

ANÁLISE DA ECONOMIA E DAS FINANÇAS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS DO NORDESTE NA CHAMADA DÉCADA PERDIDA

ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS OF NORTHEASTERN STATES AND CAPITALS DURING THE SO CALLED LOST DECADE

Samuel COSTA FILHO¹

RESUMO

Investigação do comportamento da economia e das finanças de Estados e Municípios das capitais do Nordeste ao longo da década de 1980. Com esse objetivo, apresentaremos também a crise e questão fiscal do Estado brasileiro nesse período. A seguir, analisaremos o comportamento das finanças dos Estados e Municípios do Nordeste ao longo da Chamada “Década Perdida”.

Palavras-chave: *Economia do Nordeste, Questão Fiscal; Finanças Públicas.*

ABSTRACT

Investigation of economical and financial behavior of States and Municipal districts of the Northeastern capitals along the decade of 1980. With that objective, we will also present the Brazilian State's crisis and fiscal issue in that period. To proceed, we will analyze the financial behavior of States and municipal districts of the Northeastern along the so called “Lost Decade”.

Key Words: *Northeastern, Economy, Fiscal Issue; Public finances.*

1.1. INTRODUÇÃO

O período que se iniciou em 1982/83 pode ser designado como o ponto de ruptura com o passado. O Brasil que fora, durante os anos 60 e 70, um dos maiores demandadores de recursos

do sistema financeiro internacional, deparou-se com o problema da transferência financeira para o exterior e a dinâmica econômica interna passou a ser condicionada a essa situação.

A partir de então, o governo brasileiro implementou políticas de ajustamento e

⁽¹⁾ Professor Adjunto da UFPI, Mestre em Economia pelo CAEN e doutorando do IE/UNICAMP.

estabilização macroeconômica, visando atender à necessidade de geração de divisas para o pagamento do serviço da dívida externa do País. As políticas internas e externas foram orientadas para reduzir a demanda interna, procurando criar excedentes exportáveis que fornecessem saldos comerciais necessários ao pagamento dos altos juros aos credores internacionais.

A perseguição desse objetivo levou a economia brasileira a viver a chamada “Década Perdida”, passando, durante os anos 80, por duas recessões (1981/83) e (1987/88), crise e pouco crescimento, agravando questões fundamentais para a economia e a sociedade brasileira.

Nesse período, a economia do Nordeste, que anteriormente dependia das suas relações com o exterior, já estava inserida no contexto econômico nacional. Essa região tem então seu comportamento influenciado pelas políticas macroeconômicas setoriais e globais aplicadas pelo governo federal. Todavia, ao longo dessa década, apesar de a conjuntura nacional apresentar-se desfavorável os indicadores econômicos da região nordestina revelaram que sua economia apresentou uma taxa de crescimento de 4,7%. O que se constata é que a economia do Nordeste, fugindo à lógica das políticas de ajustamento implementadas pelo governo brasileiro, obteve um crescimento apreciável. Um dos fatores que contribuíram para esse comportamento foi o apoio da política de gastos dos governos estaduais que viabilizou a manutenção da demanda regional.

O objetivo do presente artigo é analisar o comportamento da economia nordestina e das

finanças de Estados e Municípios das Capitais do Nordeste ao longo dos anos oitenta. Com essa meta, abordaremos alguns indicadores macroeconômicos da economia da região durante os anos 80. No tópico a seguir, apresentaremos a crise e a questão fiscal do Estado brasileiro nesse período. No quarto item, trataremos do comportamento das finanças dos Estados e Municípios do Nordeste ao longo da chamada “Década Perdida”. Finalizando, apresentaremos algumas conclusões.

1.2. A ECONOMIA DO NORDESTE NA DÉCADA DE 80

A utilização das políticas de ajustamento e estabilização que possibilitaram a transferência financeira para o exterior fez com que, durante os anos 80, a economia brasileira não conseguisse obter as elevadas taxas de crescimento das décadas anteriores.

Todavia, ao longo desse período, apesar de a conjuntura nacional apresentar-se desfavorável, os indicadores econômicos da região Nordeste revelaram que a economia do Nordeste apresentou uma taxa de crescimento de 4,7%, superior ao registrado em termos nacionais, de 2,9%. O que se constata é que a economia do Nordeste, fugindo à lógica das políticas de ajustamento implementadas pelo governo brasileiro obteve um crescimento considerável. Conforme os dados da Tabela 1, o desempenho do PIB per capita também confirma o desempenho da economia regional durante a década de 80.

Tabela 1. Brasil e nordeste - taxa média de crescimento do PIB total e PIB "Per CAPITA" 1980/89.

DISCRIMINAÇÃO	PIB TOTAL	PIB PER CAPITA
Brasil	2,9	0,7
Nordeste	4,7	2,7

FONTE: BRASIL - IBGE Contas Nacionais Consolidadas 1980/89; NORDESTE - SUDENE Produto e Formação Bruta de Capital Nordeste do Brasil 1965/89.

O economista americano Richard Paul Harber Junior (1982), defende a tese de que a economia nordestina melhora de posição nas fases de crescimento mais lento da economia brasileira. Por outro lado, embora caminhando na mesma linha de raciocínio, Osmundo Rebouças (1978), analisando as informações sobre a renda agregada e de mais um conjunto selecionado de indicadores socioeconômicos para o período de 1959-77, concluiu que ocorreu uma melhora absoluta e uma piora relativa do Nordeste no contexto nacional.

Muito embora existam os trabalhos de Richard Haber Jr., Osmundo Rebouças, como também proposições que apontam o comportamento diferenciado da economia nordestina e brasileira durante vários períodos da economia nacional, nós não estamos interessados em comprovar a validade ou não dessas teses. O nosso objetivo é investigar a resposta e as conseqüências para a Região Nordeste da aplicação, por parte do governo federal, das políticas econômicas de ajustamento e estabilização durante os anos 80.

As políticas econômicas implementadas pelo governo federal, procurando viabilizar o pagamento do serviço da dívida externa do país, tiveram como característica geral operar em nível nacional. As variações do Produto Interno Bruto do Brasil e do Nordeste sofreram oscilações e efeitos semelhantes, mas proporcionalmente diferentes, com a aplicação dessas políticas.

Conforme Gomes (1985:33), o esclarecimento dos impactos diferenciados entre as regiões, quando da implementação de políticas de ajustamento, pode ser objeto de três possíveis explicações:

- 1) Em função das variações determinadas em uma ou mais de uma das variáveis de política são regionalmente diferenciadas. Exemplo, a restrição ao crédito e/ou o corte nos gastos federais concentrados mais em uma região que nas outras;

- 2) Em virtude das diferenças nas estruturas econômicas regionais determinam que as regiões dêem respostas diferenciadas em decorrência da utilização de um programa de estabilização. Ex: políticas nacionais de exportação, que não discriminam regiões, podem provocar efeitos diferentes por causa da diferenciação setorial;
- 3) Em conseqüência de política, que apesar de definida de forma não regionalizada, é discriminatória em termos setoriais. Exemplo, restrição geral do crédito aplicado de forma indiscriminada entre as regiões poupa determinados setores, como é o caso da agropecuária.

