



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,
CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JACINTA MARIA REBOUÇAS PESSÔA

TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA:
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA IMPORTÂNCIA NA ECONOMIA DOS
MUNICÍPIOS CEARENSES

FORTALEZA

2013

JACINTA MARIA REBOUÇAS PESSÔA

TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DE RENDA:
O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA IMPORTÂNCIA NA ECONOMIA DOS
MUNICÍPIOS CEARENSES

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo nas áreas de concentração de Economia do Bem-estar Social, Regional e Urbana, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Marcos Costa Holanda
(Ph.D.)

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

P567t Pessôa, Jacinta Maria Rebouças.

Transferências diretas de renda: o programa bolsa família e sua importância na economia dos municípios cearenses / Jacinta Maria Rebouças Pessôa – 2013.

73 f.; il.; enc.; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2013.

Orientação: Prof. Dr. Marcos Costa Holanda.

1. Renda – distribuição 2. Programas de sustentação de renda 3. Desenvolvimento econômico - Ceará I. Título

CDD 330

JACINTA MARIA REBOUÇAS PESSÔA

TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DE RENDA:

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA IMPORTÂNCIA NA
ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuárias, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará. Área de concentração: Economia do Bem-estar Social; Economia Regional e Urbana.

Data da Aprovação: __/__/____.

_____	Nota
Prof. Marcos Costa Holanda (Ph.D.)	_____
Professor Orientador	
_____	Nota
Prof. José de Jesus Sousa Lemos (Pós-Dr.)	_____
Membro da Banca Examinadora	
_____	Nota
Prof. Alfredo José Pessoa de Oliveira (Me.)	_____
Membro da Banca Examinadora	

“Há apenas um tipo de comunidade que pensa mais em dinheiro do que os ricos: os pobres. Os pobres não conseguem pensar em mais nada.”

(Oscar Wilde)

RESUMO

Várias são as questões relacionadas com a eficácia das políticas públicas de transferência de renda para a economia de uma região. Sendo assim, além de investigar o que os repasses financeiros executados por intermédio do Programa Bolsa Família significam em nível microeconômico para os indivíduos, é importante verificar a representatividade de tais recursos para as regiões atendidas. Com esse intuito, os levantamentos das transferências diretas de renda realizadas por meio do Programa Bolsa Família servirão de base para as conclusões acerca do impacto causado nos municípios cearenses. No geral, o desempenho das economias mais pobres é mais satisfatório diante da execução de tal política. Os resultados indicam que a garantia de uma renda mínima de inserção é válida no sentido de que se trata de uma injeção importante de recursos para municípios mais pobres e serve como dinamizador da economia local tendo em vista que o consumo apresentou sinais significativos em seu aumento, sobremaneira para os municípios mais pobres em estudo, e a educação destaca sinais crescentes de desenvolvimento, ainda que não muito elevados. Contudo, os fundamentos das economias locais continuam no setor de serviços, o que aponta para a falta de condições de desenvolvimento endógeno da região.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; economia municipal; desigualdade; desenvolvimento econômico; transferência de renda.

RESUME

Il ya plusieurs questions liées à l'efficacité des politiques publiques visant à transférer des revenus à l'économie d'une région. Ainsi, en plus d'enquêter sur les transferts financiers qui parcourent la Bolsa Família signifier niveau microéconomique pour les particuliers, est important de vérifier la représentativité de ces ressources vers les régions desservies. À cette fin, des enquêtes sur les transferts de revenus directs effectués par le programme Bolsa Família serviront de base pour tirer des conclusions quant à l'impact sur les municipalités en Ceará. Dans l'ensemble, les performances des économies les plus pauvres est plus satisfaisante avant la mise en œuvre d'une telle politique. Les résultats indiquent que la garantie d'un revenu minimum d'insertion est valable dans le sens où il s'agit d'une injection importante de ressources pour les communes les plus pauvres et sert comme un stimulateur de l'économie locale, étant donné que la consommation a montré des signes augmentation significative de leur, considérablement les municipalités les plus pauvres de l'étude, et les faits saillants de l'éducation des signes croissants de développement, bien que pas très élevé. Toutefois, les fondamentaux de l'économie locale encore dans le secteur des services, ce qui indique un manque de développement endogène adéquate de la région.

Mots-clés: Programme de subventions pour la famille ; l'économie municipale ; l'inégalité ; le développement économique ; de transfert de revenus.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	Teorias do desenvolvimento econômico.....	14
2.2	Pobreza, desigualdade e distribuição de renda.....	16
2.3	Renda Mínima de Inserção	18
2.4	O Programa Bolsa Família.....	20
3	DESCRIÇÃO DOS DADOS E METODOLOGIA	23
3.1	Fontes dos dados	23
3.2	Metodologia para averiguar a importância do Programa Bolsa Família e a estimativa de seu impacto nos municípios cearenses.....	24
4	RESULTADOS	26
4.1	Os vinte maiores municípios cearenses conforme o PIB pm de 2001	28
4.2	Os vinte menores municípios cearenses conforme o PIB pm de 2001	36
4.3	Análise da importância do Programa Bolsa Família para os municípios cearenses.....	44
4.3.1	O Programa Bolsa Família e o Produto Interno Bruto a preço de mercado.....	44
4.3.2	Transferências de renda condicionadas e incondicionadas	47
4.3.2.1	O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).....	47
4.4	Estimativa do impacto do Programa Bolsa Família nos municípios cearenses.....	57
4.4.1	O IFDM, o IDEB e o Consumo de Energia Elétrica Residencial	57
4.5	O Produto Interno Bruto a preço de mercado.....	65
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

Várias são as questões relacionadas com a eficácia das políticas públicas de transferências de renda direta para a economia de uma região. Dentre tantas, imagina-se se é possível que tais transferências estejam cumprindo o seu papel de redutor da desigualdade socioeconômica do público-alvo em relação às classes mais abastadas; se as economias beneficiadas com tais recursos passam por um processo de evolução substancial; se o repasse desses valores é representativo para a economia em questão.

No caso deste estudo têm-se algumas questões norteadoras que delimitarão os objetivos:

- Como se processou o desenvolvimento da economia nos municípios do estado do Ceará no período compreendido entre 2001 a 2009, levando-se em consideração a introdução do Programa Bolsa Família (PBF) a partir de 2004?
- De que forma a evolução econômica desses municípios pode ser relacionada com a concessão dos benefícios do programa de transferência de renda direta do Governo Federal, a saber, o Programa Bolsa Família (PBF)?
- Qual a representatividade desses repasses aos municípios estudados?

O Governo Federal almeja a extinção da extrema pobreza. Busca-se alcançar esta meta até 2014. Levantamentos apontam que o Ceará é detentor do terceiro maior contingente de indivíduos nessas circunstâncias, de um total nacional de 1,5 milhões (CEARÁ, 2012).

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE, a extrema pobreza no Ceará, medida pelas pessoas cuja renda domiciliar *per capita* é inferior a 70 reais em 2010, apresentou uma queda de 10,7 pontos percentuais de

2001 a 2009, o que representa em termos proporcionais uma redução na taxa de quase 50% nesse período (CEARÁ, 2012).

O resultado obtido com o PBF, num primeiro momento, auxilia o desenvolvimento da região em estudo. Tais programas de assistência social para garantia de renda mínima de inserção (RMI) são constantemente utilizados para remediar situações de extrema pobreza de forma mais imediata. No entanto, o alicerce do desenvolvimento alcançado não se revelará resistente às suscetibilidades de economias que não lançam mão de investimentos em infraestrutura industrial e de pesquisa e desenvolvimento (P&D). O Brasil é um país de proporções continentais, e, muito embora algumas regiões possuam bons indicadores sociais que podem ser associados a um bom desempenho econômico em vista da intensidade da atividade industrial, outras, porém, sofrem com a falta de oportunidades para aumento do emprego e da renda em seus limites territoriais devido à deficiência de investimentos nesse sentido.

O Estado do Ceará possui um histórico social e econômico desfavorável. Hoje, ainda que o PIB a preço de mercado do Estado venha crescendo constantemente acima dos percentuais do País, seu desempenho com relação às demais Unidades Federativas do Nordeste ocupa ainda apenas a terceira posição, tendo em vista que seu crescimento dentro da região também se apresenta em geral inferior ao crescimento dos outros estados (CEARÁ, 2010).

A introdução de políticas assistencialistas na economia cearense pode reduzir o número da população que se encontra abaixo da linha de pobreza – R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) *per capita* – e de extrema pobreza – R\$ 70,00 (setenta reais) – no curto prazo, inclusive fazendo com que a economia cresça com o aumento da demanda efetiva proporcionada através da injeção destes recursos na renda da classe social mais baixa, conforme Singer (1987) deduz ao analisar a política de pleno emprego de *Lord Keynes* (1936). Mas as ausências de apoio na infraestrutura do Estado e inclusão de processos que promovam a inserção das famílias atendidas em programas de emprego e renda, os quais possam desvincular os beneficiários atendidos por esta transferência de renda no médio e no longo prazo serão sentidas.

Esta abordagem servirá de suporte para o acompanhamento dos reais benefícios ocorridos na economia cearense considerando o Programa Bolsa Família, o que converge para o levantamento da situação geral da população sob análise mediante as transferências realizadas por intermédio do referido programa.

O tema escolhido para discussão neste estudo é polêmico, pertence a uma literatura contemporânea e relaciona o desenvolvimento econômico ao bem-estar social da comunidade em estudo. Sua relevância encontra-se na possibilidade de apontar se houve ou não avanços significativos na economia cearense que estejam envolvidos com os investimentos realizados através do Programa em discussão. São muitos os que discordam da adoção de políticas de cunho assistencialista; esta é mais uma oportunidade para verificar se tal posicionamento procede. Acrescente-se a isto o fato de que a elevação dos índices de crescimento econômico de determinada população não proporciona por si só um melhor desempenho em indicadores sociais que reduzam a pobreza, sendo esta melhor combatida por ações que reduzam a desigualdade quanto à distribuição da renda que determinada sociedade seja capaz de produzir.

Além do mais, a contribuição desta pesquisa é relevante no campo estudado tendo em vista o pouco que se conhece a respeito dos impactos gerados nas economias capitalistas devido a essas transferências diretas de renda. Muito embora tentativas de introdução de políticas similares tenham ocorrido desde a eclosão da Revolução Industrial inglesa em meados do século XVIII, há uma tendência a se evitar o tema, já que tais programas de assistência aos pobres foram tidos por fracassados (SUPLICY, 2006). A sociedade voltou ao debate no século XX de forma ativa com inclusão de políticas assistencialistas, as quais são objetos de vários estudos.

O comportamento das economias municipais do Estado frente às transferências diretas de renda é observado com periodicidade. Estudar a inserção deste programa de garantia de renda mínima na região selecionada com dados mais recentes é um modo de verificar tal comportamento nas economias das regiões atendidas, estabelecendo parâmetros que podem ser usados nas avaliações a esse respeito. Faz-se necessário acompanhar o desenvolvimento das condições de vida das populações envolvidas nos programas promovidos com o intuito de reduzir o

quantum que se estima inserido nas linhas de pobreza e extrema pobreza, pois isto possibilita demonstrar se as políticas adotadas no combate às desigualdades sociais estão sendo eficientes (e não apenas eficazes) em seu propósito.

O resultado das observações aqui contidas servirá para o estabelecimento de comparações dentro da teoria de Keynes (1936), que defende o intervencionismo estatal no sentido de que o governo deve fazer coisas necessárias ao melhor andamento da economia, as quais não são valorizadas o suficiente através de investimentos por parte da iniciativa privada. Além do mais, também será abordada a teoria de Schumpeter (1912), a qual preceitua que inovações introduzidas no ciclo econômico possibilitam um processo de expansão econômica, haja vista que as mesmas alavancam o crescimento real e a taxa de investimento em uma economia, sendo estas introduzidas por empreendedores.

Este estudo trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, que abordará o problema de forma quantitativa, com o objetivo de descrever as relações entre as variáveis incluindo toda uma pesquisa bibliográfica a respeito das palavras-chave do tema e das variáveis sob estudo

Busca-se inferir a importância relativa do PBF para os municípios cearenses. A relevância da abordagem consiste no fato de que são muitos os trabalhos que envolvem o Bolsa Família, contudo o foco é mantido nos indivíduos beneficiados e na influência em seus níveis educacional e nutricional. Assim, mediante algumas comparações, pretende-se examinar o comportamento da economia dos municípios cearenses desde a implantação desse Programa em 2004 até 2009 e, antes desse período, de 2001 a 2003. Pressupõe-se que a representatividade dos repasses através do Programa Bolsa Família é maior relativamente às populações mais pobres, as quais, conforme apontado pelo Censo 2010 e mencionado anteriormente aqui, encontram-se na zona rural e concentradas no Norte e Nordeste.

O estado do Ceará possui 184 municípios. Será feita uma comparação entre os vinte maiores e os vinte menores municípios a partir do Produto Interno Bruto a preço de mercado (PIB pm) ano base 2001, totalizando um universo de quarenta municípios. Esses comporão dois grupos: do grupo 1 farão parte os municípios maiores; os municípios menores estarão englobados no grupo 2. Proceder-se-á o levantamento das variáveis Produto Interno Bruto a preço de mercado, Produto

Interno Bruto *per capita*, Fundo de Participação dos Municípios, consumo faturado de energia elétrica residencial, cota-parte de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços e Programa Bolsa Família no período compreendido entre 2001 e 2009, para que se trace um paralelo do desempenho econômico entre as economias estudadas pré e pós-implantação do PBF. Também será utilizado o IFDM - consolidado (Índice FIRJAN¹ de Desenvolvimento Municipal). Esse índice posicionará os municípios quanto ao seu desempenho de "emprego & renda", "educação" e "saúde". O IFDM é uma média simples desses indicadores, pode variar entre 0 e 1, conforme notas de corte (mínima e máxima) fixas para cada um de seus componentes, e aqui se encontram baseadas nos resultados observados no ano 2000. O levantamento demográfico da população residente dos quarenta municípios selecionados se fará presente abrangendo uma amostra entre 2000 e 2010. Outro índice utilizado será o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, por meio do qual será possível uma avaliação a respeito do desempenho escolar da rede municipal no Ceará, reunindo em seu indicador os conceitos de fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. As observações reportar-se-ão aos anos de 2005, 2007 e 2009, posto que o referido índice possua periodicidade bianual. Através do IFDM e do Ideb pretende-se verificar se o combate à pobreza por meio da inclusão social com foco na educação está sendo aplicado de modo satisfatório. A observação dos percentuais dos dados levantados guiará o processo de construção das considerações finais. Verificar-se-á a importância relativa do Programa Bolsa Família diante do PIB pm, ICMS e FPM numa comparação entre os anos de 2004 (implantação do PBF) e 2009, após o que se reportará ao impacto relativo levantado através do comportamento das variações no consumo de energia elétrica residencial, no PIB *per capita*, no IFDM e no IDEB², quando será verificado o resultado entre 2001 e 2004 (pré-Bolsa Família) e 2004 e 2009 (pós-Bolsa Família).

Após esta introdução serão colocadas algumas teorias de desenvolvimento econômico para que se verifique de que maneira o Ceará pode se posicionar perante tais pressupostos. Haverá a explanação de alguns resultados de estudos a respeito do tema. Na seqüência, a pobreza, a distribuição de renda, a desigualdade e a renda mínima de inserção (RMI) serão conceituadas e inter-relacionadas assim

¹ Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

² O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007.

como características dos municípios abordados se farão presentes para observações. A seção três exporá a metodologia usada para estudo dos números das variáveis eleitas para as observações além da sua identificação; a seguir, é feita a análise da importância dos resultados constatados e a estimativa do impacto causado por transferências diretas de renda em economias pobres. O encerramento trará as considerações finais relacionadas à apresentação daquilo que aqui se encontra exposto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Desde tempos remotos, a sociedade mobiliza-se em busca de melhores condições de vida para seus integrantes. O contexto no qual alguns vivem gera insatisfações em diversos meios e sob vários aspectos o convívio entre indivíduos afastados por uma grande desigualdade social e econômica conduz a uma situação prejudicial para a maior parte da população envolvida.

Uma das mais recentes iniciativas no sentido de combater tal desigualdade, em busca de melhores condições de vida àqueles que sejam beneficiados, são as políticas de transferência de renda direta. As referidas políticas encontram a possibilidade de sua implantação com maior facilidade em economias estabilizadas e desenvolvidas, onde os países possuem mais recursos para financiamento de programas sociais. Segundo Feijó (2007), no entanto, o Brasil é um dos poucos países em desenvolvimento capaz de lançar mão de tais programas utilizando-se de recursos próprios. A meta é a redução da pobreza da população em questão, por intermédio do combate aos déficits educacional e de saúde, que apresentam elevados índices em nossa sociedade.

A contrapartida entre a renda do trabalho e o mínimo necessário estabelecido para a sobrevivência do indivíduo mostra-se presente na sociedade desde tempos medievais. À época, o modo de produção feudal estabelecia a terra como bem comum, utilizado na produção dos trabalhadores camponeses. Estes vendiam o seu trabalho, sendo que se podia retirar da terra uma autoprodução alimentar. Com o advento dos *enclosures*³, decorrente da transformação da terra em propriedade privada, passando a mesma a ser encarada como bem de produção, os camponeses perderam o acesso a uma renda complementar como garantia de seu sustento. A partir de então surgem iniciativas para contornar os problemas da indústria nascente que ainda não possuía capacidade suficiente de absorção da mão-de-obra gerada por essa situação. Uma delas foi a Lei dos Pobres inglesa (PRESSON, 1996 apud SUPPLY, 2006, pp. 68 e 69).

