº 7.976 de 1989, regulamentou os critérios de rolagem da dívida externa dos governos subnacionais com prazo de vencimento até 01/01/1990, regularizando as operações que vinham transcorrendo por intermédio dos Avisos MF 30. (MORA, 2002)

Para Lopreato (2000), essa federalização de parte da dívida estadual foi relevante para conter a crise financeira dos Estados. Essa medida foi realizada pelo Banco do Brasil, em 1989, que refinanciou a dívida junto ao Tesouro Nacional referente aos pagamentos da dívida externa para socorrer as finanças estaduais por 20 anos. Contudo, esse refinanciamento não contemplou a dívida mobiliária, o que pouco alterou o quadro de deterioração das contas públicas.

Conforme Bresser-Pereira (1998), nos anos 1980, a consequência da crise fiscal foi a imobilização dos entes subnacionais em proteger a moeda doméstica,

[...] Uma grave crise fiscal, como a que acometeu o Brasil na década de 80, acabou por conduzir o Estado a um imobilismo que se manifestou, inicialmente, pela sua incapacidade de proteger o valor da moeda doméstica, ou seja, de conter a inflação, e de continuar a desempenhar um papel ativo no processo de desenvolvimento do país,

como ocorria desde os anos 30. Mas, além disso, até mesmo atividades chamadas típicas do Estado, como segurança, educação e saúde, foram duramente atingidas pela crise fiscal, indicando a necessidade de uma completa reestruturação do Estado brasileiro e de uma alteração da forma como ele intervém na economia (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 174-175).

Para Mora (2002), a inexistência de alternativas para o restante da dívida de acordo com a capacidade de pagamento dos subnacionais impossibilitou a ampla reestruturação financeira e agravou o desequilíbrio. Aliado a isso, tinha-se a inflação elevada e os altos juros que contribuíram ainda mais para a deterioração patrimonial das empresas e dos bancos estaduais e para o aumento da dívida dos Estados e Municípios no final da década de 80. (LOPREATO, 2000)

Logo, o início da década de 1990 foi marcado pelo agravamento da crise fiscal dos governos subnacionais, o que significou a adoção de medidas pontuais para se obter êxito no controle do endividamento dos governos ao longo de toda a década, como bem explica Mora (2002, p. 12), “o endividamento, uma forma de driblar a restrição orçamentária em tempos de centralização tributária financeira, reforçou a dependência junto ao governo central, com implicações sobre a autonomia e sobre o processo de descentralização”.

Em síntese, a década de 1980 foi marcada pelo aprofundamento da dependência econômica e com a congruência de crise do balanço de pagamento e da incapacidade de engendrar uma saída para crise financeira, o que desencadeou uma situação de hiperinflação, sem precedentes, atrelada ao descompasso das contas públicas. (PIRES, 2010)

2.2 Contexto Capacidade Fiscal brasileiro na década de 1990: políticas macroeconômicas e crise fiscal

O Brasil, após utilizar um modelo de desenvolvimento baseado em substituição de importações, passou por um rápido processo de transição de abertura econômica e comercial, iniciado na virada da década 1980 para os anos 1990. O Estado parou de atuar ativamente no setor produtivo, privatizou grande parte das empresas estatais e integrou-se à economia internacional, influenciada, fortemente, pela lógica do mercado externo.

Nesse aspecto, Pires (2010, p. 266) assegura que,

Apesar de se imaginar que a contração da demanda seria garantida por intermédio da política monetária, a liberalização das importações permitiria um choque de oferta, forçando os produtores locais a não reajustar o preço de suas mercadorias, diferentemente do que ocorrera em experiências anteriores.

Nas duas últimas décadas do século XX, a principal causa do desequilíbrio fiscal brasileiro foi a ausência da Capacidade Governativa²² de vários entes subnacionais, uma vez que as receitas advindas do imposto inflacionário constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas e, conseqüentemente, ocultavam a verdadeira situação fiscal dos entes subnacionais. Observado isto, não podiam ser negligenciados os desequilíbrios fiscais estruturais dos Estados e dos Municípios, dado que existia a necessidade de equacionar os passivos dos entes subnacionais, com imposição simultânea de uma nova forma de Governança para a gestão financeira e orçamentária destes entes. (SILVA; MONTEIRO NETO; GERARDO, 2014)

Adicionalmente, Monteiro (2013) afirma que,

O Estado brasileiro vem passando por diversas e significativas transformações desde a crise dos anos 1980. Aquilo que inicialmente era apenas crise econômico-financeira em função do colapso provocado pelo endividamento externo levou, ao longo da década, a processos inflacionários crônicos, esgarçamento da capacidade fiscal e, por conseqüência, a uma acentuada perda e redução dos meios para financiar o desenvolvimento (MONTEIRO, 2013, p. 10).

O enquadramento do Brasil ao contexto externo de globalização, de desregulamentação financeira e da pressão em reduzir a atuação do Estado na economia, levou o país a processos crônicos de inflação, esgarçamento da Capacidade Fiscal e à uma acentuada perda e redução dos meios para financiar o desenvolvimento a partir da década de 80. Este quadro de dificuldades condicionou as proposições descentralizadoras do federalismo proposto na Constituição Federal de 1988, objetivando relações federativas com maior protagonismo dos governos subnacionais. (MONTEIRO NETO, 2014)

No que diz respeito a globalização, Pires (2010, p. 268) demonstra que,

A abertura financeira foi responsável também pela “internacionalização” de parcela significativa da dívida pública. Valendo-se da manipulação das taxas internas de juros, o governo passou a emitir papeis com correção cambial e a oferece-los aos “capitais especulativos”, aqueles que percorrem o mundo em busca das melhores taxas de juros. Posteriormente, a partir de 1995, quando os déficits comerciais passaram a ser expressivos, o país ficou cada vez mais dependente desses investimentos em carteira (*smart capital*), pois eles eram imprescindíveis para a cobertura do enorme déficit das transações correntes.

Desse modo, a desregulamentação financeira se intensificou, sobretudo, na década de 1990, e a utilização do déficit público para atingir níveis predeterminados de emprego e renda

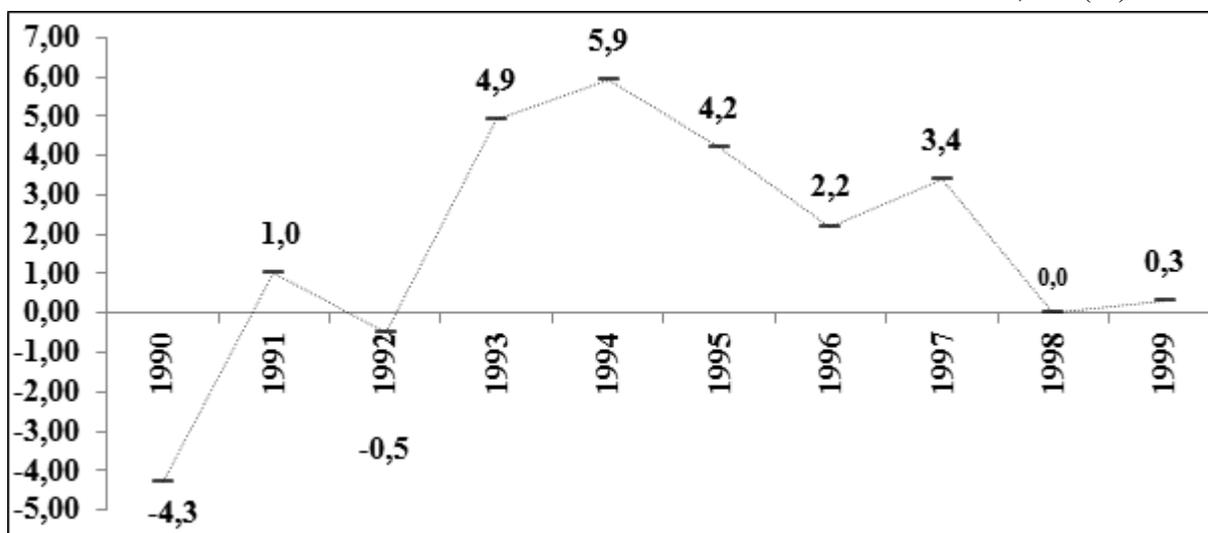
²² O seu conceito será evidenciado na seção 2.3 deste capítulo.

foi reduzido. Apesar disso, na contramão do pensamento neoliberal vigente, a participação do Estado continuou significativa na apropriação de riqueza, sobretudo, por meio de políticas de cunho heterodoxo, ou seja, cobrando tributos e aumentando os seus gastos no conjunto da economia. (OLIVEIRA, 2007)

Foi no governo Collor (1990-1992), que as políticas neoliberais²³ foram implementadas. No entanto, o governo não foi capaz de implantar completamente a agenda neoliberal ou agenda governamental²⁴. Foi a partir do governo de Itamar Franco, mais precisamente, na gestão de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, em 1993, que o país se insere definitivamente na ideologia neoliberal.

De fato, a economia brasileira iniciou a década de 1990 apresentando baixas taxas de crescimento do PIB, como pode ser observado no **Gráfico 2**. Consequência, sobretudo, do fracasso dos planos econômicos, da inflação e taxa de juros elevadas e da crise fiscal que assolou o país na década anterior. Assim, o desempenho do PIB no começo da década. Não foi muito diferente do observado na década de 1980, quando o país apresentou taxa média de crescimento de 2,9% ao ano, durante o período de 1980 a 1989 (PINHEIRO *et al.*, 1999).

Gráfico 2 – Taxa de Crescimento do PIB brasileiro na década de 1990, em (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Elaboração do autor.

²³ Compreende-se por políticas neoliberais a participação mínima do Estado na economia, seguindo basicamente a doutrina do liberalismo econômico clássico.

²⁴ A agenda governamental é entendida como uma lista de problemas, assuntos e temas que chamam à atenção do governo e dos participantes visíveis (Presidente, altos burocratas, congressistas e outros) que atuam junto ao governo (Kingdon, 1995, *apud* Carvalho, 2007, p. 85).

Outro fator que contribuiu para a retração da economia brasileira no primeiro triênio da década de 1990 foi a implantação de políticas anti-inflacionárias, provenientes, notadamente, dos Planos Collor I e II. O sequestro de liquidez realizado no Plano Collor I²⁵, em 1990, gerou forte retração da economia (-4,3%), principalmente na indústria, que obteve queda de 8,2% (CASTRO, 2016). Em 1991, houve um crescimento pouco significativo (1,0%). E no ano seguinte, o PIB, novamente, apresentou queda (-0,5%), influenciado, sobretudo, pela crise instalada no país com o *impeachment* do presidente²⁶.

Em 1993 e 1994, a economia brasileira apresentou taxas de crescimento bem significativas de 4,9% e 5,9%, respectivamente, como pode ser observada no **Gráfico 2**, cujo crescimento foi influenciado, como bem afirma Castro (2016), pela existência de uma demanda deprimida, certo afrouxamento da política monetária em 1993, e a oportunidade de renovar o parque industrial, contribuíram para o crescimento do PIB em 1993 e 1994.

Diante do baixo crescimento do PIB brasileiro no início da década de 1990 e da elevada inflação, houve um delineamento da implementação de uma nova política de estabilização, a partir da posse de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, em maio de 1993, que visava agir contra o processo inflacionário do país, como também, tinha o sentido de recuperar a credibilidade do país frente aos organismos de financiamento internacional, principalmente ao Fundo Monetário Internacional (MISSIO; IAHN, 2009). A inflação do período de 1990 a 1994 se caracteriza por apresentar taxas elevadíssimas: em 1990, a inflação anual foi de 1.476,7%, atingindo o pico de 2.708% ao ano em 1993 e, em 1994, equivaleu a 1.093,9%²⁷.

²⁵ A título de registro, dentre as decisões radicais do então presidente da república Fernando Collor de Melo foi o confisco de aproximadamente 80% dos ativos financeiros da população. A respeito disto, Bon (2009) complementa que: “No entanto, esse congelamento de ativos, que na prática foi o confisco do dinheiro que a população tinha em conta corrente, começou a gerar outros problemas para a economia. Com o cenário recessivo, as empresas passaram a demitir, muitas fecharam as portas” (BON, 2009, p. 30).

²⁶ A respeito disto, Sabai (2003) vai afirmar o seguinte: “Apesar da crise estar aumentando, em julho de 1992, o governo brasileiro alcançou um acordo sobre a reestruturação da dívida externa. Entretanto, com a crise política que culminou no impeachment de Collor verificou-se uma deterioração da economia, obrigando a novo período de espera para a retomada das negociações com o FMI. Em síntese, a estratégia do Governo Collor (1990-1991) era a normalização das relações com a comunidade financeira internacional e, portanto, diminuir o potencial de desacordo com o Fundo. Para tanto, adota unilateralmente políticas neoliberais nos moldes do Consenso de Washington. Somente depois de colocadas em prática tais políticas, o governo recorre ao Fundo mediante Carta de Intenções. Entretanto, devido ao fracasso do Plano Collor I e a retomada dos índices inflacionários resultou no não acordo. A retomada das negociações só ocorre com o Plano Collor II e com a mudança da equipe econômica, sendo enviada nova Carta de Intenções, reafirmando os termos da anterior. Este novo acordo é aprovado, entretanto com a crise política que culminou no impeachment de Collor verificou-se a deterioração do quadro econômico obrigado a novo período de espera para a retomada das negociações com o Fundo” (SABAI, 2003, p. 127).

²⁷ Esse padrão foi revertido somente a partir da introdução do real, quando se observa queda na inflação ao longo de 1994 e nos anos subsequentes. Logo, a principal contribuição do Plano foi combater a hiperinflação, de modo que, já em 1995, a inflação reduziu para 14,8% ao ano e em 1998, a inflação atingiu o patamar de 1,7%, a menor durante a década.

Em junho de 1993, o governo federal lançou o Plano de Ação Imediata – PAI, a primeira fase do plano de estabilização²⁸. O ponto central do PAI foi o corte de US\$ 6 bilhões nos gastos públicos, totalizando 9% dos gastos federais e 2,5% dos gastos com todos os níveis de governo. Exigiu também maior severidade quanto a cobrança de impostos e equilíbrio financeiros dos governos estaduais. Os governos estaduais deviam ao governo federal US\$ 36 bilhões em 1993, e ainda havia cerca de US\$ 2 bilhões em dívidas anteriores. (BAER, 2002)

Os esforços realizados pelo PAI, sobretudo no que se refere ao combate à sonegação, permitiram uma melhora do resultado primário, que ultrapassou 5% do PIB em 1994. Porém, de acordo com Castro (2016), essa melhora foi praticamente revertida, não assegurando o equilíbrio fiscal em 1995, visto que o desajuste fiscal, que antes se refletia na inflação, passou, em parte, a se espelhar no crescimento da relação Dívida/PIB nos anos seguintes. Esta aumentou 31% para 41% no período de 1993 a 1998. (BAER, 2002)

De acordo com Baer (2002), a estabilidade de preços prevaleceu entre 1995 a 1998, embora a situação fiscal do governo federal tenha se definido, cujo saldo do orçamento operacional, que inclui o pagamento dos juros sobre a dívida, “passou de um superávit de 0,5% do PIB em 1994 para um déficit de -8,4% do PIB em janeiro-novembro de 1998” (BAER, 2002, p. 229). A retração também se observou no saldo primário, que saiu de um superávit de 4,3% do PIB em 1994 para um déficit de 0,1% do PIB em janeiro – novembro de 1998, cujo principal agravante foi a falta de controle do aumento dos gastos em todos os níveis de governo, não obstante o crescimento rápido das receitas, como bem afirma Baer (2002), cujas consequências, segundo o autor, podem ser vistas a seguir:

- i. Crescimento substancial da folha de pagamentos do setor público: No início de 1993, os gastos acumulados somavam R\$ 30 bilhões, enquanto, em meados de 1998, haviam atingido R\$ 50 bilhões;
- ii. Ao final da década de 1990, os gastos com aposentadoria representavam cerca de 43% das despesas totais com funcionalismo público, enquanto no final de 1992, o índice era de aproximadamente 35%. Isso foi ocasionado pelo aumento do salário mínimo em 1995, que cresceu 43% em termos nominais, acima da inflação (15%); e
- iii. Os gastos com pessoal dos Estados atingiram patamares expressivos nos gastos totais: no início de 1999, essas despesas atingiram 92,5% da receita total do Estado de

²⁸ O plano de estabilização englobava três fases: o Programa de Ação Imediata – PAI; a criação da Unidade Real de Valor - URV e a implementação da nova moeda, chamada de Real.

Alagoas, enquanto em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, essa porcentagem atingiu, respectivamente, 63,8%, 76,7% e 78,7% da receita destinada ao pagamento de funcionários públicos.

Tendo em vista essa situação, o superávit primário do setor público continuou a encolher, o que dificultou a contenção do déficit operacional. O encolhimento do superávit primário foi ocasionado também pelo aumento do déficit da Previdência Social, que saiu do patamar de 4,9% do PIB em 1994 para 6% em 1998, e pela transferência de recursos do governo federal para os Estados, que aumentaram de 2,55% do PIB em 1994 para 3,02% do PIB em 1998, no intuito de salvar bancos estaduais da falência, a fim de evitar crise de desconfiança do setor financeiro. (BAER, 2002)

Por fim, ainda havia a relutância do Congresso Nacional em aprovar a reforma fiscal necessária para a contenção dos déficits operacionais, principalmente, a que referisse à restrição da autonomia fiscal dos Estados e Municípios ou a que afetasse negativamente as condições de emprego do setor público. Porém, foi somente em decorrência do surgimento de uma crise econômica e o pacote de ajustes pelo FMI, que o Congresso aprovou um conjunto de reformas fiscais, tais como privatizações, fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações, mudança no tratamento do capital estrangeiro, saneamento do sistema, reforma parcial da previdência social, renegociação das dívidas estaduais e ajustes fiscais. (BAER, 2002; GIAMBIAGI, 2016)

2.2.1 Deterioração das contas públicas dos Estados na década de 1990

A partir de 1994, a dívida dos Estados e Municípios ganhou impulso, atingindo o patamar de 13,5% do PIB em 1998. Esse aumento ocorreu devido à expansão da dívida interna, liderada pela dívida mobiliária e pela dívida bancária. De acordo com os dados do Banco Central - BACEN, a dívida mobiliária dos Estados entre 1991 e 1996, explicou R\$ 50 bilhões do aumento total de R\$ 60 bilhões, apresentando taxa média de crescimento de 21% ao ano, superior à dívida contratual, sendo responsável por 57% da dívida interna em 2006. (MORA, 2002)

Diante da deterioração das contas públicas dos Estados e Municípios no início da década de 90, entrou em vigor a Lei nº 8.727 em 1993. Esta ficou conhecida como a *segunda rodada de refinanciamento da dívida pública*, cujo objetivo principal era renegociar as dívidas dos governos subnacionais junto a órgãos e entidades controlados pela União, fixando as diretrizes do

refinanciamento pelo Tesouro Nacional dos saldos devedores de operações de crédito de responsabilidade dos Estados e Municípios junto a instituições financeiras federais. No entanto, a solução do problema da dívida foi apenas parcial, visto que não englobava as dívidas com as instituições financeiras privadas e as dívidas mobiliárias. Como consequência, a dívida mobiliária se elevou.

Em 1993, diante das elevadas taxas de crescimento da dívida mobiliária estadual, a Emenda Constitucional 3/93 proibiu a emissão de títulos por parte das unidades federativas até o final de 1999, exceto no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações ou no valor dos precatórios judiciais²⁹ pendentes de pagamento na data de promulgação da Constituição. O fato da rolagem da dívida incluir os juros pode ser apontado como principal responsável pelo crescimento explosivo da dívida mobiliária, além da própria elevação da taxa de juros real.

Tendo como base a Lei nº 8.727/1993, verificou-se que o refinanciamento da dívida estadual permitiu o alongamento do perfil de endividamento e houve a diminuição do peso dos encargos sobre as receitas. Com isso, os pagamentos das obrigações dos Estados foram retomados, aliviando a pressão sobre as instituições financeiras federais. Porém, esse refinanciamento da dívida não foi suficiente para impedir a eclosão da crise fiscal nos anos 90, corroborado pela indefinição de condições sustentáveis de rolagem para dívida estadual, tornando as renegociações incompletas em termos de abrangência. Por conseguinte, as rolagens da dívida não negociada alimentaram o componente financeiro do endividamento e contribuíram para a deterioração patrimonial das empresas e bancos estaduais. Dessa forma, a renegociação parcial da dívida e as medidas de controle do acesso a novos financiamentos tiveram pouco impacto no controle do endividamento.

Lopreato (2000) alega que, a expansão dos encargos financeiros e o déficit não financeiro gerado pelas dificuldades de gestão dos gastos correntes, após a queda da inflação, elevaram a

²⁹ Com relação aos precatórios judiciais, no artigo 100 e nos parágrafos 5º, 6º e 7º da Constituição Federal afirmam que: “Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. § 5º É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. § 6º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. § 7º O Presidente do Tribunal competente que, por ato comissivo ou omissivo, retardar ou tentar frustrar a liquidação regular de precatórios incorrerá em crime de responsabilidade e responderá, também, perante o Conselho Nacional de Justiça.

dívida e provocaram o descontrole das finanças públicas estaduais, aprofundando a crise dos Estados e realçando a obrigatoriedade de se enfrentar a questão da dívida pública. Não foram criados mecanismos institucionais que estimulassem o ajuste fiscal consistente das finanças estaduais, por meio da implantação de medidas reguladoras do endividamento que impedissem a transferência dos desequilíbrios dos governos estaduais ao restante do sistema econômico.

Contudo, somente em 1994, com o Plano Real, o processo inflacionário foi contido, acompanhado por reformas institucionais, dentre as quais destacam-se as medidas de engessamento dos gastos públicos, culminando no processo de renegociação das dívidas dos governos subnacionais, por meio da Lei nº 9.496/1997, e na aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Os efeitos mais imediatos no lado real da economia foram recessão, desemprego, aumento da vulnerabilidade externa, desindustrialização, atraso tecnológico, aumento da desigualdade de renda, e, do ponto de vista da economia do setor público, fragilização do pacto federativo e redução da margem de atuação autônoma de política econômica. (SILVA; MONTEIRO NETO; GERARDO, 2014)

Após a estabilização da economia, em virtude do Plano Real, houve um aprofundamento da crise financeira dos Estados. No período de 1995 a 1998, o agregado dos Estados e Municípios proporcionou déficits, apresentando média de 0,4% do PIB, enquanto o governo central teve superávits nesse aspecto, de 0,3% do PIB, cujas causas principais dessa piora fiscal dos governos subnacionais, após 1994, foram decorrentes da elevação dos gastos com funcionalismo e de reajustes salariais, que ocorreram sobretudo em 1994 e 1995, como explica Giambiagi e Além (2011), sobretudo, por meio do crescimento dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados em decorrência da passagem para a inatividade em idade precoce – com cerca de 25 anos de serviços para algumas categorias – e pelas premiações a certas categorias, em conformidade com legislação estadual.

Paulino (2010, p. 286) afirma que, “a estabilidade alcançada a partir do Plano Real tornou-se uma espécie de “vaca sagrada” da política econômica”. Nesse aspecto,

[...] os sucessivos planos de estabilização anteriores aos Plano Real não fizeram mais que conter temporariamente a marcha ascendente dos preços que, após curtos intervalos, ressurgia mais forte e ameaçadora, com o Plano Real, a espiral inflacionária foi definitivamente interrompida. Pela primeira vez na história do Brasil, no momento em que escrevemos este texto, uma geração que entra para a idade adulta não tem o problema da inflação no centro de suas preocupações diárias (PAULINO, 2010, p. 286).

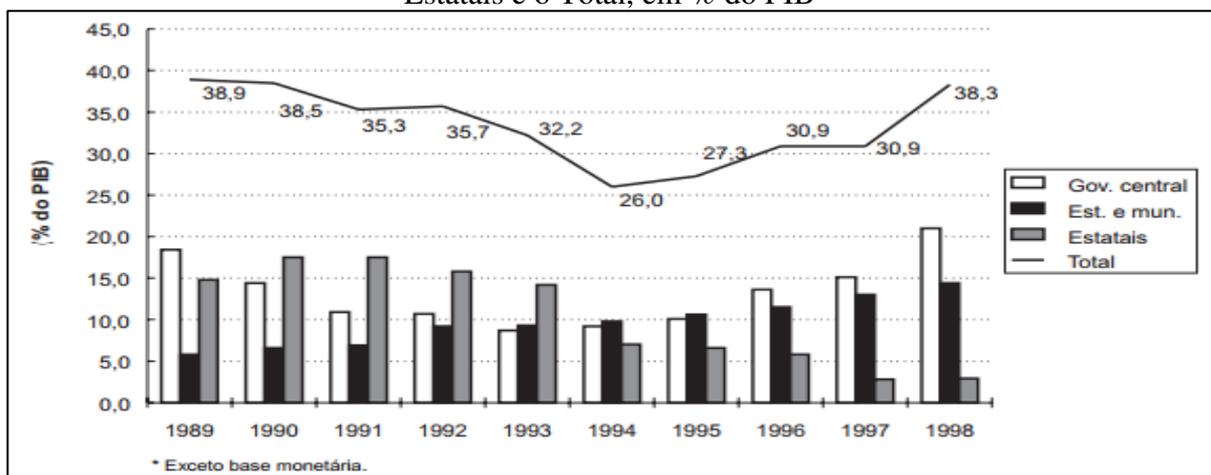
Dentre outros fatores, a extinção da alta inflação e a elevação da taxa de juros real expandiram as despesas reais, diminuíram as receitas inflacionárias e propiciaram as esperadas

crises de iliquidez dos bancos estaduais. A intervenção do Banco Central em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos estaduais por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

A dívida líquida dos Estados e Municípios aumentou ininterruptamente, o que propiciou a terceira rodada de refinanciamento da dívida, a Lei nº 9.496 de 1997. Essa Lei tinha como objetivo estabelecer um programa de financiamento que englobasse a grande maioria das pendências financeiras das dívidas assumidas pelos Estados, abrangendo o refinanciamento das dívidas mobiliárias³⁰ (títulos), ARO e dívidas orçamentárias contratuais. (MORA, 2002)

Em consonância com o **Gráfico 3**, a dívida líquida dos Estados e Municípios passou de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. A participação da dívida na dívida líquida do setor público (exceto base monetária), que era de apenas 15% em 1989, passou para 39%, na média, entre 1995 e 1998. Um fator agravante é que, até à renegociação, em 1997, os estados não estavam honrando os encargos devidos ao Banco Central e aos bancos estaduais pelo carregamento dos títulos estaduais, o que resultou na capitalização integral dos encargos e no crescimento acelerado do estoque da dívida mobiliária. (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

Gráfico 3 – Dívida Líquida do Setor público* do Governo Central, Estados e Municípios, Estatais e o Total, em % do PIB



Fonte: Rigolon e Giambiagi (1999, p. 116).

Conforme Lopreato (2000), o comportamento demonstra que a expansão do estoque da dívida estadual variou de acordo com sua composição e condições de rolagem, pois o peso das dívidas federalizadas caiu em relação ao PIB; enquanto as outras, recicladas pelas taxas de juros

³⁰ É importante frisar que, o Maranhão não obteve dívida mobiliária, apenas teve dívida contratual.

de mercado, ampliaram a participação e foram determinantes no crescimento do estoque da dívida.

Assim sendo, Mora (2002) lista dois pontos que demonstram a evolução das dívidas dos governos subnacionais, e que explicam os motivos pelos quais houve a renegociação das dívidas no ano de 1997, são eles:

- Até o início da década de 1990, a dívida estadual cresceu com bastante representatividade em virtude da capitalização dos juros ao principal. Em 1992, as necessidades de financiamento elevaram-se expressivamente, atingindo o maior patamar em 1995, quando foi necessário, em alguns Estados, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul, comprometeram mais de 35% da Receita Líquida para capitalizar os juros ao principal; e
- A relação do estoque da dívida com a Receita Corrente Líquida – RCL³¹, conhecido como indicador de meta fiscal, aumentou vertiginosamente nos anos que antecedem 1996, notadamente, nos Estados que possuíam dívidas atreladas às taxas de juros. Em São Paulo, por exemplo, no que se refere à capitalização dos juros ao principal, tendo como referência somente a dívida mobiliária, teve aumento de 0,3 pontos da razão desse indicador, entre 1993 até 1996.

O padrão de financiamento baseado na capitalização dos juros ao principal era inócuo. Em alguns Estados, o estoque das dívidas estava acima do considerado ideal, necessitando o comprometimento quase total da receita para capitalizar os juros ao principal, causando desequilíbrio financeiro nos Estados em 1996. No entanto, apesar da influência da expansão da dívida mobiliária na composição da dívida estadual, o que determinou a estrutura do endividamento foi o processo que o gerou, caracterizado pela existência de um padrão de endividamento regional, tal como Mora (2002) explica abaixo:

A estrutura do endividamento em 1996 refletia as alternativas de crédito dos governos subnacionais nas décadas anteriores. Ao longo da década de 70, as restrições ao endividamento dos governos subnacionais estimularam o crédito por meio de operações extralimites (realizadas predominantemente junto ao governo central). Além disso, nessa época, a abundância de recursos no mercado internacional estimulou a

³¹ Segundo a STN, no art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

contratação de operações de crédito junto ao exterior. Nos anos 80, a interrupção do fluxo de recursos provenientes do exterior e a restrição orçamentária da União induziram os estados de maior poder aquisitivo a captar recursos por meio de títulos. Já no início dos anos 90, com a Emenda 3/93, reduziu ainda mais as fontes de crédito. Provavelmente, os déficits primários, desde então, foram financiados primordialmente por intermédio das instituições financeiras estaduais e das operações de antecipação de receita orçamentária (MORA, 2002, p. 20).

