

W
BCME.DOAÇÃO

ANÁLISE DAS RECEITAS E DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ SOB INFLUÊNCIA DA SECA E NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA.

ANÁLISE E PREVISÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ SOB INFLUÊNCIA DA SECA E NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA.

BCME-BIBLIOTECA

BCME-BIBLIOTECA

DISSERTAÇÃO DE GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, COM O TÍTULO "ANÁLISE E PREVISÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ SOB INFLUÊNCIA DA SECA E NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA", DE autoria de [nome], apresentada ao Conselho de Graduação da Universidade Federal do Ceará, em 1972.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Fortaleza, 1972

CAEN - BIBLIOTECA

BCME-DOAÇÃO

DOAÇÃO BCME

ANÁLISE E PREVISÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO
DO CEARÁ SOB INFLUÊNCIA DA SECA E NÍVEL DE ATIVIDADE ECONÔMICA.

MARIA NAIULA MONTEIRO PESSOA

BCME-BIBLIOTECA

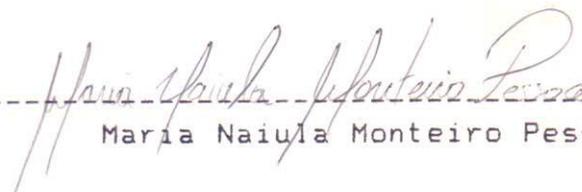
DISSERTAÇÃO APRESENTADA À COORDENAÇÃO DO
CURSO DE Mestrado EM ECONOMIA - CAEN,
COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Fortaleza, 1992

Esta Dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca Central da referida Universidade.

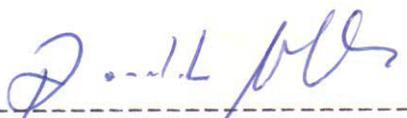
A citação de qualquer trecho desta dissertação é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas de ética científica.



Maria Naiula Monteiro Pessoa

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 29 DE ABRIL DE 1992

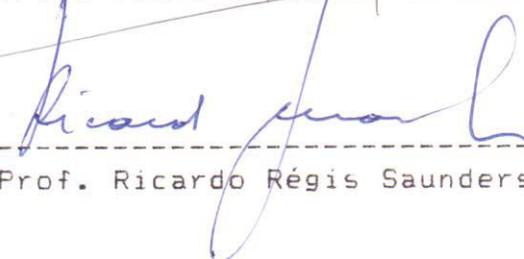
BCME-BIBLIOTECA



Prof. Ronaldo de A. Arraes
Orientador da Dissertação



Prof. Pedro Jorge Ramos Vianna



Prof. Ricardo Régis Saunders Duarte

Ao Evandro

AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho dessa ordem deixa o autor em débito com um longo rol de pessoas que, em um momento ou outro, comentaram e fizeram contribuições importantes. Meus agradecimentos a todas elas.

Devo agradecimentos especiais ao Prof. Ronaldo Arraes, meu orientador, não somente pelas sugestões valiosas, mas principalmente pela amizade e dedicação dispensada nas fases mais difíceis deste trabalho. Ao Prof. Ricardo Duarte, devo agradecimentos pelos comentários e sugestões, como também pelo encorajamento e paciência em discutir comigo os frequentes problemas que naturalmente emergem na elaboração de uma tese. Foram também muito úteis as críticas e sugestões do Prof. Pedro Jorge Ramos Vianna.

Ao Prof. Ivan Castelar, não posso deixar de expressar minha enorme gratidão por toda dedicação dispensada desde o início do trabalho, sempre disposto a discutir problemas econométricos e em expor, com clareza, seus notáveis conhecimentos sobre o assunto, permitindo-me perceber vários atalhos metodológicos. Devo-lhe agradecimentos não somente por este motivo, mas principalmente pela amizade e atenção sempre presentes.

Gostaria também de expressar meus reconhecimentos a duas grandes amigas, Silvânia Braga e Sandra Santos, pela assistência inestimável em várias etapas do meu trabalho.

Devo agradecer também o suporte financeiro do projeto de cooperação científica com a University of Tennessee (Knoxville), patrocinado pela Tinker Foundation, e à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, em especial ao Lúcio Mendes Maia e Dolores Pereira, que gentilmente forneceram as informações necessárias à elaboração deste trabalho.

Finalmente, agradeço à minha família pelo apoio e incentivo recebidos. Naturalmente, os maiores agradecimentos vão para o meu marido, pelo cansativo trabalho de revisar todo o texto e, principalmente, por ter compreendido a minha total dedicação durante tanto tempo a este trabalho.

"Um conhecimento que se afina é
uma liberdade que se afirma."
(Olivier de Beauregard)

LISTA DE TABELAS

BCME-BIBLIOTECA

Tabela 1:	Participação Setorial do Produto Interno Bruto a Custo de Fatores, para o Ceará: Nordeste e Brasil: 1950-87	11
Tabela 2:	Estrutura da Indústria de Transformação Cearense, segundo Grupos e Gêneros de Indústria: 1950-80	14
Tabela 3:	Distribuição Percentual dos Estabelecimentos Agrícolas e Respectivas Áreas Ocupadas, segundo Grupos de Área - 1985	15
Tabela 4:	Taxa Geométrica Média de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto para o Ceará, Nordeste e Brasil: 1970-87	18
Tabela 5:	Produto Interno Bruto per Capita para o Ceará, Nordeste e Brasil: 1970/75 e 1980/89	19
Tabela 6:	Distribuição Percentual das Pessoas Economicamente Ativas, por situação de Domicílio, segundo as Classes de Rendimento Mensal para o Ceará, Nordeste e Brasil, em 1988	22
Tabela 7:	Indicadores Sociais para o Ceará, Nordeste e Brasil - 1989	25
Tabela 8:	Ceará - População Residente por Situação do Domicílio: 1970 - 89	31
Tabela 9:	Ceará - Pessoas Ocupadas, por Classes de Rendimento Mensal de Todos os Trabalhos, Segundo os Ramos de Atividade - 1988	35
Tabela 10:	Ceará - Taxa Geométrica Média de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto, segundo os Setores Econômicos: 1970-87	41
Tabela 11:	Participação dos Vários Setores no PIB a Custo de Fatores de 1970, Taxa Geométrica Média de Crescimento Setorial e Contribuição Percentual de Cada Setor para o Crescimento Total do PIB do Ceará - em 1970-87	42
Tabela 12:	Participação dos Vários Subsetores no Produto do Setor Serviços, Taxas Geométricas Médias de Crescimento e Contribuição	

	Percentual de cada Subsetor para o Crescimento Total do PIB do Setor Serviços do Ceará, Considerando Períodos Selecionados	43
Tabela 13:	Taxa Geométrica Média de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto a Custo de Fatores do Setor Industrial e Total do Estado do Ceará	50
Tabela 14:	Variação na Produção dos Principais Produtos do Setor Primário Cearense: 1979-87	54
Tabela 15:	Valor Bruto da Produção da Agropecuária Cearense, por Grupos e Principais Produtos: 1980-89	55
Tabela 16:	Arrecadação do ICM Referente aos Principais Produtos Básicos Comercializados - Total Geral do Estado: 1973-87	56
Tabela 17:	Estiagens no Nordeste Brasileiro	58
Tabela 18:	Ceará - Expansão da Seca de 1979/83 quanto à População, Área e Municípios Atingidos, bem como o Alistamento na Emergência	70
Tabela 19:	Ceará - Recursos Dispendidos Através do Programa de Emergência e sua Participação no PIB Estadual	71
Tabela 20:	Nordeste - Composição dos Flagelados na Seca de 1979	74
Tabela 21:	Ceará - Composição das Exportações, segundo o Destino, e Importações, segundo a Origem: 1960-79	76
Tabela 22:	Ceará - Entradas e Saídas de Mercadorias no Estado pelos Postos Fiscais de Fronteira: 1974-87	78
Tabela 23:	Ceará - Razão entre as Entradas de Bens no Estado e a Soma dos Produtos dos Setores Industrial e Agrícola: 1974 - 87	79
Tabela 24:	Ceará - Valor das Exportações e Importações por Vias Internas e ICM Correspondente, Segundo as Regiões de Destino e Procedência .	81
Tabela 25:	Realocação das Receitas do IVA, 1969	84
Tabela 26:	Ceará - Importações por Vias Internas,	

	Segundo Grupos de Produtos: 1974 - 80	86
Tabela 27:	Ceará - Exportações por Vias Internas, Segundo Grupos de Produtos: 1960 - 73	88
Tabela 28:	Ceará - Exportações por Vias Internas, Segundo Grupos de Produtos: 1975 - 80	89
Tabela 29:	Exportações Cearenses para o Exterior, Segundo Grupos de Produtos: 1961 - 83	91
Tabela 30:	Ceará - Exportações para o Exterior, Segundo Principais Produtos: 1961 - 81	93
Tabela 31:	Saldo da Balança Comercial do Estado do Ceará: 1960 - 80	95
Tabela 32:	Ceará - Composição Percentual e Taxas Anuais de Crescimento da Receita do Setor Público Estadual: 1970 - 90	98
Tabela 33:	Ceará - ICM Arrecadado por Setor Econômico: 1975-89	102
Tabela 34:	Composição Percentual, Variação Anual e Taxa Geométrica Média de Crescimento Anual do ICM e FPE, por Períodos Políticos: 1970 - 90	106
Tabela 35:	Evolução das Alíquotas Legais do ICM: 1967-90	115
Tabela 36:	Impostos que Passaram a Compôr a Base do ICMS	120
Tabela 37:	Brasil - Tributos, Competência Tributária e Distribuição Legal de Recursos	123
Tabela 38:	Ceará - Variação Anual e Distribuição Percentual das Despesas, por Categorias, na Despesa Total: 1970 - 90	129
Tabela 39:	Ceará - Indicadores Relativos à Despesa de Pessoal e Investimentos: 1970 - 90	133
Tabela 40:	Ceará - Participação Percentual das Despesas, por Categorias Econômicas, na Receita Total do Estado, na Soma do ICM e FPE e no PIBcf: 1970 - 90	137
Tabela 41:	Ceará - Relação entre os Déficits e/ou Superávits, Receita Total, ICM mais FPE e PIBcf: 1970-90	139
Tabela 42:	Confrontação entre os Valores Estimados e	

Reais do ICM e FPE: 1988 - 90 172

Tabela 43: Valores Estimados da Receita (ICM + FPE),
Considerando os Diversos Cenários da
Economia Brasileira para os Anos de 1991-95 . 177

Tabela 44: Valores Estimados da Despesa para os Anos de
1991 - 95 177

LISTA DE GRÁFICOS

BCME-BIBLIOTECA

GRÁFICO 1:	Evolução dos índices Reais do Produto Interno Bruto do Ceará, Nordeste e Brasil: 1970-87. (Ano Base = 1980)	17
GRÁFICO 2:	Evolução dos índices Reais do PIB do Ceará e Sub-Setores: 1970-87. (Ano Base = 1980)	40
GRÁFICO 3:	Evolução dos índices Reais dos Produtos Setoriais e Total do Ceará e da Receita do ICM Estadual: 1970-87 (Ano Base = 1980)	100
GRÁFICO 4:	Ceará - Evolução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), por Períodos Políticos: 1970-90. (Base = Março/1986)	104
GRÁFICO 5:	Evolução dos índices Reais das Despesas, por Categorias Econômicas: 1970-90. (Ano Base: 1980)	131
GRÁFICO 6:	Ceará - Evolução das Receitas e Despesas Total, de Pessoal e Investimentos, por Períodos Políticos: 1970 - 90. (Base = Março/1986)	135
GRÁFICO 7:	Ceará: Evolução dos índices Reais do PIB e ICM setoriais: 1975 - 87	151
GRÁFICO 8:	Ceará: Tendências do ICM por Setor: 1975-89	153
GRÁFICO 9:	Evolução do ICM Real e Estimado: 1971-90	173
GRÁFICO 10:	Evolução do FPE Real e Estimado: 1970-90	173
GRÁFICO 11:	Valores Previstos da Despesa Total, Desp. Correntes, Desp. com Pessoal, ICM e FPE, Considerando o Cenário Realista: 1991-95	181
GRÁFICO 12:	Valores Previstos da Despesa Total, Desp. Correntes, Desp. com Pessoal, ICM e FPE, Considerando o Cenário Otimista: 1991-95	181

SUMÁRIO

BCME-BIBLIOTECA

página

Lista de Tabelas	viii
Lista de Gráficos	xii
1. INTRODUÇÃO	1
2. CAPÍTULO 1	6
2.1. Caracterização do Problema	6
2.1.1. Aspectos Históricos da Evolução da Economia do Ceará	6
2.1.2. O Desenvolvimento Recente	10
2.1.3. Situação Sócio-Econômica da População Cearense	20
2.2 - Objetivos do Estudo	27
3. CAPÍTULO 2	30
3.1 - A Sócio-Economia do Estado	30
3.1.1 - Síntese das Principais Características da Economia Cearense	30
3.1.2 - Setor Terciário	37
3.1.3 - Setor Secundário	46
3.1.4 - Setor Primário	51
3.1.4.1 - Aspectos Centrais da Questão da Seca	58
3.1.4.1.1 - Evolução das Estratégias Governamentais	59
3.1.4.1.2 - Ações de Emergência	66
3.1.4.1.3 - Impacto das Secas nas Distintas Categorias Sociais e nas Atividades Produtivas Típicas do Semi-Árido	72
3.2 - O Balanço Comercial do Ceará	75
3.2.1 - Comércio Interregional	76
3.2.2 - Comércio Internacional	90

4 - CAPÍTULO 3	97
4.1 - As Finanças do Ceará	97
4.1.1 - Receitas	97
4.1.1.1 - Caracterização do ICM	110
4.1.1.2 - Modificações no ICM com o Novo Sistema Constitucional Tributário	117
4.1.1.3 - As Transferências Federais	121
4.1.2 - Despesas	128
5 - CAPÍTULO 4	141
5.1 - Metodologia	141
5.2 - Especificação do Modelo	147
5.2.1 - Os Dados	160
5.3 - Discussão dos Resultados Empíricos	162
5.4 - Predição	170
6 - CAPÍTULO 5	183
6.1 - Conclusões	183
7 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	192

BCME - BIBLIOTECA

RESUMO

BCME - BIBLIOTECA

O propósito básico deste estudo é o de fazer previsões da receita do Governo do Estado do Ceará em um futuro próximo, levando em conta o efeito de forças exógenas em cenários simulativos dentro de situações alternativas. Utilizando uma base de dados anuais no período 1970-90, constatou-se, através de um modelo econométrico, que o comportamento de parcela da receita estadual, composta do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE) (correspondente a mais de 70% da receita total), é satisfatoriamente explicado pelos fatores nível de atividade econômica nacional e estadual e alíquota do ICM. Uma análise econométrica temporal sobre as despesas também mostrou elevada significância sobre a tendência de quase todas as categorias de despesas. As simulações de previsão, feitas para o período 1991-95, mostraram que as finanças estaduais são dependentes e sensíveis ao nível de atividade econômica nacional, indicando que a ocorrência de equilíbrio nas finanças, sem prejuízo para o crescimento da economia cearense, só se verificaria caso o País crescesse a taxas elevadas. Não se constatou ainda qualquer efeito significativo do fator exógeno seca sobre a receita do Estado, indicando pouca expressividade do setor agrícola na economia estadual e, por conseguinte, refletida no insignificante efeito desta variável sobre a arrecadação do ICM proveniente deste setor.

1. INTRODUÇÃO

O Estado do Ceará, com sua área predominantemente localizada na Zona Semi-Árida do Nordeste, é frequentemente assolado por secas periódicas que afetam a sócio-economia da região. Concomitantemente ao problema da seca, o Estado enfrenta, de uma forma geral, sérios entraves na sua trajetória de desenvolvimento, tal como é refletido na pobreza generalizada da maioria de sua população. A intervenção do poder público estadual tem, portanto, importância capital na solução destes problemas.

A maior responsabilidade do Governo do Estado quando das secas é evidenciada por Magalhães et alii (1989), ao afirmar que "a localização regionalmente circunscrita da estiagem, enquanto fenômeno climático, em área do País ainda sem expressão econômica, e desprovida de maior ponderação política, não consegue mobilizar com amplitude e com a intensidade necessária, nem com a exata tempestividade, a atenção do poder central". Acrescenta ainda o autor que a carência de recursos, onde a cada estiagem o Governo Federal tem de ser persuadido, deveria aguçar o aprimoramento, ao nível de cada Estado, dos meios e métodos com que enfrentar a seca.

Não se pode negar que o Governo Estadual tenha atuado na tentativa de minorar os efeitos da seca e na remoção dos obstáculos para o desenvolvimento regional. No entanto, por motivos diversos, esta ação governamental não conseguiu ainda modificar sensivelmente o quadro que até hoje perdura.

Indubitavelmente, uma ação mais efetiva do Governo do Estado no combate à seca e no estímulo ao crescimento econômico da região, depende, de forma crucial, do comportamento das finanças estaduais. Neste sentido, reconhece-se a importância, para o planejamento regional, de um estudo que explique as principais forças determinantes das receitas e despesas do Estado, tornando possível a previsão do comportamento destes elementos no futuro.

Considerando as razões discutidas acima, elegeu-se como tema básico deste trabalho a elaboração de um modelo econométrico para fins de previsão, em bases anuais, da receita do Governo do Estado do Ceará, e que sirva como mecanismo simulador para situações alternativas que possam vir a se delinear no futuro. Paralelamente ao tema básico do trabalho, decidiu-se, também, por investigar até que ponto o efeito da seca, através da erosão na base tributária local, cria um círculo vicioso impedidor de uma ação mais eficiente do poder público estadual na indução do desenvolvimento econômico da região cearense.

Por outro lado, para que se tenha uma idéia mais contextualizada das possibilidades da receita estadual na solução dos problemas locais, é apresentada uma avaliação qualitativa da trajetória das despesas públicas e a sua potencial compatibilidade com o desempenho da receita.

Com vistas a alcançar os objetivos delineados, a estrutura deste trabalho foi dividida em cinco partes. O Capítulo I visa fornecer subsídios a uma melhor compreensão

acerca do problema do desenvolvimento do Estado, bem como do papel do poder público local como agente viabilizador das transformações necessárias à região. Para tanto, parte-se, inicialmente, de uma descrição do processo histórico de formação da economia cearense, evoluindo desde a colonização ao final da década de 50, quando se inicia a segunda fase de implantação industrial no Ceará (subseção 2.1.1). O desenvolvimento recente, iniciado quando da implantação de instituições voltadas à promoção do desenvolvimento regional, no final da década de 50, até os dias atuais é abordado na subseção 2.1.2, onde é desenvolvida uma análise comparativa do comportamento da economia cearense, nordestina e brasileira. Para complementar esse estudo, tem-se, na subseção seguinte, um esboço da situação sócio-econômica da população cearense, onde são examinados os reflexos do processo de crescimento econômico do Estado sobre essa população. A partir dessas questões, passa-se, na segunda seção deste capítulo, à descrição dos objetivos específicos deste estudo.

O Capítulo II, que tem como propósito fundamentar as interpretações dos resultados, subdivide-se em duas grandes seções. A primeira contém a descrição da sócio-economia do Estado, os seus aspectos gerais e o desempenho dos setores específicos, bem como uma caracterização sumária do fenômeno da seca e suas repercussões na economia da região e nas condições sociais da população. Objetivando-se evidenciar, em termos setoriais, o impacto das freqüentes crises climáticas, além do

nível de relevância no que se refere à arrecadação tributária do Estado. No intuito de complementar esse estudo acerca da sócio-economia cearense, é feita, na segunda seção do Capítulo II, uma análise das transações comerciais do Ceará com o exterior e o resto do País, identificando-se os produtos básicos em termos de composição da pauta de exportação e importação, bem como as regiões de maior peso no comércio estadual. Inserindo-se ainda nesse contexto uma abordagem do balanço interestadual do ICM, resultante das transações comerciais do Estado com as demais regiões do País.

No Capítulo III é feita uma análise do comportamento evolutivo das finanças do Governo do Estado do Ceará. Verificando-se, primeiramente, o peso participativo, grau de importância e evolução das principais componentes da receita, além da descrição da mecânica do ICM e FPE, preponderantes em termos de participação na arrecadação do Governo do Estado; em segundo lugar, a análise se desloca para o comportamento das despesas. Esse capítulo é fundamental no sentido de identificar as variáveis básicas que interferem no comportamento e formação do ICM, bem como do FPE, além das reais possibilidades do Governo do Estado na cobertura dos seus gastos compulsórios.

Na sequência deste trabalho, tem-se, no Capítulo IV, a descrição da metodologia básica utilizada na consecução dos objetivos propostos, a especificação do modelo descritivo da arrecadação do Governo do Estado e uma análise dos resultados encontrados a partir da aplicação do modelo proposto. Ainda nesse

capítulo são feitas previsões *ex post* e *ex ante*¹ das principais componentes da receita. No primeiro caso, a intenção é demonstrar a precisão das estimativas do modelo, enquanto no segundo, busca-se prever a tendência real dos elementos básicos da arrecadação do Governo do Estado, ICM e FPE, nos anos de 1991-95, bem como as reais possibilidades da arrecadação nesse período considerando os diversos cenários estabelecidos.

Por último, no Capítulo V, é feito um sumário do estudo, ressaltando as principais conclusões e observações gerais permitidas por meio deste trabalho.

¹ Previsão *ex post* - quando a previsão gerada pelo modelo não ultrapassa o presente sobre o qual existem informações disponíveis;
Previsão *ex ante* - extrapola o presente.

2. CAPÍTULO 1

2.1. Caracterização do Problema

Nesta seção, faz-se breve retrospecto histórico sobre alguns pontos considerados relevantes no processo de desenvolvimento econômico e social do Ceará, no intuito de evidenciar o papel do poder público estadual como agente viabilizador das transformações necessárias à região. Estas transformações visam principalmente reverter o quadro de questões cruciais que ainda hoje se encontram arraigadas no Estado, como a restrita diversificação do setor industrial local, elevado nível de concentração de renda e uma situação de pobreza quase que generalizada, dentre outras. Paralelamente, faz-se uma abordagem comparativa do desempenho da sócio-economia cearense em relação à nordestina e brasileira.

2.1.1. Aspectos Históricos da Evolução da Economia do Ceará

A economia brasileira, desde a colonização até as primeiras décadas do século XX, esteve fundamentada na exploração de produtos agrícolas e de matérias-primas voltados para a exportação. O espaço nacional organizou-se através da valorização

de produtos tropicais como o açúcar, o algodão, a borracha e o café, ocorrendo em ciclos sucessivos e em regiões isoladas que se articulavam diretamente com o exterior (Amora, 1989). A descoberta do ouro e o conseqüente desenvolvimento da mineração ao longo do século XVIII, ao contrário do que se poderia esperar, em nada contribuiu para o desenvolvimento de atividades manufatureiras (Furtado, 1964). No final do século XIX surgiram algumas indústrias ligadas ao setor exportador e à produção de bens de consumo visando suprir o mercado interno. Entretanto, a industrialização como um processo contínuo e acentuado só veio a se concretizar a partir da Segunda Guerra Mundial.

O Nordeste, primeira região brasileira a ser colonizada, especializou-se, a partir do século XVI, na produção do açúcar que se alastrou na Zona da Mata nordestina fazendo de Pernambuco o seu maior produtor.

Quanto à história da formação econômica do Ceará, no contexto colonial brasileiro, começa defasada. O povoamento desse espaço, quando muito, data de três séculos. Elegendo-se, na historiografia tradicional, a agressividade do nativo e a aridez do clima como elementos causadores desse atraso.

Colonizado a partir do deslocamento de correntes migratórias oriundas das regiões açucareiras da Bahia e Pernambuco, o Ceará teve na pecuária extensiva o principal fator de sua formação econômica.

A criação do gado, primeira atividade econômica desenvolvida no Ceará, além de servir de suporte à agricultura

canavieira, através do fornecimento de animais para o trabalho e do abastecimento de carne de charque para alimentar as populações da Zona da Mata, voltava-se também ao mercado interno, atendendo às necessidades básicas de sua população.

Nesse contexto, a atividade agrícola surge na forma de pequenas lavouras de subsistência no interior da fazenda voltada à pecuária, onde se produzia apenas o suficiente para atender ao consumo imediato.

Em fins do século XVIII se desenvolve no Ceará o cultivo do algodão, estimulado pela demanda internacional. O algodão, já conhecido no Nordeste desde os tempos da Colônia, tem o seu cultivo intensificado somente com a procura pelo mercado externo, motivada por eventos como a Revolução Industrial e a Guerra de Secessão dos Estados Unidos. Enquanto durou o conflito interno americano as exportações de algodão cearense para a Europa alcançavam bom preço, incentivando o comércio exportador e desestimulando as iniciativas industriais.

O desenvolvimento da lavoura algodoeira, entretanto, não fez desaparecer a pecuária extensiva. Elas coexistiam e ao lado da expansão da lavoura do algodão, intensificou-se cada vez mais a procura de maiores áreas para a criação. Desse modo, gado e algodão se estabeleceram como as bases econômicas do Estado. Sendo, porém, o algodão, produto que adquiriu grande importância, fazendo com que seu cultivo assumisse feições comerciais mais evoluídas, compatíveis com a segunda metade do século XVIII.

Ao término da guerra, reorganizada a economia dos

Estados Unidos, inicia-se a queda desse produto brasileiro no mercado internacional, o que levou, então, nas áreas produtoras de algodão do Brasil, ao surgimento de indústrias têxteis com o fito de consumir os excedentes da produção algodoeira, diminuindo assim os efeitos da crise verificada neste setor (Amora, 1989).

Na penúltima década do século XIX ocorre a implantação da primeira indústria têxtil de Fortaleza, a Fábrica de Tecidos Progresso (1884), constituindo-se no marco inicial do processo de implantação industrial no Ceará (Silva, 1984). Essa posição se justifica pelo fato de que antes da implantação dessa fábrica de tecidos, a única atividade equipada com máquinas, no Ceará, foi a tipográfica, aliás regularmente desenvolvida para as condições da época (Nobre, 1989).

BCME-BIBLIOTECA

Ligada à têxtil desenvolveu-se a indústria de óleos vegetais aproveitando o caroço de algodão. A oiticica também foi industrializada visando a produção de óleo. Vindo a capital cearense a se tornar um dos principais centros produtores de óleos vegetais do Nordeste.

Assim, tem-se que as indústrias instaladas no Ceará, no período que vai do final do século passado até a década de cinquenta, e que compreende a primeira fase de implantação industrial, estavam voltadas, principalmente, para o aproveitamento da produção agrícola regional. Caracterizando-se esse período pelo predomínio dos investimentos locais de iniciativa individual ou de grupos familiares que conseguiram mobilizar os recursos financeiros disponíveis na região,

adquiridos, sobretudo, através das atividades agrícolas e comerciais. Mantendo-se pois a propriedade industrial, até a década de cinquenta, nas mãos de grupos familiares.

A partir de 1960, inicia-se uma segunda fase de implantação industrial no Ceará, em decorrência da política de industrialização posta em prática pela SUDENE, tendo como característica principal a canalização de recursos de outras áreas do País, mais precisamente do Sudeste.

A política de industrialização definida pela SUDENE teve por base o estímulo à iniciativa privada, através dos incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo Governo Federal às empresas que viessem a se instalar na sua área de atuação.

2.1.2. O Desenvolvimento Recente

Os reflexos da política adotada em relação ao Nordeste, no final da década de cinquenta, quando da implantação de instituições voltadas à promoção do desenvolvimento regional, dentre as quais se destacam o Banco do Nordeste do Brasil - BNB (1952) e a SUDENE (1959), são visíveis na Tabela 1, onde se tem a evolução da participação dos PIB's setoriais no PIB total para o Ceará, Nordeste e Brasil.

A análise da composição setorial do PIB ao longo do período 1950 a 1987 constata a modificação estrutural ocorrida

nas últimas décadas no Ceará, bem como no Nordeste, com a indústria suplantando o setor agropecuário, no que diz respeito à participação na produção global.

TABELA 1 - Participação Setorial do Produto Interno Bruto a Custo de Fatores, para o Ceará, Nordeste e Brasil: 1950-87

(em porcentagem)

ANOS	CEARÁ				NORDESTE				BRASIL			
	AGROP.	IND.	SERV.	TOTAL	AGROP.	IND.	SERV.	TOTAL	AGROP.	IND.	SERV.	TOTAL
1950	49,40	6,30	44,30	100,00	42,50	13,50	44,00	100,00	26,70	23,50	49,80	100,00
1955	39,80	8,70	51,50	100,00	38,40	14,00	47,60	100,00	25,10	24,40	50,50	100,00
1960	40,90	8,00	51,10	100,00	42,00	11,60	46,40	100,00	22,60	25,20	52,20	100,00
1965	41,00	10,20	48,80	100,00	29,00	23,10	47,80	100,00	22,30	24,40	53,30	100,00
1970	16,70	26,70	56,60	100,00	21,00	27,40	51,60	100,00	11,60	35,80	52,60	100,00
1971	31,30	20,70	47,90	100,00	27,36	25,66	46,96	100,00	12,20	36,20	51,60	100,00
1972	26,50	20,60	52,90	100,00	24,29	26,44	49,26	100,00	12,30	37,00	50,70	100,00
1973	32,10	20,10	47,90	100,10	28,21	25,54	46,23	100,00	11,90	39,60	48,50	100,00
1974	25,90	21,30	52,80	100,00	25,04	27,72	47,23	100,00	11,40	40,50	48,10	100,00
1975	21,80	24,40	53,80	100,00	23,91	27,62	48,46	100,00	10,70	40,40	48,90	100,00
1976	24,70	21,80	53,40	100,00	23,27	27,28	49,44	100,00	10,90	39,90	49,20	100,00
1977	21,10	24,80	54,10	100,00	21,87	26,72	51,46	100,00	12,60	38,60	48,80	100,00
1978	18,80	25,30	55,90	100,00	19,47	27,02	53,49	100,00	10,30	39,50	50,20	100,00
1979	18,90	23,80	57,30	100,00	19,80	28,03	52,16	100,00	10,00	40,00	50,00	100,00
1980	15,00	25,50	59,50	100,00	17,25	29,33	53,40	100,00	10,20	40,60	49,20	100,00
1981	12,70	24,90	62,40	100,00	16,69	27,75	55,54	100,00	9,50	39,10	51,40	100,00
1982	12,90	24,80	62,30	100,00	14,29	29,10	56,59	100,00	7,70	40,30	51,90	100,00
1983	7,70	28,10	64,20	100,00	13,17	32,33	54,49	100,00	9,00	37,80	53,20	100,00
1984	15,10	24,60	60,30	100,00	16,29	31,60	52,09	100,00	9,30	39,40	51,30	100,00
1985	13,40	25,00	61,60	100,00	16,22	30,13	53,63	100,00	9,00	38,70	52,30	100,00
1986	11,50	21,90	66,50	100,00	14,82	26,91	58,25	100,00	9,20	39,90	50,90	100,00
1987	10,50	26,80	62,70	100,00	13,18	29,72	57,09	100,00	7,70	38,50	53,80	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Conjuntura Econômica. Junho de 1970 e junho de 1990; SUDENE (1990). Produto e Formação Bruta de Capital, Nordeste do Brasil, 1965-89.

No caso do Nordeste, a participação do setor agropecuário é superada pela participação da indústria, de forma

definitiva, a partir de 1974, passando o setor industrial a responder por 27,72% do produto regional, posição bem superior à verificada no ano de 1950, quando não chegava a atingir 14%.

No Ceará é somente a partir de 1977 que a indústria consegue manter uma posição de superioridade em relação ao setor agrícola, cuja participação passou de 49,4% em 1950, para 21,1% em 1977. Verifica-se pois, para o Ceará e Nordeste, comportamentos semelhantes no que se refere aos setores primário e secundário, ressaltando, entretanto, a superioridade, em termos de participação no produto global, da indústria nordestina, ao longo de toda a série, em relação à do Ceará.

A nível de Brasil, o setor industrial, que apresentou basicamente os mesmos níveis alcançados pela agropecuária na composição do produto total nos anos de 1950 a 1965, passa a atingir patamares mais elevados logo no início dos anos setenta, chegando ao final da série em estudo com uma participação cinco vezes superior a da agropecuária. Observando-se que, em todos os anos analisados, a participação da indústria brasileira no produto interno bruto superou a da indústria cearense e nordestina, evidenciando que o processo de industrialização a nível nacional foi mais marcante que a nível de Ceará e Nordeste.

A despeito da modificação estrutural ocorrida na economia cearense nas últimas décadas, com a indústria suplantando o setor primário em termos de participação na produção global, não se verificou modificações substanciais na estrutura da indústria de transformação cearense, no sentido de

que os gêneros tradicionais continuam predominantes, respondendo por aproximadamente 66% do Valor da Transformação Industrial. Destacando-se os gêneros têxtil e alimentar, bem como vestuário, onde nos últimos anos tem apresentado um acentuado processo de expansão (Tabela 2).

Essa restrita diversificação do setor industrial local, segundo Ferreira (1990, p. 17) abre espaços para que ocorra uma penetração muito extensa de mercadorias e serviços oriundos de outras regiões do País, notadamente do Sudeste, impondo-se pois, a nível do Estado uma restrição expansiva bastante séria.

Em termos de Nordeste, verifica-se uma significativa inversão na estrutura da indústria da transformação. Os ramos dinâmicos que em 1960 participavam com apenas 24,2% do Valor da Transformação Industrial da região passam, em 1984, a contribuir com 60,4% (SUDENE, 1990).

Quanto ao setor primário, a despeito do processo de intervenção planejada iniciado no final da década de cinquenta, não apresentou mudanças importantes. Encontra-se no Ceará, como no Nordeste em geral, conforme salienta Ferreira (1990, p. 19), uma estrutura agrária, no que diz respeito ao uso e posse da terra, caracterizada por uma organização tradicional, arcaica, no complexo latifúndio improdutivo-minifúndios de subsistência, salvo alguns focos de modernização agro-industrial.

TABELA 2 - Estrutura da Indústria de Transformação Cearense, segundo Grupos e Gêneros de Indústria. 1950 - 80.

GRUPOS E GÊNEROS DE INDÚSTRIA	VALOR DA TRANSF. INDUSTRIAL (%)				
	1950	1960	1970	1975	1980
Tradicionais	71,4	66,0	66,0	66,3	66,0
1 MADEIRA	3,0	2,2	1,5	1,3	1,1
2 MOBILIARIO	0,6	1,3	2,6	3,2	3,2
3 COUROS E PELES	1,8	0,9	0,3	0,8	0,9
4 TEXTIL	31,0	35,0	20,9	23,5	21,6
5 VESTUARIO	3,6	3,3	5,5	9,3	13,4
6 PROD. ALIMENTARES	21,3	14,6	30,2	22,4	12,6
7 BEBIDAS	3,0	2,3	2,1	2,4	1,7
8 FUMO	1,9	2,5		0,1	
9 EDIT. E GRAFICA	4,1	2,8	2,4	2,7	1,5
10 DIVERSOS	1,1	1,1	0,5	0,6	0,6
Dinâmicas A	26,6	33,2	29,9	28,0	27,8
1 MIN. NAO METAL.	5,5	8,4	6,0	6,1	8,8
2 METALURGICA	1,1	3,4	8,3	8,6	8,3
3 PAPEL E PAPELAD	0,1	0,1		0,5	0,4
4 BORRACHA		0,5	0,2	0,8	0,7
5 QUIMICA	14,1	17,0	14,3	10,4	5,9
6 PROD.FARM.E VETER.	0,9	0,8	0,4	0,5	1,1
7 PERF.,SABOES E VELAS	4,9	3,0	0,7	0,6	0,6
8 MATERIAS PLASTICAS				0,5	2,0
Dinâmicas B	2,0	0,8	2,9	5,7	6,2
1 MECANICA	1,0	0,4	1,1	2,1	2,9
2 MAT.ELET.E DE COM.		0,3	1,1	3,1	1,8
3 MAT.DE TRANSPORTE	1,0	0,1	0,7	0,5	1,5
Total da Ind. Transf.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FORTE: SOUSA, Fernando P. (1991). Determinantes Socio-Economicos da Desnutricao Infantil no Estado do Ceara.

A distribuição fundiária, a nível estadual e regional, pode ser visualizada na Tabela 3. A nível de Nordeste, verifica-se que do total de estabelecimentos agrícolas existentes em 1985,

70,5% eram de tamanho inferior a 10 ha, ocupando, em seu conjunto, 5,4% da área total. Por outro lado, os estabelecimentos com mais de 1.000 ha, representando 0,3% do total de estabelecimentos, detinham 32,1% da área. No Ceará, como no Nordeste, predomina uma estrutura fundiária muito concentrada, onde, para o mesmo período, 63,3% dos estabelecimentos apresentavam tamanho inferior a 10 ha, ocupando, apenas, 6,1% da área total, enquanto os estabelecimentos com mais de 1.000 ha, correspondentes a 0,3% dos estabelecimentos detinham 20,5% da área.

BCME-BIBLIOTECA

TABELA 3 - Distribuição Percentual dos Estabelecimentos Agrícolas e Respectivas Áreas Ocupadas, segundo Grupos de Área - 1985

Estratos de Área Total (ha)	CEARA		NORDESTE		BRASIL	
	Estab.(%)	Área(%)	Estab.(%)	Área(%)	Estab.(%)	Área(%)
- de 10	63,3	6,1	70,5	5,4	52,9	2,7
10 a -100	29,9	28,2	23,8	23,2	37,1	18,5
100 a -1.000	6,4	45,1	5,1	39,3	8,9	35,0
+ de 1.000	0,3	20,5	0,3	32,1	0,9	43,8
TOTAL	99,9	99,9	99,7	100,0	99,8	100,0

FORTE: Instituto Equatorial de Cultura Contemporânea (1991). NE - Indicadores de Desenvolvimento e Desigualdades 1980/89.

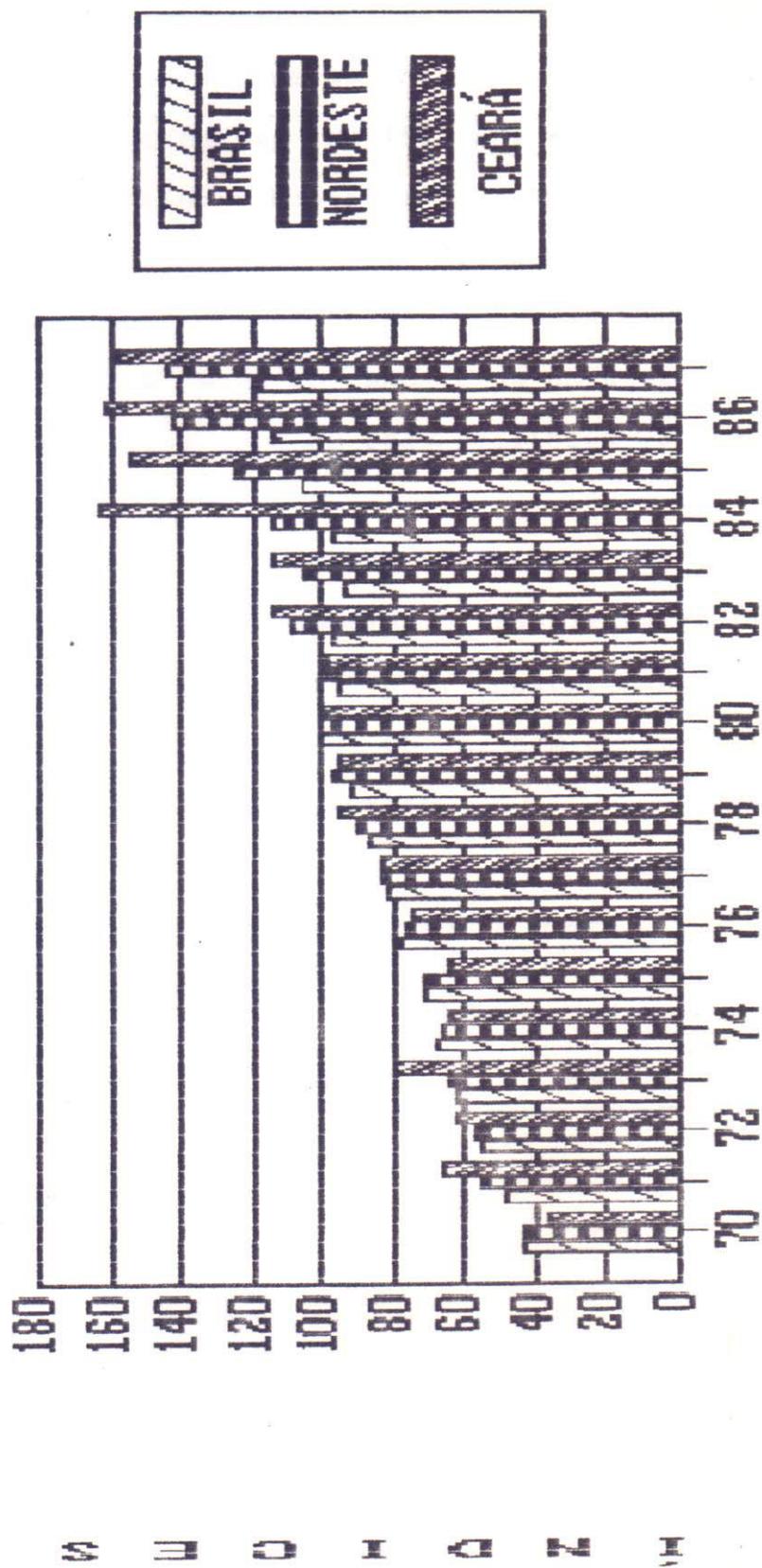
Considerando que parcela substantiva da produção agrícola estadual está na responsabilidade dos minifúndios, com terras, em geral, de pior qualidade, submetidos a uma pressão

demográfica excessiva e métodos atrasados de produção (Ferreira, 1990), observa-se reflexos diretos, como uma decorrência desse quadro, sobre a produção e o emprego. Resultando em uma oferta insuficiente de produtos agrícolas e em deslocamentos desordenados da população rural em direção aos centros urbanos, agravados quando da ocorrência das secas que afetam a produção em geral e, mais especificamente, os minifúndios, onde os seus efeitos são mais dramáticos dado o caráter produtivo de subsistência familiar que aí prevalece.

A análise da composição setorial do PIB ao longo do período 1950-87 (Tabela 1) revela ainda a preponderância do setor terciário no Ceará, Nordeste e Brasil. A nível de Brasil, observa-se uma certa estabilidade quanto à participação desse setor no produto global, o que não se verifica a nível estadual e regional. No Ceará e Nordeste a participação do setor terciário tem apresentado uma tendência crescente, sendo que para o Ceará a participação dos serviços sempre foi superior à respectiva para o Nordeste, ao longo da série analisada. A supremacia do setor terciário, contudo, na visão de Santos (1991), não reflete uma modernização desse segmento produtivo, ao contrário, o crescente processo de urbanização ocorrido no Nordeste, decorrência, inclusive, da falta de condições mais próprias de sobrevivência no meio rural tem acarretado uma espécie de inchaço desse setor.

