



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Menezes Gomes, José

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MA DE 1988 A 2012: enriquecimento privado e empobrecimento social

Revista de Políticas Públicas, vol. 18, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 183-194

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MA DE 1988 A 2012: enriquecimento privado e empobrecimento social**

**José Menezes Gomes**

Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

## **A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MA DE 1988 A 2012: enriquecimento privado e empobrecimento Social**

**Resumo:** Este texto faz um estudo sobre a execução orçamentária do Estado do Maranhão, nas despesas de saúde e educação e nos gastos com o serviço da dívida pública. Nesta direção, mostra a trajetória do endividamento externo e público recente deste Estado e o crescente comprometimento das despesas sociais em favor do pagamento do serviço desta dívida, enquanto os serviços públicos foram transformados em objeto de valorização do capital com a sua progressiva mercantilização. De forma complementar, reflete sobre a trajetória dos gastos sociais da União em relação ao serviço da dívida pública brasileira. Nas considerações finais aborda o enriquecimento privado e o empobrecimento social e, por sua vez, o acirramento dos problemas sociais.

**Palavras-chave:** Execução orçamentária, dívida pública, crise capitalista.

## **THE BUDGETARY EXECUTION OF MA FROM 1988 TO 2012: private enrichment and social impoverishment**

**Abstracts:** This paper makes a study about the budgetary execution of the State of Maranhão, the costs of health and education and spending with public debt service. In this direction, shows the trajectory of recent public and external indebtedness of this state and the increasing commitment of social spending in favor of payment of servicing that debt, while public services were transformed into objects of capital appreciation with its progressive commodification. Complementarily reflect on the trajectory of the Federal Government's spending in relation to the service of the Brazilian public debt. In the closing remarks discusses the private enrichment and social impoverishment, therefore, the worsening of social problems.

**Keywords:** Budgetary execution, public debt, capitalist crisis.

Recebido em 28.03.2014 Aprovado em 22.04.2014

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto procura sintetizar elementos do resultado final da Pesquisa Orçamento e Políticas Públicas no Maranhão: a Execução Orçamentária a partir da Constituição Federal de 1988 e as Políticas Públicas de Educação e Saúde, realizada no período de agosto de 2008 a setembro de 2012, cujo objetivo geral era analisar a execução orçamentária para as políticas públicas de Educação e de Saúde no Estado do Maranhão, a partir de 1988. Esta pesquisa é resultado das ações surgidas no Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas e Lutas Sociais da UFMA. Neste momento não serão apresentados os resultados da pesquisa qualitativa relacionados aos gastos com saúde.

Esta pesquisa tinha como principal justificativa resgatar a trajetória da intervenção do Estado do Maranhão a partir da execução do orçamento desde 1988, visando dar transparência para facilitar a intervenção dos movimentos sociais. Esta etapa da intervenção estatal foi marcada pela introdução da política neoliberal.

No Brasil, a elaboração do orçamento logrou avanços após a Constituição Federal de 1988, proporcionando a abertura de diálogo entre os poderes executivo e legislativo e maior abertura na participação popular. Ao mesmo tempo em que os grupos organizados da sociedade civil passaram a ter uma maior participação na etapa de elaboração do orçamento, não se observa na mesma intensidade esta participação na etapa de execução. Todavia, não ter as condições de acompanhar esta execução minimiza o papel da participação na elaboração. Sendo assim, há o risco da ocorrência da ilusão de participação, já que na etapa de elaboração cumprem-se os preceitos constitucionais referentes às despesas sociais que em seguida são desrespeitados na execução. Lamentavelmente, essa circunstância ainda não foi suficiente para despertar um efetivo interesse do conjunto da população quanto à importância do orçamento para a consecução dos objetivos de melhorias coletivas.

O Brasil constitui-se num exemplo fiel do padrão de financiamento do desenvolvimento que prevaleceu nas economias periféricas até

os anos de 1970. Tal política de crescimento baseou-se, sobretudo, no endividamento externo e numa efetiva atuação do Estado na promoção do desenvolvimento (em particular na industrialização, por meio da política de substituição de importações). O advento da crise capitalista nos anos 70, como resultado da queda da taxa de lucro, especialmente nos Estados Unidos da América (EUA), somada à crise fiscal e financeira do Estado capitalista, teve como consequência a introdução da política econômica de Reagan e a política dos juros altos. Com isso tem-se o estrangulamento da capacidade de financiamento do Estado e a expansão do endividamento público. Como resultado imediato, observou-se uma crise generalizada na capacidade de pagamento da dívida (México, Argentina, Brasil, Polônia, dentre outros), situação que prosseguiu por toda a década de 1980.

Diante dos desafios contemporâneos que precisam ser enfrentados no país e, em particular, no estado do Maranhão, considera-se que uma das funções essenciais das instituições acadêmicas públicas é investigar e sistematizar informações úteis às entidades do movimento social nos processos de luta política. No caso do Maranhão, onde nem sempre é possível identificar a separação entre os interesses públicos e os privados na gestão da coisa pública, é fundamental indagar-se se a execução orçamentária ocorre em consonância com a previsão.

Sendo assim, teremos neste texto uma reflexão inicial sobre os procedimentos metodológicos adotados. Mais à frente destacamos uma análise da execução orçamentária nas despesas de saúde e educação e em especial as despesas com serviço da dívida pública (juros e amortizações). A seguir veremos a trajetória do endividamento externo e público do Estado do Maranhão desde 1972 a 1988 e sua conexão com a expansão do euro mercado de moedas e a política de estabilização do dólar no início dos anos 80. De forma complementar a esta questão analisaremos de forma sintética a trajetória dos gastos sociais da União em

relação ao serviço da dívida pública. Por último teremos a conclusão.