Deste modo, a renegociação das dívidas estaduais foi relevante para que os Estados obtivessem superávits comerciais, uma vez que déficits fiscais e dívidas públicas elevadas comprometiam o crescimento da economia e a estabilidade macroeconômica, seja porque os governos eram obrigados a coletar imposto inflacionário, seja porque as dívidas públicas crescentes aumentaram a taxa real de juros, retardando a acumulação de capital e limitando as perspectivas de crescimento econômico sustentado. (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999)

Consequentemente, à medida que a discussão sobre a necessidade de controle do orçamento público se intensificou no Brasil, impuseram-se mecanismos de ajuste fiscal, que possibilitassem o ordenamento das contas públicas, contribuindo para a estabilização, através da renegociação de dívidas e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que delinearão medidas de contenção de gastos do governo. Em contrapartida, o governo federal impôs um forte ajustamento econômico-financeiro para os Estados, que incluía a venda de ativos produtivos (bancos estaduais e empresas estatais) e a contenção de gastos públicos em custeio – com forte repressão do gasto com pessoal – e em investimento. O processo de ajustamento para os governos estaduais, via política macroeconômica dos anos 1990, resultou em estreitamento de suas capacidades de orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios (MONTEIRO NETO, 2014). No que se refere ao ajustamento econômico e financeiro dos Estados, Monteiro (2013) afirma que,

Para os governos estaduais, o processo de ajustamento levado a efeito pela política macroeconômica dos anos 1990 resultou em estreitamento de suas capacidades de orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios. Para conduzir a renegociação das então elevadas dívidas dos estados, o governo federal impôs um forte ajustamento econômico-financeiro, o qual incluía a venda de ativos produtivos (bancos estaduais e empresas estatais) e a contenção de gastos públicos em custeio – com forte repressão do gasto com pessoal – e em investimento. Em outra perspectiva, o governo federal impôs aos governos estaduais um doloroso processo de limitação de suas atividades, arbitrando, de modo unilateral, o tamanho adequado que caberia doravante aos governos estaduais no federalismo brasileiro. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 tornou-se o coroamento do processo de ajustamento. O ajustamento realizava, logo de início, uma conjugação difícil de ser articulada e superada mediante mecanismos próprios dos governos subnacionais: elevada restrição fiscal; elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida; e baixo crescimento econômico (MONTEIRO, 2013, p. 10).

Esse ajustamento era de difícil realização por mecanismos próprios dos governos subnacionais: elevada restrição fiscal, elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida e baixo crescimento econômico, que por consequência induziram os gestores a desenvolverem mecanismos que trouxessem, em especial, o equilíbrio das contas públicas.

2.3 Contextualização da Capacidade Fiscal de 2000 a 2014: crescimento econômico brasileiro e a crise fiscal

Com os ajustes realizados nos anos 1990, a Capacidade Governativa dos entes subnacionais ficou comprometida devido ao “crescimento econômico reduzido, maior vulnerabilidade da economia brasileira frente às crises financeiras internacionais, fragilização do pacto federativo” (Monteiro, 2013, p. 25).

Nesse bojo, cumpre destacar o que se compreende por Capacidade Governativa e, por consequência, a Capacidade Fiscal. Com relação a Capacidade Governativa, Monteiro Neto (2014) denomina como um conjunto de meios e recursos econômicos e financeiros e os recursos políticos e institucionais para promover o desenvolvimento. Esse conjunto se resume, essencialmente, em Capacidades Institucionais e Capacidades Fiscais.

O primeiro é referente aos instrumentos institucionais, políticos e de recursos humanos para o planejamento, execução e coordenação de políticas públicas. A título de exemplo, temos o Plano Plurianual – PPA.

E o segundo, objeto desta dissertação (Capacidade Fiscal), se refere à Arrecadação Própria (via impostos e taxas), as transferências de recursos oriundos da União e da sua capacidade de realizar o gasto e os Investimentos. Essa categoria analítica, segundo o autor supracitado, objetiva organizar o debate público sobre o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro contemporâneo, ou seja, compreender se os governos estaduais nas suas atuações recentes são capazes de mudar o nível e o ritmo da atividade econômica e agir sobre ela, ou se suas capacidades estão direcionadas a outro sentido mais complexo, que é produzir e orientar o modelo do desenvolvimento socioeconômico e intervir nele.

Na visão de Santos (1996), a Governabilidade (Capacidade Governativa) contempla tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado como as dimensões no âmbito econômico e político. Dessa forma, essa definição proporciona uma melhor análise eficiência e eficácia dos gestores para ajustar a economia, definir o tamanho e suas funções.

No que se refere à Governança, trata-se do exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. Em outras palavras, é a forma como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, evidenciando, dessa maneira, a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções (Banco Mundial, 1991, *apud* SANTOS, 1996, p. 7-8).

Pastore (2016, p. 431) lembra o seguinte,

O regime fiscal foi alterado com o amparo da Lei de Responsabilidade Fiscal, e foram estabelecidas regras disciplinando as relações entre o Banco Central e o Tesouro. O objetivo de tais regras era a criação de uma camisa de força sobre a autoridade fiscal, impedindo-a de submeter a autoridade monetária às pressões vindas do lado fiscal.

No tocante à LRF, cumpre destacar o seu papel para o equilíbrio intertemporal das contas públicas,

A aprovação da LRF foi um dessas mudanças institucionais à la Sargent, em alusão à análise do artigo clássico de Thomas Sargent (1983) sobre reformas estruturais que permite dividir um processo histórico em um “antes” e um “depois” de determinado evento. A lei, que tem mais de 70 artigos, foi um passo fundamental para o reordenamento das finanças estaduais por duas razões. A primeira, por incorporar tetos para a despesa com pessoal nos três níveis da Federação. E a segunda, por seu artigo 35, cujo caput define que “é vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente” deixaria de ser legalmente viável a partir da aprovação da lei, reforçando os efeitos das renegociações feitas no período de 1997 a 1999 e sinalizando que dessa vez não seria mais possível postergar os pagamentos quando chegasse a hora de honrar os compromissos (GIAMBIAGI, 2016, p. 414-415).

Dado isto, observou-se que as restrições se prolongaram ao longo da década de 2000, sendo paulatinamente superado com a retomada do crescimento da economia brasileira, a partir de 2005, e por consequência, expandiu-se a base de tributação e de arrecadação. Por seu turno, os governos estaduais mantiveram o quadro geral de menor capacidade própria de indução do desenvolvimento em seus territórios, herdado da década anterior, já que não possuíam empresas estatais e bancos estaduais de desenvolvimento e não possuíam a colaboração estreita do governo federal e dos recursos da União. Assim, a implementação de estratégias de desenvolvimento tornou-se uma tarefa mais difícil e criar um ambiente ideal à atração de investimentos empresariais privados nos estados tornou-se a opção mais exequível. (VIERA, 2014)

No entanto, na virada do século XX para o XXI houve uma melhora na Capacidade Governativa dos entes, em especial a Capacidade Fiscal, por meio de uma conjuntura favorável

com taxa de crescimento do PIB significativa no governo Lula, que por consequência registrou-se [...] “ampliação do gasto social federal; distanciamento da agenda de privatizações anterior; fortalecimento do investimento público das estatais; e retomada, em bases mais afirmativas, do crédito bancário público ao investimento” [...] (Monteiro, 2013, p. 25).

Nesse sentido, Paulino (2010, p. 318) lembra que,

No Governo Lula, as políticas assistenciais focalizadas – no caso, o programa Bolsa Família – tiveram continuidade. Seu universo de atendimento foi, inclusive, ampliado. O número de famílias atendidas pelo programa Bolsa Família, em 2008, foi de 11 milhões. Para continuar no programa, as famílias pobres têm de cumprir algumas condições, como manter as crianças e os adolescentes na escola e seguir o calendário de vacinação para crianças de até 6 anos. O valor dos benefícios foi ampliado. Em 2008, o benefício médio passou para 85 reais e o máximo, para 185 reais. É preciso reconhecer, contudo, que isso não foi feito em prejuízo das políticas universais nem com o propósito de suprimi-las. Ao contrário, as políticas universais, como a Previdência Social, o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e o seguro-desemprego, cujo piso é o salário mínimo, tiveram igualmente seu escopo ampliado por meio da política de valorização do salário mínimo. Afirmar, portanto, que o governo Lula se orienta pela cartilha neoliberal tal qual seu antecessor não corresponde aos fatos.

Iniciada a década de 2000, a economia brasileira obteve crescimento significativo, conforme **Gráfico 4**, notadamente, no Governo Lula (2003 – 2010), com média de 4,1% a.a. Mesmo com os efeitos da crise financeira internacional de 2009, o país conseguiu no ano seguinte apresentar um crescimento de 7,5%, resultado da aplicação de políticas anticíclicas e creditícias.

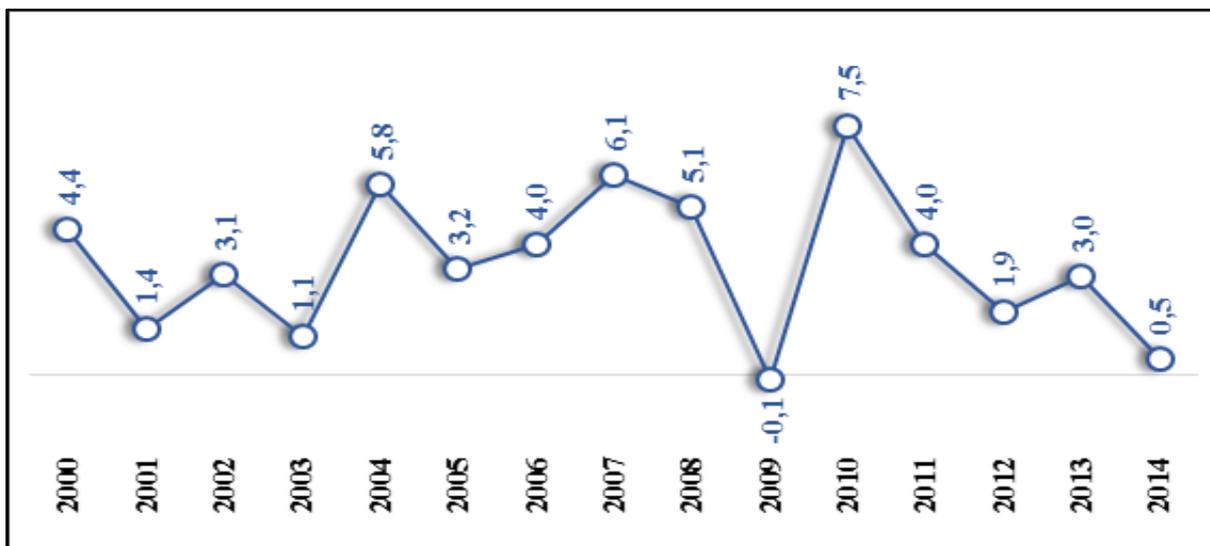
A trajetória de crescimento no período de 2003 – 2010 foi sustentada por uma combinação de fatores, os quais foram determinantes para a expansão da economia. Dentre os fatores, destacam-se, conforme explicita Giambiagi (2016), a seguir:

- i. No âmbito interno, políticas de valorização do salário mínimo, expansão do crédito e de distribuição de renda, proporcionado pela expansão dos gastos públicos e à continuidade do regime de metas de inflação implementado em 1999, ao bom comportamento da taxa de câmbio e da inflação; e
- ii. No âmbito externo, o *boom* das *commodities*, proporcionado pela consolidação chinesa como potência econômica mundial.

A participação dos salários no PIB aumentou significativamente no período de 2003 a 2010: saiu do patamar de 36,6% do PIB em 2003 para 41,8%. E, em 2013, já correspondia a 45,1%. Concomitantemente a esse processo de valorização do salário mínimo, houve a institucionalização do Programa Bolsa Família, como o principal programa de transferência de

rendas à camada mais pobre da população brasileira: em 2003, abrangia 3,6 milhões, com valor de recursos de R\$ 3,4 bilhões; em 2010, 12,9 milhões de beneficiários, com recursos de R\$ 14,6 bilhões. (SILVA, 2016)

Gráfico 4 – Taxa de Crescimento do PIB (%) do Brasil entre 2000 e 2014



Fonte: IBGE. Elaboração do autor.

Não menos importante foi a expansão do crédito por meio da criação do crédito consignado, que reduziu o risco de inadimplência nos empréstimos a trabalhadores e aposentados de menor renda; a redução da taxa de juros; e, pós-crise de 2008, pela expansão do crédito concedido pelos bancos públicos. Esse crédito não era voltado apenas para o campo produtivo, mas também, para o consumo, principalmente, para as camadas mais pobres da população. Assim, o volume de crédito de pessoas jurídicas saiu de 18,8% do PIB em 2003 para 30,6% do PIB em 2010; enquanto o volume de crédito de pessoas físicas saiu de 5,8% de participação do PIB em 2003 para 14,6% em 2010. (CRUZ *et al.* 2012)

O consumo das famílias cresceu expressivamente, bem como, o consumo do governo, que juntos impulsionaram o PIB, aumentou o grau de utilização da capacidade instalada e induziu os empresários a aumentarem seus investimentos – formação bruta de capital fixo – o que gerou uma taxa de crescimento média do investimento total de 6,6% entre 2003 – 2010 (SILVA, 2016). Contudo, o investimento do governo foi maior que o privado durante esse período, funcionando como um catalisador dos investimentos das empresas, principalmente, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento. (SILVA; LOURENÇO, 2014)

A evolução do comércio internacional a favor dos países emergentes, sobretudo, a China, fez com que houvesse uma demanda muito grande pelos produtos brasileiros. Não só a China, mas como também países da Ásia e da Índia. Assim, a gama de produtos básicos brasileiros, como o minério de ferro, soja, papel e celulose e complexo de carnes, abasteceram esses mercados. O fato é que a China como o principal comprador dos nossos produtos, fez com que a sua participação nas exportações brasileiras saltasse do patamar de US\$ 55 bilhões em 2000 para US\$ 256 bilhões em 2011, enquanto as importações de US\$ 56 bilhões para US\$ 226 bilhões, o que gerou um superávit comercial de US\$ 30 bilhões. (CRUZ *et al.* 2012)

Quanto à política fiscal, em um primeiro momento, houve o aumento das despesas referentes ao pagamento de juros, em 2003, como pode ser visto na **Tabela 2**. Apesar da redução do superávit primário, sobretudo na segunda metade do governo Lula, o resultado ainda fora robusto.

Nesse período houve apreciação cambial nominal, incidente sobre uma dívida pública no início fortemente indexada à taxa de câmbio e com o aumento do superávit primário, houve um processo duradouro de queda relação Dívida/PIB e dos juros menores: saindo de 60% do PIB em 2002 para 38% do PIB em 2010. (GIAMBIAGI, 2016)

Contudo, o período da bonança verificado nos anos de 2003 a 2010 se reverteu a partir de 2011, no governo de Dilma Rousseff, quando houve a manutenção de políticas de demanda do governo anterior. Segundo Giambiagi (2016), a continuidade dessas políticas no então governo estava atrelada à sua visão pessimista sobre a crise internacional, principalmente, na zona do euro e a lenta recuperação da economia americana, o que sinalizavam uma demanda externa fraca em perspectiva.

Aliado a isso, havia a intensificação de medidas da nova matriz econômica – implementada na segunda metade do governo anterior – a partir de 2011/2012, a qual estava galgada na redução da taxa de juros, elevação dos gastos públicos e concessões de subsídios e intervenção em preços.

Para Oreiro (2017), a nova matriz econômica conseguiu produzir uma aceleração temporária do ritmo de crescimento econômico no período entre o terceiro trimestre de 2012 ao primeiro trimestre de 2014, apresentando um ritmo anualizado de crescimento superior a 2,5%. Contudo, afirma que a partir do segundo trimestre de 2014 o ritmo de crescimento entra em colapso; no segundo trimestre daquele ano, o PIB apresenta uma queda de 0,33% na comparação com o mesmo período de 2013 e o ritmo de decréscimo se acelera no terceiro trimestre para 0,58% na comparação com o 2013/T3.

Tabela 2 – Necessidades de Financiamento do Setor Público — NFSP Conceito Nominal — 2002-2010 (% PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado primário	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20	3,31	3,42	2,03	2,77
Governo Central	2,16	2,28	2,70	2,60	2,17	2,23	2,35	1,33	2,14
Receita total	21,66	20,98	21,61	22,74	22,94	23,25	23,64	23,21	22,99
Tesouro/BC	16,85	16,23	16,78	17,69	17,73	17,97	18,25	17,50	17,22
INSS	4,81	4,75	4,83	5,05	5,21	5,28	5,39	5,71	5,77
(-) Transf.Est./Mun.	3,80	3,54	3,48	3,90	3,92	3,97	4,39	4,01	3,83
Receita líquida	17,86	17,44	18,13	18,84	19,02	19,28	19,25	19,20	19,16
Despesas	15,71	15,13	15,59	16,38	16,96	17,11	16,42	17,97	17,89
Pessoal	4,81	4,46	4,31	4,30	4,45	4,37	4,32	4,76	4,53
INSS	5,96	6,30	6,48	6,80	6,99	6,96	6,58	7,06	6,94
OCC	4,94	4,37	4,80	5,28	5,52	5,78	5,52	6,15	6,42
Fundo Soberano	-	-	-	-	-	-	- 0,47	-	-
Ajuste metodológico ^a	-	-	0,11	0,11	0,11	0,07	0,04	0,04	0,91
Erros e omissões ^b	0,01	- 0,03	0,05	0,03	0,00	- 0,01	- 0,05	0,06	- 0,04
Estados e Municípios	0,72	0,81	0,90	0,99	0,83	1,13	1,01	0,66	0,56
Estados	0,58	0,70	0,83	0,80	0,69	0,98	0,85	0,56	0,46
Municípios	0,14	0,11	0,07	0,19	0,14	0,15	0,16	0,10	0,10
Empresas estatais	0,34	0,18	0,12	0,20	0,20	- 0,05	0,06	0,04	0,07
Federais	0,10	- 0,05	0,00	0,05	- 0,04	- 0,06	- 0,01	- 0,05	- 0,02
Estaduais	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,01	0,07	0,08	0,07
Municipais	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
Juros setor público	7,66	8,51	6,62	7,26	6,83	6,11	5,46	5,37	5,32
NFSP	4,44	5,24	2,90	3,47	3,63	2,80	2,04	3,34	2,55

Fonte: Giambiagi, 2016, p. 215.

Um dos principais fatores que contribuíram para a perda de sustentação do crescimento da economia a partir do segundo trimestre de 2014 foi a redução expressiva da Formação Bruta de Capital Fixo – FBKF. De acordo com Oreiro (2017), os gastos com a FBKF apresentaram uma queda de 11% em termos reais no segundo trimestre de 2014 com relação ao mesmo período do ano anterior; nos trimestres seguintes, o movimento de queda do investimento se manteve, com a FBKF se reduzindo 13% no terceiro trimestre e outros 12% no último trimestre de 2014.

Oreiro (2017) ainda afirma que o colapso da FBKF, iniciada a partir de 2011, foi resultado da queda da taxa de Retorno sobre o Capital Próprio – ROE – das empresas brasileiras não financeiras de capital aberto e das maiores empresas não financeiras de capital fechado. As empresas não financeiras obtiveram queda das margens de lucro, porque não conseguiram transferir para os preços de venda a totalidade dos aumentos em seus custos operacionais³², principalmente, o setor industrial:

³² Nesta explicação, Oreiro (2017) exclui os casos nos quais as margens de lucro caíram em função das políticas de controle de preços adotadas pelo governo na tentativa de manter a inflação dentro das metas estabelecidas pelo

A queda das margens de lucro no setor industrial decorreu, por sua vez, do aumento do Custo Unitário do Trabalho (CUT), gerado pelo aumento dos salários acima do crescimento da produtividade do trabalho; em conjunto com a sobrevalorização da taxa de câmbio, a qual impediu o repasse do aumento do CUT para os preços dos produtos industriais devido à concorrência dos produtos importados (OREIRO, 2017, p. 3).

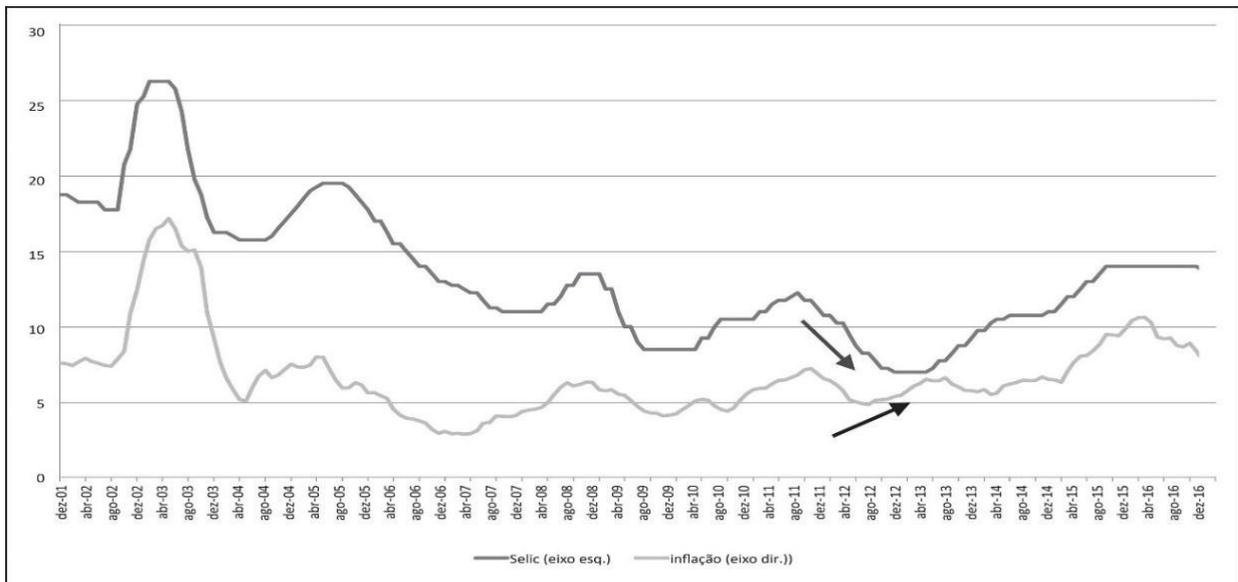
O mecanismo natural da aplicação de política monetária consiste em aumentar a taxa de juros quando há o crescimento da inflação, como pode ser observada no **Gráfico 5** durante boa parte da periodização. Contudo, Barbosa Filho (2017) ressalta que em virtude da Nova Matriz Econômica, houve redução da taxa de juros em 2012 em um momento de aceleração da inflação.

Como consequência, a taxa de inflação se acelerou, mantendo-se elevada em 2012. Isso minou a confiança do mercado para os anos subsequentes quanto à expectativa da inflação, visto o risco constante da inflação superar o teto da meta de 4,5% ao ano. Então, o governo passou a controlar alguns preços com impacto no IPCA. O governo reduziu as tarifas de energia elétrica em 2013, em pleno efeito da seca de 2012 e 2013, o que elevou o consumo de água, em pleno período de escassez. Além disso, houve o controle de preços de combustíveis da Petrobras. Esta vendia gasolina no mercado doméstico a um preço inferior ao que comprava no mercado internacional, o que resultou em perdas superiores a R\$ 50 bilhões. (GIAMBIAGI, 2016; BARBOSA FILHO, 2017)

No início do Governo Dilma, o resultado primário foi positivo (2,96% do PIB) em 2011, como resultado do bom desempenho da receita, que foi influenciada pelos lucros empresariais e pelo crescimento dos salários em 2010. Porém, em meados, do seu primeiro mandato, a receita já começara a fraquejar, e a continuidade da expansão dos gastos começara a gerar uma situação fiscal de preocupação, fazendo com que o setor público em 2014 apresentasse déficit primário (-0,57% do PIB) pela primeira vez desde 1997. (GIAMBIAGI, 2016)

O resultado primário negativo em 2014 colocou a dívida pública como proporção do PIB em trajetória de elevação, trazendo à discussão a possibilidade de um possível *default* soberano. Tendo em vista combater isso, o Ministério da Fazenda adotou um forte ajuste fiscal, promovendo a redução dos gastos de investimento do governo federal, com efeitos em 2015: os quais caíram de 1,34% do PIB em 2014 para 0,93% do PIB em 2015. (OREIRO, 2017)

Gráfico 5 – Evolução da Taxa de juros Selic e da inflação (acumulado dos últimos 12 meses) em (%)



Fonte: Barbosa Filho (2017, p. 3).

Sendo assim, em virtude da aplicação de políticas econômicas equivocadas, o país passou a apresentar uma trajetória não sustentada de crescimento, comprometendo a capacidade de realização dos gastos públicos e de arrecadação própria, que acabou impactando negativamente às expectativas de mercado, contribuindo para o ressurgimento de antigos temores, como a crise da dívida, já que a dívida bruta do setor público em 2010 correspondia a 51,8% do PIB, atingindo em 2014, 57,2% do PIB. (GIAMBIAGI, 2016)

Com este preâmbulo a respeito da Capacidade Fiscal do país, cumpre evidenciar a do Estado do Maranhão, ponto central desta dissertação e que será enfatizada no capítulo 3.

CAPÍTULO 3 – A ECONOMIA DO ESTADO DO MARANHÃO: PERSPECTIVA HISTÓRICA DA FORMAÇÃO ECONÔMICA, DIMENSÃO SOCIAL E ECONÔMICA

O presente capítulo se propõe a analisar a economia maranhense, notadamente, na contemporaneidade, que remonta ao final do século XX e início do século XXI. Para tanto, o capítulo está dividido em três subseções. A primeira aborda a formação econômica do Estado do Maranhão entre o século XV e XX, caracterizada, sobretudo, pela produção de bens primários, voltados para atender o mercado externo.

A segunda subseção aborda a dimensão social do desenvolvimento do Estado do Maranhão, como o nível de pobreza, a caracterização da população e a desigualdade social, com ênfase no período de 2002 - 2014. E, por fim, o último item se refere à dimensão econômica, que analisa a evolução do produto interno bruto, o mercado de trabalho e o comércio internacional, notadamente, entre 2002 e 2014.

3.1 Formação Econômica do Estado do Maranhão (1500 – 1980)

A formação do Estado do Maranhão ocorre entre os séculos XV e XVIII, por meio das grandes navegações marítimas engendradas pelos europeus (Espanha, Portugal, Andorra, Gibraltar e parte da França). Com as navegações, proporcionou ao comércio um volume de exportação em grande escala, sobretudo, de produtos como açúcar, algodão e arroz, que abasteciam o velho continente. (FERNANDES, 2016)

Atrelado a isto, Fernandes (2016) afirma que,

A gênese da economia do Maranhão (produção de açúcar) aconteceu de forma totalmente integrada ao processo de expansão ultramarina dos países europeus, ocorrida entre os séculos XV e XVIII e coincidiu com a etapa de acumulação de capital por parte da burguesia mercantil, que iria redundar no modo de produção capitalista. Na segunda metade do século XVIII, a máquina a vapor aperfeiçoada por James Watt, deu à Inglaterra a dianteira na produção industrial em larga escala, principalmente de têxteis. Esse fato histórico aumentou exponencialmente a demanda mundial por algodão. E o algodão foi a “tarefa” destinada ao Maranhão pela nova divisão internacional do trabalho, embora o açúcar continuasse a ter destaque na pauta de exportações, em todo o vasto período que vai da fundação de São Luís, até o início do período republicano. [...] Somente 115 anos após o fim da União Ibérica, com a entronização do rei D. José I (1570-1577), a situação econômica do Maranhão começou a mudar. Em 1755 Marquês de Pombal criou a Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, e a burguesia agroexportadora maranhense conheceu um período de grande prosperidade, mesmo debaixo do jugo do sistema monopolístico metropolitano. À custa de um sistema de exploração ancorado no trabalho escravo e na abundância do fator de produção terra, bem como na garantia dos mercados externos dada pela Companhia, em função do lugar

da capitania na divisão internacional do trabalho, apesar da deterioração dos termos de troca (FERNANDES, 2016, p.40-41).

A sistemática de exploração dos fatores de produção em abundância foi deliberadamente essencial para a formação socioeconômica do Maranhão, abrangendo, dessa maneira, diferentes fases históricas do seu desenvolvimento. Com o engendramento das capitanias hereditárias, favoreceu ao Ente federativo delinear os limites territoriais, atrelada ao processo de ocupação colonial brasileiro por volta de 1534. (MESQUITA, 2015)

Por volta de 1534, Ferreira (2008, apud Fernandes, 2015, p. 3) assegura que,

o Maranhão surgiu em 1534, quando a coroa portuguesa dividiu o território brasileiro (nesse tempo limitado a oeste pela linha imaginária do Tratado de Tordesilhas de 1494) em 15 lotes que receberam a denominação de capitanias hereditárias – um resquício da cultura feudal. Em 1621, a coroa portuguesa criou o Estado do Maranhão (47% do território do Brasil) que durou até 1652 (FERREIRA, 2008, *apud* FERNANDES, 2015, p. 3).

Mesquita (2015) alerta que,

[...] as duas capitanias do Maranhão não foram efetivamente ocupadas pelos capitães donatários, retornando as terras à autarquia da Coroa portuguesa por volta de 1554. Dessa época até meados do século do XVII, por razões diversas, exerceu-se um controle débil sobre a extensa área articulada pelos deltas dos rios Parnaíba (Piauí) e Gurupi (Maranhão), e o extremo leste da Ilha de Marajó (Pará). Para garantir o controle desse trecho da costa setentrional brasileira, a Coroa portuguesa limitou-se a empreender expedições guarda-costas esporádicas e visitas eventuais. (Mesquita, 2015, p. 227-228)

Em 12 de agosto de 1612, os franceses ocupam a ilha do Maranhão. Assim, conforme Trovão (2008) a escolha dos franceses pelo Maranhão não foi por acaso. Além da sua posição estratégica, o Maranhão apresentava algumas vantagens, tais como:

- I. Localizada em uma ilha, dificultando o confronto com os portugueses;
- II. Posicionado no centro de um golfo;
- III. Localizada entre duas baías, convergindo para os rios Mearim, Pindaré e Grajaú (baía de São Marcos) e Itapecuru e Munim (baía de São José);
- IV. Fácil deslocamento via mar para o oeste (Amazônia), beneficiando, a extração de madeira; e
- V. Fácil navegação na costa oriental, beneficiada por conta da oportunidade da exploração de salinas nos apicuns e lavados e pecuária, em especial, em campos de várzea e nos serrados.

