

**O COMPORTAMENTO DO GASTO PÚBLICO NO MARANHÃO VITORIANISTA:** uma análise histórica-institucional das decisões orçamentárias no período de 1947 a 1964.

**RESUMO:** O estudo em questão busca analisar o comportamento do gasto público no Maranhão, no período do Vitorianismo, entre 1947 e 1964, através de uma análise histórico-institucional das decisões orçamentárias. Além disso, recorre-se às mensagens dos governadores e literatura especializada como suporte para análise. Por fim, apresenta-se a trajetória da despesa pública com políticas públicas em relação à renda interna do período e sua relação com os discursos dos governadores.

**Palavras-chave:** Maranhão; Despesa pública; Vitorianismo.

**ABSTRACT:** The study in question seeks to analyze the behavior of public spending in Maranhão, during the period of Vitorianism, between 1947 and 1964, through a historical-institutional analysis of budget decisions. In addition, the governor's messages and specialized literature are used as support for analysis. Finally, we present the trajectory of the public expenditure with public policies in relation to the internal income of the period and its relation with the speeches of the governors.

**Keywords:** Maranhão; Public expenditure; Vitorianismo.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar o comportamento do gasto público no Maranhão nos governos estaduais eleitos por sufrágio universal (1947 a 1964), durante o período conhecido como Vitorianismo<sup>1</sup>, por meio de uma análise histórica-institucional das finanças públicas e considerando o quadro político. O período em questão é enquadrado historicamente na Quarta República Brasileira, compreendido entre o fim do Estado Novo Vargasista e o Golpe Civil-Militar de 1964.

A análise aqui proposta tem como base as despesas orçamentárias realizadas com base nos dados do Anuário Estatístico do IBGE. Além disso, serão utilizadas as mensagens

---

<sup>1</sup> Período histórico-político, onde Vitorino Freire dominou o quadro político do Estado do Maranhão. Informações detalha buscar Buzar (2014)

enviadas à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão para realização de uma comparação do discurso e da despesa realizada. O presente estudo guia-se pela orientação da sociologia da política fiscal (MUSGRAVE, 1973, OLIVEIRA, 2012). Além disso, utiliza, para a compreensão do período, contribuições de outros autores da história econômica, teoria do estado e finanças públicas, tais como Lopreato (2002), Cano (2007), Cardoso de Mello (1982), Draibe (1985) Ianni (1971), entre outros.

O estudo parte do entendimento de que composição do gasto público apresenta-se como uma relevante fonte de informação para a identificação da importância dada a determinado setor pela ação pública, refletindo as prioridades das políticas públicas efetivadas e as transformações institucionais empreendidas. Desta forma, a análise do comportamento do gasto público, em determinado período histórico, permite evidenciar a ação política concreta, as transformações do estado e as modificações nas políticas públicas ao longo de uma trajetória, o que pode ajudar a explicar os rumos da política atual, bem como da realidade socioeconômica em que está inserida.

O trabalho está organizando da seguinte forma: a) breve balanço teórico sobre o Estado e gasto público; b) o Maranhão e a inserção no cenário político e econômico brasileiro; c) o comportamento socioeconômico e do gasto público no Maranhão: uma comparação entre o discurso e os gastos realizados. Por fim, as considerações finais.

## **2. ESTADO E GASTO PÚBLICO: um breve balanço teórico**

A discussão acerca do Estado e sua relação com a Economia é objeto de um amplo debate, que traz reflexões e contribuições das mais diversas correntes. Entre elas, têm predominância duas correntes teóricas clássicas brasileiras. A primeira, conhecida como economia política do desenvolvimento, dedica-se à análise de questões referentes ao gasto público, às transformações na estrutura do Estado e ao processo de industrialização do país, inserindo tais elementos dentro de um contexto histórico das fases do capitalismo mundial (CANO, 2007; IANNI, 1971). Já a segunda refere-se à sociologia do desenvolvimento, que analisa as mudanças na estrutura estatal partindo das relações de acomodação dos interesses entre segmentos das elites econômicas tradicionais, as modernas (industrializantes) e os segmentos sociais emergentes (DRAIBE, 1985). Apesar das contribuições significativas dessas duas vertentes, ainda existe carência de estudos que coloquem a questão fiscal no

centro da análise. Assim, a presente seção busca fazer um breve balanço teórico sobre o Estado e Gasto Público e apresentar as contribuições teóricas de autores que partem de outra análise, a chamada sociologia da política fiscal, como forma de contribuir para a compreensão da questão fiscal dentro do debate.

De acordo com Musgrave (1973), a análise do setor público e suas finanças pode ser realizada de duas maneiras. A primeira é baseada na eficiência, na determinação do plano orçamentário ótimo, chamada “teoria normativa, ou ótima, do setor público”. A segunda, uma espécie de sociologia da política fiscal, voltada para a explicação das decisões políticas existentes dentro do setor público. Segundo Oliveira (2012), a segunda abordagem de análise do Estado é voltada para a compreensão da sua atuação, das decisões tomadas, à luz das forças que o influenciam e das consequências para o sistema, ou seja: há uma preocupação com a identificação de forças políticas, sociais e o momento histórico que influenciam a tomada de decisões. Vale ressaltar que a sociologia da política fiscal não desconsidera as contribuições das vertentes da economia política do desenvolvimento e da sociologia do desenvolvimento, mas tenta aprofundar a reflexão sobre a tomada de decisões fiscais. Logo, as transformações históricas do Estado dentro do capitalismo devem ser consideradas.

O Estado capitalista tem suas funções historicamente modificadas em momentos de maior liberdade econômica ou de maior regulamentação, o que afeta diretamente o entendimento quanto às suas atribuições. A legitimação de sua atuação encontra respaldo nas construções teóricas, que tentam justificar as transformações no aparelho nas diversas fases do capitalismo. Tais fases podem ser agrupadas nos seguintes períodos: a) Mercantilista; b) Capitalismo Concorrencial; c) Capitalismo Monopolista; e d) Capitalismo Mundializado (globalizado). O objeto de análise do presente trabalho concentra-se da terceira fase, do capitalismo monopolista, em que o “Estado é convocado para intervir e regular o funcionamento do sistema” (OLIVEIRA, 2012).