³ Esse cercamento dos campos implicava na eliminação da servidão pela via da expulsão dos camponeses de suas parcelas de terra e da apropriação privada das terras comunais, gerando um impressionante contingente de população proletarizada e marginalizada, passível, pois, de ser atraído para a emigração. Caso não pudessem pagar sua viagem, assinavam um contrato obrigando-se a trabalhar por sete anos para pagar a dívida contraída com a passagem, alojamento, etc.

Tendo em vista tais condições, a análise do desempenho dessas políticas de transferência de renda é constantemente feita por vários estudiosos no intuito de que se levantem os resultados de tais interferências na economia e na sociedade como um todo.

2.1 Teorias do desenvolvimento econômico

O Governo brasileiro, após a conquista da estabilidade, busca o seu desenvolvimento econômico. Para tanto, dentre diversos ajustes realizados e conferidos por meio da análise de agregados macroeconômicos, ele precisa combinar os ganhos desses agregados a uma melhor distribuição dos mesmos para a população. Pode-se apresentar uma definição de desenvolvimento econômico como:

[...] [o] crescimento econômico (aumento do Produto Nacional Bruto *per capita*) acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia (SANDRONI, 1994, p. 95).

Com base na definição de desenvolvimento econômico apresentada anteriormente, percebe-se que o crescimento econômico necessita ser corroborado por melhores condições de vida da sociedade atingida por este crescimento, além de gerar mudanças efetivas na economia.

Sen (1988 apud Leite, 2009, p. 68) lança uma mudança no panorama do contexto de desenvolvimento afirmando que:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve abranger muito mais do que a acumulação de riqueza e o crescimento do Produto Interno Bruto. Sem ignorar a importância do crescimento econômico, nosso olhar deve ir muito além.

São várias as teorias de desenvolvimento econômico que podem ser aplicadas na sociedade desde que a economia passou a ser objeto de estudo dos cientistas.

O modelo de desenvolvimento econômico observado por Schumpeter (1912) sugere a figura de um empreendedor como agente imprescindível para o surgimento de inovações no mercado capazes de quebrar ciclos econômicos, o que conduz à evolução dentro do sistema e permite ao inovador alcançar elevados incrementos sobre o investimento de seu capital, ficando este a frente dos demais. Essa busca incessante pelo novo para obtenção de maiores lucros contribui para o desenvolvimento econômico, segundo sua teoria. Conforme Shikida e Bacha (1998):

O desenvolvimento, no sentido proposto por Schumpeter (1982), é definido como a realização de novas combinações, que são as inovações. (...) Para Schumpeter (1982), o elemento motriz da evolução do capitalismo é a inovação, seja ela em forma de introdução de novos bens ou técnicas de produção, ou mesmo através do surgimento de novos mercados, fontes de oferta de matérias primas ou composições industriais.

Prahalad (2005) aponta aqueles situados na base da pirâmide econômica como um mercado digno de atenção por parte de diversos investidores. Iniciativas inovadoras incluídas desse mercado potencial seriam benéficas no sentido de favorecer a criação de oportunidades para os pobres, possibilitando que estes façam escolhas e estimulando sua autoestima.

Já o keynesianismo introduz o conceito de desenvolvimento econômico apoiado pela intervenção estatal enérgica em segmentos que, embora necessários para o bom desempenho da economia de um local, não interessam ou não podem ser atendidos pela iniciativa privada. *Lord Keynes* (1936) expõe a possibilidade de o nível de atividade econômica ser influenciado ou determinado pelo governo mediante uma política monetária e fiscal. Utilizar-se de uma redistribuição de renda dos ricos aos pobres é uma forma de intervenção válida para manutenção de níveis elevados de demanda efetiva, pois é visível que os pobres possuem uma propensão marginal a consumir maior que os ricos.

A situação do estado do Ceará será analisada sob esses pontos de vista afim de que se verifique a evolução da economia em questão a partir da introdução do

conceito de Renda Mínima de Inserção que passa a figurar com maior notoriedade no cenário econômico nacional com o advento do Programa Bolsa Família.

2.2 Pobreza, desigualdade e distribuição de renda

Cabe aqui uma explanação acerca dos conceitos de pobreza usualmente difundidos. Sandroni (1994, p. 274) expõe a pobreza definida da seguinte forma:

Estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação.

O problema está ligado à capacidade produtiva da sociedade, embora atinja até mesmo camadas sociais marginalizadas de países altamente desenvolvidos.

Já o Banco Mundial apresenta a pobreza como sendo a privação do bem-estar. Dentre as várias dimensões que a mesma compreende que vão além da renda insuficiente para suprir um indivíduo dos bens mínimos necessários à sua sobrevivência, há outras questões relacionadas à mesma, como baixos níveis de saúde, educação e segurança e a falta de oportunidades afim de que se busque uma vida melhor (BANCO MUNDIAL, 2012).

No Brasil, o projeto de lei nº 2.661, de 2000, estabelece que a linha oficial de pobreza deva considerar um rendimento mínimo anual suficiente para o suprimento das necessidades vitais de uma família e/ou pessoa (SUPLICY, 2006). Em alteração feita em 2009, este projeto utiliza as seguintes palavras:

Parágrafo único – Considerar-se-á linha oficial de pobreza o rendimento anual mínimo necessário para que um grupo familiar ou uma pessoa que viva sozinha possa suprir os bens e serviços necessários para uma vida digna. (BRASIL, 2009)

Encontram-se incluídos na linha de extrema pobreza, conforme estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), aqueles cuja renda familiar *per capita* é de até R\$ 70,00 (Setenta reais) considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. O Brasil possui nessa situação 8,5% de sua população, de acordo com o Censo Demográfico 2010, sendo que a grande maioria

desses pobres está localizada nas áreas rurais das regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2011). Já a população inserida na linha de pobreza é a que possui uma renda *per capita* de R\$ 140,00.

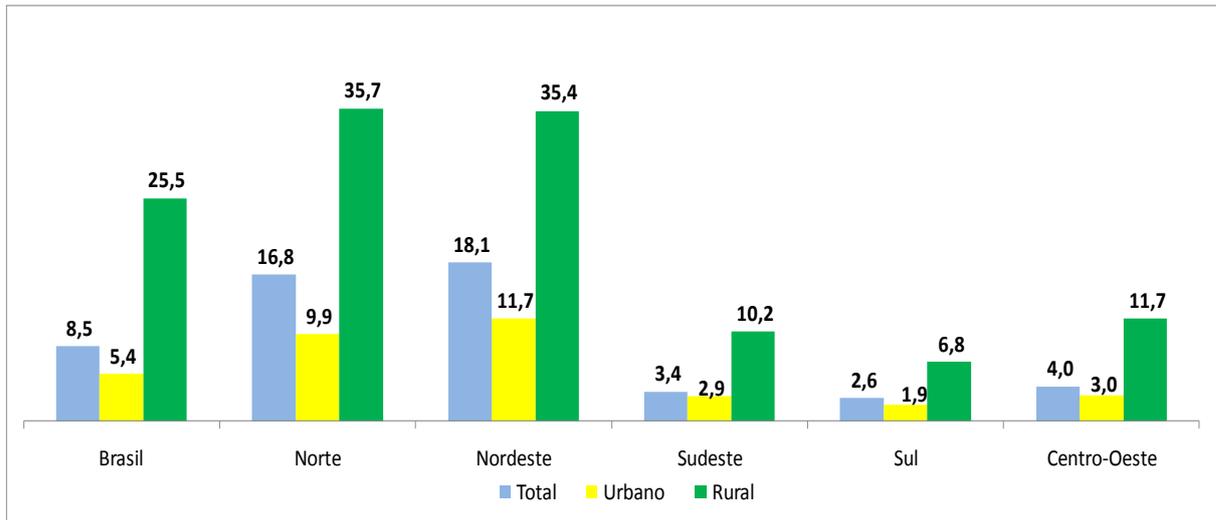


Gráfico 1 – Incidência da População em Extrema Pobreza por situação do domicílio segundo as Grandes Regiões – 2010 (em %)

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

Deve-se atentar que a pobreza é algo que se apresenta em qualquer país, seja este rico ou pobre, sobremaneira naqueles considerados subdesenvolvidos. Cabe ressaltar que os conceitos de riqueza e pobreza são relativos e variam não apenas entre pessoas de diferentes países, mas entre pessoas de um mesmo país. No caso da Noruega, por exemplo, dados da PNUD apontam que os 10% da sua população mais pobre ganham apenas 2,5 vezes menos do que os 10% da população mais rica do Brasil, muito embora estes 10% possuam uma renda 57 vezes superior aos 10% mais pobres no Brasil (BBC, 2007). Uma das principais causas da pobreza em muitos lugares do mundo é a má distribuição de renda, o que resulta em altos índices de desigualdade. As situações que se apresentam no Brasil e no estado do Ceará são singulares. Em 2009, o Brasil encontrava-se na oitava posição dentre as maiores economias mundiais. O estado do Ceará era a décima segunda economia do País. No entanto, seus índices de Gini⁴ nacional e estadual

⁴ Índice de Gini - medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima) e elaborado pelo italiano Conrado Gini.

nesse período eram de 0.543 e 0.544 respectivamente. Isso revela que a riqueza gerada não se encontrava bem distribuída.

No Brasil, a desigualdade surge expressa não somente através dos indivíduos como também no nível de unidades políticas, como observa Landim (2009).

Lado a lado com a pobreza, a desigualdade distributiva surge como um de seus determinantes, como especifica Barros *et al* (2001) afirmando, em seu estudo, a viabilidade econômica do combate à mesma, e revela, através de simulações dos impactos do crescimento econômico balanceado e da redução do grau de desigualdade na distribuição da renda, que os níveis da pobreza são mais sensíveis a alterações neste último fator que no primeiro.

Pode-se dizer que são três os pontos essenciais relacionados ao combate à desigualdade, de acordo com Landim (2009, p. 3): “[...] a compreensão dos fatores que a determinam, a formulação de políticas eficientes que a minimizam e a mensuração dos resultados destas políticas.”

As novas teorias do crescimento endógeno relacionam sobremaneira a distribuição de renda influenciando o crescimento econômico. Barreto, Tebaldi e Neto (2001), após analisar a relação existente entre a desigualdade e o crescimento econômico para os estados nordestinos, concluíram:

Os resultados deste trabalho mostram que o coeficiente de Gini tem um efeito adverso na taxa média de crescimento econômico dos estados e que a variável educacional possui efeito positivo. (...) Ainda, respaldando-se na fundamentação e na abordagem do crescimento endógeno, evidencia-se que implementar educação reduz o efeito de fatores que amenizam o crescimento.

2.3 Renda Mínima de Inserção

É na obra *Utopia* (1516) de Thomas More, filósofo inglês, inspirada em Platão, que se aborda o tema de uma sociedade perfeita na qual “nada é privado, o que conta é o bem público”.

Inspirado nas reflexões de Thomas More, Juan Luis Vivès lança a primeira proposta de renda mínima ao prefeito de uma cidade belga em *De subventione*

pauperum sive de humanis necessitatibus (1526). As diversas formas que as Leis de Assistência aos Pobres (The Poor Laws) tomaram na Inglaterra e na Europa de modo geral sofreram grande influência da referida obra. Vários economistas teceram fortes críticas a respeito de tais leis. Dentre eles se podem destacar os clássicos Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus. Karl Marx também teceu seus comentários críticos sob outra perspectiva. Sobretudo questionava-se o modo como na Idade Média concedia-se subsídios aos trabalhadores de modo que “a obstrução (...) à livre circulação do trabalho” tornava-se “comum, (...), em todas as partes da Europa” (SMITH, 1776, *apud* SUPPLY, 2006, p. 56), ou seja, a liberdade de locomoção destes ficava restrita.

Entretanto, a abolição da Lei de Assistência aos Pobres, em 1834, veio ao encontro do nascimento da Revolução Industrial de maneira que a mão-de-obra retida no campo pudesse suprir a crescente necessidade do fator de produção trabalho dentro do novo contexto econômico no qual se encontrava a Inglaterra. O estudo da transformação econômica e social inglesa do fim da era medieval rumo a uma nova organização remete à conclusão de que usar a Renda Mínima de Inserção (RMI) foi uma política bem colocada durante o período que antecedeu à transição sofrida por aquela sociedade quando ela migrou do modo de produção feudal para o industrial. Isso comprova que utilizar políticas que garantam uma renda mínima de cidadania ou de existência é uma importante ferramenta como medida transitória destinada a aplacar os rigores de uma transformação econômica e social.

Thomas Paine, um dos maiores ideólogos das revoluções Americana e Francesa, inglês nascido em 1737, formulou as razões pelas quais todas as pessoas devem ter o direito inalienável de participar da riqueza de uma nação. Seu ensaio *Justiça Agrária*, enviado ao Diretório e ao Parlamento francês em 1795, conclui que a pobreza relaciona-se com a civilização e a instituição da propriedade privada. A observação foi feita com base em comparação entre os índios da América, à época, e vilas e cidades européias. Nestas, as quantidades de miseráveis eram bem superiores. Paine (1795, *apud* SUPPLY, 2006, p.71) afirma que “todo indivíduo nasce no mundo com um legítimo direito a (...) certa forma de propriedade ou seu equivalente”.

Em *Capitalismo e Liberdade* (1962), Friedman contribuiu para popularizar a defesa da garantia de renda mínima através de um imposto de renda negativo como instrumento eficaz de combate à pobreza.

Desde os anos 1930, diversos países introduziram maneiras de garantir uma renda mínima, seja na forma de benefícios às crianças, de auxílio às famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco, de seguro-desemprego, de renda mínima de inserção ou de complexos sistemas de seguridade social.

2.4 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003, através da Medida Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004. Esta lei determina em seu art. 1º, parágrafo único, que:

O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Ele comporta três eixos de atuação: a transferência direta de renda para promover a melhoria imediata das condições de vida das famílias; acesso efetivo das famílias aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social; e a integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil voltados ao desenvolvimento de alternativas de ocupação, geração de renda e elevação do bem-estar das famílias pobres (MERCADANTE, 2010).

Através da unificação desses programas, o Governo Federal buscou o aumento da eficácia desses instrumentos de transferência de renda. O resultado foi uma grande redução nas situações de duplicidade cadastral e a união das várias

agências executoras e financiadoras conseguiu dificultar o mau uso das concessões desse tipo de benefício (MERCADANTE, 2010), como, por exemplo, moderando os casos em que políticos locais pudessem vincular as transferências à sua imagem. O PBF permitiu ainda a redução de custos gerenciais do Governo Federal, melhorou a eficiência administrativa, reduziu as duplicidades de pagamentos e permitiu que os benefícios fossem mais bem distribuídos entre as famílias.

A seleção das famílias para o PBF é feita com base nas informações registradas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de coleta de dados que tem como objetivo identificar todas as famílias de baixa renda existentes no Brasil. Com base nesses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) seleciona, de forma automatizada, as famílias que serão incluídas no PBF. No entanto, o cadastramento não implica a entrada imediata das famílias no Programa e o recebimento do benefício.

Aqueles que são contemplados com o Bolsa Família encontram-se sujeitos a cumprir determinadas condições, a saber: atualização periódica dos dados cadastrais, comprovação de frequência escolar das crianças da família, a qual deve ser de no mínimo 85% (faixa etária entre 6 e 15 anos) e 75% (faixa etária entre 16 e 17 anos), acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

O MDS trabalha com vários tipos de benefícios (valores diferentes) que mudam de acordo com a característica de cada família e são definidos de acordo com a lei 10.836/04 acima citada.

- Benefício Básico: Pagamento de R\$ 70,00 para famílias com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00.

- Benefício Variável: Pagamento de R\$ 32,00 pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, porém, limitado a cinco crianças por família.

- Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: R\$ 38,00 pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos, com limite de dois jovens.

- Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE): O valor era calculado de acordo com a situação da família, podendo chegar a cerca de R\$ 306,00. Calculado caso a caso, o BVCE só era concedido quando os valores pagos às famílias migradas dos Programas Remanescentes para o PBF fosse maior que no Bolsa Família. Isso ocorreu para compensar as perdas que a migração para o PBF pudesse ocasionar (BRASIL, 2010).

- e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) (com valor correspondente ao necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa).

No final de 2009, o Programa Bolsa Família era destinado às famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 mensais. Aos enquadrados em situação de extrema pobreza, o valor básico do repasse era de R\$ 68,00; famílias com crianças de até 15 anos recebiam um acréscimo de R\$ 22,00, por criança, limitado a três benefícios; já aos jovens com idade entre 16 e 17 anos havia o repasse do valor, por filho, de R\$ 33,00, até o máximo de duas concessões.

3 DESCRIÇÃO DOS DADOS E METODOLOGIA

Traçando um histórico, do todo para as partes observadas, as quais sejam os municípios do estado do Ceará, com o fim de especificar como a economia cearense vem se conduzindo frente à introdução de transferências de renda direta dentro do período de referência entre os anos de 2004 a 2009, mais especificamente o Programa Bolsa Família (PBF), pode-se fazer uma série de observações.

Assim é que serão expostas, nesta parte do estudo, as variáveis usadas para o exame da importância do Programa para as unidades políticas municipais do Estado diante de seu desenvolvimento econômico, a metodologia utilizada na abordagem do tema, levando em consideração inclusive o período anterior à aplicação das transferências de renda, sendo o ano escolhido o de 2001, e qual a estimativa do impacto causado pela inclusão do programa como forma de distribuição de renda e redução da pobreza na sociedade cearense, levando em consideração seu desempenho quanto a aspectos sociais e de infraestrutura.

3.1 Fontes dos dados

Os dados utilizados neste trabalho foram obtidos junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE), aos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipeadata).