No que se refere ao processo de ocupação do território maranhense, Trovão (2008) explica que o espaço e a colonização ocorreram por meio de duas frentes de expansão, são elas: pela planície no litoral, sendo o ponto de partida o Golfão maranhense e pelo sertão via vale do rio Parnaíba. No âmbito econômico, os principais produtos nas frentes mencionadas eram a agro-exportação e a pecuária, evidenciando, “características próprias, relações sociais e comportamentos socioculturais bastantes definidos” Trovão (2008, p. 12). Além disso, cumpre destacar a formação da identidade da população maranhenses,

[...] a identidade maranhense obedece, e por isso mesmo é resultado do caráter de transitoriedade ambiental natural do Estado e dos dois movimentos colonizadores, com tendências e padrões socioculturais específicos, caraterísticos dos dois espaços ocupados: o primeiro na planície, ligado ao domínio europeu colonizador (francês, holandês e português) cujo domínio se desenvolveu entre fortificações, conflitos entres colonos e religiosos missionários, entre a influência da Companhia do Comércio do Maranhão e do Grão Pará, e que se immortalizou na história pela revolta de Beckman e pelas reformas pombalinas. É a ocupação que deixou como herança um rico patrimônio cultural alicerçado na economia da cana-de-açúcar e principalmente do algodão, e que deu à capital a alcunha de Atenas Brasileira (TROVÃO, 2008, p.12).

A elite da época se enquadrou ao modelo de monopólio, favorecendo a acumulação de capital, refletindo, ainda, em construções na ilha de São Luís, a exemplo do casario azulejado, por meio do fornecimento de escravos e financiamentos obtidos na Companhia de Comércio (FERNANDES, 2016). No âmbito conjuntural, a partir da segunda metade do século XVIII, Fernandes (2016) afirma,

Em termos de conjuntura mundial, o surgimento da Companhia Geral coincide com o limiar da primeira revolução industrial, momento que marca o início do domínio do ciclo britânico de acumulação. O algodão é o principal produto de exportação, em torno do qual gira toda a economia da capitania. Ainda sobre a conjuntura, depois da criação da Companhia em 1755, o mundo seria sacudido pela revolução americana (1776), evento positivo para as exportações maranhenses, e revolução francesa (1789), que daria o golpe final nas instituições de natureza feudal que ainda resistiam na Europa e criavam obstáculos ao desenvolvimento capitalista (FERNANDES, 2016, p. 41).

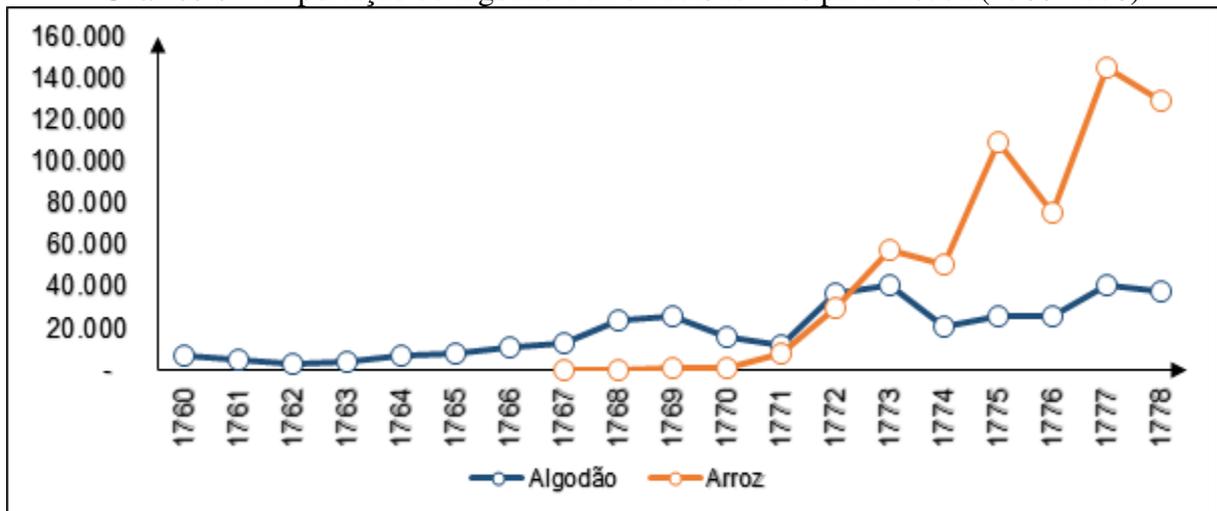
Com o modelo mercantilista de expansão, sobretudo da agricultura, é importante enfatizar o papel da Companhia de Comércio. De acordo com Moreira (2014),

Passado o ciclo do ouro e de diamantes brasileiros era vital agora reforçar as bases financeiras da monarquia, para fortalecer o país e sustentar a soberania sobre o Brasil. Os meios para conseguir isso seguiriam o modelo mercantilista: expansão da produção agrícola e manutenção do monopólio, pela metrópole, da comercialização da produção colonial. Portugal criou então duas companhias de comércio. Uma, de Pernambuco e

Paraíba, em 1759, e outra, do Grão-Pará e Maranhão, em 1755 (MOREIRA 2014, p. 17).

Não só o algodão, mas o arroz, registraram volumes de exportações consideráveis. No **Gráfico 6**, Moreira (2014, p.18) evidencia que “é incontestável o aumento na produção de algodão, arroz e outros produtos, no Maranhão, após a criação da Companhia”.

Gráfico 6 – Exportação de algodão e arroz de São Luís para Lisboa (1760-1778)



Fonte: Moreira (2014, p. 18-19). Elaborado pelo autor.

A respeito da evolução do arroz e do algodão, entre 1760 e 1778, Moreira (2014) assegura que,

[...] para o algodão a exportação foi multiplicada por 5,8, entre 1760 e 1778, indo de 6.510 arrobas para 38.051 arrobas. [...] para o arroz, a exportação foi multiplicada por 573, no mesmo período, [...] uma vez que passou de 225 arrobas, em 1767, primeiro ano de exportação desse produto, para 129.032 arrobas em 1778 (MOREIRA, 2014, p. 19).

Paula e Holanda (2011), a respeito do mercado do algodão, afirmam que,

A Europa, com a industrialização em gestação na Inglaterra, havia tornado grande mercado para esta fibra, uma vez que a acumulação de capital produtivo passara a centrar-se na atividade têxtil. Entre os tradicionais abastecedores da matéria-prima para aquela atividade estavam as colônias inglesas da América do Norte. Contudo, com a guerra de independência e a consequente formação dos Estados Unidos, no último quarto do setecentos, desarticulou-se o abastecimento da indústria têxtil inglesa. É nesse quadro que propiciou os avanços da organização produtiva algodoeira no Maranhão, tornando-o um importante fornecedor da fibra para a indústria europeia (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 51).

Mesmo com o desempenho expressivo do algodão, não foi suficiente para desenvolver o Maranhão tal como afirmar na passagem de Barbosa (2012) garante que,

A economia algodoeira, mesmo introduzindo as primeiras indústrias no Maranhão, estabelecendo um forte comércio em São Luís, e contribuindo para o título de Atenas brasileira a essa cidade, não foi capaz de estabelecer um desenvolvimento econômico. Pelo contrário, o Maranhão após o boom da economia algodoeira caminhou para uma situação de pobreza, cuja recuperação só viria a ter início a partir de 1920, desta feita, com a produção extrativa do babaçu, cujo óleo comestível apresentava um mercado em expansão. [...] Essa perda de dinamismo da economia algodoeira maranhense deveu-se a alguns aspectos. Uns próprios da economia colonial que se organizava, tanto legal e política, quanto fiscal e financeiramente, para drenar as riquezas para Portugal, neste caso, através da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão. Isto porque não inseria o produtor colonial no processo pelo qual a circulação dos produtos coloniais, como as mercadorias, o capitalizasse, pois o excedente que lhe cabia constituía-se muito mais numa espécie de remuneração pelo trabalho, ou seja, a parcela da apropriação colonial era pequena, significando o pouco deixado pela Coroa e pelas companhias ou agências comerciais aos produtores da colônia. Mesmo depois da extinção dessa companhia não houve por parte dos comerciantes locais um reordenamento desse processo. Outros aspectos dizem respeito a não modernização da produção e a um custo crescente da mão-de-obra escrava, que não lhe permitiam competir com a produção paulista e a americana que apresentavam maior produtividade (BARBOSA, 2012, p. 2-3, *grifo nosso*).

Com a dilatação das exportações, proporcionou ao Estado do Maranhão um modelo de crescimento por meio da expansão da fronteira agrícola, facilitada, especialmente, pela disponibilidade de mão de obra escrava e devido as terras produtivas, sendo que o custo para obtenção das terras era apenas de guerra contra os índios. (MOREIRA, 2014)

Nesse sentido, Arcangeli (1987) menciona cinco fases que caracterizam a formação social do Estado do Maranhão, são elas:

- I. Conquista e povoamento inicial;
- II. Inserção na divisão internacional do trabalho;
- III. “Involução” econômica;
- IV. Inserção na divisão nacional do trabalho; e
- V. O período da década de 80.

Dado isto, Arcangeli (1987) enfatiza o período em que caracteriza cada fase na seguinte passagem,

A tentativa de dar uma dimensão temporal a estas grandes fases indicaria para a primeira o intervalo que vai do início do século XVII até o início da segunda metade do século XVIII; para segunda, o intervalo que vai dos primeiros anos da segunda metade do século XVIII até a nona década do século XIX, após um período de progressiva

decadência econômica iniciado a partir da segunda metade deste mesmo século; para a terceira, o intervalo compreendido entre os últimos anos do século XIX e a década de 40, já no século XX; para última, o intervalo que se inicia com a década de 50 do século XX e termina em nossos dias (ARCANGELI, 1987, p. 92).

Mesquita (2011) evidencia cada momento: o primeiro está relacionado a precarização da forma de povoamento, a qual foi desenvolvida por meio das missões dos jesuítas, incluído também alguns colonos, cujo objetivo era desenvolver a agricultura de subsistência, extrativismo de ervas e a caça ao indígena, uma vez que as mercadorias produzidas na época possuíam elevado valor de mercado; a segunda inclui a Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, a qual obteve ingerência da metrópole, abrangendo as principais atividades econômicas da época (arroz, algodão e o couro); a terceira “se caracteriza pela desarticulação da grande propriedade fornecedora de algodão e cana-de-açúcar e pela ascensão da agricultura de subsistência e do extrativismo” Mesquita (2011, p. 21); a quarta levanta o questionamento a respeito do desaparecimento das atividades do algodão e da cana-de-açúcar. Na verdade, com a instalação de várias indústrias o mercado de algodão, especialmente, ganha força. Há mudanças na organização, uma vez que o ponto central da subsistência da população maranhense se dá por meio de áreas que possuíam arrendatários com base não capitalista, antes tratava-se de *plantation escravocrata*³³; o quinto e último, Mesquita (2011, p. 21) lembra que “O extrativismo do babaçu, no seu processo de expansão, cujo ponto de inflexão se dá nos anos 80, passou por várias fases que lhe deram também faces diversas”. Nesse sentido, engendrou-se vários parques industriais de empreendimentos de pequeno porte, sobretudo, por conta do extrativismo tanto do babaçu como do algodão. Assim, cumpre destacar que em 1980 essas atividades quase foram extintas devido à concorrência do exterior do óleo de palmiste³⁴, o qual era considerado o seu substituto perfeito, pois reduzia o preço do óleo de babaçu no comércio local. No que se refere a “Inserção na divisão internacional do trabalho”, Paula e Holanda (2011) afirmam que,

A inserção do Maranhão na divisão internacional do trabalho deu-se a partir da segunda metade do século XVIII, por meio da exportação de três produtos: o algodão, o arroz e o couro. Esta fase foi impulsionada a partir da intervenção direta da Metrópole, que

³³ Nesse caso, Paula e Holanda (2011, p. 52-53) afirmam que, “esta inserção vai se efetivando aos poucos na década de 1950 com a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), no regime militar com a criação das Superintendências de desenvolvimento Macrorregionais (SUDENE-Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; SUDAM-Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia etc.), resultado da consolidação do novo modelo de acumulação assentado na indústria de bens de capital e na articulação de capitais entre a Avenida Paulista e as demais regiões do país.

³⁴ Segundo o cientista aromatólogo, Fábíán László, o palmiste é um óleo obtido da mesma palmeira que se extrai o azeite de dendê. A diferença é que, enquanto o dendê vem da polpa da fruta, o palmiste vem do caroço, sendo transparente, sem cheiro e sem cor, se assemelhando muito ao óleo de coco da praia e do babaçu, para os quais ele os substitui em todas as funções.

através da política do Marquês de Pombal, reorientou a economia do Maranhão, constituindo a Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão. Inicia-se, assim, o modelo exógeno de acumulação, no quadro econômico mercantil-escravista colonial (Paula; Holanda, 2011, p. 50).

Arcangeli (1987) destaca os principais fenômenos econômicos ocorridos na fase “inserção na divisão internacional do trabalho”, contribuindo para integração do Estado do Maranhão ao processo de acumulação capitalista tanto no âmbito da circulação como na produção de mercadorias. Os fenômenos são:

a) decadência e crise da indústria têxtil; b) surgimento da indústria de extração e refinamento do óleo de babaçu; c) estabilização da atividade extrativista do coco babaçu; d) avanço das áreas de lavoura temporária, produtoras de alimentos para o mercado nacional; e) ocupação do oeste do Estado, antes vazio, a partir da intensificação dos fluxos migratórios provenientes do núcleo nordestino; f) avanço da pecuária, antes na retaguarda das áreas de lavoura e, recentemente, sobre as mesmas (ARCANGELI, 1987, p. 101).

Com relação aos cinco momentos mencionados anteriormente, Mesquita (2011) complementa com mais duas ocasiões, as quais corroboram para o entendimento da formação econômica do Maranhão,

Trinta anos depois, já é possível delinear duas novas: uma que marca o início da exploração de soja nos anos 90; e a segunda relacionada com a consolidação de outros produtos do agronegócio (cana, eucalipto, produção de carvão) e a ampliação da soja e da pecuária empresarial (MESQUITA, 2011, p. 19).

Nos anos 1930, de acordo com Mesquita (2011), a cultura do algodão não resistiu as oscilações que haviam no âmbito político e econômico. Desse modo, o modelo primário exportador, que vigorava na época, foi substituído pelo urbano-industrial, o que favoreceu o desenvolvimento de Estados como: Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. O impacto com a substituição pode ser observado com o aumento de produtividade e modernidade de plantas industriais, fator escasso na economia maranhense, incluindo ainda a defasagem da indústria têxtil. Este período é compreendido entre 1940 e início dos anos 1970, o qual Holanda (2008, p. 12) denomina de “(...) agonia do setor têxtil maranhense – impossibilitado de concorrer com o congênere de maior produtividade instalado na região sudeste”. Para Arcangeli (1987, p. 101) “a crise do setor têxtil do Maranhão, após curto período de dinamismo e crescimento, reporta-se ao processo de desarticulação das formas de reprodução do capital nordestino (...)”.

O setor têxtil não foi o único a se extinguir. Por volta dos anos 1970, setor do babaçu fraquejou, segundo Mesquita (2011, p. 23), “em razão do hiperdimensionamento da capacidade

instalada, desarticulada com a oferta interna, bem como da ausência de política para o extrativismo e da concorrência com substitutos externos”. Assim como o babaçu, o arroz também apresentou decadência, conforme Paula e Holanda (2011), devido:

A baixa produtividade na produção do óleo de babaçu e na produção de arroz explica o processo de decadência enfrentado pelas duas culturas a partir do final da década de 1970, premidas, em um caso pelo desenvolvimento tecnológico do cultivo de arroz irrigado baseado em mecanização no sul do país [...] (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 53).

Não obstante aos problemas mencionados anteriormente, o processo de substituição de importações, o que encadeou em avanços no setor da indústria, corroborou para que o Estado aumentasse a produção de matérias-primas contemplando, evidentemente, o setor da indústria e de alimentos essenciais à população (MESQUITA, 2011). No que se refere aos produtos, Mesquita (2011) atenta para o seguinte,

Esses produtos elaborados em moldes não-capitalistas por pequenos produtores, em particular por posseiros, desempenham um papel dos mais importantes ao rebaixarem os custos de produção da força de trabalho na parte capitalista da economia e, ao fazê-lo, asseguram que o processo de acumulação se faça de forma ampliada. Neste cenário o Maranhão se tornou um importante produtor de arroz e desempenhou até os anos setenta uma função chave no processo de acumulação do núcleo mais dinâmico. A partir daí, com a prioridade dada pelo Governo (Sudene, Sudam, BNDES, BB, CVRD, Estado, etc) à atividades capitalistas como a pecuária de corte e os empreendimentos incluídos no Projeto Grande Carajás, a agricultura itinerante, “atrasada”, não capitalista, que tinha no arroz a sua principal fonte de expansão, declina sistematicamente e perde importância neste contexto nacional (MESQUITA, 2011, p. 23).

A partir da segunda metade dos anos 1970, a economia maranhense presencia um *boom* de grandes projetos, os quais iriam unir-se ao setor da pecuária extensiva e da economia camponesa tradicional, consolidando, desse modo, os contornos socioeconômicos recentes do Estado do Maranhão (HOLANDA, 2008). A respeito dos projetos, Holanda (2008) afirma que,

Os grandes projetos foram desenhados a partir do II PND (Governo Geisel, 1974-1978), sob a bandeira do Projeto Grande Carajás, com a instalação da Companhia Vale do Rio Doce na Ilha do Maranhão, o aproveitamento da estrada de ferro existente e a instalação da Alumar (consórcio multinacional voltado à produção e exportação de alumínio em lingotes), além da expansão, com incentivos e subsídios federais e estaduais de projetos agroindustriais tais como eucalipto e bambu para celulose, pecuária bovina, cana de açúcar e álcool (HOLANDA, 2008, p. 12-13).

Conforme Paula e Holanda (2011), com a implementação de diversos projetos, nos anos 1980 o Estado do Maranhão se depara com um “parque industrial”, caracterizando a inserção no

mercado externo, embora não tenha contribuído para o modelo de desenvolvimento sustentável, isso pode ser observado na seguinte passagem:

a partir década de 1980, a dinâmica econômica do Maranhão passa a ser determinada pela chegada dos chamados grandes projetos minero-metalúrgicos, com destaque para a Alumar – indústria de base operando no beneficiamento da bauxita oriunda do Pará, produzindo alumina e alumínio; e Projeto Grande Carajás envolvendo três estados: Pará, Maranhão e Tocantins – extração de minérios, principalmente de ferro da Serra dos Carajás (PA), sendo transportadas por trem da Cia. Vale do Rio Doce (CVRD) através da Estrada de Ferro Carajás até o Porto da Ponta da Madeira, em São Luís, para exportação. Os produtos do complexo minero-metalúrgico e a soja constituem, então, os responsáveis pela reinserção do Maranhão no mercado externo; não obstante, contribuindo pouco para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 54).

Entre 1970 e a primeira metade dos anos 1980, não só o setor industrial, mas também a pecuária, obtiveram incentivos fiscais. Isto privilegiou a concentração e a centralização de capitais em tais áreas, embora tenha havido pouco efeito na cadeia produtiva nos produtos. Arelado a isso, Paula e Holanda (2011) lembram que neste contexto surge a sojicultora no Maranhão, apesar de não haver interesse por parte dos militares em explorar terras produtivas ou financiar os pequenos produtores. Até o final dos anos 1980, a grande empresa era a principal agência de fomento que financiava o setor agrícola, o qual necessitava de estímulos, tais como: terras.

Com a forte crise fiscal e econômica no final dos anos 1980, o país se enquadrou ao novo padrão de acumulação mundial denominado de “globalização financeira”, ou seja, o Brasil entrou na fase da desregulamentação e da abertura comercial. Embora tenha havido essas mudanças, no Maranhão não houve quaisquer alterações, sobretudo, no *modus operandi* de expansão e de atividades. Conforme Paula e Holanda (2011) a percepção do Maranhão entre os anos 1980 e 1990 é que,

[...] na década de 1980 o Maranhão teve um forte crescimento de sua economia, fruto da maturação dos grandes projetos. Entretanto, foi na década de 1990, num período de ajuste fiscal e reestruturação produtiva, a verdadeira “década perdida” para o Maranhão (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 57).

Nos anos 1990, Mesquita (2015) assegura que,

[...] Política de Reforma Agrária promoveu milhares de assentamentos agrícolas, com foco no desenvolvimento da agricultura familiar. O incremento da demanda do mercado mundial por “commodities” agrícolas e agrofloretais favoreceu as atividades do agronegócio, determinando o plantio intensivo de soja, dendê e eucalipto. Contudo, tais projetos visam à exportação de produtos primários agrícolas e, portanto, apresentam

baixo retorno socioeconômico. Em que pese o uso de maquinários e técnicas agrícolas sofisticadas, o agronegócio não traz retornos econômicos significativos, seja na geração de emprego e renda ou no aspecto fiscal, devido ao baixo valor agregado do produto final (MESQUITA, 2015, p. 269).

Portanto, como observado até momento, a economia maranhense apresenta formação socioeconômica baseada no modelo primário exportador de produtos, como algodão, soja e babaçu, os quais foram financiados pelo Estado através de incentivos fiscais. No entanto, de um modo geral, apresentaram baixo retorno no âmbito social e econômico à população do Maranhão, sobretudo, quando se analisa os indicadores de pobreza, desigualdade, atividade econômica dentre outros, os quais serão abordados nas próximas seções.

3.2 Dimensão social do desenvolvimento do Estado do Maranhão

3.2.1 Evolução da População do Estado do Maranhão frente ao Nordeste e o Brasil

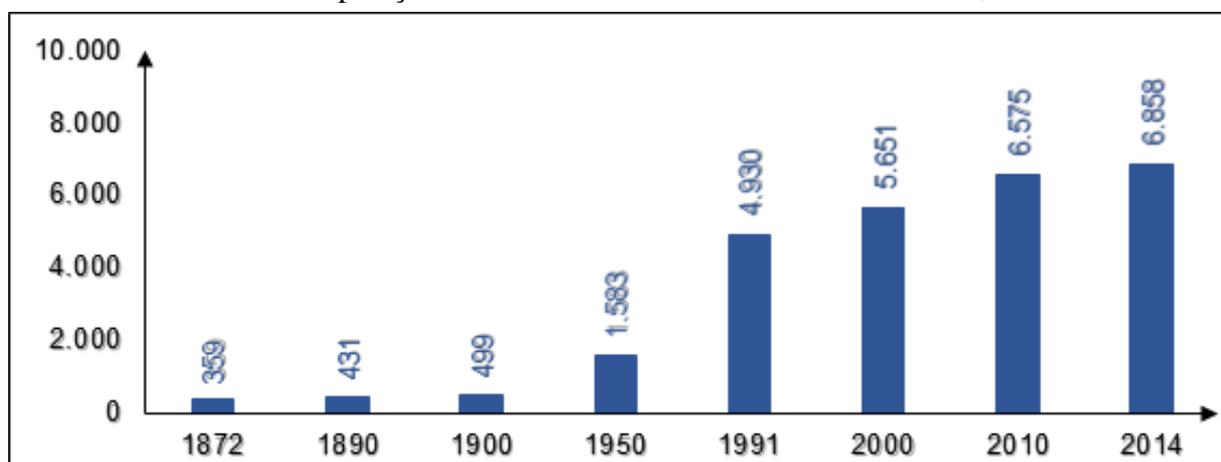
A população maranhense era constituída por indígenas livres e escravos, anteriormente as mudanças provocadas pela Companhia do Grão-Pará e Maranhão no ano de 1755, sendo que o setor rural era constituído por criadores de gado, o Clero por representantes de várias ordens religiosas e familiares, funcionalismo régio-militar contemplando Soldados, alfaiates, sargentos e suas famílias e poucos escravos da África (MESQUITA, 2015). Segundo Polary (2014), a população maranhense levou aproximadamente 300 anos para adquirir 359.040 habitantes, o equivalente a 3,6% da população nacional. No final do século XVIII, o montante era inferior a 499.308, representando aumento populacional de 136.268 pessoas no interregno de 28 anos.

Nesse aspecto, a população do Maranhão apresentava cinco classes: i) Filhos do rei; ii) Os nacionais e descendentes europeus; iii) Contempla a mistura de europeus com negros e índios, sendo que o primeiro é considerado mulatos e o segundo mestiços; iv) Os negros; e v) Os índios (GAIOSO, 1818). Com o *boom* econômico propiciado pelo algodão, a população da província foi afetada pelo expressivo crescimento do número de habitantes, assim como na arquitetura e no urbanismo. Em meados dos anos 1822, a população girava em torno de 152.893 habitantes, sendo que 74.979 eram considerados livres e 77.914 eram escravos. (MESQUITA, 2015)

Conforme fontes oficiais, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, há dados disponíveis datados de 1872 até o período recente, o que pode ser observado no **Gráfico 7**. A população maranhense cresceu até 1950, quando atingiu 1.583 milhões de habitantes, representando 2,73% do total do Brasil. É importante ressaltar que devido aos fluxos migratórios impulsionados pela política de ocupação territorial do Nordeste, a população

maranhense aumentou, sobretudo, nas décadas de 1940 a 1960. De 1991 a 2014, a população maranhense continua crescendo, porém, a partir de 2010, cresce a um ritmo menor.

Gráfico 7 – População residente no Maranhão entre 1872 e 2014, em mil



Fonte: IBGE/IPEADATA. Elaboração do autor.

O aumento populacional proporcionou aumento considerável do número de cidades. A título de exemplo, em 1950, o Maranhão possuía 72 municípios; até o ano de 2014, existiam 217 municípios. Com o crescimento da população e do quantitativo de cidades, os serviços básicos como Saúde, Infraestrutura, Educação, Segurança e outros, se tornaram cada vez escassos, propiciando um ambiente favorável à periferização e à depreciação da qualidade de vida desses habitantes. (POLARY, 2014)

Ao analisarmos o período entre 2002 e 2014, percebe-se também crescimento da população maranhense acima da região nordestina e próximo do Brasil, como pode ser vista na **Tabela 3**. No período em análise, o Maranhão apresentou aumento de 1,13% (868 mil habitantes), enquanto que o Nordeste e o Brasil registraram aumentos de 0,93% e 1,25%, respectivamente.

Ainda na **Tabela 3**, observa-se que a população maranhense vem aos poucos atingindo taxas de envelhecimento mais altas, o que pode causar consequências importantes para o perfil da política pública a ser implementada em futuro próximo. Conforme o Censo de 2010, 2,03 milhões de maranhenses (30,9% do total da população) estão na faixa de idade entre 0 e 14 anos (crianças); 1,34 milhões (20,4% do total da população) estão na faixa de 15 a 24 anos (jovens); 2,63 milhões (40,1%) estão entre 25 e 59 anos (adultos); e 0,6 milhão (8,7% do total da população) são idosos com 60 anos ou mais. Dessa forma, é o grupo de indivíduos na idade adulta aquele com maior participação no conjunto da população estadual maranhense em 2010.

Tabela 3 – População residente (em 1000 habitantes), segundo grupos de idade, e taxa de crescimento anual, de 2002 a 2014, do Brasil, Nordeste e Maranhão

Classes de rendimento	Brasil			Nordeste			Maranhão		
	2002	2014	a.a. (%)	2002	2014	a.a. (%)	2002	2014	a.a. (%)
Total	175.077	203.191	1,25	50.348	56.270	0,93	5.990	6.858	1,13
0 a 4 anos	15.273	13.354	-1,11	15.273	13.354	-1,11	647	592	-0,74
Menos de 1 ano	2.823	2.626	-0,60	2.823	2.626	-0,60	121	97	-1,83
1 a 4 anos	12.450	10.729	-1,23	12.450	10.729	-1,23	526	494	-0,52
5 a 9 anos	16.670	14.602	-1,10	16.670	14.602	-1,10	692	645	-0,58
10 a 14 anos	16.902	15.991	-0,46	16.902	15.991	-0,46	720	734	0,16
15 a 19 anos	17.508	17.496	-0,01	17.508	17.496	-0,01	736	721	-0,17
15 a 17 anos	10.569	10.547	-0,02	10.569	10.547	-0,02	451	447	-0,07
18 a 19 anos	6.940	6.949	0,01	6.940	6.949	0,01	285	274	-0,33
20 a 24 anos	16.624	15.733	-0,46	16.624	15.733	-0,46	589	549	-0,58
25 a 29 anos	14.084	15.733	0,93	14.084	15.733	0,93	430	528	1,73
30 a 34 anos	13.214	16.597	1,92	13.214	16.597	1,92	374	517	2,73
35 a 39 anos	12.807	15.085	1,37	12.807	15.085	1,37	354	456	2,13
40 a 44 anos	11.651	14.304	1,72	11.651	14.304	1,72	319	386	1,60
45 a 49 anos	9.730	13.359	2,68	9.730	13.359	2,68	235	360	3,62
50 a 54 anos	8.050	12.606	3,81	8.050	12.606	3,81	239	317	2,38
55 a 59 anos	6.219	10.448	4,42	6.219	10.448	4,42	178	281	3,88
60 a 64 anos	5.060	9.012	4,93	5.060	9.012	4,93	154	232	3,47
65 a 69 anos	3.985	6.573	4,26	3.985	6.573	4,26	114	180	3,88
70 anos ou mais	7.285	12.297	4,46	7.285	12.297	4,46	209	360	4,64
Idade ignorada	15	0	-100,00	15	0	-100,00	0	0	-

Fonte: PNAD (IBGE). Elaboração do autor.