A terceira fase é marcada pela intervenção do Estado na garantia do funcionamento do sistema, tendo em vista a crescente monopolização do capital, nos últimos anos do século XIX. O novo papel atribuído ao Estado é extremamente necessário para assegurar mercados externos para as novas economias industrializadas, que disputam os mercados consumidores mundiais (a partilha do mundo), ao passo que a atomização cedia espaço as grades empresas “oligopólicas”. Esse processo transforma de forma qualitativa o aparelho Estatal e suas formas de atuação, dadas as transformações no modo de produção capitalista. Isso torna essencial o respaldo teórico de uma atuação mais intervencionista na economia, em oposição

à teoria clássica das finanças públicas homogeneizada<sup>2</sup>, que pregava a suposta ineficiência das atividades governamentais, onde suas despesas eram caracterizadas como improdutivas e danosas ao sistema econômico (SANTOS, 1991).

Como afirma Santos (1991), a necessidade de justificar os gastos públicos teoricamente se fazia necessário, uma vez que a economia política clássica das finanças públicas estava voltada para temas de tributação. Segundo Oliveira (2012), até as três primeiras décadas do século XX, apesar da importância atribuída ao Estado para reprodução da sociedade capitalista, as ideias hegemônicas permaneciam ligada à visão dos gastos públicos como geradores de ineficiências, desperdícios de riqueza e de redutores do bem-estar-social. Somente com a grave crise do sistema capitalista na década de 1930, dada a ineficiência dos mecanismos automáticos estabilizadores do sistema, é que emerge as formulações keynesianas que desmitificaram a ideia da improdutividade dos gastos públicos sobre o nível de renda e emprego. As formulações de Keynes traziam ao debate o problema da insuficiência da demanda agregada, que causava a redução do nível de investimentos e elevação progressiva dos problemas da crise econômica. A solução proposta por ele para tirar a economia da crise e garantir uma renda de pleno emprego, dada a insuficiência de despesa privada de consumo e investimento, era a elevação da despesa pública.

As proposições de Keynes, de acordo com Napoleoni (1979), trouxeram mudanças significativas em relação à política econômica tradicional, principalmente na participação da despesa pública para assegurar uma renda de pleno emprego. A contribuição teórica keynesiana veio dar respaldo à atuação do Estado. Nesta visão, a tarefa estatal não é apenas de oferecer certos tipos de serviços, mas sim, de contribuir de forma decisiva para manutenção de um certo nível de renda e para a estruturação/fortalecimento do sistema econômico e social. Portanto, o respaldo teórico contribui para romper as últimas barreiras que impediam a atuação do Estado. Ele passa, então, a ter suas funções ampliadas e torna-se indispensável para manutenção do sistema capitalista.

Segundo Oliveira (2012), o fortalecimento do Estado, com o crescimento de seus gastos, a ampliação dos seus papéis e funções, ampliou o debate dentro dos círculos acadêmicos, que buscavam “explicar as razões deste crescimento e/ou identificar as forças” que interferem na composição dos gastos públicas. Apesar dos esforços empreendidos, as contribuições acadêmicas muitas vezes eram limitadas e insatisfatórias na compreensão da realidade. As teorias que contribuem para o debate podem ser agrupadas em três grupos: a)

---

<sup>2</sup> Agrupamento de vários teóricos da economia política clássica em uma única teoria de finanças pública. Para mais informações buscar Santos (1991).

uma voltada para os “dados empíricos sobre a evolução dos gastos públicos”, representada pelos estudos de Wagner, Peacock e Wiseman, que tentaram explicar a ampliação dos gastos procurando respostas em relações positivas entre demanda e oferta de serviços públicos sem se preocupar com a capacidade de financiamento (Wagner) ou associando o crescimento das despesas por perturbações econômicas e políticas, sem explicar o fenômeno fora desse contexto (Peacock e Wiseman; b) a teoria tradicional, que mescla explicações dos clássicos, neoclássicos e keynesianos (síntese neoclássica) para explicar a elevação das despesas como resposta as falhas de mercado. Entretanto, essa formulação deixa de lado as questões ligadas as forças que influenciam as decisões políticas e sociais que influênciam o processo decisório, considerando apenas a eficiência do sistema; c) a marxista de O’Connor, que explica a evolução dos gastos e sua composição a partir de duas funções que o Estado assume: a primeira de acumulação, essencial para arrecadação e manutenção do seu poder e a segunda, de legitimação, que “busca garantir a coesão e consenso das classes e frações de classes em torno de um projeto econômico dominante”.

Até aqui foi possível compreender que o Estado, ao longo do processo histórico, altera seus papéis, suas funções em relação direta com a fase do capitalismo. A terceira fase é o momento histórico onde essa pesquisa se enquadra. Período de alterações qualitativas no aparelho, empreendidas pelo capitalismo monopolista, e as formulações keynesianas, que destruíram as barreiras que limitavam sua intervenção estatal. A ampliação das funções do Estado era essencial para manutenção do sistema, fundamental para estabilidade econômica e para a distribuição de renda. Neste momento, a política fiscal assume o lugar de destaque como instrumento de política econômica, o que encadeou uma série de estudos sobre gastos do governo, crescimento, produção, distribuição de renda, tornando o orçamento uma importante peça no processo de planejamento público.

Na próxima seção busca-se compreender o momento histórico em que os governos e suas decisões de gastos no Maranhão estão inseridos. Além disso, apresenta-se um panorama geral do quadro socioeconômico e político do Estado e sua inserção no cenário nacional.

### **3. O MARANHÃO E SUA INSERÇÃO NO CENÁRIO POLÍTICO E ECONÔMICO BRASILEIRO**

#### **3.1. Cenário político e socioeconômico nacional**

Para compreender a realidade maranhense e as decisões dos seus governos é essencial olhar para as transformações que se operam no nível nacional nesse momento histórico. Nesse período (1930 a 1964), o Estado brasileiro passa por profundas transformações que alteraram qualitativamente o aparelho estatal e sua forma de atuação (CANO, 2007; IANNI, 1971; DRAIBE, 1985; CARDOSO DE MELLO, 1982). Entre 1930 a 1945, ocorre um amplo movimento centralizador. Em 1945 a 1964, as mudanças no cenário político, devido à redemocratização, colocam no centro das questões econômicas as forças políticas, dando maior poder de barganha aos partidos e grupos oligárquicos regionais, representados no Congresso. No aspecto econômico, ocorre um período de grande crescimento econômico (1956-1962) e depois, de declínio do padrão de acumulação capitalista, culminando com o Golpe Civil-Militar de 1964.