Visto que a metodologia de cálculo do PIB a preços de mercado não foi a mesma utilizada nos Anuários Estatísticos do Ceará dos vários períodos que constam postados no site do IPECE, os valores relacionados a essa variável foram coletados diretamente com este Instituto, o qual disponibilizou os dados tendo por base a mais recente metodologia apresentada para o referido levantamento. Já os números relativos ao Programa Bolsa Família também foram levantados diretamente

com o MDS, posto que as informações dos montantes totais recebidos dentro do período observado não são disponibilizadas através do *site* do mesmo.

As observações aqui contidas pertencem à seleção dos vinte maiores e vinte menores municípios cearenses, sendo que estes dois grupos foram ordenados através da variável Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB pm) do ano de referência de 2001. Dentre eles estão Fortaleza, Caucaia, Juazeiro do Norte, Sobral, Maracanaú, Crato, Aquiraz, Iguatu, Maranguape, Aracati, Crateús, Itapipoca, Cascavel, Quixadá, Russas, Pacatuba, Pacajus, Eusébio, Canindé e Horizonte – destacados como maiores municípios da amostra incluídos no Grupo 1 (G1) – e Granjeiro, General Sampaio, Abaiara, Altaneira, Jati, Baixio, Ererê, Senador Sá, Tarrafas, Moraújo, Arneiroz, Potiretama, Pacujá, Penaforte, Palhano, Antonina do Norte, Umari, Potengi, Martinópole e Groaíras – aqui apresentados como menores municípios e representantes do Grupo 2 (G2).

3.2 Metodologia para averiguar a importância do Programa Bolsa Família e a estimativa de seu impacto nos municípios cearenses

De posse das informações relacionadas ao Programa Bolsa Família (PBF), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB pm) dos quarenta municípios (grupos 1 e 2) mencionados na seção 3.1 relativas aos anos de 2004 e 2009, far-se-á a comparação de cada uma das três primeiras variáveis com o PIB pm a fim de determinar o nível de importância do Programa como receita financeira para as administrações municipais no estado do Ceará.

Os dados que relacionam o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o consumo faturado de energia elétrica residencial, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e o crescimento populacional para os Grupos 1 e 2 proporcionarão a estimativa do impacto do Programa para os municípios atendidos, uma vez que o mesmo visa muito além da distribuição de renda de modo que a população pobre e extremamente pobre (que, neste trabalho, por convenção, será classificada conforme critérios da PNAD já mencionados no referencial teórico) eleve sua

capacidade de participação na economia, exigindo-se dos contemplados com os repasses determinadas contrapartidas vinculadas à educação e à saúde preventiva para que as famílias possam ser beneficiadas pelas transferências.

4 RESULTADOS

Conforme os resultados do Censo Demográfico de 2010, o estado do Ceará possuía uma população de 8.452.381 habitantes em uma área de 148.920,472 km², o que se traduz numa densidade demográfica de 56,76 hab/km² distribuídos em um total de 184 municípios⁵. Este total de municípios vem se mantendo desde o ano 2000, muito embora o número de distritos tenha passado de 767 em 2000 para 839 no ano de 2010⁶. O clima predominante no Estado é o tropical quente semi-árido e quase a totalidade dos municípios dentro da seleção dos dois grupos estudados encontra-se na região do semi-árido.

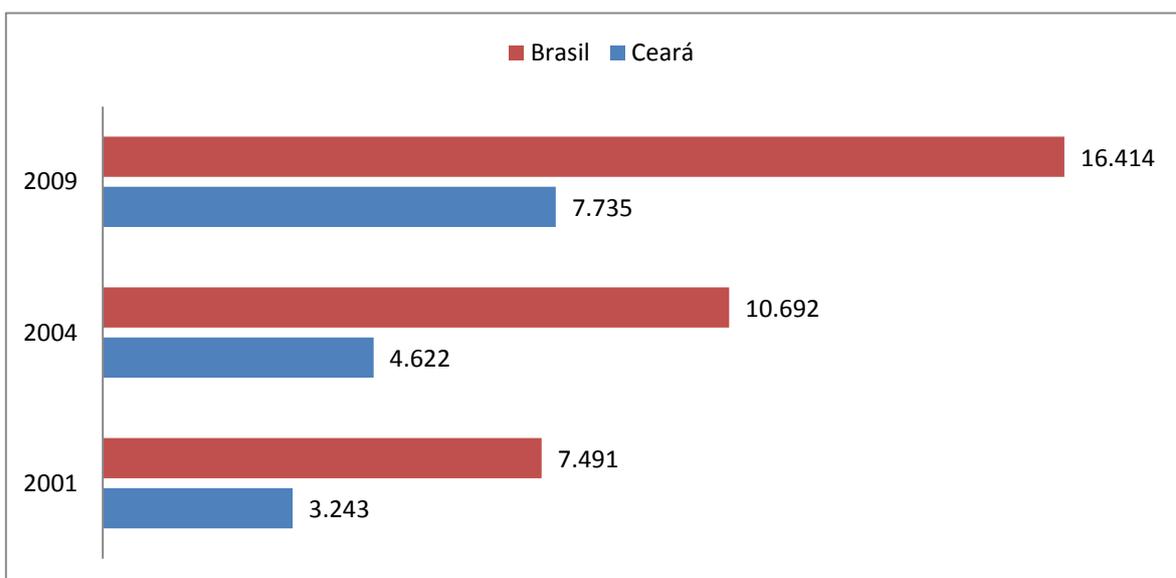


Gráfico 2: Evolução do PIB *per capita* - valores correntes - Brasil e Ceará (R\$)

Fonte: IPECE e IBGE – Elaboração própria.

Em 2009, o PIB *per capita* do Ceará aproximou-se mais do PIB *per capita* nacional. Para 2001 e 2004, a variação observada entre o Estado e o País foi praticamente a mesma. O gráfico acima demonstra esse comportamento. Em 2001, o PIB *per capita* cearense correspondia a 43,29% do PIB *per capita* brasileiro. No ano de 2004, esse percentual teve uma pequena queda e correspondia a 43,23%. Porém, em 2009, essa proporção subiu para 47,12%.

⁵ Fonte: IBGE

⁶ Fonte: Anuário Estatístico – 2012 (IPECE)

Tabela 1 - PIB pm (R\$) e PIB *per capita* (R\$ mil) - 2001/2004/2009 (CE)

ANOS	PIB pm		PIB <i>per capita</i> *	
	Municípios			
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
2001	18.548.019	187.946	3,539	1,296
2004	27.634.167	295.809	5,277	2,173
2009	49.188.776	558.356	8,903	3,559

Fonte: IPECE/IBGE - Elaboração própria.

(*) Média aritmética dos vinte menores e vinte maiores municípios conforme PIB pm de 2001.

O crescimento populacional dos municípios de menor PIB pm foi menor que o observado nos municípios de maior PIB pm, haja vista que os municípios do grupo 1 cresceram duas vezes mais (ver Tabela 3 na seção 4.1 e Tabela 5 na seção 4.2). Ao analisarem-se os percentuais representados pelos PIB pm dos maiores e menores municípios em estudo nos anos de 2001, 2004 e 2009 frente ao PIB pm do Ceará total gerado nesses períodos, os resultados obtidos serão 75,61%, 74,96% e 74,86% para os vinte mais ricos e 0,77%, 0,80% e 0,84% para os vinte mais pobres. Ou seja, ainda que os municípios do Grupo 1 representem a maior parte do crescimento econômico do Estado durante a década de 2000, são os municípios de Grupo 2 que estão passando por uma fase de crescimento econômico ascendente. Enquanto os municípios do Grupo 2 aumentam a sua participação relativa em termos do PIB pm cearense, os municípios englobados no Grupo 1 têm sua participação reduzida, o que indica uma tendência à interiorização da economia cearense⁷ e a tendência a internalização de seus gastos conduz ao melhor resultado dos números do PIB pm nestas unidades políticas.

Na sequência, apresentar-se-á uma descrição geral das características dos municípios destacados para este estudo.

⁷ Ver **Análise da Evolução dos Indicadores Socioeconômicos das Macrorregiões de Planejamento do estado do Ceará: 2000 – 2010**, IPECE, Informe nº 15, pp. 17, ago/2011.

4.1 Os vinte maiores municípios cearenses conforme o PIB pm de 2001

Aquiraz é um município composto por oito distritos. Faz parte da mesorregião Metropolitana de Fortaleza e a maioria da população encontra-se na zona urbana. Em 2010, 10,83% de sua população era extremamente pobre, localizando-se a maioria destes na zona urbana. O PIB municipal concentrava 49,64% de seu total no setor Serviços em 2009 e 43,57% na Indústria. Os empregos formais estão concentrados em sua maioria na indústria de transformação e nos serviços. É assistido por escolas de ensino fundamental e médio das redes municipal, estadual e particular. Na saúde, a rede pública ligada ao SUS possui trinta unidades, sendo uma um hospital geral.

Aracati localiza-se na mesorregião do Jaguaribe, sendo que sua subdivisão abrange sete distritos. A maior parte de sua população encontra-se na zona urbana, e 17,42% da mesma é extremamente pobre. A educação possui dependências administrativas federais, estaduais, municipais e particulares. Quanto à saúde, o mesmo é assistido por 28 unidades de saúde ligadas ao SUS: 25 públicas e 3 privadas, sendo dois hospitais gerais. A localidade apresentava em 2011 o número de empregos formais bem divididos entre a indústria de transformação, comércio, serviços, administração pública e agropecuária. Seu PIB em 2009 concentrava-se no setor de serviços envolvendo um total de 60,06%.

Canindé está localizado na mesorregião do Norte Cearense. Encontra-se subdividido em onze distritos e sua população é de maioria urbana. Possui 28 unidades de saúde: 25 públicas e 3 privadas. Uma das unidades é um hospital geral. Sua rede de educação é composta por dependências federal, estadual, municipal e particular. Em 2010, 30,56% da população enquadrava-se na situação de extremamente pobre, sendo que a maioria se situava na zona rural. O município conta com indústria de transformação e o número de empregos formais constam em sua maioria nas atividades de comércio, serviços e administração pública, sendo este último o concentrador de mais empregos em 2011. O PIB por setor de 2009 indica os serviços com 77,59% do total geral.

Cascavel faz parte da mesorregião Norte Cearense. Esse município é composto por seis distritos. A maioria quase absoluta de sua população é urbana (84,90%) e 14,79% dessa população urbana e outros 22,92% da população rural

estão enquadrados como extremamente pobres conforme o censo demográfico de 2010, o que indica que a maioria da população pobre também reside na zona urbana. Seu PIB de 2010 encontrava-se bem distribuído entre a Indústria (32,89%) e os Serviços (59,87%). Já suas receitas são decorrentes em sua maior parte das transferências correntes (82,36%). Na saúde, é assistido por 18 unidades de saúde ligadas ao SUS, uma delas particular. Dentre essas unidades, há um hospital geral e uma clínica especializada. O município conta com escolas de ensino fundamental e médio das esferas estadual e municipal e escolas particulares. Aqui, o número de empregos formais registrados na indústria de transformação em 2011 supera o montante de empregos computados para a administração pública.

Caucaia pertence à mesorregião Metropolitana de Fortaleza, composto por oito municípios. Sua população é predominantemente urbana. A pobreza extrema encontra-se representada por 10,42% dos habitantes, sendo que a maior parte desses pobres se localizam também na zona urbana. No entanto, é a zona rural que mais sofre com a pobreza, já que, ainda que possua menos habitantes, 17,91% dos mesmos são pobres contra 9,51% que estão presentes na população urbana. O PIB mais representativo para a região é o do setor de Serviços (66,00%) e do setor de Indústria (32,44%). O número de empregos formais na região em 2011 mostra um equilíbrio numérico entre a indústria de transformação e a administração pública, vindo em seguida com bastante representatividade o comércio e os serviços. As suas receitas municipais estão enquadradas em sua maior parte em transferências correntes no ano de 2011 (73,12%). A educação dispõe de rede de ensinos fundamental e médio disponibilizados por escolas estaduais, municipais e particulares e há 70 unidades de saúde na região, das quais três são hospitais gerais e cinco clínicas especializadas.

Crateús possui treze distritos na sua divisão político-administrativa, sendo que se encontra na mesorregião dos Sertões Cearenses. Sua população residente em 2010 registrava 72,30% de seu total na zona urbana. O município possui ao todo 32 unidades de saúde ligadas ao SUS, sendo 5 delas privadas. Na educação, há instituições de ensino federal, estadual, municipal e particular. O ano de 2010 registrou um percentual de 22,55% de incidência de pessoas vivendo na extrema pobreza na região, no entanto a maior parte desse percentual está concentrado na zona rural. O número de empregos formais registrados, conforme levantamento de

2011 mostrou um certo equilíbrio entre as áreas de comércio, serviços e administração pública. O PIB pm apresentou em 2010 o setor de serviços como o destaque da economia local (79,05%).

Crato localiza-se na mesorregião Sul Cearense com uma divisão político-administrativa englobando dez distritos. Sua população concentra-se na zona urbana (83,11%). O município conta com 71 unidades de saúde ligas ao SUS, sendo 19 delas privadas. Há escolas federais, estaduais, municipais e particulares assistindo a região. O mercado de trabalho em Crato demonstra um equilíbrio entre o número de empregos formais nos serviços, indústria de transformação, comércio e administração pública. Para a economia, apresenta-se o PIB pm do setor de serviços como o destaque em 2009, representando 79,36% do total contabilizado. Mais uma vez, são as transferências correntes que mais contribuem para as receitas da administração local (82,86%). Quanto aos seus índices de desenvolvimento, o ano de 2011 apresenta um percentual de 11,05% do total da população vivendo em estado de extrema pobreza, sendo que a maioria das pessoas que vivem na zona rural é que mais sofrem com essa pobreza (25,93%).

Eusébio encontra-se na mesorregião Metropolitana de Fortaleza sendo composto apenas pelo distrito sede. A população residente é 100% urbana. Existem 24 unidades de saúde no município que estão ligadas ao SUS, sendo uma delas privada. Há um hospital geral e três clínicas especializadas. As dependências administrativas ligadas à educação são estaduais, municipais e particulares suprimindo as necessidades de ensino fundamental e médio. Tem-se que 8,24% da população municipal é extremamente pobre. O número de empregos formais, conforme levantamentos de 2011, está concentrado nos serviços, seguido pela indústria de transformação. O ano de 2009 registra o setor de indústria detendo 62,37% do PIB pm total gerado. A maior parte de suas receitas locais (71,05%) são advindas de transferências correntes.

Fortaleza possui cinco distritos. Conforme sua divisão político-administrativa os mesmos são: Fortaleza, Antônio Bezerra, Messejana, Mondubim e Parangaba. A mesma localiza-se na mesorregião Metropolitana de Fortaleza. O total de sua população é urbana. Está suprida por um total de duzentas e setenta e nove unidades de saúde ligas ao SUS, que incluem nesse total cento e vinte e três

unidades privadas. São vinte e um hospitais gerais, trinta e sete especializados e setenta e duas clínicas especializadas. A rede de ensino municipal abrange dependências administrativas de âmbito federal, estadual, municipal e particular. O censo demográfico de 2010 apontava 5,46% da população local incluída na situação de extremamente pobre. O número de empregos formais no município concentra-se nos serviços, sendo seguido pela administração pública e o comércio. O PIB pm de Fortaleza é representado por 77,78% do setor serviços.

Horizonte possui quatro distritos e faz parte da mesorregião Metropolitana de Fortaleza. Sua população concentra 92,50% dos residentes na zona urbana. A saúde tem a sua disposição vinte e uma unidades ligadas ao SUS, todas públicas. As escolas no município são da rede estadual, municipal e particular. Na região, a população extremamente pobre perfaz um total de 9,10% do total. A maior parte desses pobres estão inseridos na zona urbana. O município conta com a indústria de transformação como maior contribuinte para o número de empregos formais (ano 2011). O PIB pm local está bem dividido entre os setores de indústria de serviços (55,09% e 42,02% respectivamente), conforme dados de 2009.

Iguatu encontra-se na mesorregião Centro-Sul Cearense possuindo um total de oito distritos. A população residente em 2010 foi estimada em sua grande maioria como urbana (77,34%). A rede de saúde municipal compõe-se de quarenta e nove unidades vinculadas ao SUS, doze delas são privadas. O município dispõe de dependências administrativas educacionais nas esferas federal, estadual, municipal e particular. A população pobre em 2011 representava 13,14% dos residentes, e a maioria dos pobres se encontravam na zona rural. Em 2011, o número de empregos formais se concentrou principalmente no comércio e na indústria de transformação. No PIB pm, apresentou destaque em 2009 o setor de serviços, que compunha 79,32% da riqueza municipal contabilizada. Quanto às receitas, são as transferências correntes o que há de mais significativo em termos monetários para a administração municipal.

Itapipoca situa-se na mesorregião Norte Cearense e é um município composto por doze distritos. Sua população residente encontra-se equilibrada entre as zonas urbana e rural, com uma tendência para a zona urbana. Existem na região cinquenta e três unidades de saúde vinculadas ao SUS, tratando-se dez delas de

unidades privadas. As escolas são das esferas estadual, municipal e particular e os extremamente pobres na região representam 28,86% da população, estando a grande maioria deles concentrados na zona rural. A indústria de transformação e a administração pública detiveram em 2011 o maior número de empregos formais. O ano de 2009 contabilizou 69,30% para o setor de serviços do total gerado pelo PIB pm. Nas finanças públicas, o destaque das receitas são as transferências correntes.