Com estes dados em evidência, pode ser desenvolvido o cálculo da Razão de Dependência – RD, ou seja, trata-se da mensuração entre a parcela da população, que teoricamente não trabalha (crianças e idosos), sobre o número de pessoas em idade economicamente ativa (jovens). O cálculo pode ser desenvolvido, conforme a equação a seguir³⁵:

$$RD = [P(0 a 14) + P(60 e +)] / P(15 a 59)$$

Sendo que, P(0 a 14) corresponde a população de 0 (zero) a quatorze anos de idade; P(60 e +) refere-se a população com 60 anos ou mais de idade; e P(15 a 59) é referente a população entre 15 e 59 anos de idade.

Dessa forma, no Estado do Maranhão esta razão é de 65,52%. Em outras palavras, o grupo de idade não ativa representa mais de 65,00% da população considerada em idade ativa, o que poderá pressionar no futuro não tão distante por políticas de cunho previdenciário, assistencialista e outras.

³⁵ Fórmula adaptada às informações do grupo de idade que contemplam a população maranhense.

Outra forma de analisar a população do Estado é por meio das classes de rendimento mensal familiar, tal como é apresentada na **Tabela 4**. No âmbito das classes de rendimento mensal familiar, a população residente em domicílios particulares do Maranhão em 2014 se distribuiu de maneira muito concentrada nos rendimentos inferiores. O Nordeste e o Brasil, apresentaram aumentos nas classes de rendimentos de até dois salários mínimos, uma vez que o Nordeste em 2002 registrou 69,05% e no ano de 2014 foi de 72,77%, enquanto que o Brasil registrou 48,62% e 55,67%, respectivamente, em 2002 e 2014. Seguindo a tendência do Nordeste e do Brasil, no Maranhão o montante das pessoas que possuem rendimentos de no máximo dois salários mínimos saem de 72,96% em 2002 para 75,16% em 2014.

Tabela 4 – Pessoas residentes em domicílios particulares, segundo classes de rendimento mensal real de todas as fontes da pessoa de referência da família, e taxa de crescimento anual, do Brasil, Nordeste e do Maranhão, de 2002 a 2014

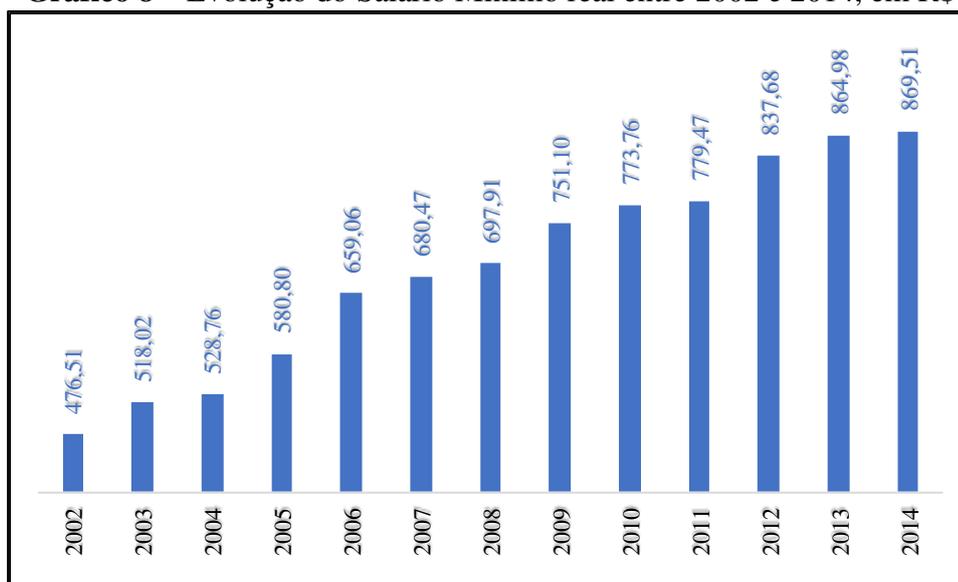
Classes de rendimento	Brasil			Nordeste			Maranhão		
	2002	2014	a.a. (%)	2002	2014	a.a. (%)	2002	2014	a.a. (%)
Total	174.443	202.766	1,26	50.184	56.201	0,95	5.979	6.849	1,14
Até 1/2 salário mínimo	8.774	13.689	3,78	5.767	8.173	2,95	789	1.293	4,20
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	32.051	40.280	1,92	15.574	18.072	1,25	1.911	2.211	1,22
Mais de 1 a 2 salários mínimos	43.984	58.913	2,47	13.313	14.653	0,80	1.662	1.644	-0,09
Mais de 2 a 3 salários mínimos	24.237	28.645	1,40	4.089	4.011	-0,16	533	466	-1,11
Mais de 3 a 5 salários mínimos	21.881	20.153	-0,68	3.116	2.651	-1,34	313	230	-2,54
Mais de 5 a 10 salários mínimos	16.907	12.788	-2,30	2.213	1.738	-1,99	291	139	-5,97
Mais de 10 a 20 salários mínimos	7.303	4.712	-3,59	881	630	-2,76	39	64	4,21
Mais de 20 salários mínimos	4.001	1.812	-6,39	535	243	-6,37	43	26	-4,11
Sem rendimento	13.096	17.553	2,47	4.144	5.212	1,93	397	649	4,18
Sem declaração	2.210	4.221	5,54	551	819	3,36	0	128	-

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração do autor.

O grupo de população com padrões de renda mais significativos, acima de três salários mínimos, representando os estratos de classe média baixa a alta diminuiu no período em análise, saindo de 11,47% (686 mil pessoas) para 6,7% (459 mil pessoas) da população total do Maranhão entre 2002 e 2014. No mesmo período, o Nordeste, por sua vez, evidenciou diminuição na parcela de mais alto rendimento mensal, saindo de 13,44% (6,7 milhões de pessoas) em 2002 para 9,36% (5,3 milhões de pessoas) em 2014, enquanto que no Brasil saiu de 28,72% (50 milhões de pessoas) para 19,46% (39,5 milhões de pessoas), na mesma base de comparação.

A análise da distribuição dos rendimentos, pode ser prejudicada quando não leva em consideração o comportamento do salário mínimo real no período observado. Desse modo, no **Gráfico 8**, temos a evolução do salário mínimo entre 2002 e 2014, o qual registrou crescimento médio anual de 5,1%.

Gráfico 8 – Evolução do Salário Mínimo real entre 2002 e 2014, em R\$



Fonte: IPEADATA. Elaboração do autor.

Por se tratar de direito estabelecido na Constituição Federal de 1988 aos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, conforme artigo 7 inciso IV, o salário mínimo tinha o objetivo de atender as necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

No entanto, Castro (2010, p. 37) afirma que,

A política do salário mínimo em nosso país não surtiu a expectativa necessária para qual foi criada. Não conseguiu atender as necessidades básicas do cidadão como a saúde, a moradia, o lazer e outros. Isto faz com que reflitamos se esta política necessariamente é essencial para o trabalhador brasileiro. [...] Qualquer aumento vinha à tona a questão da inflação que se tornaria a grande vilã da história, trazendo sérias ocorrências para a economia brasileira como, por exemplo, o desemprego.

No que se refere à situação dos domicílios, a população é predominantemente urbana (59,2% da população total do Maranhão), embora venha diminuindo no período em análise, vide **Tabela 5**. A população urbana apresentou crescimento médio anual de 0,17%, enquanto que a rural cresceu 2,8%, superior as médias do Brasil (0,74%) e da região nordestina (0,02%). No que se refere a população rural, Polary (2014) alerta que com mais gente na zona rural e com baixo nível tecnológico, a oferta e produção foram insuficientes para gerar riqueza ao Estado, uma vez que em boa parte das cidades a estrutura produtiva é precária, o que prejudica o desenvolvimento do mercado interno.

Tabela 5 – População residente (mil pessoas), por situação do domicílio do Brasil, Nordeste e Maranhão de 2002 a 2014

Abrangência geográfica/Situação do domicílio	2002	Participação em 2002 (%)	2014	Participação em 2014 (%)	Taxa de crescimento (%)
Brasil	175.077	100,0%	203.191	100,0%	1,25%
Urbana	147.280	84,1%	172.827	85,1%	1,34%
Rural	27.797	15,9%	30.364	14,9%	0,74%
Maranhão	5.990	100,0%	6.858	100,0%	1,13%
Urbana	3.974	66,3%	4.058	59,2%	0,17%
Rural	2.016	33,7%	2.800	40,8%	2,78%
Nordeste	50.348	100,0%	56.270	100,0%	0,93%
Urbana	35.573	70,7%	41.460	73,7%	1,28%
Rural	14.775	29,3%	14.810	26,3%	0,02%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Elaboração própria.

Em suma, procurou-se revelar o perfil e as características evolutivas atuais da população maranhense, apontando para um quadro de referência no qual se vê, com base no período entre 2002 e 2014 e enfatizando o ano de 2010 (via Censo), como predominantemente urbana, pobre (rendimento mensal inferior a dois salários mínimos), mesmo quando comparada a padrões regionais.

Antes de adentrarmos na análise dos indicadores de pobreza e desigualdade, é importante destacar o conceito de pobreza. Conforme Lemos (2014, p.190) “pobreza se refere a uma posição passível de quantificação determinada pela posição relativa do indivíduo à posse e ao acesso aos bens, serviços e, em última instância, de riqueza de bens matérias”. Segundo o autor supramencionado, podem-se distinguir dois aspectos básicos da pobreza: i) pobreza ocorre nas relações entre grupos sociais que competem entre si, no âmbito da economia política. Em outras palavras, a pobreza não é um estado de existência diante de uma linha imaginária da renda; e ii) a pobreza é originária da competição e de conflitos pela posse de ativos, em um contexto histórico. Dessa forma, o estado da pobreza se dá por meio dos resultados desses conflitos, podendo gerar concentração ou privação de poder, de riqueza e dos ativos sociais e ambientais, ou seja, exclusão de um grupo social, que fazem parte do bem-estar das pessoas.

Em síntese, para Lemos (2014),

[...] pobreza se trata de um fenômeno complexo e multidimensional, cuja eliminação requer um comportamento integrado e inter-setorial. A eliminação da pobreza se constitui, sobretudo, num problema político, sendo necessária concomitantemente uma política definida para prover poder participativo aos pobres, que são os verdadeiros sujeitos do processo, e devem ser os condutores dos próprios destinos. Imaginar

diferente pode provocar equívocos no encaminhamento dessas políticas e o indesejável desperdício de recursos, já escassos em áreas de carência (LEMOS, 2014, p.192).

Nesse sentido, Nascimento (2013) lembra que,

[...] o conceito científico sobre o fenômeno da pobreza evoluiu em direção a uma abordagem multidimensional e complexa. Paralelamente, passou-se a utilizar indicadores sociais, a fim de identificar e mensurar a pobreza de forma mais abrangente. Através dessas medidas, passou-se a ter uma visão sistemática da dinâmica da pobreza nas esferas global, nacional, regional, estadual e municipal (NASCIMENTO, 2014, p.127).

Cumprido destacar, desse modo, os pontos fundamentais para a continuação da pobreza no Estado do Maranhão. Araújo e Brandão (2011) afirmam que com a estagnação no âmbito social, político e econômico, atrelada aos mandonismos políticos, a estrutura social maranhense estancou desde a sua formação. Dentre os elementos fundantes para este estancamento, destacam-se o distanciamento geográfico dos centros hegemônicos do país, propiciando isolamento da sociedade maranhense, em relação aos processos de mudança que redefiniram a sociedade civil naqueles centros, favorecendo o desenvolvimento de formas características na relação entre o Estado, o poder central e a sociedade civil. Estão incluídos ainda, os padrões culturais, as formas de estruturação social e organização econômica, assentados no patrimonialismo, na centralização, os quais contingenciaram o controle do poder político estatal por uma única classe ou grupo.

Arelado a isto, Araújo e Brandão (2011, p. 10) *apud* Lemos (2003), destacam os elementos primordiais que caracterizam a pobreza no Maranhão, na seguinte passagem,

O Estado do Maranhão vem se caracterizando por uma elevação dramática dos níveis de pobreza, em decorrência, principalmente, de concentração fundiária, desaceleração das atividades econômicas e dos salários urbanos e sucessivos projetos de ajuste econômicos. Outrossim, o autor ressalta a ocorrência de migrações desordenadas no Estado, associadas a ocupações também desordenadas do espaço urbano, o que impulsiona a expansão de moradias insalubres, ampliação de contingentes de mão-de-obra com pouca ou nenhuma qualificação, desemprego crescente e consequente degradação da qualidade de vida (ARAÚJO; BRANDÃO, 2011, p. 10, *apud* LEMOS, 2003).

Dado esse contexto histórico sobre pobreza no Maranhão, cumpre demonstrar os indicadores que colocam o Estado como o pior nesse quesito. Nascimento (2013) afirma que, com base nos dados do Censo 2010, o Maranhão possui 1,7 milhão de pessoas (25,8% da população) com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00, o limite definido para a situação de pobreza extrema (miséria). Além disso, o Maranhão registrou o maior percentual de habitantes

nessa condição e o segundo maior em termos absolutos é o Estado da Bahia com 2,4 milhões na situação de pobreza extrema. Atrelado a isto, somente 26,7% dos domicílios maranhenses possuem banheiro com rede geral de esgoto ou fossa séptica, e apenas 55,8% têm coleta de lixo.

Nos **Gráficos 9 e 10** a seguir, serão apresentados os números de extremamente pobres e de pobres do Brasil, Nordeste e Maranhão entre 2009 e 2014. Como se observa, tanto os indivíduos que são considerados extremamente pobres, assim como, os pobres apresentaram reduções expressivas, de acordo com as informações disponibilizadas.

Gráfico 9 – Número de extremamente pobres do Brasil, Nordeste e Maranhão (em 1.000.000 habitantes)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. Elaboração do autor.

Gráfico 10 – Número de pobres do Brasil, Nordeste e Maranhão (em 1.000.000 habitantes)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. Elaboração do autor.

O Brasil registrou retração anual em ambas as categorias. Os considerados extremamente pobres apresentaram queda de 39,78% e o número de pobres 35,39%, enquanto que a região nordestina apresentou retrações percentuais de 40,3% e 33,0%, respectivamente. O Maranhão também registrou retração em ambas as categorias (pobres e extremamente pobres). O número de pobres saiu de 2,7 milhões de pessoas em 2009 para 2,23 milhões de pessoas em 2014, demonstrando decréscimo anual de 17,2%. No tocante aos indivíduos extremamente pobres, o

Estado saiu de 1,19 milhão de pessoas nesta situação em 2009, para 850 mil pessoas em 2014, registrando taxa geométrica de (-28,6%).

De maneira geral, isto é evidenciado por conta de vários fatores. Dentre eles, destacam-se as ações realizadas pela Governo Federal no sentido de incitar o nível de atividade, do lado da demanda; melhorias no mercado de trabalho, bem como na valorização do salário mínimo; e por meio de programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família e do Brasil Sem Miséria, os quais estão sendo essenciais para o Maranhão.

3.2.3 Evolução da Educação do Estado do Maranhão

Por volta da segunda metade do século XX, predominava no Maranhão a política do clientelismo, ou seja, trata-se de uma cadeia de favorecimentos e intermediações, que tinham como interessados os grandes grupos econômicos e políticos. No tocante a educação, as intermediações ocorriam por meio de concessões de recursos para a construção de escolas, incluindo ainda, o controle das contratações de professores, além da escolha das localidades que seriam atendidas. Dessa maneira, com a intervenção dos setores econômicos e políticos no sistema educacional maranhense, a carência de recursos e, conseqüentemente, com a postergação da resolução dos problemas educacionais, o Maranhão viveu anos de resistência ao desenvolvimento e modernização atrelada a dominação, fazendo com que a educação obtivesse autonomia relativa. (PINTO, 1982)

Conforme Matos (2017), por volta de 1985 e 1990, período que compreende a Nova República, havia um grande apelo pela universalização da educação, aliada ao ensino de qualidade. O objetivo na época era inserir 25 milhões de crianças entre 7 e 14 anos de idade até 1989. Para que isso fosse realizado, foi criado o programa “Educação para Todos – Caminho de Mudança”, o qual não obteve êxito, havendo, em 1989, uma taxa nacional de matrícula no ensino fundamental de 84% e uma taxa de conclusão da educação fundamental em torno 14%.

Nesse aspecto, Silva (2011) apresenta a trajetória da política educacional por mandato presidencial, desde o Governo do presidente José Sarney, iniciado em 1985 até o primeiro mandato do Governo da presidenta Dilma, **Quadro 1**.

Com o esforço de universalização do ensino público para que todos os cidadãos obtivessem acesso desde os anos 1990, o Brasil apresentou evolução significativa, embora o número de vagas na educação básica tenha reduzido. Além da educação básica, o ensino infantil,

fundamental e o ensino médio apresentaram quedas tanto no Nordeste como no país. (MONTEIRO NETO, 2014)

Quadro 1 – Trajetória da política educacional brasileira de Sarney a Dilma

Governo	Política educacional
José Sarney (1985 – 1990)	Ausência de uma política educacional. Programa Educação para Todos – Caminho de Mudança: objetivo de universalizar a educação. Investimento em Educação: entre 2,9 e 3,7 % do PIB
Fernando Collor de Mello (1990 – 1992)	Ausência de uma política educacional PNCA: proposta de redução do analfabetismo em 70% em 5 anos Educação como um direito social Investimento em Educação: entre 3,6 e 3,9% do PIB
Itamar Franco (1992-1994)	Definição de uma política educacional Elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos Proposta de descentralização do ensino e novo modelo de gestão para as escolas públicas, dando-as autonomia financeira, administrativa e pedagógica Criação de uma política para atender a educação básica, tecnológica e superior Investimento em Educação: entre 3,6 e 3,9% do PIB
Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) (1999 – 2002)	Educação como meta prioritária Políticas de Avaliação da Educação Aprovação da LDB Reforma na estrutura do sistema brasileiro de Educação Criação do FUNDEF, do FIES e do ENEM Avanço na Universalização do ensino Investimento em Educação: entre 3,7 e 4,7% do PIB
Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006) (2007 – 2010)	Políticas educacionais voltadas para atender Todos os níveis de Educação Reformulação de Programas e ações Criação da Prova Brasil, IDEB, FUNDEB e PROUNI Investimento em Educação: entre 3,7 e 5,6% do PIB
Dilma Rousseff (2011 – 2014)	Ampliação das Políticas educacionais voltadas à formação profissional Criação do PRONATEC Ampliação do FIES Investimento em Educação: entre 5,8 e 6,1% do PIB

Fonte: Silva (2011). Elaboração própria.

No período compreendido entre 1995 e 2003 (gestão Fernando Henrique Cardoso), apresentaram-se diversas medidas para descentralizar a educação no país. Dentre elas destacam-se: o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB³⁶; Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM³⁷; Exame Nacional de Cursos – ENC³⁸ (popular provão); e a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – CAPES³⁹. Além das medidas supramencionadas, dar-se ênfase a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

³⁶ Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, SAEB é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala e tem como principal objetivo realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado.

³⁷ Segundo o ministério da educação, o ENEM foi criado em 1998, e tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica.

³⁸ Segundo o ministério da educação, o ENC foi criado em 1996 com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino superior no país. A intenção do Ministério é analisar a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão, obtendo dados que reflitam a realidade do ensino.

³⁹ Segundo o ministério da educação, esta comissão é responsável pelo reconhecimento e a avaliação de cursos de pós-graduação stricto-sensu (mestrado profissional, mestrado acadêmico e doutorado) em âmbito nacional. A implantação de novos cursos de pós-graduação só é válida se a proposta for submetida à avaliação da CAPES por meio do APCN (Aplicativo para Cursos Novos) e receber o reconhecimento e a aprovação por um comitê da CAPES.

Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF⁴⁰, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, o qual foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006. Outrossim, é importante enfatizar à Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.324, dezembro de 1996), que modificou a organização da educação nacional, atribuindo ao Estado e à família a responsabilidade compartilhada da educação. Ademais, a LDB segmentou os níveis de educação em educação básica, que engloba a educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e médio, e educação superior, que engloba cursos por área. (MATOS, 2017)

O *status quo* da população do Maranhão pode ser observado no Censo demográfico de 2010⁴¹. Nesse sentido, 20% da população maranhense são analfabetos e 67,9% da população de jovem/adulta não têm instrução ou têm ensino fundamental incompleto. Desse modo, dada as diversas medidas citadas anteriormente, indicadores como Número de Matrículas; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; e Taxa de distorção de idade e série, são essenciais para analisar a educação de qualquer localidade.

Como se observa na **Tabela 6**, o Número de Matrículas vem diminuindo em quase todas as modalidades, com exceção do Brasil que registrou crescimento apenas na modalidade educação infantil de 9,0%. As demais, registraram quedas de 15,1% e 8,1% no fundamental e médio, respectivamente, entre 2005 e 2014. A região nordestina registrou decréscimos de 3,8%, 23% e 15,1% nas modalidades ensino infantil, fundamental e médio, simultaneamente. Seguindo a tendência nacional e regional, o Maranhão apresentou diminuições de 5,3%, 18,4% e 0,3% nas modalidades ensino infantil, fundamental e médio, simultaneamente, o que representa no período compreendido entre 2005 e 2014, redução de 304 mil matrículas que deveriam ser ofertadas nas modalidades mencionadas.

De maneira geral, percebe-se que a política educacional, no caso maranhense, transcorre das condições das políticas desenvolvidas no âmbito nacional. Entretanto, mesmo com os

⁴⁰ Conforme o Manual de Orientação do FUNDEF, o Fundo é composto, basicamente, por recursos dos próprios dos Estados e Municípios, originários de fontes já existentes, sendo constituído de 15% do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96), e • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. Além desses recursos, entra na composição do FUNDEF, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos Governos Estadual e Municipais no âmbito do Estado onde este valor per capita não for alcançado.

⁴¹ Segundo o IBGE, o Censo 2010 compreendeu um levantamento minucioso de todos os domicílios do país. Nos meses de coleta de dados e supervisão, 191 mil recenseadores visitaram 67,6 milhões de domicílios nos 5.565 municípios brasileiros para colher informações sobre quem somos, quanto somos, onde estamos e como vivemos.

esforços, não foram suficientes para ofertar o número de matrículas que engendrassem resultados capazes de alterar a condição de atraso em relação ao país.

Tabela 6 – Número de Matrículas na Educação Básica, por modalidade de ensino no Brasil, Nordeste e Maranhão, entre 2005 e 2014

Abrangência geográfica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de matrículas da Educação Infantil¹										
Brasil	7.205.013	7.016.095	6.509.868	6.719.261	6.762.631	6.756.698	6.980.052	7.295.512	7.590.600	7.855.991
Maranhão	358.296	361.973	335.181	338.978	342.654	326.448	327.574	329.434	343.118	339.288
Nordeste	2.258.043	2.242.166	2.042.284	2.078.215	2.098.467	2.016.464	2.038.267	2.092.771	2.151.038	2.172.712
Número de matrículas do ensino Fundamental²										
Brasil	33.534.561	33.282.663	32.122.273	32.086.700	31.705.528	31.005.341	30.358.640	29.702.498	29.069.281	28.459.667
Maranhão	1.538.943	1.498.743	1.417.347	1.408.418	1.380.232	1.359.747	1.332.567	1.302.678	1.285.209	1.255.046
Nordeste	11.189.835	10.887.853	10.187.200	10.101.688	9.906.257	9.564.009	9.316.892	9.076.655	8.827.838	8.611.183
Número de matrículas do ensino Médio³										
Brasil	9.031.302	8.906.820	8.369.369	8.366.100	8.337.160	8.357.675	8.400.689	8.376.852	8.312.815	8.300.189
Maranhão	312.459	327.768	316.401	327.197	319.649	318.288	312.155	308.433	308.802	311.610
Nordeste	2.669.335	2.692.512	2.526.311	2.537.615	2.512.783	2.424.793	2.401.382	2.354.227	2.311.260	2.267.202

Fonte: MEC/INEP. Elaboração própria.

Notas:

- 1 - O total da Educação Infantil inclui matrículas na Creche e na Pré-Escola de Ensino Regular e/ou Especial.
- 2 - O total do Ensino Fundamental inclui matrículas em turmas de 8 e 9 anos de Ensino Regular e/ou Especial.
- 3 - O total do Ensino Médio inclui matrículas no Ensino Médio Propedêutico, Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado) e Ensino Médio Normal/Magistério de Ensino Regular e/ou Especial.

Outra maneira de avaliar a educação é por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁴², sendo que as informações do País, Nordeste e do Maranhão podem ser vistas na **Tabela 7**. O desempenho do Maranhão no que se refere ao IDEB é significativo, uma vez que desde o início dessa série, iniciada em 2005, o setor da educação está conseguindo atingir as metas propostas de melhoria da qualidade na educação básica.

No entanto, quando se compara com o quadro geral do país assim como o Nordeste, o Estado do Maranhão fica em situação desfavorável. Em outras palavras, os valores observados em quase todos os casos são inferiores aos observados nos respectivos anos para o Brasil e o Nordeste. Contemplando ainda o setor educacional maranhense, é importante destacar o

⁴² Segundo o Ministério da Educação – MEC, trata-se de um indicador, criado em 2007, que reúne os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

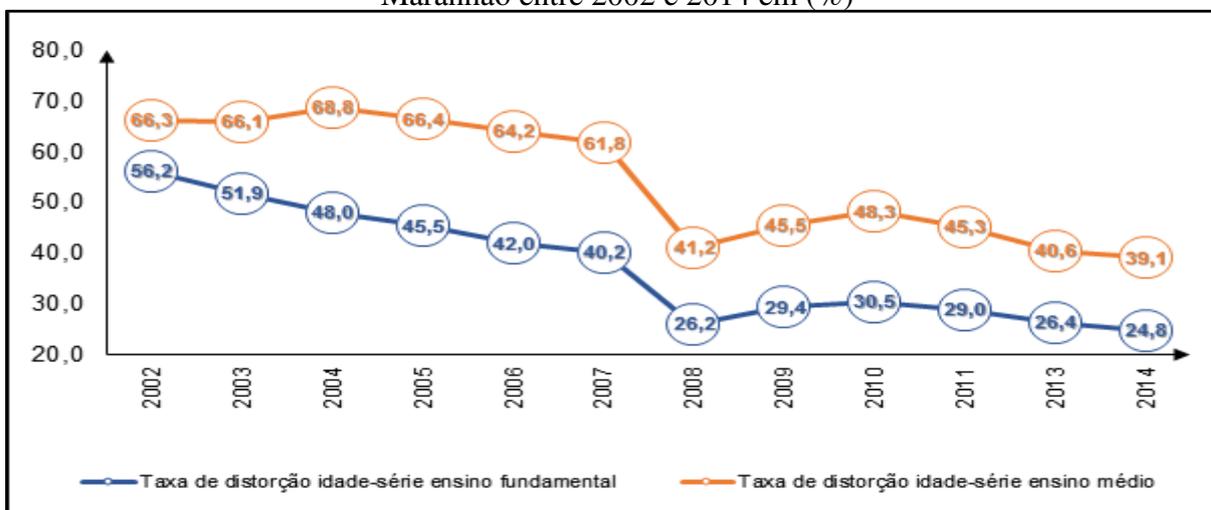
indicador taxa de distorção de idade-série⁴³ nas modalidades fundamental e médio, vide **Gráfico 10**.

Tabela 7 – Evolução do IDEB e suas metas entre 2005 e 2015

Ensinos	2005	Meta de 2005	2007	Meta de 2007	2009	Meta de 2009	2011	Meta de 2011	2013	Meta de 2013	2015	Meta de 2015
IDEB Brasil												
Anos Iniciais	3,8	-	4,2	3,9	4,6	4,2	5,0	4,6	5,2	4,9	5,5	5,2
Anos Finais	3,5	-	3,8	3,5	4,0	3,7	4,1	3,9	4,2	4,4	4,5	4,7
Ensino Médio	3,4	-	3,5	3,4	3,6	3,5	3,7	3,7	3,7	3,9	3,7	4,3
IDEB Maranhão												
Anos Iniciais	2,9	-	3,7	2,9	3,9	3,3	4,1	3,7	4,1	4,0	4,6	4,2
Anos Finais	3,0	-	3,3	3,0	3,6	3,2	3,6	3,5	3,6	3,9	3,8	4,2
Ensino Médio	2,7	-	3,0	2,8	3,2	2,9	3,1	3,0	3,0	3,3	3,3	3,6
IDEB Nordeste												
Anos Iniciais	2,9	-	3,5	3,0	3,8	3,3	4,2	3,7	4,3	4,0	4,8	4,3
Anos Finais	2,9	-	3,1	2,9	3,4	3,0	3,5	3,3	3,7	3,7	4,0	4,1
Ensino Médio	3,0	-	3,1	3,0	3,3	3,1	3,3	3,3	3,3	3,6	3,4	3,9

Fonte: INEP/MEC. Elaboração própria.

Gráfico 11 – Taxa de distorção idade-série do ensino fundamental e médio do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014 em (%)



Fonte: SEDUC. Elaboração própria.

Como se observa no **Gráfico 11**, o Maranhão apresentou redução deste indicador de forma significativa. Em 2002, a taxa registrada era de 56,2% para o ensino fundamental e 66,3% para o ensino médio. Essas taxas sofreram diminuições expressivas até o ano de 2014. O ensino

⁴³ Segundo o ministério da educação, a distorção idade-série é a proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar. No Brasil, a criança deve ingressar no 1º ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, permanecendo no Ensino Fundamental até o 9º ano, com a expectativa de que conclua os estudos nesta modalidade até os 14 anos de idade.