## 2 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para efeitos da presente pesquisa, o foco estabelecido é a execução orçamentária para o atendimento das demandas relativas à Educação e Saúde, iniciando-se na gestão do governador Eptácio Cafeteira Afonso Pereira, no final da década de 1980, por coincidir com a promulgação da Constituição Federal (1988) em vigor, até o governo de Roseana Sarney Murad (2010).

No processo de execução da pesquisa, nos meses de agosto de 2008 a agosto de 2012, a equipe participou de várias reuniões, visto que estava previsto para o grupo reunir-se quinzenalmente para discussões e encaminhamentos na execução deste projeto de pesquisa. Para tanto, foi realizado levantamento e revisão bibliográfica, pesquisa documental e elaboração de textos relacionados à temática investigada. Além destas atividades a equipe específica da área da saúde participou de discussões regulares relacionadas à pesquisa.

O ponto de partida dessa pesquisa foi a necessidade de obter, sistematizar, analisar e colocar à disposição de pesquisadores e movimentos sociais, dados fundamentais sobre o orçamento e a execução orçamentária do Maranhão, para o entendimento dos rumos da intervenção desse estado no período de 1988, quando foi promulgada a nova Constituição brasileira. Essa motivação inicial se deve às dificuldades que se têm nesse estado de acesso à Lei Orçamentária, mesmo sendo um direito constitucional. Todavia, a iniciativa de comparar o orçamento anual com a execução orçamentária não foi possível.

Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: acompanhar a evolução das receitas e das despesas públicas estaduais; analisar a distribuição dos recursos públicos nas diferentes rubricas do orçamento, considerando a destinação para Educação e Saúde; levantar e analisar a evolução dos gastos orçamentários com a execução de políticas públicas destinadas à Educação no Maranhão; levantar e analisar a evolução dos gastos orçamentários com a execução de

políticas públicas destinadas à Saúde no Maranhão (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTAS SOCIAIS, 2008).

A análise apresentada no presente relatório foi realizada a partir das seguintes etapas: num primeiro momento, realizou-se o levantamento da receita total do estado relacionando-a com a receita própria e a receita de transferência; em seguida foi realizado o levantamento das despesas de Saúde e Saneamento e Educação e Cultura, bem como as despesas com o serviço da dívida pública. Posteriormente foi realizada a análise da execução orçamentária das políticas públicas de Saúde no estado do Maranhão, a partir de 1988.

O recorte temporal da pesquisa (1988 a 2012) abrange um período de transformações, com mudanças também em relação à moeda brasileira. No período da pesquisa, o Brasil teve cinco moedas: Cruzado (Cz\$), de 1986 a 1989; Cruzado Novo (NCz\$), de 1989 a 1990; Cruzeiro (Cr\$), de 1990 a 1993; Cruzeiro Real (CR\$), de 1993 a 1994; e Real (R\$), vigente a partir de 1994. Por esse motivo tivemos que converter os valores das várias moedas, bem como deflacionar pelo IPCA.

## 3 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO MARANHÃO NAS DESPESAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO

No período compreendido entre 1988 e 2008 as receitas totais tiveram uma taxa de crescimento de aproximadamente 10,3% a.a. No mesmo período as despesas com *Juros e Encargos*, *Amortizações*, *Serviço Financeiro*, *Educação e Cultura* e *Saúde e Saneamento* tiveram taxas de crescimento de 11,98%, 9,18%, 10,59%, 13,49% e 11,76% respectivamente.

Vale observar que entre 1988 e 1997 ocorreu uma elevação dos gastos com *Juros e Encargos* e diminuição dos gastos com *Amortizações*, o que reflete a rolagem da dívida; já em relação a gastos com as despesas sociais entre 1988 e 1994 os gastos com *Educação e Cultura* sobem. Todavia, nos períodos seguintes entram em tendência de queda só retomando o crescimento a partir de 2001, entrando novamente em queda no período que segue o ano de 2004. Já os gastos

com saúde, de 1988 a 2000, seguem em queda só retomando o crescimento a partir de 2001.

Depois de elaboradas as planilhas, com os dados relacionados ao período de 1988 a 2008, constata-se, inicialmente, um declínio brutal dos gastos com *Saúde e Saneamento* de 2,88% em 1997 para 1,05% em 2000. Houve um crescimento depois de 2001 quando chegou a 8,09%. Em 2002 atingiu 12,81%. Já em 2003 baixou para 10,70%. Depois de uma nova queda em 2004, com 6,44%, voltou a crescer a 10,96% em 2006, mantendo-se em 10%, em 2007, e 13,79%, em 2008. Destaca-se que em 1998 esse item correspondia a 10,20% da receita total, chegando a 13,24% em 1989. O desmembramento da despesa de Saúde e Saneamento ocorreu após 2002 e contribuiu para alteração do volume de gastos com a Saúde.

Ao analisar a execução orçamentária da saúde no estado do Maranhão, tomando como referência o período de 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, ao ano de 2008, estão sendo consideradas mais de duas décadas, nas quais atuaram sete governadores, durante seis mandatos, em diferentes etapas da construção do SUS (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTAS SOCIAIS, 2012).