Juazeiro do Norte é formado por três distritos e o mesmo pertence à mesorregião Sul Cearense. Sua população é 96,07% urbana, conforme os dados do último censo demográfico. São cento e quarenta e uma as unidades de saúde municipais vinculadas ao SUS, das quais cinquenta e sete são privadas. A rede ensino local possui estabelecimentos federais, estaduais, municipais e particulares. Da população residente total, 9,64% enquadra-se como extremamente pobre, e embora a maioria desses pobres estejam em termos numéricos localizados na zona urbana, percentualmente a zona rural é que possui o maior número de pobres com relação ao total de residentes locais (23,47%). O número de empregos formais em 2011 estava equilibrado com a maioria dividido entre o comércio, a indústria de transformação e os serviços. A contabilidade da riqueza conforme dados de 2009 aponta o maior percentual de PIB pm concentrado no setor de serviços com um domínio de 79,93% do total gerado.

Maracanaú está subdividido em dois distritos e faz parte da mesorregião Metropolitana de Fortaleza. Sua população residente é basicamente urbana (99,31%). A saúde tem um quadro geral composto por cinquenta e sete unidades ligadas ao SUS, das quais dez são privadas. O município conta com escolas federais, estaduais, municipais e particulares. Do total da população, 7,05% é extremamente pobre. Numericamente, a maioria dessa população está na zona urbana, já que são poucos os habitantes da zona rural. O maior número de empregos formais gerados pertence à indústria de transformação. O PIB pm está equilibrado entre os setores da indústria e dos serviços. As receitas municipais advêm em sua maioria de transferências correntes.

Maranguape é composto por dezoito distritos e situa-se na mesorregião Metropolitana de Fortaleza. Sua população é composta por 76,00% de residentes da zona urbana. A assistência à saúde engloba quarenta e uma unidades ligadas ao

SUS, sendo uma privada. O município conta com escolas estaduais, municipais e particulares. Um percentual de 11,95% dos habitantes enquadram-se como população extremamente pobre, sendo que a maioria deles localizam-se na zona rural. Em termos de PIB pm, o destaque é o setor de serviços (55,95%), seguido pelo setor de indústria (39,30%). O maior número de empregos formais gerados encontra-se dividido entre a indústria de transformação e a administração pública.

Pacajus está subdividido entre três distritos e localiza-se na mesorregião Metropolitana de Fortaleza. Sua população é composta por 81,95% de habitantes da zona urbana. Há no município vinte e quatro unidades de saúde vinculadas ao SUS, das quais duas são privadas. A rede de ensino da administração local engloba dependências estaduais, municipais e particulares. A população extremamente pobre traduz-se em 12,62% do total de habitantes. Proporcionalmente ao número de residentes, a maioria desses pobres se encontram na zona rural, representando 21,02% dos mesmos. Quanto à geração de número de empregos formais, a indústria de transformação é responsável pela maioria destes, seguido de perto pela administração pública. O PIB pm está bem dividido entre o setor da indústria (41,45%) e os serviços (52,50%). As receitas municipais dependem quase exclusivamente de transferências correntes (87,34%).

Pacatuba é formada por quatro distritos e o mesmo pertence à mesorregião Metropolitana de Fortaleza. Sua população é 85,89% urbana, conforme os dados do último censo demográfico. São dezessete as unidades de saúde municipais vinculadas ao SUS, nenhuma delas é privada. A rede de ensino local possui estabelecimentos estaduais, municipais e particulares. Da população residente total, 8,05% enquadra-se como extremamente pobre, e, embora a maioria desses pobres estejam em termos numéricos localizados na zona urbana, percentualmente a zona rural é que possui o maior número de pobres com relação ao total de residentes locais (12,75%). O número de empregos formais em 2011 estava com a maioria dividida entre a indústria de transformação e a administração pública. A contabilidade da riqueza conforme dados de 2009 aponta o maior percentual de PIB pm concentrado no setor de serviços com um domínio de 50,30% do total gerado, seguido pela indústria com 48,36%. As receitas municipais dependem das transferências correntes, que representam 86,28% das finanças públicas local.

Quixadá é formado por treze distritos e o mesmo pertence à mesorregião dos Sertões Cearense. Sua população é 71,32% urbana, conforme os dados do último censo demográfico. São vinte e nove as unidades de saúde municipais vinculadas ao SUS, das quais cinquenta e três são privadas. A rede de ensino local possui estabelecimentos federais, estaduais, municipais e particulares. Da população residente total, 20,83% enquadra-se como extremamente pobre, e a zona rural é que detem o maior número de pobres com relação ao total de residentes locais. O número de empregos formais em 2011 concentrou-se na administração pública, com um pouco de contribuição da indústria de transformação, comércio e serviços. A contabilidade da riqueza conforme dados de 2009 aponta o maior percentual de PIB pm concentrado no setor de serviços com um domínio de 75,41% do total gerado. Com 83,21% de representação diante das receitas municipais, são as transferências correntes que possuem maior participação nas finanças do município.

Russas faz parte da mesorregião do Jaguaribe, sendo que sua subdivisão engloba seis distritos. A população é composta por 64,37% de habitantes da zona urbana. São trinta e uma as unidades de saúde vinculadas ao SUS na região, três delas sendo privadas. As escolas possuem dependências administrativas de âmbito estadual, municipal e particular. Daqueles que residem na região, 10,47% enquadram-se numa situação de extrema pobreza, a maioria dos quais se encontram na zona rural. No número de empregos formais é predominante a contribuição da agropecuária, seguida pela indústria de transformação. O PIB pm destaca o setor de serviços com uma representação de 66,85% do total geral e as transferências correntes dominam 85,26% do total arrecadado através das receitas municipais.

Sobral pertence à mesorregião Noroeste do Estado e compõe-se de treze distritos. De sua população, 88,35% reside na zona urbana. São oitenta e seis as unidades de saúde locais ligadas ao SUS, sendo vinte e cinco delas privadas. As escolas da região englobam dependências administrativas nos âmbitos federal, estadual, municipal e particular. O número de extremamente pobres em Sobral está estimado em 11,84%, sendo que percentualmente a maioria dos pobres reside na zona rural (31,23%). Os empregos formais estão concentrados em maior número na indústria de transformação. Na contabilidade do PIB pm, o setor de serviço colaborou com 59,32% do total gerado no município. Mais uma vez, as

transferências correntes colaboram com o maior percentual das receitas municipais (81,57%).

Tabela 2 - População residente - Municípios (G1) Ceará - 2000 e 2010

MUNICÍPIOS (G1)	Anos		TGC (**)
	2000	2010	
Fortaleza	2.141.402	2.452.185	1,36
Caucaia	250.479	325.441	2,65
Juazeiro do Norte	212.133	249.939	1,65
Maracanaú	179.732	209.057	1,52
Sobral	155.276	188.233	1,94
Crato	104.646	121.428	1,50
Itapipoca	94.369	116.065	2,09
Maranguape	88.135	113.561	2,57
Iguatu	85.615	96.495	1,20
Crateús	70.898	72.812	0,27
Quixadá	69.654	80.604	1,47
Canindé	69.601	74.473	0,68
Aracati	61.187	69.159	1,23
Aquiraz	60.469	72.628	1,85
Russas	57.320	69.833	1,99
Cascavel	57.129	66.142	1,48
Pacatuba	51.696	72.299	3,41
Pacajus	44.070	61.838	3,45
Horizonte	33.790	55.187	5,03
Eusébio	31.500	46.033	3,87
TOTAL	3.919.101	4.613.412	2,06(***)

Fonte: IPECE - Elaboração própria.

(*) Grupo 1: vinte maiores municípios do Ceará - base: PIB pm 2001.

(**) TGC: Taxa geométrica de crescimento.

(***) Média aritmética TGC.

Ressalte-se aqui que a melhora da renda quanto ao PIB *per capita* não ocorreu com mais realce durante a implantação do PBF, conforme a Tabela 3 na página seguinte, embora a diferença entre os dois períodos comparados seja pequena.

O município de Eusébio mostra-se como o detentor do maior PIB *per capita* para todos os anos extraídos para a amostra (ver Tabela 3). No entanto, a sua parcela de repasse de valores através do Programa Bolsa Família foi a que se apresentou em menores proporções de todos os vinte municípios selecionados dentre os componentes do Grupo 1 deste estudo, conforme tabelas na seção 4.2.

Eusébio e Horizonte, em 2004, são os recebedores dos dois menores repasses efetuados de recursos do PBF.

Tabela 3 – PIB *per capita* – Municípios (G1) Ceará – 2001/2004/2009

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	ANO				
		2001	%2001/2004	2004	%2004/2009	2009
1	Eusébio	7.894	52	15.269	58	26.173
2	Maracanaú	7.742	73	10.592	60	17.524
3	Horizonte	6.829	61	11.177	57	19.643
4	Pacajus	5.015	85	5.903	76	7.778
5	Sobral	4.639	64	7.298	68	10.770
6	Fortaleza	4.434	65	6.772	53	12.688
7	Aquiraz	3.975	69	5.732	68	8.452
8	Cascavel	2.961	62	4.742	83	5.724
9	Pacatuba	2.740	72	3.809	57	6.672
10	Iguatu	2.584	101	2.560	41	6.196
11	Crato	2.496	81	3.071	49	6.226
12	Maranguape	2.479	63	3.923	67	5.823
13	Aracati	2.473	55	4.492	64	7.074
14	Russas	2.346	62	3.800	59	6.492
15	Canindé	2.252	90	2.504	63	3.969
16	Juazeiro do Norte	2.165	70	3.100	49	6.386
17	Quixadá	2.040	96	2.114	43	4.877
18	Caucaia	2.025	61	3.340	51	6.557
19	Itapipoca	1.888	68	2.786	60	4.639
20	Crateús	1.802	70	2.562	58	4.402
TOTAL		3.539	67	5.277	59	8.903

Fonte: IBGE - Elaboração própria.

(G1) Grupo 1: vinte maiores municípios do Ceará – base: PIB pm 2001.

4.2 Os vinte menores municípios cearenses conforme o PIB pm de 2001

Percebe-se, comparando a Tabela 4 a seguir com a Tabela 3 do subitem 4.1., que a população estudada nas comunidades do Grupo 2 cresceu menos que as que se encontram nos municípios do Grupo 1. Isto aliado a maior propensão marginal a consumir da mesma e internalização de seus gastos resultam no melhor desempenho do PIB pm destas comunidades enquadradas no Grupo 2 e no conseqüente aumento do PIB *per capita* para as mesmas de modo mais satisfatório que para os municípios mais ricos. Verifica-se ainda que o município de Tarrafas possui a menor renda *per capita* do grupo 2, conforme Tabela 5 na próxima página,

no entanto já em 2004 ele era um dos quatro municípios mais beneficiados com os repasses do PBF e em 2009 tornou-se o primeiro do grupo, como consta nas informações das tabelas constantes na seção 4.3.

Tabela 4 - População residente - Municípios (G2) Ceará - 2000 e 2010

MUNICÍPIOS (G2)	Anos		TGC (**)
	2000	2010	
Tarrafas	9.213	8.910	-0,33
Potengi	9.138	10.276	1,18
Groaíras	8.741	10.228	1,58
Martinópole	8.602	10.214	1,73
Abaiara	8.385	10.496	2,27
Palhano	8.166	8.866	0,83
Arneiroz	7.538	7.650	0,15
Umari	7.435	7.545	0,15
Jati	7.265	7.660	0,53
Moraújo	7.046	8.070	1,37
Penaforte	7.017	8.226	1,60
Antonina do Norte	6.509	6.984	0,71
Ererê	6.302	6.840	0,82
Potiretama	5.768	6.126	0,60
Baixio	5.724	6.026	0,52
Altaneira	5.687	6.856	1,89
Pacujá	5.653	5.986	0,57
Senador Sá	5.605	6.852	2,03
Granjeiro	5.295	4.629	-1,34
General Sampaio	4.866	6.218	2,48
TOTAL	139.955	154.658	0,97(***)

Fonte: IPECE - Elaboração própria.

(*) Grupo 2: vinte menores municípios do Ceará - base: PIB pm 2001.

(**) TGC: Taxa geométrica de crescimento.

(***) Média aritmética TGC.

Tabela 5 – PIB *per capita* – Municípios (G2) Ceará – 2001/2004/2009

POSIÇÃO	MUNICÍPIO	ANO				
		2001	%2001/2004	2004	%2004/2009	2009
1	Penaforte	1.597	74	2.164	44	4.873
2	Groaíras	1.446	61	2.360	71	3.329
3	Antonina do Norte	1.400	62	2.273	66	3.463
4	General Sampaio	1.392	39	3.594	95	3.779
5	Pacujá	1.349	56	2.406	71	3.391

6	Abaiara	1.335	113	1.181	39	3.035
7	Senador Sá	1.321	89	1.478	38	3.915
8	Umari	1.317	106	1.239	38	3.223
9	Altaneira	1.311	127	1.034	33	3.180
10	Martinópolis	1.309	65	2.008	74	2.720
11	Jati	1.277	54	2.346	61	3.833
12	Arneiroz	1.264	38	3.354	85	3.938
13	Palhano	1.258	48	2.627	63	4.191
14	Potiretama	1.253	50	2.497	68	3.686
15	Baixio	1.229	55	2.254	61	3.696
16	Moraújo	1.225	47	2.604	81	3.197
17	Granjeiro	1.188	56	2.120	53	3.983
18	Potengi	1.177	52	2.243	66	3.380
19	Ererê	1.164	44	2.650	79	3.365
20	Tarrafas	1.099	108	1.022	34	2.997
TOTAL (*)		1.296	60	2.173	61	3.559

Fonte: IBGE - Elaboração própria.

(G2) Grupo 2: vinte menores municípios do Ceará selecionados conforme PIB pm 2001.

Abaiara é um pequeno município com dois distritos. Faz parte da mesorregião Sul Cearense e a maioria da população encontra-se na zona rural. Em 2010, 22,86% de sua população era extremamente pobre. O PIB municipal concentrava 74,87% de seu total no setor Serviços em 2009 e sua receita em 2011 era composta de 96,16% de transferências correntes. Os empregos formais estão concentrados quase em sua totalidade na Administração Pública. É assistido por escolas de ensino fundamental e médio das redes municipal, estadual e particular. Na saúde, a rede pública ligada ao SUS possui apenas 6 unidades, todas públicas.

Altaneira localiza-se na mesorregião Sul Cearense, sendo que sua subdivisão abrange os distritos de Altaneira e São Romão. A maior parte de sua população encontra-se na zona urbana, e 32,60% da mesma é extremamente pobre. A educação possui dependências administrativas estaduais e municipais que oferecem o ensino fundamental e o médio. Quanto à saúde, o mesmo é assistido por 9 unidades de saúde públicas ligadas ao SUS. A localidade abriga indústria de transformação, mas a quase totalidade de seus empregos formais encontra-se na Administração Pública. Seu PIB em 2009 concentrava-se em 77,96% no setor de serviços.

Antonina do Norte está localizada na mesorregião do Centro-Sul Cearense. Encontra-se subdividido em dois distritos: Antonina do Norte e Taboleiro. Sua população é de maioria urbana. Possui 5 unidades de saúde pública. Sua rede de educação é composta por dependências estadual, municipal e particular. Em 2010, 29,28% da população enquadrava-se na situação de extremamente pobre, sendo que a maioria se situava na zona rural. O município conta com indústria de transformação e o número de empregos formais constam nas atividades de comércio, serviços e administração pública, sendo este último o concentrador de mais empregos em 2011. O PIB por setor de 2009 indica os serviços com 90,89% do total geral.

Arneiroz encontra-se na mesorregião dos Sertões Cearenses e sua divisão político-administrativa abrange além da sede os municípios de Cachoeira de Fora e Planalto. Sua população encontra-se bem dividida entre zona urbana e rural. Possui 6 unidades de saúde públicas. Suas unidades educacionais são estaduais e municipais de ensinos fundamental e médio. Um percentual de 22,75% de sua população é extremamente pobre, sendo a maioria desta porcentagem localizada na zona rural. O número de empregos formais concentra-se em 2011 em sua maioria na Administração Pública. Do PIB pm em 2009, 67,47% correspondia ao setor de serviços.

Baixio está na mesorregião Centro-Sul Cearense. A maioria de sua população encontra-se na zona urbana, embora a divisão entre urbana e rural seja equilibrada. Possui 4 unidades de saúde, nenhuma delas sendo hospital. A educação é composta por unidades estaduais, municipais e particulares que disponibilizam o ensino médio e o fundamental. Do total de sua população, 21,11% é extremamente pobre e sua maioria está presente na zona rural. Conforme dados do ano de 2011, o número de empregos formais está presente em sua maioria na Administração Pública. O setor de serviços concentra 70,23% do PIB pm municipal.

Ererê faz parte da mesorregião do Jaguaribe e possui três distritos: Ererê, São João, Tomé Vieira. É na zona rural do município que a maior parte da população se concentra. Sua população é bem dividida entre urbana e rural. São 6 as unidades de saúde pública, porém não há hospitais e as dependências educacionais são da rede estadual e municipal disponibilizando ensinos médio e fundamental. A

população extremamente pobre é 25,95% do total, a maioria dela faz parte da zona rural. Na administração pública se encontra o maior número de empregos formais. O setor de serviços detém 71,77% do PIB pm municipal.

General Sampaio localiza-se na mesorregião do Norte Cearense. A maior parte de sua população reside na zona urbana. Há 8 unidades de saúde pública na localidade, sendo um hospital geral. A educação possui dependências estaduais e municipais de ensino médio e fundamental. O percentual da população extremamente pobre é de 25,97%, dos quais a maioria está na zona rural. Em 2011, a maior parte de seus empregos formais faz parte da administração pública. O PIB pm municipal era composto por 71,04% do setor de serviços em 2009.