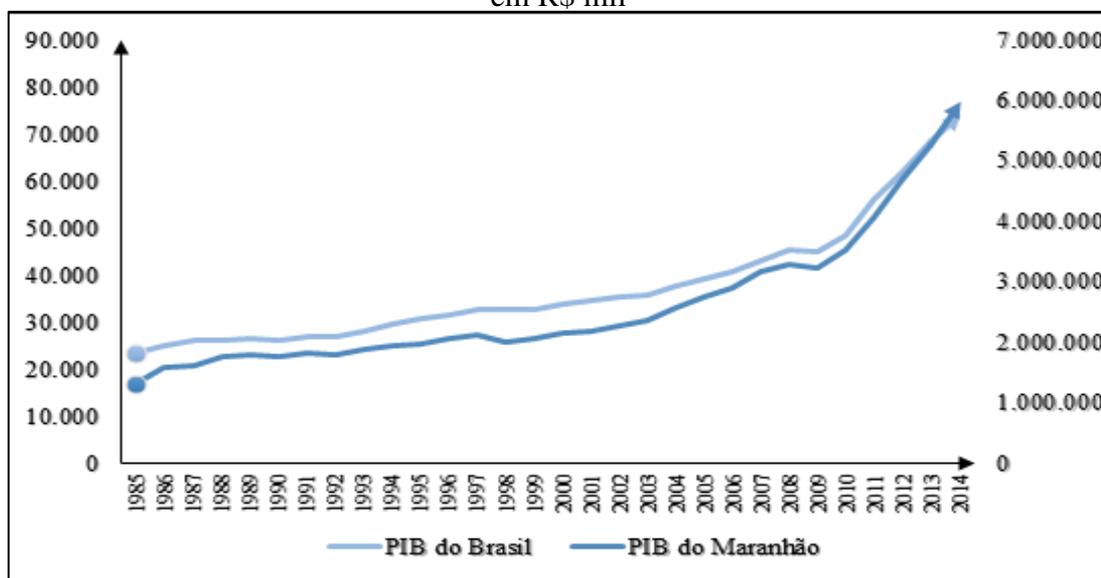
fundamental apresentou taxa de 24,8% e o ensino médio 39,1%, em outras palavras, de cada 100 alunos aproximadamente 25 (ensino fundamental) e 39 (ensino médio) estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais.

3.3 Dimensão Econômica do Desenvolvimento do Estado do Maranhão

3.3.1 Atividade econômica no Maranhão nas décadas de 1980 e 1990

A história econômica do Maranhão, no período recente, é compreendida pelos ciclos da cana-de-açúcar, algodão e babaçu. Nos anos 1980 e 1990, existia a predominância da produção intensiva de soja, açúcar, além da expansão do setor da pecuária. Atrelados a isso, observam-se os enclaves do consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR) e da Vale do Rio Doce, sendo oriundos da ditadura militar e a Base de Lançamentos de Satélites de Alcântara, haja vista que são desdobramentos do II PND⁴⁴ do governo Geisel, os quais apresentaram participação expressiva na atividade econômica do Estado. (FERNANDES, 2016)

Gráfico 12 – Evolução do PIB do Brasil (à direita) e Maranhão (à esquerda) – de 1985 a 2014, em R\$ mil



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Dessa maneira, no **Gráfico 12**, observar-se o nível de produção de riqueza da economia maranhense e a do país entre 1985 e 2014. A priori, percebe-se aderência no decorrer dos anos

⁴⁴ O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) teve como objetivo orientar o governo Geisel entre 1974 e 1979 no tocante a política de longo prazo, em resposta ao primeiro choque de petróleo.

no nível de atividade econômica, o que evidencia forte integração do ponto de vista produtivo, financeiro e comercial à economia nacional, uma vez que o centro dinâmico ainda é a indústria de transformação polarizada no sudeste do país. (HOLANDA, 2008)

Nesse sentido, cumpre destacar os pontos onde houve maior deslocamento entre os níveis de atividades do Brasil e do Maranhão, são eles:

em primeiro lugar, ao final da década de 1980, quando a economia brasileira enfrentava um período de estagnação, em decorrência dos efeitos da desorganização inflacionária sobre o horizonte de planejamento das empresas e sobre os investimentos públicos, o Maranhão apresentava ainda os desdobramentos dos grandes blocos de investimentos minero-metalúrgicos e logísticos da década de 1980. O outro ponto de descolamento seguinte (1998-1999) relacionam-se aos efeitos da crise agrícola que se abateu sobre a economia maranhense no final da década de 1990. Ao contrário do que ocorreu na região nordeste e no país na década de 1980 a economia maranhense exibiu um forte crescimento na renda, que se expandiu à taxa de 8,3% a.a., comparada ao pífio desempenho do país (2,3% ao ano) e mais que o dobro da expansão do PIB nordestino (3,3% ao ano) (HOLANDA, 2008, p. 14-15).

Há de se destacar também que ao final dos anos 1990, a política que permeou a implantação do complexo minerário excitou o estabelecimento de projetos em moldes correspondentes à economia de enclave, a exemplo do plantio da soja, eucalipto, os quais expandiram as fronteiras econômicas do Estado. Isto foi possível devido ao distanciamento das áreas de plantações, favorecendo dessa maneira a ampliação dos “fronts” econômicos. Assim, no âmbito da agenda política a intervenção estatal dominou as atividades produtivas, sobretudo, com o processo de abertura da economia ao mercado inserindo, conseqüentemente, na globalização econômica, período denominado de neoliberal no Brasil (MESQUITA, 2015). Arelado a isso, Holanda (2008) afirma que,

A década de 1990 marcou uma importante mudança na orientação estrutural da economia brasileira e influenciou decisivamente a região nordestina e o Maranhão. Assistimos a uma acelerada abertura comercial, ao enxugamento das atividades estatais e ao predomínio da orientação antiinflacionária em relação ao crescimento econômico. A economia brasileira tornou-se mais aberta. Vemos que o nordeste, menos aberto ao comércio exterior, perdeu espaço na nova orientação e viu o diferencial de crescimento em relação ao país encolher-se (crescimento de 3,6% médio ao ano, contra 2,1% do Brasil). A atividade industrial perdeu na região o papel de indutora do crescimento (1,2% de crescimento anual para a indústria de transformação), passando a ser liderada pelos segmentos de construção civil e serviços de utilidade pública, não obstante alguns estados tenham sido durante a década bem sucedidos na atração de empresas, especialmente do setor têxtil e calçadista, como, por exemplo, no Ceará e no Rio Grande do Norte. A atividade agrícola continuou perdendo terreno (avanço de 0,2% a.a.), sem que a ação estatal pudesse sustentar a atividade (2,6% ao ano) (HOLANDA, 2008, p. 17).

Os anos 1990 foram marcantes para o Maranhão, principalmente, na atividade econômica. Holanda (2008) chamou de década perdida, devido as baixas taxas de crescimento, como pode ser observado na seguinte passagem:

A década de 1990 constituiu para o Estado do Maranhão a verdadeira década perdida do ponto de vista da performance, na qual sua taxa de crescimento global encolheu para 1,4% a.a., menos da metade da taxa de expansão da região Nordeste (3,6% a.a.) e inferior à já medíocre taxa de expansão do país (2,1% a.a.). O Maranhão assiste no interregno à queda de sua participação no produto do país e não consegue crescer o suficiente para fazer frente ao crescimento populacional, ocasionando, portanto, um encolhimento da renda per capita no Estado. Como resultado de uma sucessão de anos ruins do ponto de vista climático, assistimos no final da década a uma *débacle* na produção agropecuária, a qual registrou um decréscimo anual da ordem de 1,6%, não obstante a incorporação de novas áreas para a agricultura comercial (tanto na região de Balsas, no Sul do Estado, quando no nordeste do Estado, na região de Chapadinha) (HOLANDA, 2008, p. 17).

Segundo Mesquita (2011), nos anos 1990 a formação bruta de capital fixo tanto público como privado foi inferior quando se compara aos anos 1970 e 1980. Desse modo, os investimentos foram voltados às atividades que apresentassem maiores lucros, proporcionando crise social, agrária e etc, as quais se refletem no resultado de diversos indicadores socioeconômicos.

Não obstante o *status* de dificuldades financeiras e econômicas na década de 1990, algumas atividades apresentaram significativos crescimentos no Estado do Maranhão. Por exemplo, a produção industrial, embora tenha esgotado os grandes projetos de mineração e não ferrosos, cresceu 2,1% ao ano. Outro caso é a indústria de transformação, que registrou média de crescimento anual de 1,14 pontos percentuais. Nesse contexto, o que explica a baixa performance na atividade econômica do Estado nos anos 1990 é a estagnação dos gastos públicos com o custeio da máquina pública e com investimentos, isso pode ser observado pela retração da atividade Administração Pública que sai de 29,6% em 1990 para 27,7% a.a. em 2000, vide **Tabela 8**. Ainda sobre os anos 1990, Paula e Holanda (2011) afirmam que,

Um aspecto importante a respeito da economia maranhense na década de 1990 é que esta derivou escasso ou nenhum dinamismo da melhora no cenário macroeconômico nacional pós-Plano Real. A década de 1990 foi condicionada pelo esgotamento do ciclo de investimentos que se maturou no estado na primeira metade da década de 1980, com a instalação do complexo metalúrgico-logístico Vale-Carajás, Alumar e Porto do Itaqui, e pelo aprofundamento da crise fiscal que se abateu sobre o estado. Como consequência, na década de 1990 a economia maranhense expandiu-se 1,4% ao ano (contra 2,1% no nível nacional e 3,6% no nível regional), ou seja, a renda do estado do Maranhão cresceu naquela década menos do que teria sido necessário para manter estável sua renda per capita (PAULA; HOLANDA, 2011, p. 60).

Tabela 8 – Composição do Valor Adicionado setorial e por grupos de atividade econômica 1990 e 2000 do Brasil, Nordeste e Maranhão, em %

Períodos	1990			2000		
	Brasil	NE	MA	Brasil	NE	MA
Agropecuária	7,7	11,5	19,6	8,5	10,7	16,8
Indústria	43,6	39,5	25,3	43,9	37,7	26,3
Indústria extrativa mineral	3,2	5,9	-	4,3	3,0	-
Indústria de transformação	29,0	20,5	17,6	28,1	21,4	17,8
Eletricidade, gás e água	3,4	3,0	2,4	3,8	3,1	3,0
Construção	8,0	10,1	5,3	7,7	10,2	5,5
Serviços	49,1	55,1	55,1	47,6	50,4	56,8
Comércio e reparação de veículos e de objetos pessoais	6,8	8,6	6,2	6,8	7,7	7,2
Alojamento e Alimentação	1,4	2,1	0,8	1,3	1,6	0,8
Transportes e armazenagem	1,7	2,1	3,7	1,9	2,3	4,7
Comunicações	1,0	0,8	1,1	2,1	2,0	2,6
Intermediação financeira	6,4	3,9	3,1	6,2	3,7	3,4
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	9,4	8,3	4,7	9,6	7,4	5,1
Administração pública, defesa e seguridade social	18,0	23,7	29,6	15,8	21,3	27,7
Saúde e educação mercantis	2,4	2,9	4,3	2,2	2,4	4,1
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1,5	2,1	1,0	1,3	1,6	0,9
Serviços domésticos	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Valor Adicionado - Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: (Holanda, 2008, p. 19).

Nesse aspecto, Holanda (2008, p. 18) afirma que a ocorrência dessa retração é devida a incapacidade do Maranhão “em aproveitar as novas bases de tributação criadas com os desdobramentos produtivos da década anterior, as quais seriam agravadas a partir de 1996 pela entrada em vigor da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir)”.

Em resumo, com o quadro estacionário nos anos 1990, a atração de investimentos produtivos está intrinsecamente relacionada a incapacidade das gestões anteriores, uma vez que os grandes projetos da outrora não trouxeram retorno à população por meio da geração de emprego e renda. (MESQUITA, 2011)

3.3.2 Atividade econômica no Maranhão entre 2002 e 2014

Com a necessidade de superação do modelo primário-exportador, o Maranhão pôde apresentar maior capacidade de agregação de valor na indústria e por consequência na geração de emprego e renda. Nos primeiros anos do século XXI, uma combinação de fatores externos e internos sustentaram a alteração de patamar de crescimento da economia brasileira. No âmbito externo,

[...] a acelerada expansão da liquidez no mercado financeiro internacional, decorrente da política monetária expansionista norte-americana e do aprofundamento da industrialização chinesa, constituiu-se em grande estímulo ao Brasil: de um lado, houve uma reorientação dos fluxos de capitais para os mercados emergentes, a baixas taxas de juros. O Brasil, em função da ampla abertura financeira possibilitada pelas reformas liberalizantes da década anterior, posicionou-se como um dos principais destinos dos investimentos diretos estrangeiros - IDE, além de receptor de capitais em busca de valorização na bolsa de valores e, também, sob a forma de aquisição de títulos públicos. De outro lado, o crescimento, a taxas de dois dígitos, das importações chinesas impactou fortemente as cotações das commodities minerais e agrícolas, ampliando, vertiginosamente, o valor das exportações brasileiras, a partir da melhora dos termos de troca em favor do país (HOLANDA, 2013, p. 12-13).

Enquanto que no âmbito interno,

um conjunto de fatores permitiu o desencadeamento de um ciclo de crescimento e alargamento do consumo doméstico e de expansão do emprego, em um contexto de estabilidade inflacionária. As reformas institucionais realizadas a partir da segunda metade da década de 90, tais como: a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a privatização das telecomunicações e a introdução da cláusula de fidejussão nos financiamentos imobiliários³, criaram novos horizontes de investimentos e permitiram o alongamento do horizonte de planejamento das empresas e dos consumidores. Por outro lado, a abertura financeira e comercial realizada na primeira metade da década de 90, em que pese os erros de estratégia cometidos, se mostrou funcional, no que diz respeito à adaptação dos mecanismos de formação de preços para o cenário de estabilidade de preços, de um lado, e à facilitação do acesso ao canal do financiamento externo, de outro (HOLANDA, 2013, p. 13-15).

Diferentemente dos anos 1990, o Maranhão apresentou crescimento econômico superior às médias nacional e da região nordestina nos quatorze anos iniciais do século XXI. No período em análise, o Estado apresentou média de 5,23%, enquanto que Brasil 3,5% e o Nordeste 3,94%, conforme dados das contas regionais do IBGE.

No caso brasileiro, as atividades em destaque foram a Indústria de Transformação, Comércio, Serviços e Administração Pública do Maranhão (83,2% do valor adicionado total), uma vez que a média de crescimento foi de aproximadamente 13%. Outrossim, é importante da ênfase a atividade Extrativa que registrou crescimento de 17,9% a.a., vide **Tabela 9**.

Arelado a isso, Monteiro Neto, Vergolino e Santos (2015, p. 71-72) afirma que,

A percepção de modificações substantivas na estrutura produtiva estadual nesta última década será mais bem empreendida pelo exame da produtividade geral dos seus setores/subsetores econômicos. A ideia de heterogeneidade estrutural decorre da verificação de que a economia brasileira possui matriz produtiva que abriga forte presença simultânea de setores de alta e baixa produtividade média do trabalho, os quais, entretanto, apresentam baixa sinergia ente si; adicionalmente verifica-se, historicamente, que a mudança setorial em direção a ramos de atividades de elevada intensidade de capital e, portanto, alta produtividade do trabalho – frequentemente mais presentes no setor industrial – se dá em ritmo muito lento.

Entre 2002 e 2014, as atividades Agropecuária, Construção, Comércio, Serviços e Administração Pública do Maranhão, as quais representam 91,5% do valor adicionado total, registraram crescimento expressivo, dado que o aumento anual é de 14%, vide **Tabela 9**. Além disso, destaca-se o aumento da atividade Indústria de Transformação (5,5% do valor adicionado total) de 11,2% a.a.

Tabela 9 – Composição do Valor Adicionado setorial e por grupos de atividade econômica de 2002 a 2014 do Brasil, e Maranhão, em R\$ milhão

Seções de atividade	2002		2014		Taxa de cresc. anual (%)
	VA	Part. %	VA	Part. %	
Maranhão	14.566	100,0	68.566	100,0	13,8
Agropecuária	1.867	12,8	7.384	10,8	12,1
Extrativa	32	0,2	517	0,8	26,1
Ind. de transformação	1.057	7,3	3.789	5,5	11,2
SIUP ¹	275	1,9	1.525	2,2	15,3
Construção	1.368	9,4	6.453	9,4	13,8
Comércio	1.661	11,4	10.727	15,6	16,8
Serviços	4.876	33,5	21.331	31,1	13,1
Administração Pública	3.430	23,5	16.838	24,6	14,2
Brasil	1.270.215	100,0	4.972.734	100,0	12,0
Agropecuária	81.515	6,4	249.975	5,0	9,8
Extrativa	25.741	2,0	184.797	3,7	17,9
Ind. de transformação	183.969	14,5	597.376	12,0	10,3
SIUP	43.218	3,4	93.975	1,9	6,7
Construção	81.980	6,5	306.946	6,2	11,6
Comércio	98.240	7,7	676.562	13,6	17,4
Serviços	546.163	43,0	2.046.295	41,2	11,6
Administração Pública	209.389	16,5	816.808	16,4	12,0

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.
Nota: 1. Serviços Industriais de Utilidade Pública - compreende as atividades de eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação

Para avaliar a produtividade de uma região, utiliza-se o indicador Produtividade Média – PTM, o qual é mensurado pela relação entre o Valor Adicionado Bruto – VAB com a População Ocupada – POC, expressa da seguinte maneira,

PTM = VAB/POC, sendo que PTM é a Produtividade Média do Trabalho; VAB é o Valor Adicionado Bruto; e POC é a População Ocupada.

Dado isto, observou-se que todas as atividades apresentaram crescimento médio anual considerável. Cumpre destacar duas atividades: Comércio e Administração Pública. Com ganhos de participação do setor do Comércio de 4,2 pontos percentuais, fez com que a produtividade

média registrasse crescimento de 15,56% a.a. Igualmente, a atividade da Administração com ganhos de participação na estrutura produtiva maranhense de 1,1 p.p., fez com que houvesse crescimento médio anual de 9,95% entre 2002 e 2014, conforme **Tabelas 9 e 10**. Na contramão, setores que registraram perdas de participação na estrutura produtiva conseguiram obter crescimentos significativos. A título de exemplo, temos a Indústria de Transformação, embora tenha havido perda de participação de 1,8 p.p., registrou aumento de 12,35% ao ano na produtividade média. Outrossim, a Agropecuária, a qual perdeu participação de 2 p.p., apresentou aumento médio anual de 12,04%, conforme **Tabelas 9 e 10**.

Assim, revelam-se embates quando se compara a estrutura produtiva do Maranhão com o Brasil. Isso fica evidente com a atividade Indústria de Transformação, que apresenta pequeno peso na capital maranhense, enquanto que este setor tem peso significativo no comportamento da economia nacional.

Tabela 10 – Produtividade Média do Trabalho por setor de atividade entre 2002 e 2014 no Maranhão, em R\$ e (%)

PMT	2002	2014	Taxa anual de crescimento (2002 a 2014)
Total	5.468	21.774	12,20%
Agropecuária	1.551	6.068	12,04%
Ind. de transformação	6.331	25.603	12,35%
Construção	8.191	21.440	8,35%
Comércio	3.965	22.489	15,56%
Serviços ¹	8.738	27.994	10,19%
Administração Pública	38.536	120.273	9,95%
Outras atividades ² (Extrativa e SIUP)	5.118	19.641	11,86%

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração própria. Nota: 1. Na atividade Serviços está inserido alojamento e alimentação; Transporte, armazenagem e comunicação; Educação, saúde e serviços sociais; Serviços domésticos; e Outros serviços coletivos, sociais e pessoais. 2. As Outras Atividades contempla a Extrativa e a SIUP.

Como visto anteriormente, a estrutura produtiva do Estado do Maranhão é limitada e este comportamento impacta negativamente a dinâmica do mercado de trabalho. Isto é justificada pela especialização das atividades com ganhos de produtividades elevados, como bens primários ou intermediários, os quais sofrem influência da oscilação do mercado externo. Desse modo, há uma baixa capacidade destas atividades proporcionarem os “efeitos de encadeamentos”, prejudicando o dinamismo ocupacional e favorecendo a dependência de recursos oriundos da União, de investimento público ou privado e crédito. (HOLANDA; ANCHIETA, 2013)

Na **Tabela 11**, temos a população ocupada do Maranhão, do Brasil e da região nordestina. Com 59,8% da População em Idade Ativa – PIA, a População Economicamente Ativa – PEA registrou crescimento anual médio de 1,5%, sendo superior ao Nordeste (1,3%) e inferior ao Brasil (1,7%). Este crescimento foi corroborado, sobretudo, pela inserção média de 485 mil pessoas (alta de 1,4% a.a.) na população ocupada.

Na outra ponta, correspondendo a 40,2% da PIA, temos a População Não Economicamente Ativa – PNEA, ou seja, a população que não trabalha e nem busca emprego, cresceu 1,7% ao ano (média de 424 mil pessoas por ano) no Maranhão, ficando abaixo das PNEAs da região nordestina e do país ambas registrando 1,8% de aumento médio anual entre 2002 e 2014.

No que se refere ao rendimento médio real das pessoas ocupadas, o Maranhão registrou aumento de 9,8% (alta de R\$ 536) ao ano, superior ao crescimento médio anual do Brasil (9,3%), mas abaixo da região nordestina (10,5%).

Por último, destacam-se as Taxas de Ocupação e de Participação. A Taxa de Ocupação que é medida pela relação da População Ocupada com a População Economicamente Ativa, apresentou aumento considerável em âmbito nacional, dado que saiu de 90,84% em 2002, para 93,1% em 2014. Igualmente, a região nordestina registrou alta, entre 2002 e 2014, de 0,36 pontos percentuais. Na contramão, o Maranhão registrou queda na Taxa de Ocupação de 0,92 p.p., ou seja, o número de pessoas ocupadas apresentou arrefecimento frente ao número de pessoas na força de trabalho.

Tabela 11 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por condição de atividade na semana de referência, Valor do rendimento médio mensal de todos os trabalhos e Taxas de Ocupação e Participação (%) do Brasil, Nordeste e Maranhão entre 2002 e 2014, em mil pessoas

Condição de atividade e rendimento	2002			2014		
	Brasil	Nordeste	Maranhão	Brasil	Nordeste	Maranhão
População em Idade Ativa	143.134	39.979	4.651	175.234	47.859	5.621
População Economicamente Ativa	87.750	23.930	2.814	106.824	27.839	3.359
População Ocupada	79.709	21.937	2.664	99.448	25.621	3.149
População Desocupada	8.041	1.993	150	7.376	2.218	210
População Não Economicamente Ativa	55.384	16.049	1.837	68.410	20.020	2.262
Rendimento médio das pessoas ocupadas (R\$)	561,0	304,0	259,0	1.631,0	1.005,0	795,0
Taxa de Ocupação (População Ocupada/População Economicamente Ativa)	90,84	91,67	94,67	93,10	92,03	93,75
Taxa de Participação (População Economicamente Ativa/População em Idade Ativa)	61,31	59,86	60,50	60,96	58,17	59,76

Fonte: PNAD (IBGE). Elaboração própria.

No caso da Taxa de Participação, ou seja, o número de pessoas na força de trabalho sobre a população em idade para trabalhar, no país, na região nordestina e no Maranhão sofreram diminuições de 0,35, 1,69 e 0,75 pontos percentuais entre 2002 e 2014.

Dado isto, Holanda e Anchieta (2013) destacam dois pontos. O primeiro é referente ao arranjo institucional refletindo na legislação trabalhista, a qual é estabelecida por meio das interações entre o Estado e as organizações da sociedade civil. O outro ponto, é referente as condições macroeconômicas, as quais representam o aspecto conjuntural, definindo, assim, as possibilidades de maior ou menor absorção da PEA no mercado de trabalho local.

Em face da estrutura ocupacional, com rendimento médio inferior ao país, o Estado do Maranhão apresentou retração no grau de precarização do trabalho com a taxa de crescimento anual de -1,41% entre 2002 e 2014, em outras palavras, trata-se da população ocupada que não possui carteira assinada (empregados sem carteira, trabalhadores sem remuneração) e não se encontra resguardada pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, vide **Tabela 12**. No entanto, a categoria Empregado - Outro registrou aumento de 0,79% a.a. contemplando os empregados não domésticos sem carteira assinada. Além disso, houve alta de 0,40% a.a. para os Empregados por Conta Própria e 7,55% de crescimento médio anual para os trabalhadores que produzem o seu próprio consumo.

Tabela 12 – Número de ocupados, segundo posição na ocupação e categoria de emprego, participação (%) e taxa de crescimento anual (%), entre 2002 e 2014

Posição na ocupação e categoria de emprego	2002	2014	Participação (%)		Tx de cresc a.a. (%)
			2002	2014	
Total	2.664	3.149	100,0	100,0	1,40
Empregado	897	1.272	33,7	40,4	2,95
Empregado - com carteira de trabalho assinada	225	501	8,4	15,9	6,90
Empregado - militar e funcionário público estatutário	145	192	5,4	6,1	2,37
Empregado - outro	527	579	19,8	18,4	0,79
Trabalhador doméstico	173	156	6,5	5,0	-0,86
Trabalhador doméstico - com carteira de trabalho assinada	7	15	0,3	0,5	6,56
Trabalhador doméstico - sem carteira de trabalho assinada	166	140	6,2	4,4	-1,41
Empregador	75	47	2,8	1,5	-3,82
Conta própria	918	963	34,5	30,6	0,40
Trabalhador na construção para o próprio uso	2	6	0,1	0,2	9,59
Trabalhador na produção para o próprio consumo	205	491	7,7	15,6	7,55
Não remunerado	393	215	14,8	6,8	-4,90

Fonte: PNAD (IBGE).

Nesse sentido, observa-se que no ano 2002, somente 8,4% da população ocupada possuía carteira assinada. Após 12 anos com o intenso dinamismo econômico e aumento da formalização

no mercado de trabalho, o conjunto dos trabalhadores ocupados com carteira assinada atingiu 15,9% da população ocupada.

Em síntese, pode-se afirmar que o mercado de trabalho do Maranhão apresentou avanço em sua estruturação entre 2002 e 2014. Como se observou, a participação da população ocupada com carteira assinada praticamente dobrou, registrando assim crescimento médio anual de 6,9%. Isso foi confirmado pelo forte ritmo de crescimento econômico, em âmbito nacional e estadual. Isto possibilitou a entrada da PEA, a qual estava inserida precariamente no mercado de trabalho maranhense, seja em ocupações não remuneradas, sem carteira assinada ou sem ocupação. Igualmente, os trabalhos por Conta Própria, que aumentaram sua participação em 4,1 p.p., corroboraram para o crescimento de 0,4 a.a., enquanto que os trabalhadores não remunerados perderam espaço (8,0 p.p.), ocasionando em baixa de 4,9% ao ano.

Dada as transformações na estrutura produtiva e no mercado de trabalho que passou a economia maranhense no período entre 2002 e 2014, é importante destacar as contribuições que a balança comercial vem dando aos estímulos gerados na base produtiva. Como foi destacado nas seções anteriores, a expansão das exportações de *commodities* minerais e agrícolas é considerada um dos pilares para o dinamismo da economia maranhense no período recente.

Nesse aspecto, é importante destacar que houve valorização dos termos de troca no comércio exterior, atrelada a melhora do fluxo de capitais no Brasil, o que “camuflava” a deterioração do equilíbrio comercial externo. Câmbio valorizado e entraves na competitividade foram substituídos por sucessivos déficits comerciais, em especial, de produtos manufaturados.

Após a primeira década do século XXI, o ambiente externo se tornou menos favorável, tendo em vista o aprofundamento da crise no continente europeu, assim como, a desaceleração da economia chinesa, retrocedendo, por sua vez os preços das *commodities*, especialmente, minerais. Não obstante este cenário, a economia americana esboçava recuperação da sua atividade por meio da política “*quantitative easing*”⁴⁵. Em outras palavras, trata-se de um programa de compras de títulos de longo prazo do Tesouro por parte do Federal Reserve (Banco Central americano), medida que gerou US\$ 85 bilhões mensais o suficiente para inverter a trajetória de fluxos de capitais, desencadeando assim em reajuste global das taxas de câmbios, sobretudo nos países emergentes, no caso, o Brasil. (HOLANDA, 2013)

No que se refere ao Balanço de transações correntes do Maranhão de 2002 a 2014, observa-se evolução expressiva do déficit em transações que saiu de US\$ 7,64 bilhões em 2002,

⁴⁵ Flexibilização quantitativa, tradução do autor.

para U\$S 90,75 bilhões em 2014, evidenciando crescimento médio anual de 22,9%. Esse comportamento foi ocasionado, sobretudo, pelo crescimento anual de 11,8% de Serviços e Rendas, que saiu de U\$S 23,2 bilhões em 2002 para U\$S 88,5 bilhões em 2014. Além disto, exportação e importação contribuíram para esse comportamento. O primeiro registrou crescimento médio de 11,6%, e o segundo 14,1%, vide **Tabela 13**.

Tabela 13 – Balanço de Pagamentos do Maranhão de 2002 a 2014, em U\$S milhão (valores nominais)

Detalhamento da Balança Comercial	2002	2014	Taxa de crescimento (%)
Transações Correntes	-7.636,6	-90.749,4	22,9
Balança comercial (FOB)	13.121,3	-3.922,6	0,0
Exportação de bens	60.361,8	225.101,0	11,6
Importação de bens	-47.240,5	-229.023,5	14,1
Serviços e Rendas	-23.147,7	-88.517,7	11,8
Serviços	-4.957,2	-48.735,9	21,0
Transportes	-1.958,6	-8.947,4	13,5
Viagens internacionais	-397,8	-18.695,6	37,8
Aluguel de equipamentos	-1.672,3	-22.727,0	24,3
Rendas	-18.190,6	-39.781,8	6,7
Renda de investimentos	-18.292,3	-40.136,5	6,8
Renda de investimento direto	-4.982,9	-23.529,8	13,8
Lucros e dividendos ^{2/}	-4.033,8	-19.894,6	14,2
Lucros reinvestidos no Brasil	0,0	0,0	0,0
Renda de investimento em carteira	-8.384,4	-11.101,7	2,4
Lucros e dividendos ^{2/}	-1.128,0	-6.682,8	16,0
Renda de outros investimentos (juros) ^{3/}	-4.925,0	-5.505,0	0,9
Juros pagos	-5.578,2	-6.334,9	1,1
Juros refinanciados	0,0	0,0	0,0
Juros atrasados	0,0	0,0	0,0
Transferências unilaterais correntes ^{4/}	2.389,8	1.690,8	-2,8
Conta Capital e Financeira	8.004,4	97.789,9	23,2
Conta Capital	433,0	588,9	2,6
Conta Financeira	7.571,5	97.201,0	23,7
Investimento Direto	14.108,1	66.147,9	13,7
Investimento em Carteira	-5.118,6	31.440,7	0,0
Outros Investimentos	-1.061,9	1.180,6	0,0
Erros e Omissões	-65,7	3.792,1	0,0
Resultado do Balanço	302,1	10.832,7	34,8

Fonte: MDIC/BACEN. Elaboração do autor.