Ainda segundo Gomes, embora se aceite que os itens 1 e 3 atuaram na região Nordeste durante os anos 80, o que melhor explica as diferenças de intensidade dos impactos da política regional concentra-se nas diferenças entre as estruturas produtivas regionais. Assim sendo, durante o período de vigência da política econômica ortodoxa de cunho recessivo, o "padrão temporal de difusão regional da crise", ou seja, o modo como a crise atinge as várias regiões ao longo do tempo, atuou inicialmente na área mais ligada ao mercado e somente depois propagou-se para as outras regiões de caráter mercantil menos acentuado.

No Brasil, isso ocorreu inicialmente na região Sudeste, em especial os Departamentos I e II, estendendo-se em seguida para o Sul e depois para o Nordeste. Esse fato ocorreu em virtude de as políticas de ajustamento e estabilização macroeconômica terem atuado mais acentuadamente sobre os setores e as regiões mais integradas ao mercado e, por isso, mais sensíveis e dependentes das políticas econômicas postas em prática pelo governo federal.

No processo de expansão capitalista brasileiro ocorreu uma maior integração e

complementaridade da economia nordestina com relação à economia nacional. Porém, este processo não se deu de forma a unificar completamente a economia da região e o mercado brasileiro. O setor industrial, que é responsável pelo crescimento econômico regional, não se encontra totalmente integrado, quer do ponto de vista setorial, quer do ponto de vista espacial. Desse modo, ainda podemos perceber deficiências na integração intra-regional e inter-regional.

A integração incompleta ao mercado, tanto do setor primário quanto do próprio setor secundário, determinou que os efeitos das políticas de ajustamento fossem, num primeiro momento, mais reduzidos no Nordeste do que na Região Sudeste do País, haja vista que o Sudeste tem um mercado mais integrado, dinâmico e com um maior desenvolvimento das forças produtivas capitalistas (Cano, 1983). Um aspecto interessante foi que, ao longo da década de 80, a estrutura produtiva nordestina continuou ainda sofrendo transformações decorrentes do processo de industrialização e da continuidade do processo de integração de sua economia à economia nacional, apresentando uma queda de

participação do setor primário e uma elevação do setor terciário.

Observando os dados da Tabela 2, constatamos um “inchamento” do setor terciário regional e nacional. No que diz respeito ao crescimento do terciário nordestino, esse foi uma consequência do crescente processo de urbanização ocorrido em decorrência da falta de condições de sobrevivência no meio rural, em virtude da seca (Carleial, 1986), do processo de crescimento das atividades financeiras e de serviços às empresas (em consequência da expansão da intermediação financeira e da modernização da economia) e, em menor grau, da modernização ocorrida no meio rural (agricultura irrigada) e do crescimento industrial.

Analisando os dados da SUDENE (1990) para os anos 80, verificamos que a taxa média de crescimento dos Estados nordestinos apresentou o Maranhão (11,7%) e o Rio Grande do Norte (12,4%) como os estados que apresentaram as maiores taxas de crescimento, enquanto a Paraíba (4,8%) e Pernambuco (4,2%) registraram as menores. Acontece que, apesar da existência de diferenças consideráveis nas taxas de crescimento entre os Estados do Nordeste, todos

Tabela 2. Brasil e Nordeste - composição setorial do produto interno bruto 1980/89 (%).

ANOS	NORDESTE			BRASIL		
	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO
1980	17.2	29.3	53.4	10.2	40.7	49.1
1981	16.7	27.7	55.6	9.7	39.6	50.7
1982	14.3	29.1	56.6	8.1	41.2	50.7
1983	13.2	32.3	54.5	9.7	38.9	51.4
1984	16.3	31.6	52.1	10.2	40.8	48.9
1985	16.2	30.1	53.6	10.2	40.2	49.5
1986	14.8	26.9	58.2	10.4	42.0	47.7
1987	13.2	29.7	57.1	8.7	39.8	51.5
1988	16.1	28.4	55.5	8.8	37.9	53.3
1989	13.4	29.4	57.2	6.9	34.5	58.6

FONTE: NORDESTE - SUDENE Produto e Formação Bruta de Capital 1965/89.
BRASIL - *Conjuntura Econômica* v. 45 n. 7, 31/07/1991.

os estados apresentaram comportamento superior ao registrado pela média nacional (Costa Filho, 1992).

A evolução do PIB per capita dos Estados da Região Nordeste apresentou um comportamento semelhante ao observado pelo PIB total. Foram também os Estados do Rio Grande do Norte (10,1%) e o Maranhão (8,5%) que obtiveram as mais expressivas taxas de crescimento, ficando a Paraíba (3,2%), Pernambuco (2,4%) e Bahia (3,3%) responsáveis pelos números mais reduzidos (Costa Filho, 1992).

Através dos dados da Tabela 3, observamos que a economia nordestina apresentou um crescimento mais elevado do que o obtido pela economia brasileira em todos os setores econômicos. O setor primário e o secundário regional obtiveram crescimento mais elevado que os apresentados pelos mesmos setores da economia nacional. Porém, foi o terciário o setor que apresentou o melhor desempenho.

Mesmo com a economia nordestina apresentando um melhor comportamento que o ocorrido para o conjunto da economia nacional, não ocorreram grandes modificações na sua estrutura produtiva. O setor agropecuário não resolveu o seu mais grave problema que é a questão fundiária, e as ações da SUDENE neste campo foram capturadas pela oligarquia rural, servindo mais para uma “modernização conservadora”.

Ao longo das três últimas décadas, ocorreram algumas mudanças no interior da estrutura fundiária regional, como a substituição da produção de subsistência e de alimentos para o mercado pelo cultivo da cana-de-açúcar e outros produtos demandados pelas indústrias (caju, banana, etc.), introdução de inovações tecnológicas e químicas (como, por exemplo, a irrigação, fertilizante e adubação, etc.). Essas mudanças somente tornaram cada vez mais grave a questão da produção de alimentos, levando o Nordeste a importar cada vez mais esses produtos (milho, feijão, arroz) sem, contudo, modificar a situação de uso e posse da terra, ou seja, desse modo, conservando e/ou ampliando

Tabela 3. Brasil e nordeste - índices do produto interno bruto real segundo os setores econômicos 1980/89.

ANOS	NORDESTE			BRASIL		
	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO
1980	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1981	100.8	89.7	103.7	108.8	91.2	97.8
1982	114.5	96.0	115.5	107.4	91.2	99.7
1983	80.5	100.7	114.3	106.8	85.8	98.9
1984	123.9	101.1	119.8	110.4	91.5	103.0
1985	129.8	104.3	133.0	121.4	99.1	109.7
1986	135.4	110.6	157.6	111.7	110.7	118.7
1987	112.4	115.3	167.0	128.4	111.9	122.6
1988	141.8	110.6	167.3	121.5	109.0	125.5
1989	135.8	114.6	173.2	133.2	112.1	130.3

FONTE: NORDESTE - SUDENE Produto e Formação Bruta de Capital 1965/89.
BRASIL - *Conjuntura Econômica* v. 45 n. 7, 31/07/1991.

um dos maiores entraves que existe para o desenvolvimento da região Nordeste e do Brasil.

Os dados da Tabela 4 apresentam informações a respeito da distribuição percentual

dos estabelecimentos agrícolas, segundo grupos de áreas para o ano de 1985. Esses dados ainda revelam uma elevada concentração de terras nas mãos de uma reduzida minoria.

Tabela 4. Brasil e nordeste - distribuição percentual dos estabelecimentos agrícolas segundo grupos de área.