Em relação ao desempenho da economia cearense nas duas últimas décadas, os dados da Tabela 4 e Gráfico 1 evidenciam que tem se mostrado bastante satisfatório, chegando, inclusive, a

GRÁFICO 1 - Evolução dos Índices Reais do Produto Interno Bruto do Ceará, Nordeste e Brasil: 1970 - 87
 (Ano Base: 1980)



superar o crescimento da economia nordestina e brasileira. Com relação ao último período, década de oitenta, enquanto o produto interno bruto do Ceará crescia, de 1980-87, a uma taxa média anual de 6,8%, o PIB nordestino e brasileiro se expandia à razão de 5,4% e 2,4%, respectivamente. Nos anos críticos de 1980 a 1983, que cobrem um período recessivo na economia nacional, a economia cearense crescia a 4,4% ao ano, e a nordestina 1,8%, enquanto a economia brasileira como um todo declinava a uma taxa média anual de 2,4%.

Pode-se, portanto, inferir que a economia cearense foi mais dinâmica do que a economia nordestina e brasileira na década de setenta, bem como nos anos de 1980-87. Constatando-se ainda que o impacto da recessão dos anos 1981-83 foi bem menor no Ceará do que no Nordeste e no Brasil como um todo.

TABELA 4 - Taxa Geometrica Media de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto para o Ceara, Nordeste e Brasil: 1970 - 87. (em percentagem)

Periodos	CEARA	NORDESTE	BRASIL
1970 - 80	10,8	8,7	8,6
1980 - 87	6,8	5,4	2,4
1980 - 83	4,4	1,8	-2,4

FONTE dos dados brutos: Fundacao Getulio Vargas. Conjuntura Economica de junho de 1990. SUDENE (1990). Produto e Formacao Bruta de Capital, Nordeste do Brasil: 1965-89.

Como resultado dessa melhor performance do PIB cearense, comparado ao nordestino e ao brasileiro, a participação do Ceará no produto interno bruto regional e nacional passou de 11,8% e 1,4%, respectivamente, no início do período em análise - 1970, para 13,6% e 2% no seu final - 1987 [SUDENE (1990) e Fundação Getúlio Vargas (1990)].

A renda do cearense também evoluiu em termos per capita, inclusive em participação, em relação à do Nordeste e Brasil (Tabela 5). Em 1970, a renda per capita do Ceará, de US\$ 111, representava 80% da nordestina e, apenas, 32% da renda per capita do Brasil. No ano de 1989 chega a US\$ 1.180, correspondendo a cerca de 105% e 64% da nordestina e brasileira, respectivamente.

TABELA 5 - Produto Interno Bruto per capita para o Ceara, Nordeste e Brasil, 1970/75 e 1980/89.
(Em US\$)

ANOS	CEARA	NORDESTE	BRASIL	CE/NE	CE/BR
1970	111	139	351	0,80	0,32
1975	281	365	941	0,77	0,30
1980	759	871	1.845	0,87	0,41
1981	740	847	1.724	0,87	0,43
1982	839	926	1.698	0,91	0,49
1983	818	868	1.603	0,94	0,51
1984	1.149	925	1.647	1,24	0,70
1985	1.070	983	1.744	1,09	0,61
1986	1.094	1.102	1.837	0,99	0,60
1987	1.059	1.103	1.863	0,96	0,57
1988	1.159	1.115	1.825	1,04	0,64
1989	1.180	1.120	1.852	1,05	0,64

FONTE: SOUSA, Fernando P. (1991). Determinantes Socio-Economicos da Desnutricao Infantil no Estado do Ceara.

2.1.3 - Situação Sócio-Econômica da População Cearense

Mantendo inalterada a linha de análise da subseção anterior, onde o comportamento da economia cearense, nas últimas décadas, é confrontado com o do Nordeste e Brasil, esta subseção procura evidenciar os principais aspectos sócio-econômicos inerentes à população do Estado, via confrontação com os indicadores a nível nacional e da região Nordeste como um todo. Ao mesmo tempo em que são examinados os reflexos do crescimento econômico do Ceará nas condições de vida da sua população.

Como os dados do Gráfico 1 e Tabela 6 documentam, o produto interno bruto do Ceará, nas últimas décadas, cresceu a taxas superiores às observadas para o Brasil e Nordeste. Analisando em particular o período de 1980 a 1987, enquanto a economia cearense se expandia à razão de 6,8% a.a, a economia brasileira crescia apenas a uma taxa média anual de 2,4%.

Apesar de o Ceará ter apresentado uma taxa de crescimento do nível de atividade econômica superior ao País como um todo, seu nível de concentração de renda é maior que a média brasileira, a qual mostra uma magnitude alarmante (Tabela 6). A esse respeito cabe referência o estudo realizado por Romão (1990), segundo o qual a economia brasileira apresenta uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo ocidental, senão a mais desigual. Acrescenta ainda que, de acordo com as estatísticas constantes no relatório anual do Banco Mundial

(1988), com informações de distribuição de renda para 46 países, o Brasil é o que aparece com o perfil mais iníquo.

A desigualdade de renda prevalecente no País é visível nos dados da Tabela 6, onde do total da população economicamente ativa, praticamente 40% ganha até um salário mínimo mensal, incluindo o contingente de trabalhadores sem remuneração. No Nordeste e Ceará os indicadores correspondentes são 57,9% e 62,8%, respectivamente. Destaque-se ainda que, se no País, 6,8% da PEA recebe mais de dez salários mínimos, no Nordeste e Ceará somente 2,9% e 2,7%, respectivamente, ocupa essa faixa de rendimentos.

BCME-BIBLIOTECA

Esse quadro revela o quão indefesa está a população cearense, bem como a nordestina, em sua grande maioria, em relação às flutuações de curto prazo, procurando sobreviver com até um salário mínimo por mês.

Reportando essa análise ao meio rural a situação se torna ainda mais grave, onde a parcela da população economicamente ativa com rendimento de até um salário mínimo (inclusive os sem nenhum rendimento) é de 78% para o Ceará e, 71,4% para o Nordeste. Alargando essa faixa para o nível de até dois salários mínimos, o percentual da população cearense se eleva a 93,3%.

A concentração de renda no Ceará se torna ainda mais evidente quando da análise dos percentuais de renda apropriados pelos dois grupos que formam a base e o topo da pirâmide repartitiva de renda no Estado. A parcela mais pobre da

população, com renda de até um salário mínimo, detém somente 13,96% dos rendimentos totais da PEA, enquanto o grupo de maior renda, ou seja, com rendimentos acima de vinte salários mínimos, detém 21,74%. Note-se, ademais, que o rendimento médio do primeiro grupo, de 1.569,9 mil pessoas, localizado na base da pirâmide de rendimentos, atinge apenas 1,03% da renda média do grupo de 25,2 mil pessoas que ganham acima de vinte salários mínimos. Constatando-se quão desigual é o perfil distributivo de renda pessoal no Estado (PNAD, 1988).

TABELA 6 - Distribuição Percentual das Pessoas Economicamente Ativas, por Situação de Domicílio, segundo as classes de rendimento mensal, para o Ceará, Nordeste e Brasil, em 1988.

CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL	PESSOAS ECONOMICAMENTE ATIVAS								
	CEARA			NORDESTE			BRASIL		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Sem Rendimento (1)	12,6	7,9	19,3	15,0	8,1	23,7	10,6	5,9	23,7
Até 1 S.M.	50,2	44,2	58,7	42,9	39,1	47,7	26,3	22,1	38,0
Mais de 1 a 2 S.M.	20,3	23,8	15,3	21,5	24,4	17,8	23,7	24,5	21,4
Mais de 2 a 5 S.M.	10,5	14,3	5,1	12,9	17,0	7,8	23,2	27,2	12,0
Mais de 5 a 10 S.M.	3,4	4,9	1,2	3,9	5,7	1,8	8,6	10,5	3,3
Mais de 10 S.M.	2,7	4,5	0,2	2,9	4,6	0,7	6,8	8,8	1,2
Sem Declaração	0,3	0,4	0,1	0,9	1,1	0,5	0,8	0,9	0,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte dos Dados Brutos: IBGE - PNAD (1990).

Nota: (1) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios.

Nesse contexto, os padrões sociais de habitação, educação, saúde e nutrição chegam a ser tão baixos que põem o Ceará a níveis inferiores aos de alguns países africanos, asiáticos e latino-americanos, classificados entre os mais pobres do mundo (SUDENE, 1990).

No que concerne à Taxa de Mortalidade Infantil (TMI), os índices encontrados para o Ceará são alarmantes. Em 1986, consta que a cada mil crianças nascidas 106 morriam antes de completar um ano de idade. Em 1990, estimou-se uma taxa de 95 por mil, registrando uma redução de 10,38% em relação ao ano de 1986 (Sousa, 1991). Com relação ao Brasil, de acordo com as informações do UNICEF (1991) para o ano de 1989, a taxa de mortalidade infantil no País ficou em torno de 61 crianças para cada mil nascidas. Essa taxa é mais de seis vezes superior à observada nos países desenvolvidos. De onde se conclui que se o País apresenta uma TMI em níveis inconcebíveis, os níveis para o Ceará seriam inadmissíveis.

A esperança de vida ao nascer do cearense, no contexto nacional, também é das mais baixas, 52,4 anos (para os nascidos em 1980). Assumindo a quinta posição dentre os demais Estados nordestinos, encontrando-se a melhor média, 57,7 anos, no Estado do Piauí. Para o Brasil como um todo, considerando o mesmo período, a média de vida é de 60 anos, superior à nordestina que é de 52,6 anos (SUDENE, 1981).

Em relação às condições habitacionais, encontra-se o Ceará bem aquém dos padrões médios do País, e até mesmo do

Nordeste. Em 1989, do total de domicílios cearenses apenas 33,5% dispunham de água encanada, enquanto que no Brasil 72,9% dos domicílios contavam com esse serviço (Tabela 7).

Quanto ao destino do lixo domiciliar nada menos que 66,8% dos domicílios jogam o seu lixo em terrenos baldios. A média para o Nordeste como um todo é de 61,2%, ainda bem superior a do Brasil, onde no total de domicílios apenas 37,1% colocam o lixo em terrenos baldios (Tabela 7).

Dos indicadores de infra-estrutura, a energia elétrica é o que se apresenta em melhor posição. Aproximadamente 60% dos domicílios cearenses possuíam energia elétrica (ano de 1989). Contudo, o nível atingido ainda se encontra bem abaixo da média nacional de 86,9% (Tabela 7).

Diante desse quadro extremamente precário de condições infra-estruturais de vida, as maiores parcelas da população, precisamente as mais carentes, estão, permanentemente, sujeitas a focos infecciosos e epidêmicos. Combinados à subnutrição crônica e à ignorância há uma situação endêmica que se reflete na baixa expectativa de vida e na fragilidade física e mental dessa parcela da população (Ferreira, 1990).

Em relação à educação registrou-se, para 1989, que mais da metade da população cearense (52,4%), de cinco anos a mais, era analfabeta. Distingindo-se a zona rural, onde tal índice, para o mesmo período, ultrapassou o alarmante nível de 66%. Esses resultados nivelam o Ceará aos índices obtidos para o Nordeste, embora ainda bastante superiores aos índices nacionais. No

Brasil, em 1989, a taxa de analfabetismo foi de 32,5% (Tabela 7).

TABELA 7 - Indicadores Sociais para o Ceara, Nordeste e Brasil, em 1989.

DISCRIMINACAO	CEARA			NORDESTE			BRASIL		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Taxa de Alfabetizacao (% sobre total das de 5 anos ou mais)	47,6	57,7	33,4	49,5	60,5	34,7	67,5	73,5	50,3
Domicilios com energia eletrica (% sobre o total de domicilios)	59,9	86,5	21,6	68,7	93,4	32,8	86,9	97,2	53,1
Domicilios com abaste- cimento de agua (% sobre o total de domicilios)	33,5	55,8	1,3	51,3	79,3	10,8	72,9	90,1	15,5
Domicilios com coleta de lixo (% sobre o total de domicilios)	33,2	--	--	38,8	--	--	62,9	--	--

FONTE: Instituto Equatorial de Cultura Contemporanea (1991). Nordeste - Indicadores de Desenvolvimento e Desigualdades: 1980/89.

Segundo Ferreira (1990), esse baixo nível educacional do Ceará e do Nordeste como um todo, além do precário aspecto cultural em si, apresenta reflexos imediatos sobre a força de trabalho, com conseqüentes limitações ao desenvolvimento dos recursos humanos, essencial aos processos de modernização.

Nesse contexto, observa-se que do ponto de vista social, o Ceará, bem como o Nordeste, revela-se como uma sociedade profundamente injusta, onde a grande maioria da população fica à margem dos resultados do crescimento econômico.

Enfim, das argumentações anteriores, pode-se inferir que apesar da economia cearense, nas últimas décadas, chegar a superar o crescimento da economia nordestina e brasileira, algumas questões cruciais permanecem, as quais conviria resumir, dentre outras, as seguintes:

- a restrita diversificação do setor industrial local, onde se mostra o predomínio dos gêneros tradicionais, impondo-se pois, a nível do Estado, uma restrição expansiva bastante forte;
- ausência de mudanças significativas no meio rural, permanecendo intocado o problema fundiário, bem como a vulnerabilidade da região à seca, onde a cada estiagem o quadro de flagelo da população se repete, que castigada pela fome e sede encontra nas tradicionais frentes de trabalho, fonte única de sobrevivência;
- elevado nível de concentração de renda, onde, no ano de 1988, 83,1% do PEA apresentou um rendimento de até dois salários mínimos;
- situação de pobreza quase que generalizada, apresentando os cearenses baixa expectativa de vida, altas taxas de mortalidade infantil e elevado índice de analfabetismo, além da carência de serviços públicos básicos, como saneamento, eletrificação e etc, cuja situação do Ceará ainda é de inferioridade quando se comparam essas mesmas disponibilidades para a população brasileira e, para alguns serviços, até mesmo em relação à média da população nordestina.

Diante desse quadro, a reversão dessa situação de pobreza e desigualdade social se coloca como a função precípua do poder público, em seus diversos níveis, cujas ações, além de indutoras do desenvolvimento regional, sejam coerentes à realidade da região, de forma a que a grande maioria da população não seja excluída dos frutos do crescimento econômico.

Esse desafio enfrenta uma série de problemas como o endividamento interno e externo do País e a nova partilha de recursos entre as Unidades da Federação, deixando à União pouca margem de manobra para a formação de capital. Nesse contexto, o poder público estadual se coloca como o eixo central de empuxo das transformações e do desenvolvimento da região. Nesse momento, as finanças estaduais se apresentam como o elemento básico capaz de viabilizar todo esse processo. E quando insere-se o elemento seca neste contexto, acredita-se que se acirrem os efeitos negativos sobre toda a economia cearense, dada a falta de capacidade da região em reagir quando da ocorrência de irregularidades climáticas.

2.2 - Objetivos do Estudo

Partindo do pressuposto de que o poder público estadual se apresenta como elemento central de empuxo das transformações e do desenvolvimento da região, o comportamento das finanças do

Governo do Estado se coloca como a variável viabilizadora desse processo.

Considerando essa hipótese, a explicação dos principais determinantes das receitas do Governo do Estado do Ceará, de forma a tornar possível a previsão do seu comportamento no futuro, se constitui no objetivo central deste trabalho.

Com esse intuito o presente estudo busca explicar a receita estadual, aqui representada pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM e o Fundo de Participação dos Estados - FPE, componentes estas que têm perfazido mais de 70% da receita total do Estado nas últimas décadas. **BCME-BIBLIOTECA**

Paralelamente, será posto à prova os efeitos da seca na arrecadação estadual, investigando sua real capacidade de desarticulação da produção com possíveis danos à base tributária local e conseqüente arrefecimento da capacidade de atuação do Estado na região. Tenciona-se, portanto, verificar a veracidade de uma série de mitos difundidos acerca das secas periódicas que assolam a Região Semi-Árida. Dentre esses mitos há a crença comum de que anos climáticos adversos representam uma substancial perda na arrecadação do Governo do Estado tornando o fenômeno responsável pela descontinuidade do investimento público, o que em certa medida caracteriza o atraso pertinaz da economia cearense.

Por fim, é apresentada uma análise do comportamento da despesa pública estadual, realçando suas componentes básicas. Com isso, visa-se confrontar as despesas com as receitas e verificar

a evolução das reais disponibilidades do Governo do Estado, que se apresentam como o elemento viabilizador da alavancagem do desenvolvimento regional.

3. CAPÍTULO 2

3.1 - A Sócio-Economia do Estado

3.1.1 - Síntese das Principais Características da Economia Cearense

O Estado do Ceará, com 94,8% de seu território localizado no Polígono das Secas, ocupa uma área de 148.016 Km², representando 9,56% da área do Nordeste e 1,74% da do Brasil (SUDENE, 1983).

Do total da população cearense, estimada em 6.666,6 mil habitantes em 1990, 59%, aproximadamente, encontra-se nos centros urbanos (IBGE, 1991). Vale mencionar que em 1960 a taxa de urbanização do Estado era de 33,3%, evoluindo de forma contínua, onde no ano de 1980 já se observa uma reversão na distribuição espacial da população entre as áreas rurais e urbanas, passando estas a concentrar em torno de 53% da população (Tabela 8).

No que concerne à distribuição espacial da população cearense, destaca-se também a grande assimetria no que diz respeito à distribuição desse contingente populacional entre as microrregiões do Estado. Verifica-se, para o ano de 1990, que 48,86% da população está concentrada em apenas quatro das trinta e três microrregiões existentes no Ceará, quais sejam:

microrregião de Fortaleza, microrregião do Cariri, microrregião de Sobral e microrregião do litoral de Camocim e Acaraú. Somente a microrregião de Fortaleza absorve 33,87% dos residentes em todo o Estado, apresentando um número de habitantes 5,5 vezes superior ao da microrregião do Cariri, que ocupa a segunda posição em termos de população.

TABELA 8 - Ceara - Populacao Residente por Situacao de Domicilio: 1970-89

Situacao do Domicilio	Populacao Residente					
	1970		1980		1989	
	Total	%	Total	%	Total	%
RURAL	2.581.510	59,19	2.477.902	46,86	2.663.920	41,72
URBANO	1.780.093	40,81	2.810.351	53,14	3.721.167	58,28
TOTAL	4.361.603	100,00	5.288.253	100,00	6.385.087	100,00

FONTE: Censos Demograficos - IBGE e PNAD/CE

Deslocando esta análise a nível de municípios, constata-se que 97% dos municípios cearenses apresentam uma população inferior a 100.000 habitantes. Os 3% restantes são os municípios de Fortaleza, Juazeiro do Norte, Sobral, Caucaia e Maracanaú, que juntos, detêm 35,4% da população. Estes cinco municípios, além do maior número de habitantes, também se destacam pelo volume de arrecadação do ICM. No ano de 1987, aproximadamente 81,67% do ICM arrecadado proveio destes. Destaca-se, todavia, o papel do município de Fortaleza, cuja

contribuição na arrecadação deste imposto superou os 70%, ressaltando que esse comportamento também é comum aos demais anos da série em análise.

A presença de Fortaleza também é marcante ao se analisar as migrações internas, as quais, segundo Ferreira (1984, p. 46), "têm assumido uma dinâmica consequente no que se refere às mutações na distribuição espacial da população do Estado, e mais particularmente, no que diz respeito à distribuição urbano-rural".

Do total de migrantes residentes no Ceará, no ano de 1980, aproximadamente 44% se encontravam no município de Fortaleza. Após este, Juazeiro do Norte, Caucaia e Maranguape se destacam dentre os demais municípios no que concerne à concentração dos migrantes, absorvendo, nesse mesmo ano, 4,9%, 3,7% e 3,1%, respectivamente, dos migrantes residentes no Estado. Como resultado dessa tendência, o que se verifica são alguns centros explodindo em termos populacionais, com consequente ampliação dos níveis de pobreza absoluta e exclusão político-social dado a ausência de serviços públicos e de postos de trabalho aos níveis requeridos, conforme constata Ferreira (1990, p.7).

A despeito da sobreposição que vêm assumindo as migrações internas, as migrações para outras regiões do País ainda possuem um peso significativo no balanço populacional interno. Tomando como referência os anos de 1960, 1970 e 1980, o Ceará apresentou um saldo migratório negativo de 481.301, 552.057

e 924.915, respectivamente. Ressalte-se ainda que esse tipo de migração, como também as intra-estaduais, resultam, basicamente, das formas de evolução da atividade econômica da região, bem como da estrutura do meio rural, agravadas por fatores de natureza conjuntural, tais como as secas que constantemente assolam a região (Carleial, 1984). Nesse contexto, complementa Ferreira (1990, p.8), "a crescente perda de funcionalidade econômica campo-cidade, notadamente, devido à intensa entrada de mercadorias produzidas externamente à região, ..., tem acelerado a decadência dos municípios de menor porte, mais frágeis economicamente, ..., tendendo a se formar uma força de trabalho redundante, cujo resultado é intensificar o processo migratório na direção dos centros urbanos que polarizam hierarquicamente determinadas áreas".

Os fluxos migratórios, acentuados quando da ocorrência de secas, encontram-se atrelados, como salientado, a fatores estruturais, tidos como elementos conformadores da estrutura de renda e emprego do Estado, que se apresenta ao nível das estruturas típicas de regiões subdesenvolvidas.

A distribuição de renda do Estado é bastante desigual, segundo revelam os dados da PNAD (1988). Do total da população economicamente ativa (PEA) do Ceará, 50,2% recebia somente até um salário mínimo e 12,6% não possuía qualquer rendimento, totalizando 62,8% (Tabela 6). Isso revela uma situação de extrema pobreza em que se encontra expressiva parcela da população da região.

O subemprego invisível, aqui mensurado como o subconjunto da PEA com remuneração de até 1/2 (meio) salário mínimo, tem alcançado níveis elevadíssimos, atingindo, em 1988, cerca de 30,78%, situando-se em torno de 27,11% no setor primário e em cerca de 27,5% e 35,2% nos setores secundário e terciário, respectivamente. Adicionando a estes percentuais a parcela da mão-de-obra não remunerada, tem-se que do total da PEA do setor primário, praticamente, 50% ganham até 1/2 (meio) salário mínimo mensal (inclusive os sem nenhum rendimento), enquanto que para os setores secundário e terciário os percentuais são de, aproximadamente, 30,43% e 37,85% (Tabela 9). A análise destas duas categorias que compõem a PEA, o subemprego invisível e mão-de-obra não remunerada, evidencia a maior intensidade do setor primário em termos de subutilização de mão-de-obra, que se deve, basicamente, ao uso de mão-de-obra não remunerada, consequência da distribuição fundiária no Ceará.

A esse respeito, pode-se constatar na Tabela 3 a concentração da posse da terra no Estado, onde, em 1985, 63,3% dos estabelecimentos agrícolas existentes eram de tamanho inferior a 10 ha e detinham, em seu conjunto, apenas 6,1% da área total. Enquanto que os estabelecimentos com mais de 1.000 ha, representando 0,3% do total de estabelecimentos, ocupavam uma área de 20,5%.

TABELA 9 - Ceara - Pessoas Ocupadas, por Classes de Rendimento Mensal de Todos Trabalhos, segundo os Ramos de Atividade: 1988

Classes de Rendimento Mensal das Pessoas Ocupadas e Ramos de Atividade	Total de Pessoas Ocupadas por Ramos de Atividades	Participacao Sobre o Total de Pessoas Ocupadas no Estado (%)	Participacao Sobre o Total de Pessoas Ocupadas no Setor (%)
PRIMARIO	884.771	36,61	100,00
.Ate 1/2 Sal.Minimo	239.824	9,92	27,11
.Sem Remuneracao	198.912	8,23	22,48
SECUNDARIO	454.521	18,81	100,00
.Ate 1/2 Sal.Minimo	125.000	5,17	27,50
.Sem Remuneracao	13.296	0,55	2,93
TERCIARIO	1.077.143	44,58	100,00
.Ate 1/2 Sal.Minimo	379.162	15,69	35,20
.Sem Remuneracao	28.541	1,88	2,65
TOTAL	2.416.435	100,00	-

FONTE dos dados brutos: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicilios - PNAD/CE

Esta estrutura agrária, segundo Sousa (1991, p.73), "retrata o imobilismo secular nas relações de produção, assentadas ainda no complexo latifúndio-minifúndio". Vindo tal dualidade a contribuir sobremaneira para o problema do emprego, visto que as relações de trabalho e os níveis de absorção de mão-de-obra se diferenciam entre as diversas categorias de estabelecimentos. É na pequena propriedade que se encontra a maior parcela do total do pessoal ocupado, dominando, basicamente, a mão-de-obra familiar, o que justifica, pois, o elevado contingente de mão-de-obra não remunerada presente no

setor primário.

Com relação à questão do emprego, um importante ponto ainda a ser ressaltado relaciona-se aos níveis de desemprego aberto, definido como a parte da PEA que se encontra desocupada e está procurando emprego, que não chega a assumir proporções significantes na região, situando-se, no ano de 1989, em torno de 2,6% (PNAD, 1989). Este nível de desemprego se coloca como perfeitamente explicável visto que "este fenômeno, como sói acontecer em regiões subdesenvolvidas, ..., se insere na perspectiva de que a permanência naquele tipo de desemprego se constitui num fenômeno circunstancial, na realidade uma excepcionalidade, ..., uma vez que os níveis de pobreza são tão alarmantes que as grandes massas populacionais não podem permanecer desocupadas, totalmente" (Ferreira, 1982 p. 746).

Esta situação de extrema pobreza, definida pela fragilidade econômica de grande parte dos cearenses, manifesta-se nas condições sociais de vida desta população, que apresenta baixa expectativa de vida, alta taxa de mortalidade infantil, elevado índice de analfabetismo, além da carência de serviços públicos básicos como saneamento, eletrificação, etc., conforme já salientado no Capítulo I.

Em suma, permanecem ainda na região graves problemas sociais, relacionados com a inadequada distribuição de renda em termos pessoais, a despeito do ritmo de crescimento apresentado nas últimas décadas que, como se verificou, chegou a superar o crescimento da economia nordestina e brasileira.

A complexidade do problema cearense se amplia se se leva em conta a semi-aridez de grande parte de seu território, bem como as frequentes estiagens que afetam a região. O que será objeto de análise nas subseções seguintes, onde são evidenciados a evolução dos diversos setores e os possíveis efeitos da seca na sócio-economia do Estado.

3.1.2 - Setor Terciário

A economia cearense caracteriza-se pela predominância do setor terciário, cuja composição é bastante heterogênea, englobando atividades de apoio à produção (comércio, transportes, armazenagem e comunicações e atividades financeiras) e de interesse social (serviços comunitários pessoais e sociais), além de serviços outros como restaurantes e hospedagem.

Considerando os anos extremos do período 1950-87, a participação das atividades terciárias cearenses no produto global elevou-se de 44,3% para 62,7% (Tabela 1), participação significativamente superior à da PEA ligada ao setor, 44% (PNAD, 1987).

O comércio e atividades financeiras, subsetores de maior peso no terciário, têm apresentado uma tendência crescente em relação à participação na formação da renda setorial, no período de 1970-87. A participação das atividades financeiras

elevou-se de 31,9% para 41,5%, enquanto a do comércio, no mesmo período, apresentou um comportamento mais modesto, passando de 29,7% para 31,3%. Os demais subsetores: transportes, armazenagem e comunicações e serviços comunitários sociais e pessoais caíram de 8,4% para 5,3% e de 30,0% para 21,9%, respectivamente.

Em relação ao comércio verifica-se algumas características preocupantes, como o crescimento econômico desequilibrado em termos espaciais entre a região metropolitana de Fortaleza (RMF) e os demais municípios estaduais, onde a atividade comercial caracteriza-se por uma capacidade de geração de receita bem inferior à proliferação de estabelecimentos.

As atividades comerciais de maior porte encontram-se na RMF, que em 1980 absorvia 22,7% dos estabelecimentos comerciais e 68,2% da receita proveniente deste subsetor (Falcão e Meireles, 1987).

Uma outra característica que se coloca em relação a este subsetor é a preponderância do comércio varejista, principal responsável pela formação da receita comercial, com uma participação crescente, atingindo, em 1980, 63,4% da receita comercial (IBGE, 1980). Considerando que os produtos vendidos a varejo são, na sua grande maioria, provenientes do sul do País, conforme evidencia Falcão e Meireles (1987, p.71), reforça-se a dependência do Estado aos mercados externos e, conseqüentemente, uma certa independência das atividades comerciais em relação aos demais setores da economia cearense.

O exame das variações anuais do produto real do

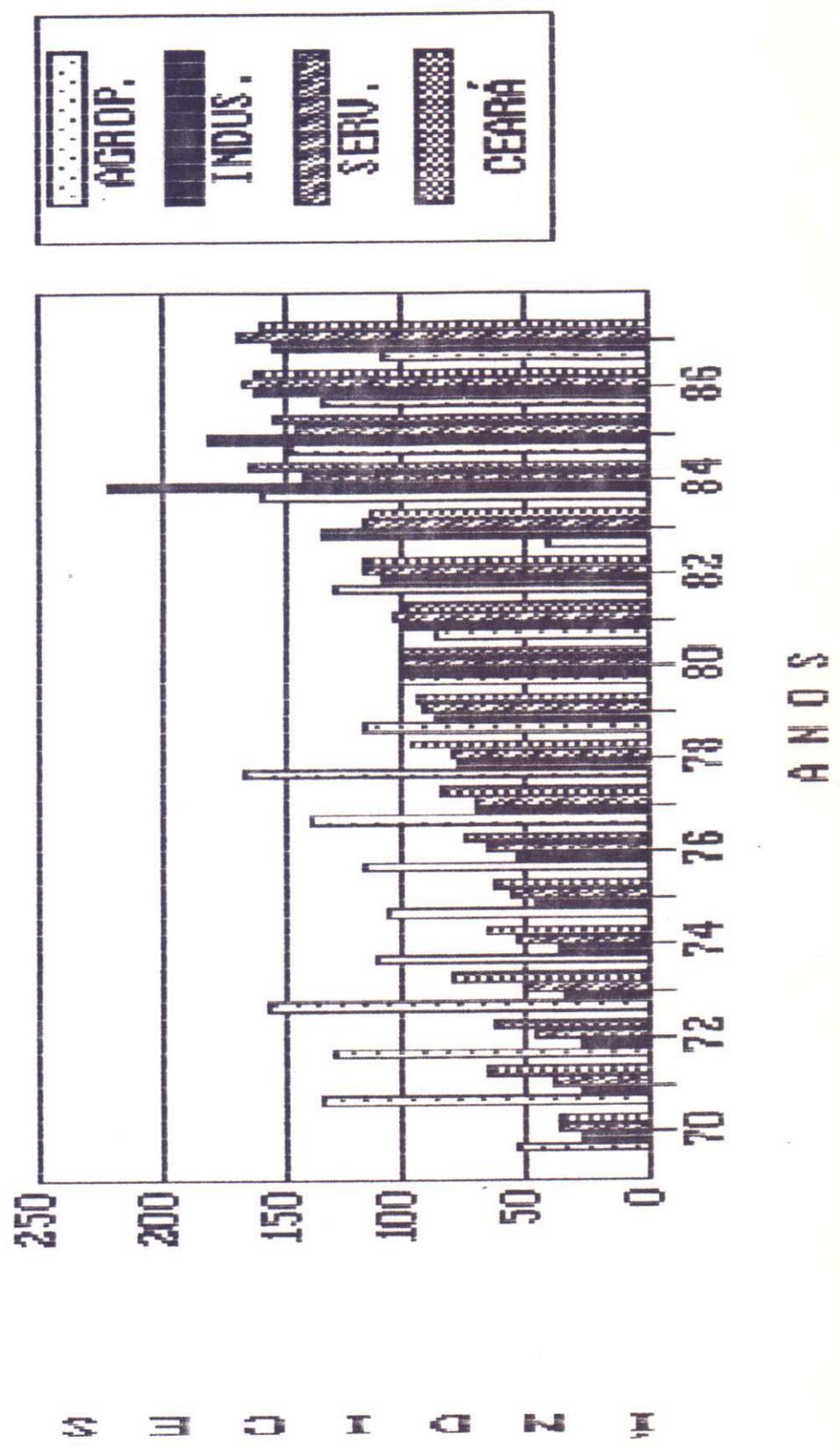
terciário regional constata que, à exceção do resultado obtido em 1983 (-0,3%) todos os demais anos apresentaram taxas de expansão positivas que variaram de um mínimo de 2,1% (1981) a um máximo de 22,3% (1984) (SUDENE, 1990). O que evidencia pois um certo grau de autonomia deste setor em relação aos demais, como já mencionado, visto que o seu desempenho, conforme mostra o Gráfico 2, não sofre o impacto de fortes flutuações nas atividades primárias e secundárias, evoluindo de forma mais estável ao longo do período em estudo, a despeito das sete secas ocorridas na região.

A estabilidade das atividades terciárias (Gráfico 2), que de 1970 a 1987 apresentaram uma participação média de 63% na arrecadação do ICM, principal fonte da receita tributária estadual, vem reforçar a tese de que a influência da seca não deve ser significativa a nível da arrecadação estadual.

Em relação ao dinamismo do setor terciário no período de 1970 a 1987, foi registrada uma taxa de expansão de 10,1% ao ano, superior à obtida pela economia como um todo, a despeito de 7 (sete) secas na região nos anos de 1970, 1979-83 e 1987 (Tabela 10).

Se se analisa a contribuição dos diversos setores no crescimento total do produto cearense, no período supracitado, constata-se também a superioridade dos serviços, cuja contribuição foi de 61,5%. Assim, se a indústria e a agropecuária tivessem apresentado um crescimento nulo no período, o PIB do Ceará teria crescido 5,92%, ou seja, 61,5% (contribuição dos

GRÁFICO 2: Evolução dos Índices Reais do PIB do Ceará e Subsetores: 1970 - 87
(Ano Base: 1980)



serviços para o crescimento do PIB) de 9,3% (que foi o crescimento efetivamente registrado para o PIB nesse período). A menor contribuição, de 11,6%, ficou a cargo do setor agropecuário. Logo, se o crescimento dos setores industrial e de serviços tivesse sido nulo, a taxa de crescimento do PIB do Ceará teria sido de apenas 1,07% no período. Conseqüentemente, o crescimento efetivo de 9,3% no produto do Estado foi assegurado, basicamente, pelo desempenho dos setores secundário e terciário (Tabela 11).

TABELA 10 - Ceará - Taxa Geometrica Media de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto, segundo os Setores Economicos (1970-87).

(em porcentagem)

PERIODOS	Setores Economicos			TOTAL
	Agropecuaria	Industria	Servicos	
1970 - 87	6,5	9,4	10,1	9,4
1970 - 80	10,2	10,8	11,9	11,3
1980 - 87	1,4	7,6	7,6	6,8
1980 - 83	-16,5	7,9	7,1	4,4

FONTE dos dados brutos: SUDENE (1990). Produto e Formacao Bruta de Capital, Nordeste do Brasil:1965-89.

TABELA 11 - Participação dos Vários Setores no PIB a Custo de Fatores de 1970, Taxa Geométrica Média de Crescimento Setorial e Contribuição Percentual de cada Setor para o Crescimento Total do PIB do Ceará em 1970-87.

(em percentagem)

SETOR DE ATIVIDADES	Participação no PIB de 1970	Taxa Geométrica Média de Crescimento no Período 1970-87	Contribuição Percentual do Setor para o Crescimento do PIB
AGROPECUARIA	16,7	6,5	11,6
INDUSTRIA	26,7	9,4	26,9
SERVICOS	56,6	10,1	61,5
Produto Interno Bruto a Custo de Fatores	100,0	9,3	100,0

FONTE dos dados brutos: SUDENE (1990). Produto e Formação Bruta de Capital - Nordeste do Brasil: 1965-89.

Considerando que o comportamento agregado do terciário constitui a média de comportamentos de seus subsetores, decidiu-se por uma análise mais desagregada do mesmo, de forma a verificar a contribuição efetiva de cada um de seus diversos componentes (comércio, transporte, armazenagem e comunicações, atividades financeiras, bens imóveis e serviços às empresas, serviços comunitários sociais e pessoais) no crescimento do setor. A Tabela 12 resume os resultados obtidos.

Dentro do quadro observado com relação ao desempenho do setor terciário como um todo, nos anos de 1970-87, cabe destacar a contribuição das atividades financeiras de 38,0%. O que

significa dizer que, se todos os outros subsetores tivessem apresentado, no mesmo período, um crescimento nulo, o PIB do setor serviços teria crescido 38% dos 10,1% (que foi o crescimento efetivamente registrado pelo setor). Em segundo lugar vem o setor comércio, com uma contribuição de 31%. Seguido dos subsetores serviços comunitários sociais e pessoais e transportes, armazenagem e comunicação com contribuições de 25% e 6%, respectivamente (Tabela 12).

TABELA 12 - Participação dos Vários Subsetores no Produto do Setor Serviços, Taxas Geométricas Médias de Crescimento e Contribuição Percentual de cada Subsetor para o Crescimento Total do PIB do Setor Serviços do Ceará, Considerando Períodos Seleccionados.
(em percentagem)

SUBSETORES	1970 - 1987			1980 - 1983		
	Participação no SERVPIB de 1970	Tx. Geométrica Média de Crescimento	Contribuição do Subsetor para o Cresc.do SERVPIB	Participação no SERVPIB de 1980	Tx. Geométrica Média de Crescimento	Contribuição do Subsetor para o Cresc.do SERVPIB
Comércio	29,7	10,5	31,0	34,8	6,8	33,3
Transportes, Armazenagem e Comunicações	8,4	7,2	6,0	7,3	3,1	3,2
Atividades Financeiras, Bens Imóveis e Serviços às Empresas	31,9	12,0	38,0	37,6	8,6	45,5
Serviços Comunitários, Sociais e Pessoais	30,0	8,4	25,0	20,3	6,3	18,0
PIB do Setor Terciário (SERVPIB)	100,0	10,1	100,0	100,0	7,1	100,0

Fonte dos dados brutos: SUDENE (1990). Produto e Formação Bruta de Capital - Nordeste do Brasil.

Nos anos críticos de 1980-83, subperíodo atípico, que cobre, além de um período recessivo na economia nacional, quatro dos cinco anos da maior estiagem registrada nas últimas décadas no Estado, o PIB do setor serviços cresceu à taxa média anual de 7,1%, superior ao crescimento registrado para o produto interno bruto cearense (4,4%) (Tabela 10). Isso evidencia que o impacto da seca, nos anos 1980-83, foi bem menor neste setor.

Verificando a contribuição dos vários subsetores dos serviços para o crescimento total do setor, no superíodo de 1980 a 1983, fica evidente, contrariando as expectativas, a expressividade das atividades financeiras, com uma contribuição de 45,5% para a taxa de crescimento do PIB do setor serviços.

A resposta para este excepcional desempenho das atividades financeiras, em meio à crise da economia brasileira, tem a ver com dois fatores básicos: "o clima de alta inflação dos anos de 1981-83, e o gigantesco déficit fiscal do governo. A elevada inflação provoca uma fuga à moeda, levando os detentores de riquezas líquidas a procurar os mais variados tipos de aplicações financeiras que protegessem seus ativos da desvalorização. Esse clima de alta competição entre aplicadores financeiros tendia a ampliar as margens de ganho dos intermediários financeiros.... Já o déficit do governo, e a necessidade deste em financiá-lo, garantia, na outra ponta, uma demanda permanente e extremamente elevada pelos recursos captados pelos bancos junto ao público" (Gomes, 1987 p. 92).

O comércio, cuja participação no PIB do setor serviços

em 1980 foi de 34,8%, apresentou uma contribuição mais modesta (33,3%) no crescimento do PIB do setor, nos anos de 1980-83. O desempenho deste subsetor durante este período esteve aquém do esperado. A taxa geométrica média de crescimento de 6,8%, abaixo da taxa média obtida ao longo do período 1970-87 (10,5%) frustra as expectativas de uma maior aceleração do comércio à época das secas. É muito provável que o arrefecimento da atividade comercial entre 1980 e 1983, se comparada à média de toda a série em estudo, esteja ligada à queda no comércio interregional, motivada pela redução nas vendas da indústria de transformação cearense, que no referido período apresentou uma insignificante taxa de crescimento de 1,5% (Tabela 13).

A contribuição do subsetor transportes, armazenagem e comunicações no crescimento do produto setorial, nos anos de 1980-83 foi de apenas 3%, praticamente a metade da contribuição no período 1970-87. O que contraria o desempenho esperado nos períodos de estiagem, onde o dinheiro distribuído nas frentes de emergência deveria funcionar como um indutor dos serviços de transporte e armazenagem. Reconhece-se, todavia, que todo o processo de monetização da economia do meio rural deve funcionar como um elemento indutor dos transportes e armazenamento, como também do comércio. Entretanto, o que se evidencia na Tabela 12 é que esse efeito não é tão expressivo como se imaginava.

Por último, caberia referir que os serviços comunitários sociais e pessoais registraram uma expansão real, de 1980-83, de 6,3%, enquanto que no período de 1970-87,

experimentaram uma taxa de crescimento de 8,4%, o que levou a uma redução na contribuição deste subsetor no crescimento do PIB do setor serviços, se considerados estes dois períodos, conforme atesta a Tabela 12.

A conclusão geral desta subseção poderia ser resumida da seguinte forma: a seca não deve exercer grande influência na arrecadação estadual, visto que o setor terciário, preponderante tanto a nível de participação no PIB regional bem como fonte de receita tributária estadual, evoluiu de forma estável ao longo de todo o período em análise, a despeito das sete secas ocorridas no Estado.

BCME-BIBLIOTECA

3.1.3 - Setor Secundário

Ao longo do período 1960-87 ocorreram alterações significativas na composição da renda do Ceará, com a indústria suplantando o setor agropecuário, no que diz respeito à participação na produção global. Estas transformações foram, fundamentalmente, decorrentes do programa de industrialização que teve início nos anos sessenta.

A participação do setor agropecuário na renda interna cearense declinou de 49,4%, em 1950, para 10,5%, em 1987, elevando-se a do setor industrial de 6,3% para 26,8%. A participação do setor serviços, já bastante expressiva em 1950

(44,3%), apresentou comportamento semelhante ao setor industrial, contribuindo ao final da série com 62,7% para a formação do produto global (Tabela 1).

Relativamente às alterações verificadas dentro do setor industrial cearense, verifica-se que a indústria de transformação aumentou sua participação na renda setorial de 55,2%, em 1970, para 56,6%, em 1987. As participações das indústrias extrativa mineral e de energia elétrica também se elevam de 1,4% para 6,8% e de 4,3% para 7,5%, respectivamente. Diminuindo a da construção civil de 39,1% para 29% (SUDENE, 1990).