Granjeiro faz parte da mesorregião do Sul Cearense e a maioria de sua população é rural, sendo que 31,69% do total desta população encontra-se em situação de extrema pobreza. Na saúde, o município conta com um hospital geral dentre as sete unidades de saúde. Há dependências de ensino médio e fundamental nas redes estadual e municipal. O número de empregos formais em 2011 concentrou-se na administração pública e em 2009 o PIB pm era composto por 71,90% do setor de serviços.

Groaíras é composta pelos distritos sede e Itamaracá, situando-se na Mesorregião do Noroeste Cearense com uma população predominantemente urbana, sendo que do total da mesma 18,58% é extremamente pobre. Nove unidades de saúde assistem a região, sendo um hospital, e há escolas da rede estadual e municipal de ensino fundamental e médio. A administração pública também concentra em 2011 o maior número de empregos formais. A região conta com indústria de transformação e o setor de serviços contribuiu em 2009 com 77,90% do PIB pm local.

Jati está dividida entre os distritos sede, Balanças e Carnaúba, localizando-se na mesorregião Sul Cearense. A maioria de sua população é urbana e 24,57% da população é extremamente pobre, sendo que a maior parte do percentual estimado concentra-se na zona rural. A rede de saúde é composta por onze unidades, uma das quais é um hospital geral. Possui escolas da rede estadual e municipal encarregadas dos ensinos fundamental e médio. O número de empregos formais em

2011 foi em sua maioria da administração pública e o PIB no setor de serviços compunha 66,74% do PIB pm local.

Martinópole faz parte da mesorregião do Noroeste Cearense, sendo em 2010 sua população preponderantemente urbana. A saúde possui oito unidades ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) conforme dados de 2011, sendo sete públicas e uma privada; destas, duas são hospitais gerais. A educação comporta em sua rede escolas estaduais e municipais de ensino fundamental e médio. Registra-se a presença no local de indústria de transformação, porém a administração pública detém o maior número de empregos formais conforme dados de 2011. Além disso, 80,18% do PIB pm em 2009 era composto pelo setor de serviços; 37,55% da população distrital enquadrava-se em 2010 como extremamente pobre.

Moraújo é composto pelos distritos sede, Boa Esperança e Várzea da Volta. Faz parte da mesorregião do Noroeste Cearense e sua maioria da população mora na zona rural. Possui oito unidades públicas de saúde ligadas ao SUS. As unidades de ensino são de educação fundamental e média, sendo as escolas municipais e estaduais. 40,20% de sua população vivem na extrema pobreza, sendo que a maioria dessa população está localizada na zona rural de acordo com levantamentos de 2010. O número de empregos formais em 2011 estava concentrado na administração pública. O PIB por setor aponta que os serviços representaram em 2009 74,87% de tudo que foi produzido na região.

Pacujá localiza-se na mesorregião do Noroeste Cearense. A maior parte de sua população é urbana e 21,95% da mesma vivem em extrema pobreza. Encontra-se na zona rural a maioria da população que se acha dentro do perfil de extrema pobreza. O município não possui hospital e são seis as unidades de saúde registradas em 2011. As dependências educacionais são estaduais, municipais e privadas e englobam o ensino fundamental e médio. O maior número de empregos formais está concentrado na administração pública em 2011 e o destaque para o PIB pm em 2009 está no setor de serviços com 77,83% do total produzido.

Palhano faz parte da mesorregião do Jaguaribe e sua subdivisão engloba os distritos de Palhano (sede) e São José. A população vive em sua maior parte na zona urbana, embora haja certo grau de equilíbrio nessa divisão. Em 2010 calcula-

se que 19,63% dessa população viviam em situação de extrema pobreza, sendo que estava na zona rural a maior parte desses pobres. As unidades de saúde da região perfaziam um total de sete na localidade, sendo um hospital geral. O ensino médio e o fundamental possuíam dependências estaduais, municipais e privadas. Embora em 2011 a administração pública tenha garantido o maior número de empregos formais, a indústria de transformação também teve boa participação. O setor de serviços mais uma vez representa a maioria do PIB pm em 2009 para esta administração: 60,34%.

Penaforte é composto por Pena Forte (sede), Juá e Santo André, estando presente na mesorregião Sul Cearense. Com uma população predominantemente urbana, 22,09% do total geral da mesma vivia em condições de extrema pobreza em 2010, sendo que a maioria desses pobres fazia parte da zona urbana. Penaforte possui dez unidades de saúde na região, sendo um hospital geral. A educação tem escolas estaduais, municipais e particulares que proporcionam ensino médio e fundamental à população. Embora o maior número de empregos em 2011 concentre-se na administração pública, outras atividades encontram-se presentes de modo significativo, as quais sejam comércio, seguido dos serviços, alguma participação da construção civil e da indústria de transformação. O setor de serviços em 2009 representou 78,93% do PIB pm local.

Potengi é subdividido entre os distritos de Potengi (sede) e Barreiros. Está localizado na mesorregião Sul Cearense. Sua população é na maioria urbana, porém tendendo ao equilíbrio. Os extremamente pobres são 33,70% do total, conforme apurado em 2010, sendo que a maioria dos pobres faz parte da zona rural. São nove as unidades de saúde local, sendo oito públicas e uma privada, mas não há presença de hospital na região. Existem escolas estaduais, municipais e privadas. O número de empregos formais em 2011 teve sua maioria presente na administração pública. O PIB por setor consta 78,63% para os serviços.

Potiretama abrange dois distritos, estando localizada na mesorregião do Jaguaribe. A sua população encontra-se em sua maioria na zona rural, no entanto a diferença para a zona urbana é pequena. Dessa população, 28,42% vivia em extrema pobreza em 2010, sendo que a maioria dos pobres era da zona rural. O único destaque em número de empregos formais em 2011 para essa localidade é a

administração pública. São sete as unidades de saúde presentes nesse município, mas não há hospitais na região. Existem no município escolas estaduais e municipais que disponibilizam ensino fundamental e médio. A participação do setor de serviços no PIB pm total do município foi a maior em 2009, ficando em 66,81% do total.

Senador Sá localiza-se na mesorregião do Noroeste Cearense, sendo que sua subdivisão abrange os distritos de Senador Sá (sede), Salão e Serrota. A maioria de sua população ocupa a zona urbana de forma predominante. 34,02% da população total são extremamente pobres, mas a maioria desses pobres ocupa a zona rural, conforme Censo Demográfico de 2010. As unidades de saúde na região são cinco e não há hospitais. A educação é composta por dependências de ensino fundamental e médio em escolas estaduais e municipais. O maior número de empregos formais mais uma vez se concentra na administração pública e o setor de serviços representou em 2009 66,40% do PIB pm local.

Tarrafas encontra-se na mesorregião do Centro-Sul Cearense. A população está concentrada em sua maioria na zona rural, sendo que 35,33% dessa população enquadra-se com uma renda *per capita* mensal de extrema pobreza, residindo a maioria na zona rural (Censo Demográfico de 2010). As unidades de saúde que atendem a população local são ao todo cinco, nenhuma delas sendo hospital. No setor de educação, o município é assistido por escolas da rede estadual e municipal que disponibilizam vagas nos ensino fundamental e médio. A administração pública contribuiu com o maior número de empregos formais para Tarrafas em 2011. O PIB do setor de serviços foi o que mais se destacou em 2009, representando 77,21% do PIB pm total.

Umari está subdividido em dois distritos. Localiza-se na mesorregião Centro-Sul Cearense. Embora em sua maioria a população residente encontre-se na zona urbana, o percentual de habitantes nas duas zonas é equilibrado. Um total de 31,09% da população vive em extrema pobreza, mas a maioria desse percentual está presente na zona rural. Na área de saúde, o município possui cinco unidades disponíveis para o atendimento, porém nenhum hospital ligado ao SUS. A educação tem disponíveis dependências estaduais, municipais e particulares que atendem o ensino fundamental e médio. Os empregos formais, conforme dados de 2011,

pertencem em maior número à administração pública. Quanto ao PIB pm, o setor de serviços gerou 70,95% do seu total.

4.3 Análise da importância do Programa Bolsa Família para os municípios cearenses

Com base nas variáveis observadas a fim de se aferir o potencial que as transferências de renda direta exercem sobre as economias locais e o que representam para tais administrações, segue abaixo uma descrição pormenorizada dos resultados numéricos. As comparações feitas entre o Programa Bolsa Família, o Produto Interno Bruto, o Fundo de Participação dos Municípios e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços pautam as observações que explicam a importância do Programa na economia cearense.

4.3.1 O Programa Bolsa Família e o Produto Interno Bruto a preço de mercado

A representação do repasse do Programa Bolsa Família (PBF) diante do Produto Interno Bruto a preço de mercado (PIB pm) em 2004 foi de 0,48% para os municípios do grupo 1 e 3,81% para os municípios do grupo 2. Em 2009, esses percentuais atingiram 0,78% e 4,63% respectivamente.

Tabela 6 - Bolsa Família *versus* PIB pm (R\$ mil) - 2001/2004/2009 (CE)

MUNICÍPIO (G1)	Anos							
	2001		2004			2009		
	PIB pm	PBF (*)	PIB pm	PBF	%PBF/PIB pm	PIB pm	PBF	%PBF/PIB pm
Fortaleza	11.996.572		17.623.128	46.771	0,27	31.789.186	151.314	0,48
Maracanaú	1.406.087		2.151.090	5.537	0,26	3.534.385	19.371	0,55
Sobral	845.689		1.341.838	5.167	0,39	1.964.743	17.944	0,91
Caucaia	665.919		1.085.418	9.375	0,86	2.192.431	28.274	1,29
Juazeiro do Norte	531.172		770.443	9.138	1,19	1.595.504	26.884	1,68
Eusébio	338.677		575.618	2.627	0,46	1.081.127	4.541	0,42
Crato	297.349		439.435	4.265	0,97	726.944	14.201	1,95
Horizonte	262.047		421.949	2.192	0,52	1.067.819	4.888	0,46

Pacajus	255.725	363.507	2.056	0,57	464.258	6.157	1,33
Iguatu	251.862	364.614	3.614	0,99	602.302	10.623	1,76
Itapipoca	227.127	344.258	4.565	1,33	530.908	15.806	2,98
Maranguape	224.591	384.867	4.627	1,20	643.603	12.511	1,94
Aquiraz	213.232	298.221	2.333	0,78	603.479	7.493	1,24
Aracati	196.786	330.939	4.209	1,27	492.433	8.861	1,80
Cascavel	190.095	323.345	3.259	1,01	388.963	9.538	2,45
Canindé	180.026	199.087	5.319	2,67	307.797	12.770	4,15
Pacatuba	159.459	212.326	3.473	1,64	479.294	6.717	1,40
Quixadá	154.472	210.647	5.733	2,72	392.364	10.751	2,74
Crateús	151.132	193.437	5.604	2,90	331.236	11.825	3,57
Russas	144.203	261.185	3.687	1,41	441.189	7.340	1,66
TOTAL	18.692.222	(*) 27.895.352	133.551	0,48	49.629.965	387.809	0,78

Fonte: MDS/IPECE. Elaboração própria.

(*) O PBF ainda não havia sido implantado em 2001.

G1: vinte maiores municípios do Ceará - base: PIB pm de 2001.

Percebe-se primeiro que o aumento dos repasses de um período para os outros comparados ao PIB pm foi maior para as administrações municipais menores, confirmando o papel do PBF no atendimento à população pobre, além do que o Programa significa muito mais em termos financeiros para as prefeituras relacionadas no Grupo 2 do que para as do Grupo 1. O uso de uma política macroeconômica que transfira renda de forma direta a famílias que possuam uma renda *per capita* dentro da linha de pobreza e extrema pobreza beneficia de forma visível seu público alvo, posto que são as unidades administrativas municipais mais pobres que proporcionalmente mais foram atendidas pelos recursos oriundos desse Programa.

Tabela 7 - Bolsa Família versus PIB pm (R\$ mil) - 2001/2004/2009 (CE)

MUNICÍPIO (G2)	Anos							
	2001		2004			2009		
	PIB pm	PBF (*)	PIB pm	PBF	%PBF/PIB pm	PIB pm	PBF	%PBF/PIB pm
Palhano	11.594		20.676	632	3,06	38.838	1470	3,78
Abaiara	11.551		16.213	753	4,64	33.616	1600	4,76
Arneiroz	11.340		17.489	507	2,90	29.477	1250	4,24
Martinópolis	11.283		16.083	619	3,85	30.235	1756	5,81
Potengi	11.145		17.966	611	3,40	34.290	1598	4,66

Groaíras	11.105	17.827	629	3,53	33.191	1577	4,75
Tarrafas	10.521	14.426	693	4,80	26.678	1935	7,25
Moraújo	9.796	15.935	666	4,18	27.294	1357	4,97
Umari	9.463	14.681	744	5,07	25.434	1344	5,28
Penaforte	9.176	14.039	482	3,43	39.802	1301	3,27
Pacujá	9.089	12.622	496	3,93	21.134	923	4,37
Jati	9.041	14.280	467	3,27	28.813	1183	4,11
Senador Sá	8.976	15.534	531	3,42	26.109	1263	4,84
Potiretama	8.971	14.761	436	2,95	25.401	1164	4,58
Baixio	8.037	12.992	499	3,84	22.142	1014	4,58
General							
Sampaio	7.944	12.344	449	3,64	25.142	994	3,95
Ererê	7.768	13.456	541	4,02	24.669	926	3,75
Antonina do							
Norte	7.289	13.817	605	4,38	24.449	1195	4,89
Altaneira	6.974	10.966	601	5,48	21.733	1179	5,42
Granjeiro	6.883	9.702	399	4,11	19.909	949	4,77
TOTAL	187.946	(*) 295.809	11.360	3,84	558.356	25.978	4,65

Fonte: MDS/IPECE - Elaboração própria.

(*) O PBF ainda não havia sido implantado em 2001.

G2: vinte menores municípios do Ceará - base: PIB pm de 2001

Assim é que, muito embora a participação do Programa Bolsa Família cresça tanto diante dos municípios do Grupo 1 quanto diante daqueles do Grupo 2, a sua importância relativa é mais relevante para as menores administrações municipais envolvidas no estudo, levando-se em consideração o PIB pm, como era de se esperar. Torna-se importante salientar que estudos recentes constatam que os gastos com a política social auxiliam o crescimento e a distribuição de renda de forma concomitante⁸. A elevação do PIB *per capita* da população mais pobre do estado do Ceará, então, encontra-se relacionada com maiores repasses proporcionais realizados aos municípios mais pobres da amostra. Os repasses realizados através do Programa Bolsa Família causam um incremento significativo para o PIB pm local. Esses valores retornam para a própria comunidade beneficiada, já que a população pobre realiza gastos voltados para necessidades básicas como alimentação e saúde, e não possuem capacidade de poupança, além de não realizarem gastos com importação.

⁸ Ver **Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. IPEA. Comunicado n. 75. Fev./2011.

Verificando quanto que o PIB pm do Grupo 2 representa do PIB pm do Grupo 1 em 2001, chega-se ao total de 1,01%. Em 2004, o resultado são 1,06% e em 2009 são 1,13%. Isso indica que a diferença do PIB entre as unidades políticas mais pobres e mais ricas está diminuindo gradativamente. Os gastos do Governo através da política social aqui abordada podem justificar parte dessa evolução.

4.3.2 *Transferências de renda condicionadas e incondicionadas*

As transferências intergovernamentais são intensamente usadas pela União. Em 2006, elas somaram 8% do Produto Interno Bruto (PIB), representando 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados. Predominam no País as transferências incondicionadas (o governo receptor tem total liberdade para decidir a alocação dos recursos), obrigatórias (o governo doador é obrigado a fazer a transferência, por determinação constitucional ou legal) e sem contrapartida (o governo receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos). Um lado positivo de tais transferências é a elevada autonomia dos governos subnacionais e grande independência em relação a fatores políticos. No entanto, deixa a desejar em aspectos como *accountability* (“prestação de contas”, no sentido de responsabilidade política quanto à administração dos recursos concedidos), responsabilidade fiscal e gestão eficiente⁹.

4.3.2.1 O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

Dentre as principais transferências constitucionais previstas no art. 159, da Constituição Federal de 1988, encontra-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos estados para os municípios. Existem outras, podendo-se citar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

⁹ Ver **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**, Senado. Texto para discussão, n. 40, abr./2008, p. 7.

Magistério (FUNDEF), obrigatório a partir de 1998 e composto por uma cota de 15% do FPM, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído em 2007, também composto, dentre outros impostos, de uma parcela de 20% do FPM (a partir do ano de 2009). A Tabela 8 abaixo ilustra a evolução percentual da contribuição dos impostos que compõem o FUNDEB.

Tabela 8 - Composição dos recursos do FUNDEB

IMPOSTOS	2007	2008	2009
ICMS	16,66%	18,33%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%
FPE ¹⁰	16,66%	18,33%	20%
IPI-EXP ¹¹	16,66%	18,33%	20%
LC 87/96 ¹²	16,66%	18,33%	20%
ITCMD ¹³	6,66%	13,33%	20%
IPVA ¹⁴	6,66%	13,33%	20%
ITR ¹⁵	6,66%	13,33%	20%

Fonte: Lei 11.494/2007. Elaboração própria.

Também fazem parte da composição de tal recurso os rendimentos financeiros das aplicações do mesmo. Além disso, a União complementa os valores para os Estados que não atingirem o valor mínimo nacional por aluno (inclusive o Distrito Federal).

O FPM faz parte das transferências incondicionais redistributivas, pois não possui aplicação vinculada a um fim específico e seus critérios de repartição são definidos por fórmulas, sem que se considere o local onde o tributo foi arrecadado.