O SUS caracteriza-se principalmente pela universalidade: a saúde como direito de todos e dever do Estado. Para sua efetivação, entretanto, requer a atuação das três esferas - União, estados e municípios - cada uma com suas competências. Ao longo do tempo de pesquisa aqui considerado, observa-se que o SUS encontra-se em processo de construção, no qual vem sendo elaborada uma legislação, entre outras coisas, sobre o financiamento do sistema, visando garantir a sua universalidade (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTAS SOCIAIS, 2012)

A década de 1990, quando se cria o SUS e não se definem mínimos de investimento, constitui um período em que os índices de investimento na *Saúde e Saneamento* são extremamente baixos no Maranhão. Todavia, quando se considera os índices da *Saúde*, a partir de 2002, mesmo após a publicação da Emenda Constitucional 29 e a indicação de investimentos mínimos,

observa-se que todos os índices da *Saúde* são inferiores ao recomendado, com percentuais que variam entre 5,15% a 10,25%.

Os investimentos na *Saúde e Saneamento*, no Maranhão, caracterizam-se principalmente pela variação irregular, com índices oscilando, ao longo dos vinte um anos da pesquisa: dos sete mandatos, quatro apresentam esta característica. Além disso, observa-se que dois mandatos caracterizam-se pela redução de investimentos na saúde. A exceção está num único governo, cujos dados indicam crescimento de investimento na saúde. Quando considerado só *Saúde*, de 2002 a 2008, essa variação irregular dos índices também se mantém.

Nas verbas relacionadas com *Educação e Cultura* constata-se que, no período da pesquisa, estiveram próximas dos 25% somente em 1990, com 22%, em 1992 com 21,43%, em 1993 com 24,89%, em 1994 com 26,13%, 1995 com 23,93%, em 1996 22,67%, em 2001 com 24,22%, em 2002 com 25,11%. Depois de terem chegado a 28,46% em 2003 tiveram queda brusca em 2004 para 16,80% permanecendo em torno de 15% até 2008. Em vários momentos o volume de recursos se elevou apenas no ano que antecedia a eleição. Todavia, a marca principal constatada é a falta de continuidade do financiamento desta despesa, o que compromete a eficácia dessa política educacional. Por dificuldade de obtenção de dados não foi possível saber que tipo de investimento com educação ocorreu.

No ano de 2000, logo após a federalização da dívida pública do Maranhão, observa-se uma relação mais acentuada entre os cortes dos gastos com *Saúde e Saneamento* e o aumento dos gastos com pagamento de *Juros e Amortização* da dívida pública. Naquele momento esses recursos chegaram a apenas 1,05% da receita total, o menor índice do período estudado. Da mesma forma, os recursos de *Educação e Cultura* chegaram a 11,38%, segundo mais baixo do período em estudo. Enquanto isso os recursos destinados ao pagamento dos *Juros e Amortizações* chegaram a 14,73%, volume mais elevado do período estudado. Os recursos destinados ao pagamento de *Juros e Amortização* da dívida pública quase sempre estiveram próximos de 11% da receita total.



Somente ultrapassaram essa marca em 1990, com 11,86%, em 1997 com 12,28%, em 2000 com 14,73%, em 2003 com 11,66% e 2004 com 12,49%.

A transparência na elaboração e na execução do orçamento é importante, pois pode assegurar condições para os setores oprimidos tomarem conhecimento do caráter de classe das ações desse estado. É através da execução orçamentária que se pode saber o que foi cumprido e quanto deixou de ser destinados às demandas sociais e na implementação de políticas públicas de saúde e educação. Todavia, não basta estar disponível, precisa ser confiável. Com a expansão das tecnologias da comunicação e da informação, o acesso pode ficar facilitado. Todavia, o acompanhamento das contas públicas exige uma aproximação maior entre a universidade pública e os movimentos sociais, combinando conhecimento técnico com ação política a partir de sindicatos e movimentos sociais autônomos. O não cumprimento do orçamento funcionou nos governos do Estado do Maranhão como se fosse a Desvinculação de Receita da União (DRU), informalmente, já que em tese estariam cumprindo com as determinações constitucionais, mas que na prática não se efetivou.

Os dados da execução orçamentária permitem identificar um elevado comprometimento da receita com *Juros, Encargos e Amortizações* no Maranhão. A análise permitiu identificar também que o mesmo está relacionado, entre outras coisas, ao processo de endividamento do estado do Maranhão. Por este motivo fizemos um resgate do processo de endividamento do Estado do Maranhão desde 1972 a 1998.

#### 4 A TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO NO MARANHÃO

O primeiro empréstimo externo contraído pelo estado do Maranhão, segundo consta nas Resoluções do Senado Federal, que autorizavam empréstimos externos, ocorreu em 1972, no governo Pedro Neiva de Santana, no valor de US\$ 54,464,832.54, com a finalidade de complementação do programa rodoviário, conforme quadro acima. Esse primeiro empréstimo ocorreu um ano após o fim do

Acordo de Bretton Woods e a explicitação da crise do dólar e a respectiva expansão do Euromercado de moedas.

Em 1979, no governo João Castelo Ribeiro Gonçalves, ocorreu o segundo empréstimo no valor US\$125,434,159.78 (sem informação sobre o empréstador, sem a taxa de juros e sem prazo de amortização) destinados, segundo essa fonte, a projetos prioritários do Estado.

Em 1980, ocorreu o terceiro empréstimo no valor US\$ 82,887,014.56 destinados à produção agropecuária. Nesse mesmo ano ocorreu o quarto empréstimo com mais US\$ 55,258,009.71 para a mesma destinação. Com isso, em 1980 o valor total de empréstimo é de US\$ 138.145.024,30.

Em 1981, ocorreu o quinto empréstimo no valor de US\$ 75,136,303.63 destinados à finalidade rodoviária. Em 1983 ocorreu o sexto empréstimo de US\$ 34,286,596.39 para programa de investimentos (na planilha não há descrição do tipo de investimento). Em 1984, ocorreu o sétimo empréstimo que atinge os US\$ 109,558,710.30, para o Plano de Metas. Nesse mesmo ano aprova-se o oitavo empréstimo no valor de US\$ 241,029,162.66 para o Programa de investimentos (não há descrição dos investimentos). Em 1985, ocorreu o nono empréstimo no valor US\$ 116.370.492,57 para o Programa rodoviário do estado (segunda destinação para esse item).