A despeito das transformações ocorridas nas últimas décadas, não se verificou significativas modificações na estrutura da indústria de transformação cearense, que tem contribuído com mais de 50% para a formação da renda setorial, ao longo de toda a série em análise. As indústrias tradicionais continuam liderando o Valor da Transformação Industrial (VTI), sobressaindo-se os ramos têxtil, produtos alimentares e vestuário, que juntos contribuíram em 1980 com 47,6% do VTI (Tabela 2).

A participação dos ramos tradicionais no Valor da Transformação Industrial, no período de 1960-80, permaneceu inalterada, em torno de 66%. No entanto, ocorreram modificações internas importantes como a perda relativa do ramo têxtil, que foi basicamente compensada por ganhos na indústria de vestuário, a qual, nos últimos anos, tem apresentado um processo contínuo de expansão (Tabela 2).

Apesar da retração da indústria têxtil em termos de contribuição do VTI, permanece como o ramo de maior expressão, destacando-se também em relação à contribuição do ICMS no Ceará.

Como resultado das ações de desenvolvimento regional nas últimas décadas, encontra-se hoje, no Ceará, "um parque industrial têxtil moderno, competitivo em termos nacionais e internacionais, cuja demanda de insumos é atendida majoritariamente fora da região, acoplado a uma base de produção local de algodão completamente desarticulada, cuja maior evidência é a permanente redução da área plantada e da colheita" (Carleial e Rolim, p. 7).

O fato de a matéria-prima consumida no parque industrial têxtil cearense vir, em sua grande maioria, de outras regiões, preferentemente de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, ou ser importada da Argentina, Paraguai e Estados Unidos (O POVO, 1991), denota a independência do setor para com a agricultura estadual e, conseqüentemente, às frequentes estiagens na região.

Ao contrário das indústrias tradicionais, a participação do grupo "Dinâmicas A", no Valor de Transformação Industrial, decaiu de 33,2%, em 1960, para 27,8% em 1980. O que foi totalmente compensado pelo avanço das indústrias classificadas como "Dinâmicas B". Verificando-se, quanto ao primeiro grupo, alterações importantes, como a queda de expressividade da indústria química e de perfumaria, sabões e velas, e o respectivo avanço da produção metalúrgica (Tabela 2).

A análise da contribuição do setor industrial para a

formação da renda interna cearense revela, ainda, a ausência de grandes oscilações da participação média deste setor ao se considerar períodos normais e de seca. Nos anos de 1970-87 a participação média da indústria no produto total, para os anos tidos como de seca, foi de 25,8%, enquanto que para os demais anos foi de 22,8%. Em suma, a expressividade do setor industrial, ao contrário do agropecuário, não sofre grandes alterações quando da seca, conforme evidencia a Tabela 1.

O dinamismo do setor industrial nos últimos anos vem, por sua vez, corroborar a hipótese da independência do setor para com a agricultura estadual, diretamente afetada pelas constantes secas na região.

No período de 1970-87, o setor industrial cearense manteve uma taxa geométrica de crescimento de 9,4%, anualmente, apesar das 7 (sete) secas registradas na região durante esse período, ficando ao nível da taxa de crescimento do produto global do Ceará. A agropecuária, como já esperado, apresentou um crescimento mais modesto que o dos demais setores. Já nos anos de 1980-83, que cobrem, além de um período recessivo, quatro anos de seca no Estado, o setor secundário cresceu a taxas anuais de 7,9%, enquanto a agropecuária declinou à razão de 16,5% ao ano (Tabela 10).

Da análise da contribuição dos vários setores para o crescimento total do produto cearense, nos anos de 1970-87, realizada na subseção anterior, constatou-se que, a despeito da contribuição positiva dos diversos setores no crescimento do PIB

cearense, o crescimento da economia do Estado foi assegurado, basicamente, pelo dinamismo dos serviços e da indústria.

TABELA 13 - Taxa Geométrica Média de Crescimento Anual do Produto Interno Bruto a Custo de Fatores do Setor Industrial e Total do Estado do Ceará

(em porcentagem)

PERÍODOS	MPIB(CE)					PIB(CE)
	Ind. Extrat. Mineral	Ind. de Transform.	Energ.Elet. e Abastec.Agua	Construção	Total	
1970 - 87	20,03	9,62	13,05	7,55	9,45	9,43
1970 - 80	12,48	12,24	12,44	8,07	10,79	11,31
1980 - 87	31,71	5,98	13,94	6,81	7,57	6,79
1980 - 83	111,44	1,60	15,52	5,04	7,89	4,40

FONTE dos dados brutos: SUDENE (1990).

NOTA: MPIB(CE) = PIB do Setor Industrial do Ceará.

PIB(CE) = Produto Interno Bruto a Custo de Fatores do Ceará.

Em termos do setor industrial, para esse mesmo período, dois subsetores, indústria de transformação e construção civil, que têm participado com mais de 80% na formação da renda do setor secundário, se destacaram também em termos de contribuição para o crescimento do PIB do setor, com contribuições de 57,1% e 32,2%, respectivamente. Entretanto, no subperíodo de 1980-83, onde há simultaneidade da seca e recessão, a indústria de transformação, interligada via mercados com o resto do País, foi, dentre os demais subsetores, o que mais sentiu o peso da crise, registrando

uma insignificante taxa de crescimento de apenas 1,6% (Tabela 13). Por outro lado, a indústria extrativa mineral e de energia elétrica e abastecimento de água, onde a participação direta do Estado como produtor é bastante elevada, apresentaram expressivas taxas de crescimento, de forma a que a contribuição destas no crescimento do produto industrial cearense chegou a superar a da indústria de transformação e construção civil.

Concluindo: há evidências da independência do setor secundário para com a agropecuária cearense. Isso se justifica pelo fato de a demanda de insumos do setor, basicamente os ramos têxtil e vestuário, de maior expressão no Valor de Transformação Industrial (VTI), ser atendida majoritariamente fora da região. Consequentemente, a contribuição da indústria na arrecadação estadual não deve apresentar alterações significativas quando da ocorrência de secas.

3.1.4 - Setor Primário

A agropecuária, que no início da série em estudo (1950) participava com 49,4% do produto global, chega em 1987 com uma participação de 10,5% (Tabela 1).

Gerando apenas 10,5% da renda cearense, o setor primário absorvia, em 1987, cerca de 30% do volume de pessoas ocupadas no Estado. Caracterizando-se, portanto, como uma

atividade de baixa produtividade, aqui expressa através da renda por pessoa economicamente ativa.

No ano de 1987, por exemplo, a produtividade da agropecuária cearense alcançou 33,59% da do setor industrial e, apenas, 24,42% da apresentada pelos serviços. Concorrendo como fatores indutores dos reduzidos níveis de produtividade obtidos por este setor, além dos problemas climáticos e a pobreza relativa dos seus solos, fatores outros como baixo nível de qualificação da mão-de-obra, tecnologia incipiente e concentração da posse da terra, para citar apenas os principais.

A queda da expressividade do setor primário na formação da renda do Estado, nas últimas décadas, resultou da evolução pouco favorável deste setor, se comparada à da indústria e serviços, conforme evidencia a Tabela 10.

O menor dinamismo do setor primário quando comparado com o dos demais setores da economia cearense, na série 1970-87, está associado, basicamente, à ocorrência de 7 (sete) secas na região, nos anos de 1970, 1979-83 e 1987.

A desagregação dos dados do período 1970-87, revela ainda que, no subperíodo 1970-80, as taxas de crescimento dos setores primário, secundário e terciário estiveram, praticamente, ao mesmo nível (10,2%, 10,8% e 11,9%, respectivamente). No subperíodo seguinte, 1980-87, enquanto o produto interno bruto regional crescia à taxa média anual de 6,8%, em consequência dos elevados índices alcançados pelos setores industrial e de serviços, aquele setor registrou a insignificante taxa média

anual de 1,4%. Neste subperíodo ocorreram cinco secas no Ceará (1980-83 e 1987). No subperíodo 1980-83, que cobre um período recessivo na economia nacional, o PIB cearense cresceu à taxa média anual de 4,4%, como resultado do desempenho dos setores secundário e terciário, visto que nestes anos a agropecuária cearense estava enfrentando uma crise típica do setor - a seca, o que levou a que o produto agropecuário declinasse à razão de 16,5% anuais (Tabela 10).

O Gráfico 2 evidencia claramente o efeito das frequentes crises climáticas no desempenho do setor primário. Nos anos críticos de 1970, 1981 e 1983, onde os efeitos da seca se fizeram sentir com maior intensidade, o produto agropecuário representou 31,56%, 52,35% e 24,46%, respectivamente, do valor obtido no ano de 1978, tido como de inverno.

Analisando o efeito da seca nos principais segmentos das atividades primárias da economia cearense tem-se que, com a estiagem, a produção das lavouras temporárias é seriamente danificada, com efeitos amenos nas culturas permanentes e rebanho bovino (Tabela 14).

Levando em conta que as culturas temporárias, mais ligadas à subsistência, não representam tanto em termos de geração de renda ou arrecadação, como é o caso das culturas permanentes e pecuária, as quais estão mais associadas à economia de mercado, infere-se pois que a seca não deve provocar grande repercussão fora do setor agrícola.

TABELA 14 - Variacao na Producao dos Principais Produtos do Setor Primário
Cearense: 1979-87

(em percentagem)

ANOS	Algodao Arboreo	Algodao Herbaceo	Caju (1)	Mandioca	Feijao	Milho	Rebanho Bovino	Lagosta
1979	-36,9	-57,1	-40,3	-21,8	-13,3	-33,6	4,3	11,4
1980	-12,6	-8,3	29	-11,9	-51	-44,2	11,5	-27,3
1981	-31,2	9	27,5	-35,5	-11,7	-77,1	-0,5	10,2
1982	66,6	400	35,3	-14,3	268,8	604,5	0,2	-0,6
1983	-68,6	-71,6	-68,1	-26,3	-84,9	-88,4	-20,4	-42,9
1987	-20	-91,1	88,9	-10,5	-57,4	-72,7	-1,2	56,0

FORNTE: CEPA - Desempenho do Setor Agropecuario do Ceara, 1983, 1987 e 1990.

IBGE - Producao Agricola Municipal - Varios Anos.

CHUMVICHITRA, P. (1991). A Industrializacao e a Comercializacao da Industria de Lagosta no Brasil.

Nota: (1) Castanha de Caju

Dentre os principais produtos que representam a base econômica do Ceará, o algodão e a castanha de caju são os que mais se sobressaem em termos de arrecadação. Do total da arrecadação do ICM referente aos principais produtos básicos comercializados, de 1973-87, 53,42%, em média, deveu-se a estes dois produtos (Tabela 16).

Em relação à produção animal, cuja participação média no valor total da produção da agropecuária foi de 44,26%, no período de 1980-89 (Tabela 15), destaca-se a produção bovina, que também se sobressaem em importância quanto à arrecadação estadual, tendo contribuído, em média, de 1973-87, com 7,3% do ICM

referente aos principais produtos básicos comercializados. Se a este produto adicionarmos a lagosta, que tem apresentado uma participação crescente no ICM arrecadado, esse percentual se eleva a 8,3% (Tabela 16).

TABELA 15 - Valor Bruto da Produção da Agropecuária Cearense, por Grupos e Principais Produtos: 1980-89.

(em percentagem)

DISCRIMINACAO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
LAVOURA	53,2	47,9	57,5	47,1	50,5	48,7	45,3	46,3	52,4	47,6
Alg. Arboreo	12,5	7,5	8,9	7,1	5,8	4,8	2,1	2,5	2,1	1,0
Alg. Herbaceo	0,9	1,0	3,5	3,3	9,8	7,6	4,3	0,7	4,3	2,1
Banana	4,1	4,6	2,4	2,0	1,2	1,0	1,5	3,9	2,5	2,9
Caju	7,0	9,0	11,0	8,3	8,4	9,6	5,3	14,0	10,1	15,5
-Castanha	4,0	4,0	3,4	3,5	5,8	8,0	3,6	5,8	5,9	11,4
-Pedunculo	3,0	5,0	7,6	4,8	2,6	1,6	1,7	8,2	4,2	4,1
Cana-de-acucar	3,2	4,3	6,2	6,7	3,3	4,1	3,6	1,1	5,2	2,6
Feijao	5,7	4,3	8,9	3,8	6,6	4,1	7,5	4,7	5,4	3,1
Mandioca	9,4	8,3	3,5	4,5	4,1	3,3	4,1	6,8	7,1	2,5
Milho	2,2	0,7	3,6	0,8	3,9	2,9	5,0	1,6	5,6	11,8
Doutros	7,3	8,2	9,5	10,6	7,4	11,3	11,9	11,0	10,1	6,1
ANIMAIS E DERIVADOS	42,2	45,8	38,1	46,4	45,6	45,9	46,7	43,9	41,6	46,4
Bovinos	19,1	11,4	7,8	12,4	13,5	14,0	19,6	7,2	16,1	4,7
Leite	8,2	8,8	8,5	10,8	5,4	6,9	7,0	13,3	9,4	13,3
Galinha	7,6	5,7	7,2	7,6	4,3	5,9	6,7	8,2	7,4	7,9
Ovos	3,5	4,0	3,4	7,2	4,1	5,0	6,3	8,0	6,4	5,7
Pescado	4,5	13,6	9,5	8,5	13,7	5,8	3,7	3,3	0,9	13,5
Doutros	(0,7)	2,3	1,7	(0,1)	4,6	8,3	3,4	3,9	1,4	1,3
EXTRATIVA VEGETAL	5,5	6,3	4,4	6,5	3,9	5,5	8,0	9,8	6,0	6,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0

FORNTE: CEPA - Desempenho do Setor Agropecuario do Ceara, 1989.

A captura e o beneficiamento da lagosta para fins de exportação se coloca como a atividade básica da pesca industrial

no Estado, cujo início data de 1958. Intensificando-se, posteriormente, a captura e o beneficiamento do pargo e, mais recentemente, o camarão, voltado ao comércio externo.

BCME-BIBLIOTECA

TABELA 16 - Arrecadação do ICM Referente aos Principais Produtos Básicos Comercializados.
Total Geral do Estado: 1983-87.

PRODUTOS	ICM (% sobre o Total)														
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Alg. Pluma	9,8	2,5	1,78	15,50	30,71	29,76	30,07	37,31	36,76	36,14	53,47	30,92	35,61	19,01	3,15
Alg. em Rama	16,3	7,5	6,75	32,14	27,95	30,52	22,80	22,31	10,89	14,91	8,93	23,66	17,80	18,35	24,66
Cast. de Caju	1,1	1,2	0,70	4,53	5,36	6,38	10,06	10,65	12,19	10,35	5,68	17,15	18,21	17,40	22,44
Cana-de-acucar	--	--	--	--	1,41	2,16	1,82	2,26	4,72	4,78	0,82	1,79	3,10	3,68	2,94
Peles	0,5	0,4	0,35	2,26	1,72	1,28	2,07	1,12	1,36	1,80	1,37	1,54	2,26	3,49	2,05
Couro	0,8	0,4	0,21	1,95	1,34	1,20	2,39	1,77	1,44	1,38	2,00	2,42	1,76	3,45	2,68
Bov. Abatidos	0,6	0,5	0,76	3,63	2,02	2,57	3,11	2,83	6,14	5,20	5,33	4,04	3,02	3,00	5,34
Mamona	2,1	0,2	0,18	1,84	0,94	0,48	0,59	0,22	0,31	0,59	0,25	1,71	2,00	2,79	1,29
Bovinos em Pe	0,5	0,4	0,31	0,84	0,06	0,31	0,47	0,12	0,25	1,85	4,22	2,91	2,70	2,35	7,86
Lagosta	--	--	--	--	--	--	0,38	0,71	0,81	0,69	0,53	0,87	0,67	1,36	3,10
Cera de Carnauba	1,4	0,8	1,27	6,51	3,16	2,37	2,79	2,06	2,07	2,02	1,24	0,95	1,00	1,31	2,88
Coco de Praia *	--	0,1	0,13	0,60	0,54	0,39	0,75	0,55	0,58	0,79	1,29	0,67	--	1,09	0,46
Milho	0,3	0,2	0,51	2,23	1,79	0,95	0,31	0,14	0,08	0,15	0,24	0,99	0,81	1,03	1,10
Feijao de Corda	0,4	0,2	0,46	2,99	2,16	1,19	1,20	0,98	1,51	0,42	0,46	1,85	0,58	0,55	1,42

Fonte dos dados brutos: Boletins Estatísticos - SEFAZ/CE.

Concluindo, da análise do setor primário pode-se inferir que:

- O menor dinamismo desse setor, quando comparado com os demais setores da economia cearense, nos anos de 1970-87, deveu-se, basicamente, à ocorrência de sete secas na região, além do baixo nível tecnológico, da qualidade pobre dos solos, da pouca qualificação da força de trabalho e, finalmente, da praga recente do bicudo;

- Dentre os principais produtos agropecuários que representam a base econômica do Ceará, o algodão, castanha de caju e bovinos, do grupo animais e derivados, são os que mais têm contribuído em termos de arrecadação do ICM. Destacando-se a participação crescente da lagosta que, em 1987, passou a ocupar o quarto lugar em termos de contribuição do ICM, se bem que ainda com uma percentagem bastante inferior à do algodão e castanha de caju. Considerando que estes produtos não sofrem muito com as estiagens, como a produção das culturas temporárias, mais ligadas à subsistência, espera-se que a seca não provoque grandes repercussões em termos de arrecadação;

- A participação declinante do setor primário na formação da renda do Estado leva a que os efeitos da seca sobre o PIB cearense sejam amenizados, reforçando a afirmação anterior de que a seca não deve repercutir muito em termos de arrecadação.

3.1.4.1 - Aspectos Centrais da Questão da Seca

Desde os primeiros séculos da colonização do Brasil que se tem notícias da ocorrência de secas na região Nordeste. A primeira referência data de 1583 (Tabela 17), a respeito do sertão pernambucano, onde observou-se o deslocamento de cerca de cinco mil índios, expulsos do sertão pela grande seca que assolava a região.

TABELA 17 - ESTIAGENS NO NORDESTE BRASILEIRO

SÉCULOS	ANOS
XVI	1583, 1587
XVII	1603, 1608, 1614, 1645, 1652, 1692
XVIII	1707, 1710-1711, 1721-1727, 1730, 1736-1737, 1744-1747, 1751, 1754, 1760, 1766, 1771-1772, 1777-1778, 1783-1784, 1791-1793.
XIX	1804, 1808-1809, 1814, 1824-1825, 1829, 1830, 1833, 1844-1845, 1870, 1877-1879, 1888-1889, 1898.
XX	1900, 1903, 1915, 1919, 1932, 1942, 1951-1953, 1958, 1966, 1970, 1976, 1979-1983, 1987.

FONTES: CAVALCANTI, C. A Seca no Nordeste Brasileiro: uma visão de estudos e pesquisas elaborados em um século de conhecimento.

A intensidade do processo de ocupação do sertão no século XVIII contribuiu para uma maior documentação da seca e suas consequências. Em 1707, tem-se a primeira seca desse século, limitando-se ao Estado do Ceará. Vindo após este, períodos outros de longa estiagem, citando-se o de 1721-1727 como um dos piores

para a região nordestina, onde além da fauna e flora, foram dizimadas numerosas tribos indígenas.

O drama da seca volta a repetir-se no século XIX. E em 1809 a região é atingida com intensidade, principalmente ao norte do Estado do Ceará, onde a mortandade do gado assumiu elevadas proporções. Ainda nesse século ocorreu a "Grande Seca" de 1877, que além do Ceará, devastou outras três províncias: Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba. Ao findar esse período de estiagem (1877-1879), constatou-se cerca de 500.000 mortos entre os habitantes do Ceará e das vizinhanças, dos quais 119.000 eram de Fortaleza, vítimas de fome, sede, alimentação venenosa, inanição, febre e outras doenças (Theophilo, 1883).

Em 1903 ocorreu a primeira seca do século XX. O flagelo novamente se repete, perdurando até os dias atuais.

3.1.4.1.1 - Evolução das Estratégias Governamentais

A presença do Governo Brasileiro, em seus vários níveis, no intuito de amenizar os efeitos das secas no Nordeste, há muito é observada. A primeira que se tem notícia foi a obrigatoriedade do cultivo da mandioca determinado por D. João VI. Uma medida governamental tomada em 1766 pela Corte Portuguesa determinava que os flagelados fossem reunidos em povoações nas margens dos rios, e entre eles distribuídas as terras

adjacentes. Daí, surgiram cidades tais como Sobral e Russas.

Apesar de o Estado fazer-se presente nos constantes períodos de estiagem que assola a região, a questão da seca, anteriormente a 1877, não chegava a ocupar elevado espaço a nível nacional, nem mesmo quanto a ações de curto prazo. "Somente com a "Grande Seca" de 1877 - 1879, é que se dá o processo inicial de conscientização a nível nacional do flagelo da seca do Nordeste, em virtude da intensidade da catástrofe que se abateu sobre a região, e do seu total despreparo para enfrentá-la. Ocorrendo nesse período, como já comentado, além da *debacle* na agricultura e pecuária, a morte de cerca de 500.000 pessoas (Theophilo, 1883). Tem-se, a partir de então, uma mudança gradual na natureza das medidas adotadas na região. **BCME-BIBLIOTECA**

Com o advento da seca de 1877 constata-se que as proporções do fenômeno são acentuadas pelo despreparo do sistema de produção para enfrentar a crise de escassez de água. Fortalece-se, pois, a idéia de que com o desenvolvimento de um programa de açudagem, seguido de outros como o melhoramento do sistema de transporte e de obras para represamento de água, ter-se-ia assig toda uma infraestrutura de apoio para que o setor agrícola enfrentasse as dificuldades advindas do processo de estiagem.

Essa ótica, que tem na armazenagem de água o elemento fundamental da estratégia de combate aos efeitos da seca, prevalece hegemonicamente até pelo menos 1945 (período das soluções hidráulicas) e, até hoje, não perdeu seu peso, visto que

ainda na década de 80 foram criados o Ministério da Irrigação e o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE).¹⁾

Há fortes críticas acerca dos projetos realizados no período das soluções hidráulicas, onde muitos foram os fatores a contribuir para que a resposta das atividades diretamente produtivas não correspondessem às expectativas. Dentre esses, tem-se os gastos excessivos em açudes mal projetados e mal construídos, má conservação das obras, além da implementação no Nordeste de esquemas de solução experimentados em outros países sem a devida adaptação. (Pinheiro e Monteiro, 1959)

Aos fatores citados deve-se acrescentar o tão conhecido tratamento intermitente para com o Nordeste, que não é típico apenas desse período, mas remonta da época do Império, perdurando aos dias atuais, onde em períodos de chuvas normais diminui-se o volume das provisões para a região, observando-se, conseqüentemente, a desaceleração do ritmo de execução das obras, que na maioria das vezes cessam por completo, onde só em estiagens posteriores passam por um processo de continuidade. Esta ação é agravada pela forma como os recursos são aplicados nos momentos de seca, quando da intensificação da ajuda federal, os quais direcionam-se basicamente à construção de obras cuja finalidade principal, empregar os flagelados da seca, não representa uma contribuição que garanta a adequação da economia local às necessidades climáticas.

↓ "A partir de 1945 começou a surgir uma nova mentalidade de caráter mais abrangente e permanente acerca da problemática do

Nordeste, onde a questão da seca passa a ser atrelada à questão do desenvolvimento regional. Com essa nova postura se estabelece uma perspectiva de transição na política anti-seca, a qual desloca seu eixo da ênfase em obras para o aproveitamento mais racional dos recursos da região. Como resultado dessa nova política tem-se a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945, da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), em 1948, e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952.)

A atuação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) foi praticamente nula no âmbito a que se propunha, ou seja, aproveitamento do potencial da grande bacia hidrográfica do rio São Francisco e robustecimento da economia nordestina. Essa comissão assumiu a política de pequenos serviços, onde o clientelismo político induziu ao emprego de critérios nem sempre cuidadosos de seleção dos projetos a executar (Robock, 1964). O mesmo não ocorrendo quanto a CHESF, que manteve um nível eficiente de desempenho, apresentando-se ainda hoje como a grande supridora de energia elétrica do Nordeste.

Com vista a dar continuidade ao processo iniciado com a CHESF, e a criar instituições de suporte ao desenvolvimento econômico da região, durante a seca de 1951-1953 deu-se a criação do Banco do Nordeste do Brasil. Como resultado observa-se a difusão de uma nova mentalidade, a qual encontra-se ajustada ao meio e a processos modernos para enfrentar as crises climáticas.

Os objetivos básicos do BNB, além das atividades de crédito e financiamento, envolviam atividades de estudos e

pesquisas. A partir de então, dos trabalhos desenvolvidos, surgiram elementos e propostas para a criação, em 1956, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual elaborou, em 1958, o documento "Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste", de onde surgiu um modelo novo de intervenção, no qual a questão da seca e do desenvolvimento do Nordeste acham-se entrelaçados.¹¹

Ao iniciar-se a seca de 1958, encontrava-se o Nordeste, como resultado das políticas até então desenvolvidas na região, com elementos novos, quais sejam: uma vasta rede de açudes e estradas; apoio de entidade bancária voltada para a suplementação de recursos financeiros para suporte de empreendimentos do capital privado; elevação da capacidade de fornecimento de energia elétrica. Esses elementos, entretanto, não foram capazes de neutralizar os perversos efeitos da seca que se alastrava, observando-se, como em períodos anteriores, a desestruturação da agropecuária, jogando fora levas de flagelados para as frentes de serviços.

↓ "Nesse período, as pressões resultantes do quadro catastrófico que se configurava, aliadas à nova mentalidade acerca do problema da seca, contidas no GTDN, findam por levar à criação da SUDENE, em 1959, órgão a quem caberia a missão de assegurar a unidade de direção do papel de liderança do Governo Federal na promoção do desenvolvimento nordestino.

Apesar de uma nova concepção de política para com a região Nordeste, a partir de 1958, onde o Estado passou a adotar

modernas técnicas de desenvolvimento regional - Fase do Desenvolvimento Planejado - não se conseguiu, mais uma vez, evitar que a sócio-economia da região fosse fortemente atingida pela seca de 1970, bem como pela de 1966.¹⁾

Os vários estudos sobre desequilíbrios regionais, industrialização, pobreza rural, desenvolvimento agrícola, dentre outros, que se avolumaram na década de sessenta, aliados aos resultados das secas de 1966 e 1970, serviram de embasamento a novas estratégias de tratamento da questão da seca, a qual passa a incorporar a "variável social", além dos problemas meteorológicos, ecológicos e econômicos. Despertou-se para o fato de que o simples crescimento econômico em si não é capaz de incorporar ao mercado a maioria da população em situação de pobreza absoluta, sendo pois necessário desenvolver estratégias específicas de crescimento capazes de beneficiar diretamente essa parcela da população. Nesse contexto surgem os programas especiais como o Proterra (1971), o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974), o projeto Sertanejo (1976), o Programa de Recursos Hídricos - PROHIDRO (1979) e o Projeto Nordeste (1984). Incorporando-se ao longo dos anos projetos outros, além do aperfeiçoamento dos já existentes, à luz das dificuldades que se apresentaram na fase de implementação desses programas.¹⁾

Da análise histórica da intervenção do Estado no Nordeste, nota-se que tem havido uma evolução no entendimento do problema da seca, bem como da formulação e implementação de

propostas mais adequadas. Não deixando, entretanto, de ressaltar, a despeito dos avanços até então obtidos, a presença ainda hoje de entraves na implementação de uma política governamental mais eficiente, dentre as quais, conforme evidenciado por Magalhães et alii (1989), destacam-se:

- falta de complementaridade entre as ações emergenciais durante as secas, e os programas de desenvolvimento permanente;
- falta de continuidade nas ações, em função da perda de prioridade quando terminam as secas;
- divergência de interesses entre a elite nordestina, que detem o poder político e econômico, e a maioria pobre da população;
- envelhecimento das instituições, quando não dotadas continuamente de meios para sua missão.

Fatores esses que, funcionando como entrave de forma a que as políticas postas em prática não consigam atingir o âmago da questão aqui presente, criam condições à permanência da vulnerabilidade da população rural, apesar dos resultados positivos das políticas regionais de desenvolvimento e de combate às secas.

3.1.4.1.2 - Ações de Emergência

Há uma gama considerável de defensores da tese de que a seca não se apresenta como a questão central da região Nordeste, mas sim a pobreza quase que absoluta de elevado contingente da população nordestina. Pobreza essa desmascarada quando do advento de uma seca que, provocando o colapso parcial ou total do sistema produtivo rural, leva ao desemprego em massa da população direta ou indiretamente ligada às atividades agropecuárias. Na visão de Magalhães et alii (1989), a seca é um fenômeno revelador de todo um complexo de questões econômicas e sociais, que ficam submersas no dia-a-dia, da vida do campo, durante os períodos de invernos normais. Adicionalmente, Carleial e Oliveira (1989) reconhecem que as secas somente cumprem a tarefa de revelar mais intensamente a magnitude da pobreza e indigência regional.

Dessa forma, nota-se a preocupação, ao longo dos anos, de pelo menos se manter as condições de vida da população atingida, emergindo ações variadas, onde se tem, mais recentemente, os programas de emergência voltados à distribuição de água através de carros-pipa e a distribuição ou financiamento a preço de custo de cestas alimentares, além do oferecimento de oportunidades de trabalho.

O fato de que com a seca amontoam-se os desempregados, basicamente as categorias: parceiros, moradores, assalariados e minifundiários, é antigo, como se constata pela criação, já no

século XVIII, da Pia Sociedade Agrícola, uma organização de caráter administrativo, cujo objetivo básico era dar trabalho aos flagelados da seca de 1791-1793.

Essa estratégia do emprego da mão-de-obra flagelada, considerada como um ponto focal nas discussões acerca das ações de emergência, sofreu várias modificações ao longo dos anos.

Com a seca de 1958 surge uma onda de denúncias acerca do desperdício de recursos nas estratégias de emergência então adotadas (Sampaio, 1987). Aliado a isso tem-se as péssimas condições de trabalho e salários praticados. Fatos esses que, provavelmente, podem ter exercido forte pressão à criação da SUDENE em 1959. Ressaltando-se, entretanto, que esse tipo de comportamento observado no final da década de cinquenta não foi típico apenas desse período. Há evidências de que em todas as secas ocorridas nos anos de 1904 a 1958, as condições de trabalho se caracterizavam pelo baixo salário, o atraso do pagamento às frentes de trabalho, a falta de higiene, os alimentos deteriorados, a exploração do barracão e a falta de assistência médica (Silva Filho, 1989).

Com a SUDENE, tem-se uma nova orientação às frentes de trabalho, mas ainda assim, poder-se-ia levantar alguns argumentos contrários às políticas adotadas. Além de persistirem os desvios e manipulações de recursos, conforme ficou evidenciado na seca de 1970, questionava-se a dimensão, a qualidade das obras (Sampaio, 1987) e o sofrimento da população alistada nas frentes de trabalho, dado a imposição do deslocamento a longas distâncias

das moradias dos trabalhadores.

A partir de 1979 novas mudanças são observadas, passando os trabalhadores a exercerem serviços e obras dentro das propriedades rurais - as chamadas Frentes de Serviço. No período em que se aplicou essa política, 1979 a 1981, prevaleceu o critério do pagamento dos serviços pelo governo aos proprietários rurais, variando o percentual assumido pelo governo, bem como o volume de mão-de-obra empregada, em função da área do imóvel. A adoção desse novo critério conta com a vantagem de evitar os traumas dos deslocamentos a grandes distâncias da população inscrita nas frentes, mas por outro lado, é falha no sentido de não levar em consideração os problemas que poderiam advir, como na realidade surgiram, em virtude da natureza privada das obras. Mais uma vez não se solucionou a questão do desperdício dos recursos e ainda se criou um problema adicional, a "privatização das obras".

BCME-BIBLIOTECA

Dessa forma, ainda em 1981, surgem as Frentes de Emergência, onde são adotadas proposições semelhantes às prevalecentes antes de 1979. Volta-se às obras de natureza pública ou comunitária, de caráter duradouro, mas sempre a pequenas distâncias das moradias dos trabalhadores alistados.

Do exposto, verifica-se que apesar das modificações que tomaram forma ao longo dos anos, a situação da população mais vulnerável aos efeitos da seca mudou apenas com relação ao deslocamento. Notando-se, nas estratégias mais recentes, uma maior preocupação quanto a retenção da população próxima a seus

locais de residência.

Conforme mencionado, "as ações de emergência apesar de produzirem relevantes efeitos sociais, no que concerne à distribuição de água, alimentos e bolsas de trabalho, além da realização de obras de caráter permanente, como açudes, adutoras, poços profundos, cisternas e outras, não conseguem alterar a situação de pobreza da população rural nordestina. O que leva à repetição do quadro de flagelo da população às constantes secas que são comuns à região."

Da Tabela 18, pode-se a grosso modo perceber a importância, no Ceará, da criação das frentes de trabalho. Nos períodos de 05/1980 a 05/1981 e de 06/1981 a 05/1982, 99,29% dos municípios cearenses foram atingidos pela seca. Para esses mesmos períodos verifica-se que 99,77% da área estadual estava incluída na emergência. E que da população residente na área de emergência, 78,29% chegou a ser atingida pela seca no período de 05/80 a 05/81. A gravidade do quadro que se esboça na região, a cada estiagem, fica mais evidente quando se verifica além da questão do desemprego, a situação sócio-econômica da população mais atingida. No intervalo de 1981/82, os tabalhadores inscritos na emergência corresponderam a cerca de 48,03% da PEA rural cearense. Se se considera que essa população já vive em condições mínimas de sobrevivência, pode-se antever o estado de calamidade social que se instala nessas áreas a cada período seco.

TABELA 18 - CEARÁ - Expansão da Seca de 1979/83 quanto à População, Área e Municípios Atingidos, bem como o Alistamento na Emergência.

PERÍODO	MUNICÍPIOS ATINGIDOS		ÁREA ATINGIDA		POP.RESIDENTE ATINGIDA NA ÁREA DE EMERGÊNCIA		TRABALHADORES INSCRITOS	PEA RURAL	A/B
	QUANT.	%	QUANT.(Km ²)	%	QUANT.	%	(A)	(B)	
04/79-02/80	79	56,03	103.319	70,37	2.292.656	44,85	210.270	781.127	26,92%
05/80-05/81	140	99,29	146.481	99,77	4.001.720	78,29	228.495	823.927	25,85%
06/81-05/82	140	99,29	146.481	99,77	3.985.957	75,28	471.636	986.027	48,03%
06/82-05/83	123	87,23	134.943	91,91	1.052.453	19,88	-	-	-

FONTE: MEDEIROS FILHO e SOUZA (1988). A Seca no Nordeste: Um Falso Problema. Ed. Vozes Ltda. Rio de Janeiro.

CARLEIAL e OLIVEIRA (1989). Impactos da Seca sobre as Condições Ocupacionais nas Áreas Urbanas e Rurais do Ceará na Década de 1980. In: PNUMA/SEPLAN/CE - Impactos Sociais e Econômicos de Variações Climáticas e Respostas Governamentais no Brasil. Ceará.

A expressão do volume de recursos que convergiu para o Ceará através do Programa de Emergência, de 1979/84, pode ser avaliada na Tabela 19. Recursos esses que no período de junho de 1983 a maio de 1984 chegaram a representar 3,11% do PIB_{cc} cearense.

Em termos de Nordeste, segundo Gomes (1987), foram gastos, em 1983, Cr\$ 550 bilhões nas frentes de trabalho, que correspondem a 3,4% do produto interno bruto total do Nordeste nesse ano.

TABELA 19 - CEARÁ - Recursos Dispendidos através do Programa de Emergência e sua Participação no PIB Estadual (Valores correntes - Cr\$ 1000)

PERÍODO	RECURSOS DISPENDIDOS (A)	PIB (B)	A/B (X)
Abril 79/Fev. 80	2.806,914	106.968,667	2,62
Maio 80/Maio 81	7.294,350	303.594,000	2,40
Junho 81/Maio 82	22.705,275	605.980,667	3,75
Junho 82/Maio 83	11.807,500	1.352.023,583	0,87
Junho 83/Maio 84	140.124,795	4.508.738,167	3,11

FONTE: MINTER/SUDENE/CORDEC

NOTA: Na coluna B optou-se por trabalhar com valores proporcionais aos períodos analisados, e não com os valores anuais, ou seja, os valores do PIB não correspondem aos valores equivalentes ao ano civil, e sim ao valor proporcional a cada período analisado.

E, se por um lado, esses recursos que convergem constantemente para o Nordeste, quando das secas, não são capazes de modificar as condições reinantes no meio rural, por outro lado agem no sentido de compensar a perda de renda real agregada ocasionada pela queda de produção, amenizando, pois, os efeitos da seca na arrecadação do Estado. A esse respeito, Gomes (1987) argumenta que, a circulação do dinheiro distribuído nas frentes de serviços estimula o mercado local, criando, conseqüentemente, renda nos setores de transporte, comércio e armazenamento, com efeitos na arrecadação fiscal.

3.1.4.1.3 - Impacto das Secas nas Distintas Categorias Sociais e nas Atividades Produtivas Típicas do Semi-Árido

A zona semi-árida, com suas secas periódicas, rios temporários e solo raso e seco, apresenta um quadro dramático que chega a se confundir com todo o Nordeste.

Nessa zona, que cobre quase a metade do território nordestino, predomina o complexo pecuária-algodão-culturas de subsistência.

A geração de renda monetária provém, basicamente, das culturas do algodão e da pecuária, que consistem nas atividades principais, do ponto de vista do grande proprietário. Da renda proveniente do algodão parte é apropriada pelo cultivador (não proprietário e pequeno proprietário) - constituindo-se em sua fonte quase única de renda monetária, enquanto que o fluxo de renda oriundo da criação direciona-se, em sua quase totalidade, aos grandes latifundiários.

O desenvolvimento da agricultura de subsistência constitui o meio pelo qual a grande propriedade assegura a mão-de-obra de que necessita para a pecuária e desenvolvimento da lavoura comercial. Em troca dos serviços fornecidos pelos trabalhadores rurais, tratos de terra lhes são concedidos para o cultivo das culturas necessárias a sua sobrevivência.

Ressalte-se ainda que as relações de produção estabelecidas no sertão nordestino, além de permitirem a redução

dos custos monetários, levam ainda a uma socialização dos riscos das atividades agropecuárias, que, como se sabe, são bastante elevados na região, onde a ocorrência periódica de secas acentua a incerteza da rentabilidade.

Analisando-se os efeitos da seca, nos principais segmentos das atividades primárias da economia nordestina, detectou-se que as lavouras temporárias, basicamente as relacionadas à subsistência, são as mais afetadas pelas frequentes estiagens na região.

Um segundo ponto a se considerar é quanto aos vários regimes de produção vigentes no semi-árido, onde se observa desde a utilização do trabalho familiar, em moldes de campesinato, até o assalariamento. Distinguem-se quatro estratos de produtores no meio rural: os proprietários patrões; os produtores diretos-pequenos proprietários, titulares de minifúndios e não proprietários; parceiros - autônomos e subordinados; assalariados e moradores (Pessoa, 1983). Essa forma de estratificação social, basicamente, coloca, de um lado, os donos da terra empresariando a produção e, do outro, as demais categorias, visto que os pequenos proprietários, a despeito de se acharem em uma posição intermediária, apresentam características que os aproxima bem mais da categoria dos sem terra, sobre quem os efeitos da seca se apresentam de forma mais perversa.

Com base nessa estratificação observa-se uma estrutura social na qual as categorias mais vulneráveis chegam a representar 90% do total da população rural (Fundação João

Pinheiro, 1984).

A resistência às estiagens encontra-se estreitamente ligada à posição de cada um dos estratos na estrutura social do meio rural, onde os mais frágeis economicamente são também os mais expostos aos efeitos da seca. Conforme se evidencia na Tabela 20 do total de flagelados listados no programa de emergência, na seca de 1979, 75% não tinham acesso à terra.

TABELA 20 - Nordeste - Composição dos Flagelados na Seca de 1979.

CATEGORIAS	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA CATEGORIA NO TOTAL (%)
Proprietários	<u>20</u>
. Até 20 ha	12
. Mais de 20 ha	8
Não proprietários	<u>75</u>
Total da mão-de-obra alistada	100

FONTE: Fundação João Pinheiro. Op. cit.

Portanto, quanto à vulnerabilidade às secas, tem-se de um lado os proprietários-patrões, que são os mais resistentes, e ao mínimo sinal de estiagem liberam de imediato a mão-de-obra de suas terras, contribuindo assim na formação da indigência no campo. Quanto aos pequenos produtores diretos persistirão na sua luta, utilizando-se dos poucos recursos de que dispõem, vindo em última instância a alistar-se, juntamente com as demais

categorias - parceiros, assalariados e moradores, nos programas de emergência.

Aqui, mais uma vez, reforça-se a posição já adotada de que a seca, em si, não é responsável pela pobreza absoluta em que se encontra a maior parcela da população rural nordestina, mas apenas desnuda o quadro de miséria que aí existe. Os seus efeitos provocam um quadro de grande calamidade social justamente pela extrema fragilidade da população que aí habita, a qual, mesmo em períodos climáticos normais, já vive em condições precárias, buscando nas culturas de subsistência sua fonte básica de renda.

3.2 O Balanço Comercial do Ceará

Nesta seção, com o objetivo de complementar o estudo da sócio-economia cearense, é feita uma análise das transações comerciais do Ceará com o exterior e com o resto do País, identificando-se os principais produtos que compõem a pauta de exportação e importação, bem como as regiões de maior peso no comércio estadual.

3.2.1 Comércio Interregional

As importações e exportações do Ceará são, na sua grande maioria, realizadas internamente. Do volume global importado, nos anos de 1960 a 1979, mais de 90%, em média, foram provenientes do próprio País, que também absorveu, no mesmo período, aproximadamente 69% das exportações cearenses (Tabela 21).

TABELA 21 - Ceara - Composicao das Exportacoes, Segundo o Destino, e Importacoes, Segundo a Origem: 1960-79.