Entre os anos de 1930 a 1945, ocorreu um amplo processo de constituição do aparelho econômico do Estado brasileiro. De acordo com Draibe (1985), esse movimento de constituição do Estado ocorre de forma “centralizadora e nacionalmente articulada”, relacionando e condensando as diversas faces da estruturação do Estado-Nação e de um Estado Capitalista, que absorve aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas essenciais para o avanço da acumulação industrial. No ano de 1945, o fim do governo de Getúlio Vargas abre espaço para eleição direta de Dutra, dando início ao período da Quarta República do Brasil. O novo governo tem uma face mais conservadora. O novo governo não desarmou a capacidade intervencionista e reguladora do Estado, retornando ao modelo de pré-30, pois existiam impossibilidades históricas e sociais. O que de fato ocorre em sua perspectiva é um distanciamento do governo, no que diz respeito ao seu aparelho econômico, do avanço e aprofundamento do processo de centralização, com destaque para o órgão de coordenação e planificação da atividade econômica.

Em 1946, é promulgada uma nova Constituição, que, de acordo com Lopreato (2002), trouxe algumas novidades no sistema tributário e permitiu o rearranjo das forças sociais dentro do sistema. A democratização deu voz a manifestação de forças sociais dentro do Congresso Nacional na definição das questões do plano político e econômico. O novo jogo parlamentar garantiu a elevação dos gastos orçamentários nas regiões menos industrializadas e a institucionalização de normas de distribuição dos recursos federais. Entre as inovações estão a fixação de despesas federais com planos de combate à seca e para execução do plano de valorização da Amazônia, passagem do Imposto sobre Indústrias e Profissões dos Estados para os Municípios e a regulamentação do Imposto Único sobre Combustíveis.

Em geral, o formato tributário do lado político garantiu ao Estado a administração das alianças inter-regionais, conseguindo seu apoio com a liberdade das unidades federativas de manipularem a política tributária e fiscal. Assim, os estados poderiam adequar suas políticas tributária e fiscal, através do aumento de alíquotas do IVC (Importação de vinculação e comercialização) e ampliação de déficits públicos para atender aos interesses próprios, opondo-se, desta forma, à austeridade da política federal, com seus orçamentos superavitários (LOPREATO, 2002).

Paralelamente à redemocratização e à nova organização orçamentária, o país, a partir de 1955, começará a sair do modelo de acumulação iniciado em 1933, marcado pelo processo de industrialização restringida (padrão horizontal de acumulação), em que “nem a capacidade produtiva cresceu adiante da demanda nem, muito menos, houve grandes e abruptas descontinuidades tecnológicas” (p. 117). De 1956 até 1961 ocorre a implantação de um bloco de investimentos que possibilitou uma modificação radical na estrutura do sistema produtivo e a ampliação da capacidade produtiva frente à demanda preexistente. Todo esse movimento, iniciado em 1956, é possibilitado por um novo padrão de acumulação e de industrialização pesada no país, tendo em vista as quantidades significativas de capital fixo estrangeiro, dado o processo de acumulação de capital no núcleo duro do capitalismo (CARDOSO DE MELLO, 1982).

Ainda na visão de Cardoso de Mello (1982) a atuação estatal foi primordial, pois garantiu o investimento pesado na infraestrutura e nas indústrias de base sob sua tutela, possibilitando um estímulo ao setor privado. Por meio de uma ampliação do gasto público de forma não ortodoxa (devido às dificuldades de alterações mais significativa na política tributária, fiscal e monetária do país) e da associação com capitais externos, foi possível montar um esquema de acumulação bastante complexo e definido com amplos incentivos a grande empresa “oligopólica” estrangeira dentro do país.

Apesar do modelo de acumulação capitalista de 1950 possibilitar altas taxas de crescimento, por meio da concentração do excedente econômico transformado em lucro, existiam limitações ao modelo, que trariam desequilíbrios do balanço de pagamento, elevação da dívida externa e elevação da inflação. De fato, o ano de 1961 começa a apresentar o desajustamento e a crise do padrão de acumulação capitalista no Brasil, com uma inflação galopante, desaceleração do crescimento e contração do mercado interno.

Para Lacerda *et al.* (2010), apesar da rica experiência com o planejamento estatal, através do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (JK), que envolvia amplos projetos estatais de infraestrutura e somas significativas de investimentos privados (externos e

internos), essenciais para o desenvolvimento das indústrias automobilística, construção aeronáutica, naval etc., não foi possível manter o padrão de investimento e crescimento, dado o fim do ciclo de acumulação. Assim, apesar do instrumental técnico, do planejamento, do rápido desenvolvimento industrial e das ideias ligadas à superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização, no ano de 1962, o nível de investimento e crescimento industrial já apontava para uma recessão em 1963. Em paralelo à crise de acumulação, o cenário político, com a renúncia prematura de Jânio Quadros, empurra o país para um quadro de instabilidade política, que depois de idas e vindas levaria João Goulart ao poder. Entretanto, o agravamento da situação econômica e política culminaria no Golpe Civil-Militar de 1964.

O período em questão representou uma ruptura com o padrão agrário-exportador, dominante no Brasil até 1930 e abriu espaço para um predomínio do urbano industrial sobre o rural. A industrialização tornou-se um processo consistente, contínuo e amplo, elemento central do crescimento econômico. As ideologias desenvolvimentistas abriram espaço para criação das primeiras instituições ligadas ao desenvolvimento nacional. A política econômica tornou-se explícita, sempre buscando enfrentar os problemas de infraestrutura e crescimento (e os seus pontos de estrangulamento) e procurando apoiar decisões de investimentos e entrada de capital para a indústria. (BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2013).

Por fim, do ponto de vista do orçamento, sendo, à época, a principal ferramenta de política fiscal, ocorre um amplo embate de forças políticas nas decisões orçamentárias dentro do Congresso Nacional, com destaque para atuação das oligarquias regiões nas definições de políticas tributárias e despesa pública. As subunidades nacionais no curto período democrático ganham importante autonomia e interferem ativamente no cenário político e econômico nacional. Apesar das significativas mudanças ocorridas no período, com a forte industrialização e o avanço do planejamento, o processo foi interrompido, devido às modificações no padrão de acumulação capitalista e pelos embates políticos que levaram a interrupção democrática com a ditadura militar em 1964.

### **3.2. Cenário Maranhense**

As transformações sofridas pelo Brasil, apresentadas na seção anterior, que modificaram profundamente as esferas econômicas, sociais e políticas do período trouxeram mudanças significativas ao Maranhão, que impactaram no campo político, com a ascensão de um novo grupo oligárquico, e no campo socioeconômico, com a nova divisão nacional do



trabalho. Aqui se apresenta o cenário político através das contribuições da historiografia maranhense.