Outrossim, as rubricas que estão relacionadas à remessa de Lucros e dividendos, Juros pagos, Viagens Internacionais, Aluguel de equipamentos e Transportes, apresentaram expressiva participação para consolidação do déficit em transações correntes.

Na outra ponta, ou seja, na Conta Capital, destaca-se o Investimento Direto. Em 2002, esta rubrica praticamente financiava o déficit em transações correntes. Entretanto, com a sua evolução, o recurso se tornou insuficiente, uma vez que sua média de crescimento anual foi de 13,7%, saindo de U\$S 14,1 bilhões em 2002 para U\$S 66,2 bilhões em 2014, evidenciando, dessa maneira, desvalorização da moeda nacional frente ao dólar. Desse modo, o Resultado do Balanço registrou aumento de 34,8% ao ano, saindo de U\$S 302,1 milhões em 2002 para U\$S 10,8 bilhões em 2014.

Outra maneira de avaliar o comportamento do comércio exterior de uma determinada localidade é por meio do Grau de Abertura Externa – GAE⁴⁶. A **Tabela 14** apresenta o GAE do Estado do Maranhão no período entre 2002 a 2014, com média de crescimento anual de 13,8%.

Tabela 14 – Grau de Abertura Externa (GAE) do Maranhão de 2002 a 2014

Ano	Exportação + Importação	PIB	GAE
2002	1.501,7	15.924,0	9,4
2003	1.401,6	19.502,9	7,2
2004	1.966,7	22.127,1	8,9
2005	2.657,7	25.104,2	10,6
2006	3.438,5	29.710,6	11,6
2007	4.530,3	30.730,9	14,7
2008	6.939,1	37.932,4	18,3
2009	3.226,2	40.994,6	7,9
2010	6.737,1	46.309,6	14,5
2011	9.331,0	52.143,5	17,9
2012	10.085,1	60.490,1	16,7
2013	14.448,6	67.694,8	21,3
2014	15.887,6	76.842,0	20,7

Fonte: MDIC. Elaboração do autor.

Como já visto, em seções anteriores, a economia maranhense apresenta volatilidade significativa frente as oscilações da economia nacional e internacional. Isso fica evidente quando analisamos o período entre 2002 e 2014 em dois momentos. O primeiro, entre 2002 e 2008, apresenta crescimento médio anual de 11,5%. Em 2009, há um ponto de inflexão no período em análise devido à crise do *subprime* (crédito em risco) originada nos Estados Unidos, por volta de 2007, e que refletiu em vários países no mundo. Naquele ano, o GAE registrou diminuição em

⁴⁶ O GAE é mensurado por meio da soma da exportação com a importação dividido pelo Produto Interno Bruto – PIB do Estado: $GAE = (exportação + importação) / PIB$

relação ao ano anterior, evidenciando a influência da crise americana no comportamento da economia maranhense. Por fim, entre 2010 e 2014, com a retomada da atividade econômica por meio da melhora do cenário externo, a média de crescimento do GAE foi de 18,2%.

Em síntese, o comércio exterior vem contribuindo positivamente para a expansão do PIB local, demonstrando que a economia maranhense está reagindo aos incentivos de uma economia nacional mais aberta para o exterior, haja vista a atual globalização.

Entretanto, o comércio internacional apresenta participação maciça, sobretudo, por meio das compras de bens e serviços. Em outras palavras, as importações são as responsáveis pelo impulso ao comércio exterior, tal como observado entre 2002 e 2014. No caso das importações, a sua pauta tem como principal produto os Combustíveis e Lubrificantes, o qual representa 65,23% do total dos produtos importados. Entre 2002 e 2014, o crescimento médio anual deste produto foi de 19,79%.

No tocante ao perfil das exportações do Estado o Maranhão, dar-se ênfase a sua composição de produtos primários com valor agregado baixo. Além disso, possui pouca possibilidade de verticalização da cadeia produtiva, enfrentando, dessa forma, adversidade por ser volátil aos ciclos econômicos mundiais (SOARES JUNIOR, 2016). O perfil das exportações é formado, basicamente, por dois produtos: Alimentos e Bebidas Destinados a Indústria e Insumos Industriais, os quais representam 98,37% do total da pauta. O primeiro registrou aumento médio anual de 19,73%, enquanto o segundo apresentou alta anual de 11,11%, entre 2002 e 2014, vide **Tabela 15**.

Tabela 15 – Principais produtos da pauta de exportação, Taxa de crescimento anual e Participação do Maranhão entre 2002 e 2014, em R\$

Produtos Exportados	2002	2014	Taxa anual de crescimento (%)	Participação (%)
Alimentos e Bebidas Destinados a Indústria	85.491.979	741.891.476	19,7	19,7
Bens de Consumo Não Duráveis	2.683.652	8.485.651	10,1	0,2
Insumos Industriais	561.627.963	1.989.119.073	11,1	78,7
Peças e Acessórios de Equipamentos de Transporte	14.710	83.295	15,5	0,0
Demais Produto Exportações	2.556.405	55.930.448	29,3	1,4
Total das Importações	652.374.709	2.795.509.943	12,9	100,0

Fonte: MDIC. Elaboração do autor.

Destarte, conforme Mesquita (2015), o Maranhão passou por diversas medidas com o objetivo de expandir a produção e reduzir os custos das exportações. Isso pôde ser observado por

meio da construção do Terminal de Grãos do Maranhão – TEGRAM⁴⁷, no Porto de Itaqui na capital maranhense, com capacidade de armazenamento e exportação de soja, milho e farelo, que aumente os atuais 2,5 milhões de toneladas de grãos/ano para até 15 milhões de toneladas/ano até 2020. Assim, a modernização dos transportes, a redução de custos e o aumento da produção são fatores quantitativos de crescimento econômico. Entretanto, observa-se que há ausência de medidas para sustentação da produção e retração da pobreza, as quais se encontram em um padrão de desenvolvimento enraizado por métodos inócuos.

No caso da pauta de Importações do Estado do Maranhão, ela é constituída, principalmente, por Combustível e Lubrificantes (81,7% do total da pauta de importações), a qual registrou crescimento médio anual de 19,8% entre 2002 e 2014, vide **Tabela 16**. Outrossim, cumpre destacar os Insumos Industriais (areia, gás, água), os quais registraram média de crescimento no período em análise de 19,5%.

Tabela 16 – Principais produtos da pauta de importação, Taxa de crescimento anual e Participação do Maranhão entre 2002 e 2014, em R\$

Produtos Importados	2002	2014	Taxa anual de crescimento (%)	Participação (%)
Alimentos e Bebidas Destinados a Indústria	16.128.269	32.257.090	5,9	0,7
Bens de Capital (Exceto Equipamento de Transporte e Uso Industrial)	60.745.169	232.781.409	11,8	4,5
Bens de Consumo Duráveis	186.924	3.642.679	28,1	0,04
Bens de Consumo Não Duráveis	905.248	61.393.451	42,1	0,9
Combustíveis e Lubrificantes	690.013.180	6.023.842.175	19,8	81,7
Equipamentos de Transporte de Uso Industrial	4.083.473	61.803.824	25,4	1,2
Insumos Industriais	75.767.244	641.300.210	19,5	10,6
Peças e Acessórios de Equipamentos de Transporte	1.446.081	11.208.424	18,6	0,2
Total das Importações	849.275.588	7.068.229.262	19,3	100,0

Fonte: MDIC. Elaboração do autor.

Dado o panorama da economia maranhense, desde a sua formação socioeconômica até os dias atuais, vimos que a sua base produtiva é essencialmente voltada para atividades primário-

⁴⁷ O Consórcio TEGRAM é formado pelas empresas NovaAgri Infra-Estrutura de Armazenagem e Escoamento Agrícola S.A, Glencore Serviços e Comércio de Produtos Agrícolas Ltda., CGG Trading S.A e Consórcio Crescimento, integrado pelas empresas Louis Dreyfus Commodities Brasil S.A e Amaggi Exportação e Importação Ltda. – ofertou à Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP) R\$ 143,1 milhões a título de taxa de oportunidade de negócio. Outros R\$ 322 milhões serão investidos na construção do terminal até o final de 2013. A construção do TEGRAM, a entrada em operação da Ferrovia Norte-Sul, que liga Palmas (TO) a Açailândia (MA), e a sua conexão com a Estrada de Ferro Carajás (EFC) formam o corredor que se destina a Itaqui. Atualmente, a saída da soja de uma fazenda de Balsas (principal município produtor) para o Porto de Santos, alcança um valor de US\$ 140 por tonelada. Com a saída por Itaqui, o valor será de US\$ 115 por tonelada, significando uma redução de 18%. Conta-se também com ampliação do Canal do Panamá, que permitirá a passagem de graneleiros de até 60 mil toneladas para 150 mil toneladas. Para a Ásia, principal destino da soja brasileira, calcula-se uma redução de 20% no frete. Considera-se que a perspectiva de exportação estimulará a cadeia do agronegócio, atraindo empresas como fertilizantes ou mesmo frigoríficas para o mercado interno (MESQUITA, 2015, p. 310-311).

exportadoras, altamente dependente do ciclo do comércio internacional. Essa característica deixa a economia maranhense vulnerável às oscilações da demanda internacional. Adicionalmente, o Estado do Maranhão apresenta nível educacional baixo e concentra boa parte da população no *status* de extrema pobreza. A combinação de baixos indicadores sociais e economia vulnerável às oscilações do cenário internacional, é um fator desafiador para o gestor estadual no tocante a implementação de políticas públicas, visto o baixo dinamismo dessas atividades econômicas e a baixa produtividade do trabalhador maranhense.

Assim, torna-se relevante compreender de forma mais acurada a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão, principalmente, no que se refere à relação entre os gastos públicos e a promoção do desenvolvimento econômico maranhense, o que será visto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – CAPACIDADE FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 2002 E 2014

Este capítulo tem por finalidade abordar as finanças do Estado do Maranhão com o intuito de captar e dimensionar a sua Capacidade Fiscal de orientar recursos públicos para questões estratégicas no período compreendido entre 2002 e 2014, tendo em vista o esforço de superar a miséria e a pobreza em meio as dificuldades, por exemplo, na estrutura produtiva.

4.1 Índice de Autonomia Fiscal, Capacidade de Ativação da Demanda e Poupança Corrente do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Os desequilíbrios financeiros dos governos subnacionais ocorreram, especialmente, na década de 1980⁴⁸, quando houve a crise do padrão de financiamento do setor público. Esta estratégia de financiamento entrou em colapso quando eclodiu a crise externa em 1982⁴⁹, o que pôs fim na sua capacidade de financiar-se com recursos externos.

Nesse sentido, nos anos 1980, houve uma articulação entre os governos subnacionais para a consolidação da descentralização e centralização de suas autonomias, o que proporcionou embates entre os governos subnacionais e a soberania da União, algo natural em regimes federativos. De maneira geral, esse procedimento fez com que aumentasse o volume de endividamento dos entes devido as suas peculiaridades díspares. (MORA; GIAMBIAGI, 2005)

A crise dos Estados e a consequente necessidade de renegociação de suas dívidas não se originaram com o Plano Real em 1994, embora tenha se agravado a partir de 1995. O controle do endividamento dos governos estaduais possui relevância na discussão do processo de ajuste do setor público brasileiro, desde a crise do padrão de financiamento da década de 80. (LOPREATO, 2000)

Com a implementação da Constituição Federal CF/1988, *lato sensu*, os Estados estiveram em um estágio de reabilitação das políticas de fomento, uma vez que a Carta Magna fortaleceu as finanças dos Entes, consagrando, por sua vez, maior participação da gestão orçamentária, bem como a carga tributária. Atrelado a isso, a capacidade de engendramento de impostos como o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, o qual apresentou

⁴⁸ É importante destacar que o Brasil estava sob o comando do último governo do regime militar, o qual governava desde 1964. Na ocasião, o presidente da república era o militar João Baptista de Oliveira Figueiredo que governou o Brasil entre 1979 e 1984.

⁴⁹ Refere-se à Moratória Mexicana.

reiterada a sistemática de cobrança híbrida anterior, com incidência nas operações interestaduais na origem, reforçou a possibilidade de os programas de incentivo serem assentados nesse revigorado tributo. (VIERA, 2014)

Essa reabilitação das políticas ocorre por meio do processo de desconcentração das receitas e de atribuições em âmbito regional, no qual Estados e Municípios alcançaram um novo *status* federativo, em que possibilitaram a instituição de tributos e, por consequência, aumentaram as suas responsabilidades. (SOARES JUNIOR, 2016)

Nos anos 1990, com as dificuldades em termos fiscais e patrimoniais, há uma impossibilidade de superar esses entraves. Desse modo, cria-se o mecanismo de renegociação das dívidas para que no curto prazo os entes possam atender as demandas da sociedade, dado que o endividamento dos Estados junto à União cresceu expressivamente após 1994 por serem dívidas indexadas à Selic. Em 1996, esse endividamento girava em torno de 16% do PIB, contemplando todos governos estaduais, prejudicando o desenvolvimento de políticas públicas, especialmente, de cunho social. (MORA; GIAMBIAGI, 2005)

Como forma de expressar a soberania do Estado-nação, o engendramento de um regime federativo é caracterizado por uma inovação político-jurídica, objetivando a ratificação da administração pública eficaz, proporcionando, maior integração geoeconômica em âmbito nacional. (VERGOLINO, 2014)

Neste aspecto, o federalismo possui duas abordagens: Organização Política Administrativa (autonomia) e Política Institucional e Econômica (participação), sendo que a primeira o federalismo é uma questão de Estado, enquanto que a segunda se refere a uma questão de sociedade junto com suas instituições (VERGOLINO, 2014; AMARAL, 2008). Dessa maneira, Amaral (2008) afirma que,

Apesar das diferenças nas abordagens, ambas mantêm o ponto comum segundo o qual o federalismo se define pela negação da estrutura do estado centralizado, embudo de poderes absolutos. Neste sentido, pode-se dizer que a atitude federalista não é um monopólio das nações constituídas por regimes federais, podendo ser manifestada por qualquer sociedade insatisfeita com o absolutismo e o centralismo do Estado. Aqui procurar-se-á identificar os princípios centrais do federalismo que, uma vez se manifestando e se interagindo, darão a dinâmica e a plenitude do seu funcionamento (AMARAL, 2008, p. 4).

Nesse sentido, Vergolino (2014) resume o federalismo em dois aspectos: democracia e autonomia, dado que este regime não apresenta aderência com o autoritarismo. Na primeira metade do século XIX as revoluções que ocorreram em diversas partes do país, continham o germe federalista. Assim, o princípio da autonomia, será indispensável caso haja um processo de

descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos Estados. As peculiaridades sociais e culturais de cada ente subnacional devem ser consideradas, no tocante à formatação de um sistema federativo. Dessa forma, Vergolino (2014, p. 66) fala que,

Os princípios que norteiam o federalismo fiscal incorporam aqueles relacionados ao federalismo clássico, no caso, o princípio da autonomia, que está associado à autodeterminação dos Entes Federados. Para que este princípio se mostre operativo, torna-se necessária uma boa dose de descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos entes subnacionais. O princípio da participação está relacionado à responsabilidade dos diferentes Entes Federativos nas boas práticas de governança. Neste contexto, cresce em importância o sentido da cooperação entre os diferentes Entes Federados para equacionar conflitos de natureza vertical e horizontal que se manifestam no dia a dia do funcionamento da Federação. Portanto, o êxito deste arranjo encontra-se fortemente atrelado à relação entre autonomia e cooperação. O aspecto singular é que estes princípios devem ser, e são, operados por todos os Entes Federativos – União, estados e municípios, concomitantemente ou de forma isolada. Em adição a estes princípios, têm-se outros dois: o de coordenação e o princípio da equidade, de competência da União.

A CF/1988, trouxe à tona a incorporação de antigos impostos à base do imposto estadual. Com isto, a participação da indústria foi reduzida na receita estadual, uma vez que a nova base do Imposto sobre Circulação das Mercadorias – ICM gerava alta produtividade fiscal. Outro ponto de destaque é a mudança do percentual dos repasses oriundos da União (Transferências Correntes), recuperando o Fundo Participação dos Estados – FPE, durante a passagem para a democracia. Com a finalidade de atender as necessidades da sociedade, bem como reduzir as disparidades entre os entes federativos, o FPE se elevou para 21,5% da receita dos principais impostos federais. (REZENDE, 2017)

Ainda sobre a CF/1988, embora tenha surgido em uma conjuntura econômica adversa, representa um marco no federalismo brasileiro, dado que ela aborda três questões desafiadoras: i) o equilíbrio federativo; ii) as disparidades regionais; e iii) as desigualdades sociais. (VERGOLINO, 2014; MENDES, 2007)

No que se refere a autonomia, Godinho (2017) lembra que a descentralização pretendeu conferir a autonomia aos entes federativos, incluindo ainda a melhora na prestação dos serviços e realização de obras de forma partilhada e coordenada. No entanto, esse modelo fragmentado “cada um por si” se mostrou ineficaz para a resolução dos problemas dos entes, em especial, o Maranhão.

Isso fica evidente quando se avalia a situação fiscal do ente. No caso do Maranhão, o *status* fiscal pode ser, de forma resumida, ilustrada pela trajetória da Receita Primária e da Despesa Primária. Nos anos 1990, houve aumento na arrecadação, passando de 18,23% do PIB em 1991, para 19,64% em 1997 e apresentou variação positiva de 0,19% do PIB no período de

1991/1994 e 1995/1997. Destaca-se a Receita Tributária, com variação de 0,27% no período, enquanto o ICMS obteve ligeiro crescimento de 0,07% do PIB. A contribuição previdenciária foi outro fator que contribuiu para a evolução da receita, apresentando crescimento de 0,21%. Por outro lado, as Transferências Correntes e de Capital sofreram queda de 0,24% no intervalo 1991/1994-1995/1997. No que se refere à Despesa Primária, esta obteve crescimento médio de 0,72% do PIB entre 1991/94 e 1995/97, o que significou deterioração do superávit primário em 0,53%. Essa piora do resultado fiscal foi agravada, sobretudo, em decorrência da expansão de gastos com Pessoal ativo e inativo. (SILVEIRA, 2014)

Face exposto, com o objetivo de analisar a capacidade governativa, em especial, a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão, optou-se por uma metodologia que contemplasse o equilíbrio federativo⁵⁰. No caso, trata-se de uma das formas de avaliar a Capacidade Fiscal que é por meio do Índice de Autonomia – IA, o qual é definido pela razão entre a Receita Tributária e a Receita Líquida Disponível – RLD.

$$IA = (Receita Tributária / Receita Líquida Disponível)$$

Sendo que a RLD é representada pela Receita Total do Estado, excluída a soma dos itens das Transferências Correntes e de Capital aos Municípios, das Operações de Crédito e da Alienação de ativos que estão inclusos na Receita de Capital dos estados. Trata-se de um índice que varia entre 0% e 100%. Quanto mais próximo de 100%, maior a autonomia do Estado frente aos recursos da União, maior a sustentabilidade fiscal e maior a capacidade de alavancar políticas desenhadas pelas equipes locais voltadas para satisfazer as necessidades dos residentes locais. Trata-se de um índice que se apoia na capacidade arrecadatória do Ente Federativo.

Entretanto, antes de avaliarmos o IA, cumpre demonstrar o comportamento das receitas do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, vide **Tabela 17**.

A Receita Total é composta por Receita Corrente (90,3% da Receita Total) e Receita de Capital (6,6% da Receita Total), além das Receitas Correntes e Capital Intra-Orçamentárias (3,1% da Receita Total).

⁵⁰ Metodologia desenvolvida no trabalho de José Raimundo de Oliveira Vergolino de 2014 no artigo Federalismo e Autonomia Fiscal Dos Governos Estaduais no Brasil: Notas Sobre o Período Recente (1990-2010).

Tabela 17 – Evolução (R\$), taxa de crescimento anual (%) e variação anual (R\$) das principais receitas do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014*

Código	Encadeamento	Receitas do Estado do Maranhão	2002	2014	Taxa de crescimento anual (%)	Variação anual (R\$)
1	1 = (2 + 3 + 4 + 5 + 6)	Receita Total	6.762.519.588	15.393.393.104	7,1	8.630.873.516
1.0.00.00.00	2 = (2.1 + 2.2.....2.7 + 2.8)	Receitas Correntes	6.498.674.512	13.898.442.047	6,5	7.399.767.535
1.1.00.00.00	2.1	Receita Tributária	2.047.110.967	5.640.440.671	8,8	3.593.329.705
1.1.10.00.00	2.1.1	Impostos	1.985.083.400	5.447.873.628	8,8	3.462.790.228
1.1.13.00.00	2.1.1.2	Impostos sobre a Produção e a Circulação	1.785.482.157	4.679.356.894	8,4	2.893.874.737
1.1.14.00.00	2.1.1.3	Demais Impostos	199.601.243	768.516.733	11,9	568.915.491
1.1.20.00.00	2.1.2	Taxas	62.027.567	192.567.044	9,9	130.539.477
1.2.00.00.00	2.2	Receitas de Contribuições	335.211.291	386.263.142	1,2	51.051.851
1.3.00.00.00	2.3	Receita Patrimonial	129.111.732	327.210.621	8,1	198.098.889
1.4.00.00.00	2.4	Receita Agropecuária	-	-	0,0	-
1.5.00.00.00	2.5	Receita Industrial	-	-	0,0	-
1.6.00.00.00	2.6	Receita de Serviços	125.641.856	275.336.570	6,8	149.694.714
1.7.00.00.00	2.7	Transferências Correntes	3.782.986.870	7.134.797.655	5,4	3.351.810.785
1.7.21.01.01	2.7.1	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	2.998.854.896	5.240.968.812	4,8	2.242.113.916
1.7.22.01.01		Demais Transferências Correntes	784.131.974	1.893.828.843	7,6	1.109.696.869
1.9.00.00.00	2.8	Outras Receitas Correntes	78.611.796	134.393.387	4,6	55.781.590
2.0.00.00.00	3 = (3.1 + 3.2.....3.4 + 3.5)	Receitas de Capital	263.845.076	1.019.586.120	11,9	755.741.044
2.1.00.00.00	3.1	Operações de Crédito	59.779.830	905.371.185	25,4	845.591.355
2.2.00.00.00	3.2	Alienação de Bens	15.533.040	1.403.393	-18,2	- 14.129.647
2.3.00.00.00	3.3	Amortização de Empréstimos	-	1.258.695	0,0	1.258.695
2.4.00.00.00	3.4	Transferências de Capital	188.532.206	111.552.847	-4,3	- 76.979.358
2.5.00.00.00	3.5	Outras Receitas de Capital	-	-	0,0	-
9.0.00.00.00	4	Deduções da Receita Corrente	-	-	0,0	-
7.0.00.00.00	5	Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	-	475.364.937	0,0	475.364.937
8.0.00.00.00	6	Receitas de Capital Intra-Orçamentárias	-	-	0,0	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração do autor.

Nota: *Valores a preço de 2014.

No caso da Receita Corrente, no período em análise, registrou crescimento médio anual de 6,5%, representando uma alta real de R\$ 7,4 bilhões. Esta performance foi devido ao crescimento das principais fontes de financiamento do Estado: Receita Tributária (36,3% da Receita Total) via Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Transferências Correntes (46,3% da Receita Total) via Fundo de Participação dos Estados – FPE.

O ICMS (30,4% da Receita Total) apresentou aumento anual de 8,4%, enquanto que o FPE (34,0% da Receita Total) registrou elevação de 4,8%, evidenciando variações de R\$ 2,9 bilhões e R\$ 2,2 bilhões a preços de 2014, respectivamente, no período entre 2002 a 2014.

Desse modo, é importante salientar que esses resultados só foram possíveis por conta da forte aderência existente entre as receitas e o nível de atividade econômica, dado que, na média, o PIB maranhense cresceu 5,06% ao ano.

Do lado da Receita de Capital (6,6% da Receita Total), a qual é caracterizada pela captação de recursos por meio de bancos e instituições financeiras, os principais componentes, são: as Operações de Crédito⁵¹ e as Transferências de Capital⁵². As Operações de Crédito (5,9% da Receita Total) apresentaram aumento real de 25,4% (R\$ 845,6 milhões) ao ano.

Dado o panorama das receitas, cumpre mensurar o IA do Estado, a qual é uma das formas de avaliar a Capacidade Fiscal. No **Gráfico 13**, temos a evolução do IA, bem como a taxa de crescimento econômico do Maranhão entre 2002 e 2014.

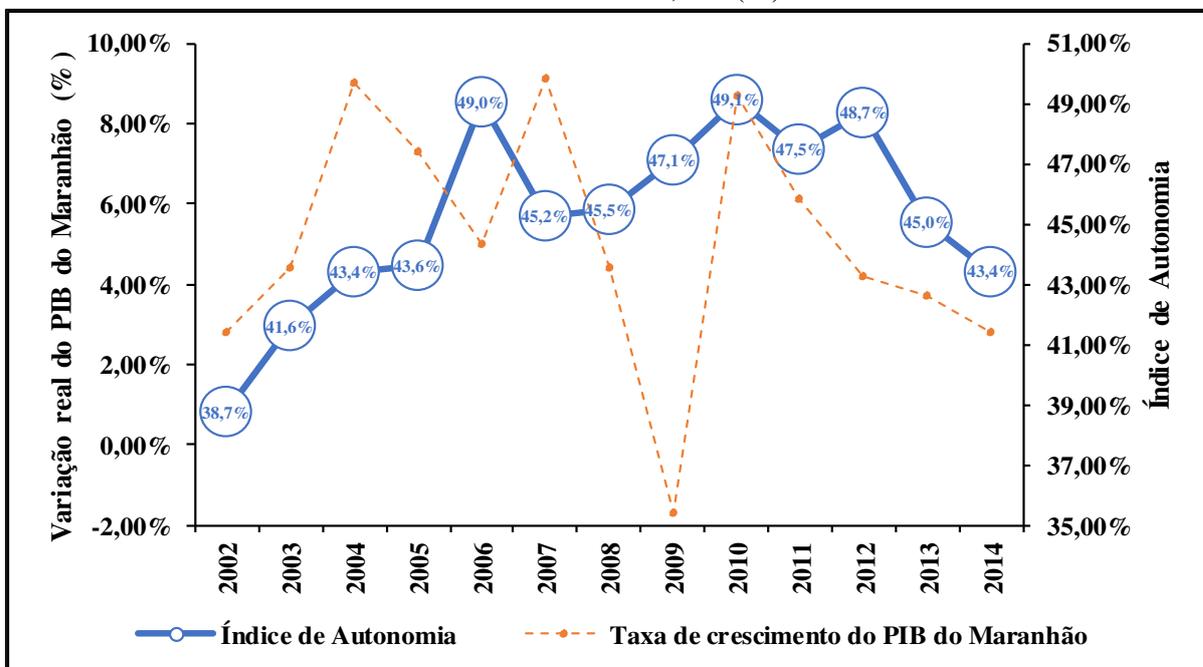
Como é notório, o índice apresenta alguma aderência com a taxa de crescimento do PIB. Entre 2002 e 2004, o IA apresenta evolução expressiva, saindo de 38,7% em 2002 para 49,0% em 2006. Entre 2007 e 2008, o indicador se manteve estável, embora o ritmo de atividade econômico tenha diminuído. Isso foi provocado pela expansão da captação de recursos financeiros às instituições financeiras, os quais conseguiram atender as demandas da sociedade maranhense em período de baixa na atividade. As Operações de Crédito, a título de exemplo, saíram de R\$ 12,1 milhões em 2008 para R\$ 288,7 milhões em 2009 e R\$ 218,2 milhões em 2010. Outrossim, entre 2008 e 2009 as Transferências de Capital saíram de R\$ 83,3 milhões

⁵¹ Segundo a STN, as operações de crédito dos Entes públicos podem ser (Lei nº 4.320/1964 e LRF) de curto prazo (de até 12 meses), que podem integrar a dívida flutuante, como as operações de ARO, e de médio ou longo prazo (acima de 12 meses), as quais compõem também a dívida fundada ou a dívida consolidada.

⁵² Segundo a STN, as transferências de capital são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

para R\$ 128,1 milhões, respectivamente. Entretanto, entre 2010 e 2014 o IA segue o comportamento do PIB maranhense, os quais estavam em queda.

Gráfico 13 – Evolução do Índice de Autonomia e a Taxa de crescimento do PIB do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração do autor.

De maneira geral, o IA evidencia a dependência de recursos da União (Transferências Correntes) vis-à-vis a uma fraca estrutura produtiva maranhense, dado que o indicador não conseguiu ultrapassar a marca dos 50% do total que ele arrecada em relação ao total de suas outras fontes de financiamento, mesmo em período de crescimento econômico satisfatório.

Demonstrando as fontes de arrecadação, cumpre destacar as principais despesas do Maranhão, por Grupo de Natureza de Despesa – GND, entre 2002 e 2014, vide **Tabela 18**.

A Despesa Total é composta por Despesa Corrente (85,8% da Receita Total) e Despesa de Capital (14,2% da Despesa Total). No caso da Despesa Corrente, no período em análise, registrou crescimento médio anual de 6,7% (R\$ 6,3 bilhões). Esta performance foi devido ao crescimento das seguintes GNDs: Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes – ODC.

Pessoal e Encargos Sociais (45,83% da Despesa Total) apresentou aumento anual real de 7,05%, enquanto que o Custeio da Máquina Pública ou ODC (38,06% da Despesa Total) registrou elevação real de 6,8%, evidenciando variações de R\$ 3,5 bilhões e R\$ 2,8 bilhões, respectivamente, no período entre 2002 a 2014.