DISCRIMI- NAÇÃO	1985							
	MENOS 10 Ha.		10 Ha.		1000 Ha.		MAIS 1000 Ha.	
	Número	Área	Número	Área	Número	Área	Número	Área
Brasil	52,9	2,7	37,1	18,5	8,9	35,0	0,9	43,8
Nordeste	70,5	5,4	23,8	23,2	5,1	39,3	0,3	32,1
Maranhão	83,8	4,4	10,7	15,3	4,3	38,8	0,4	41,3
Piauí	71,4	3,3	21,3	17,9	6,6	37,9	0,5	40,8
Ceará	63,3	6,1	29,9	28,2	6,4	45,1	0,3	20,5
Rio G. Norte.	65,4	4,7	28,0	23,61	6,0	42,8	0,5	28,9
Paraíba	72,9	8,0	20,5	27,6	4,2	44,0	0,2	20,6
Pernambuco	76,1	10,7	20,3	31,4	3,3	43,8	0,1	14,0
Alagoas	82,0	11,4	15,1	26,5	2,7	44,5	0,1	17,6
Sergipe	80,0	10,3	16,8	31,6	2,8	43,1	0,1	15,0
Bahia	575	4,3	35,5	23,9	6,4	35,3	0,4	36,5

FONTE: IBGE - Censo Agropecuário 1985.

No que se refere à política de industrialização, esta proporcionou uma relativa diversificação da estrutura industrial da região. Durante os anos 80, a nova estrutura produtiva teve o seu crescimento conduzido por segmentos dinâmicos da indústria regional (Química e gêneros dela derivados - borracha, material plástico, produtos farmacêuticos - e metalurgia) e está concentrada nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Entretanto, a sua estrutura ainda não se encontra fortemente integrada espacial e setorialmente. Sua característica mais marcante é a dependência e complementaridade com relação às indústrias do Sudeste do país (Araújo, 1997).

Apresentando um comportamento diferente do registrado no Nordeste, a economia

do Sudeste brasileiro demonstra ter sido fortemente influenciada pelas políticas de ajustamento postas em prática pelo governo federal no decorrer da década de 80. A consequência disso é que a Região Sudeste apresentou uma redução na sua participação percentual no PIB nacional a custo de fatores (passou de 62% em 1980 para 58% em 1985) e uma queda no PIB per capita (de Cr \$ 0,1309 em 1980 para Cr \$ 0,1171 em 1985), conforme dados da Tabela 5. Nessa mesma tabela, constatamos que foi a Região Sudeste do País a única a apresentar redução de participação tanto no PIB a custo de fatores como no PIB per capita regional. Por outro lado, a Região Sul quase que não modificou a sua participação no PIB a custo

de fatores, embora tenha obtido um reduzido crescimento no PIB per capita. Enquanto isso, o

Nordeste e as demais regiões elevaram sua participação em ambos os indicadores.

Tabela 5. Participação percentual do PIB custo de fatores e PIB "Per Capita" das regiões do Brasil - anos selecionados - renda Per Capita a preços constantes de 1980 - (CR\$).

REGIÕES	1975		1980		1985	
	PIB cf.	Per Capita	PIB cf.	Per Capita	PIB cf.	Per Capita
Norte (1)	2,22	0,0316	3,31	0,0614	4,28	0,0665
Nordeste	11,54	0,0240	12,14	0,0380	13,55	0,0413
Sudeste	63,68	0,0913	62,10	0,1309	58,18	0,1171
Sul	18,27	0,0673	17,26	0,0989	17,69	0,1017
Centro-Oeste (2)	4,29	0,0449	5,19	0,0750	6,31	0,0826

FONTE: Contas Nacionais Consolidadas 1980-1989

(1) Norte - Exclusive Tocantins.

(2) Centro-Oeste - Inclusive Tocantins.

Outro aspecto que merece ser analisado diz respeito aos indicadores de renda e emprego para as regiões Nordeste, Sudeste e para o Brasil. Nestes pontos também constatamos que o impacto das políticas que visavam atender ao processo de transferência financeira durante os anos 80 foi maior na região Sudeste.

O Nordeste, que historicamente possui os números mais elevados no que diz respeito à incidência da pobreza no Brasil, apresentou uma redução na sua participação em virtude de seu crescimento durante os anos 80, enquanto que na Região Sul e principalmente no Sudeste, cresceu o

número de pobres. Esses resultados vêm novamente demonstrar que a política recessiva implementada pelo governo federal, principalmente no início dos anos 80, atingiu com maior força a região com nível mais elevado de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas (ver Tabela 6).

Utilizando o coeficiente de GINI como indicador de desigualdade, percebemos que esse coeficiente evoluiu para patamares mais elevados à medida que as várias políticas econômicas foram postas em prática no período 1980-89. Coerente com o regime de acumulação brasileiro que é, histórica e estruturalmente concentrador e excludente,

Tabela 6. Brasil - contribuição percentual à incidência da pobreza (anos selecionados).

REGIÕES	1970	1980	1983	1986	1988
Norte	2,9	3,4	2,0	2,1	2,7
Nordeste	44,6	44,5	41,1	41,2	38,9
Sudeste	34,0	32,8	37,3	38,0	37,7
Sul	12,9	13,5	13,6	13,4	14,1
Centro-Oeste	5,4	5,8	6,0	5,3	6,6

FONTE: Romão (1990:41).

e também com as medidas de política econômica que permitiram a transferência de recursos para o exterior, os números do

coeficiente de GINI elevaram-se tanto para o Sudeste quanto para o Nordeste e para o Brasil. (veja Tabela 7).

Tabela 7. Brasil, nordeste, e sudeste - coeficiente de gini (anos selecionados).

REGIÕES	BRASIL	NORDESTE	SUDESTE
1980	0.588	0.589	0.570
1983	0.601	0.602	0.583
1986	0.600	0.586	0.587
1987	0.616	0.602	0.600
1988	0.597	0.587	0.584

FONTE: Romão (1990:17).

Todavia, o crescimento do coeficiente de Gini oscilou no que diz respeito ao Nordeste, apresentando períodos em que ocorreu elevação e períodos de redução. No ano de 1988, apresentou um valor 0,587, um pouco inferior ao apresentado em 1980, ou seja, 0,589. Já a Região Sudeste mostrou um crescimento deste coeficiente ao longo de quase todo esse período e, apesar da queda verificada em 1988 e que ficou 0,584, apresentou um número que ainda ficou acima do obtido em 1980, que foi de 0,570.

Finalizando, apresentamos o comportamento do desemprego aberto durante os anos 80. O que se constata é que, ao longo dessa fase, a taxa de desemprego no Nordeste se situou em patamares inferiores aos níveis encontrados na região Sudeste e na economia nacional (exceção do ano de 1980), ratificando o desempenho dos Produtos Internos Brutos regional e nacional. Outro fato que deve ser salientado é que, não somente para a economia brasileira, mas também para a economia nordestina, a variação da taxa de desemprego

Tabela 8. Brasil, nordeste, e sudeste - taxa de desemprego durante a década de 1980/89.