Os recursos repassados através do FPM são compostos de 22,5% do Imposto de Renda (IR) e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

¹⁰ Fundo de Participação dos Estados

¹¹ Fundo de Compensação dos Estados Exportadores

¹² Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996

¹³ Imposto sobre a Transmissão Causa *Mortis* e Doações de quaisquer bens ou direitos

¹⁴ Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

¹⁵ Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

Esse percentual evolui de maneira ascendente desde a sua criação pela Emenda Constitucional 18/65, quando o repasse era de 10%. A distribuição dos recursos do FPM entre as diversas regiões brasileiras, no entanto, não é a mesma. O Nordeste conta com um repasse de 35,22% dessas transferências – o maior das cinco regiões brasileiras. O coeficiente individual mínimo e o máximo destinado aos municípios do interior¹⁶ variam entre 0,6 e 4,0, conforme tabela divulgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base no disposto pelo Decreto-Lei nº 1.881/81. Tais coeficientes são determinados de acordo com a população municipal, sendo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o encarregado de transmitir esse levantamento ao TCU.

Já entre as capitais, ocorre o repasse de 10% do valor destinado à distribuição entre os municípios daquilo que é reservado ao FPM através do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O estado de São Paulo é o maior beneficiário dentre os estados da Federação, seguido por Minas Gerais¹⁷.

Comparando a importância relativa do Programa Bolsa Família (PBF) diante dos repasses às administrações municipais através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), vê-se que o Grupo 1 recebeu algo em torno de 30,15% de recursos e o grupo 2 recebeu 27,18% em 2004. A representatividade do PBF frente ao FPM em 2009 subiu para 38,88% para o Grupo 1 e 28,37% para o grupo 2 respectivamente. Verifica-se que, na comparação entre o PBF e o FPM, o PBF mostra-se mais relevante financeiramente para as economias dos municípios mais ricos enquanto que o quantitativo em espécie repassado por meio do FPM aos municípios mais pobres é mais representativo que o valor repassado pelo PBF. Os números confirmam as expectativas, conquanto que quanto mais desenvolvido é um município menor será o volume de repasse realizado através do FPM com relação a sua Receita Disponível, resultando no aumento da importância relativa do PBF em termos percentuais.

Tabela 9 - Bolsa Família *versus* FPM (R\$ mil) - Municípios (grupo 1) - 2001/2004/2009 (CE)

¹⁶ Veja **O que você precisa saber sobre Fundo de Participação dos Municípios**, Tabela VII, p. 8.

¹⁷ Veja **O que você precisa saber sobre Fundo de Participação dos Municípios**, Tabela VI, p. 8.

MUNICÍPIO (grupo 1)	Anos							
	2001		2004			2009		
	FPM	PBF (*)	FPM	PBF	%PBF/FPM	FPM (**)	PBF	%PBF/FPM
Fortaleza	136.669		214.908	46.771	21,76	489.888	151.314	30,89
Caucaia	18.194		26.041	9.375	36,00	55.270	28.274	51,16
Juazeiro do Norte	18.194		26.041	9.138	35,09	55.270	26.884	48,64
Maracanaú	18.194		26.041	5.537	21,26	55.270	19.371	35,05
Sobral	17.043		26.041	5.167	19,84	55.270	17.944	32,47
Crato	7.532		10.854	4.265	39,29	25.106	14.201	56,56
Itapipoca	7.046		10.176	4.565	44,86	23.629	15.806	66,89
Maranguape	6.809		10.176	4.627	45,47	23.629	12.511	52,95
Iguatu	6.526		9.498	3.614	38,05	22.152	10.623	47,96
Crateús	6.190		8.737	5.604	64,14	19.198	11.825	61,59
Quixadá	6.190		8.737	5.733	65,62	19.198	10.751	56,00
Canindé	5.896		8.820	5.319	60,31	19.198	12.770	66,52
Aracati	5.896		8.085	4.209	52,06	17.722	8.861	50,00
Cascavel	5.350		7.462	3.259	43,67	17.722	9.538	53,82
Russas	5.350		7.462	3.687	49,41	17.722	7.340	41,42
Aquiraz	5.350		8.141	2.333	28,66	17.722	7.493	42,28
Pacatuba	5.109		7.462	3.473	46,54	17.722	6.717	37,90
Pacajus	4.377		6.784	2.056	30,31	16.245	6.157	37,90
Eusébio	3.641		5.427	2.627	48,41	13.291	4.541	34,17
Horizonte	3.641		6.105	2.192	35,90	16.245	4.888	30,09
TOTAL	293.197	(*)	442.998	133.551	30,15	997.469	387.809	38,88

Fonte: MDS/Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

(*) O PBF ainda não havia sido implantado em 2001.

(**) Aos valores extraídos do *site* foram acrescentados 20% do Fundeb.

(G1) Grupo 1: vinte maiores municípios do Ceará com base no PIB pm de 2001.

Em 2009, os valores repassados através do FPM são 2,25 vezes maiores que os repasses de 2004 enquanto que as transferências feitas pelo PBF em 2009 são 2,9 vezes maiores que aquilo que foi transferido em 2004 para as prefeituras enquadradas no grupo 1. Ao analisar os municípios do grupo 2, verifica-se que quase não há diferença entre um e outro: a diferença passa de 2,19 para 2,28 vezes. Esse comportamento pode estar justificado pelo fato de que o cálculo do FPM está relacionado também à variável crescimento populacional, e conforme as Tabelas 3 e 5 a população residente nos municípios do grupo 1 cresceu o dobro da população daquelas unidades políticas destacadas no grupo 2.

Tabela 10 - Bolsa Família versus FPM (R\$ mil) - Municípios (grupo 2) - 2001/2004/2009 (CE)

MUNICÍPIO (grupo 2)	Anos							
	2001		2004			2009		
	FPM	PBF (*)	FPM	PBF	%PBF/FPM	FPM (**)	PBF	%PBF/FPM
Jati	1.694		2.217	467	21,06	4.430	1.183	26,70
Moraújo	1.694		2.217	666	30,04	4.430	1.357	30,63
Palhano	1.694		2.217	632	28,51	4.430	1.470	33,18
Potengi	1.694		2.217	611	27,56	4.430	1.598	36,07
Groaíras	1.694		2.217	629	28,37	4.430	1.577	35,60
Tarrafas	1.694		2.217	693	31,26	4.430	1.935	43,68
General Sampaio	1.459		2.035	449	22,06	4.430	994	22,44
Pacujá	1.459		2.035	496	24,37	4.430	923	20,84
Granjeiro	1.459		2.035	399	19,61	4.430	949	21,42
Ererê	1.459		2.035	541	26,58	4.430	926	20,90
Baixio	1.459		2.035	499	24,52	4.430	1.014	22,89
Potiretama	1.459		2.035	436	21,43	4.430	1.164	26,28
Altaneira	1.459		2.035	601	29,53	4.430	1.179	26,61
Arneiroz	1.459		2.035	507	24,91	4.430	1.250	28,22
Senador Sá Antonina do Norte	1.459		2.035	531	26,09	4.430	1.263	28,51
Umari	1.459		2.035	605	29,73	4.430	1.195	26,98
Umari	1.459		2.035	744	36,56	4.430	1.344	30,34
Penaforte	1.459		2.035	482	23,69	4.430	1.301	29,37
Abaiara	1.459		2.035	753	37,00	5.907	1.600	27,09
Martinópolis	1.459		2.035	619	30,42	5.907	1.756	29,73
TOTAL	30.590	(*)	41.792	11.360	27,18	91.554	25.978	28,37

Fonte: MDS/Secretaria do Tesouro Nacional - Elaboração própria.

(*) O PBF ainda não havia sido implantado em 2001.

(**) Aos valores extraídos do *site* foram acrescentados 20% do Fundeb.

(G2) Grupo 2: vinte menores municípios do Ceará - base: PIB pm de 2001.

Chamam-se transferências devolutivas aquelas em que o governo central arrecada o tributo e o devolve ao estado ou ao município onde foi arrecadado, “porque seu critério de distribuição determina que os recursos sejam entregues ao

governo subnacional onde ocorreu a arrecadação. Embora o ICMS contenha algum caráter redistributivo, trata-se de é exemplo de transferência devolutiva¹⁸.

De acordo com a Constituição de 1988, 25% da receita de ICMS arrecadado por cada estado deve ser transferido aos respectivos municípios. Do volume total transferido, $\frac{3}{4}$ devem ser destinados ao município onde se originou a arrecadação e $\frac{1}{4}$ deve ser partilhado de acordo com a legislação de cada estado. Por isso, trata-se de uma transferência incondicional, obrigatória, sem contrapartida, na qual $\frac{3}{4}$ do total é devolutiva e $\frac{1}{4}$ segue um sistema de redistribuição, desvinculado do local onde houve a arrecadação.

A distribuição da arrecadação do ICMS no estado do Ceará entre os municípios considera, desde 2009, os resultados obtidos nas áreas de educação, saúde e meio ambiente, conforme a Lei 14.023, de 17.12.2007. O Ceará alterou o sistema estabelecendo o rateio de 25% do ICMS através de indicadores de resultado da seguinte forma: 18% pelo Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), 5% pelo Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS) e 2% pelo Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM). Antes, pela Lei 12.612, de 07.08.1996, o critério envolvia simplesmente o gasto. Assim é que, dos valores repassados pelo Estado aos municípios, 75% correspondia ao Valor Adicionado Fiscal (VAF), 5% provinha de uma relação existente entre a população do município e a população total do Estado, 12,5% correspondia à manutenção e desenvolvimento do ensino e 7,5% era dividido de forma equitativa a todos os municípios. Sabe-se que as prefeituras contam com o FPM, FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e o ICMS como fontes principais de recursos em sua administração.

O Estado distribui 25% do que provém das receitas do ICMS entre os municípios. Daquilo que cabe a cada município, 75% é determinado pelo quanto cada município arrecada desse imposto. Ou seja, os municípios mais desenvolvidos são mais beneficiados pela cota parte ICMS.

¹⁸ Ver **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**, Senado. Texto para discussão, n. 40, abr./2008, p. 18.

Os repasses do PBF em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o Grupo 1 da amostra indicam que em 2004 o mesmo representava 28,33% do referido imposto; em 2009, esse percentual subiu, atingindo 56,27%. Para os municípios do grupo 2, os percentuais chegaram a 73,64% em 2004 e 95,95% em 2009. Claramente, o PBF mostra-se uma fonte de recursos essencial diante dos municípios mais pobres da região cearense ao confrontarmos seus valores com a capacidade econômica dos mesmos no que diz respeito à movimentação de mercadorias e geração de serviços. No entanto, a importância para os dois grupos é nítida e explicada a partir do momento que se sabe que as unidades políticas de nosso Estado são em sua quase totalidade carentes de desenvolvimento educacional, de saúde, econômico, meio ambiente etc. E sabe-se que os repasses de ICMS são pautados nesses critérios.

Tabela 11 - Bolsa Família *versus* ICMS (R\$ mil) - Municípios (grupo 1) - 2001/2004/2009 - Ceará

MUNICÍPIO (grupo 1)	Anos							
	2001		2004			2009		
	ICMS	PBF(*)	ICMS	PBF	%PBF/ICMS	ICMS	PBF	%PBF/ICMS
Fortaleza	216.966		285.884	46.771	16,36	374.655	151.314	40,39
Maracanaú	35.272		41.158	5.537	13,45	70.665	19.371	27,41
Sobral	15.858		31.454	5.167	16,43	48.070	17.944	37,33
Eusébio	12.358		11.023	2.627	23,83	18.516	4.541	24,52
Juazeiro do Norte	9.489		13.660	9.138	66,90	18.290	26.884	146,99
Caucaia	8.976		11.117	9.375	84,33	38.638	28.274	73,18
Maranguape	5.954		6.097	4.627	75,89	13.088	12.511	95,59
Horizonte	5.866		10.505	2.192	20,87	19.929	4.888	24,53
Crato	5.736		7.021	4.265	60,75	8.607	14.201	164,99
Pacajus	5.487		7.785	2.056	26,41	8.754	6.157	70,33
Iguatu	4.654		4.865	3.614	74,29	6.692	10.623	158,74
Aquiraz	3.880		5.996	2.333	38,91	11.251	7.493	66,60
Itapipoca	3.134		5.130	4.565	88,99	6.546	15.806	241,46
Aracati	2.665		4.662	4.209	90,28	6.517	8.861	135,97
Canindé	2.581		4.152	5.319	128,11	2.291	12.770	557,40
Quixadá	2.578		2.711	5.733	211,47	3.364	10.751	319,59
Cascavel	2.467		4.895	3.259	66,58	4.591	9.538	207,75
Russas	2.330		4.580	3.687	80,50	9.938	7.340	73,86
Crateús	2.135		2.792	5.604	200,72	2.919	11.825	405,10
Pacatuba	1.806		5.994	3.473	57,94	15.842	6.717	42,40
TOTAL	350.192	(*)	471.481	133.551	28,33	689.163	387.809	56,27

Fonte: MDS/IPECE. Elaboração própria.

(*) O PBF ainda não havia sido implantado em 2001.

Fica claro com relação ao ICMS, que o PBF é fundamental tanto para os municípios pobres quanto para os ricos. No entanto, é para os representantes da amostra do Grupo 2 que os repasses do Programa tornam-se mais importantes. Prova disto é que o PBF chega a representar quase a totalidade dos recursos repassados através do ICMS no último ano observado (95,95%). Esse comportamento dos números é resultado do fato de que os municípios menos desenvolvidos obterão menores cotas do ICMS. No entanto, ainda entre os municípios mais desenvolvidos, poucos são os que podem prescindir do auxílio representado pelo PBF. O baixo desenvolvimento econômico entre os municípios cearenses transparece nos percentuais citados no trecho acima, que esclarecem o quanto o PBF representa do ICMS para as regiões cearenses, com exceção para algumas administrações situadas na mesorregião Metropolitana de Fortaleza nas quais o ICMS destaca-se, como Fortaleza, Maracanaú, Eusébio e Horizonte. Como o principal fato gerador para a incidência do ICMS é a circulação de mercadorias, mesmo que se tenha iniciado no exterior, além disso, incidindo sobre prestações onerosas de serviços de comunicação, prestações de serviços de transporte intermunicipal e interestadual, e desembaraço aduaneiro de mercadoria ou bem importados do exterior, pudemos constatar como este setor da economia nos municípios cearenses encontra-se aquém de um comportamento representativo ao confrontarmos o seu desempenho com os repasses do PBF.

Tabela 12 - Bolsa Família *versus* ICMS (R\$ mil) - Municípios (grupo 2) - 2001/2004/2009 - Ceará

MUNICÍPIO (grupo 2)	Anos							
	2001		2004			2009		
	ICMS	PBF (*)	ICMS	PBF	%PBF/ICMS	ICMS	PBF	%PBF/ICMS
Martinópolis	1.004		1.018	619	60,81	1.906	1756	92,13
Penaforte	686		1.008	482	47,82	1.614	1301	80,61
Potengi	668		775	611	78,84	1.307	1598	122,26
Umari	658		684	744	108,77	1.142	1344	117,69
Altaneira	627		679	601	88,51	1.742	1179	67,68
Pacujá	624		751	496	66,05	1.004	923	91,93
Senador Sá	620		729	531	72,84	849	1263	148,76

Abaiara	613	777	753	96,91	843	1600	189,80
Granjeiro	611	661	399	60,36	795	949	119,37
Antonina do Norte	578	720	605	84,03	1.472	1195	81,18
Groaíras	575	745	629	84,43	2.184	1577	72,21
Moraújo	567	797	666	83,56	1.332	1357	101,88
Potiretama	566	887	436	49,15	1.718	1164	67,75
General Sampaio	543	637	449	70,49	1.314	994	75,65
Palhano	540	797	632	79,30	472	1470	311,44
Jati	530	686	467	68,08	2.830	1183	41,80
Tarrafas	524	760	693	91,18	1.552	1935	124,68
Baixio	491	784	499	63,65	1.118	1014	90,70
Arneiroz	479	732	507	69,26	1.058	1250	118,15
Ererê	468	799	541	67,71	822	926	112,65
TOTAL	11.972	(*) 15.426	11.360	73,64	27.074	25.978	95,95

Fonte: MDS/IPECE - Elaboração própria.

(*) O PBF ainda não havia sido implantado em 2001.

Estudando as variações percentuais entre o mínimo e o máximo estabelecido nas comparações verificadas entre o PBF, o PIB pm, o FPM e o ICMS, temos o seguinte: a menor variação percentual entre o PBF e o PIB pm de 2004 é estimada em 0,26%, para o município de Maracanaú e a maior representa 2,90% e relaciona-se ao município de Crateús; em 2009, a menor variação foi Eusébio com 0,42% e Canindé ficou com 4,15%. Os municípios do grupo 2 destacaram os menores índices para os municípios de Arneiroz (2,90% em 2004) e Penaforte (3,27% em 2004); os percentuais maiores foram destaque nos municípios de Altaneira (5,48% em 2009) e Tarrafas (7,25% em 2009). Já comparando o PBF e o FPM, em 2004, tivemos no Grupo 1 o mínimo de 19,84% em Sobral, e o máximo de 65,62% em Quixadá; no grupo 2, o mínimo ficou estabelecido em 19,61% em Granjeiro e o máximo foi 37,00% para Abaiara em 2004; e em 2009, o mínimo do grupo 1 ficou em 30,09% para Horizonte e o máximo foi de 66,89% para Itapipoca, e o grupo 2 teve um mínimo de 20,84% para Pacujá e o máximo de 43,68% para Tarrafas. Os municípios destacados na comparação entre o PBF e o ICMS foram no Grupo 1 em 2004 Maracanaú, com o mínimo de 13,45%, e Quixadá, com o máximo de 211,47%; no grupo 2, Penaforte surge com o mínimo de 47,82% e Umari, com o máximo de 108,77%; em 2009, o grupo 1 mostra Eusébio registrando o mínimo de 24,52% e Canindé registrando 557,40% na variação máxima; já o grupo 2 consta a variação

mínima representada por 41,80% pelo município de Jati e a máxima estabelecida em 311,44% em Palhano.