Tabela 18 – Evolução (R\$), taxa de crescimento anual (%) e variação anual (R\$) das principais despesas do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Código	Encadeamento	Despesas do Estado do Maranhão	2002	2014	Taxa de crescimento anual (%)	Variação anual (R\$)
2	1 = (2 + 3)	Despesa Total	6.895.018.803	13.657.393.710	5,86	6.762.374.908
3.0.00.00.00	2 = (2.1 + 2.2 + 2.3)	Despesas Correntes	5.390.265.549	11.712.579.444	6,68	6.322.313.895
3.1.00.00.00	2.1	Pessoal e Encargos Sociais	2.762.283.896	6.259.506.119	7,05	3.497.222.223
3.2.00.00.00	2.2	Juros e Encargos da Dívida	258.500.811	255.492.506	-0,10	- 3.008.305
3.3.00.00.00	2.3	Outras Despesas Correntes	2.369.480.842	5.197.580.819	6,77	2.828.099.977
4.0.00.00.00	3 = (3.1 + 3.2 + 3.3)	Despesas de Capital	1.504.753.254	1.944.814.266	2,16	440.061.013
4.4.00.00.00	3.1	Investimentos	1.043.864.952	1.694.677.197	4,12	650.812.245
4.5.00.00.00	3.2	Inversões Financeiras	16.197.032	-	-100,00	- 16.197.032
4.6.00.00.00	3.3	Amortização da Dívida	444.691.269	250.137.070	-4,68	- 194.554.200

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Elaboração do autor.

No tocante a Despesa de Capital (14,24% da Despesa Total), é composta sobretudo pelos Investimentos (12,41% da Despesa Total) e Amortizações da Dívida (1,83% da Despesa Total). Os Investimentos apresentaram aumento de 4,12% ao ano, já a Amortização da Dívida decresceu 4,68% por ano.

As GNDs Pessoal e Encargos, Custeio (ODC) e Investimentos são as principais pressões para o Estado do Maranhão. Essas modalidades possuem o comando direto sobre sua destinação por parte da gestão maranhense, sobretudo, por meio do pagamento da Folha de Pagamentos ou via gastos em bens e serviços ao setor público. Com isso, a ideia é que esses gastos reflitam na economia local, e isto pode ser analisado pelo Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD. A sua mensuração pode ser feita conforme equação a seguir:

$$I-CAD = (Dpe + Doc + Dinv) / PIB,$$

Sendo que, *Dpe* é a Despesa com Pessoal e Encargos; *Doc* é a Despesa com Custeio ou ODC e *Dinv* é a Despesa com Investimentos dividido pelo PIB.

Na Tabela 19, temos a evolução do I-CAD do Maranhão no período em análise, para fins de entendimento da Capacidade Governativa, em específico, a Capacidade Fiscal. Com a possibilidade de ativar a demanda agregada da economia maranhense, entre 2002 e 2014, o I-CAD apresentou percentual médio anual de 23,0% do PIB. Esse desempenho foi corroborado, principalmente, pela expansão dos gastos com Pessoal e Encargos, o qual apresentou média percentual anual de 11,4% do PIB, seguido da ODC (8,9% do PIB) e os Investimentos (2,7% do PIB).

Tabela 19 – Evolução do I-CAD do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%)

I-CAD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais	17,3%	14,9%	14,4%	12,4%	11,7%	12,3%	11,0%	11,4%	9,3%	7,8%	9,2%	8,7%	8,1%
Outras Despesas Correntes	14,9%	12,7%	6,8%	7,4%	8,0%	7,9%	8,5%	8,2%	9,4%	9,8%	7,4%	7,2%	6,8%
Investimentos	6,6%	3,0%	0,8%	1,2%	3,0%	2,0%	3,2%	3,6%	3,2%	2,2%	2,1%	2,5%	2,2%
Total	38,8%	30,7%	22,0%	21,0%	22,7%	22,2%	22,7%	23,2%	21,9%	19,9%	18,7%	18,4%	17,1%

Fonte: STN. Elaboração do autor.

Em resumo, observa-se atuação significativa da gestão maranhense no tocante ao ritmo da economia estadual. Isto fica evidente, quando analisamos o gasto com Pessoal e Encargos sociais (Pagamento de Folha dos servidores), que tende apresentar influência na economia local em proporções maiores do que para outros Estados, diferentemente da GND Investimento. Entre 2002 e 2014, Pessoal e Encargos apresentou na proporção de 49,7% do I-CAD. O Custeio da Máquina Pública, representou 38,4% do I-CAD e a GND Investimento registrou a participação de 11,9%. No caso dos Investimentos, há linhas créditos que estão em execução, tais como: PROINVESTTE, a qual permite que os governos estaduais captem recursos com taxas de juros mais baixas, tendo em vista o fomento de obras e instalações; e a linha de crédito referente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Com as informações que estão disponíveis, constata-se que em 2013 o montante de desembolso foi da ordem de 403,8 milhões e em 2014 o valor desembolsado foi de R\$ 897,4 milhões, sustentando o indicador em torno de 2% do PIB até o final do período em análise.

Com as informações de Receitas e Despesas, é importante avaliar o IA. Isto será feito por meio de um mecanismo que mensura a autonomia dos recursos próprios do Estado, que é denominado de Poupança Corrente⁵³, ou seja, esse indicador demonstra a autonomia de recursos próprios do ente ou, quando negativo, a dependência de operação de crédito para realização de investimentos. A Poupança Corrente é definida pela diferença entre Receita e Despesa em relação a Receita Corrente Líquida – RCL⁵⁴, demonstrada na seguinte equação:

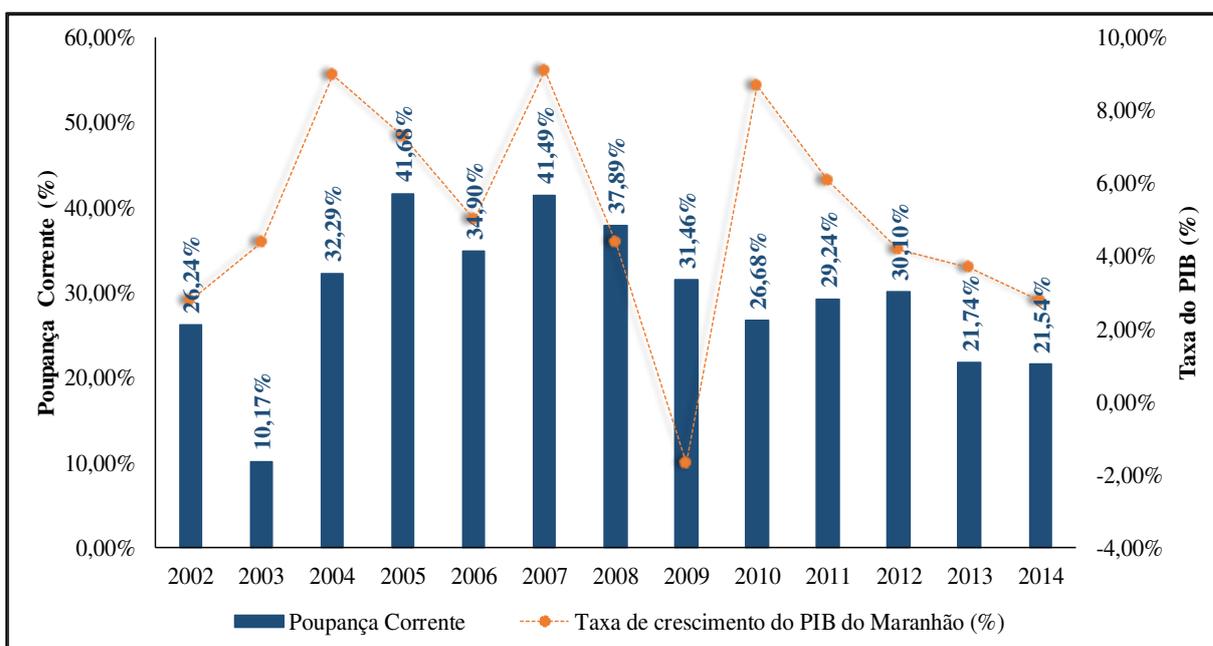
$$\text{Poupança Corrente} = (\text{Receita} - \text{Despesa}) / \text{Receita Corrente Líquida}$$

⁵³ Metodologia desenvolvida pelos técnicos do Tesouro Nacional.

⁵⁴ Segundo a STN, no art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei

No **Gráfico 14**, temos a evolução da Poupança Corrente do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014. Esse período pode ser dividido em dois momentos. O primeiro entre 2002 e 2008 ocorreu a priori uma evolução significativa da Poupança, saindo de 26,24% em 2002 para 37,89% em 2008, creditada, sobretudo pelo forte crescimento médio da RCL de 18,45%, atrelado ao crescimento anual de 6,0% do PIB do Maranhão. A partir de 2009 até 2014, a dependência de recursos oriundos, por exemplo, de Operações de Crédito, ou seja, de captação de recursos a bancos ou instituições financeiras, aumentou significativamente, por conta de dois motivos: i) queda no ritmo de atividade econômica maranhense, a qual no período registrou crescimento médio anual de 4,0%; e ii) conseqüentemente, a RCL perdeu fôlego após a crise do supprime (iniciada em 2007, mas com reflexos nas economias nacional e estaduais em 2009), dado que entre 2009 e 2014 a média de crescimento foi de 9,8%.

Gráfico 14 – Poupança Corrente e Taxa de crescimento do PIB do Maranhão entre 2002 e 2014, em (%)



Fonte: STN/IBGE. Elaboração do autor.

Em síntese, esse cenário evidencia a necessidade de o Estado do Maranhão em angariar recursos das instituições financeiras para atender às demandas da sociedade, em especial com Investimentos, uma vez que os entes não podem utilizar os bancos para financiar suas despesas correntes, incluindo, ainda, a geração de emprego e renda, uma vez que os recursos próprios se tornaram insuficientes.

4.2 Endividamento: *status* do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014

Diferentemente dos indicadores mencionados na seção anterior, o nível de endividamento de uma economia estadual apresenta, além da Capacidade Fiscal, relação intrínseca com a geração de demanda agregada. Dependendo do *status* de endividamento (maior ou menor), o Estado poderá se defrontar em proporção maior/menor a sua Capacidade Fiscal. Desse modo,

No caso brasileiro mais geral, a situação do endividamento dos estados ficou mais dramática a partir da década de 1980, com a desestruturação das finanças estaduais. Estendeu-se até a segunda metade dos anos 1990, quando finalmente passou por um severo processo de ajustamento junto ao governo federal (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS, 2015, p. 151).

Conforme **Tabela 20**, o estoque da dívida maranhense, incluindo as administrações diretas e indiretas, registrou crescimento médio anual de 0,25%, mantendo a média de estoque de R\$ 5,4 bilhões de dívida. Em outras palavras, mesmo com o bom crescimento das principais fontes de financiamento do Estado do Maranhão (Receita Tributária e Transferências Correntes), no período em análise, o endividamento *lato sensu* não foi reduzido, o que demonstra a grácil Capacidade Fiscal dos gestores da época. Essa tese será corroborada com os próximos indicadores.

Não obstante a manutenção do estoque da dívida, o nível de solvência fiscal, isto é a capacidade de pagamento do Estado do Maranhão apresentou bons resultados, os quais podem ser analisados por meio da relação Dívida sobre a Receita Corrente Líquida – RCL. No interregno 2002 e 2014, a relação supramencionada saiu de 264,95% em 2002 para 57,07% em 2014, justificando o bom comportamento das receitas em face do crescimento expressivo da atividade econômica.

A relação Serviço da Dívida, ou seja, Juros mais Amortizações da Dívida, com os Investimentos é outro bom indicador para mensurar o volume de endividamento, no caso do Maranhão. No período em análise, esta relação registrou média de 131,63%, corroborando para a tese de que boa parte do que se arrecada está comprometida, em demasia, com despesas de dívidas, as quais poderiam estar sendo voltadas para expansão da formação bruta de capital fixo.

Tabela 20 – Indicadores de Solvência da dívida, RCL e despesa de investimento

Indicadores de solvência	Estoque da Dívida (Adm. Direta e Indireta)	Juros e Encargos da Dívida	Amortização da Dívida	Serviço da Dívida	RCL	Investimentos	Dívida / RCL	Serviço da Dívida / Investimentos
2002	5.622.160.339	129.877.579	223.424.542	353.302.120	2.121.935.000	524.465.094	264,95	67,36
2003	5.758.776.592	141.071.220	261.637.916	402.709.137	2.454.001.000	321.090.167	234,67	125,42
2004	5.973.052.087	198.209.685	244.853.852	443.063.538	2.950.836.000	108.938.512	202,42	406,71
2005	5.855.429.603	220.099.265	271.419.489	491.518.754	3.700.427.000	189.902.281	158,24	258,83
2006	5.803.456.384	275.124.121	272.897.889	548.022.010	4.389.950.000	569.656.793	132,20	96,20
2007	5.592.409.447	321.131.985	279.195.577	600.327.562	4.900.239.000	409.970.355	114,13	146,43
2008	5.659.049.339	407.812.880	305.409.416	713.222.295	5.836.925.620	853.663.599	96,95	83,55
2009	5.334.673.105	453.869.334	320.113.620	773.982.955	5.971.417.207	1.104.567.202	89,34	70,07
2010	5.261.807.339	555.507.842	296.443.087	851.950.929	6.814.409.886	1.174.095.103	77,22	72,56
2011	5.027.524.896	658.845.396	368.212.704	1.027.058.100	8.065.449.509	982.087.859	62,33	104,58
2012	4.209.911.738	702.747.527	478.227.392	1.180.974.919	8.893.651.134	1.139.167.292	47,34	103,67
2013	4.589.831.753	464.209.142	1.867.986.668	2.332.195.810	9.139.181.016	1.597.240.118	50,22	146,01
2014	5.791.212.597	255.492.506	250.137.070	505.629.576	10.147.462.440	1.694.677.197	57,07	29,84

Fonte: STN/SEPLAN. Elaboração do autor.

Atrelada à questão do endividamento, a renúncia fiscal, ou benefícios fiscais, se faz indispensável nessa discussão, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento da Capacidade Fiscal, bem como no atendimento das demandas da sociedade.

Tabela 21 – Renúncia fiscal, por modalidade, do Estado do Maranhão entre 2002 e 2014, em R\$ milhões

Modalidade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crescimento anual (%)
ICMS - Crédito Presumido	54,6	57,3	78,8	77,9	91,5	110,0	121,8	145,1	187,4	247,5	272,8	348,5	556,2	21,3%
ICMS - Isenção	39,8	43,2	44,6	62,3	67,9	68,9	71,5	289,4	446,7	74,2	104,1	103,6	122,6	9,8%
ICMS - Sincoex	69,0	100,3	103,4	95,1	139,3	172,6	143,3	151,9	202,5	238,7	307,6	240,3	291,3	12,8%
IPVA	15,8	21,9	21,9	23,7	23,0	39,9	31,9	37,3	37,6	43,8	52,7	54,1	56,5	11,2%

Fonte: BI-SEFAZ-MA. Valores consultados em 08/11/17.

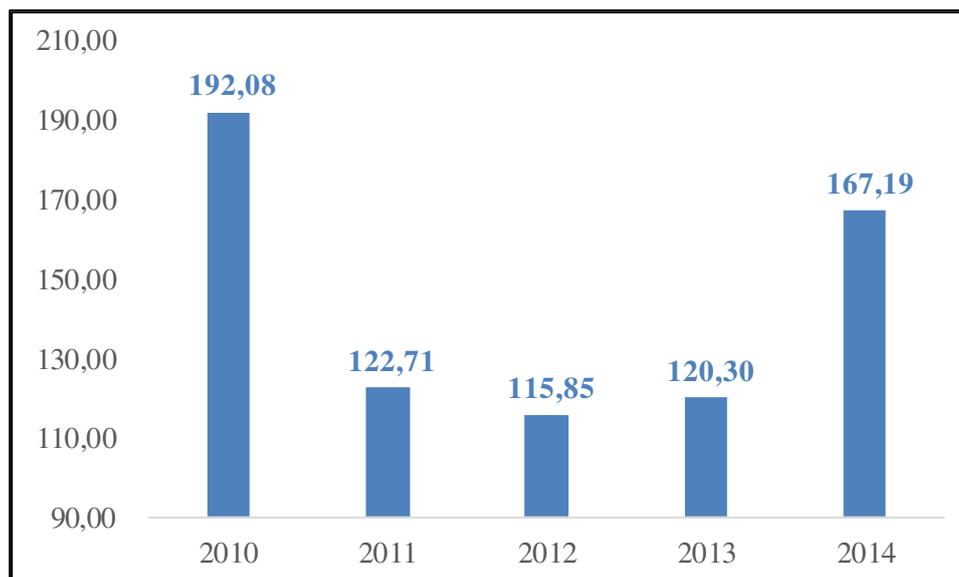
Na **Tabela 21**, temos o benefício ou renúncia fiscal por modalidade: Crédito Presumido; Isenção; SINCOEX e IPVA. O Crédito Presumido registrou crescimento médio anual de 21,3%, representando um montante médio real de renúncia de R\$ 180,7 milhões, perfazendo no acumulado o valor de R\$ 2,5 bilhões. O Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX⁵⁵, o qual trata-se do conjunto de ações com o objetivo de incentivar a implantação, ampliação, realocação e reativação de indústrias e agroindústrias no Maranhão e promover o desenvolvimento de empresas de pequeno porte via incentivos fiscais, apresentou aumento médio real de 12,8% (média de R\$ 173 milhões por ano) de benefícios fiscais. No caso da modalidade ICMS – Isenção, o qual contempla a desoneração de produtos ou serviços, com vistas a redução de seu preço para o consumidor final, entre 2002 e 2014 registrou crescimento médio de 9,8% (R\$ 118 milhões) ao ano. Por fim, temos os benefícios fiscais concedidos ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, que registrou aumento anual de 11,2% (média de R\$ 35,4 milhões).

Outrossim, cumpre destacar que no agregado as modalidades supramencionadas registraram valores expressivos e que poderiam ser usados para o fomento de políticas públicas e, por consequência, desenvolver de maneira eficiente a Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão. No caso, o Crédito Presumido registrou o montante de R\$ 2,4 bilhões; a Isenção foi de R\$ 1,5 bilhão; SINCOEX registrou a cifra de R\$ 2,3 bilhões e IPVA o valor foi de R\$ 460,22 milhões, perfazendo o valor de R\$ 6,6 bilhões de benefícios fiscais outorgados pelo Estado.

A Evasão Fiscal é outra variável que influencia a performance da Capacidade Fiscal, no caso, do Maranhão.

⁵⁵ Por meio da Lei nº 6.429, de 20 de setembro de 1995, cria-se o Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão - SINCOEX e dá outras providências.

Gráfico 15 – Evasão Fiscal do Estado do Maranhão entre 2010 e 2014, em R\$ milhão*



Fonte: BI-SEFAZ-MA. Valores consultados em 08/11/17.

Nota: *A preços de 2014.

A análise ficou comprometida devido à ausência das informações de boa parte do período, vide **Gráfico 15**. No entanto, com os dados disponíveis percebe-se que o montante é significativo. Entre 2010 e 2014, o Maranhão registrou o valor de R\$ 718,1 milhões de sonegação fiscal, por meio, basicamente, de deleção de informações e de documentos que apresentaram informações falsas ou distorcidas.

Por fim, destaca-se a dívida referente a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Nesse aspecto, Fattorelli (2013) destaque que, entre 1970 e 1980, as Resoluções expedidas continham as seguintes características: não havia menção do agente credor que autorizavam as operações de crédito; há expansão das Resoluções autorizando endividamento externo; foi indispensável para o aumento do endividamento o montante de empréstimos realizados junto a Caixa Econômica Federal entre 1970 e 1980; e a emissão de títulos públicos cresceu significativa a partir dos anos 1990 por meio da Lei nº 7.614/1987. Com base na Lei 9.496 de 1997, houve mudança radical no refinanciamento das dívidas internas dos Estados, uma vez que havia excesso de emissão de título público destinado para pagamento de Precatório. Camargo e Rangel (2017) lembram que,

Fato importante relacionado ao aumento do endividamento foi a implantação, em 1994, do Plano Real, que, em seus primeiros anos, imprimiu elevadas taxas de juros para conter a inflação e acabou deteriorando as finanças dos entes subnacionais. A redução drástica da inflação praticamente acabou com o *floating* que os governos subnacionais obtinham antes, bem como com a principal forma de alavancagem dos

bancos estaduais. [...] Nesse contexto, os desequilíbrios fiscais estruturais dos estados não podiam mais ser escondidos ou negligenciados. Os déficits estruturais ocultos foram explicados, e as dívidas dos entes subnacionais ganharam contornos explosivos, tornando-se premente a necessidade de equacionar os passivos, com imposição simultânea de uma nova forma de governança para a gestão financeira e orçamentária desses entes. Tal equacionamento surgiu com a edição da Lei nº 9.469/1997. (CAMARGO; RANGEL, 2017, p. 297-298).

No que se refere à nova governança, Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2014) afirmam que,

Essa nova governança fiscal e o equacionamento desses passivos foram implantados por meio da Lei no 9.496/1997. Esta, no triênio 1997-1999, autorizou a incorporação e o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal em um prazo de até trinta anos, com prestações calculadas com base na tabela Price. A atualização monetária se dava pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), e a taxa de juros era de 6% ao ano (a.a.) na maioria dos contratos. Buscava-se, assim, estabelecer um equilíbrio fiscal intertemporal nas finanças subnacionais. Essas prestações não foram pagas de maneira uniforme pelos estados, uma vez que alguns deles possuíam suficientes estoques de capital público para privatizar ou repassar ao governo federal, de modo a amortizar parte de sua dívida junto à União, diminuindo ou suavizando o pagamento das prestações estabelecidas por meio da Lei no 9.496/1997 (Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2014, p. 119-120).

Nesse sentido, Fattorelli (2013, p.115) afirma que,

A partir de 1997, as principais características observadas nas Resoluções pesquisadas sobre a Dívida Interna dos Estados revelaram, que a quase totalidade foi referente a: Autorizações para que os estados aderissem ao refinanciamento das dívidas mobiliárias pela União, em base à Lei nº 9.496/97; Autorizações para que os estados assumissem a dívida das instituições financeiras no âmbito do PROES, também refinanciada pela União. Relativamente à dívida externa dos estados, observou-se que logo após o refinanciamento pela União, houve expressiva elevação na quantidade de operações de crédito dos estados com o Banco Mundial e com outras instituições privadas internacionais.

Com a conjuntura desfavorável, foi editada a Lei 9.496/1997 contemplando o Programa de Ajuste Fiscal – PAF. O PAF estabeleceu critérios que consolidava a assunção e o refinanciamento das dívidas dos entes federativos com a União. No total, 25 federações assinaram o PAF, perfazendo o montante de R\$ 120 bilhões de dívida. Dentre os requisitos que os governos tiveram que assumir no ato da assinatura, foram: obtenção de Resultado Primário; aumento da arrecadação; privatizações de empresas ou bancos. Além disso, caso o Estado não cumprisse medidas anteriormente citadas seria penalizado com retenção do Fundo Participação dos Estados – FPE. Outrossim, seguindo o programa, praticamente todos os bancos estaduais foram extintos e convertidos em agências de fomentos ou privatizados, ideia era por meio do

Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES diminuir o setor público na atividade bancária. (CAMARGO; RANGEL, 2017)

No tocante ao PROES, Soares Júnior (2016, p. 44) assegura que,

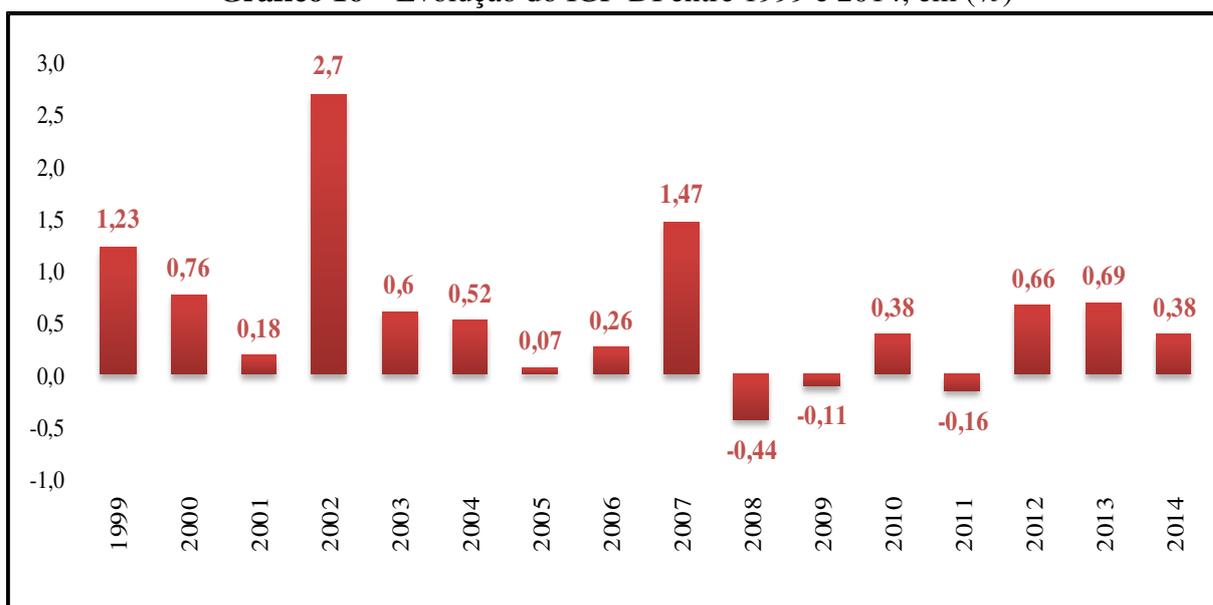
O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) foi instituído pela Resolução nº 2.365/1997 do Banco Central do Brasil, no âmbito dos mecanismos estabelecidos pela Medida Provisória nº 1.514/1996. O PROES buscou a contração da presença dos estados no setor bancário, mediante a privatização de suas instituições financeiras. Os bancos estaduais, por décadas, foram constantes fontes de instabilidades fiscais, pois se prestavam a ser um inesgotável orçamento paralelo, já que ofertavam empréstimos aos estados, sem as necessárias garantias, gerando sucessivos rombos nos tesouros estaduais. Daí a pertinência do PROES.

Não obstante o caráter de renegociações oferecesse o papel de controlar a expansão da dívida pública, a Lei nº 9.496/1997 se demonstrou onerosa ao Estado, tendo em vista as taxas de contratadas. Outro ponto a ser destacado é o montante expressivo de encargos desta dívida, o qual afetou o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais, bem como suas capacidades para desenvolver as políticas necessárias para o desenvolvimento local. Em meados de 2014, haja vista a expressiva participação nos gastos estaduais referentes à dívida da Lei 9.496/1997, aprovou-se a Lei Complementar nº 148 com a finalidade de atenuar esse montante de gasto. (CARVALHO *et al.* 2017)

No tocante ao Maranhão, a consequência destes ajustes foi percebida devido à restrição das transferências constitucionais aos Estados e Municípios (via Fundo Social de Emergência), que teve como desdobramento a privatização do Banco do Estado do Maranhão – BEM, assim como a federalização da dívida mobiliária, restringindo a capacidade de financiar os investimentos de caráter público e privado em prol do desenvolvimento do Estado (PAULA; HOLANDA, 2011). No caso do BEM, o valor gerado por conta da sua privatização foi de R\$ 332,5 milhões datada em 13 de janeiro de 1999. Além disso, incluiu-se os custos assumidos pela União que engendraram o montante de R\$ 244,3 milhões, sendo que 189,2 milhões eram referentes ao Estado do Maranhão (contrato de assunção e confissão), R\$ 47,3 milhões referentes a Companhia Energética do Maranhão – CEMAR e R\$ 7,8 milhões de custos assumidos pela União.

Desse modo, o valor original refinanciado entre o Estado do Maranhão e a União foi de R\$ 576,8 milhões, parcelados em 30 anos, ou 360 meses, indexado ao Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna – IGP-DI, com correção mensal, além da taxa de juros anual de 6%. O indicador IGP-DI entre 1999 e 2014 pode ser observado no **Gráfico 16** abaixo.

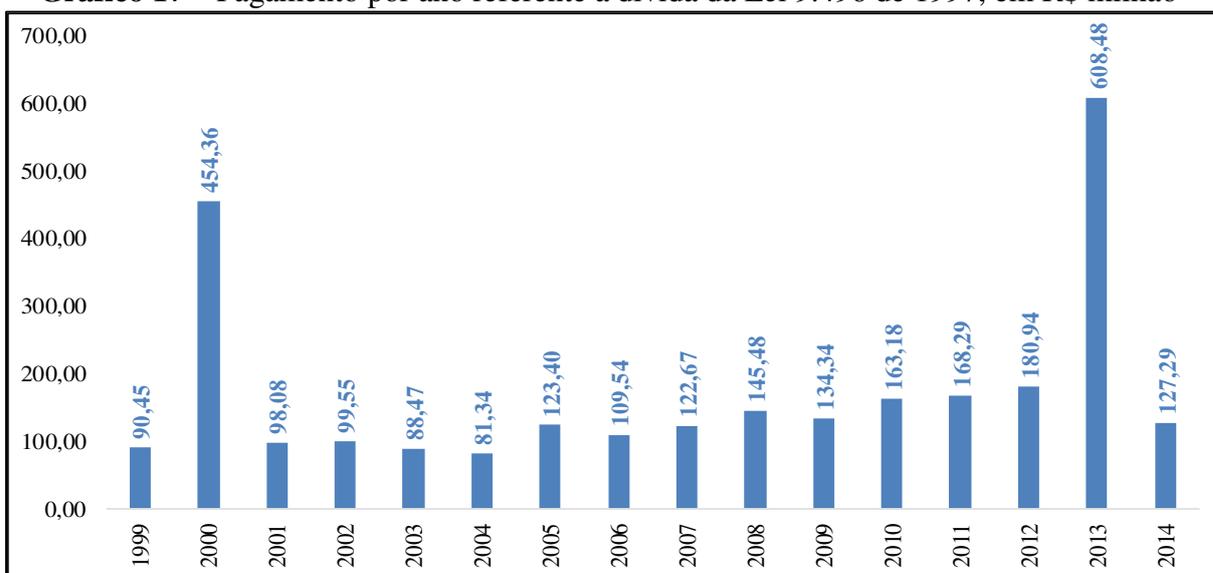
Gráfico 16 – Evolução do IGP-DI entre 1999 e 2014, em (%)



Fonte: Banco Central – BACEN. Elaboração do autor.