Em 1986, no governo Luiz Alves Coelho Rocha, 14 anos após o início do processo de endividamento externo recente do Maranhão e de já ter acumulado US\$ 894.422.000,00 de dívida externa, tem-se uma mudança de finalidade dos empréstimos. Nesse ano ocorreu o décimo empréstimo de US\$ 97.629.206,20, seguido do décimo primeiro empréstimo de US\$ 84.750.459,85. Agora os empréstimos destinam-se ao refinanciamento dessa dívida externa. Essa dívida se acelerou, em grande parte fruto da brutal elevação da taxa de juros implementada pelos EUA, no início dos anos 80, visando retomar a competitividade dos títulos da dívida pública daquele país, quando chegou a 20% a.a. Como esses empréstimos foram contraídos com taxa de juros flutuantes praticadas no Euromercado de moedas, a elevação da taxa básica nos EUA elevou também a taxa *London Interbank Offered Rate*

**Quadro 1 - Endividamento externo do Estado do Maranhão – 1972- 1998**

N	ANO	GOVERNO	VALOR US\$ (valores deflacionados)	DESTINAÇÃO
1	1972	Pedro Neiva de Santana	54,464,832.54	Programa rodoviário
2	1979	João Castelo Ribeiro Gonçalves	125,434,159.78	Projetos prioritários
3	1980	João Castelo Ribeiro Gonçalves	82,887,014.56	Produção Agropecuária
4	1980	João Castelo Ribeiro Gonçalves	55,258,009.71	Produção Agropecuária
5	1981	João Castelo Ribeiro Gonçalves	75,136,303.63	Programa rodoviário
6	1983	Luiz Alves Coelho Rocha	34,286,596.39	Programa de investimento
7	1984	Luiz Alves Coelho Rocha	109,558,710.30	Plano de Metas
8	1984	Luiz Alves Coelho Rocha	241,029,162.66	Programa de investimento
9	1985	Luiz Alves Coelho Rocha	116.370.492,57	Programa rodoviário
10	1986	Luiz Alves Coelho Rocha	97.629.206,20	Refinanciamento
11	1986	Luiz Alves Coelho Rocha	84.750.459,85	Refinanciamento
12	1994	Edson Lobão	121.358.819,16	Programa rodoviário
13	1998	Roseana Sarney	111.736.441,72	Combate a pobreza rural
Total			1.381.786.153,53	

**Fonte:** Senado Federal - CPI da Dívida.

(LIBOR) em Londres. Em outras palavras, o estado do Maranhão sofreu, também, grande impacto da política de combate à inflação e estabilização do dólar nos EUA e sua política de juros altos e de endividamento interno. A grande potência imperialista ao buscar estabilizar sua economia provocou sequelas graves no estado mais subdesenvolvido da federação.

A partir de 1994 tem-se uma mudança na fonte de financiamento. Se antes havia emprestadores privados mediante garantias do banco central, agora os empréstimos são realizados junto ao Banco Mundial (BIRD) ou à entidade multilateral. É bom lembrar que nas tomadas de empréstimos do Maranhão com os agentes privados não estavam definidas as taxas de juros, os prazos de amortização e os nomes dos agentes emprestadores. O empréstimo de 1994 foi o décimo segundo, no valor US\$ 121.358.819,16, com juros 0,5% acima do custo, com prazo de 10 anos para amortização destinados a Projetos de reabilitação e conservação de rodovias. Em 1998, o Maranhão tomou o décimo terceiro empréstimo no valor de US\$ 111.736.441,72,

novamente do BIRD, com taxa de 0,5% acima do custo, com prazo de amortização de 15 anos, destinado ao combate à pobreza rural.

No final dos anos 90 encerra-se o processo de endividamento via unidade federativa, passando a União a exclusividade nessa forma de captação. De 1972 a 1988 o Maranhão tomou emprestado US\$ 1.381.786.153,53. Durante a maior parte desse processo os empréstimos foram feitos com taxas de juros flutuantes, tendo em vista que a fonte desses empréstimos era o Euromercado de moedas. Tal fato teve grande impacto sobre as contas públicas desse estado, acelerando o caráter financeiro dessa dívida.

Além da falta de transparência na tomada de empréstimos e na alocação desses recursos, constata-se que as destinações descritas revelam que esses empréstimos foram feitos para dar sustentação aos grandes projetos, deixando de lado os investimentos sociais. Curiosamente o último grande empréstimo feito pelo estado tem como destinação o combate à pobreza rural. Isso indica que as políticas aqui implementadas

impulsionaram o empobrecimento da população rural e urbana, assegurando o enriquecimento privado nesse estado, enquanto explodiu o endividamento público.

A regulamentação do endividamento dos estados, a partir da Constituição de 1988, é de competência do Senado, cujas atribuições incluem o estabelecimento de limites e a permissão para novas operações. O Banco Central concedia habilitação às unidades federativas a se endividarem.

Segundo Lopreato (2000), o endividamento dos estados brasileiros foi decorrente da liberdade dos governadores usarem a articulação financeira entre o tesouro, os bancos estaduais e as empresas na obtenção de recursos, onde os bancos estaduais concentraram elevada parcela dos empréstimos nos próprios estados, como compensação da redução do crédito dos agentes federais.