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Brasil	2.23	4.26	3.93	4.86	4.26	3.38	2.42	3.58	3.80	3.02
Sudeste	2.10	5.39	4.99	6.10	5.35	4.27	2.78	4.01	4.04	-
Nordeste	2.92	3.47	3.12	3.76	3.32	2.55	2.29	3.43	3.75	3.24
Maranhão	2.16	-	-	1.85	1.70	1.33	1.42	2.01	2.69	2.42
Piauí	1.59	-	-	2.86	3.18	1.63	1.34	2.12	1.73	1.05
Ceará	2.61	3.27	2.84	3.57	2.73	2.17	1.93	2.88	3.40	2.66
Rio G. Norte.	3.38	-	-	5.75	4.27	3.82	3.43	2.79	3.53	4.22
Paraíba	2.58	-	-	4.59	3.70	3.74	2.43	4.05	3.46	3.69
Pernambuco	3.07	4.57	4.47	5.17	5.02	3.37	3.12	4.50	5.22	3.62
Alagoas	3.20	-	-	-	2.36	2.62	3.27	3.38	4.71	2.48
Sergipe	3.16	-	-	-	4.11	2.28	1.39	2.89	3.05	3.44
Bahia	3.53	3.9	3.20	3.31	3.16	2.43	2.29	3.99	3.95	3.97

FONTE: Censo de 1980 e PNAD's.

NOTA: Taxa de desemprego e a relação entre as pessoas não ocupadas (procurando emprego sobre o total da PEA).

acompanhou o comportamento cíclico da economia brasileira. Os anos de 1981 e 1983 apresentaram os números mais elevados de desemprego e 1986 revelou os menores índices de força de trabalho ociosa, esse último fato, em decorrência do impacto do Plano Cruzado sobre o nível de atividade e emprego (ver Tabela 8).

As diversas informações apresentadas revelam que a economia nordestina obteve bom crescimento econômico durante a chamada "Década Perdida", apesar da sua maior integração ao contexto nacional e da utilização pelo governo federal de políticas de ajustamento e estabilização macroeconômica, que visavam fazer com que a economia brasileira realizasse a transferência financeira de recursos para o exterior.

Embora as diferenças estruturais entre as diversas regiões tenham possibilitado que a economia do Nordeste sofresse menos com a recessão do início dos anos 80, esse trabalho apresenta dados sobre a influência e atuação da política de gastos dos governos da região que viabilizaram o dinamismo da economia da região Nordeste.

Nesse mesmo período, ocorreram e agravaram-se os problemas fiscais e financeiros da União, Estados e Municípios. Constatamos um processo de deterioração em todas as esferas de governo. Dessa forma, os Estados foram levados a reduzir a execução e gastos com investimentos e com serviços para a população, em especial os da área social. O estudo dessa crise e questão fiscal brasileira durante o período dos 80 será o tema abordado no próximo item.

1.3. Crise e Questão Fiscal nos Anos 80

A estrutura tributária que vigorou na maior parte da década de 80 teve origem no Sistema Tributário desenvolvido na segunda metade dos anos sessenta (Afonso, 1985). O governo militar adotou medidas que modificaram o padrão de financiamento da economia e permitiram ao

Estado, não só captar recursos financeiros, mas também orientar o sistema tributário para alavancar o processo de acumulação de capital.

As metas e objetivos dessa reforma foram não somente promover e orientar a política econômica visando aos interesses do padrão de acumulação, mas também diminuir as desigualdades regionais e promover o aumento progressivo do sistema tributário (Afonso, 1988).

O governo federal concentrou em suas mãos os recursos tributários e a prerrogativa da criação de novos tributos. Enquanto isso, Estados e Municípios, que tiveram a quantidade de tributos reduzida, ficaram impedidos de determinar suas receitas em decorrência da proibição de criar novos impostos e do impedimento de definir alíquotas ou conceder isenções sem consentimento dos demais Estados. A União, visando compensar a redução de receita dessas unidades, delegou-lhes o direito de recebimento de transferências de recursos federais (FPE - Fundo de Participação de Estados e FPM - Fundo de Participação de Municípios) para setores por ela julgados prioritários (Lopreato, 1981; Afonso, 1985; Afonso, 1997).

As conseqüências dessa reforma para os governos subnacionais foram:

- 1) o fundo de participação inicialmente funcionou como mecanismo para satisfazer interesses das oligarquias dos Estados mais atrasados, que assim garantiam apoio às diretrizes de origem do governo federal (Lopreato, 1993);
- 2) a perda de autonomia em matéria fiscal e tributária, que não levou cada unidade a ajustar-se de modo a responder pelos seus gastos.

A via de acesso a fontes alternativas de financiamento (crédito externo e empréstimos internos) permitiu aos governos estaduais e municipais superar os problemas criados com a concentração de poder nas mãos da União.

Apesar de essa estrutura tributária ter vigorado mais ou menos até a Constituição de 1988, sofreu uma série de importantes modificações ao longo do tempo. Entre os anos de 1977/79, constatamos uma inversão na tendência concentradora de recursos e centralizadora das decisões no âmbito tributário. Aconteceu uma melhoria na repartição dos recursos fiscais entre União, Estados e Municípios, com uma recomposição das alíquotas dos Fundos de Participação aos níveis preexistentes quando da reforma tributária de 1966, bem como com a extinção das vinculações econômicas (Affonso, 1988). Todavia, esse processo não significou uma menor dependência dos governos subnacionais para com a esfera federal (Lopreato, 1993).

A implantação do II PND levou o governo a incidir em um enorme esforço financeiro mesmo diante das condições econômicas adversas. Essa atitude provocou a fragilização financeira do setor público brasileiro, devido aos crescentes encargos das dívidas externa e interna, à perda de capacidade de autofinanciamento das empresas estatais (Prado, 1994) e às menores receitas tributárias como fonte de financiamento em decorrência das isenções e subsídios governamentais.

Por outro lado, o sinal de deterioração das finanças dos governos estaduais pode ser encontrado em motivos como o não acolhimento de reivindicações para melhoria das condições da repartição tributária, da desaceleração da taxa de crescimento da economia, do aumento da inflação, do crescente peso da renúncia fiscal e dos maiores gastos com o serviço da dívida.

Nesse momento, o governo federal procurou controlar esses limites de endividamento de Estados e Municípios. Todavia, seu papel resumiu-se a instrumento de barganha política, com aprovação de novas operações de crédito sujeitas a negociações entre a equipe econômica e os governadores.

Ao longo da década de 80, a via da desconcentração de recursos tributários no

âmbito federal para os governos estaduais e municipais prosseguiu. Isso se deu tanto através da elevação dos percentuais dos Fundos de Participação como pelo acréscimo das alíquotas do ICM. Durante esse período, Estados e Municípios pressionaram por reformas que redundaram nas emendas constitucionais 23/83 - Passos Porto e 79/84 - Aírton Sandoval, elevando os percentuais dos fundos de participação de 20% para 33%, e também na maior participação na receita do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural com 50% para os Estados e 20% para os Municípios. Porém, o impacto negativo da política econômica ortodoxa em grande parte dos anos 80 impediu a recuperação das receitas próprias dessas unidades subnacionais.

A crise da dívida externa alterou o quadro anterior. O esgotamento de recursos externos e o controle do crédito interno dificultaram a reprodução das relações intergovernamentais e comprometeram as contas públicas, elevando a instabilidade financeira dos Estados (Lopreato, 1997).

Essa crise colocou o Governo Federal no centro do problema e evidenciou a impossibilidade da União de continuar comandando o processo de crescimento. Assim, a década de 80 caracterizou-se pela crise do Estado e pelo conflito entre a União e os demais Estados em torno da repartição da receita tributária, da liberdade de adoção de uma política tributária própria, da rolagem das dívidas e da definição dos parâmetros para acesso a novos empréstimos.