A redemocratização e o fim do Estado Novo deram início ao período chamado, na política maranhense, de “Vitorianismo”, que duraria 20 anos (1945 a 1965). Entre os fatores que possibilitaram a ascensão de Vitorino estão: (i) sua ligação com o presidente Dutra; e (ii) sua aproximação com grupos oligárquicos oposicionistas locais. Outro fator novo no cenário é a questão orçamentária, que passou a ser elaborada e executada pelo poder executivo e votada e aprovada pelo poder legislativo (OLIVEIRA, 2012). A nova conjuntura trouxe à cena o orçamento do tipo misto, que abriu espaço para as negociações dos grupos políticos locais. Como afirma Buzar (2014) a “renúncia de Paulo Ramos [...] abriu caminho para a volta das antigas oligarquias a cena política do Estado” (p. 50), ou seja, a retirada de campo e a aproximação de Vitorino Freire com o futuro presidente Dutra permitiram com que as oligarquias se aproveitassem do processo de abertura democrática para retomarem espaço na cena política e econômica. Os governadores eleitos democraticamente, aliados a Vitorino Freire no período são: Sebastião Archer (1947-1951), Eugênio Barros (1951-1956), Matos Carvalho (1957-1961), Newton Bello (1961-1964), os quais serão objeto de análise dessa sessão.

A partir da análise dos discursos dos governadores foi possível reconhecer a crença na “suprema direção do Estado”. Esta consistia no reconhecimento de dois pontos: (i) o primeiro é a constatação da importância do Estado na oferta de serviços públicos; e (ii) o segundo está ligado à atuação do Estado dentro da economia frente à insuficiência dos recursos oriundos do setor privado. Há também um reconhecimento da debilidade financeira do tesouro estadual, até mesmo para atender as obrigações essenciais, no caso saúde e educação (ARCHER, 1950; BARROS, 1955). Percebe-se um reconhecimento da função vital da atuação estatal nos discursos dos dois primeiros grupos de governadores, o que indica um acompanhamento das discussões eminentes no cenário nacional a intervenção do Estado e a ineficiência do mercado (IANNI, 1971; CANO, 2007).

Considerando-se particularmente o período que vai de 1957 a 64, os governos de Matos Carvalho (1957 a 1961) e Newton Bello (1961 a 1964) são marcados pela influência do planejamento econômico. A característica fundamental que diferencia esse grupo do anterior é a confiança no processo técnico de planejamento: esta está muito mais proeminente nesses governos do que nos anteriores (Archer, 1950; Barros, 1955), bem como nas decisões políticas federais, com a eleição de Juscelino Kubitschek. Apesar de ambos os governos

fazerem parte do grupo político de Vitorino Freire, ocorre uma mudança significativa na estrutura institucional e na atuação do Estado.

O discurso encaminhado por Matos Carvalho (1960) traz à tona a importância da política de planejamento econômico como linha mestra do seu governo. Entre as inovações presentes em sua gestão está a criação da Comissão de Planejamento Econômico do Estado (COPEMA), criada em 1958, responsável pelo planejamento do desenvolvimento econômico do Maranhão.

O surto planejador vivenciado no Maranhão pode ser compreendido pelo contexto histórico do momento. No período, conforme Cano (2007), ocorre uma ampla divulgação das técnicas que planejamento para o desenvolvimento, que acabaram sendo aceitas dada a necessidade de superar a problemática do subdesenvolvimento. Segundo o autor, praticamente todas as regiões e estados brasileiros adotaram medidas de planejamento, pois consideravam a técnica como “antídoto para seus problemas”.

Assim, no Maranhão, os governadores Matos Carvalho e Newton Bello, em seus discursos enviados à Assembleia Legislativa em 1961, reafirmaram a crença na técnica do planejamento organizado como forma de ampliação da racionalidade na condução da política administrativa maranhense, com o objetivo de alcançar a elevação do índice de desenvolvimento. Há o reconhecimento da atuação da COPEMA criada por Matos Carvalho. Também há o reconhecimento do papel do planejamento do desenvolvimento e da importância do desenvolvimento humano.

Após analisar os discursos dos governadores, foi possível acompanhar uma evolução da atuação estatal. Na próxima seção serão apresentadas algumas mudanças no perfil socioeconômico do Maranhão e o comportamento do gasto público, com destaque para os gastos sociais (saúde, educação e assistência etc.).

#### **4. O COMPORTAMENTO SOCIOECONÔMICO E DO GASTO PÚBLICO NO MARANHÃO: uma comparação entre o discurso e os gastos realizados.**

O Maranhão, no período de redemocratização (1945 a 1964), passou por importantes transformações, que modificaram decisivamente sua forma de interagir com o restante do país. No campo econômico, o período é marcado pelo constante processo de integração do Estado ao restante do país, passando, assim, a participar da nova divisão nacional do trabalho. No campo político, após a saída de Paulo Ramos do poder, é iniciado um novo processo de

acomodação das forças políticas estaduais, tendo como resultado a ascensão do político pernambucano no comando do poder no Maranhão. Dentro desse novo contexto, apresenta-se a nova dinâmica socioeconômica, que altera profundamente a realidade maranhense e o comportamento das despesas públicas realizadas, à luz das mensagens enviados à Assembleia Legislativa.

No que diz respeito à economia maranhense, até a década de 1940 ainda era mantido um modelo fundiário exportador, concentrador de riqueza. Tal situação começava a se alterar ao longo dos anos 1950, quando ocorre um processo de mudança significativa do sistema econômico resultado da: (i) integração rodoviária do estado ao restante do país; e (ii) da migração nordestina e da ocupação de terras devolutas nos vales dos rios. As transformações decorrentes desse movimento possibilitaram romper a rigidez fundiária e o monopólio comercial anterior, ao passo que os gêneros de subsistência ganham importância na produção agrícola. Entretanto, a concorrência com a produção do centro-sul e de outros estados do nordeste arruinaram, ainda mais, a cambaleante e obsoleta indústria têxtil (MARANHÃO, 1971).

Segundo Palhano (1983), a mudança empreendida pela integração nacional e as transformações com a ocupação das terras devolutas pelos imigrantes nordestinos causa um choque significativo no poder local. Com a quebra da rigidez fundiária e a exposição da indústria têxtil local à concorrência de outros estados brasileiros, as elites do Estado viram seu processo de decadência intensificado. A Praia Grande, principal centro comercial e representação do poder dos grupos econômicos, passa a ver sua importância reduzida. As relações econômicas internacionais e a importância para arrecadação vão cedendo lugar às relações interestaduais.