Em 1997, através da Lei 9496, de 11 de setembro de 1997, o governo federal assumiu as dívidas estaduais e financiou seus pagamentos por 30 anos (BRASIL, 1997). Essas medidas fiscais aplicadas pelo governo em novembro de 1997 aparecem como resposta à crise Asiática. Dessa forma, parte da dívida pública externa do estado, que fora contraída no sistema monetário internacional privado chamado de Euromercado de Moedas, com taxa de juros flutuantes, se converte em taxas pré-fixadas. Os pagamentos foram definidos por meio do comprometimento da Receita Líquida Real (LRL) até o patamar máximo de 15% (cada estado comprometeu-se em até um montante). O Maranhão teve um limite estabelecido de 13%. As taxas de juros, pré-fixadas, foram fixadas entre 6% e 7,5% somada a correção monetária tendo como referência o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). Esse comprometimento de até 13% da Receita Líquida Real exigiu um esforço fiscal gigantesco que determinava mais cortes nas despesas ditas sociais.

Estudo elaborado pelo grupo auditoria cidadã da dívida, referente à dívida do estado de Minas Gerais, revela o caráter predatório desta renegociação para aquele Estado. Este

Estado que tinha uma dívida de R\$ 18.500.000,00 em 1998, apresenta uma dívida de R\$ 66.810.020.404,51, em 31.12.11, mesmo computando todos os pagamentos efetuados à União. Este verdadeiro absurdo se deve aos mecanismos de reajustes colocados pela União para renegociação em 1997. Se esta dívida fosse reajustada pela Taxa de Juros de longo Prazo (TJLP) o estoque da dívida em 31.12.11 seria de R\$ 10.389.018.129,77. É bom lembrar que a TJLP é a taxa cobrada pelo BNDES para empréstimos de longo prazo ao grande capital. Se fosse aplicado o IPCA, a mesma dívida seria de R\$ 2.194.301.801,64. Se fosse aplicado o IPCA mais juros reais de 2% a.a a dívida seria de R\$ 9.325.216.480,38. Caso a dívida fosse reajustada por juros nominais fixos de 6% ao ano em 31.12.11, ela seria negativa em R\$ 1.596.367.620,67. Este mesmo governo que cobra juros de 6% ao ano nos empréstimos feitos aos grandes capitalistas brasileiros e estrangeiros, cobra altos juros de cada unidade federativa. Ao mesmo tempo o governo federal aplica parte das reservas cambiais em títulos da dívida pública dos EUA, a taxa de juros anuais abaixo de 1% ao ano.

Segundo levantamento feito por Casarotto (2011, p. 6), o valor do empréstimo da União para os Estados

[...] que era, segundo o BGU – Balanço Geral da União de 1998, de R\$ 93,24 bilhões, gerou, apesar de mais de doze anos de pagamento de prestações mensais, um saldo devedor, em dezembro de 2010, de R\$ 350,11 bilhões. Se atualizarmos o valor do empréstimo (R\$93,24 bilhões) pelo índice oficial da inflação (IPCA), capitalizado no período em exame, teremos o valor de R\$204,35 bilhões. Atualizando-se, também pelos mesmos período e índice, o valor de R\$135,21 bilhões, que é a soma dos pagamentos dos Estados nos doze anos analisados, teremos o valor de R\$171,68 bilhões. Assim, a valores de dezembro de 2010, os Estados receberam R\$ 204,35 bilhões, pagaram R\$171,68 bilhões e ainda estão devendo R\$350,11 bilhões. Um formidável subsídio dos Estados para a União de R\$ 317,44 bilhões. Em números relativos: os Estados pagaram 84,01% e ainda estão devendo 171,33% do valor recebido.



A negociação das dívidas esteve condicionada ao ajuste fiscal.

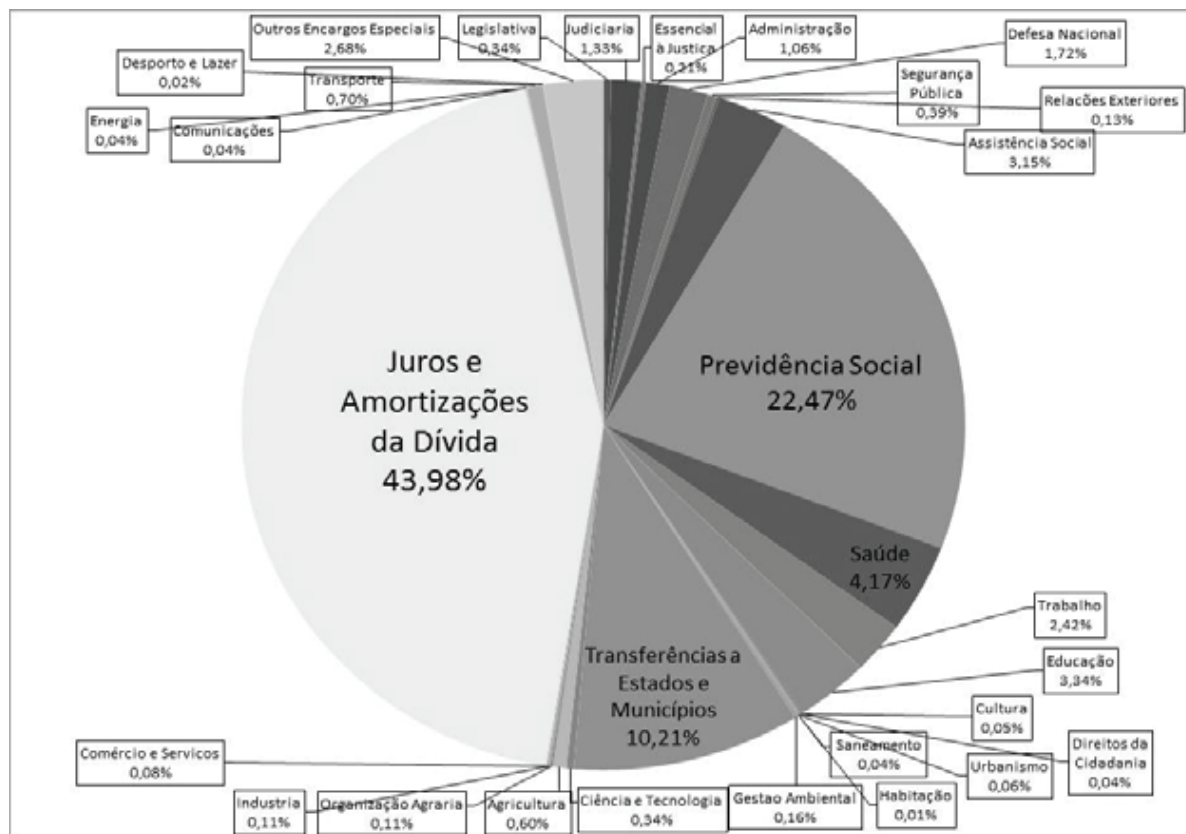
Segundo o *Jornal Pequeno*, de 31 de outubro de 2004, para a venda do Banco do Estado do Maranhão (BEM), o governo de Roseana Sarney Murad contraiu, em 13 de novembro de 1999, um empréstimo junto ao Governo Federal, de R\$ 333 milhões, para sanear o banco estadual, comprometendo-se a pagar em 30 anos, com juros de 6% ao ano e mais a atualização monetária. Como garantia, o governo de Roseana Sarney Murad ofereceu o FPE e o Produto da Arrecadação do IPI. O banco acabou sendo vendido para o Banco Bradesco, em 10 de fevereiro de 2004, na primeira privatização do presidente Lula da Silva, pelo valor de R\$ 78 milhões. O empréstimo para sanear o BEM, de acordo com o governador José Reinaldo, respondia por 30% da capacidade de endividamento do Maranhão, em 2001.