Dessa maneira, é importante evidenciar o montante de recursos por ano que foram destinados ao pagamento da dívida referente a Lei nº 9.496/1997. No **Gráfico 17**, temos os valores pagos por ano referente a dívida da Lei nº 9.496 de 1997. A média de pagamento desta dívida foi de R\$ 174,7 milhões por ano. No acumulado do mesmo período, essa dívida resultou um montante de pagamento que saiu dos cofres do Estado do Maranhão da ordem de R\$ 2,8 bilhões a preços de 2014.

Gráfico 17 – Pagamento por ano referente a dívida da Lei 9.496 de 1997, em R\$ milhão*



Fonte: STN/SEPLAN. Elaboração do autor.

Nota: *A preços de 2014.

Cumprir destacar o ano de 2013. Com o refinanciamento feito junto ao *Bank of América* – BofA para pagamento do saldo dos resíduos da Lei nº 9.496/1997, o Maranhão captou de recurso o montante de US\$ 661,97 milhões, o equivalente a R\$ 1,5 bilhão. Desse total, o Estado conseguiu pagar R\$ 1,03 bilhão referente a dívida da Lei nº 8.727 de 5 de novembro de 1993. No que se refere a dívida da Lei nº 9.496/1997, o Estado pagou o valor de R\$ 571,84 milhões.

Nesse aspecto, Fattorelli (2013, p. 117) lembra o seguinte,

A principal característica observada no conjunto das Resoluções referentes à dívida dos estados a partir do ano de 2000 até 2012 é a forte aceleração das operações de crédito dos estados com o Banco Mundial. Esse perfil de comportamento semelhante e recorrente em praticamente todos os estados denota a nítida interferência federal, que tem dirigido os estados a se comportarem de determinada maneira.

Atrelado à questão dos resíduos, cumprir mencionar o seguinte,

No decorrer dos anos, a acumulação de resíduo tornou-se um dos principais problemas relacionados à sistemática de pagamento da dívida renegociada. Isto é, quando o valor calculado da prestação ultrapassa esse limite, a diferença não paga em razão do limite é contabilizada numa conta chamada de resíduo. Além disso, as renegociações anteriores das dívidas dos estados (Leis n.º 7976/89 e n.º 8727/93) são abatidas do limite percentual da RLR, servindo para reduzir a prestação devida (calculada pela Tabela Price) e para acumular parcelas de resíduos. A acumulação desse resíduo gera duas situações. Primeiro, a capitalização de parte de juros, que não são pagos integralmente, pois o pagamento mensal (13% da RLR) pode ser inferior ao montante de juros devidos calculados segundo a Price, sendo essa diferença agregada ao saldo devedor. Segundo, o saldo devedor também é capitalizado, pois incidem juros reais de 6% ao ano. Eventual saldo devedor residual em decorrência da aplicação do limite de dispêndio, existente ao final das 360 prestações mensais, pode ser refinanciado em até 120 parcelas mensais e consecutivas, com incidência dos mesmos encargos financeiros do refinanciamento inicial, não mais se aplicando o limitador de 13% da RLR (CALAZANS, 2011, p. 3-4).

Fattorelli (2013) destaca ainda que os pagamentos de dívidas que não foram auditados, impedem milhões de cidadãos de adquirirem os direitos básicos assegurados pela CF/1988, a valer: Educação, Saúde, Moradia e etc. Não obstante o discurso da falta de recursos públicos para os setores mais carentes da sociedade, o debate a respeito da destinação dos recursos referentes ao pagamento de dívida devem continuar, haja vista os fortes indícios de irregularidades e inconstitucionalidades nas dívidas referentes ao financiamento da ditadura militar; conversão de dívidas do setor privado para o público; assunção de dívidas de bancos; engendramento de dívidas por meio de mecanismos injustificáveis; incidência de juros sobre juros; cobrança excessiva de taxas, comissões e encargos; e denúncias de fraudes. De maneira geral, não há transparência nas dívidas no tocante aos juros nominais efetivamente pago. O que

existe é o pagamento indubitavelmente da dívida em detrimento de todo e qualquer gasto social, por mais fundante que for para a sociedade.

Em síntese, levando em consideração que a economia maranhense apresenta uma estrutura produtiva fraca, basicamente primária exportadora, com uma população que em sua maioria é urbana e vive abaixo da linha da pobreza, a magnitude de gasto com Dívida, Custeio e Pessoal, *lato sensu*, cria entraves para o desenvolvimento de políticas, sobretudo, de cunho social, prejudicando a Capacidade Governativa, em específico, no âmbito da Capacidade Fiscal dos seus gestores, dado a pressão para honrar esses compromissos sob o risco de ser apenado pela União, principalmente, com cortes nas transferências constitucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação realizou uma análise da Capacidade Fiscal do Estado do Maranhão no período de 2002 a 2014. Para atingir o objetivo central, este trabalho procurou compreender, a priori, a atuação do papel do Estado na economia por meio das vertentes Ortodoxa e Heterodoxa, como demonstrado no Capítulo 1.

No Capítulo 2 e no Capítulo 3, verificou-se a dinâmica econômica brasileira e a do Estado do Maranhão, respectivamente. Isso se justifica, uma vez que é necessário compreender como o Maranhão se caracteriza em relação à economia nacional, principalmente, no que se refere à sua Capacidade Fiscal de realizar gastos públicos, sobretudo, quanto à implementação de políticas públicas que beneficiam à população maranhense, como visto no Capítulo 4.

Discutir o papel do Estado na Economia não é algo recente, como foi apresentado no Capítulo 1. A evolução do pensamento econômico demonstra o embate acalorado que há entre as diversas vertentes teóricas quanto à relevância da atuação do Estado como agente de mudança da realidade socioeconômica, bem como a defesa daqueles de um mercado autorregulável, com intervenção mínima do Estado. Longe de se ater a essa discussão meramente teórica, cujo choque se dá entre a ortodoxia e a heterodoxia, o objetivo de tal exposição foi compreender que o Estado cumpre determinadas funções perante à sociedade, as quais se modificam de acordo com a realidade histórica, e que para atender as demandas da sociedade é necessário um montante de recursos financeiros para garantir o funcionamento da máquina pública. Obviamente, nem sempre essa racionalidade será observada na prática. Contudo, tal premissa torna-se de fundamental importância, porque tenta direcionar a condução dos gastos públicos, no caso específico, do Estado do Maranhão.

Tendo em vista isso, no Capítulo 2, a discussão se concentrou, sobretudo, nos gastos do setor público brasileiro, a partir da perspectiva histórica. O controle do déficit público não possuía centralidade na agenda política brasileira até a década de 1970, uma vez que naquela época havia forte atuação estatal na economia, com vistas a promover o desenvolvimento econômico do país. Contudo, este último era financiado pela abundância de crédito externo, sendo fortemente impactado quando houve aumento da taxa de juros norte-americana e os dois choques de petróleo (1973 e 1979), o que acabou revertendo as condições de recursos externos, fazendo com que o Brasil se deparasse com uma grave crise econômica no início dos anos de 1980.

Nos anos de 1980, o principal problema que afligia o país era o diagnóstico sobre as causas da inflação, que não era consensual. Uma das medidas em destaque foi o ataque à

inflação por meio da intervenção no sistema de preços, sem se ater ativamente na redução das Necessidades de Financiamento do Setor Público. Apesar disso, houve o agravamento do processo inflacionário, o que contribuiu para o direcionamento da discussão do déficit público e para o controle do endividamento em todas as esferas subnacionais.

Já na década de 1990, houve o agravamento da crise fiscal dos governos subnacionais, o que proporcionou a adoção de políticas restritivas para o controle do déficit público e a renegociação das dívidas, notadamente, com a Lei nº 9.496/1997. A renegociação das dívidas, buscava o equilíbrio e controle das contas públicas, tendo como objetivo estabelecer um programa de financiamento que englobasse a grande maioria das pendências financeiras das dívidas assumidas pelos Estados, tais como o refinanciamento das dívidas mobiliárias (títulos), Antecipação de Receita Orçamentária – ARO e dívidas orçamentárias contratuais.

Nada obstante, a renegociação das dívidas não foi suficiente para garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas, o que exigiu a incorporação de mecanismos mais eficientes de gestão fiscal. Dentro desta perspectiva, foi implementada a LRF, em 2000, que trouxe medidas de ajuste fiscal, concentrando-se em duas fontes principais de gastos do setor público – gastos com funcionalismo e com a dívida pública –, estabelecendo limites à contratação e ao endividamento.

A LRF foi relevante para reordenar as finanças estaduais por dois motivos. Primeiro, estabeleceu tetos para a despesa com pessoal nos três níveis da Federação. E, segundo, proibiu a realização de operações de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou indiretamente (por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente ou da administração indireta) mesmo sob a forma de renovação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Por consequência, ficaria proibido postergar pagamentos vencidos.

Ao longo da década de 2000, essas restrições se mantiveram, sendo superadas mediante a retomada de crescimento da economia brasileira. Por outro lado, os governos estaduais mantiveram o quadro geral de menor capacidade própria de indução do desenvolvimento em seus territórios, herdado da década anterior, já que não possuíam empresas estatais e bancos estaduais de desenvolvimento e não possuíam a colaboração estreita do governo federal e dos recursos da União.

Por seu turno, melhorar o ambiente de negócios para atração de investimentos tornou-se mais exequível, já que as estratégias de promoção de desenvolvimento tornaram-se tarefa mais difícil. Apesar disso, como bem afirmou Monteiro (2014), o ajustamento era de difícil realização por mecanismos próprios dos governos subnacionais, visto a elevada restrição fiscal,

elevado comprometimento de receitas com os encargos da dívida e baixo crescimento econômico. Isso induziu os gestores a desenvolverem mecanismos que trouxessem, em especial, o equilíbrio das contas públicas.

Já em 2003, no governo Lula, houve melhoria das capacidades governamentais necessárias para recuperação da atividade econômica, atrelada a uma conjuntura econômica internacional favorável – *boom* das *commodities*, com o aumento da demanda chinesa –, assim como, melhoria das condições internas do país, tais como a ampliação do gasto social federal, distanciamento da agenda de privatizações, fortalecimento do investimento público das estatais, retomada do crédito bancário público ao investimento e valorização do salário mínimo.

Assim, a média de crescimento da economia brasileira no período Lula encerrou com 4,1% a.a. Nada obstante, a partir do governo Dilma, em 2011, a expansão da economia verificada no período anterior se reverteu. Isso foi ocasionado por um conjunto de fatores, tais como a continuidade de políticas de demanda e a nova matriz econômica (redução da taxa de juros, elevação dos gastos públicos e concessões de subsídios e intervenção em preços). Uma das consequências desses fatores foi o resultado primário negativo já em 2014, o que colocou a dívida pública como proporção do PIB em trajetória de elevação, trazendo o temor da possibilidade de uma crise da dívida, já que a dívida bruta do setor público em 2010 correspondia a 51,8% do PIB, atingindo, em 2014, 57,2% do PIB.

No caso específico do Estado do Maranhão, tal como foi demonstrado no Capítulo 3, o qual sempre esteve entre as unidades federativas com os piores indicadores sociais e econômicos, vimos que seu desenvolvimento econômico foi resultado de um processo histórico, conjugado a questões econômicas, sociais e, sobretudo, políticas, referentes à gestão dos gastos públicos.

No aspecto econômico, desde a sua formação econômica, os governantes priorizaram atividades primário-exportadoras, com baixo valor agregado, visando atender, principalmente, à demanda internacional. Esse modelo de desenvolvimento econômico se estendeu à década de 1980, quando o Maranhão deixou de ser uma economia de caráter agroextrativista para uma economia de industrialização, de bens intermediários do complexo ferro, manganês e alumínio, fortemente voltada para a exportação e constituída de grandes e médias empresas de caráter enclavista.

Ademais, levando-se em consideração a concepção de desenvolvimento, uma estrutura produtiva, baseada principalmente em *commodities*, coloca em xeque as estratégias de desenvolvimento econômico, visto a vulnerabilidade que se torna latente à qualquer oscilação do cenário internacional. Ainda nessa discussão, são atividades dinâmicas, intensivas em

capital, de alto valor agregado, que fomentam às condições necessárias para a superação das condições de subdesenvolvimento. Quanto a esse aspecto, a Dimensão Social do Estado do Maranhão está muito aquém do desejável, já que concentra boa parte da população em extrema pobreza e a população apresenta baixo nível educacional.

Tendo em vista, a estrutura produtiva e a Dimensão Social do Estado do Maranhão, torna-se ainda mais desafiador ao gestor estadual implementar políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico. Isso pode ser corroborado pela análise dos indicadores de Autonomia Fiscal (IA), Indicador de Capacidade de Ativação da Demanda – I-CAD, Poupança Corrente e Endividamento no Capítulo 4.

No caso do Índice de Autonomia Fiscal – IA, os resultados demonstraram que o Maranhão apresenta dependência de recursos da União (Transferências Correntes) vis-à-vis a uma fraca estrutura produtiva, dado que o indicador não conseguiu ultrapassar a marca dos 50% do total da sua arrecadação em relação ao total das outras fontes de financiamento, mesmo em período de crescimento econômico satisfatório.

No que se refere ao I-CAD, observou-se atuação significativa da gestão maranhense no tocante ao ritmo da economia estadual. Isto fica evidente, quando analisamos o gasto com Pessoal e Encargos sociais (Pagamento de Folha dos servidores), que tende a apresentar influência na economia local em proporções maiores do que para outros Estados, diferentemente dos Investimentos. Entre 2002 e 2014, Pessoal e Encargos apresentou na proporção de 49,6% do I-CAD. O Custeio da Máquina Pública, representou 38,4% do I-CAD e a GND Investimento registrou a participação de 11,9%.

O caso da Poupança Corrente é instigante, sobretudo, do ponto de vista do fomento das políticas públicas, que de maneira geral gera entraves ao desenvolvimento do local e, por consequência, na Capacidade Fiscal do Estado. Este indicador evidenciou a necessidade do Estado do Maranhão em angariar recursos das instituições financeiras para atender as demandas da sociedade, em especial com Investimentos, uma vez que os entes não podem utilizar os bancos para financiar suas despesas correntes, incluindo, ainda, a geração de emprego e renda, uma vez que os recursos próprios se tornaram insuficientes.

Por último, o endividamento foi avaliado por meio de vários indicadores que contemplam desde a solvência fiscal até o montante de pagamento feito pelo Estado. Assim, levando em consideração que a economia maranhense apresenta uma estrutura produtiva fraca, basicamente primário exportadora, com uma população que em sua maioria é urbana e vive na linha da pobreza, a magnitude de gasto com despesa como Dívida, Custeio e Pessoal, *lato sensu*, cria entraves para o desenvolvimento de políticas, sobretudo, de cunho social, prejudicando a

Capacidade Governativa, em específico, no âmbito da Capacidade Fiscal dos seus gestores, dado o volume expressivo de comprometimento de suas receitas para honrar seus compromissos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, J. F. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. ANAIS do 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Córdoba, setembro de 2008, República Argentina. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf
- ARAUJO, C. C; BRANDÃO, S. M. S. O. A pobreza no Maranhão: determinantes ideopolíticos. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MESAS_TEMATICAS/A_QUESTAO_DA_POBREZA_NO_MARANHAO_DETERMINANTE_S_E_NEW.pdf.
- ARCANGELI, A. O mito da terra. Uma análise da colonização da Pré-Amazônia Maranhense. São Luís: UFMA, 1987.
- ANCHIETA, V. J. A dinâmica do mercado de trabalho maranhense no período 2000 a 2012: o que mudou e o que permanece? In: Estudos sobre a economia maranhense contemporânea / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – São Luís: IMESC, 2013. 160 p.
- ANDRADE, F. O. Finanças Públicas Estaduais e Lei de Responsabilidade Fiscal: resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável – um estudo para Minas Gerais (2002 – 2007). 2009. Fundação João Pinheiro (Dissertação de mestrado).
- BARBOSA, F. B. C. Economia do Maranhão e de São Paulo: semelhança na origem, descontinuidade no desenvolvimento. Pesquisa IPADES, 2012. Instituto de Pesquisa Aplicada em Desenvolvimento Econômico Sustentável – IPADES.
- BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. Estudos avançados, vol.31 nº 89 São Paulo jan./abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>
- BENTHAM, J.. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Oxford: Clarendon Press. 1907 reprint of 1823 edition. (First printed 1780.). Primeira publicação em 1789.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica. 3ª edição revista e atualizada em 1997 — São Paulo: Ed. 34, 1998, 224 p.
- BON, V. S.. A política macroeconômica brasileira, e o seu impacto sobre a economia nacional. 2009. 69 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Administração noturno da escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009.
- CALAZANS, R. B. Nota sobre a renegociação da dívida (Lei 9496/97). Porto Alegre, Outubro/2011. Disponível em: <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Nota%20tecnica%20divida.pdf>
- CAMARGO, J. B; RANGEI, M. G. A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle. In: Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas / Luiz Henrique Lima, Weder de Oliveira, João Batista Camargo (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017. 371 p.
- CASTRO, L. B. Esperança, Frustração e Aprendizado: a história da Nova República (1985-1989). In Economia brasileira contemporânea (1945-2015) / Fabio Giambiagi, 3. ed...[et al.] – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

_____. Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In Economia brasileira contemporânea (1945-2015) / Fabio Giambiagi, 3. ed.[et al] – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

CASTRO, R. O. Salário Mínimo no Brasil. Graduação de Ciências Sociais. UFJF, 2010. Disponível em: <http://www.ufjf.br/graduacaocienciassociais/files/2010/11/SAL%C3%81RIO-M%C3%8DNIMO-NO-BRASIL-parte-2-Rodrigo-Castro-de-Oliveira.pdf> .

CARVALHO, C. M. S; MONTEIRO, A. O; ROCHA, F. G; BARRETO, J. L. M; GUILHERME, M. A. R. L; RIBEIRO, M. C. R; FERREIRA, M. F. A; NEVES, W. P. A Reforma na Gestão Financeira e na Qualidade dos Gastos Públicos: o dilema dos estados brasileiros. In: Desafios e tendências da gestão fiscal dos estados brasileiros: uma visão estratégica / Cristina Mac Dowell, Ernesto Jeger, José Barroso Tostes Neto (Organizadores). – Brasília: Comitê de Secretários de Fazenda – COMSEFAZ, 2017. 280 p.

CRUZ, A. I. G; AMBROZIO, A. M. H; PUGA, F. P; SOUSA, F. L; e NASCIMENTO, M. M. A economia brasileira: conquistas dos últimos 10 anos e perspectivas para o futuro. Outubro de 2012. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/201210_1.html .

FERNANDES, J. P. F. Economia Maranhense de 1890 a 2010: superexploração e estado oligárquico como entraves ao desenvolvimento /Jomar Fernandes Pereira Filho. – São Luís, 2016. 246f.

FERREIRA JR, S. As finanças públicas nos estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004. 2006. Universidade Federal de Viçosa (Tese de doutorado)

FERREIRA, A. J. de A. Políticas Territoriais e a Reorganização do Espaço Maranhense. 2008. Tese (Doutorado) - São Paulo: USP, 2008.

FIGUEIRÊDO, L. O papel do Estado para Adam Smith. 1997. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG. (Texto para a discussão).

FROYEN, R.T. Macroeconomia. Editora Saraiva. 5ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

GAIOSO, R. J. de S. Compêndio histórico-político dos princípios da lavoura do Maranhão. 3. ed. São Luís: Instituto Geia, 2011. [1818].

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F.. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In: A economia brasileira nos anos 90 / organizadores Fábio Giambiagi, Maurício Mesquita Moreira. 1. ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIAMBIAGI, F. Economia brasileira contemporânea (1945-2015) / Fabio Giambiagi, 3. ed.[et al] – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GRESPLAN, J.. Revolução Francesa e Iluminismo. 1ª Edição. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

GODINHO, H. H. A. M. Federalismo fiscal e sistema de controle externo nacional. In: Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de

ministros e conselheiros substitutos dos tribunais de contas / Luiz Henrique Lima, Weder de Oliveira, João Batista Camargo (Coord.). – Belo Horizonte : Fórum, 2017. 371 p.

HICKS, J. R. Mr. Keynes and the "Classics"; A Suggested Interpretation. *Econometrica*, Vol. 5, No. 2 (Apr., 1937), pp. 147-159.

HOBBSBAWM, E. J. A era das revoluções: 1789 – 1848. Rio de Janeiro: Editora Paz Terra, 2007.

HOLANDA, F. Dinâmica da economia maranhense nos últimos 25 anos/ Felipe de Holanda. – São Luís: IMESC, 2008. 42 p.: il. (Cadernos IMESC, 4)

_____. Dinâmica da Economia Maranhense no Período 2000 a 2013: estudos sobre a economia maranhense contemporânea. In: Estudos sobre a economia maranhense contemporânea / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – São Luís: IMESC, 2013. 160 p.

HOLANDA, F. M; PAULA, R. Z. A. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada* – Vol. 6 N° 10 Jan-Jun 2011.

HUNT, E.K.; LAUTZENHEISER, M. História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAHN, J. F; MISSIO, F. J. Uma revisão da Macroeconomia Brasileira dos Anos 90: o mix da Política Fiscal, Monetária e Cambial. In: PESQUISA & DEBATE. São Paulo, volume 20, número 1 (35) pp. 1-29, 2009.

KALECKI, M. Teoria da Dinâmica Econômica. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1977.

KAHN, R. F. The Relation of Home Investment to Unemployment. 1931.

KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In Economia brasileira contemporânea (1945-2015) / Fabio Giambiagi, 3. ed...[et al.] – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

LEMOS, J. J. S. Pobreza e exclusão social no Brasil em 2003. São Luis, 2003.

LEMOS, J. J. S. Maranhão: Estado (ainda) Rico em recursos Naturais com População Empobrecida. In: ensaios sobre a economia maranhense / Conselho Regional de Economia. Organizador: José Lúcio Alves Silveira. – São Luís: CORECON; EDUFMA, 2014. 230 p.

LIST, G. F.. Sistema Nacional de Economia Política. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas)

LOURENÇO, A. L. C; SILVA, J. A. Uma análise da evolução dos componentes da demanda agregada: Brasil, anos 2000. Porto Alegre, v. 42, n.1, p. 23-40, 2014.

LOPREATO, F. L.. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Revista Economia e Sociedade*. Campinas, p. 117-158, dez. 2000.

_____. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. Campinas - SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2007 (Textos para Discussão).

MALTHUS, T. Ensaio sobre o Princípios da População. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

- _____. Princípios de Economia Política. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.
- MANKIWI, N.G. Macroeconomia. 8ª Edição. Rio de Janeiro: LTC, 2015.
- MARSHALL, A. Princípios de Economia. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997.
- MARX, K. O Capital: Crítica da Economia Política. Volume I. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.
- MARX, K; ENGELS, F. Manifesto Comunista. São Paulo: Boitempo Editorial, 4ª reimpressão, junho de 2005.
- MATOS, R. S. Gasto Público e Desenvolvimento: uma análise do gasto público municipal maranhense na função educação para os anos de 2007 e 2015. Dissertação. São Luís, 2017.
- MESQUITA, B. A. O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar / Benjamin Alvino de Mesquita. São Luís, EDUFMA, 2011. 110 p.
- MESQUITA, B. A.; MOTTA, C. M.; PEREIRA, J. J.; FERREIRA, N. C.; BARBOSA, Z. M. Formação Socioeconômica do Estado do Maranhão. In: Formação Socioeconômica da Amazônia. / Edna Ramos de Castro, Índio Campos, Organizadores – Belém: NAEA, 2015. 640 p.: il.; 22 cm - (Coleção Formação Regional da Amazônia, v.2)
- MENDES, A. D.. A questão regional na Nova Constituição. In: DIAS, Mendes Armando. O cidadão transeunte: almanaque de viveres. Belém: IOEPA, 2007.
- MILL, J. Ensaio sobre o governo. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.
- MIL, J. S. Princípios de Economia Política. Volume I. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.
- MONTEIRO NETO, A.. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações no Cenário Atual. Rio de Janeiro novembro de 2013.
- _____. Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.
- MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C.; SILVA, A. M. A.. Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil: Percalços no Limiar do Século XXI. In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações Governativas em Debate / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.
- MONTEIRO NETO, A.. Capacidades governativas no ambiente federativo nacional: Pernambuco (2000-2012) / Aristides Monteiro Neto, José Raimundo de Oliveira Vergolino, Valdeci Monteiro dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015. 179 p.
- MORA, M.. Federalismo e Dívida estadual no Brasil. *Texto para discussão*. IPEA. 2002.
- MORA, M; GIAMBIAGI, F. Federalismo e Endividamento Subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro, dezembro de 2005.
- MOREIRA, L. R. Notas sobre a formação da economia maranhense. In: ensaios sobre a economia maranhense / Conselho Regional de Economia. Organizador: José Lúcio Alves Silveira. – São Luís: CORECON; EDUFMA, 2014. 230 p.
- NASCIMENTO, T. S. Uma análise multidimensional da pobreza no estado do Maranhão nos anos 2000 e 2010: construção do Índice de Pobreza Municipal para o Maranhão (IPMM). In: Estudos sobre a economia maranhense contemporânea / Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – São Luís: IMESC, 2013. 160 p.

OLIVEIRA, F. A. Economia e Política das Finanças Públicas: um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira. Belo Horizonte, julho de 2007.

OREIRO, J. L. Macroeconomia do Desenvolvimento - Uma Perspectiva Keynesiana. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

OREIRO, J. L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. Estudos avançados, vol.31 no.89 São Paulo Jan./Apr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-0142017000100075#B5

PASTORE, A. C. Desajuste Fiscal e Inflação: uma perspectiva histórica. In: a crise fiscal e monetária brasileira / organização Edmar Bacha. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 686 p.

PAULINO, L. A.. O plano real e os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002). In: Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula / Marcos Cordeiro Pires. – São Paulo: Saraiva, 2010.

PINHEIRO, A. C.. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: As Reformas estruturais. BNDS, p. 147-182, 1999.

PINTO, M. N. B. Do velho ao novo: política e educação no Maranhão. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, 1982.

PIRES, M. C.. Os sucessivos fracassados planos de combate a inflação: Cruzado, Bresser, Arroz com feijão, Verão e Collor. In: Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula / Marcos Cordeiro Pires. – São Paulo: Saraiva, 2010.

POLARY, J. H. B. Planejamento do Desenvolvimento Urbano – o elo perdido. In: ensaios sobre a economia maranhense / Conselho Regional de Economia. Organizador: José Lúcio Alves Silveira. – São Luís: CORECON; EDUFMA, 2014. 230 p.

PROUDHON; P-J. Sistema das Contradições Econômicas ou Filosofia da Miséria. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 2003.

REZENDE, F. Finanças Públicas. 2ª ed. São Paulo: Atlas. 2006.

REZENDE, F. A essência de um Pacto Federativo: fortalecer a União e Respeitar a Diversidade. In: Desafios e tendências da gestão fiscal dos estados brasileiros: uma visão estratégica / Cristina Mac Dowell, Ernesto Jeger, José Barroso Tostes Neto (Organizadores). – Brasília: Comitê de Secretários de Fazenda – COMSEFAZ, 2017. 280 p.

RICARDO, D. Princípios de Economia Política e Tributação. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

SABAI, E. E. O Brasil e o Fundo Monetário Internacional: Uma abordagem das várias fases de seu relacionamento - entre 1945-2002. 171 f. Dissertação (mestrado em economia), Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis – SC, Janeiro de 2003.

SAMUELSON, P.A. Fundamentos da Análise Econômica. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997.

SANTOS, M. H. C.. Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996. 20 f. (Texto para discussão, 11).

SILVA, V.P. Qualidade do Gasto Público em Educação: uma análise para os municípios da RMN em 2009, 2011, Rio Grande do Norte.

SILVA, J. A. O crescimento e a desaceleração da economia brasileira (2003-2014) na perspectiva dos regimes de demanda Neokaleckianos. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, junho 2016 – setembro 2016.

SILVEIRA, J. L. A. **A Deterioração Fiscal do Estado do Maranhão entre 1991 e 1997**. In: SILVEIRA, J. L. A (Org.). *Ensaio sobre a economia maranhense*. São Luís: CORECON, EDUFMA, 2014.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997.

SMITH, A. A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Volume I. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

SOARES JUNIOR, E. C. A Situação Fiscal dos Municípios Maranhenses após a Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma avaliação com ênfase nas receitas próprias / Eden do Carmo Soares Junior. –2016. 128f.

SOUZA, N. de J. Uma introdução à história do pensamento econômico. 2015. (texto para discussão).

SOUZA, A. C. Origens e Evolução da Ciência da Riqueza e da Pobreza: Uma análise histórica da filosofia social dos economistas clássicos. *Revista Eletrônica Print by UFSJ. Metavóia*, São João del-Rei, n. 6, p. 31-58, 2004.

TROVÃO, J. R. O processo de ocupação do território maranhense / José Ribamar Trovão. – São Luís: IMESC, 2008.

VERGOLINO, J. R. Federalismo e Autonomia Fiscal dos Governos Estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: *Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e Limitações Governativas em Debate* / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.

VIERA, J. D. A guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE E RJ. In: *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate* / organizador: Aristides Monteiro Neto. – Brasília: Ipea, 2014. 326 p.