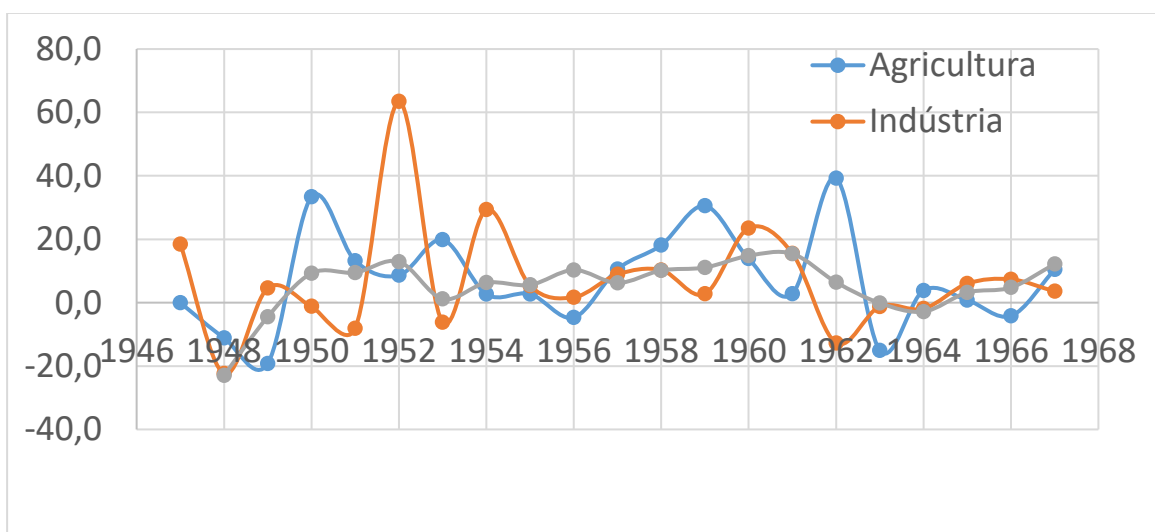
Outro ponto significativo são as alterações no sistema econômico empreendidas pela elevação demográfica, resultante do movimento migratório de retirantes nordestinos e da ocupação dos vales úmidos dos rios maranhenses. Tal movimento é perceptível através da análise da evolução da renda interna e da renda per capita do período, que pode ser agrupada em três fases: (i) 1947 a 1957, período de estagnação e leve declínio; (ii) 1957 a 1962, expansão considerável da renda interna e renda per capita, impulsionada pelo setor primário; (iii) 1962 a 1964, período de declínio, pela perda do dinamismo na agricultura (MARANHÃO, 1971).

Seguindo as orientações de Maranhão (1971) e comparando-as com o Gráfico 1, que trata sobre a variação da Renda Interna do Estado do Maranhão, por setores, é possível perceber que o período de 1947 a 1957 é marcado pela estagnação da renda interna, onde há

uma transição da importância da renda gerada pela indústria (que amarga seus últimos suspiros) para a agricultura. Observa-se que a renda interna da indústria oscila de forma expressiva chegando ao pico em 1952, pós movimento grevista de 1951, depois entra em um movimento de declínio. A partir de 1957, dada a ocupação e a entrada significativa de retirantes nordestinos e a produção de gêneros alimentícios, ocorre um processo de expansão da renda interna. Vale destacar que a concorrência das terras devolutas fez com que os antigos proprietários dos grandes latifúndios elevassem a remuneração de seus empregados para mantê-los na terra. Por fim, a partir de 1962 ocorre um processo de declínio dada a baixa produtividade do setor primário e a redução dos efeitos da entrada de retirantes nordestinos.

Segundo Maranhão (1971), o setor primário maranhense, diante da debilidade do setor secundário e, conseqüentemente, do terciário, assumiu o papel central na elevação da renda interna e per capita do período, principalmente entre 1957 a 1962, com a elevação do fluxo migratório para os vales úmidos e a ocupação das terras devolutas. O setor empregava 82% da mão de obra ocupada, entre atividades extrativas, agricultura de subsistência e pecuária extensiva. O rendimento das atividades é baixo, dado o uso de tecnologias rudimentares, portanto, a elevação da renda é impulsionada pela elevação dos fatores: mão de obra e terra, que são beneficiados pelos movimentos de ocupação da nova fronteira agrícola e migração. Com as modificações ocorridas entre 1957 a 1962 e com a ampliação da agricultura de subsistência, ocorre uma redução da participação do extrativismo vegetal e animal no peso da renda do setor primário.

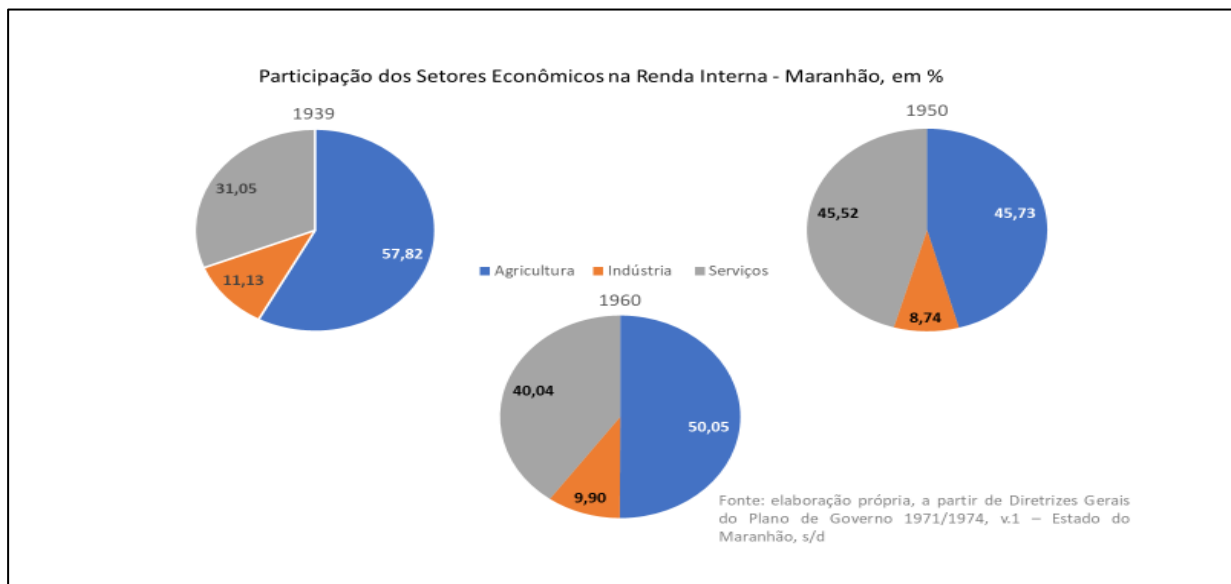
**Gráfico 1** - Variação real da Renda Interna do Estado do Maranhão – Principais Setores (%)