(em percentagem)

ANOS	EXPORTACOES			TOTALIS	IMPORTACOES			TOTALIS
	Para o Resto do Pais		Para o Exterior		Do Resto do Pais		Do Exterior	
	Cabotagem	Vias Internas			Cabotagem	Vias Internas		
1960	29,1	35,8	35,0	100,0	23,1	71,4	5,3	100,0
1961	21,3	33,8	44,7	100,0	24,6	70,5	4,7	100,0
1962	14,8	57,6	27,5	100,0	19,8	73,8	6,3	100,0
1963	5,7	71,4	22,7	100,0	13,7	79,5	6,7	100,0
1964	9,4	56,8	33,7	100,0	16,6	74,0	9,3	100,0
1965	7,9	60,5	31,5	100,0	21,9	71,2	6,7	100,0
1966	8,1	58,8	32,9	100,0	17,0	74,7	8,1	100,0
1967	10,4	51,5	38,0	100,0	16,0	74,3	9,6	100,0
1968	11,0	44,1	44,7	100,0	13,9	78,3	7,7	100,0
1969	-	-	-	-	13,0	79,3	7,6	100,0
1970	-	-	-	-	6,7	86,5	6,6	100,0
1971	7,0	51,5	31,3	100,0	12,8	81,6	5,5	100,0
1972	6,8	59,9	33,1	100,0	11,4	82,7	5,7	100,0
1973	6,4	63,3	30,2	100,0	5,6	87,6	6,6	100,0
1974	-	-	-	-	6,9	85,3	7,6	100,0
1975	4,0	69,4	26,4	100,0	10,2	83,5	6,1	100,0
1976	2,9	73,4	23,6	100,0	8,1	86,9	4,9	100,0
1977	2,7	78,8	18,4	100,0	11,0	85,7	3,1	100,0
1978	2,3	74,4	23,3	100,0	13,2	81,5	5,3	100,0
1979	1,7	76,5	21,7	100,0	11,5	83,4	5,0	100,0

FONTE: SILVEIRA e SANTOS (1983). Análise da Balança Comercial do Estado do Ceará (1960-1980); SANTOS (1983). Comércio Triangular do Estado do Ceará.

Em relação ao comércio interestadual, verifica-se a preponderância do fluxo de mercadorias por vias internas relativamente ao comércio por cabotagem que tem apresentado uma tendência declinante. O percentual das exportações por cabotagem que em 1960 era de 29,1% do total exportado, cai drasticamente para 2,7% em 1977. Comportamento semelhante é observado em relação às importações por cabotagem que passaram de 23,1% do total importado, em 1960, para 11,0% em 1977 (Tabela 21). Decidindo-se pois pela exclusão das transações por cabotagem na análise do comércio interno.

BCME-BIBLIOTECA

Da análise da situação do comércio interestadual por vias internas, verifica-se que o Ceará, como a região Nordeste, apresenta um saldo comercial deficitário, em consequência de seu intercâmbio com as demais regiões do País (Tabela 22). Evidenciado o papel de "região mercado" exercido pelo Estado, que apresenta saldos negativos em toda a série analisada.

A análise dos coeficientes de importação e exportação do Estado, aqui definidos como a relação entre a entrada e a saída de mercadorias e o produto global do Estado, respectivamente, corrobora o papel do Ceará como região prevalementemente compradora da produção de outras áreas e, secundariamente, o papel de região fornecedora de mercadorias a outras regiões do País.

TABELA 22 - Ceara - Entradas e Saídas de Mercadorias no Estado pelos Postos Fiscais de Fronteira: 1974-87.
(Cz\$ 1.000)

ANOS	ENTRADAS			SAIDAS			SALDO		
	Valores Base: Mar/86 (1)	Indices 1980 = 100	Incre- mento (%)	Valores Base: Mar/86 (2)	Indices 1980 = 100	Incre- mento (%)	Valores Base: Mar/86 (3) = (2 - 1)	Indices 1980 = 100	Incre- mento (%)
1974	15.426.028,57	74,65	-	6.018.468,57	52,79	-	(9.407.560,00)	101,57	-
1975	13.861.175,00	67,08	(10,14)	5.046.031,82	44,26	(16,16)	(8.815.143,18)	95,17	(6,30)
1976	17.149.423,81	82,99	23,72	5.645.706,35	49,52	11,88	(11.503.717,46)	124,20	30,50
1977	17.585.276,40	85,10	2,54	9.130.524,72	80,08	61,73	(8.454.751,68)	91,28	(26,50)
1978	18.794.564,03	90,95	6,88	10.671.339,52	93,59	16,88	(8.123.224,51)	87,70	(3,92)
1979	21.176.556,02	102,48	12,67	10.750.411,52	94,29	0,74	(10.426.144,50)	112,56	28,35
1980	20.664.126,44	100,00	(2,42)	11.401.685,86	100,00	6,06	(9.262.440,58)	100,00	(11,16)
1981	16.750.748,88	81,06	(18,94)	8.892.143,77	77,99	(22,01)	(7.858.605,11)	84,84	(15,16)
1982	17.159.479,02	83,04	2,44	8.937.829,08	78,39	0,51	(8.221.649,94)	88,76	4,62
1983	12.518.031,12	60,58	(27,05)	8.377.124,71	73,47	(6,27)	(4.140.906,41)	44,71	(49,63)
1984	12.613.266,58	61,04	0,76	7.663.119,08	67,21	(8,52)	(4.950.147,50)	53,44	19,54
1985	16.675.264,81	80,70	32,20	7.718.272,17	67,69	0,72	(8.956.992,64)	96,70	80,94
1986	14.902.651,51	72,12	(10,63)	13.009.898,74	114,11	68,56	(1.892.752,77)	20,43	78,87
1987	19.431.557,67	94,04	30,39	9.489.050,00	83,22	(27,06)	(9.942.507,67)	107,34	425,29

Fonte dos dados originais: SEFAZ-CE. Boletim Estatístico. Varios anos.

O coeficiente de importação, embora apresentando uma tendência decrescente, passando de 55,8%, em 1974, para 28,63%, em 1987, demonstra a elevada dependência da região cearense quanto à oferta extrarregional de mercadorias, para atender às necessidades de consumo produtivo de sua economia e consumo pessoal de seus habitantes.

A Tabela 23 evidencia quão importantes são as entradas de mercadorias no Estado em relação ao que é produzido internamente. Verificando-se que, em 1987, o valor global das importações por vias internas equivalia a 76,8% da soma dos

produtos dos setores industrial e agrícola. Ressalte-se a tendência decrescente deste percentual, que na década de setenta apresentou um valor médio superior a 90%.

TABELA 23 - Ceara - Razao entre as Entradas de Bens no Estado e a Soma dos Produtos dos Setores Industrial e Agrícola: 1974 - 87.

(Valores Correntes - Cz\$ 1.000)

ANOS	PIB do Setor Agrícola (A)	PIB do Setor Industrial (B)	Soma dos PIB's dos Setores Industrial e Agrícola (A + B) = (C)	Entradas de Mercado- rias no Estado pelos Postos Fiscais de Fronteira (D)	Razao entre as Entra- das de Mercadorias e Soma dos PIB's Indus- trial e Agrícola (%) (D/C) = (E)
1974	2.509	2.062	4.571	5.399	118,11
1975	2.895	3.249	6.144	6.099	99,27
1976	5.755	5.078	10.833	10.804	99,73
1977	7.577	8.909	16.486	15.651	94,94
1978	10.263	13.846	24.109	23.305	96,67
1979	18.393	23.126	41.519	40.447	97,42
1980	30.781	52.144	82.925	78.937	95,19
1981	50.909	100.087	150.996	134.341	88,97
1982	115.554	220.955	336.509	269.061	79,96
1983	153.678	561.197	714.875	499.595	69,89
1984	1.208.858	1.974.898	3.183.756	1.613.237	50,67
1985	3.631.606	6.802.108	10.433.714	6.945.248	66,57
1986	8.064.240	15.310.019	23.374.259	15.036.775	64,33
1987	23.286.411	59.629.692	82.916.103	63.684.987	76,81

FORNTE dos dados originais: SEFAZ-CE. Boletim Estatístico - varios anos. SUDENE (1990). Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil: 1965-89.

Em relação ao coeficiente de exportação, também se verifica uma tendência decrescente, passando de 21,76%, em 1974, para 13,98%, em 1987. Estes resultados, se comparados aos coeficientes de importação apresentam valores bem mais modestos, reforçando pois as afirmações de que o Ceará, como a maioria dos Estados da região Nordeste, é preferencialmente comprador.

A característica do Ceará como Estado importador, aliada ao sistema tributário vigente, acarreta grandes vazamentos da renda estadual, conforme consta na Tabela 24, onde o saldo do ICM foi negativo em todos os anos analisados.

Com efeito, do total do ICM pago pelos cearenses, estima-se que o Governo do Estado fique com cerca de 70% do montante, vazando o restante para os cofres dos Estados fornecedores de mercadorias (IPLANCE, 1988).

A posição básica dos Estados consumidores foi desenvolvida por Rebouças (1977), que estimou o montante de realocação de impostos em todos os Estados do País. De acordo com o seu estudo, "apenas os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul conseguiram saldo positivo no fluxo interestadual do imposto, em 1969, representando, em termos de arrecadação, cerca de 24% e 8%, respectivamente. Isto é, para cada cruzeiro que São Paulo arrecada os demais Estados contribuem com 24 centavos, ficando os restantes 76 centavos sob a responsabilidade de seus próprios residentes. Fora esses dois Estados, todos tiveram saldo negativo na balança tributária."

TABELA 24 - Ceará - Valor das Exportações e Importações por Vias Internas e ICM correspondente, Segundo as Regiões de Destino e Procedência.

(Preços correntes de cada ano - Cr\$ 1.000)

Especi- ficação	1975				1976				1977			
	EXPORTACOES		IMPORTACOES		EXPORTACOES		IMPORTACOES		EXPORTACOES		IMPORTACOES	
	TOTAL	IX	TOTAL	IX	TOTAL	IX	TOTAL	IX	TOTAL	IX	TOTAL	IX
NORTE												
Valor	105.144	6,46	59.734	1,01	223.697	8,20	150.111	1,36	331.154	5,80	187.498	1,27
ICM	10.456	6,32	5.792	0,98	20.737	8,17	14.398	1,42	27.983	5,28	16.919	1,28
NORDESTE												
Valor	1.250.556	76,87	1.863.803	31,43	2.013.345	73,80	3.179.747	28,69	3.102.374	54,35	4.615.850	31,23
ICM	124.231	75,07	176.043	29,92	180.883	71,26	277.209	27,24	270.170	51,02	376.095	28,57
SUDESTE												
Valor	237.322	14,59	3.704.725	62,48	432.431	15,85	7.093.581	64,00	1.917.115	33,59	8.919.987	60,35
ICM	26.974	16,30	375.857	63,88	46.361	18,26	663.908	65,23	194.874	36,80	832.928	63,27
SUL												
Valor	25.673	1,58	272.761	4,60	39.759	1,46	601.040	5,42	275.725	4,83	813.864	5,51
ICM	2.946	1,78	28.275	4,81	4.054	1,60	58.142	5,71	28.159	5,32	76.258	5,79
CENTRO-OESTE												
Valor	8.108	0,50	28.752	0,48	18.705	0,69	59.125	0,53	81.660	1,43	241.804	1,64
ICM	869	0,53	2.384	0,41	1.815	0,71	4.082	0,40	8.391	1,58	14.316	1,09
GLOBAL												
Valor	1.626.804	100	5.929.775	100	2.727.937	100	11.083.604	100	5.708.028	100	14.779.003	100
ICM	165.476	100	588.351	100	253.850	100	1.017.739	100	529.577	100	1.316.516	100
ICM. Implex.												
Valor	-	100	75.175	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ICM	-		7.487	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SALDO DA BALANCA COMERCIAL												
		- 4.378.146				- 8.355.667				- 9.070.975		
SALDO DO ICM												
		- 430.362				- 763.889				- 786.939		

Fonte: Importações e Exportações do Nordeste do Brasil, 1974 - 1980. SUDENE.

continua...

continuação:

TABELA 24 - Ceará - Valor das Exportações e Importações por Vias Internas e ICM correspondente, Segundo as Regiões de Destino e Procedência.

(Preços correntes de cada ano - Cr\$ 1.000)

Especi- ficação	1978				1979				1980			
	EXPORTACOES		IMPORTACOES		EXPORTACOES		IMPORTACOES		EXPORTACOES		IMPORTACOES	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
NORTE												
Valor	408.441	4,92	343.730	1,74	812.432	5,84	856.484	2,22	1.721.465	5,10	1.507.050	1,98
ICM	30.364	3,89	31.353	1,79	63.449	4,79	68.512	2,04	138.555	4,27	132.926	1,94
NORDESTE												
Valor	14.603.435	55,44	5.436.211	37,52	7.075.134	50,84	10.593.551	27,44	17.230.440	51,03	21.846.790	28,71
ICM	412.310	52,77	440.175	25,15	645.914	48,74	937.902	27,84	1.542.436	47,56	1.977.476	28,84
SUDESTE												
Valor	12.819.424	33,96	12.757.154	64,58	5.042.532	36,24	24.296.004	62,92	12.163.340	36,02	45.898.354	60,32
ICM	290.576	37,19	1.172.986	67,00	513.150	38,73	2.114.499	62,77	1.287.744	39,71	4.144.841	60,45
SUL												
Valor	386.070	4,65	967.272	4,90	768.883	5,52	2.257.988	5,85	2.101.507	6,22	5.525.034	7,26
ICM	39.736	5,08	92.617	5,29	80.570	6,08	209.228	6,21	222.791	6,87	511.068	7,46
CENTRO-OESTE												
Valor	85.760	1,03	247.997	1,26	217.255	1,56	607.902	1,57	549.285	1,63	1.319.627	1,73
ICM	8.355	1,07	13.532	0,77	22.029	1,66	38.413	1,14	51.674	1,59	90.177	1,31
NACIONAL												
Valor	18.303.130	100	19.752.364	100	13.916.236	100	38.611.929	100	33.766.037	100	176.096.855	100
ICM	781.341	100	1.750.663	100	1.325.112	100	3.368.554	100	3.243.200	100	6.856.488	100
Extr. Cap. Inv.												
Valor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ICM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VALOR DA BALANCA COMERCIAL	- 11.449.234				- 24.695.693				- 42.330.818			
VALOR DO ICM	- 969.322				- 2.043.442				- 3.613.288			

Fonte: Importações e Exportações do Nordeste do Brasil, 1974 - 1980. SUDENE.

Considerando a situação do Ceará, em particular, tem-se que para cada cruzeiro que os cearenses recolheram aos cofres do tesouro de seu Estado são pagos adicionalmente 68 centavos para outros Estados em termos líquidos. Isto equivale a afirmar que o Governo do Ceará só arrecada 60% do que seus residentes contribuem de ICM (Tabela 25). Em suma, concluiu o autor que somente os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul beneficiaram-se do processo de realocação das receitas tributárias entre Estados. Os demais Estados brasileiros perderam receitas tributárias para estes dois Estados em 1969 devido, basicamente, ao seu padrão específico de comércio mútuo.

Das articulações da economia cearense com o restante dos mercados do País, pode-se observar que as ligações comerciais mais intensas são estabelecidas com as regiões Sudeste e Nordeste. As importações cearenses por vias internas são basicamente oriundas das regiões Sudeste e Nordeste. O Sudeste responde por mais de 60% das importações do Ceará ao longo do período em análise (Tabela 24), enquanto que as exportações cearenses são destinadas, em sua grande maioria, à própria região nordestina, vindo em segundo lugar o Sudeste do País.

Do total das exportações por vias internas em 1975, cerca de 76,87% destinou-se ao mercado consumidor do Nordeste, enquanto 14,59% foi adquirido pelo Sudeste. Esta última região mostrou uma tendência ascendente quanto a absorção das exportações do Estado, observando-se o inverso quanto a região Nordeste (Tabela 24).

TABELA 25 - Realocação das Receitas do IVA, 1969.

(em milhões de dólares)

Estados	Realocação do Imposto (1)	Real. do Imposto/Receita do IVA (%)
Amazonas	(8,1)	(76,73)
Pará	(10,5)	(67,53)
Maranhão	(3,1)	(23,19)
Piauí	(1,5)	(28,32)
Ceará	(17,7)	(68,84)
R. G. Norte	(4,5)	(52,36)
Paraíba	(6,1)	(42,64)
Pernambuco	(26,1)	(42,76)
Alagoas	(4,6)	(34,77)
Sergipe	(3,0)	(49,65)
Bahia	(23,0)	(33,61)
Minas Gerais	(46,3)	(23,73)
Espírito Santo	(9,8)	(59,83)
Rio de Janeiro	(87,9)	(87,89)
Guanabara	(26,1)	(9,13)
São Paulo	303,3	23,72
Paraná	(5,6)	(4,10)
Santa Catarina	(2,4)	(4,60)
R. G. Sul	16,0	7,55
Mato Grosso	(12,0)	(71,20)
Goiás	(1,8)	(5,83)

• FONTE: REBOUÇAS, O. op. cit. Apud: LONGO, C.A. (1979). Ajustamento de Impostos na Fronteira e Alocação de Receitas Tributárias: o caso do ICM.

Nota: (1) O montante da receita transferida foi obtido aplicando-se ao déficit (ou superávit) do comércio doméstico de cada Estado, a alíquota "efetiva" do imposto. A alíquota efetiva é definida como a razão entre as arrecadações reais de IVA e o valor adicionado do Estado.

* Taxa de câmbio do dólar de acordo com o publicado na Conjuntura Econômica (FGV), Vol. 31, no. 4, abril de 1977.

O fato de o Sudeste caracterizar-se como fornecedor interno privilegiado do Ceará, associado ao sistema de alíquotas diferenciadas adotado no Brasil, leva a que a região cearense obtenha resultados bem mais favoráveis, em termos de arrecadação do ICM, do que se as importações fossem predominantemente da região Nordeste. Isso porque a alíquota interestadual do Sudeste e Sul para saída de mercadorias com destino a Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é de apenas 7%, enquanto a praticada no Nordeste é de 12%. Como o Estado de destino arrecada a diferença entre o imposto pago no Estado de origem (alíquota interestadual) e a quantia devida na próxima etapa, de acordo com sua própria alíquota interna (17%), tem-se que quanto menor o valor da alíquota interestadual melhor será a situação do Estado comprador em termos de arrecadação.

No que diz respeito à composição do comércio cearense por vias internas, em termos de mercadorias transacionadas, verifica-se a elevada diversificação na pauta de importações, no período de 1974 a 1980. Embora nenhum produto tenha concentrado parcela significativa no valor total das importações, alguns distinguiram-se dentre os demais, mesmo que com participação pouco expressiva no total.

Para o período supracitado (1974-80) cinco grupos de produtos se destacaram dentro da pauta de importações por vias internas do Estado e, dentre estes, constata-se certa liderança do grupo matérias têxteis e suas manufaturas que apresentou uma participação média de aproximadamente 15,6%, de 1974 a 1980.

Vindo em segundo e terceiro lugar, com participações médias de 13,8% e 13%, respectivamente, os produtos das indústrias alimentícias, bebidas e líquidos alcoólicos, vinagre, fumo ou tabaco e o grupo constituído por máquinas, aparelhos e material elétrico (Tabela 26).

TABELA 26 - Ceara - Importações por Vias Internas, Segundo Grupos de Produtos: 1974-80.

(em percentagem)

ANOS	GRUPOS DE PRODUTOS						OUTROS	TOTAL
	Prod. das Indus- trias Aliment., de de Bebidas e Liq. Alcool, Vinagre, Fumo ou Tabaco (1)	Prod. das Indus- trias Quimicas e das Industrias Conexas (2)	Prod. de Mate- rias Texteis e suas Manufa- turas (3)	Metais Comuns e Manufaturas desses Metais (4)	Maquinas, Aparelhos e Material Eletrico (5)			
1974	12,0	7,4	14,9	9,6	11,9	44,2	100,0	
1975	15,8	9,9	13,8	8,1	11,8	40,6	100,0	
1976	13,9	8,2	17,4	8,4	13,8	38,3	100,0	
1977	15,5	7,8	15,8	9,4	13,2	38,3	100,0	
1978	15,7	7,8	15,2	7,4	13,3	40,6	100,0	
1979	12,7	8,0	14,9	7,7	14,2	42,5	100,0	
1980	11,3	7,3	17,3	8,6	12,6	42,9	100,0	

FONTE dos dados originais: SUDENE: Exportação e Importação do Nordeste do Brasil: 1974-1980.

Notas: No grupo (1), destacam-se o fumo, preparações alimentícias diversas e açúcares e produtos de confeitaria;
 No grupo (2), destacam-se produtos farmacêuticos, óleos essenciais e resinosos e produtos de perfumaria;
 No grupo (3), destaca-se o algodão;
 No grupo (4), destaca-se o ferro fundido e aço.

É interessante ainda destacar que a participação global dos cinco primeiros grupos evoluiu de 55,8% em 1974 para 59,4%,

61,7% e 61,7% em 1975, 1976, 1977, respectivamente, caindo nos três anos subseqüentes para 40,6%, 42,5% e 42,9% (Tabela 26). Onde se conclui que, nesses últimos anos, houve uma maior diversificação relativa da pauta de importações por vias internas.

A diversificação observada na pauta de importações cearenses, também é característica da pauta de exportações, se bem que em menor nível.

Da análise das informações referentes ao período 1960 a 1973, observa-se que as matérias-primas em bruto ou preparadas, as manufaturadas segundo matérias-primas e os gêneros alimentícios e bebidas constituem os principais grupos analisados ao longo do período. A partir de 1966 a participação das matérias-primas em bruto ou preparadas passou a ser bem menos significativa do que nos anos anteriores, enquanto que as participações dos artigos manufaturados diversos e do grupo maquinaria, veículos e acessórios apresentam uma tendência crescente (Tabela 27). Levando-se a "inferir que a tentativa de industrialização do Nordeste via incentivos fiscais administrados pela SUDENE, pelo menos no caso do Ceará, contribuiu, em certa medida, para uma alteração na composição da pauta de exportação, promovendo, de certo modo, uma substituição relativa de matérias-primas em bruto por produtos manufaturados" (IPLANCE, 1988).

Quanto ao período de 1975 a 1980, considerando-se dados publicados pela SUDENE, constata-se a predominância de seis grupos de produtos na pauta de exportações. Dentre os principais,

destacam-se as matérias têxteis e suas manufaturas, com uma participação média no período de 39,3%. Contudo, diferentemente da pauta de importações, aqui, os diferenciais dos pesos desse grupo são bem maiores. Quanto aos cinco grupos restantes, apresentaram uma participação média de 32% em relação ao total exportado.

TABELA 27 - Ceara - Exportacoes por Vias Internas, Segundo Grupos de Produtos: 1960-73.

(em porcentagem)

ANOS	GRUPOS DE PRODUTOS								TOTAL
	Animais Vivos	Materias-Primas em Bruto ou Preparadas	Generos Alimen- ticios e Bebidas	Prod.Quimi- cos, Farma- ceuticos e Semelhantes	Maquina- ria e Veiculos e Acessorios	Manufatu- ras Segun- do Mate- ria-Prima	Artigos Manufa- turados Diversos	Moeda, Du- ro e Tran- sacoes Especiais	
1960	0,5	48,2	10,1	6,4	2,3	23,9	4,6	4,0	100,0
1961	0,1	47,2	8,8	7,0	1,9	25,2	5,8	4,0	100,0
1962	0,1	40,9	10,7	4,6	1,2	34,4	3,5	4,6	100,0
1963	0,1	59,6	12,1	4,5	1,8	15,8	3,4	2,7	100,0
1964	0,4	45,4	20,9	6,3	2,3	16,9	4,6	3,2	100,0
1965	0,0	40,0	24,2	5,3	2,6	18,5	5,8	3,6	100,0
1966	0,0	21,5	34,6	6,6	3,9	24,7	5,7	3,0	100,0
1967	0,0	27,0	25,8	7,6	3,5	26,6	5,8	3,7	100,0
1968	0,0	34,1	26,3	5,4	3,0	22,0	5,7	3,5	100,0
1969	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1971	0,1	30,6	18,1	5,4	5,2	23,5	14,2	2,9	100,0
1972	0,2	28,6	17,9	4,0	5,8	24,0	19,4	0,1	100,0
1973	0,2	38,6	16,5	2,9	6,5	19,1	16,2	0,0	100,0

FONTE: SILVEIRA e SANTOS (1983). Analise da Balanca Comercial do Estado do Ceara (1960-1980);

TABELA 28 - Ceara - Exportacoes por Vias Internas, Segundo Grupos de Produtos: 1975-80.

(em percentagem)

ANOS	GRUPOS DE PRODUTOS							TOTAL
	Gorduras, Oleos e Cereais Animais e Vegetais	Prod. das Industrias Aliment., de Bebidas e Liq. Alcool, Fumo ou Tabaco	Produtos das Industrias Quimicas e das Industrias Conexas	Materias Texteis e suas Manufaturas	Metais Comuns e manufaturas desses Metais	Maquinas, Aparelhos e Materiais Eletricos	OUTROS	
1975	6,5	9,2	2,5	32,6	9,9	6,9	32,4	100,0
1976	3,6	10,9	5,0	35,1	9,5	5,9	30,0	100,0
1977	2,7	10,7	2,5	41,4	9,8	5,0	27,9	100,0
1978	3,0	8,4	3,8	44,3	9,4	4,8	26,3	100,0
1979	3,5	7,2	4,3	40,4	10,4	5,7	28,5	100,0
1980	2,2	8,2	4,1	42,1	11,3	4,4	27,8	100,0
Participação Média	3,6	9,1	3,7	39,3	10,1	5,5	28,7	100,0

Fonte dos dados originais: SUDENE: Exportacao e Importacao do Nordeste do Brasil: 1975-1980.

Em suma, verifica-se, diante do exposto, o caráter de dependência da economia cearense em relação à oferta extrarregional de mercadorias, apresentando o Ceará, em todos os anos analisados, um saldo comercial deficitário em seu intercâmbio com as demais regiões do País. Conseqüentemente, se o Ceará é um Estado preferencialmente comprador da produção de outras áreas, as constantes estiagens na região não devem exercer grande influência sobre a economia local.

3.2.2 - Comércio Internacional

A análise do comércio interregional do Ceará, na subseção anterior, evidencia a situação deficitária do Estado em relação ao resto do Brasil. No âmbito do comércio internacional a situação se inverte, identificando-se o Ceará como área geradora de divisas para o País. O saldo da balança comercial do Estado com o exterior, ao longo do período 1960-1980, foi sempre superavitário (Tabela 31).

Apesar da predominância de saldos positivos nas transações comerciais do Ceará com o exterior, a vulnerabilidade dessas transações é marcante. Nos anos de 1960 a 1980, o Ceará apresentou uma pauta de exportações fortemente concentrada em poucos produtos, além de um mercado consumidor altamente concentrado. Do total das exportações cearenses, nos anos de 1975/1981, os Estados Unidos concentraram, em média, 58,5%, enquanto a Comunidade Econômica Européia, segundo maior mercado consumidor das exportações cearenses, apresentou uma média de 20,9% (Faltão e Meireles, 1987).

TABELA 29 - Exportações Cearenses para o Exterior, Segundo Grupos de Produtos: 1961-83.

(em percentagem)

ANOS	GRUPOS DE PRODUTOS			
	BASICOS	SEMIMANUFATURADOS	MANUFATURADOS	TOTAL
1961	64,20	35,70	0,10	100,00
1962	52,00	47,90	0,10	100,00
1963	63,10	36,80	0,10	100,00
1964	67,16	32,80	0,04	100,00
1965	60,50	39,30	0,20	100,00
1966	69,00	30,80	0,20	100,00
1967	74,40	25,30	0,30	100,00
1968	67,50	32,30	0,20	100,00
1969	76,50	23,20	0,30	100,00
1970	71,90	27,70	0,40	100,00
1971	66,50	33,20	0,30	100,00
1972	68,90	29,20	1,90	100,00
1973	63,60	31,20	5,20	100,00
1974	49,50	45,00	5,50	100,00
1975	54,30	34,80	10,90	100,00
1976	53,20	34,30	12,40	100,00
1977	56,40	33,60	10,00	100,00
1978	58,70	34,20	7,10	100,00
1979	56,60	32,60	10,80	100,00
1980	67,60	21,80	10,60	100,00
1981	73,00	17,00	10,00	100,00
1982	68,20	19,60	12,20	100,00
1983	61,60	19,50	18,80	100,00

FONTE dos dados Brutos: SANTOS (1983). Comercio Triangular do Estado do Ceara. SEFAZ/CE. Boletins Estatisticos (1982/1983).

O exame da pauta de exportações do Estado revela que é ainda considerável o peso dos produtos básicos (Tabela 29), com destaque para a castanha de caju e lagosta, que responderam, em 1981, por 55,8% do valor das exportações. A castanha de caju, cuja participação no valor total das exportações cearenses, em 1961, era de 0,5%, passa, em 1981, a contribuir com 35,7%. A participação da lagosta, que também foi crescente ao longo da

série analisada, foi superada, a partir de 1980, pela participação da castanha de caju (Tabela 30). E, "a julgar pelos sinais de saturamento, e mesmo de declínio da captura da lagosta, em decorrência, ..., da forma predatória como ela vem sendo efetivada a cada ano, é de se esperar que a castanha de caju se consolide como o principal produto de exportação do Estado, sobretudo em razão das excepcionais condições ecológicas existentes para o seu cultivo" (Silveira e Santos, 1983). O algodão em pluma, principal produto dos anos 60, desaparece da pauta de exportações a partir de 1975. **BCME-BIBLIOTECA**

Dentre os produtos industrializados, prevaleceu, de 1961 a 1983, os produtos semimanufaturados, ressaltando-se, todavia, a atuação dos produtos manufaturados, cuja participação passa a crescer, de forma persistente, a partir de 1972, chegando em 1983 a responder, por aproximadamente, 49% das divisas geradas pelos produtos industriais.

A cera de carnaúba, produto de maior participação dentro do grupo dos industrializados, destacou-se ao longo de toda a década de sessenta como o segundo produto de maior peso relativo no valor total das exportações. No início dos anos setenta perde posição para a lagosta, apresentando, a partir de então, uma tendência declinante, chegando ao final da série em estudo, 1981, com uma participação de apenas 7,5% do valor total das exportações cearenses (Tabela 30). Verifica-se pois ao longo desses 20 anos uma certa mudança no perfil das exportações, onde o algodão em pluma e a cera de carnaúba que predominavam nos anos

sessenta, perdem posição para a castanha de caju e lagosta, que a partir de 1975 emergem como os dois principais produtos de exportação do Estado.

TABELA 30 - Ceara - Exportacoes para o Exterior, Segundo Principais Produtos: 1961-81

(em porcentagem)

DISCRIM./PERIODO	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
PRODUTOS BASICOS	64,10	52,00	63,10	67,20	60,50	69,00	74,40	67,50	96,50	71,90
.Algodao em Pluma	51,10	35,90	47,50	53,80	39,20	41,30	52,70	36,00	35,30	29,50
.Lagosta	5,30	9,20	6,90	4,50	6,30	6,70	6,10	10,20	14,00	12,70
.Peles Domesticas	3,90	4,40	4,90	4,20	6,40	7,80	6,10	6,00	7,30	5,90
.Amendoas de Cast. de Caju	0,50	0,70	2,10	1,40	1,20	4,10	3,20	7,70	7,90	11,70
.Peixe-file	-	-	-	-	-	0,10	0,20	0,20	0,40	0,30
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	35,90	48,00	36,90	32,80	39,50	31,00	25,60	32,50	23,50	28,10
.Cera de Carnauba	22,60	21,50	22,30	17,80	21,00	18,00	14,40	17,10	12,90	14,60
.Oleo de Diticica	7,10	17,00	6,40	9,40	8,90	7,80	2,70	4,00	1,30	3,40
.Oleo de Mamona	5,80	8,30	5,30	4,40	7,10	4,10	5,90	7,10	4,10	3,20
.Oleo de Babacu	-	-	-	-	0,80	-	-	1,80	3,00	3,80
.Liquido de Cast. de Caju	0,30	0,50	0,70	1,10	0,60	0,60	0,70	1,00	0,50	1,00
.Fios de Algodao	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL (1)	96,50	97,40	96,00	96,60	91,40	90,70	93,00	91,10	86,30	86,40
OUTROS	3,50	2,60	4,00	3,40	8,60	9,30	7,00	8,90	13,70	13,60
TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FORTE: SANTOS (1983). Comercio Triangular do Estado do Ceara.

Nota: (1) Corresponde a participacao dos principais produtos da pauta.

Continua ...

TABELA 30 - Ceara - Exportacoes para o Exterior, Segundo Principais Produtos: 1961-81

(em percentagem)

DISCRIM./PERIODO	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
PRODUTOS BASICOS	66,50	68,90	63,60	49,50	54,30	53,20	56,40	58,70	56,60	67,60	72,30
.Algodao em Pluma	22,40	22,20	18,90	6,30	-	-	-	0,30	-	-	-
.Lagosta	17,90	17,80	18,40	19,70	20,60	22,40	22,70	22,60	24,30	16,60	20,10
.Peles Domesticas	6,40	6,80	-	-	-	-	-	-	-	-	-
.Amendoas de Cast. de Caju	9,70	12,00	11,40	12,10	21,80	18,40	20,90	21,90	21,00	33,00	35,70
.Peixe-file	0,20	0,60	1,20	1,20	3,70	5,00	5,50	4,90	2,90	4,00	4,00
PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	33,50	31,00	36,40	50,50	45,70	46,80	43,60	41,30	43,40	32,30	27,70
.Cera de Carnauba	20,00	16,00	15,40	20,70	15,20	16,80	12,40	11,20	10,10	7,70	7,50
.Oleo de Diticica	3,10	0,70	2,70	3,20	4,50	0,10	1,90	5,60	0,10	2,10	1,40
.Oleo de Mamona	5,50	5,80	8,00	4,40	4,70	9,00	8,40	4,90	5,10	3,00	2,10
.Oleo de Babacu	1,10	0,40	1,10	8,20	0,40	0,20	0,60	0,50	0,40	0,50	0,20
.Liquido de Cast. de Caju	1,40	1,30	0,80	2,20	2,80	2,20	2,70	7,00	8,60	3,80	1,90
.Fios de Algodao	-	-	-	0,30	1,40	3,70	2,90	2,40	2,90	4,10	4,00
SUBTOTAL (1)	87,80	83,80	78,10	78,60	75,00	78,90	77,90	81,40	75,40	74,90	76,90
OUTROS	12,20	16,20	21,90	21,40	25,00	21,10	22,10	18,60	24,60	25,10	23,10
TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTES: SANTOS (1983). Comercio Triangular do Estado do Ceara.

Nota: (1) Corresponde a participacao dos principais produtos da pauta.

No tocante às importações cearenses do exterior tendem a prevalecer as matérias-primas e produtos intermediários para a indústria, que no período de 1975 a 1979 responderam, em média, por aproximadamente 50% do total importado, vindo em segundo lugar os combustíveis, lubrificantes e produtos conexos, com participação média de 23% (Silveira e Santos, 1983).

Do exposto, verifica-se que o Ceará apresentou, durante

todo o período analisado, um saldo superavitário com o resto do mundo, que contudo, não foi suficiente para suplantar o déficit do comércio interno, conforme se contata na Tabela 31.

TABELA 31 - Saldo da Balança Comercial do Estado do Ceara: 1960 - 80.

Cr\$ 1.000,00 (1)

ANOS	Resto do Pais			Exterior			S B C
	EXPORTACAO	IMPORTACAO	SALDO	EXPORTACAO	IMPORTACAO	SALDO	
1960	14.998.584	29.805.220	(14.806.636)	8.079.540	1.695.834	6.383.706	(8.691.423)
1961	14.944.819	33.038.335	(18.093.516)	12.837.195	1.653.338	11.183.857	(6.936.659)
1962	22.429.968	35.271.383	(12.841.415)	9.119.783	2.387.160	6.732.623	(6.108.792)
1963	26.984.763	39.629.003	(12.644.240)	8.495.790	2.827.688	5.668.102	(6.976.138)
1964	19.879.763	38.782.705	(18.902.942)	12.814.356	3.993.703	8.820.653	(10.082.289)
1965	22.606.334	39.332.294	(16.725.960)	10.610.651	2.857.290	7.753.361	(8.972.599)
1966	20.512.395	42.313.743	(21.801.348)	10.210.734	3.778.530	6.432.204	(15.369.144)
1967	15.762.564	39.222.903	(23.460.339)	9.291.401	4.165.742	5.125.659	(18.334.680)
1968	13.148.038	46.500.410	(33.352.372)	10.573.707	3.914.696	6.659.011	(26.693.361)
1969	-	49.109.292	-	13.299.890	4.047.828	9.252.062	-
1970	-	50.103.168	-	12.590.942	3.578.334	9.012.608	-
1971	25.383.370	61.269.744	(35.886.374)	10.359.759	3.595.023	6.764.736	(29.121.638)
1972	26.183.896	76.661.534	(50.477.638)	13.894.673	4.712.844	9.181.829	(41.295.809)
1973	35.600.099	97.737.182	(62.137.083)	15.284.453	7.007.437	8.277.016	(53.860.067)
1974	-	97.511.071	-	16.149.984	8.071.716	8.078.268	-
1975	31.130.882	121.897.855	(90.766.973)	11.146.499	8.043.873	3.102.626	(87.664.347)
1976	36.330.250	155.147.863	(118.817.613)	12.186.676	8.051.024	4.135.652	(114.681.961)
1977	52.981.258	149.657.948	(96.676.690)	13.226.072	4.920.659	8.305.413	(88.371.277)
1978	55.382.550	148.519.032	(93.136.482)	16.792.565	8.352.867	8.439.698	(84.696.784)
1979	71.938.867	180.493.642	(108.554.775)	19.916.244	9.606.557	10.309.687	-
1980	-	-	-	20.832.824	15.241.296	5.591.528	-

FONTE: SANTOS (1983). Comercio Triangular do Estado do Ceara.

Nota: (1) Inflacionados pelo IGP da FGV, coluna 2 base 1981: 100.

Em relação ao comércio internacional, verificou-se ainda a predominância dos produtos primários e semimanufaturados na pauta de exportações cearense, o que por sua vez beneficia a arrecadação estadual, visto que o ICMS incidente sobre a

exportação desses produtos é de 13%, enquanto os manufaturados são isentos. Ressalta-se, todavia, a superioridade da alíquota de exportação em relação à praticada nas operações interestaduais de 12%. Quanto às importações, o Estado também se beneficia, em termos de arrecadação do ICMS, quando estas são provenientes do exterior, visto que todos os impostos pagos sobre esses bens aqui transacionados seriam arrecadados pelo Ceará, enquanto que no caso das importações de outros Estados brasileiros, do total de impostos sobre os bens transacionados o Estado de destino, no caso o Ceará, arrecada apenas a diferença entre o imposto pago no Estado de origem e a quantia devida na próxima etapa, de acordo com sua própria alíquota interna.

Considerando que as matérias primas e os produtos intermediários para a indústria, juntamente com os combustíveis, lubrificantes e produtos conexos, como já mencionado, constituem o principal item na pauta de importação cearense, enquanto as exportações estão concentradas, basicamente, em dois produtos (castanha de caju e lagosta), que não sofrem muito o efeito da seca, tem-se que as frequentes estiagens na região não devem exercer influência significativa a nível da arrecadação estadual no que diz respeito às transações internacionais. De onde ratifica-se as afirmações anteriores de que a seca não deve repercutir muito em termos de arrecadação.

4 - CAPÍTULO 3

4.1 - As Finanças do Ceará

O objetivo deste capítulo é observar o comportamento evolutivo das finanças do Ceará, analisando o peso participativo, grau de importância e evolução dos principais componentes da receita e despesa do Governo do Estado, no período de 1970 a 1990.

4.1.1 - Receitas

As receitas estaduais são compostas, além da receita própria, que compreende os recursos de competência estadual gerados dentro do Estado, das transferências federais e das operações de crédito.

O grupo de maior representatividade no conjunto das receitas, considerando a média do período analisado, foi o constituído pelas receitas próprias - correspondente a 54,8% do total (Tabela 32).

TABELA 32 - Ceara - Composicao Percentual e Taxas Anuais de Crescimento da Receita do Setor Publico Estadual: 1970-90.

ANOS	Receita Total		Receita Propria		Transferencias		Oper. de Credito	
	%	Var.Anual	%	Var.Anual	%	Var.Anual	%	Var.Anual
1970	100,00	11,39	68,64	(2,98)	19,54	12,28	11,62	719,76
1971	100,00	38,74	59,50	19,91	28,00	98,90	12,49	49,15
1972	100,00	0,47	60,41	2,00	35,79	28,40	3,80	(69,40)
1973	100,00	10,79	66,48	21,95	33,32	3,13	0,20	(94,29)
1974	100,00	4,86	65,84	3,84	34,01	7,05	0,15	(22,17)
1975	100,00	(2,87)	65,07	(4,00)	34,93	(0,20)	-	-
1976	100,00	33,36	55,14	13,00	35,58	35,86	9,28	-
1977	100,00	4,41	57,68	9,23	42,29	24,09	0,03	(99,66)
1978	100,00	18,55	54,04	11,06	45,96	28,85	-	-
1979	100,00	(0,59)	56,56	4,04	43,44	(6,03)	-	-
1980	100,00	42,79	45,05	13,73	27,81	(8,58)	27,14	-
1981	100,00	(10,87)	50,05	(0,96)	30,17	(3,33)	19,78	(35,05)
1982	100,00	1,80	53,42	8,64	30,86	4,12	15,73	(19,06)
1983	100,00	(24,53)	61,21	(13,52)	37,79	(7,54)	1,00	(95,24)
1984	100,00	8,63	61,65	9,41	31,81	(8,58)	6,50	617,00
1985	100,00	30,88	54,53	15,77	37,41	53,95	8,06	61,09
1986	100,00	27,19	57,12	33,22	38,61	31,25	4,27	(32,54)
1987	100,00	16,53	48,15	(1,77)	28,27	(14,69)	23,59	543,68
1988	100,00	27,32	61,89	63,66	19,87	(10,52)	18,24	(1,52)
1989	100,00	6,95	58,48	(21,33)	29,84	25,76	11,68	(46,68)
1990	100,00	21,90	55,23	15,16	35,45	30,71	9,50	(2,86)

Fonte do dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara. Balancos Anuais.

Do grupo das receitas próprias (receita tributária, patrimonial, industrial e diversas), a arrecadação tributária é a mais expressiva em termos de contribuição na formação da receita estadual, participando, em 1990, com 79,15% da receita própria do Governo do Estado. Vale mencionar que, no ano de 1970, a participação das receitas patrimoniais e industriais era ínfima, não chegando a representar, no conjunto, 1,0% da receita própria. Entretanto, nos últimos 21 anos a receita patrimonial

evoluiu de forma sistemática em termos de participação no total das receitas próprias, passando de um percentual de 0,01% em 1970 para 3,21% em 1980, e de 18,71% em 1990. Neste último ano, em particular, os juros de títulos de renda foram os responsáveis pela performance da receita patrimonial.