A interrupção do fluxo de empréstimos externo direcionado, em sua grande maioria, para o setor público brasileiro, tornou relevante a questão do déficit público e explicitou as dificuldades para o seu financiamento com recursos internos (Prado, 1994). A partir de 1983, o FMI elegeu o déficit como meta do programa econômico. Em virtude desse fato, a União ampliou o controle e a austeridade no trato da coisa pública e no controle dos gastos estaduais.

Nessa nova fase, os Estados e Municípios alteraram os laços de dependência com relação à esfera federal, passando de uma dependência predominantemente tributária para outra basicamente de caráter financeiro. Operou-se uma redução na importância relativa das receitas próprias e uma elevação dos recursos de terceiros (transferências e operações de crédito). Todavia, nesse particular, constatou-se um comportamento divergente das receitas próprias e das transferências aos governos municipais com relação aos Estados (Affonso, 1988).

Dessa forma, a crise da dívida externa acentuou a dependência e a subordinação de Estados e Municípios para com a União. Esse fato decorreu: 1) da contração acentuada no tempo da principal receita própria do Estado: ICM; 2) do impacto negativo da recessão e da inflação sobre as transferências constitucionais a Estados e Municípios; 3) do maior controle do governo federal sobre os Estados e Municípios em virtude das exigências do FMI no monitoramento das “necessidades de financiamento do setor público”; e 4) da perda relativa de comando dos governos estaduais e municipais sobre o direcionamento dos seus gastos em virtude da privatização do Estado operando através da intermediação financeira (Affonso, 1988).

A realidade econômica dos anos 80 debilitou o padrão existente de financiamento estatal (Prado, 1994). Elevou-se a instabilidade financeira dessas diversas esferas de governo o que interferiu na articulação entre elas. Ao longo desse período, as unidades subnacionais apresentaram momentos de relativa estabilidade e recuperação dos níveis de investimento, como no biênio 1985/86. Entretanto, a reversão da trajetória expansionista nos anos seguintes provocou queda na capacidade de arrecadação estadual e levou a outra fase de crise.

No período de governo da Nova República, o governo federal conseguiu contornar a crise fiscal e gerar recursos correspondentes aos seus encargos financeiros. A União também

reduziu a transferência de recursos ao exterior e foi feliz na tarefa de desvalorizar a dívida interna.

Após o fracasso do Plano Cruzado, uma política liberal procurou reduzir o papel e a participação do Estado na economia. Porém, essa política não conseguiu controlar o déficit e melhorar as suas condições de financiamento.

Os encargos da dívida e o fracasso em refazer as condições de financiamento impediram a reestruturação financeira e a gestão das finanças públicas estaduais. Os governos estaduais resistiram à política econômica centrada no controle do déficit público, forçando o relaxamento das metas de rolagem das dívidas e de controle do acesso a novos créditos colocados pelas autoridades econômicas. Além do mais, usaram a via da articulação financeira com empresas públicas e bancos estaduais para fugirem das restrições financeiras e manter parte do poder de seus gastos (Lopreato, 1997).

Ao longo dos anos 80, ganhou força, progressivamente um movimento municipalista que defendia a descentralização dos recursos, que prosseguiu e influenciou a reforma tributária de 1988. A União opôs-se a ela o quanto pôde. Como o governo federal não possuía apoio, a descentralização se processou de forma desordenada por falta de um projeto articulador (Affonso, 1997).

E no que diz respeito à distribuição da receita tributária, aos encargos entre as esferas de governo e ao grau de autonomia financeira dos Estados, a reforma constitucional somente agravou a disputa entre o Governo Federal e os Estados.

É constatação corrente que a Constituição promulgada em 1988 provocou, não somente uma maior descentralização dos recursos e o fortalecimento das instâncias decisórias estaduais e municipais, mas também resultou num sistema federativo desbalanceado. Essa reforma constitucional descentralizou a receita pública, e não as despesas, elevando o número e a extensão das obrigações do Estado para com o cidadão; e não definiu a responsabilidade pela

oferta de diferentes bens e serviços públicos. O ônus desse ajuste recaiu, basicamente, sobre o governo federal, que, além de perder recursos, teve sua capacidade de comando sobre seus gastos diminuídos (Affonso 1977).

O relacionamento intergovernamental passou por expressivas alterações após a publicação da Constituição de 1988. As transferências concedidas pela União e pelos Estados cresceram 119%, enquanto a despesa não-financeira do governo aumentou 55%. A expansão das transferências foi marcada pelas seguintes alterações (Afonso, 1992:28): 1) o expressivo aumento das transferências não-tributárias observado até 1987/88 foi diminuído e estima-se que em 1991 não chegou à metade do valor apresentado em 1988; e 2) as transferências vinculadas tiveram sua aplicação cada vez mais livre de qualquer condicionalidade.

Em resumo, a análise da evolução do déficit público brasileiro nos anos 80 pode ser dividida em quatro fases: 1) Fase de *déficits* recordes (1980/82). Neste período, a União sequer sabia, a contento, qual era o total do déficit a ser financiado e não havia um esforço de contenção significativa dos gastos; 2) Fase de aperto fiscal (1983/84). Submetido ao controle do FMI, o governo federal promoveu um ajuste severo das contas públicas com base na queda de salários e do investimento; 3) Fase de desajuste fiscal (1985/87). Período de desajuste interno com o atendimento de demandas sociais pelo chamado governo da Nova República e o descaso das autoridades para com o problema do déficit; 4) Fase de retomada da ortodoxia (1988/89). Quando da gravidade da situação de desequilíbrio das contas públicas faz o governo dar prioridade à redução do déficit. A política econômica da fase anterior de viés expansionista é abandonada, dando lugar à orientação de política fiscal contracionista (Giambiagi, 1989).

É nesse contexto de crise das finanças públicas da União, Estados e Municípios, e diante também das políticas de ajuste macroeconômico - que redundaram em comportamentos diferenciados entre a economia

brasileira e a do Nordeste - que vamos, a seguir, analisar o comportamento das finanças de Estados e Municípios das capitais nordestinas.

1.4. As Finanças dos Estados e Municípios nordestinos

Conforme anteriormente salientado, em meados dos anos sessenta o governo brasileiro realizou uma reforma que promoveu a concentração e a centralização na esfera da União dos instrumentos tributários e financeiros. Esta mudança elevou o poder do governo central e fez com que Estados e Municípios dependessem cada vez mais da esfera federal, não só política, mas também financeiramente.

Devido às limitações financeiras dos Estados federativos, em consequência da reduzida base dos tributos e da insuficiência de recursos transferidos a fundo perdido e sem capacidade própria de financiamento, os governos estaduais e municipais passam a recorrer às operações de crédito para financiar seus projetos de investimento. Além do mais, observamos que o modo de financiamento criado pelo novo regime político a partir de 1964 tinha, na expansão do *déficit* público, na expansão da dívida pública e na utilização da liquidez do mercado financeiro internacional, uma característica comum de atuação de todo o setor público brasileiro.

Durante a década de setenta, o mecanismo de operação de crédito tem uma expansão mais elevada nos Estados mais desenvolvidos do País. Na década de oitenta esse modo de financiamento do setor público chegou ao seu limite, em virtude do processo de endividamento desenfreado forçado pelo governo central e/ou pela política de reprodução do poder econômico e político das elites estaduais e regionais, por que passaram os estados das diversas regiões do País e em especial, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, apoiados nas suas fortes estruturas econômicas (Amaral Filho, 1991).