**Fonte:** elaboração própria, a partir de Diretrizes Gerais do Plano de Governo 1971/1974, v.1, 1971.

No Gráfico 2, que representa a participação dos setores econômicos na renda interna do Maranhão, a indústria, que em 1939 representava 11,13% da renda interna, retrai-se para 8,74 em 1950, movimento explicado pela decadência da indústria têxtil. Em 1960, a indústria tem uma leve recuperação chegando a 9,90%. Entretanto, o valor era inferior à participação que a mesma ocupava em 1939. A leve recuperação da indústria é fruto da elevação da importância da produção do babaçu, importante oleaginosa, que ganha importância no mercado. Apesar da importância da produção do babaçu e seu beneficiamento, a concorrência com outras oleaginosas não garante um período mais longo de exploração mais lucrativa da produção.

**Gráfico 2-** Participação dos Setores Econômicos na Renda Interna- Maranhão, em %



**Fonte:** elaboração própria, a partir de Diretrizes Gerais do Plano de Governo 1971/1974, 1971.

A modificação no perfil demográfico foi um fator determinante para as transformações na economia maranhense. De acordo com Maranhão (1971), o intenso crescimento populacional fez com que a população passasse de 1.583,2 mil habitantes (1950) para 2.477,3 mil habitantes (1960). A composição etária da população sofreu uma elevação significativa da população jovem (menores de 14 anos) que variou de 43,2% (1950) para 45,8% (1960). Em contrapartida, ocorre uma redução na população em idade produtiva (15 a 60 anos), de 52,7% para 50,4%. No que diz respeito à migração, a população do estado em 1950 era formada por cerca de 10,3% de não maranhenses passando para 1960 passa a 18,2%, devido o fluxo migratório que acompanhou os eixos rodoviários em direção aos vales úmidos até Amazônia maranhense.

Por fim, em relação à população economicamente ativa do estado, ocorreu, no período, um aumento de 61,5%. A distribuição dessa população, em 1960, encontrava-se da seguinte forma: 74,4% nas atividades agropecuárias e de silvicultura, 7,8% nas atividades extrativas e apenas 2,9% no setor industrial.

Até aqui, procurou-se entender a dinâmica socioeconômica do Maranhão e como ela é essencial para compreender os desafios que se colocam na frente da administração pública. As mudanças advindas da nova divisão nacional do trabalho, da integração pelo eixo rodoviário federal e da ocupação de uma nova fronteira agrícola modificam significativamente o quadro político e social. No que diz respeito às fontes de receita do Estado, o IVC passou a ocupar uma importância significativa, junto com as transferências federais (LOPREATO, 2002). Estas, por sua vez, tão importantes quanto o imposto anterior, foram fundamentais para solidificação do poder de Vitorino Freire, por meio de uma política de favores (clientelismo). Esse era o cenário geral do Maranhão, onde o poder do Estado e de sua política fiscal torna-se um espaço essencial para manutenção da estrutura de poder das elites decadentes.

#### **4.1. Os gastos funcionais no Maranhão: 1947 a 1964**

Para realizar a análise referente aos gastos públicos no Maranhão seguiu-se a orientação de Silva (1974), que afirma que a análise histórico-institucional das estruturas de gastos é a forma que melhor pode contribuir para conhecer as características do setor público brasileiro, no que tange à sua distribuição funcional nos níveis federal e estadual. Partindo-se dos dados coletados nos Anuários Estatísticos do IBGE, no período de 1947 a 1964, e dos valores da renda interna coletados no plano de governo, de 1971-1974, à luz das mensagens encaminhadas (1948, 1950, 1955, 1960, 1961, 1963 e 1964) pelos governadores eleitos em sufrágio universal (sendo eles: Sebastião Archer, Eugênio Barros, Matos Carvalho e Newton Bello), comparou-se a estrutura das despesas com o discurso.

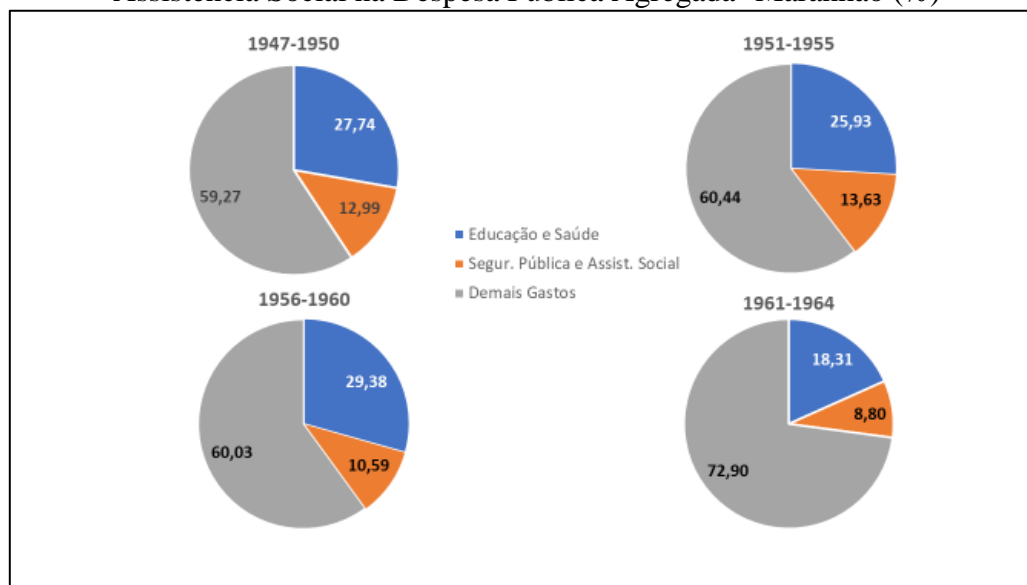
Na análise do discurso, foi possível agrupar os governadores em dois grupos, como apresentado anteriormente. O primeiro grupo era composto por Sebastião Archer e Eugênio Barros. Em suas Mensagens enviadas à Assembleia (1948, 1950, 1955), reconhecem a importância da atuação o estatal e a debilidade financeira do Estado. Segundo os governadores, as obrigações sociais consomem um montante significativos dos recursos públicos, dada as obrigações estabelecidas com a Constituição de 1946. De acordo com o gráfico 3, no período de 1947 a 1950, no governo de Archer, o gasto médio com Educação e