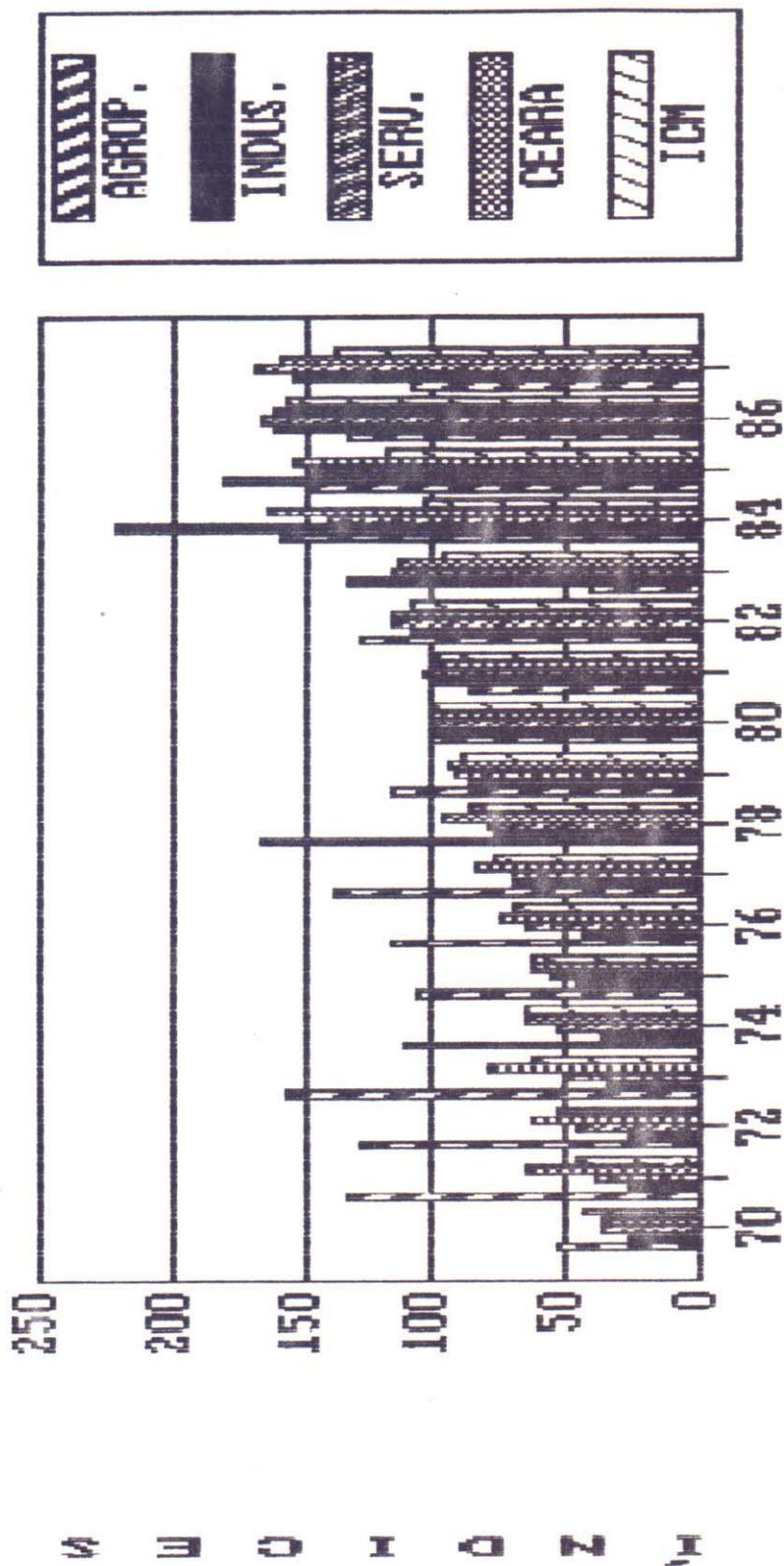
Quanto à arrecadação tributária, que como mencionado se apresenta como a principal fonte de recursos próprios, tem seu ponto de sustentação no ICMS, que sempre teve posição de predominância, não apenas nas receitas tributárias, mas também na formação das receitas próprias do Governo do Estado do Ceará, constituindo-se, sem dúvida, na maior fonte geradora desta receita. A participação dos demais impostos (Adicional do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza - AIRP, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - ICMD, Imposto sobre Lucros Ganhos e Rendimentos de Capital - ILRC), taxas e contribuições de melhoria não chega a ser expressiva. Em 1990, por exemplo, do total da receita tributária, 97,24% foi devido ao ICM.

A análise do comportamento do ICM evidencia ainda que a arrecadação deste tributo varia positivamente com o dinamismo da atividade econômica do Estado, conforme se constata do Gráfico 3. Onde se observa taxas de crescimento negativas para o ICM nos anos de 1975, 1981, 1983 e 1987, o que também é verdadeiro quando se analisa as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto do Ceará.

Tal correlação entre o PIB e o ICM, obviamente, "será

**GRÁFICO 3 - Evolução dos Índices Reais dos
Produtos Setoriais e Total do Ceará e da
Receita do ICM Estadual: 1970 - 87.**

(ANO BASE : 80)



ANOS

maior ou menor em função de normas regulamentares de arrecadação, em nível da competência de cada Estado, no que concerne a isenções, deferimentos e convênios interestaduais, ..., bem como na qualidade da sua organização fiscal e contábil". (SUDENE e SEPLAN, 1984).

Considerando, entretanto, o volume do ICM arrecadado por setor, verifica-se a forte concentração no terciário que, de 1975-89, apresentou uma participação média de 63,28% na arrecadação do ICM cearense (Tabela 33). Ressalte-se aqui, a prevalência das atividades terciárias na atividade econômica do Estado do Ceará, tanto no que diz respeito à geração de empregos quanto em termos de geração de renda²². Justificando, pois, a estreita correlação do ICM com o PIB deste setor, conforme se verifica no Gráfico 3.

Em um estudo realizado pela SUDENE e Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará (1984), verificou-se que em termos de terciário, o volume de ICM gerado no setor encontra-se concentrado em apenas cinco ramos de atividade do comércio varejista (veículos; mercadinhos e supermercados; aparelhos eletrodomésticos; peças e acessórios para veículos; tecidos, roupas e confecções em geral). O setor secundário, que em 1987 contribuiu com 26,8% para a formação da renda interna cearense, também apresenta uma concentração na arrecadação do ICM em alguns poucos ramos industriais (Têxtil; Vestuário; Produtos

²² A esse respeito, têm-se as informações da SUDENE (1990) e IPLANCE (1991) para o período de 1975 a 1989, onde a participação média do terciário no PIB total do Ceará foi de, aproximadamente, 60%.

Alimentares; Minerais não Metálicos; Metalurgia). Quanto ao setor primário, dentre os principais produtos agrícolas que representam a base econômica do Ceará, os que mais se sobressaem, em termos de arrecadação, são o algodão e a castanha de caju, que responderam, em média, por 53,42% da arrecadação do ICM referente aos principais produtos básicos comercializados, de 1973-87 (Tabela 13).

TABELA 33 - Ceara - ICM Arrecadado por Setor Economico:
1975-89.

(em percentagem)

ANOS	SETOR PRIMARIO	SETOR SECUNDARIO	SETOR TERCIARIO
1975	16,74	16,94	66,32
1976	13,38	28,41	58,21
1977	16,44	24,63	58,92
1978	15,12	25,49	59,29
1979	14,51	24,61	60,88
1980	11,17	25,00	63,83
1981	7,46	26,78	65,76
1982	6,33	25,47	68,20
1983	5,79	26,42	67,79
1984	10,48	17,09	72,43
1985	8,31	30,41	61,28
1986	5,10	33,89	61,01
1987	6,90	35,79	57,01
1988	8,33	34,82	56,85
1989	3,92	24,63	71,45
1990	0,07	37,90	62,03

Fonte do dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara. Boletins Estatisticos.

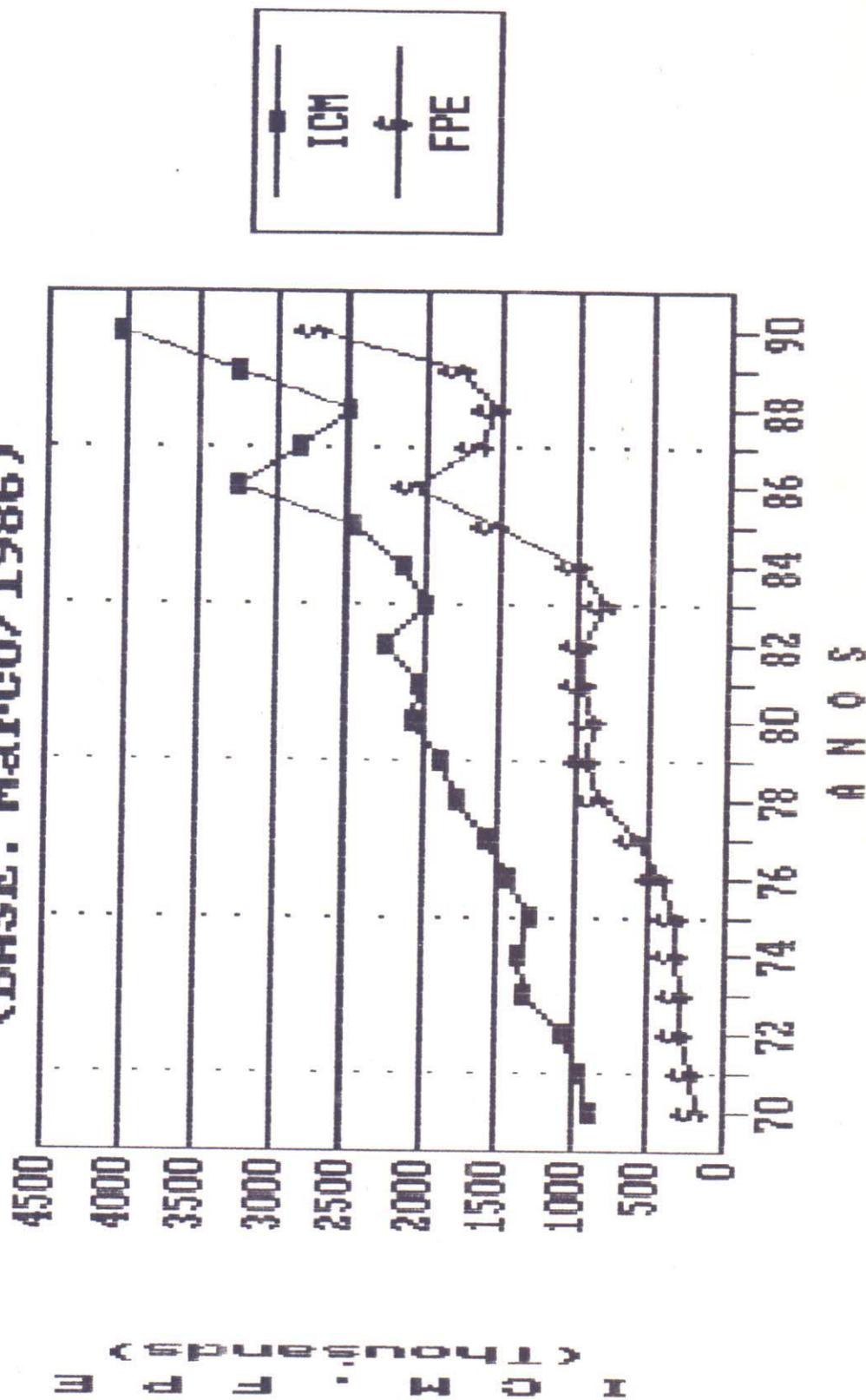
Referido estudo constata ainda que, "embora ocorra, como mencionado, considerável concentração setorial do ICM em termos de algumas atividades, não se revela maior dependência do

tributo em relação a produtos específicos". Individualmente o produto com maior significação na formação do ICM é o algodão que, mesmo assim, não chega a apresentar elevada participação quando se considera o ICM total do Estado.

Por fim, esse mesmo estudo enfatiza que, "a característica básica da composição do ICM no Ceará é a sua acentuada dependência à comercialização de bens de consumo (duráveis ou não) importados e de produtos industrializados a partir de matérias-primas importadas". Mais uma evidência de que a seca não deve afetar, de forma significativa, a arrecadação estadual.

A análise gráfica (Gráfico 4) e tabular (Tabela 34) do ICM por períodos políticos corrobora a afirmação anterior da correlação entre ICM e nível de atividade econômica do Estado. Onde se constata que a despeito da melhoria nas finanças do Governo do Estado, em termos de redução no déficit, no período de 1987-90, onde foi desenvolvido todo um esforço objetivando aumentar a eficácia do aparelho arrecadador estadual, a taxa geométrica média de crescimento do ICM foi inferior ao período imediatamente anterior (1983-86), o qual apresentou um maior crescimento no produto interno bruto cearense. Evidenciando pois que o dinamismo da atividade econômica do Estado é o fator determinante da arrecadação tributária. Vale mencionar que o melhor desempenho das finanças estaduais no último período político analisado (1987-90), deveu-se, basicamente, à redução nas despesas.

GRÁFICO 4 - Ceará. Evolução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), por Períodos Políticos: 1970 - 90. (BASE: Marco/1986)



Como o segundo maior componente das receitas, tem-se as transferências federais (Transferências Correntes e Transferências de Capital), que apresentaram uma participação média de, aproximadamente, 33,37% da receita total do Governo do Estado, nos anos de 1970-90 (Tabela 32). O que de certa forma é preocupante, uma vez que a maior dependência em relação a transferências institucionais reduz, sobremaneira, a flexibilidade de ação, ou competência, do Governo Estadual em influenciar o volume de arrecadação das receitas. Além de "aumentar as incertezas da programação financeira estadual, devido a frequentes modificações no montante e nos critérios de repartições dos fundos e por atrasos na liberação das cotas" (Rezende, 1982).

Desse grupo de receitas, de elevada importância na formação da receita do Governo do Estado, destaca-se, no conjunto, o Fundo de Participação dos Estados - FPE, cuja participação em relação ao total das transferências tem evoluído nas duas últimas décadas, passando de 52,8%, em 1970, para 79,94% em 1990. O FPE também vem aumentando, a partir de 1970, sua importância relativa no total das receitas do Estado, chegando a atingir 28,71% desse total em 1990 (Tabela 34).

A análise da evolução das transferências institucionais, no período de 1970-90, evidencia ainda uma mudança qualitativa, com a progressiva perda de importância das Transferências de Capital, cuja participação no total das transferências caiu de 71,1%, em 1970, para 0,5%, em 1988. No ano

de 1990, esse subgrupo de receita sequer apareceu na execução orçamentária do Governo do Estado do Ceará.

Tabela 34 - Ceara - Composicao Percentual, Variacao Anual e Taxa Geometrica Media de Crescimento Anual do ICM e FPE, por Periodos Politicos: 1970-90.

(Base: marco de 1986)

Periodos Politicos	ICM			FPE		
	Participacao na Rec. Total (%)	Variacao Anual (%)	Tx. Geometrica Media de Crescimento (%)	Participacao na Rec. Total (%)	Variacao Anual (%)	Tx. Geometrica Media de Crescimento (%)
1970	63,86	-3,67	-	12,74	-23,14	-
1971	49,26	7,01		10,54	14,78	
1972	56,63	15,52	12,87	14,33	36,69	16,27
1973	62,09	21,47		13,23	2,28	
1974	60,68	2,47		14,19	12,43	
1975	59,71	-4,42		14,67	0,44	
1976	50,49	12,76		15,71	42,76	
1977	53,31	10,24	11,45	19,44	29,21	37,82
1978	50,07	11,35		23,27	41,91	
1979	52,63	4,49		25,8	10,23	
1980	41,17	11,69		17,27	-4,4	
1981	45,03	-2,5	6,27	21,13	9,02	1,79
1982	48,76	10,22		21	1,21	
1983	57,43	-11,11		26,44	-4,99	
1984	57,26	8,33		25,95	6,61	
1985	50,19	14,72	18,05	31,65	59,65	31,16
1986	52,25	32,4		32,99	32,55	
1987	38,90	-13,23		22,51	-20,47	
1988	27,07	-11,4		16,52	-6,55	
1989	41,51	28,83	12,45	22,8	15,93	18,47
1990	42,42	24,58		28,71	53,47	

Fonte do dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara. Balancos Anuais.

Há ainda a mencionar que as transferências

institucionais não perfazem a totalidade das transferências que convergem para o Estado. Há uma segunda categoria de transferências, que são extraordinárias ou "não regulares". Ao contrário das transferências institucionais, que obedecem a normas legalmente instituídas, essa segunda modalidade de transferências, a despeito da sua importância nas finanças estaduais, principalmente em períodos adversos, caracterizam-se pela informalidade dos procedimentos. "Não há regras escritas quanto ao montante a ser repartido nem quanto aos critérios de repartição. A negociação passa a ser bilateral e fragmentada, e o acesso aos recursos depende de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada Estado" (Rezende, 1982). Só para se ter uma idéia da dimensão desses auxílios, os recursos destinados aos Programas de Emergência repassados ao Ceará, no período de junho de 1983 a maio de 1984, corresponderam a 3,42% do PIB do Estado (Tabela 19). Em termos do Nordeste como um todo, Gomes (1987) argumenta que foram gastos, em 1983, Cr\$ 550 bilhões nas frentes de trabalho, correspondendo a 3,4% do produto interno bruto do Nordeste nesse mesmo ano, ou a 12,1% do produto industrial, ou, ainda, nada menos do que 53,5% do produto da indústria de construção civil nordestina.

Em relação ao terceiro componente das receitas, as Operações de Crédito, que compreendem o recurso utilizado pelo Governo do Estado para compensar sua limitada capacidade financeira, têm evoluído em termos de participação na receita total, em detrimento das receitas próprias, que vêm perdendo

expressividade na arrecadação estadual, se se considera as médias das duas últimas décadas (Tabela 32).

Apesar de as Operações de Crédito terem emergido como importante fonte de recursos, principalmente na década de 80, deve-se ressaltar o seu comportamento oscilante ao longo da série analisada, contribuindo em alguns anos com menos de 1,0% na formação da receita estadual, atingindo em outros a expressiva participação de 27,14%, como ocorrido em 1980 (Tabela 32). Considerando períodos selecionados, o de 1979-82 se coloca como o de maior intensidade na utilização, por parte do Governo do Estado, de operação de crédito para complementar suas receitas. Em segundo lugar, tem-se o período de 1987-90, onde os empréstimos tomados mediante operações de crédito foram responsáveis pela entrada de, aproximadamente, 15,65%, em média, da receita do Estado. Desse endividamento assumido, a maior parte direcionou-se ao refinanciamento da dívida interna e externa. Tomando-se o ano de 1990, em particular, tem-se que 80,60% das Operações de Crédito estiveram voltadas à essa finalidade (Balço Estadual, 1990).

BCME-BIBLIOTECA

Por fim, em relação às receitas, há ainda a mencionar a pouca flexibilidade do Governo do Estado no que se refere à elevação do volume de arrecadação.

Deslocando a análise para os dois componentes básicos da receita, tem-se que, no caso do ICM, basicamente são duas as possibilidades de o Governo Estadual aumentar o volume arrecadado: "atuando sobre o fato gerador, através da dinamização

da atividade que origina o tributo ou alterando a legislação vigente" (SUDENE e SEPLAN, 1984). Quanto à segunda alternativa, fica praticamente excluída visto que o estabelecimento das alíquotas interestaduais, de exportação e, alíquotas mínimas e máximas para produtos e serviços comerciais fica a cargo do Senado. Aos Estados é permitido apenas a manipulação das alíquotas internas, obedecidos os limites fixados. No que concerne à primeira alternativa, tem-se que "estando inserido em um sistema capitalista, onde a livre iniciativa é estimulada e conta com espaço definido no processo de desenvolvimento da atividade produtiva, a ação governamental em busca do desenvolvimento estadual não é a de agente ativo, mas de natureza indireta, indutiva, via estímulo à iniciativa privada" (SUDENE e SEPLAN, 1984). Conseqüentemente, grande parte da arrecadação fica limitada à capacidade de o Governo do Estado desenvolver o seu papel de indutor do desenvolvimento da economia cearense.

No que se refere ao FPE, a flexibilidade de ação do Governo do Estado se torna ainda mais restrita, visto que a distribuição desses recursos varia de acordo com critérios até certo ponto rígidos, baseados em variáveis de área geográfica, população e renda per capita.

A argumentação desta seção pretendeu, enfim, evidenciar alguns pontos básicos, quais sejam:

- (a) O ICM e FPE são os componentes básicos da receita total do Governo do Estado do Ceará;
- (b) A arrecadação do ICM depende do dinamismo da atividade

econômica do Estado;

- (c) A receita estadual, além de diretamente influenciada pelo grau de desenvolvimento da economia cearense, também sofre influência do nível de atividade econômica do País, dado a grande dependência em relação ao FPE, cuja fonte geradora é o produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). Logo, não se espera que o FPE dependa da seca;

Devido à importância do ICM e das Transferências para a definição do modelo econométrico explicativo da arrecadação do Governo do Estado, objetivo deste estudo, passa-se, nas subseções seguintes, à descrição da mecânica destas componentes da receita.

4.1.1.1 - Caracterização do ICM

*O Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM, constitui-se no principal responsável pela receita tributária estadual, bem como do seu desempenho, respondendo, em média, por 50,96% da receita do Governo do Estado no período de 1970-90 (Tabela 34).

Introduzido no lugar do antigo IVC - Imposto sobre Vendas e Consignações, pela reforma tributária implantada em

1967, visava-se, com o ICM, eliminar as desvantagens do imposto até então vigente, o qual era quase inteiramente livre de regulamentação federal, fixando os Estados suas alíquotas, isenções e tratamentos preferenciais.

O ICM, nas transações internas, passou a ser aplicado pelo princípio da origem, empregando o método do crédito fiscal, o qual exige que a empresa some todas as suas vendas pelas notas fiscais e aplique a alíquota fixada a esse total, deduzindo-se desse resultado o imposto pago que conste das notas fiscais de compra de matérias primas. Sendo concebido como um imposto "por dentro", a alíquota efetiva legal será determinada da forma (Torres, 1980):

$$\begin{aligned} V_t &= V_o + tV_t \\ &= \frac{1}{(1-t)} V_o \end{aligned}$$

Sendo:

$$\begin{aligned} t_{\text{e}} &= \frac{V_t - V_o}{V_o} \\ &= \frac{t}{1-t} \end{aligned}$$

Como: $0 < t < 1 \Rightarrow t_{\text{e}} > t$, ou seja, a alíquota efetiva será maior do que a alíquota legalmente estabelecida.

Onde: V_o = Valor das Vendas sem o Imposto;

V_t = Valor das Vendas com o Imposto;

t = Alíquota Legal do Imposto;

t_{e} = Alíquota Efetiva Legal.

Os sistemas para pagamento do imposto são três, por estimativa, tratamento especial e regra geral, adequando-se os contribuintes a cada uma das categorias de acordo com suas características, tal como o tamanho do negócio, espécie de bem produzido, etc.

O sistema por estimativa determina que o imposto devido para um determinado período seja calculado com base nos resultados do período anterior, dividindo-se o total a ser pago, em parcelas que serão recolhidas mensalmente. No final do exercício calcula-se o imposto real, caso tenha havido sub-estimativa, o restante será recolhido, e no caso de super-estimativa o montante a mais será usado como parte do pagamento para o próximo período. A aplicação desse sistema é dedicada, basicamente, às micro-empresas.

Em algumas empresas e produtos específicos são adotados sistemas especiais, como o da substituição tributária. Neste caso o ICM é pago de uma só vez, em um determinado estágio do processo de distribuição, e refere-se a todas as transações ocorridas antes e depois do estágio escolhido. A vantagem aqui observada é quanto ao recolhimento do imposto em um único contribuinte, geralmente de grande porte e de fácil fiscalização, ao invés de ter que trabalhar com inúmeros contribuintes. Entretanto, há um grande inconveniente, que é a estimação da margem a ser agregada nas operações futuras.

Quanto ao último sistema de pagamento, regra geral ou regime normal, é o mais abrangente, tanto em termos de número de

contribuintes, quanto de produtos, bem como do montante do imposto recolhido. Sendo as duas outras categorias, apenas adaptações introduzidas visando o ajuste de alguns casos especiais.

O ICM, sob o regime normal, é calculado com base no valor adicionado em cada estágio do processo de produção e distribuição, utilizando-se o método do crédito fiscal, anteriormente descrito.

O prazo de recolhimento é bastante variável, dependendo do Estado, do produto no qual incide o imposto, do setor, e até do regime de pagamento ao qual a atividade ou o produtor estiver sujeito.

Apesar de o ICM ser a principal fonte de arrecadação dos Estados, não é permitido a esses a livre fixação de suas alíquotas, como já comentado. Podendo, entretanto, no intuito de incentivar determinados setores, produtos ou empresas, utilizar algumas técnicas como a concessão de benefícios fiscais, dentre os quais se tem desde as formas mais tradicionais como a isenção do pagamento e o conhecido esquema de deduções para fins de investimento, até formas como a dilatação do prazo de pagamento, permissão de aumento dos créditos, concessão de créditos presumidos, etc. Entretanto, essas isenções não são da competência exclusiva dos Estados, onde certos produtos são excluídos da base do ICM por legislação federal, constituindo-se num importante vazamento da base tributária dos Estados. No novo texto Constitucional surgem modificações nesse aspecto, ficando a

União impedida de conceder isenções de tributos que não sejam de sua competência exclusiva. Essa inovação deverá resolver uma série de conflitos entre União, Estados e Municípios, pela não injunção do Governo Central em assuntos de competência dos subgovernos. Evita-se, dessa forma, que a União estabeleça práticas tributárias que não sejam do interesse dos Estados e Municípios, ou que a esses causem algum transtorno. Ressaltando-se, entretanto, que o próprio texto veda a incidência do ICMS sobre manufaturados destinados a exportação, excetuando-se dessa imunidade os produtos semi-elaborados e os serviços. Dessa forma, apesar das transformações ocorridas, ainda não se concedeu aos Estados a total autonomia quanto à legislação de seus tributos, ficando ainda as receitas tributárias à mercê das decisões da União.

As alíquotas do ICM, inicialmente, eram basicamente uniformes. A partir da reforma tributária implantada em 1967, o valor dessas alíquotas variaram ao longo dos anos, conforme mostra a Tabela 35.

Os diversos percentuais fixados vêm sendo objeto de constante polêmica, principalmente quanto às alíquotas interestaduais. A fixação de uma alíquota zero para as transações entre os Estados, em muito beneficiaria os Estados tipicamente compradores, como é o caso do Ceará, além de atender aos princípios básicos de pagamento pelo poder aquisitivo, bem como do benefício, entretanto geraria um grave problema aos Estados produtores, que teriam uma sensível perda na arrecadação.

TABELA 35 - Evolução das Aliquotas Legais do ICM

ANOS	Norte/Nordeste/Centro-Oeste			Sudeste/Sul		
	Operações			Operações		
	Inter- nas	Interes- taduais	Exporta- ções	Inter- nas	Interes- taduais	Exporta- ções
1967	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
	18,0	18,0	18,0			
1968	18,0	18,0	18,0	15,0	15,0	15,0
				16,0	15,0	15,0
				17,0	15,0	15,0
1969	18,0	18,0	18,0	17,0	15,0	15,0
1970	18,0	15,0	15,0	17,0	15,0	15,0
1971	17,5	14,5	14,5	16,5	14,5	14,5
1972	17,0	14,0	14,0	16,0	14,0	14,0
1973	16,5	13,5	13,5	15,5	13,5	13,5
1974	16,0	13,0	13,0	15,0	13,0	13,0
1975	15,5	12,0	13,0	14,5	12,0	13,0
1976	15,0	11,0	13,0	14,0	11,0	13,0
1977	15,0	11,0	13,0	14,0	11,0	13,0
1978	15,0	11,0	13,0	14,0	11,0	13,0
1979	15,0	11,0	13,0	14,0	11,0	13,0
1980	16,0	11,0	13,0	15,0	11,0 (1)	13,0
					10,0 (2)	
1981	16,0	11,0	13,0	15,0	11,0 (1)	13,0
					9,5 (2)	
1984	17,0	12,0	13,0	17,0	12,0 (1)	13,0
					9,0 (2)	
1989	17,0	12,0	13,0	17,0	12,0 (1)	13,0
					8,0 (2)	
1990	17,0	12,0	13,0	17,0	12,0 (1)	13,0
					7,0 (2)	

FONTE: TORRES, I. e UEDA, E. Estrutura Tributária Estadual: Potencialidades, Adequação e Reformas - 1983. Boletim do ICM, Ministério da Fazenda.

(1) Para saídas de mercadorias com destino a Estados das regiões

Sudeste e Sul.

- (2) Para saídas de mercadorias com destino a Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A antiga discussão acerca da alíquota interestadual pode ser melhor compreendida pela análise das fórmulas do ICM arrecadado por um determinado Estado, e da alíquota efetiva, quando da transação entre dois Estados (Rebouças, 1978):

$$\begin{aligned} \text{ICM}_{\text{CE}} &= t^{\text{d}} (V_{\text{CE}} + V_{\text{SP}}) - t^{\text{f}} V_{\text{SP}} \\ &= t^{\text{d}} V_{\text{CE}} + t^{\text{d}} V_{\text{SP}} - t^{\text{f}} V_{\text{SP}} \\ &= t^{\text{d}} V_{\text{CE}} + (t^{\text{d}} - t^{\text{f}}) V_{\text{SP}} \end{aligned}$$

Onde:

ICM_{CE} = ICM arrecadado pelo Estado do Ceará;

t^{d} = Alíquota interna do Ceará;

t^{f} = Alíquota aplicável às operações interestaduais;

V_{CE} = Valor adicionado no Ceará;

V_{SP} = Valor adicionado no Estado vendedor (no caso São Paulo).

Notando-se que, mesmo que o valor adicionado no Estado comprador tenda a zero, seu tesouro arrecadará a diferença de alíquotas aplicados sobre o valor da venda interestadual.

$$\begin{aligned} \text{Alíquota efetiva}_{\text{CE}} &= \frac{\text{ICM}_{\text{CE}}}{V_{\text{CE}}} \\ &= \frac{t^{\text{d}} V_{\text{CE}}}{V_{\text{CE}}} + (t^{\text{d}} - t^{\text{f}}) \frac{V_{\text{SP}}}{V_{\text{CE}}} \\ &= t^{\text{d}} + (t^{\text{d}} - t^{\text{f}}) \frac{V_{\text{SP}}}{V_{\text{CE}}} \end{aligned}$$

Vê-se, portanto, que o diferencial de alíquota beneficia o Estado comprador na magnitude representada pelo diferencial em si, multiplicado pela razão entre os valores adicionados dos Estados, vendedor e comprador.

Considerando o exemplo descrito, do comércio realizado entre Ceará e São Paulo, no caso de se anular a alíquota interestadual, o ICM recolhido no Ceará elevar-se-ia a $t^d (V_{CE} + V_{SP})$, e se as alíquotas se igualarem o ICM recolhido será apenas $t^d V_{CE}$. Portanto, a variação da alíquota interestadual de zero a t^d , determina a distribuição entre os dois Estados da parcela tributária $t^d V_{SP}$.

4.1.1.2 - Modificações no ICM com o Novo Sistema Constitucional Tributário

Com o novo Sistema Tributário Nacional, o ICM amplia-se e generaliza-se, mantendo sua característica de não cumulatividade, inclusive em operações interestaduais e incorporando uma nova, a seletividade em função do grau de essencialidade do produto.

A Constituição anterior fixava uma alíquota uniforme para todas as mercadorias. Na atual Constituição (1988), elimina-se a uniformidade antes fixada para as alíquotas, entretanto, estabelece-se que as alíquotas internas não podem ser inferiores

às das operações interestaduais, exceto em casos de deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, por lei complementar, em caso de isenções, incentivos fiscais e benefícios fiscais.

BCME-BIBLIOTECA

No novo sistema, cabe ao Senado o estabelecimento de alíquotas interestaduais, de exportação e alíquotas mínimas e máximas para produtos e serviços comerciais. Aos Estados é permitido a manipulação das alíquotas internas, obedecidos os limites fixados pelo Senado, elevando-se dessa forma a sua autonomia, embora que ainda parcial, para legislar o principal componente da receita tributária.

Para as operações e prestações internas do Ceará, tem-se as alíquotas de 25%, 17% e 20%. Os 25% referem-se a bebidas alcoólicas, armas e munições, fogos de artifícios, embarcações esportivas e motores de popa, automóveis importados do exterior, perfumes e cosméticos, motos acima de 180 cilindradas, fumo, cigarro e demais artigos de tabacaria, jóias, ultra-leves e asas deltas; a energia elétrica será tributada em 20%, exceto o consumo residencial mensal igual ou inferior a 50 Kwh que está insento; às demais mercadorias incidirá uma taxa de 17%.

Quando a mercadoria destinada a um outro Estado, for para um consumidor final que seja contribuinte do imposto, aplicar-se-á a alíquota interestadual, cabendo ao Estado consumidor a diferença a maior, caso haja. No caso de um consumidor ser não contribuinte, a alíquota aplicada será a mesma que a de um contribuinte do Estado produtor, o qual, como ficou

estabelecido por lei, não será inferior à interestadual.

Quanto às exportações, o ICMS incidirá somente sobre os produtos industrializados semi-elaborados.

A incidência do ICM continua presente nas importações, mesmo em se tratando de bens destinados a consumo ou ativo fixo.

A não incidência será verificada nas operações interestaduais de petróleo e seus derivados, bem como de energia elétrica. O mesmo ocorrendo com o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeito a IOF, devido na operação de origem.

Em contraste com o texto anterior, onde o IPI integrava a base de cálculo do ICM, no novo texto, o ICMS não será calculado sobre o IPI, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produtos destinados à industrialização ou comercialização, configure fato gerador dos dois impostos. Entretanto, quanto às operações realizadas com consumidor final, nenhuma menção é feita.

Na Tabela 36 tem-se o grupo de impostos que, com excessão do ICM, eram da competência da União na Constituição anterior, passando com a nova Carta à competência dos Estados e Distrito Federal, formando um só bloco sob a denominação de ICMS.

TABELA 36 - Impostos que Passaram a Compor a Base do ICMS.

Tributo	Constituição Anterior				Constituição Atual			
	Participação				Participação			
	Competência		Competência		Competência		Competência	
	União Est.,DF;Territ. Munic.		União Est.,DF;Territ. Munic.		União Est.,DF;Territ. Munic.		União Est.,DF;Territ. Munic.	
.Imp. único s/Comb. e Lub.Líquidos e gasosos	UNIÃO	40	40	20	EST./DF	-	75	25
.Imp. único s/ Energia Elétrica	UNIÃO	30	50	20	EST./DF	-	75	25
.Imp. único s/minerais do País	UNIÃO	10	70	20	EST./DF	-	75	25
.Imp.s/serviços de comunicações	UNIÃO	100	-	-	EST./DF	-	75	25
.Imp. s/ transportes	UNIÃO	30	50	20	EST./DF	-	75	25
.Imp.s/circulação de mercadorias	EST./DF	-	80	20	EST./DF	-	75	25

FORNE: PISCITELLI, R.B. Estudo Analítico dos Novos Dispositivos Constitucionais Tributários - 1988.

Do exposto, observa-se a expansão da base do ICM, que passa a incidir também sobre a prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações. Além de que com a eliminação dos impostos sobre minerais, energia elétrica e combustíveis líquidos e gasosos, permite-se que a circulação desses bens e serviços, também, seja tributada pelo ICM expandido, o ICMS.

Entretanto, apesar da euforia com a nova reforma, não

se sabe ao certo os ganhos efetivos de receita para os Estados. Considerando-se as modificações ocorridas no ICM, principal fonte de receita tributária estadual, tem-se a ampliação de sua base tributável com a incorporação das incidências de impostos federais. Porém, a elevação de 20% para 25% da parcela devida aos municípios no ICMS, poderá mais que contrabalançar o efeito positivo do aumento da base tributável desse imposto, implicando em perda de receita pelo Estado. Situação esta que poderá se agravar caso seja levado em conta a operação desmonte, que visa deixar a cargo dos Estados e Municípios projetos e atividades até então de responsabilidade da União.

4.1.1.3 - As Transferências Federais

No sistema fiscal em vigor, os Estados e Municípios compartilham de receitas arrecadadas pela União, quer pela participação na arrecadação de determinados tributos, os quais são divididos entre as diferentes esferas de governo pela aplicação de percentagem definida constitucionalmente, quer pela participação na arrecadação de outras receitas federais sem distribuição prevista pela Constituição.

Nas transferências institucionais, definidas na Constituição Federal e regulamentadas pelo Código Tributário Nacional, os recursos são distribuídos segundo fórmulas de

rateio, com critérios diversos, como população, renda per capita, área, consumo, produção, etc. Enquadrando-se neste caso os Fundos de Participação, oriundos do Imposto de Renda - IR e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, e as cotas dos Impostos únicos e sobre transporte, considerando-se o antigo sistema tributário.

A distribuição do FPE é feita via utilização de um critério baseado em variáveis de área geográfica, população e renda per capita. Sendo pois a cota de um determinado Estado expressa da forma (Afonso, 1988):

$$C = f(A, P, R_p)$$

Onde:

C = Cota do Estado;

A = Área geográfica;

P = População;

R_p = Renda* per capita;

sendo a mesma uma função direta da área e população, e inversamente proporcional a renda per capita.

TABELA 37 - Brasil - Tributos, Competência Tributária e Distribuição Legal de Recursos

Tributo	Constituição Anterior				Constituição Atual			
	Participação				Participação			
	Competência	União Est.,DF,Territ. Munic.			Competência	União Est.,DF,Territ. Munic.		
.Imp. de Renda	UNIÃO	67	16 (1)	17	UNIÃO	53	21,5 (2)	22,5(2)
.Imp. s/ Produtos Industrializados	UNIÃO	67	16 (1)	17	UNIÃO	43	29 (3)	25 (3)
.Imp. s/ Operações Financeiras	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Imp. de Importação	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Imp. de Exportação	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Imp. s/ Prop.Territ. Rural	UNIÃO	-	-	100	UNIÃO	50	-	50
.Imp. s/ grandes fortunas	-	-	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Outros que venham a ser instituídos	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	80	20	-
.IOF/Ouro	-	-	-	-	UNIÃO	-	30	70
.Imp. único s/Comb. e Lub.Liq.ou Gasosos	UNIÃO	40	40	20	EST./DF	-	75	25

continua...

continuação:

Tributo	Constituição Anterior				Constituição Atual			
	Competência	Participação			Competência	Participação		
		União Est., DF, Territ. Munic.				União Est., DF, Territ. Munic.		
.Imp. único s/ Energia Elétrica	UNIÃO	30	50	20	EST./DF	-	75	25
.Imp. único s/minerais do País	UNIÃO	10	70	20	EST./DF	-	75	25
.Imp. s/serviços de comunicações	UNIÃO	100	-	-	EST./DF	-	75	25
.Imp. s/transportes	UNIÃO	30	50	20	EST./DF	-	75	25
.Imp. s/circulação de mercadorias	EST./DF	-	80	20	EST./DF	-	75	25
.Imp. s/Propried. de Veículos Automotores	EST./DF	-	50	50	EST./DF	-	50	50
.Imp. s/Transmissão e Doação	-	-	-	-	EST./DF	-	100	-
.Adic. IR (5% s/lucros, ganhos e rendimentos de capital)	-	-	-	-	EST./DF	-	100	-
.Imp. s/Transmis. de bens imóveis	EST./DF	-	50	50	MUNICIP.	-	-	100

continua...

continuação:

Tributo	Constituição Anterior				Constituição Atual			
	Participação				Participação			
	Competência		Competência		Competência		Competência	
	União Est., DF; Territ. Munic.		União Est., DF; Territ. Munic.		União Est., DF; Territ. Munic.		União Est., DF; Territ. Munic.	
.Imp. s/ Serviços	MUNICIP.	-	-	100	MUNICIP.	-	-	100
.Imp. s/ Prop.Pre- dial e Territ. Urbana	MUNICIP.	-	-	100	MUNICIP.	-	-	100
.Imp. s/ Vendas a Varejo de Combust. Líquidos e Gasosos	-	-	-	-	MUNICIP.	-	-	100
.Imp. Extra- ordinários	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Contrib. de Interv. no Dom. Econ. Int. Categ.	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Contribui- ções sociais	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
.Emprest. Compulsórios	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
					EST./DF	-	100	-
					MUNICIP.	-	-	100
.TAXAS	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
	EST./DF	-	100	-	EST./DF	-	100	-
	MUNICIP.	-	-	100	MUNICIP.	-	-	100
.Contribui- ções de melhoria	UNIÃO	100	-	-	UNIÃO	100	-	-
	EST./DF	-	100	-	EST./DF	-	100	-
	MUNICIP.	-	-	100	MUNICIP.	-	-	100

Disponíveis da União, Estados e Municípios.

PISCITELLI, R.B. (1989). Estudo Analítico dos Novos Dispositivos Constitucionais Tributários.

NOTA: Pertencem ainda aos Estados, DF e Municípios o produto do IR na fonte sobre os rendimentos por ele pagos, assim como as de suas autarquias e fundações.

(1) Corresponde a 14% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 2% do Fundo Especial (FE).

(2) Corresponde a: 21,5% do FPE e 22,5% do FPM (os 3% p/ Financiamento do Setor Produtivo no NO/NE/CO não estão incluídos).

(3) Corresponde a: 21,5% do FPE somado a 7,5%, referente à exportação de manufaturados; 22,5% do FPM somado a 2,5% pela exportação de manufaturados.

As alíquotas do FPE sofreram modificações várias no período de 1965 a 1988. Instituiu-se a menor alíquota em 1969, pela Emenda Constitucional nº 1, que reduziu a participação do Fundo para 5%. No novo regime tributário, tem-se novamente uma modificação no percentual de partilha, ficando a União com 53% do IR arrecadado, e 43% do Imposto sobre Produtos Industrializados, cabendo aos Estados os percentuais definidos na Tabela 37, ressaltando-se que esses percentuais só serão atingidos em 1993, dado que a elevação será gradual, e não de uma só vez.

As transferências de impostos federais oriundos do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes, do Imposto sobre Energia Elétrica e do Imposto sobre Minerais estão extintas, passando esse grupo de impostos a compor a base do ICMS.

Os demais repasses da União formam dois grupos. O primeiro deles é determinado por lei e obedece a regras definidas, sendo composto pelas transferências para manutenção e desenvolvimento do governo do Distrito Federal; Transferências

para honrar encargos decorrentes da criação de novos Estados, transferência das indenizações sobre a exportação de petróleo, devidas pela empresa produtora aos governos das unidades federadas produtoras, mas repassados através do Tesouro Nacional; e transferências da compensação aos Estados por incentivos fiscais concentrados no âmbito do ICM, através de convênios no CONFAZ.

O outro grupo de repasses é comumente conhecido como transferências extraordinárias, as quais são decididas segundo critérios pouco objetivos, dependendo basicamente, da negociação bilateral de caráter político.

Ainda quanto à redistribuição constitucional de receitas, deve-se acrescentar duas inovações técnicas verificadas no atual sistema. Quanto à primeira tem-se a criação de um fundo de compensação de exportação de produtos manufaturados, correspondendo a 10% do IPI, que será entregue aos Estados e ao Distrito Federal, na proporção das respectivas exportações de industrializados, sendo que nenhum dos beneficiários poderá apropriar-se de mais de 20% dos recursos do Fundo.