Como Quixadá é um município que apresenta os maiores índices de percentual entre as relações estabelecidas entre ICMS *versus* PBF e FPM *versus* PBF em 2004, é nítida a sua dependência diante do Programa, até porque essa dependência é mantida em 2009. Embora os percentuais anteriormente estabelecidos não sejam os maiores dentro da amostra, eles se mantêm entre os mais elevados. Ao se verificar as comparações traçadas com o PIB pm o percentual continuar elevado para os períodos de 2004 e 2009.

Observa-se ainda que os percentuais para os municípios do G2 em geral apresentam-se mais equilibrados.

Tabela 13 - Variação mínima e máxima municipal - 2004/2009 - PIB pm/FPM/ICMS *versus* PBF (CE)

MUNICÍPIOS (CE)	$\Delta\%$ PBF/PIB pm 2004			$\Delta\%$ PBF/PIB pm 2009		
	Mín.	$\mu\%$ (*)	Máx.	Mín.	$\mu\%$ (*)	Máx.
Grupo 1	0,26	1,17	2,90	0,42	1,74	4,15
Grupo 2	2,90	3,90	5,48	3,27	4,70	7,25
	$\Delta\%$ PBF/FPM 2004			$\Delta\%$ PBF/FPM 2009		
	Mín.	$\mu\%$ (*)	Máx.	Mín.	$\mu\%$ (*)	Máx.
Grupo 1	19,84	41,33	65,62	30,09	46,71	66,89
Grupo 2	19,61	27,17	37,00	20,84	28,37	43,68
	$\Delta\%$ PBF/ICMS 2004			$\Delta\%$ PBF/ICMS 2009		
	Mín.	$\mu\%$ (*)	Máx.	Mín.	$\mu\%$ (*)	Máx.
Grupo 1	13,45	72,15	211,47	24,52	145,71	557,40
Grupo 2	47,82	74,59	108,77	41,80	111,42	311,44

Fonte: IPECE/STN/SEFAZ - Elaboração própria.

Grupo 1: vinte maiores municípios do estado do Ceará.

Grupo 2: vinte menores municípios do estado do Ceará.

(*): média aritmética de todos os municípios selecionados por grupo.

Ao se traçar a comparação entre o PBF e as diversas variáveis sob estudo em conjunto, percebe-se a sua importância para os municípios mais pobres, já que o resultado das razões entre o valor repassado por este programa e o PIB pm e o ICMS sempre é maior para as administrações enquadradas no grupo 2. A exceção foi a comparação estabelecida entre o Programa e o FPM, onde a razão entre os mesmos em ambos os grupos encontra-se um pouco mais equilibrada. Porém esse

comportamento deve-se ao fato de que o FPM é destinado em maiores proporções a municípios mais pobres, o que reduz a proporção da importância do PBF quanto a este nas administrações enquadradas na seleção do grupo 2.

4.4 Estimativa do impacto do Programa Bolsa Família nos municípios cearenses

Tendo em vista as variáveis IDEB, Consumo de Energia Elétrica e IFDM que são abordadas abaixo, a sequência do estudo buscará determinar o impacto do PBF mediante a economia cearense e de que forma este impacto pode ter influenciado o comportamento das economias locais e de suas populações, refletindo em benefícios substanciais para as administrações contempladas com as transferências de renda direta.

4.4.1 *O IFDM, o IDEB e o Consumo de Energia Elétrica Residencial*

Uma das opções selecionadas para estimar impactos nas economias beneficiadas com transferências de renda direta foi o IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal), tendo em vista que o IDH disponibilizado pelo IBGE e pela PNUD não possibilita comparações dentro da década de 2000. De uso da média ponderada para os maiores municípios cearenses considerados nesta abordagem, constata-se uma evolução constante no IFDM. Em 2000, a média oscilou entre esses municípios em torno de 0,54; o ano de 2005 registrou uma média de 0,61; e 2009 ficou em 0,69. Os menores municípios ficaram com médias de 0,41, 0,49 e 0,57, respectivamente. O desenvolvimento foi maior dentre os municípios mais pobres tanto no período pré como no pós PBF, já que obtiveram um percentual de crescimento entre 2000 e 2005 de 19,31% e entre 2005 e 2009 de 16,29%, contra um crescimento de 12,95% e 14,57% para os municípios mais ricos. A observação aqui é de que durante o período de transferência de renda para as famílias pobres e extremamente pobres, o crescimento municipal foi melhor para os municípios mais ricos, no sentido de que houve crescimento do percentual apresentado entre o antes e o depois do PBF; entretanto, para os municípios mais pobres, aconteceu o contrário.

Tabela 14 - IFDM Ceará - Municípios (G1) - 2000-2005-2009

MUNICÍPIO (G1)	Anos				
	2000	$\Delta\%2000/2005$	2005	$\Delta\%2005/2009$	2009
Eusébio	0,65	5,46	0,69	18,77	0,82
Fortaleza	0,64	15,55	0,74	5,92	0,78
Sobral	0,59	9,75	0,65	20,89	0,79
Pacatuba	0,59	-1,90	0,58	8,05	0,63
Maracanaú	0,59	13,20	0,67	15,84	0,78
Juazeiro do Norte	0,57	16,68	0,66	12,58	0,75
Russas	0,56	-0,14	0,56	19,35	0,67
Aquiraz	0,56	12,89	0,63	14,07	0,72
Crato	0,56	-8,27	0,51	34,49	0,69
Caucaia	0,52	29,56	0,68	-0,78	0,67
Maranguape	0,52	10,26	0,57	15,05	0,66
Quixadá	0,51	15,52	0,59	7,92	0,64
Cascavel	0,51	3,30	0,53	16,14	0,62
Pacajus	0,50	10,91	0,55	28,34	0,71
Aracati	0,49	26,94	0,62	9,82	0,68
Iguatu	0,49	16,12	0,57	21,66	0,69
Canindé	0,49	4,75	0,51	19,83	0,61
Itapipoca	0,47	14,38	0,54	16,57	0,63
Crateús	0,45	25,64	0,56	9,64	0,62
Horizonte	0,44	52,83	0,67	6,57	0,71
Média total	0,54	12,95	0,61	14,57	0,69

Elaboração própria - Fonte: IpeaData

Caucaia, Crato, Pacatuba e Russas não apresentaram bom desempenho municipal, sendo que no período 2005/2009 o primeiro município obteve índice negativo de desenvolvimento e os três últimos apresentaram queda no período de 2000/2005. Neste ponto, percebe-se, que tanto na variação de crescimento do grupo 2 para 2000/2005 e 2005/2009, o desempenho apresentado é melhor para os municípios dessa segunda amostra. O desenvolvimento foi negativo apenas para dois municípios do Grupo 2 (Martinópolis e Tarrafas), e apenas para o período 2000/2005. Porém, cabe destacar que, embora menor, o desenvolvimento municipal obtido pela seleção do Grupo 1 evoluiu entre 2000/2005 e 2005/2009. Já o Grupo 2 apresentou melhor desenvolvimento municipal no primeiro momento, qual seja o

período 2000/2005, sendo que o desempenho verificado no segundo período foi menor se comparado ao Grupo 1.

Tabela 15 - IFDM Ceará - Municípios (G2) - 2000-2005-2009

MUNICÍPIO (G2)	Anos				
	2000	$\Delta\%2000/2005$	2005	$\Delta\%2005/2009$	2009
Tarrafas	0,50	-11,55	0,45	0,79	0,45
Palhano	0,48	3,62	0,50	18,95	0,59
Groaíras	0,47	13,72	0,53	21,46	0,65
Martinópole	0,46	-8,44	0,43	14,01	0,49
Jati	0,46	12,84	0,51	16,79	0,60
Penaforte	0,45	22,28	0,55	10,16	0,61
Potengi	0,44	0,99	0,44	27,55	0,56
General Sampaio	0,43	24,64	0,54	12,07	0,60
Moraújo	0,41	18,24	0,48	14,11	0,55
Altaneira	0,40	21,35	0,49	24,45	0,61
Umari	0,39	6,19	0,42	26,83	0,53
Ererê	0,38	27,15	0,49	12,19	0,55
Pacujá	0,38	41,77	0,54	6,24	0,58
Arneiroz	0,38	19,53	0,46	16,91	0,53
Antonia do Norte	0,38	33,61	0,51	10,36	0,56
Potiretama	0,38	14,20	0,43	34,68	0,58
Baixio	0,38	31,74	0,49	18,75	0,59
Abaiara	0,36	49,61	0,54	14,55	0,62
Senador Sá	0,35	37,85	0,48	18,59	0,57
Granja	0,30	64,74	0,49	11,58	0,54
Média total	0,41	19,31	0,49	16,29	0,57

Elaboração própria - Fonte: IpeaData

É nítido o destaque positivo das variações nas médias do Ideb para os municípios incluídos no Grupo 2. Há uma variação percentual média negativa muito elevada apresentada pelo município de Senador Sá. No entanto, isto se deve ao fato da média do período de 2009 para os anos iniciais não constarem no levantamento do Ideb. Este fato também se repetiu para os municípios de Pacujá, Moraújo e Tarrafas. No mais, ainda que cinco dos municípios desse Grupo 2 tenham suas variações médias negativas contra três médias negativas dos municípios do Grupo 1, foram os municípios mais pobres que conquistaram desempenho mais satisfatório

(ainda que com uma margem pequena de diferença). A média da variação percentual para o Grupo 1 de 2005/2007 está em 9,5% contra 21,4% do Grupo 2 (atenção para o fato de que esta diferença encontra-se elevada por conta do não levantamento das notas para Pacujá, Moraújo e Tarrafas). Já em 2007/2009 as variações foram de 14,5% para o Grupo 1 e 13,2% (aqui, atentar para o fato de que o município de Senador Sá não foi avaliado nos anos iniciais de ensino fundamental; caso constasse nota de avaliação, o destaque seria um pouco maior para as prefeituras enquadradas no segundo grupo, como se esclarece em seguida) para o Grupo 2. Se os municípios que tiveram sua avaliação prejudicada pela ausência do levantamento forem retirados da Tabela 17 (p. 61), o Grupo 2 apresentará um resultado de 15,3% na variação de 2005 para 2007 e 16,2% na variação de 2007 para 2009, ambos encontrando-se acima dos números apresentados pelos municípios do grupo 1. O aumento gradativo das notas, ainda que com margem percentual pequena de diferença, confirma que a frequência escolar nesses municípios está melhorando de forma progressiva. Isto indica que o PBF está cumprindo seu papel na redução da evasão escolar. No entanto, a diferença entre o desempenho escolar dos dois grupos é praticamente o mesmo no último ano observado.

Tabela 16 - IDEB Ceará - Municípios (grupo 1) - 2005-2007-2009

MUNICÍPIOS (grupo 1)	Anos							
	2005		$\Delta\%2005/2007$ (*)	2007		$\Delta\%2007/2009$ (*)	2009	
	A.I.	A.F.		A.I.	A.F.		A.I.	A.F.
Sobral	4,0	3,3	15,1	4,9	3,5	26,2	6,6	4,0
Eusébio	3,8	3,8	0,0	3,9	3,7	18,4	4,8	4,2
Maracanaú	3,8	3,0	7,4	3,8	3,5	21,9	4,7	4,2
Maranguape	3,6	2,9	7,7	3,7	3,3	14,3	4,3	3,7
Pacatuba	3,6	3,3	-2,9	3,4	3,3	16,4	4,1	3,7
Quixadá	3,4	3,2	12,1	3,9	3,5	5,4	4,2	3,6
Aracati	3,3	2,8	16,4	3,8	3,3	7,0	4,1	3,5
Cascavel	3,3	2,8	-3,3	2,9	3,0	18,6	3,7	3,3
Fortaleza	3,3	2,8	6,6	3,5	3,0	13,8	3,9	3,5
Iguatu	3,3	2,9	14,5	3,7	3,4	7,0	4,1	3,5
Juazeiro do Norte	3,3	3,2	9,2	3,7	3,4	5,6	3,9	3,6
Russas	3,3	3,1	7,8	3,4	3,5	18,8	4,3	3,9
Caucaia	3,2	3,2	17,2	3,9	3,6	-1,3	3,9	3,5

Horizonte	3,2	3,0	8,1	3,3	3,4	25,4	4,5	3,9
Canindé	3,1	3,0	14,8	3,5	3,5	15,7	3,9	4,2
Itapipoca	3,1	3,1	6,5	3,4	3,2	16,7	4,0	3,7
Crateús	2,9	2,6	16,4	3,4	3,0	14,1	4,0	3,3
Crato	2,9	2,9	12,1	3,3	3,2	13,8	3,8	3,6
Aquiraz	2,5	2,5	16,0	2,9	2,9	31,0	4,0	3,6
Pacajus	2,5	2,8	13,2	3,1	2,9	23,3	3,9	3,5
Média total	3,3	3,0	9,5	3,6	3,3	14,5	4,2	3,7

Fonte: INEP - Elaboração própria.

A.I.: anos iniciais do ensino fundamental;

A.F.: anos finais do ensino fundamental.

Dados selecionados da rede pública de ensino.

(*) Variação entre a média dos anos iniciais com os anos finais.

Tabela 17 - IDEB Ceará - Municípios (grupo 2) - 2005-2007-2009

MUNICÍPIOS (grupo 2)	Anos							
	2005		$\Delta\%2005/2007$ (*)	2007		$\Delta\%2007/2009$ (*)	2009	
	A.I.	A.F.		A.I.	A.F.		A.I.	A.F.
Groáiras	4,3	3,2	24,0	5,6	3,7	21,5	6,7	4,6
Arneiroz	3,8	2,8	4,5	3,8	3,1	-14,5	3,4	2,5
Abaiara	3,5	3,4	-2,9	3,5	3,2	71,6	6,5	5,0
Granja	3,3	3,0	7,9	3,4	3,4	7,4	3,8	3,5
Jati	3,3	3,2	4,6	3,6	3,2	23,5	4,3	4,1
Pacujá	3,3	0,0	97,0	3,3	3,2	6,2	3,6	3,3
Altaneira	3,1	3,4	36,9	5,2	3,7	-12,4	3,7	4,1
Ererê	3,1	2,5	-5,4	3,0	2,3	15,1	3,5	2,6
Palhano	3,1	3,0	4,9	2,9	3,5	28,1	4,1	4,1
Potiretama	3,1	2,0	9,8	3,0	2,6	28,6	3,6	3,6
Senador Sá	3,1	3,7	11,8	3,7	3,9	-47,4	0,0	4,0
Martinópole	3,0	3,1	21,3	4,0	3,4	10,8	4,4	3,8
Antonia do Norte	2,8	2,5	9,4	3,4	2,4	20,7	3,9	3,1
Baixio	2,8	3,1	1,7	3,0	3,0	13,3	3,5	3,3
Potengi	2,6	2,6	11,5	2,8	3,0	20,7	4,1	2,9
Penaforte	2,5	2,6	56,9	4,1	3,9	12,5	4,0	5,0
General Sampaio	2,4	2,6	44,0	3,6	3,6	2,8	3,9	3,5
Umari	2,3	2,1	20,5	2,6	2,7	22,6	3,4	3,1
Moraújo	0,0	4,0	80,0	3,3	3,9	11,1	3,9	4,1
Tarrafas	0,0	3,1	90,3	3,3	2,6	28,8	4,7	2,9
Média total	2,8	2,8	21,4	3,6	3,2	13,2	4,0	3,7

Fonte: INEP - Elaboração própria.

A.I.: anos iniciais do ensino fundamental;

A.F.: anos finais do ensino fundamental.

Dados selecionados da rede pública de ensino.

(*) Variação entre a média dos anos iniciais com os anos finais.

Verificando o consumo faturado de energia elétrica residencial por parte dos municípios cearenses selecionados, tem-se que os vinte maiores municípios em questão consumiram em torno de 13.873.406 mwh entre os anos de 2001 a 2009, e os vinte menores municípios atingiram um consumo total de 198.702 mwh no mesmo período.

Tabela 18 - Consumo faturado de energia elétrica residencial (mwh) - Ceará - 2001/2004/2009 (G1)

MUNICÍPIO	ANOS				
	2001	$\Delta\%2001/2004$	2004	$\Delta\%2004/2009$	2009
Fortaleza	584.528	70,43	996.209	28,30	1.278.124
Caucaia	63.362	17,39	74.382	33,93	99.622
Juazeiro do Norte	53.844	12,29	60.460	47,56	89.214
Maracanaú	40.840	5,79	43.205	49,05	64.397
Sobral	39.281	30,19	51.138	35,52	69.300
Crato	23.123	18,45	27.389	37,06	37.540
Iguatu	19.486	14,76	22.362	30,82	29.253
Maranguape	17.087	6,03	18.117	38,63	25.115
Aquiraz	15.682	178,57	43.686	-26,94	31.919
Aracati	15.130	13,19	17.125	29,60	22.194
Crateús	13.716	16,28	15.949	23,22	19.652
Cascavel	13.015	12,22	14.605	36,62	19.954
Itapipoca	12.862	11,59	14.353	48,14	21.263
Quixadá	12.030	20,40	14.484	34,84	19.530
Pacatuba	11.958	1,45	12.131	35,80	16.474
Russas	11.602	9,83	12.743	35,23	17.232
Pacajus	10.098	9,43	11.050	59,48	17.622
Canindé	9.134	26,88	11.589	34,76	15.617
Horizonte	7.515	18,48	8.904	72,57	15.366
Eusébio	7.196	44,73	10.415	80,84	18.835
TOTAL	981.489	50,82	1.480.296	30,26	1.928.223

Fonte: IPECE/Coelce - Elaboração própria.