Saúde era em torno de 27,74%, a Segurança Pública e Assistência Social em torno de 12,99%, entre 12 categorias funcionais de alocação de despesa. Já entre 1950 a 1955, no Governo de Eugênio Barros, o gasto médio distribuiu-se da seguinte forma: Educação e Saúde, 25,93%; Segurança Pública e Assistência Social, 13,63%; e os demais gastos em torno de 60,44%. Pode-se perceber, assim, que, entre as 12 categorias funcionais de despesas médias, os gastos sociais consomem parte significativa dos recursos, o que vai ao encontro das mensagens dos governadores. Outro fator significativo que é a ampliação das despesas com pessoal, dada a política salarial de valorização, pode ser encontrada nas falas dos governadores e nos trabalhos sobre estrutura do gasto público (SILVA, 1971).

O segundo grupo de governadores é formado por Matos Carvalho (1956 a 1960) e Newton Bello (1961 a 1964). Através das mensagens enviadas à Assembleia Legislativa (1960, 1961, 1963 e 1964), há uma menção constante do caráter técnico do planejamento como mecanismo essencial para superação do subdesenvolvimento e do atraso econômico. As ideias relativas ao desenvolvimento econômico são influenciadas pelo contexto das ideias da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) e do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), que prosperavam com o governo de JK. Nas mensagens, é possível constatar a preocupação com o desenvolvimento do indivíduo, com a valorização do bem-estar da sociedade. O desenvolvimento passaria pela transformação do indivíduo, que no conjunto da sociedade poderia transformar a totalidade.

As Mensagens enviadas à Assembleia ainda citam a construção de Planos de Educação e Cultura, que se apresentam como inovações no planejamento educacional do Estado. Apesar do forte discurso ligado ao bem-estar do indivíduo, a participação do gasto médio com Educação, Saúde, Segurança Pública e Assistência Social na despesa pública agregada no período de 1956 a 1960 é de cerca de 39,97%, inferior ao período de 1947 a 1950, que alcançou 40,73% da totalidade dos gastos. Percebe-se que, apesar do esforço do planejamento, tal período, mesmo tendo sido marcado pelo elevado crescimento econômico, sob forte influência das ideias desenvolvimentistas e da ampliação das despesas em relação à renda interna do Maranhão, o percentual despendido com gastos sociais não teve expressão grande. Ou seja, apesar do esforço planejador para o desenvolvimento do indivíduo, o gasto, em proporção à renda interna, não justificou o discurso do governador.

**Gráfico 3-** Participação do gasto médio com Educação, Saúde, Segurança Pública e Assistência Social na Despesa Pública Agregada- Maranhão (%)



**Fonte:** IBGE. Elaboração própria, vários anos.

Ainda de acordo com as mensagens e analisando o gráfico 3, observa-se que, mesmo que o governo de Newton Bello também valorize o discurso do desenvolvimento ligado ao indivíduo, observa-se uma retração significativa nas despesas sociais no governo. O gasto médio agregado entre 1961 a 1964 foi de 18,31% para Educação e Saúde, 8,80% para os Serviços de Segurança Pública e Assistência Social. Ou seja, apenas 27,11% das despesas totais eram direcionadas para os gastos sociais. A retração das despesas sociais pode ser explicada com base na crise do padrão de acumulação capitalista e da crise política e econômica que assolara o país.

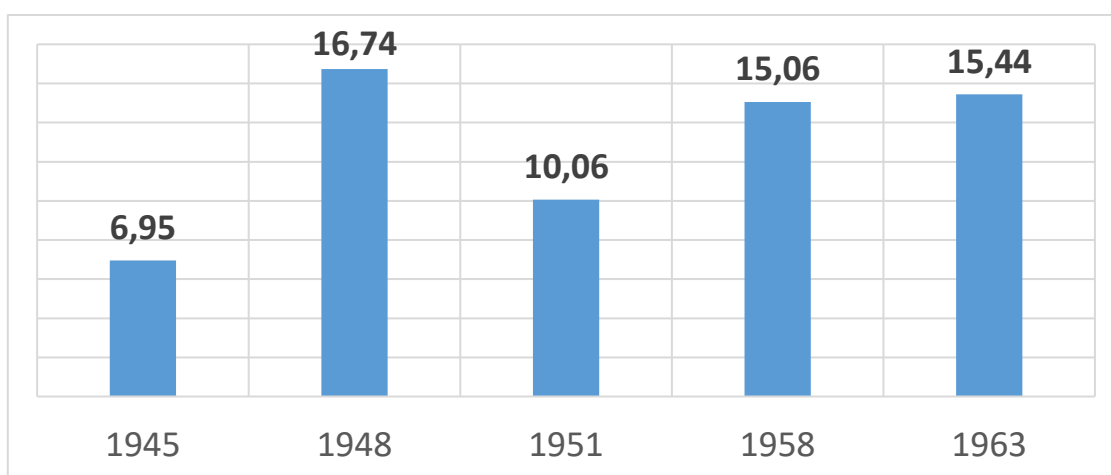
O cenário geral brasileiro a partir de 1960, tido como uma das explicações para a retração das despesas sociais no Maranhão, é descrito por Silva (1974) como um momento de dificuldades, em que o governo foi levado a reduzir as despesas de custeio, dada a acelerada inflação. Assim, entre 1960 a 1964, houve processo de contenção dos gastos de custeio, principalmente, dada a inflexibilidade de implantar uma política de controle salarial e da redução do investimento.

Com base no Gráfico 3, observou-se que, ao longo do período, mesmo diante de ideias de planejamento para o desenvolvimento, com foco no progresso do indivíduo, no humanismo, que se proliferou no Maranhão, a partir do governo de Matos Carvalho, não ocorreu uma acentuada ampliação na proporção dos gastos sociais em relação à renda interna, mesmo que se desconsidere o período de crise enfrentado por Newton Bello (1961 a 1964).