A segunda inovação refere-se à criação de um Fundo de Financiamento às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em substituição ao Fundo Especial, correspondendo a 3% do IR e IPI recolhidos pela União. Os recursos oriundos deste Fundo devem ser aplicados no financiamento do setor produtivo, através de instituições financeiras regionais, de acordo com os planos de desenvolvimento para essas regiões.

Na Tabela 37, onde se tem as competências tributárias e distribuição legal de recursos segundo a Constituição de 1967 e o novo Texto Constitucional, pode-se verificar a tão discutida questão da centralização da receita pública em mãos do Governo Federal, verificando-se, dessa forma, a crescente vulnerabilidade dos Estados, dependentes das transferências federais.

4.1.2 - Despesas

Em termos de estrutura, as despesas do Governo do Estado estão divididas em dois grandes grupos: Despesas Correntes e de Capital.

As Despesas Correntes, que no período de 1970-90, responderam, em média por 73,13% das despesas totais (Tabela 38) estão subdivididas em duas subcategorias, quais sejam: Despesas de Custeio e Transferências Correntes.

As Despesas de Custeio (Pessoal; Material de Consumo; Serviços de Terceiros e Encargos; Diversas Despesas de Custeio) têm apresentado uma tendência decrescente em termos de participação na Despesa Total, passando de percentual de 47,2% em 1970, para 32,4% em 1990 (Tabela 38). Observe-se que durante toda a década de setenta os índices de crescimento dos gastos com Custeio superaram os das demais categorias das despesas, ou seja, Transferências Correntes e Despesas de Capital. Enquanto na

LA 38 - Ceara - Variacao Anual e Distribuicao Percentual das Despesas, por Categorias, na Despesa Total: 1970-90.
(em percentagem)

DESPESA	DESPESAS CORRENTES								DESPESAS DE CAPITAL							
	Total das Despesas Correntes		Despesas de Custeio		Transferencias Correntes		Total das Despesas de Capital		Investimentos		Inversoes Financeiras		Transferencias de Capital			
	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual	Var. % Anual		
1970,0	-	78,05	-	47,18	-	30,87	-	21,95	-	0,22	-	0,07	-	21,73	-	
1980,0	23,02	67,27	6,03	42,72	11,39	24,55	(2,16)	32,73	83,42	4,80	2.643,6	-	-	27,92	58,12	
1990,0	30,93	61,23	19,18	38,77	18,81	22,47	19,84	38,77	55,10	4,88	33,2	0,03	-	33,85	58,72	
2000,0	5,33	66,67	14,68	44,45	20,76	22,22	4,18	33,33	(9,44)	3,37	(27,3)	0,05	93,28	29,91	(6,94)	
2010,0	1,98	66,88	2,30	45,24	3,79	21,65	(0,67)	33,12	1,33	3,60	8,9	0,22	322,86	29,29	(0,11)	
2020,0	8,55	67,85	10,13	43,28	3,84	25,69	28,81	32,15	5,36	3,06	(7,7)	-	-	29,09	7,77	
2030,0	26,50	63,90	19,13	36,69	7,25	27,21	34,02	36,10	42,06	2,65	9,7	2,20	-	31,24	35,89	
2040,0	(7,36)	63,71	(7,64)	41,56	4,94	22,15	(24,59)	36,29	(6,88)	7,74	170,2	5,56	133,83	22,99	(31,84)	
2050,0	39,68	61,97	33,66	39,49	32,72	21,48	35,43	39,03	50,25	7,70	39,0	9,38	135,55	21,96	33,40	
2060,0	16,29	69,05	31,71	37,89	11,56	31,17	68,74	30,95	(7,80)	5,14	(22,4)	4,15	(48,49)	21,66	14,69	
2070,0	22,31	66,23	17,32	33,81	9,14	32,33	27,26	33,77	33,44	5,05	20,3	7,68	126,31	21,03	18,76	
2080,0	(3,85)	75,38	9,44	37,22	5,87	38,16	13,16	24,62	(29,91)	3,18	(39,4)	7,18	(10,21)	14,26	(34,82)	
2090,0	12,96	86,08	28,98	38,06	15,51	48,01	42,12	13,92	(36,11)	1,88	(33,2)	2,22	(65,10)	9,82	(22,17)	
2100,0	(15,70)	95,65	(6,32)	43,29	(4,12)	52,35	(8,08)	4,35	(73,64)	1,20	(46,3)	0,71	(72,98)	2,44	(79,04)	
2110,0	(14,82)	90,59	(19,33)	40,98	(19,38)	49,61	(19,28)	9,41	84,24	1,93	37,1	1,01	21,51	6,47	125,67	
2120,0	63,93	87,70	58,71	40,31	61,27	47,39	56,59	12,30	114,15	1,90	61,3	1,09	76,29	9,31	135,89	
2130,0	40,44	77,45	24,02	36,44	26,94	41,02	21,55	22,55	157,47	1,62	19,4	3,76	384,43	17,17	159,09	
2140,0	39,29	84,45	51,88	23,57	(9,89)	60,88	106,75	15,55	(3,97)	1,70	46,8	0,46	(83,03)	13,38	8,57	
2150,0	(26,16)	64,55	(43,56)	29,61	(7,24)	34,94	(57,63)	35,45	68,38	5,62	143,7	14,39	2.218,59	15,44	(14,80)	
2160,0	(0,94)	71,05	9,03	34,11	14,12	36,94	4,73	28,95	(19,10)	5,68	0,2	0,20	(98,60)	23,07	47,95	
2170,0	3,90	70,72	3,42	32,40	(1,30)	38,32	7,78	29,28	5,08	11,20	104,8	0,20	3,21	17,88	(19,48)	

dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara. Balancos Anuais.

década de oitenta, os índices de crescimento que passam a predominar são os das Transferências Correntes (Gráfico 5).

Essa evolução das Despesas de Custeio se justifica, em parte, pelo comportamento do principal item desta subcategoria das despesas, que são os gastos com funcionalismo da Administração Direta do Estado, cujo percentual em relação às Despesas de Custeio, que na década de 70 era de 87,6% atingiu a

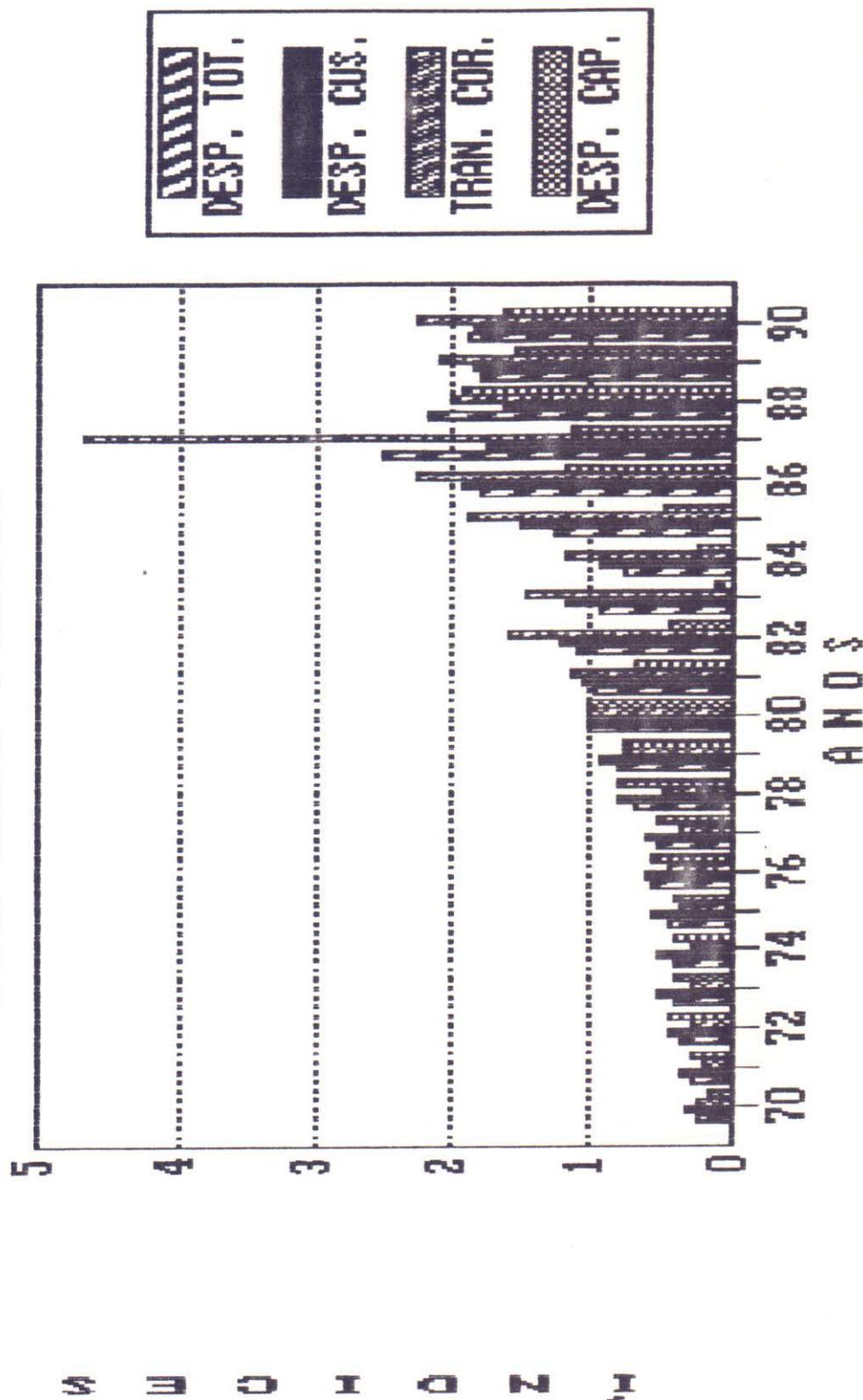
média de 78,45% na de 80. No que se refere à despesa total, a participação média dos gastos com item Pessoal da Administração Direta, caiu de 36,57% na década de 70 para 31,32% na de 80. Ressalte-se aí o importante papel da política implementada no período de 1987-90, que contribuiu, sobremaneira na redução do item Pessoal.

Em relação às Transferências Correntes (Transferências Intragovernamentais, Transferências Intergovernamentais, Transferências a Instituições Privadas, Transferências a Pessoas, Encargos da Dívida Interna, Encargos da Dívida Externa, PASEP e Diversos), verifica-se um comportamento inverso, se comparadas às Despesas de Custeio, dado a tendência crescente em termos de participação no total da despesa estadual. Em 1987, por exemplo, do total da despesa do Estado, 60,9% eram Transferências Correntes. Neste ano, em particular, houve uma vigorosa elevação das Transferências Correntes (acréscimo real de 106,75%), conforme evidenciado no Gráfico 5 e na Tabela 38. Isto aconteceu "por conta do incremento das Transferências Intragovernamentais (recapitalização do Banco do Estado - BEC, dentre outras medidas) e da elevação abrupta dos encargos da dívida pública interna, os quais passaram a consumir a totalidade da Receita Tributária" (Maia, 1991). Neste ano os encargos da dívida pública interna, que até então vinham apresentando um volume, de certa forma, relativamente inexpressivo, ascende a 52,64% das Transferências Correntes, a 32,05% da Despesa Total e a 129% da Receita Tributária, colocando-se, juntamente com os gastos com o

GRAFICO 5 - Evolucao dos Indices Reais das Despesas, por Categorias Economicas:

1970 - 90

(Ano Base : 1980)



funcionalismo, como o item de maior peso para o Estado.

Em termos de estrutura, as Transferências Correntes apresentaram uma reversão ao longo da série em estudo, onde as Transferências a Pessoas (inativos, pensionistas, salário-família, outras) predominantes nos anos de 1970-79, passam a perder posição para as Transferências Intragovernamentais, onde está inserido o subitem Pessoal e Encargos Sociais da administração indireta, o qual tem apresentado uma participação bastante expressiva na composição destas Transferências.

Assim, no que se refere às Despesas Correntes, verifica-se que o dispêndio com o funcionalismo público (ativo e inativo), encontra-se presente tanto no item Despesas de Custeio como Transferências Correntes. Transferindo todo esse gasto com pessoal para uma única conta, englobando, inclusive, o PASEP, tem-se que o peso do funcionalismo estadual passa a ser, em média, de 68,65% das Despesas Correntes e, 49,77% do total da despesa do Estado, para os anos de 1970-90 (Tabela 39).

A análise dos gastos totais com pessoal, englobando o pagamento a funcionários da administração direta e indireta, além da remuneração a inativos, pensionistas, salário-família e PASEP, revela um comportamento semelhante ao já verificado em relação à parcela do pessoal relacionado à administração direta, ou seja, uma participação decrescente, no que se refere à despesa total, cuja média caiu de 51,02% na década de 70, para 49,16% na de 80 (Tabela 39).

TA 39 - Ceara - Indicadores Relativos a Despesa de Pessoal e Investimentos: 1970-90.
(em percentagem)

INDICADORES									
DESPESA DE PESSOAL (1)					INVESTIMENTOS				
Desp.Pes./ Desp.Total	Desp.Pes./ Despesa Corrente	Desp.Pes./ Rec.Total	Desp.Pes./ ICM	Desp.Pes./ ICM + FPE	Investimen- to/ Desp. Total	Investimen- to/Despesa de Capital	Investimen- to/ Rec. Total	Investimen- to/ ICM	Investimen- to/ ICM + FPE
66,6	85,3	60,9	103,9	83,2	0,2	1	0,2	0,3	0
57,1	84,9	44,8	102,5	80,9	4,8	14,7	3,8	8,6	6
48,3	78,9	50,2	98,2	74,6	4,9	12,6	5,1	9,9	7
54,2	81,2	54,2	95,5	75,4	3,4	10,1	3,4	5,9	4
52,6	78,6	51	92,3	71,4	3,6	10,9	3,5	6,3	4
50,2	74	54,3	100,1	76,6	3,1	9,5	3,3	6,1	4
42,3	66,2	42,5	94,6	68,1	2,7	7,3	2,7	5,9	4
50,2	78,8	45	94,3	64,8	7,7	21,3	6,9	14,5	1
43,1	70,7	45,2	101,6	64,3	7,7	19,7	8,1	18,2	11
45,6	66	50,3	95,6	64,2	5,1	16,6	5,7	10,8	7
40	60,4	37,8	91,9	64,7	5,1	15	4,8	11,6	8
41,9	55,6	42,8	95	64,7	3,2	12,9	3,2	7,2	4
40,2	46,7	45,5	93,3	65,2	1,9	13,5	2,1	4,4	3
64,6	67,6	81,7	142,3	97,5	1,2	27,6	1,5	2,6	1
64,9	71,6	64,3	112,4	77,3	1,9	20,5	1,9	3,3	2
60	68,4	74,5	148,4	91	1,9	15,5	2,4	4,7	2
53,6	69,2	73,5	140,6	86,2	1,6	7,2	2,2	4,2	2
35,6	42,1	58,3	150,6	95	1,7	11	2,8	7,2	4
44,5	68,9	42,3	156,3	97	5,6	15,8	5,3	19,7	12
46,3	65,2	52	125,2	80,8	5,7	19,6	6,4	15,3	9
43,4	61,4	41,5	97,7	58,3	11,2	38,3	10,7	25,2	15

dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara. Balancos Anuais.

(1) Compreende a despesa com o pessoal da Administracao Direta e Indireta (ativos e inativos), mais a parte referente a Contribuicao para a Formacao do Patrimonio do Servidor Publico.

A despesa total com pessoal, se analisada por periodos administrativos, evidencia ainda que, ao contrario do que se imaginava, não apresenta uma estreita correlação com as receitas estaduais, e sim com a natureza da política implementada em cada uma das diversas administrações estaduais (Administração César

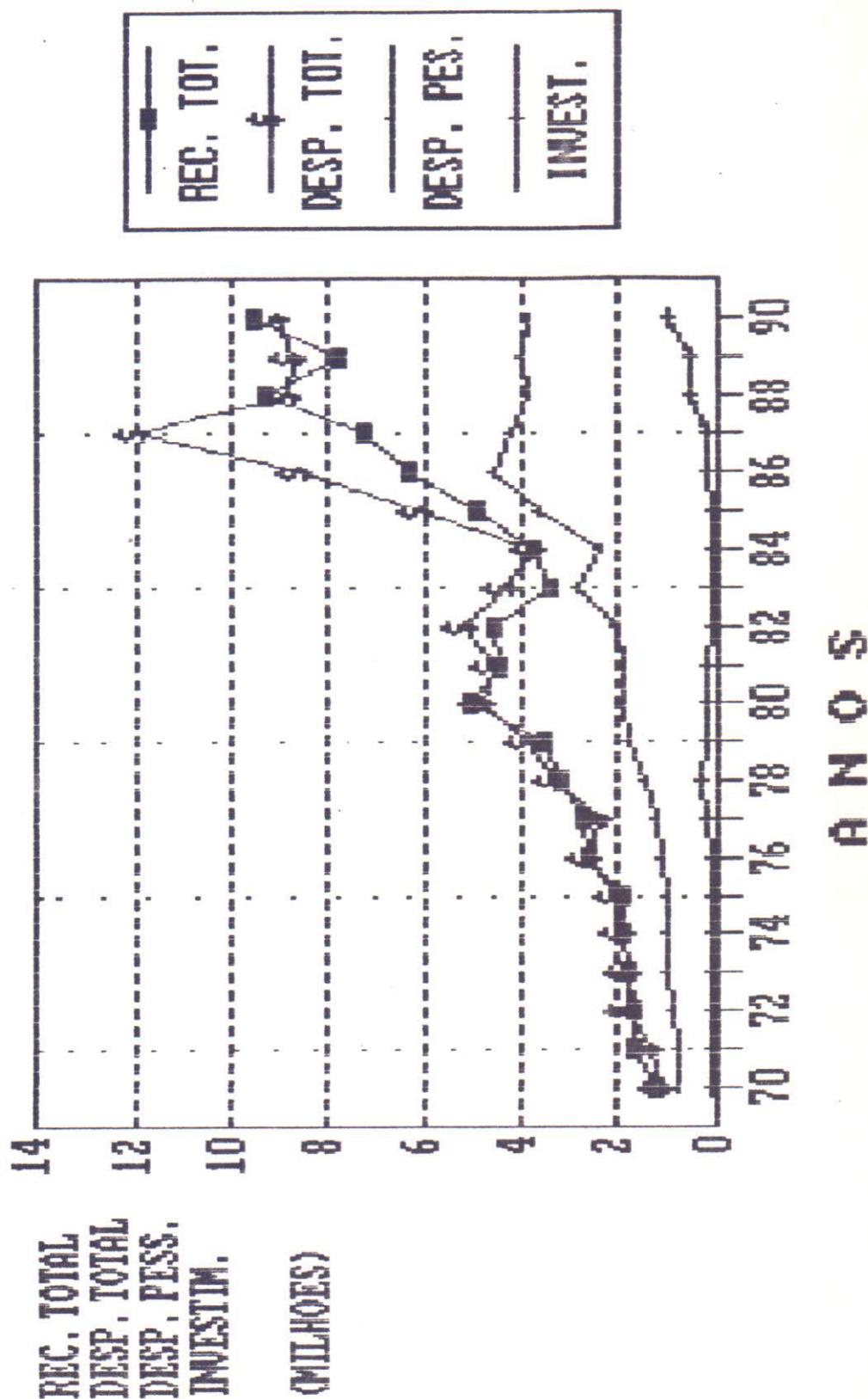
Cals (1971-74); Administração Adauto Bezerra (1975-78); Administração Virgílio Távora (1979-82); Administração Gonzaga Mota (1983-86); Administração Tasso Jereissati (1987-90), conforme evidencia o Gráfico 6.

Ao longo dos quatro primeiros períodos administrativos, compreendidos do início de 1971 ao final de 1986, o gasto com pessoal apresentou uma tendência crescente, exceto no ano de 1984 (Gráfico 6), a despeito da redução na Receita Total, em termos reais, nos anos de 1975, 1979, 1981 e 1983 (Tabela 32). No ano de 1983, em particular, enquanto a Receita Total apresentava uma redução, em termos reais, de 24,53%, em relação ao ano anterior, o gasto total com pessoal registrou um crescimento real de, aproximadamente, 36%. Em termos de taxa geométrica média de crescimento dos gastos com pessoal, foi positiva em todos os quatro períodos acima citados. Ressaltando-se, todavia, a expressiva taxa geométrica média de crescimento encontrada nos anos de 1983 a 1986, de 17,58%, a maior de todas as observadas para as diversas administrações.

Analisando em separado o último período administrativo (1987-90),* dado ser considerado atípico, se comparado com os demais, verifica-se que, a despeito do incremento nas receitas, houve um enxugamento expressivo do item pessoal que, pela primeira vez, se consideradas as cinco administrações citadas ao longo desses vinte anos em estudo, apresentou uma taxa geométrica média de crescimento negativa de, aproximadamente, 6,5% ao ano. Como resultado, a participação do dispêndio com o funcionalismo

GRAFICO 6 - Ceara. Evolucao das Receitas e Despesas Total, de Pessoal e Investimentos, por Periodos Politicos: 1970 - 90.

(Base: Marco/1986)



estadual na arrecadação total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), caiu de 95%, em 1987, para 58,3%, em 1990 (Tabela 39).

As Despesas de Capital, formadas pelas subcategorias Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital, vem perdendo participação no total das despesas. Na década de setenta corresponderam, em média, a 33,42% das despesas totais e a 33,02% das receitas. Na década seguinte estes percentuais ficaram reduzidos a 20,08% e 22,56%, respectivamente (Tabelas 38 e 40).

A queda das Despesas de Capital, em termos de participação média na despesa total, na década de 80, é uma consequência da drástica redução desta categoria das despesas no período administrativo de 1983 a 1986 (Gráfico 5), quando a relação Despesa de Capital/Despesa Total foi, em média, de 12,15%, bem inferior à média do período administrativo anterior, de 25,8%, que até então era a mais expressiva da série analisada.

Essa tendência decrescente, em termos de participação na despesa total, quando se analisa as duas últimas décadas, também se verifica em relação ao item Investimentos, cuja participação média, que em setenta era de 4,32% da despesa total, atinge na década de oitenta, apenas 2,98%. Novamente, o período de 1983 a 1986 coloca-se como um dos piores. Nesta fase, a participação média dos Investimentos no total das despesas foi de 1,65%, enquanto nas demais administrações foi superior a 3,8% (Tabela 38). Ressalte-se a revitalização no período seguinte,

1987 a 1990, onde do total das receitas 6,3%, em média foram destinadas a Investimentos (Tabela 39).

TABELA 40 - Ceara - Participação Percentual das Despesas, por Categorias Econômicas, na Receita Total do Estado, na Soma do ICM e FPE, e no PIBcf: 1970-90.

(em porcentagem)

A N O S	DESPESA		DESPESAS CORRENTES										DESPESAS DE CAPITAL			
			Total das Despesas			Despesas de Custeio			Transferencias							
	TOTAL			Correntes			Custeio			Correntes						
	Rec. Total	ICM + FPE	PIBcf	Rec. Total	ICM + FPE	PIBcf	Rec. Total	ICM + FPE	PIBcf	Rec. Total	ICM + FPE	PIBcf	Rec. Total	ICM + FPE	PIBcf	
1970	91,42	124,94	6,80	71,35	97,51	5,30	43,13	58,95	3,21	28,22	38,56	2,10	20,07	27,42	1,49	
1971	78,43	141,58	6,44	52,76	95,24	4,33	33,51	60,49	2,75	19,26	34,76	1,58	25,67	46,33	2,11	
1972	103,91	154,50	7,96	63,63	94,61	4,87	40,28	59,90	3,09	23,35	34,72	1,79	40,28	59,89	3,09	
1973	100,02	139,26	6,44	66,68	92,84	4,29	44,46	61,89	2,86	22,23	30,95	1,43	33,34	46,41	2,15	
1974	96,97	135,81	6,84	64,85	90,83	4,57	43,86	61,44	3,09	20,99	29,40	1,48	32,11	44,98	2,26	
1975	108,13	152,48	6,78	73,37	103,47	4,60	46,79	65,99	2,93	27,77	39,17	1,74	34,76	49,02	2,18	
1976	100,47	161,01	7,03	64,20	102,88	4,49	36,86	59,07	2,58	27,34	43,81	1,91	36,27	58,12	2,54	
1977	89,70	129,07	5,95	57,15	82,23	3,79	37,28	53,64	2,47	19,87	28,59	1,32	32,55	46,84	2,16	
1978	104,93	149,10	7,61	63,97	90,90	4,64	41,43	58,88	3,00	22,54	32,02	1,63	40,96	58,20	2,97	
1979	110,45	140,81	7,68	76,26	97,23	5,30	41,84	53,35	2,91	34,42	43,89	2,39	34,18	43,58	2,38	
1980	94,60	161,88	8,92	62,66	105,22	5,91	31,98	54,72	3,01	30,68	52,49	2,89	31,94	54,66	3,01	
1981	102,05	154,25	9,18	76,93	116,28	6,92	37,99	57,42	3,42	38,95	58,87	3,50	25,12	37,97	2,26	
1982	113,24	162,33	9,11	97,47	139,73	7,84	43,10	61,79	3,47	54,37	77,94	4,38	15,77	22,60	1,27	
1983	126,49	150,83	8,75	120,98	144,26	8,37	54,76	65,30	3,79	66,22	78,96	4,58	5,51	6,57	0,38	
1984	99,19	119,19	5,93	89,85	107,97	5,38	40,64	48,84	2,43	49,21	59,13	2,94	9,34	11,22	0,56	
1985	124,23	151,79	9,36	108,95	133,12	8,20	50,08	61,19	3,77	58,87	71,93	4,43	15,28	18,67	1,15	
1986	137,16	160,92	12,39	106,23	124,64	9,59	49,98	58,63	4,51	56,26	66,00	5,08	30,93	36,29	2,79	
1987	163,95	266,96	17,60	138,46	225,46	14,86	38,65	62,93	4,15	99,82	162,53	10,72	25,49	41,50	2,74	
1988	95,08	218,11	11,66	61,38	140,79	7,52	28,16	64,59	3,45	33,22	76,21	4,07	33,71	77,32	4,13	
1989	112,13	174,33	11,30	79,66	123,86	7,91	38,25	59,47	3,80	41,42	64,39	4,11	32,46	50,47	3,22	
1990	95,97	134,34	11,54	67,58	95,00	8,16	30,97	43,53	3,74	36,62	51,47	4,42	27,98	39,34	3,38	

Fonte do dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara. Balancos Anuais.

SUDENE (1990). Produto e Formação Bruta de Capital do Nordeste do Brasil: 1965-89.

IPLANCE (1991). Estimativas do Produto Interno Bruto do Ceara: 1980-90.

Nota: (1) Os dados do PIBcf de 1988-90 são estimativas preliminares - IPLANCE (1991).

Analisadas as receitas e despesas estaduais, resta saber como tem evoluído a capacidade de cobertura da totalidade

dos gastos estaduais.

Dos vinte e um anos que compõem esta análise (1970-90), em treze a receita total foi insuficiente para atender à totalidade das despesas. Medindo-se o tamanho do déficit em termos relativos, onde os dados do déficit são relacionados com o Produto Interno, a receita total e a arrecadação total do ICM e FPE, verifica-se a tendência crescente nos anos oitenta, basicamente nos anos de 1982-87 onde são encontrados os maiores percentuais (Tabela 41). No ano de 1987, por exemplo, a relação déficit orçamentário/receita total alcança o percentual de 63,95%. Se considerarmos apenas a arrecadação do ICM e FPE, este percentual se eleva a 104,13%. Isso quer dizer que o saldo devedor, nesse ano, foi superior em 4,13% à parcela da receita proveniente do ICM e FPE. O que se justifica pela explosão das despesas correntes à época, induzidas, sobretudo, pela elevação dos encargos da dívida pública interna, como já evidenciado. Em 1988, como uma decorrência da fase de ajuste iniciada em 1987, com a nova administração estadual, verifica-se uma sensível redução nas despesas correntes, registrando-se o maior superávit da década de, aproximadamente, 0,60% do Produto Interno do Estado.

TABELA 41 - Ceara - Relacao entre os Deficits e/ou Superavits,
e a Receita Total, ICM mais FPE e PIBcf: 1970-90
(em percentagem)

ANOS	DEFICIT E/OU SUPERAVIT ORCAMENTARIO (1)			DEFICIT E/OU SUPERAVIT REAL (2)		
	Def.e/ou Sup.	Def.e/ou Sup.	Def e/ou Sup.	Def.e/ou Sup.	Def.e/ou Sup.	Def e/ou Sup.
	Rec.Tot.	ICM+FPE	PIBcf	Rec.Liq.	ICM+FPE	PIBcf
1970	8,58	11,73	0,64	(5,47)	(6,48)	(0,35)
1971	21,57	38,93	1,77	8,95	13,92	0,63
1972	(3,91)	(5,81)	(0,30)	(8,57)	(12,19)	(0,63)
1973	(0,02)	(0,03)	0,00	(0,25)	(0,34)	(0,02)
1974	3,03	4,25	0,21	2,87	4,02	0,20
1975	(8,13)	(11,46)	(0,51)	(8,13)	(11,46)	(0,51)
1976	(0,47)	(0,75)	(0,08)	(12,03)	(17,29)	(0,75)
1977	10,30	14,83	0,68	10,27	14,78	0,68
1978	(4,93)	(7,00)	(0,36)	(4,93)	(7,00)	(0,36)
1979	(10,45)	(13,32)	(0,73)	(10,45)	(13,32)	(0,73)
1980	5,40	9,24	0,51	(29,84)	(37,20)	(2,05)
1981	(2,05)	(3,11)	(0,18)	(27,21)	(33,00)	(1,96)
1982	(13,24)	(18,98)	(1,07)	(34,37)	(41,52)	(2,33)
1983	(26,49)	(31,59)	(1,83)	(27,76)	(32,77)	(1,90)
1984	0,81	0,98	0,05	(6,13)	(6,88)	(0,34)
1985	(24,23)	(29,60)	(1,82)	(35,10)	(39,44)	(2,43)
1986	(37,16)	(43,60)	(3,36)	(43,28)	(48,61)	(3,74)
1987	(63,95)	(104,13)	(6,87)	(114,56)	(142,54)	(9,40)
1988	4,92	11,28	0,60	(16,30)	(30,57)	(1,63)
1989	(12,13)	(18,85)	(1,20)	(26,96)	(37,02)	(2,36)
1990	4,43	6,23	0,54	(5,38)	(6,85)	(0,59)

Fonte do dados Brutos: Secretaria da Fazenda do Ceara.
Balancos Anuais.

Nota: (1) Deficit e/ou Superavit Orcamentario: Receita Total -
Despesa Total .

(2) Deficit e/ou Superavit Real:
(Receita Total - Operacoes de Credito) - Despesa Total.

(3) Receita Líquida = Receita Total - Operacoes de Credito

Em resumo, o quadro relativo às despesas estaduais evidencia uma mudança significativa, de ordem estrutural, no início da década de oitenta, onde as Despesas de Custeio, até

então predominantes em termos de participação na despesa total, perdem posição para as Transferências Correntes. As Despesas de Capital também passam por um intenso processo de retração até meados da década supracitada onde, a partir de então, tem início a fase de revitalização, atingindo, ao final da década, percentuais próximos aos observados nos anos setenta. Constata-se também a elevada participação do item pessoal, que como o restante das despesas, bem como o déficit orçamentário, não apresentam um comportamento definido, mas sim uma certa relação com os diversos estilos administrativos adotados nos anos considerados.

5.1 - Metodologia

Como metodologia básica deste trabalho, para o tratamento da receita do Governo do Estado e suas relações com outras variáveis econômicas, foi escolhida uma modelagem econométrica. A seguir, passa-se a uma discussão do modelo econométrico aqui utilizado.

Como todo constructo científico, um modelo econométrico tem duas propostas básicas e não mutuamente exclusivas. Uma é a de explicação, que se relaciona com o teste de hipóteses científicas que pode ser empreendido sobre um modelo, uma equação, ou mesmo sobre o valor de um parâmetro particular. Uma segunda, mas não menos importante, proposta de um modelo econométrico é o da predição, que essencialmente relaciona-se com o teste da estabilidade de uma conclusão do modelo.

Formalmente, um modelo econométrico pode ser descrito como uma representação analítica do comportamento de relações entre variáveis econômicas. Assumindo linearidade dos parâmetros, a forma estrutural do modelo de caráter simultâneo pode ser descrita como:

$$A * Y + B * X = E$$

onde Y é um vetor de variáveis endógenas, X é um vetor de

variáveis exógenas, E é um vetor de erros aleatórios e A e B são matrizes dos coeficientes estruturais.

Atendidas as condições de identificação do modelo e especificada a sua forma funcional procede-se a sua estimação por algum método estatístico particular. Os resultados desta estimação, isto é, uma realização específica de todas as situações possíveis da realidade, são usados como elemento corroborador das hipóteses avançadas a priori.

Aqui é de interesse uma configuração particular da matriz A , que acontece quando esta toma a forma triangular superior, isto é, quando todos os elementos abaixo da diagonal principal assumem o valor nulo. Neste caso os valores de Y podem ser obtidos por substituição direta e o modelo, na terminologia consagrada por Wold (1964), recebe o nome de recursivo.

Um modelo recursivo tem várias propriedades interessantes. Malinvaud (1970) demonstra que na ausência de correlação entre os erros das equações, o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários - OLS é uma forma eficiente de estimar o modelo acima especificado. Por outro lado, Sargan (1975) recomenda que o modelo seja inicialmente estimado por um método sistêmico, o Método dos Mínimos Quadrados de Dois Estágios - 2SLS por exemplo, e que se proceda ao teste de correlação entre os resíduos das diversas equações. Caso não haja evidência de correlação entre eles, deve-se seguir o critério demonstrado por Malinvaud.

Os resultados da estimação mencionada acima também



servirão de base para o segundo propósito discutido, que é de previsão. É útil distinguir entre os dois tipos de previsão que podem ser feitos com um modelo econométrico.

No primeiro caso, quando a amostra usada para estimação não compreende todo o período que vai de um certo ponto arbitrário do passado ao presente, e quando a previsão gerada por este modelo não ultrapassa o presente, esta previsão é chamada de *ex-post*. Este é o tipo mais comum de previsão, embora não seja exatamente o mais útil do ponto de vista científico.

Já no segundo caso, quando a amostra usada para estimação inclui o período presente, ou quando a previsão extrapola o presente, está-se em face do que é chamado *predição ex-ante*. Este é obviamente o tipo de previsão científica mais interessante, muito embora seja mais difícil de se avaliar.

Um outro aspecto que é de interesse imediato para este trabalho é como avaliar as previsões fornecidas por um modelo econométrico; em outras palavras, dado um vetor de valores numéricos futuros das variáveis exógenas, como medir a acurácia dos valores encontrados para as variáveis endógenas.

Neste ponto há que se distinguir os dois casos mencionados acima. O primeiro, de mais fácil tratamento, é quando por alguma razão todos os valores amostrais não foram usados na estimação. Sob esta hipótese existem formas bem objetivas de medir a acurácia dos valores preditos em comparação com os valores observados; a raiz quadrada do erro quadrático médio (RMSE), o erro percentual médio (EPM), a estatística U de Theil,

o número de pontos de inflexão não capturados pela previsão, são algumas das medidas comumente usadas na avaliação de previsões.

Não existe consenso sobre qual a melhor destas medidas, embora venha se tornando cada vez mais comum o uso do RMSE e do EPM. Neste trabalho optou-se pelo erro percentual médio como medida de acurácia da previsão. A razão desta escolha prende-se ao caráter percentual desta medida que é capaz de situar de forma objetiva e clara o tamanho relativo do desvio da previsão com relação ao valor que está sendo previsto. Algebricamente, o erro percentual médio é dado pela expressão:

$$EPM = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{(Y_t^a - Y_t^s)}{Y_t^a}}{n}$$

onde Y_t^a é o valor observado, Y_t^s é o valor estimado, e n é o número de períodos para o qual a previsão foi gerada. É importante notar que esta medida só tem algum valor corroborativo se ela é aplicada apenas sobre o período que extrapola aquele da estimação.

* É importante ressaltar que, não há nenhuma vantagem em poupar um determinado número de observações da amostra inicial com o propósito de pré-avaliar a performance do modelo, como é prática comum em vários estudos econométricos. Como argumenta Christ (1966), não há nenhuma justificativa teórica para este procedimento. No entanto, pode ocorrer em determinadas situações específicas que, por alguma razão, determinados valores da

amostra não estejam disponíveis para um certo subconjunto das variáveis endógenas, enquanto estes mesmos valores estejam disponíveis para um outro subconjunto. Neste caso haverá uma "poupança forçada" no tamanho da amostra. E se um subconjunto de variáveis endógenas representa as variáveis de maior interesse no estudo, sendo os valores amostrais completos, as condições naturais de um teste de acurácia das previsões estão criadas.

Quando os valores futuros das variáveis exógenas têm que ser gerados por algum proceso aproximativo, perde-se, por conseguinte, a base objetiva de avaliação das previsões. Neste caso, evidentemente, não se dispõe dos valores observados das variáveis endógenas e a avaliação passa a ser feita recorrendo-se a critérios subjetivos de plausibilidade. Por outro lado, o erro de previsão, devido ao mecanismo aleatório de geração das variáveis exógenas, deve consequentemente aumentar. Como existe um certo consenso sobre os limites de variação de muitas variáveis econômicas a subjetividade destes critérios é, no entanto, delimitada.

Outro aspecto importante do mecanismo de previsões é o tratamento dos erros. A maioria dos modelos econométricos atuais não fazem previsões puras; isto é, baseadas apenas na estrutura estimada do modelo. Um contínuo processo de ajustamento e incorporação de erros recentes de previsão, julgamento pessoal do construtor do modelo, e informações a priori, são normalmente incorporadas ao processo de previsão com o fim de melhorar a performance do modelo. Obviamente, isto é mera prática

econométrica, sem nenhum apoio teórico além dos resultados satisfatórios que tem produzido. Como argumenta Fair (1974) este procedimento apesar de consagrado não é obrigatório e, torna-se bem mais fundamentada, teoricamente, a geração de previsões baseadas unicamente na estrutura estimada. Entretanto, em certas circunstâncias especiais, devido a considerações de ordem prática, torna-se imperioso fazer estas correções no sentido de levar em conta mudanças estruturais que não estavam presentes no período de estimação.

Obviamente não teríamos uma visão completa das finanças do Governo do Estado do Ceará caso fosse contemplado neste trabalho apenas o comportamento da receita. As despesas formam a outra face do problema e devem, por conseguinte, ser analisadas. Infelizmente, a modelagem formal das despesas iria além dos propósitos delimitados para este estudo, embora se reconheça a sua importância no sentido de avaliar a real situação das finanças do Governo Estadual e, conseqüentemente, da capacidade própria de investimentos, ou seja, da capacidade de o Governo do Estado decidir sobre o ritmo e a natureza do processo de expansão da região cearense.

Se se tem em mente que a metodologia escolhida neste trabalho tem como proposta básica a previsão, o comportamento aleatório das despesas torna a sua modelagem bastante complexa, impedindo que se faça sua modelagem como função de fatores econômicos com uma acurácia aceitável. No entanto, para que não fique a lacuna da receita tratada isoladamente, proceder-se-á a

uma análise tendencial do comportamento futuro da despesa que possa fornecer uma comparação objetiva de como a receita projetada poderá cobrir as necessidades de dispêndio do Governo do Estado. Decompondo-se a despesa em categorias, poder-se-á ter um visão qualitativa de como este compromisso de dispêndio poderá ser atendido.

Ressalte-se ainda que, além do modelo para a receita e das regressões temporais para as despesas, desenvolver-se-á análise gráfica e tabular sobre o comportamento destes dois itens durante o período de 1970 a 1990.

BCME-BIBLIOTECA

5.2 - Especificação do Modelo

O objetivo central do presente estudo, como mencionado no Capítulo I, é a construção de um modelo econométrico explicativo da receita do Governo do Estado do Ceará, de forma a tornar possível a previsão do seu comportamento no futuro. Colateralmente, pretende-se verificar até que ponto a seca funciona como elemento inibidor da arrecadação estadual, através da erosão na base tributária local, e confrontar o comportamento da arrecadação com as necessidades de dispêndio do Governo do Estado.

O modelo escolhido para esta análise foi baseado no modelo desenvolvido por Arraes e Castelar (1988), embora

incorporando expansão da amostra e algumas modificações básicas em sua forma estrutural. Como resultado, as equações explicativas do comportamento da receita passam a ser apresentadas na forma:

$$(1) \quad \ln \text{ICM} = A_0 + A_1 \ln \text{SERVPIB} + A_2 \ln \text{Aliq. ICM} + E_1$$

$$(2) \quad \ln \text{SERVPIB} = B_0 + B_1 \ln \text{PIB}_{\text{BR}} + E_2$$

$$(3) \quad \ln \text{FPE} = W_0 + W_1 \ln \text{PIB}_{\text{BR}} + W_2 (\ln \text{PIB}_{\text{BR}})^2 + E_3$$

onde:

$\ln \text{ICM}$	=	log do valor real do Imposto sobre Circulação de Mercadorias;
$\ln \text{SERVPIB}$	=	log do valor real do PIB do setor Serviços-Ceará;
$\ln \text{Aliq. ICM}$	=	log da Alíquota Interestadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias;
$\ln \text{PIB}_{\text{BR}}$	=	log do valor real do PIB do Brasil;
$\ln \text{FPE}$	=	log do valor real do Fundo de Participação dos Estados.

O modelo mostra a influência das variáveis exógenas - nível de atividade econômica nacional e alíquota do ICM sobre as variáveis endógenas representativas da receita estadual - ICM e FPE. A razão de o modelo ter como base estas duas variáveis endógenas, prende-se ao fato de as mesmas serem as componentes básicas da receita total do Governo do Estado do Ceará, com uma representatividade média, no período de 1970 a 1990, de 71% no conjunto das receitas, bem como à dificuldade de modelagem dos demais itens da receita.

Deve-se acrescentar que, além das variáveis que compõem

a receita, como, por exemplo, ICM e FPE, e exercem uma influência direta sobre esta, existem outras variáveis que, por não fazerem parte da receita estadual, não poderiam, portanto, apresentar esse mesmo tipo de relação, porém, poderiam influenciar de maneira indireta, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Entretanto, se se tem em conta que o fundamental de um modelo econométrico, principalmente se a finalidade é previsão, é um mínimo de variáveis na sua constituição (o que torna o modelo operacional), com a restrição de que as exclusões não prejudiquem sensivelmente as suas conclusões, decidiu-se especificar o modelo para a receita do Governo do Estado do Ceará com base apenas nas principais componentes que a formam. Na verdade, uma definição apropriada do FPM seria como uma função do PIB do Brasil, que é uma variável exógena do modelo. Conseqüentemente, o FPM estaria sendo representado no modelo por esta variável.