A evolução das finanças públicas dos Estados Nordestinos apresentou, durante os anos setenta e oitenta, as seguintes características:

- 1) o aumento de participação das operações de crédito nos orçamentos desses Estados, na década de setenta, foi posterior aos realizados pelos Estados mais desenvolvidos do País;
- 2) o endividamento recente levou a um peso maior do passivo externo no saldo devedor total regional;
- 3) os fluxos orçamentários apresentaram um comportamento anticíclico da economia nordestina no início dos anos 80.

Conforme o terceiro item, o quadro de endividamento crescente de Estados e Municípios que chegou até a abalar a estabilidade e as finanças de vários bancos estaduais, aliada à conjuntura de dificuldades da economia brasileira, que se encontrava às voltas com o problema da transferência financeira para o exterior, não determinou que o comportamento das finanças públicas nordestinas correspondesse à lógica de redução da demanda interna existente na economia do Brasil.

Apesar da desaceleração do ritmo da atividade econômica, em geral, e da utilização de políticas que procuravam reduzir a absorção interna da economia (em especial, os gastos governamentais), a evolução das finanças dos Estados e Municípios do Nordeste revelou uma expansão relativamente elevada de seus gastos durante os anos 80 (SUDENE, 1988). Ao longo de toda a década, as despesas estaduais e dos municípios das capitais nordestinas experimentaram um incremento de 45%, e uma taxa média de crescimento anual de 4,27%. Um resultado que se aproximou bastante da taxa média de crescimento atingida pelo PIB do Nordeste durante a década perdida, ou seja, 4,7%.

Esse comportamento contribuiu para diminuir o impacto recessivo advindo do

programa de ajustamento ortodoxo (1981-1982) e do programa de ajustamento monitorado pelo FMI (1983-1984). A Tabela 9 revela que no período 1981/1985 a Região nordeste apresentou uma tendência de crescimento na participação das despesas totais dos governos e municípios das capitais. Em 1980 o Nordeste participava com 15,7% do total das despesas dos governos estaduais e municipais e chegou em 1985, a participar de 18% do total.

Por outro lado, foi o Sudeste a única região que apresentou uma tendência de queda na sua participação percentual, no total das despesas de estados e municípios brasileiros, durante o período 1980-1985. No que diz respeito às demais regiões do país, essas áreas também apresentaram um crescimento na sua participação. Aqui, novamente, se constata que a crise brasileira atingiu de forma mais intensa o Sudeste, ou seja, a área mais industrializada e dinâmica do Brasil.

Conforme se constata, pelas informações existentes nas Tabelas 10 e 11, o comportamento observado pelos Estados e Municípios das capitais do Nordeste durante os anos 80 foi influenciado pelo desempenho favorável das diversas fontes de recursos. Ao longo de toda a década, somente os anos de 1983 (-13,6%) e de 1988 (-9,7%) apresentaram taxas decrescentes de variação da receita total estadual e municipal.

Durante o triênio 1980/82, verificamos que, no Nordeste, a expansão dos gastos do governo atuou de uma maneira contrária à da política ortodoxa utilizada pelas autoridades econômicas e que visava solucionar o problema da crise do setor externo e ao mesmo tempo, fugir da tutela do FMI. A rubrica “despesas correntes”, que no ano de 1980 representava 64,52% das despesas totais, passa a ser responsável, em 1982, por 71,6% dos gastos, sendo as despesas de custeio e pessoal as mais representativas para a existência desse fato. Por outro lado, ocorreu uma redução, em 1982, nas despesas de capital (-10,5%), que foi consequência da diminuição dos investimentos

Tabela 9. Despesas dos governos e municípios das capitais das diversas regiões 1980/89.

REGIÕES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
NORTE										
Índice	100	94	153	120	137	216	275	252	219	324
Percentual	3,0	2,9	4,2	3,8	4,4	5,1	5,4	5,1	4,6	6,2
NORDESTE										
Índice	100	104	113	97	98	150	178	165	149	145
Percentual	15,7	16,5	16,2	16,2	16,3	18,3	18,0	17,1	16,3	14,5
CENTRO-OESTE										
Índice	100	104	120	112	124	169	174	189	158	171
Percentual	7,1	7,4	7,7	8,4	9,2	9,3	7,9	8,8	7,7	7,7
SUDESTE										
Índice	100	96	103	85	84	109	140	139	140	154
Percentual	58,2	56,7	54,4	52,7	52,2	49,4	52,5	53,6	56,6	57,1
SUL										
Índice	100	102	121	112	106	144	158	145	133	142
Percentual	16,0	16,5	17,5	18,9	17,9	17,9	16,2	15,4	14,9	14,5
BRASIL										
Índice	100	99	110	94	94	129	155	151	144	157
Percentual	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FORNTE: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. "Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais 1980/89".

Tabela 10. Nordeste - receita dos estados e municípios das capitais 1980/89 (CR\$ mil de 10/1980).

ANOS	RECEITAS CORRENTES			RECEITAS DE CAPITAL			TOTAL	
	VALORES	%	Tx. Méd. Crescim.	VALORES	%	Tx. Méd. Crescim.	VALORES	Tx. Méd. Crescim.
1980	436.488.175	70,25	-	184.880.860	29,75	-	621.369.035	
1981	455.619.238	68,31	4,4	221.337.818	31,69	19,7	666.957.057	7,3
1982	525.793.500	76,54	15,4	161.153.433	23,46	-23,7	686.946.933	3,0
1983	478.026.423	80,57	-9,1	115.290.825	19,43	-28,5	593.317.248	-13,6
1984	503.175.418	78,05	5,3	141.507.644	21,95	22,7	644.683.063	8,7
1985	656.468.984	70,91	30,5	269.254.295	29,09	90,3	925.723.279	43,7
1986	782.624.841	80,23	19,2	192.855.882	19,77	-28,4	975.480.723	5,4
1987	687.903.137	69,75	-12,1	298.197.900	30,25	54,7	986.201.037	1,1
1988	707.221.639	79,42	2,8	183.286.973	20,58	-38,6	890.508.612	-9,7
1989	752.907.776	84,57	6,5	137.345.908	15,14	-25,1	890.253.685	0,0

FORNTE: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. "Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais 1980/89".

(-3,2%) e das transferências de capital (-18,4%). Todavia, no que diz respeito à despesa total, esta se elevou de 4,5% em 1981 para 9,1% em 1982. (veja Tabelas 12 e 13).

O Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional em janeiro de 1983 (1ª Carta de Intenções) e aprofundou a aplicação de medidas de natureza contracionista através da adoção

Tabela 11. Nordeste - principais receitas dos Estados e municípios e sua taxa de crescimento 1980/89

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA		TRANSFERÊNCIAS		OPERAÇÃO CRÉDITO	
	%	% Tx. Méd. Crescim.	%	% Tx. Méd. Crescim.	%	% Tx. Méd. Crescim.
1980	48,08	-	19,17	-	15,08	-
1981	44,54	-0,6	19,77	10,7	18,65	32,7
1982	46,07	6,5	24,29	26,5	13,28	-26,7
1983	49,15	-7,9	26,75	-4,9	9,67	-37,1
1984	47,51	5,0	23,77	-3,4	12,96	45,6
1985	38,62	16,7	25,73	55,4	20,94	131,9
1986	46,08	25,7	30,86	26,4	12,49	-37,1
1987	37,67	-17,3	26,71	-12,5	20,84	68,7
1988	34,51	-17,3	29,29	-1,0	13,65	-40,8
1989	39,80	15,3	26,71	-8,8	10,89	-20,3

FONTE: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO.