O estado do Maranhão, apesar de ser o mais subdesenvolvido da federação também contribuiu para os lucros dos bancos e dos fundos de pensão, enquanto acelerou a precarização do serviço público estadual com contribuição direta para a queda do IDH estadual.

#### 4.1 A trajetória dos gastos com o Serviço da Dívida Pública da União de 1995 a 2012

O Orçamento Geral da União de 2012 revela um comprometimento crescente das receitas da União com pagamento de *Juros e Amortização* da dívida pública, chegando a 43,98%. Portanto, o comprometimento das receitas públicas com os banqueiros e fundos de Pensão não é algo exclusivo do estado do Maranhão, mas especialmente do Governo Federal e do Estado capitalista como um todo. Veja no gráfico abaixo.

**Gráfico 1 – Orçamento Geral da União (Executado em 2013) – Total = R\$ 1,783 trilhão**



**Fonte:** Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 15 ju. 2011.

De acordo com levantamento feito pela Auditoria Cidadã da Dívida, nos quatro mandatos correspondentes aos governos FHC e Lula – de 1995 a 2012 – estes gastos somaram mais de R\$ 6,8 trilhões. Entretanto, para o governo Lula da Silva que se coloca chegaram a R\$ 4.763.400.204.224,00. Mesmo com todo este dispêndio de dinheiro público para satisfazer os que vivem de renda, a dívida pública brasileira está acima de R\$ 2,5 trilhões em 2012.

## 5 CONCLUSÃO

O endividamento externo do Maranhão tem relação direta com o retorno da crise capitalista logo após o fim dos *trinta gloriosos* e

como pai dos pobres, na verdade se firmou como pai dos ricos. Durante os dois mandatos de FHC os gastos com juros e amortização da dívida foi R\$ 2.079.696.507.347,00, enquanto nos dois mandatos de Lula da Silva estes gastos

crise fiscal e financeira do Estado capitalista, com a crise do padrão ouro - dólar e a expansão de um sistema monetário internacional privado sediado em Londres que expressava a expansão de uma plethora mundial de capitais (GOMES, 2005). Tratava-se de um gigantesco volume de capital inativo a procura de tomadores governamentais ou com garantias governamentais. A formação dessa plethora se devia à crescente fuga de capital da atividade produtiva motivada por

Tabela 1 – Pagamentos da Dívida Pública Federal (R\$)

Ano	TOTAL			TOTAL GERALT
	Juros	Amortizações	Refinanciamento	
1995	16.766.164.599	9.029.736.210	86.842.944.000	112.638.844.810
1996	19.491.998.362	7.891.736.807	108.893.530.029	136.277.265.198
1997	21.033.226.435	13.266.550.989	134.572.521.245	168.872.298.669
1998	30.812.498.779	24.410.777.406	196.740.132.627	251.963.408.812
1999	45.355.563.793	27.180.920.637	269.242.410.956	341.778.895.387
2000	38.475.981.659	50.400.638.809	294.165.847.575	383.042.468.043
2001	52.273.161.662	63.649.556.094	210.661.262.334	326.583.980.090
2002	54.704.610.677	71.858.977.036	231.975.758.626	358.539.346.339
2003	63.471.127.679	87.755.009.435	370.405.133.409	521.631.270.523
2004	74.173.423.537	77.942.605.212	356.851.139.977	508.967.168.726
2005	88.846.843.969	52.256.778.791	495.579.152.345	636.682.775.105
2006	151.031.019.781	124.425.295.954	372.926.090.997	648.382.406.732
2007	140.052.913.821	96.978.760.132	374.611.473.571	611.643.147.524
2008	110.142.099.352	172.392.447.772	276.292.864.583	558.827.411.707
2009	124.180.424.433	252.088.060.268	265.642.059.399	641.910.544.101
2010	122.018.856.726	139.899.003.192	373.437.619.888	635.355.479.806
TOTAL FHC	278.913.205.967	267.688.893.987	1.533.094.407.392	2.079.696.507.347
TOTAL LULA	8	1.003.737.960.756	2.885.745.534.170	4.763.400.204.224
TOTAL 1995-2010	1.152.829.915.265	1.271.426.854.743	4.418.839.941.562	6.843.096.711.571