Segundo essa especificação, o comportamento do ICM encontra-se atrelado ao nível de atividade econômica nacional e à alíquota fixada, que se acredita exercerem um efeito positivo sobre essa importante componente da receita estadual. Ou seja, espera-se que a arrecadação do ICM seja incrementada com o dinamismo da atividade econômica do Estado e com a elevação da alíquota. Quanto à segunda equação do modelo, que expressa a tendência do PIB serviços, principal responsável pelas variações do ICM, espera-se um resultado positivo para o coeficiente da variável PIB do Brasil. Devendo, pois, o crescimento econômico

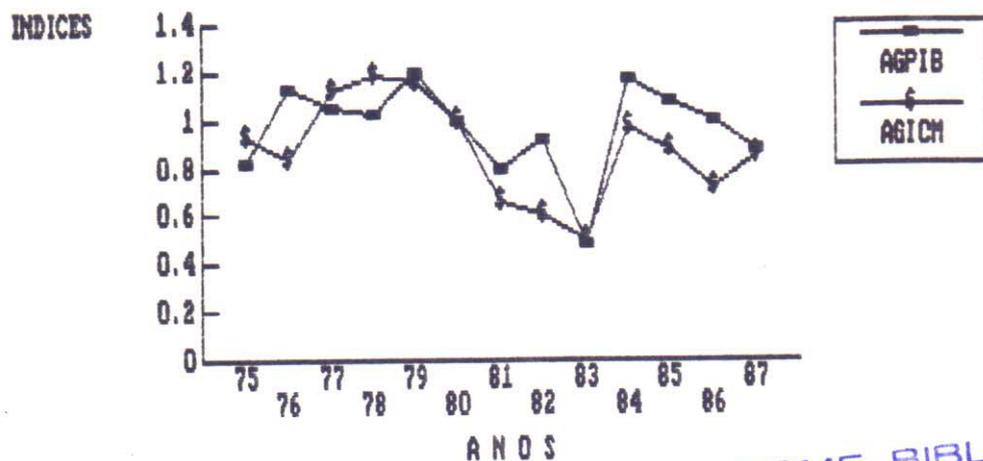
nacional levar a um crescimento do setor serviços regional. Em termos do FPE, segunda maior componente da receita do Governo do Estado do Ceará, acredita-se, também, que quanto maior o crescimento da atividade econômica brasileira como um todo, maior o valor dessas transferências para o Ceará. Portanto, o efeito do PIB do Brasil sobre o FPE deverá ser positivo.

O período de análise tem como ponto de partida o ano de 1970 - caracterizado como de seca para a região e, como final, o ano de 1987 - quando ocorreu uma seca que ficou conhecida como "seca verde". Neste ano, "apesar da paisagem verde, houve grande queda na produção e desemprego em massa, provocando a necessidade de programa emergencial, visto que as chuvas cessaram antes que as culturas florescessem (Magalhães et alii, 1989). Neste ínterim, ocorreu ainda uma das mais prolongadas secas no Estado, que teve início em 1979 e se prolongou até o ano de 1983, coincidindo com um forte período de recessão na economia brasileira.

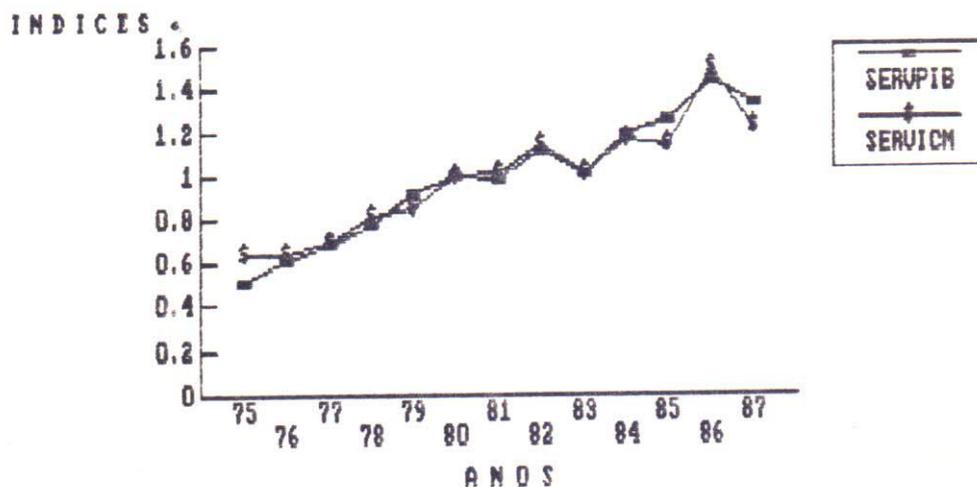
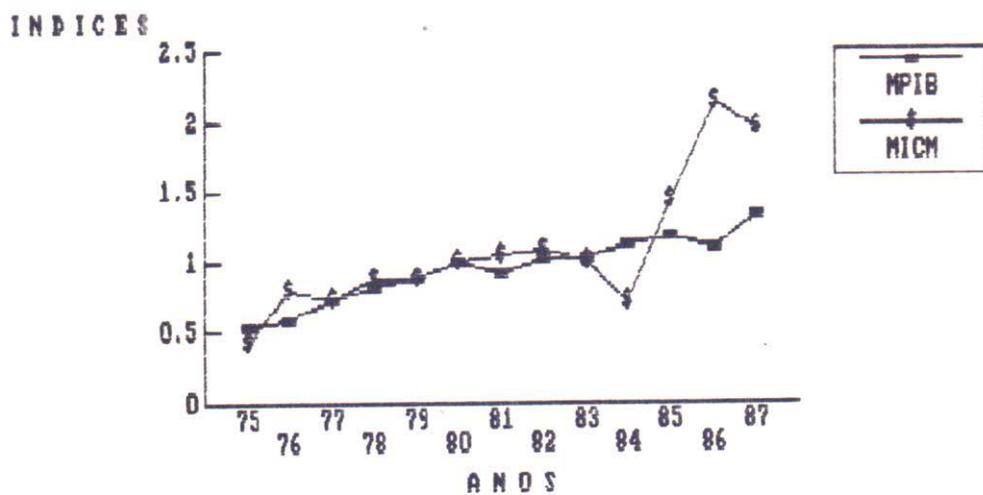
Quando da construção do modelo, a preocupação inicial foi estimar a magnitude da resposta da receita do ICM às variações* da renda estadual. Esta associação entre o comportamento do ICM e nível de atividade econômica do Estado, justifica-se, como explicitado no Capítulo III, pela própria sistemática de arrecadação desse imposto.

Partindo-se dessa hipótese da existência de uma estreita correlação entre o ICM e o nível de atividade econômica estadual, a qual pode ser visualizada no Gráfico 7, que mostra a

GRAFICO 7 - CEARA: Evolucao dos Indices Reais do PIB e ICM Setoriais: 1975 - 87



BCME-BIBLIOTECA



evolução do PIB e ICM setoriais, passou-se a investigação acerca da base tributária a ser usada para o ICM, visto que, normalmente, uma equação de imposto é definida na forma:

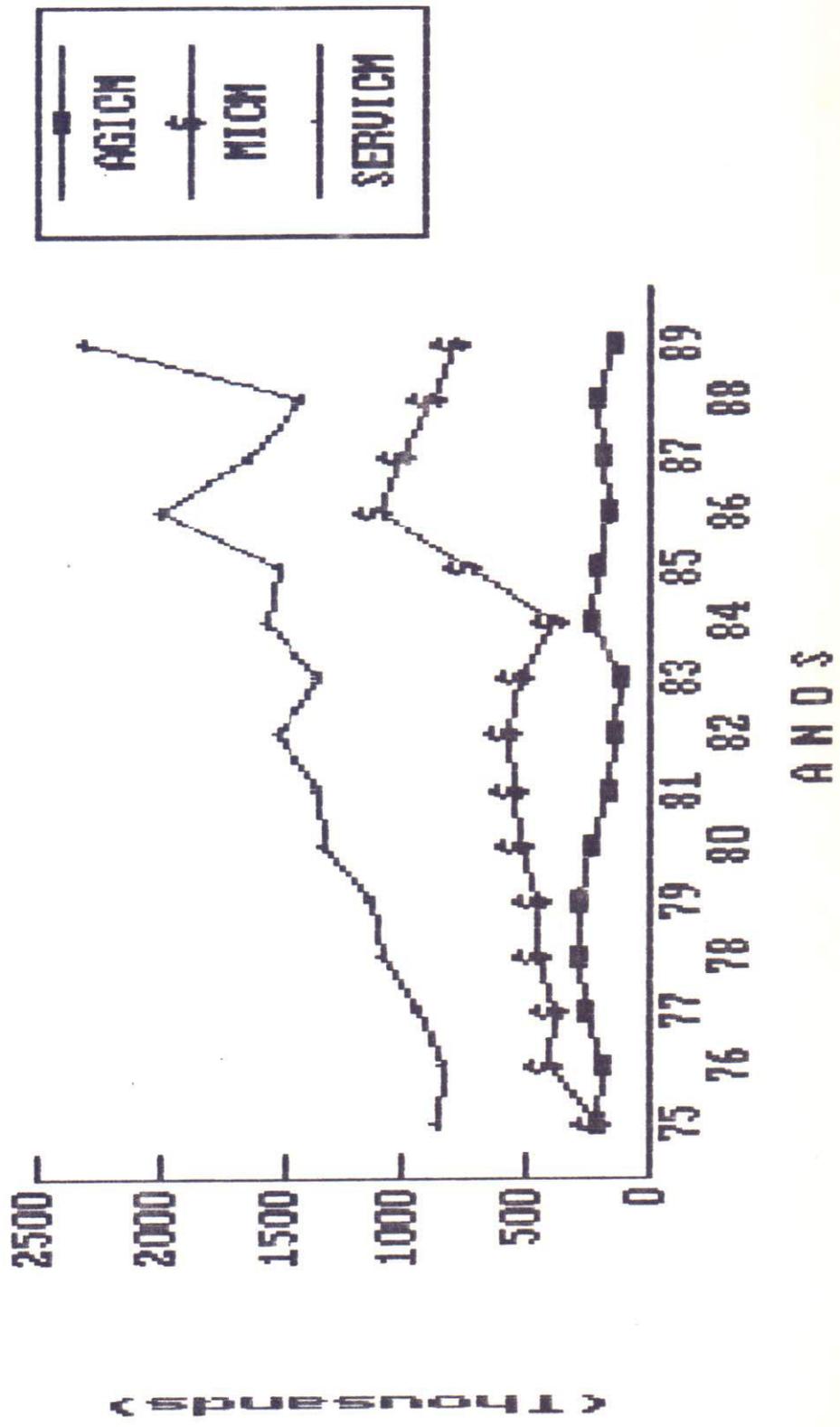
$$\text{Imposto} = \text{Alíquota} \times \text{Base Tributária}$$

Podendo esta base ser representada tanto pelo nível de renda regional, como por qualquer outra variável que a aproxime satisfatoriamente.

Tentou-se, inicialmente, trabalhar com o PIB estadual desagregado por setor, o que levou a um sério problema de multicolinearidade. Esta formulação levava a sinais errados dos coeficientes de cada PIB setorial e a tendência a aceitar-se a "hipótese nula" em relação a alguns deles. A combinação da presença do PIB de dois setores em nada melhorou o problema da multicolinearidade e chegou-se a conclusão de que o PIB do setor agrícola é o de menor influência sobre o ICM³. O que é corroborado pela Tabela 33 - que apresenta a arrecadação do ICM por setor econômico, e Gráfico 8, de tendência do ICM por setor, onde se verifica que o ICM da agricultura está estagnado através do tempo, sofrendo mesmo uma ligeira queda. O que se justifica pelo fato de a base do ICM do setor agrícola ser baixa, conforme exposto na Tabela 1, onde se constata que o mesmo vem perdendo expressividade no produto estadual ao longo da série em estudo,

³ A esse respeito tem-se o resultado obtido no estudo desenvolvido por Castelar (1990), onde foi encontrada uma elasticidade do ICM com relação ao setor agrícola de apenas 0,12.

GRAFICO 8 - CEARA: Tendencias do ICM por Setor: 1975 - 89



além de este ser um setor com "mecanismo de ICM muito particulares, com seus problemas de isenções, dificuldades de arrecadação, etc." (Rebouças, 1977).

Finalmente, considerando que em termos de previsão é sempre melhor ter um menor número de variáveis no modelo, se as exclusões, é claro, não prejudicam sensivelmente o comportamento das variáveis que permanecem, como já mencionado, decidiu-se por definir a equação do ICM com base apenas na alíquota do ICM e no PIB dos serviços.

A escolha pelo PIB setorial, no caso o PIB serviços, deveu-se ao fato de ele explicar melhor o comportamento do ICM do que o PIB total, conforme verificado quando se testou alguns modelos atrelando-se o comportamento do ICM ao nível de atividade econômica setorial e global do Estado. A razão fundamental dessa diferença é que o PIB total inclui o setor agrícola, e este, como evidenciado, tem um comportamento altamente irregular, o que compromete o ajustamento da regressão. Portanto, reduzindo o grau das previsões.

Com relação à alíquota usada, optou-se por trabalhar apenas com a interestadual, aqui representativa das demais. Isto porque, o uso de mais de uma alíquota levaria ao problema de multicolinearidade entre elas⁴. Perde-se em rigor, mas evita-se o problema da perda na confiabilidade dos parâmetros estimados, uma das características da multicolinearidade.

⁴ A inclusão das três alíquotas (interna, interestadual e de exportação) leva a valores não significativos dos coeficientes e a um alto R^2 , além de sinais errados. "O que é sintomático de um elevado grau de multicolinearidade" (Kmenta, 1988).

Definida a equação do ICM, buscou-se um modelo que expressa-se, da melhor forma possível, o comportamento do PIB serviços que, como já enunciado, é o principal responsável pelas variações do ICM. Nesse sentido, obteve-se através da variável exógena PIB do Brasil a especificação que melhor se ajustou à tendência daquele produto.

No que concerne à segunda componente da receita - Fundo de Participação dos Estados (FPE), adotou-se idêntico procedimento, analisando-se uma série de modelos tendo como variável exógena o PIB do Brasil, no sentido de identificar o que melhor expressasse o comportamento do FPE. A escolha da variável exógena nível de atividade econômica nacional, aqui expressa pelo PIB do Brasil, prende-se ao fato de o FPE provir do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), que se encontram atrelados ao dinamismo da atividade econômica nacional.⁵

Concomitantemente à especificação do modelo econométrico explicativo da receita estadual, aqui representada pelo ICM e FPE, investigou-se, também, a influência da seca na arrecadação do Governo do Estado, via erosão na base tributária

⁵ Em relação à especificação da equação (3), deve-se acrescentar que a inclusão do termo quadrático, da variável PIB_{BR} , resulta da relação observada entre as variáveis que compõem esta equação, ou seja, FPE e PIB_{BR} . Da análise gráfica do FPE contra o PIB do Brasil, percebe-se que a relação ajusta-se a uma curva do tipo parabólica. Consequentemente, como a finalidade básica do modelo é previsão, a não inclusão do termo quadrático, ou seja, assumir uma relação linear quando a verdadeira relação é uma parábola, vai levar a cada vez maiores desvios do previsto para o original, fazendo com que aumente o erro de previsão.

local.

Com esse intuito, fez-se algumas regressões considerando o efeito conjunto do clima e do nível de atividade nacional, aqui representado pelo Produto Interno Bruto do Brasil, nos produtos setoriais e total do Estado que, como discutido no Capítulo III, apresentam estreita correlação com o ICM. Os resultados das estimações foram:

$$\begin{aligned}
 (4) \ln \text{AGPIB} &= 3,6174366 + 0,5709113 \ln \text{PIB}_{\text{BR}} - 0,3678371 \text{ Dummy} & R^2 &= 0,57 \\
 & \quad (3,7113463) \quad \quad \quad (-3,2616523) \\
 (5) \ln \text{MPIB} &= 0,1077134 + 0,0343039 (\ln \text{PIB}_{\text{BR}})^2 + 0,0476218 \text{ Dummy} & R^2 &= 0,97 \\
 & \quad (5,7655006) \quad \quad \quad (0,7707497) \\
 (6) \ln \text{SERVPIB} &= 3,5846779 + 0,7050003 \ln \text{PIB}_{\text{BR}} - 0,0275238 \text{ Dummy} & R^2 &= 0,98 \\
 & \quad (2,3274090) \quad \quad \quad (-0,7820540) \\
 (7) \ln \text{PIB}_{\text{CE}} &= -10,744450 + 1,3123790 \ln \text{PIB}_{\text{BR}} - 0,0678023 \text{ Dummy} & R^2 &= 0,96 \\
 & \quad (3,88389680) \quad \quad \quad (-1,3112502)
 \end{aligned}$$

Onde:

$\ln \text{AGPIB}$ = log do PIB do setor agrícola - Ceará;
 $\ln \text{MPIB}$ = log do PIB do setor industrial - Ceará;
 $\ln \text{SERVPIB}$ = log do PIB do setor serviços - Ceará;
 $\ln \text{PIB}_{\text{CE}}$ = log do PIB do Ceará;
 $\ln \text{PIB}_{\text{BR}}$ = log do PIB do Brasil;
 Dummy = variável binária assumindo valor zero para os anos normais e a unidade para os anos de seca, aqui considerados os de 1970, 1979-83 e 1987.

Notas: (1) Todas as variáveis estão expressas em valores reais a preços de março de 1986;

(2) Os números entre parênteses, abaixo dos coeficientes estimados, indicam o valor da estatística t de Student.

Os resultados acima confirmam as evidências obtidas acerca do efeito da seca sobre os diversos setores da economia

cearense. Os coeficientes da variável "dummy", nas equações $\ln\text{MPIB}$ e $\ln\text{SERVPIB}$, apresentam inaceitáveis níveis de significância, comprovando que o efeito parcial da seca não chega a ser expressivo sobre a indústria e os serviços, ao contrário do observado para o setor primário, onde o coeficiente da variável "dummy" apresenta-se de forma significativa. Referindo-se à influência da seca no PIB do Ceará, comprova-se, na equação 7, que seu efeito parcial também não chega a ser expressivo.⁶

Desses resultados, onde o impacto da seca só aparece no setor primário, poderia suscitar a idéia de que a arrecadação do Governo do Estado não sofre a influência do clima, devido à perda

⁶ No intuito de verificar o possível efeito da seca de um período em um período subsequente, montou-se um modelo com variáveis defasadas, não se conseguindo, entretanto, alterar as conclusões acerca do efeito do clima nos produtos setoriais e total do Ceará. Os resultados da estimação para o PIB foram:

$$\ln\text{AGPIB} = 5,3438662 + 0,48614171\ln\text{PIB}_{\text{BR}} - 0,1316498\text{Dummy} \quad R^2 = 0,31$$

(2,5173435) (-0,8991664)

$$\ln\text{MPIB} = -1,0898349 + 0,0368484(\ln\text{PIB}_{\text{BR}})^2 + 0,0746311\text{Dummy} \quad R^2 = 0,97$$

(6,9006645) (1,4677374)

$$\ln\text{SERVPIB} = 2,8185621 + 0,7203443\ln\text{PIB}_{\text{BR}} + 0,0040607\text{Dummy} \quad R^2 = 0,98$$

(2,2676305) (0,1107290)

$$\ln\text{PIB}_{\text{CE}} = -9,1799159 + 1,2381237\ln\text{PIB}_{\text{BR}} + 0,0783218\text{Dummy} \quad R^2 = 0,96$$

(4,3636831) (1,5853931)

Nota: Vide legenda das variáveis p. 156.

Com o defasamento da Dummy, os coeficientes desta variável binária, que incorpora o efeito da seca, passam a apresentar inaceitáveis níveis de significância em todas as equações estimadas, inclusive na equação $\ln\text{AGPIB}$. Constatando-se, pois, que o efeito clima de um determinado período não afeta o PIB do período subsequente.

de importância da agropecuária no PIB estadual (Tabela 1), e à constatação, quando da investigação da base a ser usada para o ICM, de que o AGPIB é o de menor influência sobre o ICM. Entretanto, apesar das evidências, testou-se alguns modelos atrelando-se o comportamento do ICM ao nível de atividade econômica regional e ao clima, não se verificando, porém, em nenhuma das regressões, um efeito significativo da seca.⁷

Quanto à outra variável explicativa dos produtos setoriais e total do Estado, ou seja, o nível de atividade econômica do País - $\ln \text{PIB}_{\text{BR}}$, como já esperado, não chega a exercer grande influência sobre o setor primário, visto que apenas 57% da explicação do produto deste setor é devida ao efeito daquela variável e da seca. Entretanto, os produtos dos demais setores, indústria e serviços, são fortemente explicados por esta variável, demonstrando coerência com o que se esperaria, em virtude da crescente dependência das economias cearense e nordestina do nível de atividade econômica do Brasil primordialmente determinado fora da região.

Finalmente, dada a natureza institucional do Fundo de Participação dos Estados, o qual é definido de acordo com certos parâmetros distributivos que não mudam no curto prazo, fica a sua

⁷ Considerando apenas o resultado obtido na equação que melhor explicou o comportamento do ICM, tem-se:

$$\ln \text{ICM} = 2,2773518 + 0,7684434 \ln \text{SERVPIB} + 0,4484760 \ln \text{ALIQ. ICM} - 0,0315768 \text{Dummy}$$

$$(16,297749) \quad (1,9440332) \quad (-0,9324144)$$

$$R^2 = 0,97$$

Nota: (1) Vide legenda das variáveis p. 148.

variação praticamente atrelada ao nível de atividade econômica nacional, não havendo razão, portanto, em esperar-se que a seca tenha alguma influência sobre o último.

Especificada a receita do Governo do Estado, para que se tenha uma idéia mais completa das suas reais possibilidades, decidiu-se também por avaliar o comportamento futuro das despesas, de forma a que se possa realizar uma comparação de como a receita estimada poderá atender às diversas categorias de despesas estaduais, dentro das previsões ao longo do tempo.

Neste sentido, definiu-se uma equação de tendência temporal para as despesas:

$$\text{Despesas} = a \cdot \text{Exp}(b \cdot t)$$

onde a e b são constantes a serem estimadas e t é o tempo. O que significa que estamos assumindo a despesa como uma função exponencial do tempo. Logo, logaritimizando ambos os lados, tem-se:

$$\begin{aligned} \ln \text{Despesa} &= \ln a + bt \\ &= c + bt \end{aligned}$$

Com base na estimação dessa equação, poder-se-á gerar previsões acerca das diversas modalidades de dispêndio do Estado,

^e O sentido dessa estimação é projetar, de forma simples, os valores da despesa para confrontação com a receita estimada.

possibilitando um contraste desses valores com os valores projetados para o ICM e FPE, considerando as diversas situações que possam vir a se delinear no futuro.

A subseção seguinte aborda algumas considerações importantes acerca das variáveis utilizadas no modelo, bem como a fonte de dados, no intuito de que haja uma melhor interpretação dos resultados obtidos.

5.2.1 - Os Dados

Os dados relativos às finanças do Estado do Ceará - ICM e FPE, utilizados na estimação do modelo econométrico representativo da arrecadação, bem como na elaboração de cenários para os anos de 1991 a 1995, foram obtidos junto à Secretaria de Finanças do Ceará, nos respectivos Balanços Gerais do Estado.

Quanto a estas informações, vale mencionar o ajuste efetuado no ICM, componente de maior expressão na receita total do Estado.* Da análise dos Balanços anuais, verificou-se que, somente a partir do ano de 1979, a conta de receita - Imposto sobre a Produção e a Circulação passou a ser creditada pelos 100% do ICM arrecadado. Até então, no total das receitas não era computado a importância do ICM cabível aos municípios. Portanto, com o fito de compatibilizar os valores levantados, o que dará maior confiabilidade aos resultados do modelo, acresceu-se à

conta relativa ao Imposto sobre a Produção e a Circulação os 20% transferidos aos municípios, para os anos de 1970 a 1978. Assim, na série do ICM utilizada na estimação do modelo, 1970 a 1987, estão sendo considerados os 100% do ICM arrecadado, conforme vem sendo registrado nos balanços efetuados desde o final da década de setenta.

Adicionalmente, outras fontes também foram utilizadas com alguma intensidade. Para os dados dos produtos setoriais e total do Ceará, tomou-se a publicação da SUDENE - Produto e Formação Bruta de Capital, Nordeste do Brasil, 1965-89.

Quanto à série relativa ao PIB do Brasil, usada na estimação do modelo, utilizou-se como fonte de dados o Anuário Estatístico do Brasil, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

BCME-BIBLIOTECA

A série de informações utilizadas no diagnóstico da evolução das despesas estaduais, tem como fonte o Balanço Geral do Estado, publicado pela Secretaria da Fazenda do Ceará-SEFAZ. A utilização deste arquivo na estimação das equações representativas do comportamento das despesas, como no caso do ICM, também necessita de ajuste, visto que do total das despesas, no período de 1970 a 1978, ficava excluído as transferências a municípios, referentes a 20% do ICM arrecadado. Nesse período, como citado anteriormente, a receita total só incluía os 80% do ICM arrecadado, não computando a importância cabível aos municípios, conseqüentemente, a conta de despesa correspondente-Transferências a Municípios, também era excluída só passando a

aparecer nos balanços a partir de 1979. Assim, decidiu-se, como no caso do ICM, acrescentar ao valor da despesa referente a esse período, os 20% do ICM transferido aos municípios.

No que se refere à forma de deflacionamento dos dados, utilizou-se o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, base março de 1986, publicado pela revista Conjuntura Econômica.

5.3 - Discussão dos Resultados Empíricos

Considerando a forma estrutural do modelo explicativo da receita do Governo do Estado, especificada na segunda seção deste capítulo, e após a verificação da ausência de correlação entre os erros das equações, obteve-se as seguintes estimativas através do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários:

$$(8) \ln \text{ICM} = 2,4105566 + 0,7625860 \ln \text{SERVPIB} + 0,4703547 \ln \text{Aliq. ICM} \quad R^2 = 0,97$$

(18,576770) (2,3195239)

DW = 1,98

$$(9) \ln \text{SERVPIB} = 2,9924158 + 0,7085527 \ln \text{PIB}_{BR} \quad R^2 = 0,98$$

(2,3910464)

DW = 2,34

$$(10) \ln \text{FPE} = 897,22174 - 84,775100 \ln \text{PIB}_{BR} + 2,0301396 (\ln \text{PIB}_{BR})^2 \quad R^2 = 0,96$$

(-5,6700854) (5,7971311)

DW = 1,71

onde:

$\ln \text{ICM}$ = log do Imposto sobre Circulação de Mercadorias;
 $\ln \text{SERVPIB}$ = log do PIB do setor serviços - Ceará;
 $\ln \text{PIB}_{BR}$ = log do PIB do Brasil;
 $\ln \text{FPE}$ = log do Fundo de Participação dos Estados;
 $\ln \text{Aliq. ICM}$ = log da Alíquota Interestadual do Imposto sobre

Circulação de Mercadorias.

- Notas: (1) Todas as variáveis estão expressas em valores reais a preços de março de 1986;
- (2) Os números entre parênteses, abaixo dos coeficientes estimados, indicam o valor da estatística t de Student.

Constata-se, à luz desses resultados, que o comportamento da receita estadual é satisfatoriamente explicado pelos fatores nível de atividade econômica nacional e alíquota do ICM, variáveis exógenas do modelo.

Em termos do ICM, principal componente da receita tributária, verifica-se que varia positivamente com o dinamismo da atividade econômica do Estado e com o valor da alíquota fixada. As elasticidades respectivas de 0,76 e 0,47, medidas através dos coeficientes estimados, significam que cada aumento de um por cento no PIB dos serviços ou da alíquota do ICM trará um aumento de 0,76% e 0,47%, respectivamente, na arrecadação do ICM.

Quanto ao PIB do setor serviços, que em termos de atividade econômica foi escolhido como representativo do nível de atividade econômica do Estado em relação às variações do ICM, conforme os resultados da análise desenvolvida quando da construção do modelo, tem o seu comportamento preponderantemente influenciado pelo nível de atividade econômica nacional, aqui representado pelo PIB do Brasil. O resultado positivo do coeficiente da variável exógena - PIB do Brasil, revela, confirmando as expectativas, que o crescimento econômico do País

implica em uma resposta significativa no aumento da atividade econômica do Estado, ou seja, um aumento de um por cento no PIB do Brasil trará um aumento de 0,7% no PIB do setor serviços do Ceará.

No tocante ao Fundo de Participação dos Estados - FPE, constata-se que o seu comportamento, como o do PIB do setor serviços, é definido pelo nível de atividade econômica nacional. Esse resultado é justificado pelo fato de a evolução desta categoria de transferência estar associada a dois fatores básicos: modificação na legislação tributária vigente e alteração no volume de arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Conseqüentemente, quanto maior o dinamismo da atividade econômica nacional, maior será o volume de arrecadação da União, elevando, por sua vez, a parte cabida aos Estados, ou seja, o FPE⁹.

Em suma, em todas as equações estimadas, os sinais dos coeficientes das variáveis explicativas são coerentes com o esperado. Evidenciando, na equação 8, uma relação direta entre ICM e o PIB serviços e alíquota do ICM. O mesmo tipo de relação também é verificado nas equações 9 e 10, onde o PIB do Brasil é o fator determinante do comportamento do PIB serviços e FPE.

Quanto ao nível de significância, todos os coeficientes são significativos, a um nível de confiança de pelo menos 95%.

Os valores dos coeficientes de determinação (R^2)

⁹ Deve-se salientar que a derivada do logaritmo do FPE com relação ao logaritmo do PIB do Brasil, valorada na média do último, assume o valor positivo de 2,6. Como esta derivada é uma elasticidade, significa que o FPE é elástico com respeito ao PIB_{BR}.

mostram ainda que todas as equações apresentam um elevado grau de ajustamento. Segundo os resultados obtidos, as variáveis independentes incluídas nas equações do modelo explicam entre 96% e 98% da parcela de variação total observada nas variáveis dependentes. Isso dá margem para que as previsões apresentem uma elevada precisão em relação aos valores observados.

Em relação à verificação de existência ou não de correlação serial entre os resíduos, utilizou-se o teste de Durbin-Watson (DW), através da estatística "d".

Ao nível de significância de 5% o valor de "d" nas equações originalmente estimadas para o lnICM e lnSERVPIB indicou a existência de correlação entre os resíduos, procedendo-se, conseqüentemente, ao processo de correção. Resultando nas equações 8 e 9 aqui apresentadas, onde o valor da estatística "d" é de 1,987 e 2,347, respectivamente. Por fim, o valor de "d" calculado para a equação 10, de 1,71, se situa na faixa de inexistência de correlação serial entre os resíduos.

No tocante à variável "dummy", representativa do efeito da seca na arrecadação, a sua não inclusão no modelo se justifica pelos resultados obtidos na segunda seção deste capítulo, onde se constatou que a receita do Governo do Estado, não sofre a influência do clima.

Considerando os elementos representativos da receita estadual, o efeito da seca poderia manifestar-se através do ICM ou do FPE. O FPE, como comentado, dado a sua natureza, apresenta-se insensível ao fato de haver ou não seca no Estado.

Quanto ao ICM, o efeito da seca poderia se manifestar através da erosão da base tributária, ou seja, causando uma queda no nível do produto agregado do Estado.

Da investigação do efeito do clima sobre os diversos setores da economia cearense, bem como sobre o produto global, constatou-se que o produto agrícola é o único que sofre a influência do clima. Entretanto, a queda da expressividade do setor primário na formação da renda do Estado, nas últimas décadas, associada às particularidades inerentes ao mecanismo do ICM neste setor, com seus problemas de isenções, dificuldade de arrecadação, etc, conforme argumenta Rebouças(1977), além do fato de que alguns dos principais produtos agropecuários (castanha-de-caju, bovinos e lagosta), que mais têm contribuído em termos de arrecadação do ICM, sofrem menos com as estiagens do que as culturas temporárias (Tabela 11), mais ligadas à subsistência, leva a que o efeito negativo da seca no setor primário não seja expressivo a nível do produto global e, conseqüentemente, a nível da arrecadação do ICM.

Quanto aos dois outros setores da economia cearense, indústria e serviços, a ausência de um efeito significativo da seca explica-se pelo caráter predominantemente importador e mercantil que a economia estadual vem recentemente assumindo. Sem dúvida, conforme evidenciado no Capítulo II, "a característica básica da composição do ICM do Estado do Ceará é a sua acentuada dependência à comercialização de bens de consumo (duráveis ou não) importados e de produtos industrializados a partir de

matérias-primas importadas" (SUDENE e SEPLAN - 1984).

A independência desses setores em relação à seca é facilmente visível nos dados do Gráfico 3 e Tabela 1, onde se verifica uma certa estabilidade da participação da indústria no produto global, bem como a participação crescente dos serviços, a despeito das sete secas ocorridas no período em estudo.

Analisando, em particular, o ano de 1983, considerado como o mais crítico do longo período da estiagem de 1979-83, verifica-se que o produto industrial apresentou um crescimento de 54,5% em relação ao ano de 1978, tido como de inverno, ao mesmo tempo em que o PIB serviços crescia à taxa de 35,4%. O setor primário, por sua vez, de elevada sensibilidade em relação à seca, como já constatado, apresentou uma queda na produção em mais de 125%, passando a responder por apenas 7,7% do produto total do Estado no referido ano.

Além dessas características associadas à economia cearense, que findam por tornar a arrecadação estadual insensível às frequentes estiagens na região, deve-se ressaltar ainda um segundo elemento que poderia ser utilizado no sentido de corroborar a hipótese acerca da não influência da seca na arrecadação, que são as Transferências Extraordinárias. Entretanto, a limitação de informações acerca desta modalidade de transferência, não permite que se apure com precisão se o fluxo de Transferências Extraordinárias que converge para o Estado, quando das secas, se constitui em um importante elemento no sentido de compensar a perda de renda ocasionada pela queda da

produção agrícola.

Estes resultados em relação à seca vão de encontro à crença comum acerca das estiagens na região. A idéia intuitiva é de que a seca é uma catástrofe para o Estado e, portanto, para a arrecadação. Contudo, das estimações realizadas, onde não se detecta nenhuma influência da seca na arrecadação estadual, constata-se que esta crença comum padece de fundamentos.

Em relação à estimação das despesas, decidiu-se por verificar o comportamento das suas principais componentes realizando regressões contra o tempo, de onde se obteve os seguintes resultados:

$$(11) \ln \text{DESP}_{\text{TOTAL}} = 14,110395 + 0,0985162 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,92 \\ (15,255479)$$

$$(12) \ln \text{DESP}_{\text{CORRENTE}} = 13,753833 + 0,1038770 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,93 \\ (16,290699)$$

$$(13) \ln \text{DESP}_{\text{CUSTEIO}} = 13,184846 + 0,0898750 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,95 \\ (19,216258)$$

$$(14) \ln \text{TRANSF}_{\text{CORRENTES}} = 12,945774 + 0,1157080 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,91 \\ (13,462307)$$

$$(15) \ln \text{DESP}_{\text{PESSOAL}} = 13,339329 + 0,0990174 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,96 \\ (21,067270)$$

$$(16) \ln \text{DESP}_{\text{CAPITAL}} = 12,894602 + 0,0744790 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,36 \\ (3,3240222)$$

$$(17) \ln \text{INVEST} = 10,197011 + 0,1335055 \text{ Tempo} \quad R^{22} = 0,47 \\ (4,1486512)$$

onde:

$\ln \text{DESP}_{\text{TOTAL}}$ = log da Despesa Total do Estado;
 $\ln \text{DESP}_{\text{CORRENTE}}$ = log da Despesa Corrente;
 $\ln \text{DESP}_{\text{CUSTEIO}}$ = log da Despesa de Custeio;

$\ln \text{TRANSF}_{\text{CORRENTES}}$	= log das Despesas com Transferências Correntes;
$\ln \text{DESP}_{\text{PESSOAL}}$	= log do total das Despesas com Pessoal;
$\ln \text{DESP}_{\text{CAPITAL}}$	= log das Despesas de Capital;
$\ln \text{INVEST}$	= log das Despesas com Investimentos;
Tempo	= variável tempo, assumindo valores de 1 a 21.

- Notas: (1) Todas as variáveis estão expressas em valores reais a preços de março de 1986;
- (2) Os números entre parênteses, abaixo dos coeficientes estimados, indicam o valor da estatística t de Student.

Segundo essas estimativas, que fornecem a taxa de crescimento temporal para cada uma das subcategorias das despesas, tem-se que se nos próximos anos a despesa total do Governo do Estado mantiver o nível de crescimento do período analisado (1970-90), o seu crescimento anual será de aproximadamente 9,85%.

No que concerne aos resultados obtidos para as despesas de capital e investimentos, onde não se conseguiu obter um bom ajustamento, condiz com as expectativas, dado a natureza dessas despesas, que não apresentam um comportamento definido ao longo dos vinte e um anos que compõe a série em análise (1970-90). No ano de 1970, a participação das despesas de capital na despesa total foi de 21,95%, atingindo ainda nessa década o maior percentual de toda a série, 39,03%, em 1978. Na década seguinte, no ano de 1983, atingiram a ínfima participação de 4,35%. Já em 1988, do total das despesas do Governo do Estado, 35,45% eram de capital. Idêntico comportamento foi observado em relação aos investimentos.

Adotando-se o mesmo procedimento em relação às

receitas, ou seja, realizando regressões contra o tempo para o total das receitas e para a soma do ICM e FPE, que perfazem, em média, 71% da receita total, verifica-se que, se for mantido, nos cinco primeiros anos da década de 90, o ritmo de crescimento das duas décadas anteriores, a taxa de crescimento das receitas será de, aproximadamente, 8,56%, enquanto a da parcela da receita resultante da soma do ICM e FPE será de 8,16%.

Confrontando esses resultados com o obtido para o total das despesas (9,85%), constata-se a tendência de, ainda na primeira metade da década de 90, o Governo Estadual voltar à situação deficitária. Se se considera que o superávit orçamentário no ano de 1990 foi de 4,43% da receita (Tabela 41), no ano de 1995 as necessidades de dispêndio público superarão as receitas em aproximadamente 1,38%. Em relação à receita proveniente do ICM e FPE, há evidências de que, com exceção dos anos de 1991 e 1992, será insuficiente à cobertura das despesas correntes do Estado.^{1º}

BCME-BIBLIOTECA

5.4 - Predição

Com base na proposta básica deste estudo, que tenciona desenvolver um modelo econométrico explicativo da arrecadação do

^{1º} Para esta projeção, tomou-se como base o valor das receitas e despesas do Governo do Estado no ano de 1990 e as taxas de crescimento temporal aqui definidas.

Governo do Estado do Ceará, o qual possa ser utilizado como um mecanismo simulador para situações alternativas que venham a se delinear no futuro, algumas previsões *ex post* das principais componentes da receita foram realizadas para o período 1988-90, no intuito de demonstrar a precisão das estimativas do modelo proposto, comparando-se o valor previsto pelo modelo com o valor realizado em um determinado ano.

Ressalte-se aqui que a não inclusão desse subperíodo na amostra utilizada na estimação do modelo, deveu-se à indisponibilidade de um subconjunto das variáveis endógenas. Os valores dos PIB's setoriais publicados pela SUDENE vão até o ano de 1987, conseqüentemente o período amostral utilizado na estimação do modelo tem que ser restrito àquele ano. Por outro lado, a mostra para o PIB do Brasil, variável exógena, vai até 1990, criando as condições naturais para o teste de acurácia das previsões.

Os resultados dessa estimação estão descritos na Tabela 42, que também contém os valores reais das variáveis representativas da receita estadual para o subperíodo analisado, além da relação percentual entre os valores estimados e observados do ICM e FPE, bem como o erro percentual médio (EPM) para cada uma dessas variáveis estimadas.

TABELA 42 - Confrontação entre os Valores Estimados e Reais do ICM e FPE: 1988-90

ANOS	InICM				InFPE			
	Real (1)	Estimado (2)	(2)/(1)	EPM	Real (3)	Estimado (4)	(4)/(3)	EPM
1988	14,73612	14,77580	1,002		14,24261	14,04679	0,986	
1989	14,98950	14,82138	0,989	0,014	14,39046	14,21726	0,988	0,034
1990	15,20930	14,76320	0,971		14,81880	13,66484	0,922	

BCME-BIBLIOTECA

Esses resultados evidenciam razoável precisão dos valores preditos em relação às variáveis endógenas, visto que a relação percentual da diferença entre ICM estimado e real oscila de 0,2% a 2,9%. Quanto ao FPE, esta mesma relação varia de um mínimo de 1,2% a um máximo de 7,8%. Em relação ao erro percentual médio (EPM), medida frequentemente usada na avaliação de previsões, é de apenas 1,4% para o ICM e de 3,4% para o FPE (Tabela 42).

A checagem do modelo é reforçada pela análise dos Gráficos 9 e 10, onde se pode visualizar a evolução dos valores observados e ajustados do ICM e FPE para os anos de 1970 a 1990. Em ambos os Gráficos, verifica-se que as estimações acompanham satisfatoriamente as flutuações dos dados reais.