Comparando os anos de 2001, 2004 e 2009, inicialmente para o Grupo 1, que representa os maiores municípios do Estado, vê-se que entre 2001 e 2004 o consumo aumentou em 498.807 mwh (50,82%); entre 2004 e 2009, 447.927 mwh (30,26%). Em análise aos números alcançados pelos menores municípios

selecionados para a amostra, constata-se que entre 2001 e 2004 o consumo de energia residencial aumentou 5.714 mwh (39,95%); já entre 2004 e 2009 este aumento foi de 9.565 mwh (47,79%).

Percebe-se que ambos os grupos da amostra apresentaram um crescimento no consumo de energia elétrica de suas residências a partir do período de implantação do PBF. No entanto, os menores municípios, que compõem o Grupo 2, entre 2004 e 2009 aumentaram o referido consumo de forma crescente em comparação ao período de pré-implantação do Programa, enquanto o Grupo 1 elevou o consumo de energia elétrica residencial de forma decrescente dentro do intervalo em questão em comparação com o período anterior ao Programa, conforme se pode visualizar nos números apresentados no parágrafo anterior. Sabe-se que as famílias elevam seu consumo a uma taxa decrescente, a partir do momento que atingem determinado patamar. Também se pode acrescentar ao resultado a influência de outros programas como o Luz para Todos¹⁹ e o Tarifa Social de Energia Elétrica²⁰, os quais não só facilitam a integração dos programas sociais do governo federal como também o acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento.

¹⁹ “O Governo Federal lançou em novembro de 2003 o desafio de acabar com a exclusão elétrica no país. É o Programa LUZ PARA TODOS, com a meta de levar o acesso à energia elétrica, gratuitamente, para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural até o ano de 2008. O mapa da exclusão elétrica no país revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% delas têm renda inferior a três salários-mínimos. Porém o Censo 2010, do IBGE, apontou a existência de uma população ainda sem energia elétrica em suas casas, localizada, principalmente, nas Regiões Norte e Nordeste e nas áreas de extrema pobreza. Para atender a essas famílias, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.520/2011, instituiu uma nova fase do Programa, agora para o período de 2011 a 2014, com foco aos cidadãos contemplados no “Plano Brasil Sem Miséria” e no “Programa Territórios da Cidadania”, ou estabelecidos em antigos quilombos, áreas indígenas, assentamentos de reforma agrária, em regiões que sejam afetadas pela construção de usinas hidrelétricas e localizada em áreas de elevado impacto tarifário.” (BRASIL, 2013)

²⁰ “A Tarifa Social de Energia Elétrica é um desconto na conta de luz destinado às famílias inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). As famílias indígenas e quilombolas que estão inscritas no Cadastro Único e possuem renda per capita de até meio salário terão direito ao desconto de 100% na conta de energia elétrica, até o limite de consumo de 50 kWh/mês. As famílias inscritas no Cadastro Único com renda mensal de até três salários mínimos que tenham entre seus membros pessoas em tratamento de saúde, que necessitam usar continuamente aparelhos com elevado consumo de energia, também recebem o desconto.” (BRASIL, 2013)

Tabela 19 - Consumo faturado de energia elétrica residencial (mwh) - Ceará - 2001/2004/2009 (G2)

MUNICÍPIO	ANOS				
	2001	Δ%2001/2004	2004	Δ%2004/2009	2009
Granjeiro	565	14,16	645	26,20	814
General Sampaio	429	51,98	652	62,27	1.058
Abaiara	577	43,15	826	63,08	1.347
Altaneira	568	48,59	844	57,94	1.333
Jati	657	29,68	852	54,23	1.314
Baixio	717	29,01	925	38,49	1.281
Ererê	677	33,23	902	43,46	1.294
Senador Sá	534	55,62	831	54,27	1.282
Tarrafas	424	73,82	737	64,45	1.212
Moraújo	591	53,64	908	63,77	1.487
Arneiroz	617	51,22	933	54,13	1.438
Potiretama	566	60,07	906	62,47	1.472
Pacujá	773	26,52	978	48,36	1.451
Penaforte	762	32,55	1.010	61,29	1.629
Palhano	955	27,12	1.214	31,96	1.602
Antonina do Norte	858	42,19	1.220	45,98	1.781
Umari	799	36,30	1.089	35,35	1.474
Potengi	818	59,29	1.303	46,43	1.908
Martinópolis	880	53,86	1.354	48,23	2.007
Groaíras	1.535	22,93	1.887	27,03	2.397
TOTAL	14.302	39,95	20.016	47,79	29.581

Fonte: IPECE/Coelce - Elaboração própria.

Este comportamento é confirmado ao comparar-se o consumo faturado de energia elétrica residencial total do estado do Ceará frente aos seus municípios. Apresenta-se que, em 2001, os maiores municípios selecionados representaram 56,73% desse consumo, e os menores municípios, 0,83%. Em 2004, os percentuais sobem para 73,30% e 0,99% e, em 2009, ficaram em 73,94% e 1,13%. Isto nos dá uma evolução entre 2001 e 2009 do crescimento de consumo dos menores municípios de 36,14%, ao passo que os municípios mais ricos cresceram, porém em menores proporções, representando um aumento no consumo de 30,34%.

Essa elevação do consumo faturado de energia elétrica por parte das economias mais pobres revela que estas demonstram melhor desempenho no consumo de bens duráveis, pois há uma melhora da variável PIB *per capita* para as populações do Grupo 2, ainda que pequena, mas que se reflete de forma mais imediata nesse tipo de consumo, tendo em vista que a capacidade de poupança de

indivíduos de baixa renda inexistem. Sendo assim, qualquer melhora de seu padrão de renda sortirá um reflexo imediato no consumo de bens.

4.5 O Produto Interno Bruto a preço de mercado

O valor nominal do PIB pm dos municípios do grupo 1 apresentou uma variação positiva entre 2001 e 2004 de 48,99%; para os municípios do grupo 2 a variação ficou em 57,39%. De 2004 a 2009, esses percentuais foram de 78,00% e 88,76% respectivamente. Percebe-se que os dois grupos apresentaram crescimento em ambos os períodos avaliados, contudo os municípios destacados como as menores economias locais obtiveram uma variação maior no crescimento para os dois períodos, sendo que entre 2004 e 2009 a melhora no desempenho do PIB pm foi maior ainda.

Examinando a taxa de expansão do PIB pm cearense em valores correntes entre 2001 – 24.607.131 (R\$ mil) – e 2009 – 65.703.761 (R\$ mil) –, verifica-se um crescimento médio nominal em torno de 13,06 pontos percentuais ao ano; para os vinte maiores municípios estudados, a Taxa Geométrica de Crescimento²¹ (TGC) apresenta-se em 12,97% a.a.; os vinte menores municípios atingiram algo em torno de 14,58% em média de crescimento nominal, ou seja, eles cresceram acima da média estadual, enquanto os maiores municípios permaneceram abaixo dessa média. Ao se compararem os períodos de 2001-2004 e 2004-2009, os resultados da TGC obtidos são: 14,21% a.a. no primeiro intervalo e 12,22% a.a. no segundo intervalo para os maiores municípios; 16,32% a.a. e 13,55%, respectivamente, para os menores municípios. Já que o PIB pm cresceu menos durante a implantação do PBF em todos os municípios da amostra, aliado às informações de que o PIB *per capita* foi destaque para os municípios mais pobres e o crescimento populacional dos mesmos foi inferior em quase 50,00% na comparação com o crescimento da amostra dos municípios mais desenvolvidos no Ceará, conclui-se que o Programa não está distribuindo tão bem a renda, pois a elevação em melhores níveis do PIB

²¹ Taxa Geométrica de Crescimento (TGC): $i = \sqrt[n]{Q_n/Q_0} - 1$, onde Q_n é o valor do período atual, Q_0 é o valor do período inicial e n é a quantidade de períodos observados.

per capita nas regiões mais pobres pode estar associada ao crescimento populacional inferior ao apresentado pelas regiões mais ricas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se constatar que, durante o período de introdução do Programa Bolsa Família, o comportamento do crescimento econômico nos dois grupos estudados foi melhor para os municípios abrangidos no grupo 2, o que está comprovado pelo crescimento do Produto Interno Bruto a preço de mercado em maiores taxas para estes que para os municípios elencados no grupo 1, indicando uma interiorização do crescimento econômico na região. Houve uma melhora no padrão de renda da população mais pobre objeto deste estudo, uma vez que o Produto Interno Bruto *per capita* apresentou índices crescentes com relação ao Grupo 2 e decrescentes para o Grupo 1. É fato que os municípios mais pobres cresceram proporcionalmente mais que os enquadrados no Grupo 1 através do PIB pm, no entanto sua taxa geométrica de crescimento populacional é bem inferior à dos municípios mais ricos, chegando a representar menos da metade dessa taxa. Sendo assim, essa melhora do PIB *per capita* encontra-se relacionada à redução de crescimento populacional em relação aos municípios da outra amostra, até porque os repasses do PBF destinados aos municípios da amostra cresceram praticamente na mesma proporção para os dois grupos.

Percebe-se também a importância dos recursos repassados através do Programa Bolsa Família aos municípios pobres do Estado do Ceará ao se comparar esta transferência com outros repasses financeiros disponibilizados às administrações municipais, como o ICMS e o FPM. Em menção ao ICMS, pode-se estabelecer que embora o percentual de representatividade dentro do Grupo 1 em relação ao PBF seja menor que os números apresentados para o Grupo 2, ainda assim demonstra-se que o Programa é fundamental para as economias municipais de todas as unidades políticas em questão. Quanto ao FPM, a importância relativa reduz em ambos os casos, mas as economias enquadradas nos municípios de maior PIB pm são mais beneficiadas pelo PBF do que por aquele fundo. Porém, essa transferência ainda chega a ser uma injeção significativa de recursos na economia de forma direta para ambos os grupos da amostra.

Outro fator que merece atenção é que a introdução da população inserida na base da pirâmide econômica através de iniciativas includentes envolvendo

transferências diretas de renda pode ser combinada com a criação de produtos de fácil absorção por esse mercado emergente. A ideia de Schumpeter (1912) a respeito de inovação surgindo a partir de novos mercados e adotada por Prahalad (2005) para justificar o quão importante pode ser esse novo mercado potencial também tem apoio no comportamento das economias dos dois grupos observados, os quais destacaram melhores resultados frente às variáveis e índices expostos para a amostra do Grupo 2.

Pode-se comprovar a inclusão deste novo mercado por intermédio do comportamento dos índices de consumo faturado de energia elétrica residencial. As economias mais pobres aumentaram o seu faturamento entre os períodos pré e pós PBF de forma crescente, e os municípios mais ricos, de forma decrescente. Isso está relacionado à introdução desse novo mercado citado acima com a iniciativa incluída de complemento de sua renda, o que facilita o acesso do mesmo ao consumo de bens eletrônicos, aliado à popularização destes mesmos bens através de barateamento de seus preços e a outros programas do Governo Federal que buscam a inclusão elétrica.

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) indica mais uma vez melhor desempenho por parte das economias locais mais pobres. Entretanto, durante o período de introdução do PBF, essa melhora nos índices foi decrescente se comparado ao período de pré-existência do Programa. Na educação, os municípios mais pobres obtiveram maior destaque dentro do período do PBF. A variação das notas levantadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) revelou um desempenho mais satisfatório por parte desses municípios. Isso indica que eles foram melhores em taxa média de aprovação escolar e pontuação média dos estudantes em exames padronizados. A melhora desses dois conceitos indica conseqüente redução da evasão escolar, revelando a garantia do papel do Programa no estímulo ao acesso à educação. Assim, os resultados gerais confirmam que a população mais pobre do estado do Ceará está apresentando uma evolução constante quanto à economia e ao desenvolvimento municipal, abrangendo o combate à pobreza por meio de melhoras em índices de educação, saúde e renda e, via de regra, superiores aos números apresentados pelos municípios mais ricos. No entanto, essa melhora ainda não é significativa. Estando o Programa Bolsa Família baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no

acesso aos serviços públicos, percebe-se aqui que, de forma mais imediata, o alvo está sendo alcançado através dessa medida de inclusão social. Porém, preocupa o fato de que as regiões beneficiadas com o Programa ainda não possuam condições efetivas para garantir um desenvolvimento endógeno. Uma leitura do perfil municipal no item 2.6 revela que a quase totalidade de todos os municípios selecionados fundamentavam sua economia no setor de serviços e todas as administrações elencadas no Grupo 2 possuíam em 2009 cerca de 70% de seu PIB gerado dentro deste setor.

Não obstante, deve-se ressaltar que as comparações das variáveis selecionadas abrangem um lapso de tempo ainda insignificante para que se obtenham resultados mais precisos acerca do objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, F. A. F. D. TEBALDI, E. NETO, P. de M. J. **Desigualdade de renda e crescimento econômico no Nordeste brasileiro**. Fortaleza: CAEN – UFC, jul. 2001. (Nota n. 37) Disponível em: <www.repositorio.ufc.br> Acesso em: 19 jun. 2012
- BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. N. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2001. (Texto para discussão n. 800)
- BRASIL. Projeto de lei 2.661, de 15 de dezembro de 2009. PROJETO DE LEI Nº 2.661, DE 2000. **Institui a linha oficial de pobreza e dá outras providências**. Disponível em:< www.camara.gov.br/.../prop_mostrarintegra;jsessionid...2661/...> Acesso em: 03 abr. 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O perfil da Extrema Pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Disponível em:<www.mds.gov.br> Acesso em: 01 abr. 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Benefícios: concessão e administração de benefícios e revisão cadastral das famílias beneficiárias do programa bolsa família**, Brasília, v. 1, nov. 2010. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/gestao-de-beneficios-do-programa-bolsa-familia-2013-volume-i/GESTAO%20BENEFICIOS%20VOLUME%20I.pdf>> Acesso em: 19 jul. 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tarifa Social de Energia Elétrica**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico/programas-usuarios/acoes/tarifa-social-de-energia-eletrica/tarifa-social-de-energia-eletrica>> Acesso em: 22 jul. 2013.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Secretaria do Tesouro Nacional. Set. 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf> Acesso em: 22 jul. de 2013.
- BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Programa Luz para Todos**. Disponível em: <luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp> Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** Comunicado do IPEA n. 75, fev., 2011. Brasília. Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. Senado Federal. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Texto para discussão n. 40, abr., 2008. Brasília. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/textos.discussao.htm> Acesso em: 29 abr. 2012.

BRITISH BROADCASTING CORPORATION. **Pobres da Noruega ganham mais que ricos em 57 países.** Disponível no Site do British Broadcasting Corporation na Internet. URL: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2007/01/070103_renda_onu_dg.shtml>. Acesso em: 18 jul. 2013.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **A Dinâmica Setorial da Extrema Pobreza no Ceará na Década de 2000.** Informe, n. 26, mar., 2012. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>> Acesso em: 24 mar. 2012.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Análise da Evolução dos Indicadores Socioeconômicos das Macrorregiões de Planejamento do estado do Ceará: 2000 - 2010.** Informe, n. 15, ago., 2011. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>> Acesso em: 24 mar. 2012.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **A Evolução da Composição do PIB Cearense na Década de 2000 – A importância das principais atividades.** Informe, n. 5, abr., 2011. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>> Acesso em: 13 mar. 2012.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios – Ceará 2002-2007.** Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2009. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>> Acesso em: 19 set. 2010.

FEIJÓ, R. **Desenvolvimento Econômico: modelos, evidências, opções políticas e o caso brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2007.

LANDIM JÚNIOR, P.H. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros.** 2009. 25 p. Relatório Final. Instituto de Ensino e Pesquisa. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>> Acesso em: 6 mar. 2012.

LEITE, P. S. **O Verdadeiro Desenvolvimento Econômico.** Fortaleza: Pedro Sisnando, 2009. 260 p.

LINHARES, F. TABOSA, F. J. S. FERREIRA, R. T. KHAN, A. S. **Impacto do crescimento, desigualdade e do Programa Bolsa Família (PBF) na pobreza do Brasil** – Mesa II - Pobreza e Migração – Fórum BNB de Desenvolvimento – XVI Encontro Regional de Economia. Disponível em: <www.bnb.gov.br> Acesso em: 02 maio 2012.

MERCADANTE, A. **Brasil, a construção retomada.** São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2010. 444p.

SANDRONI, P. **Novo Dicionário de Economia.** 8. ed. São Paulo: Best Seller, 1994.

PRAHALAD, C. K. **A riqueza na base da pirâmide:** Como erradicar a pobreza com o lucro. Porto Alegre: Bookman, 2005. 391p.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 229 p. Tradução de The Theory of Development Economic (Os Economistas). Do original Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung, 1912. Disponível em: <<http://www.fatec.ms.senai.br>> Acesso em: 5 set. 2010.

SHIKIDA, P. F. A., BACHA, C. J. C. **Notas sobre o Modelo Schumpeteriano e suas Principais Correntes de Pensamento.** Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo. v. 5, n. 10, p. 107-126, mai. 1998.

SILVA, D. F. R. da, **A Construção do Objeto Teórico das Teorias do Desenvolvimento Econômico.** São Paulo, 2005. 83 p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de São Paulo, USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br>> Acesso em: 10 out. 2010.

SINGER, P. **O Capitalismo:** sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. 1. ed. São Paulo: Moderna, 1987. 87p. (Projeto passo à frente. Coleção polêmica; 7).

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania:** a saída é pela porta. 4 ed. São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2006. 389p.