Fonte: Organização dos dados: Auditoria Cidadã da Dívida

queda da taxa média de lucro, especialmente vinda dos EUA. O Euromercado de moedas era mercado monetário internacional privado que operava com taxa de juros flutuantes. O processo de expansão do Euromercado de

moedas pela América Latina foi bastante favorecido pela existência de governos militares por quase todo o continente, que buscavam se legitimar ao tentar imprimir um perfil *desenvolvimentista*, para legitimar

governos militares. O que tivemos aqui foi a transformação de capital inativo vindos de países centrais em capital produtivo por conta e risco do estado, visando dar sustentação à penetração do capital estrangeiro e nacional nesta região nos chamados grandes projetos.

O início do endividamento recente ocorre em 1972, logo após o fim da convertibilidade do dólar e colapso do padrão ouro dólar, no maior calote da história capitalista feito pelos EUA. Internamente a economia brasileira estava passando pelo final do chamado *milagre brasileiro*, enquanto a economia mundial se aproximava da primeira recessão do pós-guerra de 1974. A expansão dos empréstimos externos para o Maranhão seguiu a trajetória das demais unidades federativas e das empresas estatais, visando obter reservas para pagamento dos compromissos externos. O governo Geisel lançou o II PND na tentativa de manter a economia crescendo num momento em que a economia mundial vivia um deserto de incertezas.

No Estado do Maranhão foi introduzido um modelo de desenvolvimento que levou à concentração fundiária ao mesmo tempo em que direcionou sua economia para o mercado externo, visando a obtenção de superavit comercial necessário para bancar a crescente vulnerabilidade externa brasileira. Com a criação da Lei Kandir (Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996), tivemos a dispensa do ICMS para mercadorias destinadas ao mercado externo que acarretou perda de arrecadação de impostos. O Estado do Maranhão tem na definição de sua receita total uma grande parte derivada das transferências da União.

Esse processo de endividamento externo, depois convertido em dívida pública federal a partir de 1997<sup>2</sup>, colocou o estado do Maranhão na rota da mundialização das finanças tendo os banqueiros e fundos de Pensão, nacionais e internacionais, os grandes beneficiários da transferência de recursos vindos da produção diretamente para a esfera financeira. Outra consequência desse processo foi a amplificação da crise fiscal e financeira do estado do Maranhão com o comprometimento de crescente parcela da receita que acabou por dificultar até mesmo a capacidade de financiamento desse estado. Logo após a renegociação da dívida o Estado do Maranhão,

no governo de Roseana Sarney, privatizou a companhia energética (CEMAR), a companhia telefônica (TELMA) e o Banco do Estado do Maranhão (BEM). Além disso, tivemos a extinção dos principais órgãos que apoiavam a atividade agrícola como a Emater, Codea, Emapa, Cimec, etc.

O endividamento externo dos estados e municípios estreitou os laços políticos entre as oligarquias regionais, apoiadoras do regime militar com a oligarquia financeira internacional sediada em Londres. Da mesma forma, preparou as bases para os grandes projetos, especialmente para os grandes grupos estrangeiros, também impulsionou uma verdadeira entrega de terras públicas para grandes grupos nacionais e estrangeiros a partir de incentivos fiscais, que acabaram por expulsar um volume crescente de trabalhadores rurais.

Ao mesmo tempo em que o estado se afastou dos chamados gastos sociais, os serviços públicos foram transformados em objeto de valorização do capital com a sua progressiva mercantilização. Esse processo teve grande contribuição no agravamento do já dramático quadro social do estado do Maranhão, que apresenta o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país.

A pesquisa permitiu identificar também os significativos índices de gastos com *Juros, Encargos e Amortizações*. Apesar de também apresentar variação irregular ao longo de todo o período da pesquisa, mantém-se superior aos de *Saúde e Saneamento* por catorze anos. A exceção ocorre em sete anos: em quatro os índices de *Saúde e Saneamento* são superiores e em três anos são equivalentes.

Os gastos superiores com *Juros, Encargos e Amortizações*, em detrimento aos investidos com *Saúde e Saneamento*, podem ser observados quando se considera a variação de cada um: enquanto para o primeiro os índices variam entre 8,42% a 14,73%, para *Saúde e Saneamento* variam de 1,05% a 13,79%. Quando considerado apenas *Saúde*, de 2002 a 2008, os índices são ainda menores: de 5,15% a 10,25%.

A análise dos dados de execução orçamentária na saúde pública no Maranhão demonstra que, apesar dos avanços jurídico-legais, os investimentos realizados pelos governos do estado apresentam índices que

demonstram uma significativa e real distância entre as formulações legais e a implementação de uma política pública de saúde universal.

O processo de afastamento do Estado no financiamento da saúde e educação teve um papel importante no desmantelamento do serviço público estadual que acabou por favorecer a expansão da privatização destes serviços. Dessa forma, parte dos salários dos trabalhadores passou a ser destinada à aquisição de serviços privatizados, reduzindo o poder de compra dos salários e aumentando a vulnerabilidade do orçamento familiar, que auxiliou o endividamento familiar. Com isso, parte dos salários dos trabalhadores passou a ser destinado ao lucro dos bancos na forma de juros. É bom lembrar que os bancos já ganhavam muito com a rolagem da dívida pública e com as tarifas elevadas. Este afastamento do Estado dos gastos sociais foi acompanhado pela elevação da carga tributária que era de 29% em 1999 e passou para 37% do PIB em 2010.