Vale no entanto salientar que, como a maioria dos modelos de previsão, e não só os econométricos, existe uma clara tendência de deterioração das predições do modelo à medida em que esta se afasta do período de estimação, como pode ser visualizado

GRAFICO 9: EVOLUCAO DO ICM REAL E ESTIMADO: 1971-90

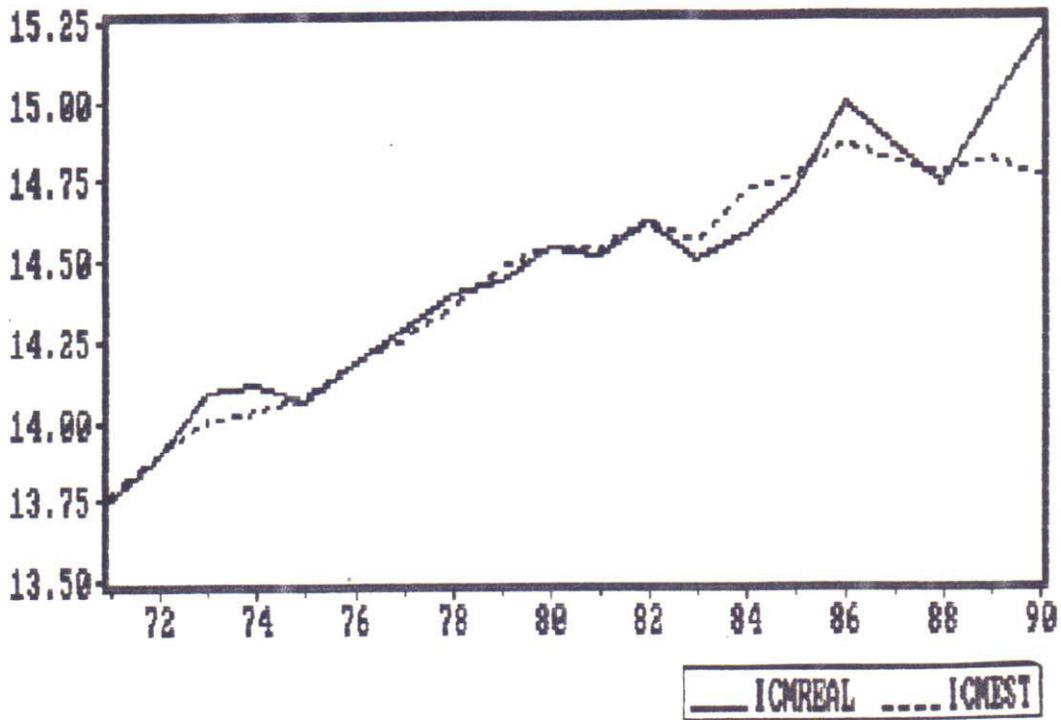
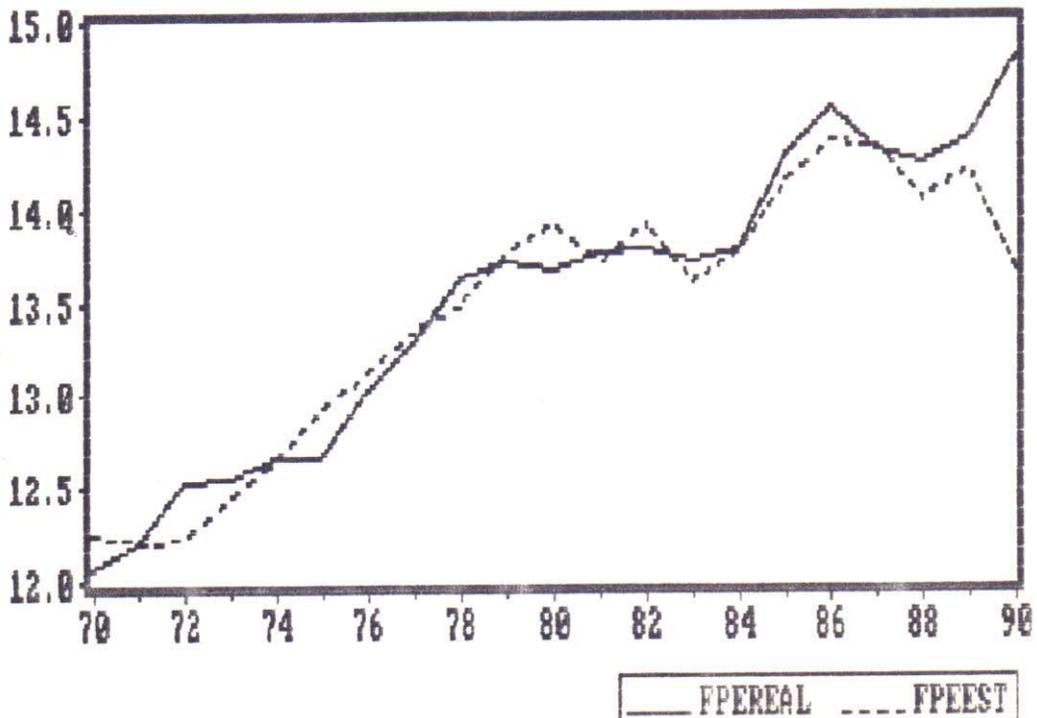


GRAFICO 10: EVOLUCAO DO FPE REAL E ESTIMADO: 1970 - 90



tanto pelos gráficos como pelas tabelas de comparação entre valores reais e previstos. Neste caso em particular, a explicação lógica para este fato é que existem fatores que passam a se manifestar com maior força exatamente no período de 1988-90. Fazem a vez de fatores omitidos. Claramente estes fatores são: as alterações na Constituição, puxando a receita estadual para cima, e a provável maior eficiência da SEFAZ à medida em que a administração do governo Tasso Jereissati se consolida.¹¹ Conseqüentemente, faz-se um alerta para que as previsões além do terceiro período sejam interpretadas com cautela. Na verdade, na prática, a utilização deste modelo deverá seguir um processo de atualização das suas estimativas à medida em que dados sobre suas variáveis constituintes venham a público, no sentido de incorporar mudanças estruturais ausentes no período de estimação.

Com estas considerações em mente alguns cenários foram criados para os anos de 1991 a 1995, adotando-se diferentes taxas de crescimento para o PIB do Brasil. Objetivando-se com isto prever a tendência real dos elementos básicos da arrecadação do Governo do Estado, ICM e FPE, em cada uma das hipóteses consideradas acerca do comportamento da variável exógena, no caso, o nível de atividade econômica nacional¹².

As simulações dos cenários tomaram por base dois conjuntos diferentes de hipóteses - um primeiro, com supostos

¹¹ Ressalte-se, todavia, que após o impacto inicial devido às modificações no Sistema Tributário Nacional, esse deslocamento da receita estimada em relação à real deve se estabilizar.

¹² O que está sendo feito é uma ligeira modificação de KLEIN, L. (1966).

desfavoráveis do ponto de vista do crescimento econômico nacional, denominado de "realista", onde foi usada a taxa média de crescimento da década de oitenta de 2,91%; e um segundo, onde se trabalhou com a hipótese "otimista" acerca do crescimento do PIB do Brasil, adotando-se a média histórica de 7%,¹³ que em muito se aproxima da média obtida no período amostral, de 6%.

Na elaboração destes cenários, decidiu-se por um ajustamento no processo de previsão, levando em conta mudanças incorridas no período para o qual a previsão foi gerada, com vista a melhorar a performance do modelo. Ressalte-se, todavia, que apesar dos resultados satisfatórios que se tem obtido através destes processos de ajustamento, isto se constitui em mera prática econométrica, como já enunciado, sem nenhum apoio teórico.

No cálculo do valor previsto do FPE, considerando o cenário "realista", substituiu-se, na equação explicativa dessa componente da receita, o valor real do PIB do Brasil no ano imediatamente anterior, acrescido da taxa de crescimento de 2,91%.

Em relação aos valores simulados do ICM, estimou-se, inicialmente, os valores do PIB do setor serviços para os anos de 1991 a 1995, adotando-se critério semelhante ao utilizado nas previsões do FPE. Definidos os valores do produto do setor serviços, substituiu-se esses valores na equação estimada para o ICM.

¹³ Para o cálculo da média histórica veja BAER, W. (1989).

Quanto ao cenário "otimista", adotou-se idêntico procedimento. Modificando-se, evidentemente, a taxa de crescimento do PIB do Brasil, que passou a ser de 7% (média histórica).

A partir das estimativas assim obtidas, tomou-se os valores previstos dos logaritmos do ICM e FPE em cada cenário e estimou-se equações semelhantes às das despesas para o período 1991-95. Obtendo-se os seguintes resultados:

Cenário "Realista"

BCME-BIBLIOTECA

$$\ln \text{ ICM} = 14,765392 + 0,0348403 \text{ Tempo} \quad R^2 = 0,99$$

(166,76917)

$$\ln \text{ FPE} = 13,653166 + 0,1087399 \text{ Tempo} \quad R^2 = 0,99$$

(94,904158)

Cenário "Otimista"

$$\ln \text{ ICM} = 14,761584 + 0,0566603 \text{ Tempo} \quad R^2 = 0,99$$

(50,860828)

$$\ln \text{ FPE} = 13,599779 + 0,2885989 \text{ Tempo} \quad R^2 = 0,99$$

(45,468230)

onde:

$\ln \text{ ICM}$ = log do Imposto sobre Circulação de Mercadorias;
 $\ln \text{ FPE}$ = log do Fundo de Participação dos Estados;
 Tempo = variável tempo, assumindo valores de 1 a 5.

Notas:(1) Todas as variáveis estão expressas em valores reais a preços de março de 1986;

(2) Os números entre parênteses, abaixo dos coeficientes estimados, indicam o valor da estatística t de Student.

De onde se conclui que, se o PIB do Brasil, nos anos de 1991 a 1995, mantiver o ritmo de crescimento da década de oitenta (cenário "realista") a taxa de crescimento do ICM será de aproximadamente 3,48%, enquanto a do FPE será de 10,87%. Quanto aos resultados do cenário "otimista", onde se trabalha com a hipótese de crescimento de 7% para o produto nacional, tem-se que a taxa de crescimento temporal do ICM e do FPE será de 5,67% e 28,86%, respectivamente.

TABELA 43 - VALORES ESTIMADOS DA RECEITA (ICM + FPE), CONSIDERANDO OS DIVERSOS CENARIOS DA ECONOMIA BRASILEIRA PARA OS ANOS DE 1991 - 1995 (Cz\$ 1.000)

ANOS	RECEITA					
	CENARIO REALISTA			CENARIO OTIMISTA		
	ICM	FPE	ICM + FPE	ICM	FPE	ICM + FPE
1991	14.170.361,79	3.182.738,79	7.353.100,58	4.258.218,27	3.698.889,64	7.957.107,91
1992	14.315.490,39	3.543.452,93	7.858.943,32	4.499.233,42	4.785.941,85	9.285.175,27
1993	14.465.669,46	3.960.962,16	8.426.631,62	4.753.890,03	6.217.443,10	10.971.333,13
1994	14.621.074,75	4.391.518,75	9.012.593,50	5.022.960,21	8.011.175,44	13.034.135,65
1995	14.781.888,15	4.868.876,83	9.650.764,98	5.307.259,76	10.322.398,97	15.629.658,73

TABELA 44 - VALORES ESTIMADOS DA DESPESA PARA OS ANOS: 1991 - 1995 (Cz\$ 1.000)

ANOS	DESPESA				
	DESP. TOTAL	DESP. CORR.	DESP. CUST.	TRAN. CORR.	DESP. PESS
1991	9.972.044,38	7.086.788,47	3.205.980,09	3.880.670,02	4.328.786,17
1992	110.954.290,75	7.823.105,79	3.494.197,70	4.329.663,54	4.757.336,00
1993	112.033.288,39	8.635.926,48	3.808.326,07	4.830.605,61	5.228.312,27
1994	113.218.567,29	9.533.199,24	4.150.694,58	5.389.506,68	5.745.915,18
1995	114.520.596,17	10.523.698,64	4.523.842,03	6.013.072,61	6.314.760,79

Nota:(1) Todos os valores são reais, a preços de março de 1986.

Da multiplicação dos valores reais do ICM, FPE e despesa total do ano de 1990 por um mais as respectivas taxas de crescimento temporal aqui determinadas, considerando cada um dos cenários, obtém-se os valores reais dessas variáveis para o ano de 1991. Procedendo-se de forma semelhante nos demais anos, ou seja, multiplicando o valor anterior de cada uma das variáveis por um mais as taxas de crescimento definidas, obtém-se os resultados apresentados nas Tabelas 43 e 44 acima.

Esses resultados evidenciam que, em termos das Despesas Correntes, cuja participação no total das despesas tem sido, em média, superior a 70%, apresentam, para os próximos anos, se considerado o cenário "realista", tendência semelhante à verificada ao longo de toda a década de 80, onde a totalidade da arrecadação do ICM e FPE foi insuficiente à cobertura dessas despesas (Tabela 40). Entretanto, se forem mantidas as condições mais otimistas acerca do nível de atividade econômica nacional a relação despesas correntes/"arrecadação" (ICM + FPE) retorna aos níveis da década de 70, cuja média foi de 94,77%.

Em relação às despesas de Custeio e Transferências Correntes, verifica-se a permanência da inversão ocorrida no início da década de 80, quando o ritmo de crescimento das Transferências Correntes levou a que superassem as despesas de Custeio em termos de participação no total das despesas. No que se refere à participação das despesas de custeio na receita proveniente do ICM e FPE, constata-se, para os próximos anos, em ambos os cenários, uma redução em relação aos percentuais obtidos

nas duas décadas anteriores que, em média, estiveram próximos de 60%. Quanto às Transferências Correntes, a confrontação dos dois cenários denota a tendência de, no "realista", a relação entre essa categoria das despesas e a soma do ICM e FPE ficar a níveis superiores aos obtidos no cenário "otimista", repetindo o ocorrido nas duas últimas décadas, onde nos anos 80 a relação transferências correntes/(ICM + FPE) esteve bem acima dos percentuais obtidos na década de 70, de maior ritmo de crescimento da atividade econômica nacional. Ressalte-se ainda que, mantido o cenário "realista", essa relação transferências correntes/(ICM + FPE) tende a se agravar nos próximos anos, dado a elevada taxa de crescimento desta despesa.

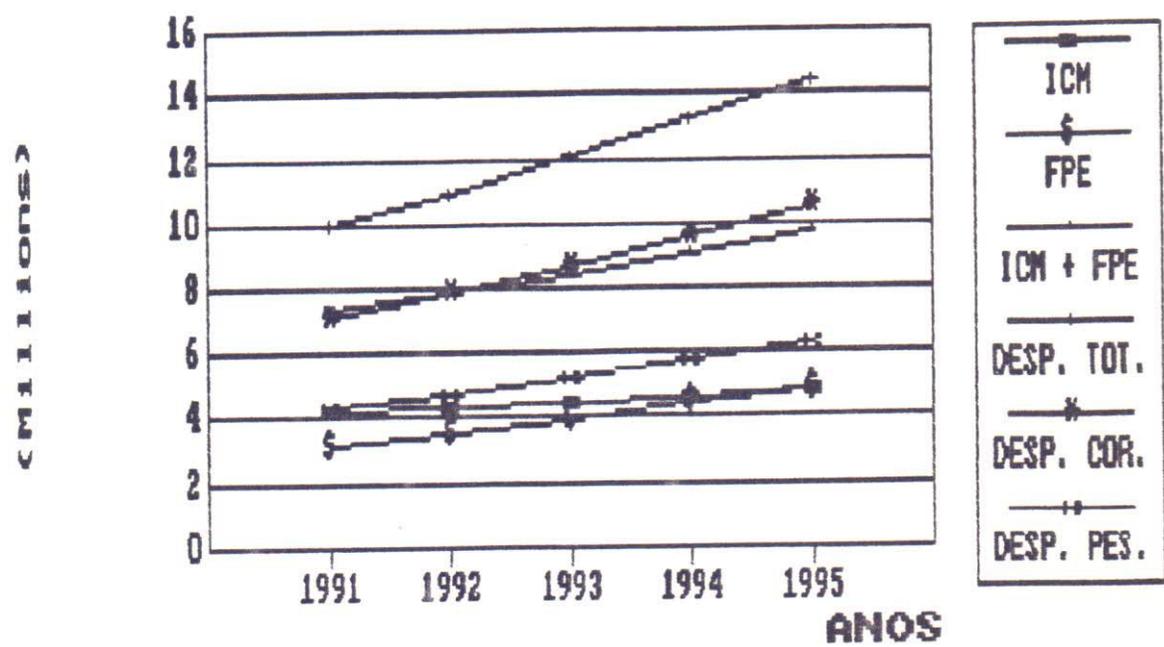
No que concerne ao gasto total com funcionalismo, cuja participação média na despesa total do Governo do Estado, nas duas últimas décadas, superou os 50%, ainda na primeira metade da década de 90 voltará a consumir aproximadamente 65% da receita proveniente do ICM e FPE, caso permaneça o cenário "realista" na economia nacional. Apesar de bastante elevado, esse percentual ainda é inferior à média obtida nos últimos cinco anos da década de 80, que foi de 90% (Tabela 39). Se se considera apenas a arrecadação do ICM, constata-se que, independentemente de o PIB do País crescer ao nível de 2,91% ou 7% ao ano, a totalidade do ICM arrecadado será insuficiente para cobrir os gastos com o funcionalismo estadual, repetindo pois a tendência da década anterior.

Em suma, essas tendências revelam que, mantido o ritmo

de crescimento das despesas, para que haja uma alteração significativa nas finanças do Governo do Estado, faz-se necessário que o crescimento do País se mantenha a taxas elevadas, conforme constataam os Gráficos 11 e 12 que apresentam os valores previstos da despesa total, despesas correntes, despesas de pessoal, ICM e FPE, para os anos de 1991 a 1995 considerando ambos os cenários. Evidenciando ainda, ao se considerar as hipóteses mais otimistas acerca do crescimento nacional, uma melhoria na relação despesas/"receitas", se comparadas ao cenário "realista". O que também é verdadeiro quando se confronta as décadas de 70 e 80, ou seja, nos anos 80, onde as taxas de crescimento do PIB do Brasil estiveram bem aquém das observadas na década anterior, o peso das diversas modalidades de despesas na arrecadação estadual superou os valores obtidos nos anos 70, de maior ritmo de crescimento da atividade econômica nacional.

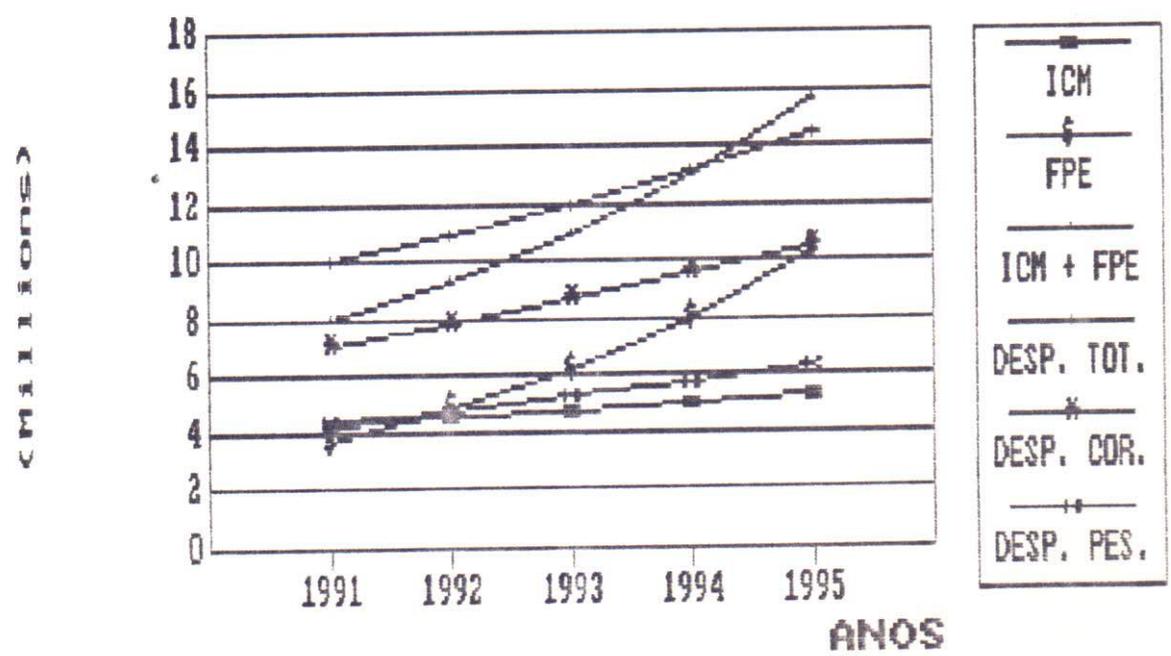
Por fim, cabe ainda tecer algumas comentários acerca da natureza da análise aqui realizada entre "receita" e despesa em comparação à desenvolvida no final da seção anterior. Naquele primeiro momento, realizou-se regressões dos valores reais da receita total e da receita parcial (ICM + FPE) contra o tempo, considerando os anos de 1970-90. Com base nessas equações estimadas, comparou-se valores e taxas de crescimento das receitas e despesas para os cinco primeiros anos da década de noventa. O que se procura aqui evidenciar é que esse tipo de análise não leva em consideração os fatores econômicos que

GRAFICO 11: Valores Previstos da Desp. Total, Desp. Corrente, Desp. Pessoal, ICM e FPE, considerando o Cenario Realista: 1991 - 1995.



BCME-BIBLIOTECA

GRAFICO 12: Valores Previstos da Desp. Total, Desp. Corrente, Desp. Pessoal, ICM e FPE, considerando o Cenario Otimista: 1991 - 1995.



explicam o ICM e FPE, aqui considerados como representativos da arrecadação estadual. É o que se poderia chamar de previsão ingênua ou mecânica.

Foi com essas considerações em mente que se definiu novas taxas de crescimento para a "receita", com base nos valores estimados do ICM e FPE fornecidos pelo modelo aqui desenvolvido, considerando os cenários alternativos para os anos de 1991 a 1995. Ou seja, tomou-se os valores previstos dos logaritmos do ICM e FPE, no período de 1991-95, e fez-se regressões contra o tempo. Logo, a análise tendencial da receita nessa segunda situação passa a incorporar a tendência das variáveis exógenas presentes no modelo representativo da arrecadação, ou seja, PIB do Brasil e alíquota do ICM.

BCME-BIBLIOTECA

Se se considera que o que importa neste tipo de análise não são os valores numéricos encontrados, mas sim a tendência, constata-se que os resultados essenciais da previsão segundo o modelo, considerando o cenário "realista", não diferem das previsões mecânicas, onde se verificou a incapacidade de o ICM mais FPE cobrir a totalidade das despesas correntes nos próximos anos. Evidenciando, pois, que os resultados do modelo estão de acordo com o "senso comum". No caso de se trabalhar com hipóteses mais otimistas acerca do crescimento nacional, verifica-se uma alteração na tendência, conforme se constata dos Gráficos 11 e 12, a qual não é captada pelas previsões mecânicas.

6. CAPÍTULO 5

6.1 Conclusões

A preocupação do presente estudo foi a de especificar, a partir de um modelo econométrico, os principais determinantes da receita do Governo do Estado do Ceará, de forma a tornar possível a previsão do comportamento da arrecadação nas situações alternativas que possam vir a se delinear no futuro.

A importância do modelo de previsão da receita do Governo do Estado fica evidente quando da análise dos capítulos introdutórios, onde se constata que, a despeito de a economia cearense, nas duas últimas décadas, ter sido mais dinâmica do que a economia nordestina e brasileira, persistem, ainda hoje, no Estado, questões cruciais. Dentre estas questões tem-se a restrita diversificação do setor industrial local e uma situação de pobreza quase que generalizada, apresentando a população cearense baixa expectativa de vida, altas taxas de mortalidade infantil e elevado índice de analfabetismo, além da carência de serviços públicos básicos. A complexidade do problema cearense se amplia se se leva em conta a semi-aridez de grande parte do seu território, frequentemente assolado por secas periódicas que afetam a sócio-economia da região.

Nesse contexto, verifica-se que, do ponto de vista social, o Ceará, como o restante do Nordeste, se revela como uma

sociedade profundamente injusta, onde a grande maioria da população fica à margem dos resultados do crescimento econômico. Colocando-se, pois, o poder público estadual como o elemento central de empuxo das transformações e do desenvolvimento da região, no sentido de reverter essa situação de pobreza e desigualdade social de elevada parcela da população. Nesse instante, as finanças estaduais emergem como elemento básico na viabilização deste processo.

A análise das finanças do Governo do Estado do Ceará revela que, em termos de receita, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) se colocam como os componentes básicos da arrecadação, com uma representatividade média, no período de 1970 a 1990, de 71% no conjunto das receitas. Justificando-se, pois, o fato de o modelo representativo da arrecadação do Estado, aqui desenvolvido, ter como base estas duas variáveis. A dificuldade de modelagem dos demais itens da receita, associada à pouca significância em termos de participação no total da arrecadação, levou a que fossem excluídos quando da elaboração do modelo.

Dos resultados encontrados através da aplicação do modelo econométrico formulado neste trabalho, constata-se que o comportamento da parcela da arrecadação do Estado resultante da soma do ICM e FPE é satisfatoriamente explicada pelo nível de atividade econômica nacional e alíquota do ICM. Em termos do ICM, principal componente da receita tributária, verifica-se que varia positivamente com o valor da alíquota fixada e do PIB dos

serviços, sendo este fundamentalmente dependente do nível de atividade econômica nacional. Em relação ao Fundo de Participação dos Estados - FPE, segundo maior componente das receitas, tem o seu comportamento, como o do PIB serviços, também dependente do dinamismo da atividade econômica a nível nacional.

Estes resultados, que evidenciam o valor da alíquota fixada para o ICM e o nível de atividade econômica do País como os fatores básicos determinantes da "receita" do Governo do Estado, vão de encontro à crença comum acerca da importância da seca na arrecadação cearense. A idéia intuitiva é de que a seca é uma catástrofe para o Estado e, portanto, para a arrecadação, dada a erosão na base tributária local. Contudo, das estimações aqui realizadas, onde não se detectou nenhuma influência do clima na receita do Governo do Estado, aqui representada pelo ICM e FPE, constata-se que esta idéia não é verdadeira. Elegendo-se aqui alguns elementos que agem no sentido de tornar a arrecadação estadual insensível às freqüentes estiagens na região.

Como um primeiro elemento, tem-se a queda da expressividade do setor primário na formação da renda do Estado. Na investigação do efeito do clima sobre os diversos setores da economia cearense, verificou-se que o produto agrícola é o único que sofre a influência do clima. Entretanto, a reduzida participação da agropecuária no produto estadual, associada às particularidades inerentes ao mecanismo do ICM neste setor, leva a que o efeito negativo da seca no setor primário não se reflita a nível da arrecadação do Governo do Estado. Essa afirmação se

fortalece quando da análise da influência do clima sobre os principais produtos agropecuários. De onde se tem que, produtos como a castanha de caju, bovinos e lagosta, de importante contribuição em termos de arrecadação do ICM, sofrem menos com a falta de chuvas do que as culturas temporárias, mais ligadas à subsistência (Tabela 14).

Como um segundo elemento, tem-se o caráter importador e mercantil do Estado, conforme evidenciado no Capítulo II, onde se constatou que a composição do ICM no Ceará tem, como característica básica, uma acentuada dependência em relação à comercialização de bens de consumo importados e de produtos industrializados a partir de matérias-primas importadas.

Por fim, há ainda a mencionar um terceiro elemento que se acredita possa ser utilizado no sentido de corroborar a hipótese da não influência da seca na arrecadação, que são as Transferências Extraordinárias que convergem para o Estado quando das secas. Entretanto, a despeito das evidências, a ausência de uma análise acerca do comportamento dessa modalidade de transferência, devida, basicamente, à dificuldade de acesso aos dados, não permite que se apure, com precisão, o volume real de recursos transferidos para o Ceará nos períodos de estiagem.

Só para se ter uma idéia da dimensão desses auxílios, os recursos destinados aos Programas de Emergência repassados ao Ceará, no período de junho de 1983 a maio de 1984, corresponderam a 3,42% do PIB do Estado (Tabela 19). Em termos do Nordeste como um todo, Gomes(1987) argumenta que foram gastos, em 1983, Cr\$ 550

bilhões nas frentes de trabalho, correspondendo a 3,4% do PIB do Nordeste nesse mesmo ano, ou a 12,1% do produto industrial, ou, ainda, nada menos do que 53,5% do produto da indústria de construção civil nordestina.

Destas observações poderia suscitar a argumentação de que, se as transferências são suficientes para compensar, na exata medida, todas as perdas dos agricultores vítimas da seca, logicamente que, como resultado, a monetização dos setores de subsistência da economia agiria no sentido de criar mais renda do que a que havia sido destruída pela seca, levando a que o volume de arrecadação fosse mais elevado nesses períodos. Entretanto, conforme os resultados aqui encontrados, há indicações de que o volume de transferências federais que flui para o Estado quando das secas não repõe, na exata medida, em um primeiro instante, o volume de renda perdido pelo setor agrícola. A esse respeito, têm-se as argumentações de Magalhães et alii(1989) acerca da experiência da seca verde de 1987, segundo o qual "a integração com o Governo Federal não é plena. Do que decorreu, ... , que os recursos propiciados por aquela instância foram inferiores às necessidades. Em consequência, o Ceará precisou alocar recursos próprios do Estado para complementar o financiamento do Programa de Emergência". Complementando, tem-se ainda o resultado do estudo realizado por Carleial e Oliveira (1989), onde se constata que a ação governamental, na seca, não consegue manter a renda do trabalhador rural atingido ao nível dos períodos de regularidade climática. Conseqüentemente, a quebra da produção agrícola não é

compensada integralmente com o pagamento recebido nas frentes de serviço/emergência.

A análise qualitativa dos principais componentes da receita desenvolvida no Capítulo III, corrobora as conclusões centrais obtidas do modelo explicativo da arrecadação do Governo do Estado. Em relação ao ICM verificou-se que, em termos do volume arrecadado, há forte concentração no terciário, cuja participação média na arrecadação do ICM cearense, nos anos de 1975 a 1989, foi de 63,28%. Do total do ICM arrecadado por esse setor, tem-se que provém, na sua quase totalidade de cinco ramos da atividade varejista (veículos; mercadinhos e supermercados; aparelhos eletrodomésticos; peças e acessórios para veículos; tecidos, roupas e confecções em geral); basicamente bens de consumo importados de outras regiões do País. Quando analisados por períodos políticos, percebe-se ainda que a despeito da melhoria nas finanças estaduais, em termos de redução no déficit, no período administrativo de 1987 a 1990, onde foi desenvolvido todo um esforço no intuito de aumentar a eficácia do aparelho arrecadador estadual, a arrecadação do ICM cresceu a níveis inferiores ao período imediatamente anterior (1983-86), que em termos de crescimento econômico foi bem menos recessivo. Deslocando a análise para o FPE, verifica-se idêntico comportamento, onde os períodos administrativos de maior incremento no PIB do Brasil são também os que apresentam maiores taxas de crescimento em relação ao Fundo de Participação dos Estados. Isso revela, pois, o caráter dependente entre

arrecadação e crescimento do produto a nível nacional, ficando evidenciado que a melhoria das finanças do Governo do Estado no último período político (1987-90) deu-se, basicamente, por conta da contenção de despesas, sobretudo com pessoal, e não do aumento da arrecadação, cujo desempenho foi melhor na administração anterior (1983-86).

Complementando a análise do comportamento das finanças, percebe-se, em termos de despesas, uma certa relação com os diversos estilos administrativos adotados, ou seja, diferentes administrações gerenciaram de formas distintas os seus gastos. Tomando como exemplo os dois últimos períodos políticos, nota-se um certo contraste quando da análise de determinadas categorias das despesas. O período administrativo que vai de 1983 a 1986 apresenta, dentre as cinco últimas administrações estaduais, o menor índice de investimentos e o maior peso do item pessoal no total das despesas. Já o período administrativo seguinte (1986-90) tem como uma de suas maiores características a contenção de despesas, centradas, sobretudo, no item pessoal; observa-se também em relação a esse período a revitalização da categoria investimentos. Complementando essa análise, decidiu-se também por avaliar o comportamento futuro das despesas, realizando uma análise da tendência temporal, no sentido de possibilitar uma comparação de como a receita estimada, com base no modelo aqui desenvolvido, poderá vir a atender às diversas categorias de despesas estaduais.

Por fim, com base na análise das diversas categorias

das despesas e no modelo explicativo da arrecadação do Governo do Estado, criou-se alguns cenários para os anos de 1991 a 1995, considerando diferentes taxas de crescimento para o PIB do Brasil, no intuito de verificar as reais possibilidades da arrecadação (ICM + FPE) nessas situações alternativas. Os resultados obtidos revelam que, mantido o ritmo de crescimento das despesas, uma alteração significativa nas finanças do Governo do Estado do Ceará requer que o País cresça a taxas elevadas nos próximos anos, o que se coloca como uma alternativa pouco provável de ser atingida.

Considerando, pois, essas limitações em termos de modificação, por parte do Governo do Estado, no volume das receitas, dado o reduzido grau de interferência na manipulação das variáveis básicas que influenciam o nível de arrecadação do ICM e FPE, têm-se que a flexibilidade do Estado quanto a alterações na sua situação financeira, fica restrita, basicamente, a contenção dos gastos sob controle do Governo local. Alertando, entretanto, que essa contenção deve ser seletiva no sentido de que não venha a comprometer o desenvolvimento do Estado. Essa cautela em relação à seletividade dos gastos públicos assume maior importância se se considera a "Operação Desmonte" posta em prática pelo Governo Federal, promovendo a retração das suas despesas a nível estadual, sobretudo em investimentos. A esse respeito as informações obtidas nos balanços estaduais revelam que as transferências de capital da União, cuja participação no total das receitas com

transferências, no ano de 1980, era de 60%, caem para 0,05% em 1989. No ano de 1990, esse subgrupo de receita sequer apareceu na execução orçamentária do Estado. O que de certa forma é preocupante, visto que reduções no volume das aplicações de capital, ou investimentos, findam por comprometer o ritmo de crescimento da atividade econômica como um todo, com conseqüências no desempenho das receitas próprias estaduais. Ficando, conseqüentemente, a cargo do Governo Estadual a incumbência de substituir o papel antes desempenhado pelo Governo Federal.

Destas considerações emerge, por fim, como conclusão principal, que, devido ao caráter dependente da economia cearense, não existem, a curto prazo, graus de liberdade suficientes para uma política sustentada de investimentos baseada na arrecadação. Em grande medida fica-se à mercê do que acontece a nível nacional. Resta, portanto, ao Governo Estadual, a racionalização das despesas, a qual deve ser seletiva no sentido de não comprometer certos serviços básicos, e uma maior eficiência no mecanismo de arrecadação. No longo prazo, o Governo tem como única possibilidade, se deseja quebrar o círculo vicioso arrecadação pequena - pobreza - arrecadação pequena, investir em mudanças estruturais, no sentido de fomentar um maior dinamismo na agricultura, indústria e turismo, com benefícios diretos para o Estado e reforçadores da arrecadação, que hoje depende fundamentalmente do comércio de bens importados.

SUMMARY

BCME-BIBLIOTECA

The main purpose of this study is to predict public revenue of the State of Ceará in the near future, taking into account the effect of exogenous forces within scenarios for alternative situations. By using an annually data base in the period 1970-90, it was verified through an econometric model that over 70 percent of the state revenue, composed by sales tax and federal transfers, is satisfactorily explained by the level of national and state economic activity and the rate of sales tax. An econometric time series analysis on the state expenditure showed also high accuracy on the estimates. The forecast simulations done for the period 1991-95 demonstrated that the state revenue is dependent and sensitive to the national economic growth rate, which indicates that, in order to verify a balance in the state finances, keeping the state socio-economic conditions at least stable, it is necessary that the Brazilian economy grows at high rate. It could not identify any significant effect of the exogenous factor drought on the state revenue, which leads to believe that the agricultural sector in the state economy is not significant enough by itself to affect the total sales tax revenue.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BCME-BIBLIOTECA

- AFONSO, I. R. R. (1988). Despesas da União com transferências a outros níveis de governo: conceito e evoluções recentes. In: *Revista de Finanças Públicas*, nº 373.
- AMORA, Z.B. (1989). Aspectos históricos da industrialização no Ceará. In: SOUZA, S.(org.). *História do Ceará*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará..
- ARARIPE, F. (1991). Indústria têxtil promete produzir algodão. In: *O POVO*. Fortaleza, 9 de novembro.
- ✓ARRAES, R.A. e CASTELAR, L.I.M. (1988). *Efeito da seca nas finanças públicas do Ceará*. Fortaleza: UFC/CAEN. (Mimeo)
- BAER, W. (1989). *The brazilian economy*. Praeger.
- BALANÇO ANUAL/SEFAZ - CE. Fortaleza: SEFAZ/CE, 1970-1990.
- BOLETIM ESTATÍSTICO/SEFAZ - CE. Fortaleza: SEFAZ/CE, 1973-1987.
- CARLEIAL, L.M. (1984). *Seca: momento para repensar a pobreza no nordeste*. Fortaleza: Instituto Euvaldo Lodi.
- , e ROLIM, C. (s.d). *A integração desintegradora: estudo do complexo agroindustrial do algodão no Ceará*. Fortaleza: UFC/CAEN. (Mimeo)
- , e OLIVEIRA, A.A. (1989). Impactos das secas sobre as condições ocupacionais nas áreas urbanas e rurais do Ceará na década de 1980. In: *Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil*. Fortaleza: PNUMA/SEPLAN-CE.
- ✓CASTELAR, L.I.M. (1990). *An econometric model of public revenue in the State of Ceará*. Aberdeen: University of Aberdeen. Division of economics. (Discussion paper, mimeo).
- CAVALCANTI, C. (1988). A seca no nordeste brasileiro: uma visão de estudos e pesquisas elaborados em um século de conhecimento. In: *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB, vol. 19, nº 1, jan.-mar.
- Ceará- Comissão Estadual de Planejamento Agrícola/ CEPA. *Desempenho do setor agropecuário do Ceará*. Fortaleza, 1983-1990.
- CHRIST, C.F. (1966). *Econometric models and methods*. New York: John Wiler & Sons.

CHUMVICHITRA, P. (1991). **A industrialização e a comercialização da indústria de lagosta no Brasil.** Fortaleza: UFC/CAEN. (mimeo)

Conjuntura Econômica (1970). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v. 24, n. 6, jun.

-----,(1990). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v. 44, n. 6, jun.

FAIR, R.C. (1974). An evaluation of a short-run forecasting model. In: **International Economic Review**, vol. 15, nº 2, p. 285-303.

FALCÃO, F.B. e MEIRELES, M.G. (1987). A sócio-economia estadual: aspectos do subdesenvolvimento. In: **Revista da Economia do Ceará.** Fortaleza: IPLANCE, vol 4/5, nº 2/112, jul.-dez./1986-jan.-dez/1987.

FERREIRA, A. (1990). **Esboço de um perfil sócio-econômico do estado do Ceará.** Fortaleza: UFC/CAEN. (Texto para Discussão, nº 89)

-----,(1982). Elementos estruturais do subemprego no nordeste brasileiro. In: **Revista Econômica do Nordeste.** Fortaleza: BNB, vol. 13, nº 4. **SCME-BIBLIOTECA**

-----,(1984). **Migração e força de trabalho no estado do Ceará.** Fortaleza: UFC/CAEN. (Relatório de Pesquisa, nº 26).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1984). **Um reexame da questão nordestina.** Belo Horizonte.

FURTADO, C. (1964). **Formação econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S/A.

GOMES, G.M. (1987). Da recessão de 1981-83 aos impactos do Plano Cruzado, no Brasil e no nordeste: uma alerta para o presente. In: **Boletim Sócio-Econômico do Nordeste.** Recife: SUDENE, vol. 1, nº 1, mar.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1973). **Censo Demográfico; Ceará: 1970.** Rio de Janeiro.

-----,(1983). **Censo Demográfico: mão-de-obra; Ceará: 1980.** Rio de Janeiro. v. 1, T. 5, n. 9.

INSTITUTO EQUATORIAL DE CULTURA CONTEMPORÂNEA (1991). **Nordeste: indicadores de desenvolvimento e desigualdades 1980-89.** Fortaleza.

IPLANCE (1991). **Estimativas do produto interno bruto do Ceará: 1980-90.** Fortaleza.

- ,(1988). Perfil sócio econômico do Ceará. Fortaleza.
- KLEIN, L. (1966). A textbook of econometric. Evanston, Illinois: Row, Peterson and Company.
- LONGO, C.A. (1979). Ajustamento de impostos na fronteira e alocação de receitas tributárias: o caso do ICM. São Paulo: FIPE.
- MAGALHÃES, A.R. et alii. (1989). Organização governamental para responder a impactos de variações climáticas: a experiência da seca no nordeste do Brasil. In: Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: BNB, vol. 20, nº 2. abr.-jun.
- MAIA, J.B.M. (1991). As finanças do Ceará. In: O POVO, 29 de setembro. Fortaleza.
- MALINVAUD, E. (1970). Statistical methods of econometrics. Amsterdam: North Holland.
- MINTER/SUDENE (1984). Ações da Sudene no Ceará na grande seca de 1979-1983. Fortaleza, nov.
- NOBRE, G. S. (1989). O processo histórico da industrialização no Ceará. Fortaleza: SENAI/DR-CE.
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; Ceará: 1988-1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1990-1992.
- PESSOA, D. (1983). Extratificação social e vulnerabilidade à seca. Boletim sobre População, Emprego e Renda no Nordeste. Recife, n. 1, jan./abr.
- Produção Agrícola Municipal; Ceará. Rio de Janeiro: IBGE, 1969-1987.
- PINHEIRO, L. e MONTEIRO, C. (1959). Notas sobre as secas. Fortaleza: DNOCS. (Separata do Boletim do DNOCS)
- PISCITELLI, R.D. (1988). Estudo analítico dos novos dispositivos constitucionais tributários. In: PISCITELLI, R.D. (Org.). O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília: UnB.
- REBOUÇAS, O. (1977). Imposto sobre circulação de mercadorias: diagnóstico e alternativas. In: Separata da Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: BNB/ ETENE. v. 8, n. 2, abr./jun.
- REZENDE, F. (1982). Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira

- dos estados. In: Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, nº 2, ago.
- ROBOCK, S.H. (1964). Desenvolvimento econômico regional: o nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- ROSA, J.R.G. (1988). Impacto financeiro da reforma tributária nos recursos disponíveis da União, estados e municípios. In: PISCITELLI, R.D. (Org.). O sistema tributário na nova Constituição: da crise financeira às perspectivas com o novo sistema. Brasília: UnB.
- SAMPAIO, Y. (1987). O setor público e as secas: uma reflexão sobre a ação governamental em relação às secas nos últimos 25 anos. In: Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: BNB, vol. 18, nº 1, jan.-mar.
- SANTOS, S.M. (1983). Comércio triangular do estado do Ceará. In: Revista da Economia do Ceará. Fortaleza: IPLANCE, vol. 1, nº 2.
- SARGAN, J.D. (1975). "COMMENT". In: Modelling the economy. G.A. Renton.
- SILVA FILHO, L.A. (1989). Impacto das secas no nordeste-1979/83. (Mimeo).
- SILVA, J.B. (1984). O algodão e o processo de organização do espaço cearense. In: O POVO. Coleção Universidade Aberta. Fortaleza.
- SILVEIRA, J.B. e SANTOS, S.M. (1983). Análise da balança comercial do estado do Ceará. Fortaleza: IPLANCE.
- SOUSA, F.J.P. (1991). Determinantes sócio-econômicos da desnutrição infantil no estado do Ceará. Fortaleza: UFC/CAEN. (Dissertação de Mestrado)
- SOUZA, I. e MEDEIROS FILHO, J.E. (1988). A seca do nordeste: um falso problema. Petrópolis: Vozes.
- SUDENE, (1990). Modernização regional em curso: 30 anos de Sudene. Recife.
- ,(1990). Produto e formação bruta de capital do nordeste do Brasil: 1965-89. Recife.
- ,(1981). Indicadores sociais do nordeste: 1970-80. Recife.
- ,(1985). Importações e exportações do nordeste do Brasil: 1974-80. Recife.

SUDENE/SEPLAN (1984). Análise do comportamento e previsão de receitas do estado do Ceará. Fortaleza.

THEÓFILO, R. (1883). A história da seca do Ceará (1877-1880). (S. ed.).

TORRES, I. e UEDA, E. (1983). Estrutura tributária estadual: potencialidades, adequação e reformas. São Paulo: FIPE/SEPLAN. (Relatório de Pesquisa)

TORRES, I. (1980). ICM: adequação e transferência de receita. São Paulo: USP/IPE.

UNICEF (1991). Situação mundial da infância. Brasília.

WOLD, H. (1964). Econometric model building: essays on the causal chain approach. Amsterdam: North Holland.

BCME-BIBLIOTECA