Tabela 12. Nordeste - despesas dos estados e municípios das capitais 1980/89.

ANOS	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL			TOTAL	
	VALORES	%	Tx. Méd. Crescim.	VALORES	%	Tx. Méd. Crescim.	VALORES	Tx. Méd. Crescim.
1980	396.443.311	64,52	-	218.027.429	35,48	-	614.470.741	-
1981	419.521.572	65,36	5,8	222.376.593	34,64	2,0	641.898.166	4,5
1982	501.536.074	71,60	19,5	198.930.285	28,40	-10,5	700.466.360	9,1
1983	458.373.061	76,41	-8,6	141.534.014	23,59	-28,8	599.907.075	-14,4
1984	417.144.487	69,21	-9,0	185.593.233	30,79	31,1	602.737.721	0,5
1985	587.022.231	63,60	40,7	335.897.880	36,40	81,0	922.920.111	53,1
1986	756.633.643	68,90	28,9	341.553.518	31,10	1,7	1.098.187.161	19,0
1987	757.853.162	74,53	0,2	258.949.766	25,47	-24,2	1.016.802.928	-7,4
1988	629.520.556	68,49	-16,9	289.589.171	31,51	11,8	919.109.728	-9,6
1989	646.275.521	72,20	2,7	248.890.539	27,80	-14,0	895.166.061	-2,6

FONTE: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. "Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais 1980/89".

de programa de ajustamento acertado com o Fundo. Assim, diferente do que se observou com relação aos anos de 1980/82, o período

1983/84 vai registrar os níveis mais baixos de gastos públicos na Região Nordeste durante toda esta década.

Tabela 13. Nordeste - principais despesas por categoria econômica dos estados e municípios e sua taxa de crescimento 1980/89 (%).

ANOS	Despesa Custeio		Pessoal		Investimento		Transferência Capital	
	%	Tx. Méd. Crescim.	%	Tx. Méd. Crescim.	%	Tx. Méd. Crescim.	%	Tx. Méd. Crescim.
1980	35,47	-	29,31	-	16,84	-	16,63	-
1981	35,42	4,3	28,83	2,7	17,04	5,4	15,93	0,1
1982	38,62	19,0	31,97	21,0	15,11	-3,2	11,91	-18,4
1983	39,78	-11,8	33,04	-11,5	11,02	-37,5	11,37	-18,3
1984	34,15	-13,8	28,22	-14,2	13,54	23,5	15,45	36,5
1985	31,97	43,4	27,26	47,9	17,69	100,0	17,89	77,4
1986	36,54	36,0	31,55	37,7	14,33	-3,6	15,49	3,0
1987	35,57	-9,9	30,80	-9,6	10,48	-32,3	13,82	17,4
1988	37,21	-5,4	30,15	-11,5	11,31	-2,5	16,35	6,9
1989	39,12	2,4	31,22	0,8	13,02	12,2	13,67	-18,6

FONTE: MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO.

Esse comportamento dos gastos de Estados e Municípios nordestinos em 1983/84 não nega a afirmação de que os governos da região atuaram de maneira anticíclica. Contudo, evidência a influência que as políticas praticadas pelo governo federal passaram a ter na região em decorrência do processo de integração da economia regional à reprodução de capital da economia brasileira. Assim, durante este biênio, o gasto e a política de endividamento dos governos da região foram fortemente influenciados pelas diretrizes de política fiscal e creditícia do governo federal.

Como exemplo do afirmado, observamos que a redução ocorrida nos recursos da rubrica "operações de crédito" (que sofreu elevado controle do governo federal) foi a principal responsável pela queda da receita total em 1983, o que provocou a conseqüente redução das despesas dos Estados e municípios da região.

No ano de 1983, a redução da despesa total foi de 14,4%. A queda ocorreu em todos os

itens das despesas, ou seja, em custeio (11,8%), pessoal (11,5%), investimento (37,5%), transferência de capital (18,3%). Nessa fase, começam a aparecer alguns pontos que foram característicos do final da década de 80, ou seja, a diminuição dos gastos com investimento e o arrocho sobre o salário do funcionalismo público.

Em 1984 a economia brasileira iniciou um processo de recuperação da atividade econômica que culmina em 1985 e 1986. Foi justamente no biênio 1985/86 que as finanças públicas regionais apresentaram o crescimento mais elevado tanto das receitas quanto das despesas durante a década perdida. Em 1985, a receita total experimentou um crescimento de 43,6%, em decorrência da variação positiva de 30,5% das "receitas correntes" e 90,3% das receitas de capital. Na rubrica receita de capital, encontramos as operações de crédito com um aumento significativo de 131,9%.

O crescimento altamente favorável das finanças públicas de Estados e Municípios do Nordeste forneceu o suporte financeiro para o significativo incremento da despesa total de 53,1% no ano de 1985. As despesas correntes variaram positivamente em 40,7% e as despesas de custeio em 43,4%, pessoal em 47,9%, investimento em 100,0% e a transferência de capital em 77,4%.

A implantação do Plano Cruzado reduziu drasticamente os índices inflacionários. A queda da inflação e a manutenção do crescimento econômico constituíram-se em fatores que colaboraram decisivamente para um novo crescimento nas receitas e despesas dos Estados e Municípios. O incremento observado na receita total (5,4%) em 1986, apesar da elevada redução nas operações de crédito (37,1%) para a região, favoreceu um impulso nos gastos de custeio (36%) e pessoal (37,7%) durante aquele ano.

A redução ocorrida nas operações de crédito foi em virtude de medida na esfera federal (Resolução BACEN nº 1.135), que congelou aos governos estaduais e à administração indiretas empréstimos financeiros, devido ao agravamento da situação financeira dos governos subnacionais. Desse modo, em 1986 constatou-se uma queda na participação e na variação das receitas de capital e na sua rubrica "operações de crédito", que se repetiria nos anos de 1988 e 1989. Dessa forma, foi somente no final do período que aconteceu uma modificação na estrutura de financiamento dos Estados e Municípios nordestinos, em decorrência da redução das operações de crédito e do agravamento da situação financeira das unidades subnacionais da região.

A partir de 1987, iniciou-se um ciclo de desaceleração da atividade econômica nacional e regional que reduziu a arrecadação e os gastos dos Estados e Municípios do Nordeste, mantendo-os, porém em patamares bem acima dos verificados no início dos anos 80. Ao longo da fase 1987/89, ocorreu uma redução na receita tributária regional (1987/88), nas transferências

(1987/89) e nas operações de crédito (1988/89), mas foi somente no ano de 1988 que ocorreu uma diminuição do montante total de receita na região (9,7%).

Pelo lado dos gastos, o que se observou foi uma queda nas despesas correntes e nas de capital, que determinaram uma redução dos gastos totais em todos os anos do triênio 1987/89. As maiores quedas ocorreram nos gastos com investimento e gasto com pessoal.