O Estado do Maranhão foi vitimado três vezes pela política de juros altos desde os anos 80. O primeiro momento resultou dos efeitos da política de juros altos praticada pelos EUA no início dos anos 80, também chamada de política econômica de Reagan. Essa política visava a retomada da hegemonia do dólar e ao mesmo tempo tornar os títulos do Tesouro daquele país atrativos, de forma a garantir a rolagem da dívida pública estadunidense. Isto foi possível porque os empréstimos externos feitos pelo Estado do Maranhão foram contraídos no Euromercado de moedas a partir de taxa de juros flutuantes. Quando a taxa básica dos EUA chegou a 20% ao ano no início dos 1980, a taxa LIBOR cobrada em Londres subiu da mesma forma.

Com isso, todos os empréstimos realizados tiveram uma elevação brutal e parte do ônus da política de estabilização dos EUA foi repassada também para o Estado do Maranhão. O segundo momento foi definido pela política de estabilização com base na âncora cambial, conhecida como Plano Real, que impulsionou o endividamento da União, desde 1995, e, por sua vez, as unidades federativas, a partir da atração de capital de curto prazo. O terceiro momento ocorreu derivado dos efeitos da crise asiática, em 1997, quando foi federalizada a dívida pública dos

Estados e ao mesmo tempo realizada a privatização das empresas estatais estaduais. Nesse momento foram cobradas dos Estados, pela União, taxas de juros elevadas que acabaram por ampliar o montante de endividamento.

Assim, o Estado do Maranhão ilustrou bem o conceito de desenvolvimento desigual e combinado, colocado por Leon Trotsky, pois combina as formas arcaicas de produção com as formas avançadas (ALUMAR), enquanto se insere na mundialização das finanças através do sistema da dívida pública. Em outras palavras, o estágio de subdesenvolvimento vivido pelo Maranhão não o impede de estar atrelado às formas atuais de transferência de recursos vindos da produção diretamente para a esfera financeira e apropriada pelos bancos e fundos de pensão do Brasil e do mundo. Com isso, recursos destinados à implementação de serviços públicos se convertem em rendimento de bancos e fundos de pensão, enquanto a maior parte da classe trabalhadora vive em condições exterminativas, onde 4 milhões de habitantes dependem direta e indiretamente do Bolsa Família, sem acesso à educação e saúde pública de qualidade.

É bastante preocupante que mesmo antes de se fazer uma auditoria da dívida externa do Estado do Maranhão, o governo Roseana Sarney, que já foi responsável por etapas anteriores de endividamento, faça novo empréstimo no valor de R\$ 3.800.000.000,00. É bom lembrar que este montante é bem maior que os R\$2.763.572.306,00 referente a todos os empréstimos externos feitos de 1972 a 1998. Ironicamente a governadora Roseana Sarney usa a mesma justificativa feita no empréstimo no seu governo de 1998: combate à pobreza rural.

Torna-se de fundamental importância a luta por uma auditoria da dívida do Maranhão, tendo em vista que na análise do relatório do senado federal, não foi possível localizar as taxas contratadas, os prazos de amortização e especialmente quais os emprestadores, e quais as reais destinações. Conhecer a natureza desse endividamento externo poderá explicar parte do endividamento público atual, incluindo outras modalidades de endividamento e sua relação com o processo de privatização aplicado pelo Governo Roseana Sarney Murad e suas ligações com os problemas sociais



nesse estado. Da mesma forma é fundamental a auditoria da dívida externa brasileira.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/106728/lei-9496-97>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

CASAROTTO, João Pedro. **A dívida dos Estados com a União**. Revista da FEBRAFITE, Brasília, DF, jun. 2011. Encarte da 2. ed. ampl., atual. e rev. Disponível em: <<http://www.febrafite.org.br/documento/publicacoes/2242.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

GOMES, José Menezes. **Acumulação de Capital e política de estabilização**: um estudo da experiência de Âncora Cambial na América Latina nos anos 1990. 2005. 254 p. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005

LOPREATO, Francisco Luiz. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, n. 94).

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E LUTAS SOCIAIS. **Relatório final**. São Luís: PPGPP/UFMA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Implantação do Observatório de Políticas Públicas Lutas Sociais**. São Luís: PPGPP/UFMA, 2008.

## NOTAS

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com os Professores José Menezes Gomes (coordenador), Adelaide Ferreira Coutinho, Benjamim Alvino de Mesquita, José de Ribamar Sá Silva, Telma Maria Chaves Ferreira da Silva, Liberata Campos Coimbra, a pesquisadora Katiane Ribeiro da Cruz, a mestranda Regimarina

Soares Reis e o bolsista Jessé Rego, membros do Observatório de Políticas Públicas e Lutas Sociais da UFMA.

<sup>2</sup> O Estado do Maranhão renegociou sua dívida em 22.01.1998 com 30 anos para o pagamento, e com o um comprometimento da receita de 13%. Os encargos anuais eram de IGP-DI + 6,0%.

## José Menezes Gomes

Economista  
Doutor em História da Economia pela Universidade de São Paulo (USP)  
Professor Associado I da Universidade Federal de Alagoas (UFAL)  
E-mail: menezesgomes1@gmail.com

## Universidade Federal de Alagoas – UFAL

Av. Lourival Melo Mota, s/n, Cidade Universitária – Maceió/AL  
CEP:57072-900