Outra despesa, que merece atenção, mesmo não estando tão presente no discurso dos governadores, é a despesa com a Estruturação Fazendária. Conforme pode ser percebido, por meio do gráfico 4, que trata sobre a proporção da despesa com a estruturação fazendária, para arrecadação e fiscalização, com relação à despesa pública total, conclui-se um amplo esforço para manutenção e ampliação do sistema. Esses dados encontram respaldo nas contribuições de Lopreato (2002), que explica a autonomia de manejo das políticas tributária e fiscal pelos Estados. Nos casos das subunidades nacionais mais frágeis, em comparação às do centro-sul, o esforço de elevação de receita era essencial para a manutenção do grupo político no poder. Assim, a estrutura fazendária sofre mudanças significativas, como pode ser percebido nas mensagens, e ocupa um percentual significativo nas despesas totais, mesmo em período de intensificação da crise nacional, como o ano de 1963, em que as despesas atingiram 15,44%.

**Gráfico 4** – Proporção da Despesas com Estruturação Fazendária (Arrecadação e Fiscalização) na Despesa Pública Total – Maranhão (%)



**Fonte:** IBGE. Elaboração própria.

Partindo-se das contribuições de Lopreato (2002), percebe-se que a autonomia da política tributária e fiscal é uma característica marcante do período, pois garante poder aos grupos políticos dominantes dos estados. Como se pode perceber, no período de crise econômica e turbulência política, os gastos sociais foram reduzidos significativamente, ao passo que a estrutura fazendária não sofreu redução abrupta, como se verifica no Gráfico 4.

Assim, apesar das mensagens possibilitarem um agrupamento em dois grupos contrastantes de governadores - o primeiro ligado às ideias intervencionistas iniciais e um segundo, adotando o discurso planejamento e desenvolvimentista - não se pode afirmar que entre ambos há uma ruptura significativa através dos dados apresentados nos gráficos, uma vez que, mesmo que a despesa tenha aumentando significativamente em relação à renda

interna do estado, não aumentou proporcionalmente em relação aos gastos sociais, apresentando inclusive contração no governo de Newton Bello. Apesar da crise em 1963, o setor fazendário ainda representa um percentual significativo das despesas totais do Estado.

## 5. CONCLUSÃO

Ao longo desse estudo puderam-se compreender as transformações empreendidas na estrutura do Estado do Maranhão, que afetaram as decisões de gasto público e as políticas públicas prioritárias. Ao longo da história, as transformações no modo de produção capitalista foram essenciais para determinar uma maior ou menor intervenção estatal na economia. Também foi possível compreender como o Maranhão se inseriu nas transformações globais e como as mudanças políticas e socioeconômicas interferiram constantemente nas decisões.

Por meio da análise histórico-institucional das 12 categorias das despesas públicas realizadas no período e a comparação com as mensagens dos governos do período de 1947 a 1964, do período Vitorianista no Maranhão, foi possível entender o comportamento das despesas e ver que, na prática, as decisões econômicas são definidas pelo contexto político e histórico.

Como foi possível constatar, mesmo que os discursos permitissem o agrupamento dos governadores (os quais pertenciam ao mesmo grupo político) - em um mais ligado ao planejamento econômico para o desenvolvimento e outro apenas intervencionista - o que se observou nas despesas públicas em relação à renda interna, do ponto de vista empírico, é que, mesmo com a elevação do gasto, as despesas sociais dos ligados ao planejamento não apresentaram grande ruptura. Como observado do primeiro governo para o segundo, houve uma leve queda no gasto social médio, passando de 40,73% para 39,56%. Com a eleição de Matos Carvalho, com o forte discurso planejador e a favor do desenvolvimento humanista, a proporção do gasto médio em relação à renda interna alcança a cifra de 39,97%, não chegando ao patamar anterior. No último governo, apesar da continuidade no discurso do governo anterior, dada a crise, a contração é mais significativa, o que leva os gastos sociais a atingirem 27,11%. Assim, embora haja aumento significativo da despesa com proporção da renda interna, essa elevação não resulta no aumento proporcional do gasto de políticas públicas de educação, saúde, segurança e assistência social. Portanto, a guinada para o planejamento representado pelo avanço do gasto público como proporção da renda interna não representa, até então, o aumento do gasto público com políticas públicas. O que se observa é a

manutenção de gasto elevado com a estrutura fazendária, que até se eleva de 15,06% (1958) para 15,44% (1963) em plena crise, o que pode apontar a importância da política tributária para captação de receitas e manutenção do grupo de poder de Vitorino Freire no Maranhão.

## REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. **Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois** In Padrões de desenvolvimento econômico (1950-1980): América Latina, Ásia e Rússia. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

BRASIL, IBGE. **Anuário Estatístico Brasileiro (vários anos)**. Disponível <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>, 2019.

BUZAR, Benedito. **O Vitorianismo: lutas políticas no Maranhão 1945-1965**. São Luís: Instituto Geia, 2014.

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007.

CARDOSSO DE MELLO, J. M. **O Capitalismo tardio: contribuição a revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

LACERDA, Antônio Corrêa de et al. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, IE-Unicamp, 2002.

MARANHÃO, Governo do. **Estado do Maranhão: Plano de Governo: 1971 – 1974: Diretrizes Gerais v. 1**. São Luís, 1971.

MARANHÃO, Governador (1947-1950: Sebastião Archer). **Mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Maranhão**. [S.L.: s, n.], 1948.

MARANHÃO, Governador (1947-1950: Sebastião Archer). Mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Maranhão. [S.I.: s, n.], 1950.

MARANHÃO, Governador (1950-1956: Eugênio Barros). Mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Maranhão. [S.I.: s, n.], 1955.

MARANHÃO, Governador (1956-1961: Matos Carvalho). Mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Maranhão. [S.I.: s, n.], 1960.

MARANHÃO, Governador (1961-1965: Newton Bello). Mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Maranhão. [S.I.: s, n.], 1961.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas: um estudo da economia governamental**. São Paulo, Atlas; Brasília, INL, 1973.

NAPOLEONI, Claudio. **O pensamento econômico do século XX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura**. São Paulo: Hucitec, 2012.

PALHANO, Raimundo. **O poder público e a questão do desenvolvimento econômico maranhense (1956-1963)**. São Luís: IPES, 1983.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A História das Ideias sobre o Estado e as Finanças Públicas no Capitalismo**. Tese de doutorado, IE/UNICAMP, 1991.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.