A atitude dos governos estaduais e municipais do Nordeste - apresentando um comportamento contrário ao requerido pela política de contenção da demanda interna e da demanda governamental -, posta em prática nos anos 80 pelo governo federal, favoreceu o crescimento econômico da região. Porém, num contexto de crise do regime de acumulação nacional, que apresentou pontos de estrangulamento tanto na área externa quanto na área interna, a política dos governos estaduais e dos municípios das capitais nordestinas acarretou para essas unidades subnacionais as seguintes conseqüências:

- 1) agravamento na precária situação financeira desses Estados;
- 2) redução na participação dos investimentos na despesa total;
- 3) crescimento desmesurado dos gastos referentes ao serviço da dívida pública estadual e municipal; e
- 4) arrocho no salário dos funcionários públicos no final deste período.

Perante o quadro de ruptura no padrão de financiamento do setor público brasileiro e de seus Estados federativos e, em meio à grave crise que ocorreu nos anos 80, mereceu destaque a atuação do governo do Ceará, a partir de 1987, com a procura da constituição de um novo modo de gerenciamento e gestão pública. Após realizar um grande esforço de ajuste fiscal-financeiro-administrativo durante a administração Tasso Jereissati, o Estado do Ceará foi apontado como exemplo a ser seguido pelas outras unidades da Federação.

Pelo apresentado, percebe-se que mesmo diante da crise fiscal do Estado brasileiro (União, Estados e Municípios) no período da chamada “Década Perdida”, a economia nordestina cresceu e elevou sua participação no PIB nacional. A atuação do setor público regional contribuiu, em grande medida, para esse resultado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui de B. A. **Federalismo Tributário e Crise Econômica 1975-1985**. Campinas: IE/UNICAMP, 1988 (Dissertação de Mestrado).
- AFONSO, José R.R. Transferências Intergovernamentais e o Financiamento de Estados e Municípios. In: **Revista de Finanças Públicas**. Volume XLV, nº 363, p. 32/41. Brasília: MINIFAZ, jul. /set. 1985.
- ARAÚJO, Tânia B. de. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste? In: **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**. AFFONSO, Rui B. A. & SILVA, Pedro. L. B. (Org.). São Paulo: FUNDAP: Editora Universidade Estadual Paulista, 1995 (Série Federalismo no Brasil).
- _____. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: **A Questão Nordeste**. (Org.: Silvio Maranhão) Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1984 pp. 71-82.
- BRASIL - MINISTÉRIO DE ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO, Secretaria da Fazenda Nacional, Departamento do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais 1980-1989**, Brasília, 1990.
- CARDOSO, Eliana. & FISHLOW, A. **Macroeconomia da dívida externa**. São Paulo: Brasiliense. 1989. 186p.
- CARVALHO, Otamar. **Desenvolvimento Regional: um problema político**. Rio de Janeiro: Campus, 1979, 292p.
- CASTRO, Antônio B. de. & SOUZA, Francisco P. **A Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985 217p.
- CAVALCANTI, Carlos B. **Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por interna**. Rio de Janeiro. 1985 95p. (Dissertação de Mestrado 2 Prêmio BNDES).
- COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: Perspectiva. 1978. 165p.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV/IBE, v. 35, nº 12, dez. 1981.
- _____. Rio de Janeiro: FGV/IBE, v.13, nº 1, 31/01/1989.
- _____. Rio de Janeiro: FGV/IBE, v.42, nº 9, 15/09/1988.
- COSTA FILHO, S. **O Comportamento da economia Nordeste em decorrência das políticas de ajustamento econômico dos anos 80**. Fortaleza: UFC/CAEN. 1992 (Dissertação de Mestrado).
- FERREIRA, Assuéro. O Nordeste brasileiro, contraponto inacabado da acumulação? **Revista de Economia Política**. São Paulo: Brasiliense, v. 3, nº 3, p.71-87, jul. /set.1983.
- _____. A Dinâmica da expansão industrial recente no Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza: BNB. V. 14, nº 2, p.219-246. abr. /jun. 1983.
- _____. Elementos estruturais do subemprego no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, BNB, nº 4, p.743-759. out./dez. 1982.
- FORUM GAZETA MERCANTIL. **FMI x Brasil: A armadilha da recessão**. São Paulo: 1983, 249p.
- FURUGUEM, Alberto S; PESSÔA, Luís P. de P. & ABE Sotossi. **Dívida Pública Líquida - Evolução 1982/95 e Perspectivas de Curto Prazo**. In: Garantia - Banco de Investimento Garantia S.A. 29/03/1996.
- GIAMBIAGI, Fábio. **Evolução e Custo da Dívida Líquida do Setor Público 1981-1994**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para Discussão nº 36).
- GOMES, Gustavo M. *et alii*. **Recessão e desemprego nas regiões brasileiras**. Recife: UFPE/PIMES. 1985. 106p.

- GUARDIA, Eduardo R. **Orçamento Público e Política Fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente - 1985/1991**. Campinas: IE/UNICAMP 1992 (Dissertação de Mestrado).
- HARBER, Jr. R. P. O Sistema de incentivos fiscais e o Nordeste: uma análise econométrica. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza: BNB. V. 13, nº 4, p. 705-742. Out. /Dez. 1982.
- IBGE. **Censo industrial 1960 - 1970 - 1980 - 1985**. Rio de Janeiro, vários anos.
- _____, **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - Tomo 1 : Brasil e Grandes Regiões 1981 a 1989**. Rio de Janeiro: IBGE. Vários anos.
- _____, **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar - Tomo 4 : Região Nordeste 1981 a 1989**. Rio de Janeiro: IBGE. Vários anos.
- LOPREATO, F. L. C. **Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980/1988)**. Campinas: IE/UNICAMP, 1993, (Texto para Discussão nº 26).
- MANTEGA, Guido & MORAES, Maria. **Acumulação monopolista e crise no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.
- MARANHÃO, Silvio. **A questão Nordeste: estudo sobre a formação histórica, desenvolvimento e processos políticos ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1984.137p.
- MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979, 170p.
- NORDESTE - **Análise Conjuntural** Fortaleza: ETENE. V. 27, nº 2, jul./dez. 1989.
- REBOUÇAS. Osmundo E. Crescimento do Nordeste no contexto nacional: fatores condicionantes. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza: BNB. v.9, nº 4, p. 453-467. out./dez. 1978.
- SUDENE. **Endividamento dos Estados da Região Nordeste**, Recife, 1988. 95p. (Série Finanças Públicas 2).
- _____. **Produto e Formação Bruta de Capital - Nordeste do Brasil 1965-1989**, Recife, 1990.
- _____. **Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto - Formação de Capital - Consumo do Governo - Nordeste do Brasil 1965-1995**. Recife, 1996.
- _____. **Desempenho Sócio-Econômico da Região Nordeste 1960-97**. Recife, 1998.
- TAVARES, Maria da C. A crise financeira global. **Revista de Economia Política**. São Paulo: Brasiliense, V. 3. nº 2, p. 15-25, abr. /jun. 1983.
- _____. Tendências de globalização do Estado Nacional e seus impactos sobre o Brasil. **Cadernos ANGE - Textos didáticos**, Rio de Janeiro, 1993.
- VARSANO, Ricardo *et alli*, **Uma Análise da Carga Tributária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, (Texto para Discussão nº 583) ago. /1998.
- VILLELA, Renato. Crise e Ajuste Fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? In: **Perspectivas da da Economia Brasileira - 1992**. Brasília: IPEA, 1991.