1624
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

METRÓPOLES E SUAS PERIFERIAS: BREVE ANÁLISE EMPÍRICA COMO DIAGNÓSTICO

Bernardo Alves Furtado

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

1624

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, junho de 2011

METRÓPOLES E SUAS PERIFERIAS: BREVE ANÁLISE EMPÍRICA COMO DIAGNÓSTICO*

Bernardo Alves Furtado**

* Este texto, de caráter preliminar, foi elaborado por incentivo da participação na XI Conferência das Cidades, promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, no âmbito do Painel III: O Futuro das Cidades no Brasil. Ademais, insere-se no Plano de Trabalho 2011 como primeiro esforço na realização do projeto Análise de eficiência da gestão municipal: caracterização dos municípios periféricos e oferta de serviços públicos.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: H55, O15, D63

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 JUSTIFICATIVA: ACESSO, OPORTUNIDADE E BENEFÍCIOS 9

3 CARACTERIZAÇÃO NAS RMs 11

4 CAPACIDADE DE RESPOSTA: OS MUNICÍPIOS 21

5 PRIMEIRAS REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS 27

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 30

REFERÊNCIAS 31

ANEXO 32

SINOPSE

Este texto busca avançar na caracterização das sedes metropolitanas e suas periferias, utilizando-se de dados amostrais recentes fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e seu recorte no escopo sede/periferia. Realizam-se ainda considerações sobre a distribuição de receitas orçamentarias entre os municípios a partir de dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e comenta-se sobre a eficiência municipal e sua capacidade financeira de resposta. Isto no intuito de prover subsídios para a política pública. A justificativa para análise em conjunto do território metropolitano se baseia na suposição de que a competitividade econômica e os ganhos de escala e inovação no âmbito da metrópole são alcançados justamente por sua composição populosa e densa de firmas e empregados. A distribuição dos recursos e a eficiência na sua gestão, todavia, é centralizada nas capitais. Os dados indicam que as periferias metropolitanas possuem renda bastante inferior à das capitais, porém, têm o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) superior em relação ao interior dos estados, que, por sua vez, concentram o número absoluto de pobres. As questões fundiárias e os assentamentos subnormais, associados ao custo do aluguel e ao adensamento predominam nas sedes, embora elas também concentrem recursos. O interior, embora mais pobre, apresenta menos problemas de ordem fundiária, adensamento e aluguéis mais caros, com situação domiciliar mais estável. As periferias metropolitanas usufruem indiretamente de serviços no âmbito metropolitano, tais como saúde e educação por exemplo. Comentários sobre políticas públicas concluem o texto.

ABSTRACT[i]

This paper details the characterization of metropolis capitals and their peripheral municipalities using recent data made available by Brazilian Statistical Foundation (IBGE). The text also investigates the distribution of revenue among municipalities and their financial availability to provide public services. The emphasis of the analysis on the metropolitan area is based on the premise that their density and scale are responsible for their competitiveness and innovative attributes. However, the distribution of revenues among the metropolitan municipalities is hampered by the central metropolis which is also the most efficient. The results show that income on the borders of the metropolitan area is significantly lower, although the peripheral areas present better quality of life indicators when compared to non-metropolitan regions. Land tenure and inadequacy of neighborhoods along with expensive rents are more common problems of the core city. Non-metropolitan areas are poorer, but do not experience the same extent high cost of renting, high house density and land tenure problems. The Peripheral metropolitan areas benefit from services such as health and education as a result of its proximity to the metropolis. Public policies comments end the paper.

[i]. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea,s editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Este texto busca avançar na discussão acerca das vulnerabilidades socioambientais do meio urbano e metropolitano no Brasil. Para tal, utiliza-se de dados amostrais recentes fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para caracterizar preliminarmente a vulnerabilidade socioambiental no âmbito das sedes das nove regiões metropolitanas (RMs) pesquisadas (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), da periferia metropolitana e do interior dos nove respectivos estados. Em seguida, realizam-se considerações sobre a distribuição de receitas orçamentárias entre os municípios a partir de dados fornecidos pelas Finanças Brasileiras (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de 2009 e comenta-se sobre a eficiência municipal. Com isto, sugerem-se possíveis cursos de ação política que possam contribuir com a superação das vulnerabilidades mais prementes identificadas.

Deste modo, o objetivo do texto é caracterizar as RMs e prover indicativos de ação política para adequar municípios vulneráveis à superação de desafios futuros. A temática como um todo será tratada em dois textos. Este primeiro enfatiza a caracterização da metrópole e sua periferia, usualmente não estudada em razão da dificuldade de acesso a dados no nível municipal. Um segundo texto, previsto, detalharia melhor a eficiência, a capacidade e a potencialidade dos municípios de se contrapor a suas vulnerabilidades.

O conceito de vulnerabilidade implica a perspectiva de risco em relação a eventos extremos, repentinos ou inesperados e, ao mesmo tempo, a capacidade de resposta aos efeitos decorrentes do evento adverso. Ou seja, para eventos similares, a vulnerabilidade pode ser maior ou menor, de acordo com as condições e características socioambientais dos indivíduos afetados. Laços de família, solidez institucional e de solidariedade mais fortes podem reduzir efeitos negativos de danos causados à habitação, por exemplo. A vulnerabilidade das cidades brasileiras depende da capacidade de seus cidadãos e, essencialmente, sua administração municipal de reagir a eventos extremos.

De acordo com Sanchez e Bertolozzi (2007, p. 323):

> (...) o conceito de Vulnerabilidade, novo, em processo de construção, supera o caráter individualizante e probabilístico do clássico conceito de "risco", ao apontar a vulnerabilidade como um conjunto de aspectos que vão além do individual, abrangendo aspectos coletivos, contextuais, que levam

> à suscetibilidade a doenças ou agravos. Esse conceito também leva em conta aspectos que dizem respeito à disponibilidade ou a carência de recursos destinados à proteção das pessoas.

Deschampes (2004, p. 19) utiliza noção similar:

> (...) vulnerabilidade social se encontra diretamente relacionada com grupos socialmente vulneráveis, ou seja, indivíduos que, por determinadas características ou contingências, são menos propensos a uma resposta positiva mediante algum evento adverso. Nesses termos, a noção de risco torna-se fundamental para o desenvolvimento do estudo da vulnerabilidade

Neste contexto, no âmbito do planejamento e da gestão urbana, é necessário resguardar a capacidade de resposta rápida e eficaz em casos de ocorrência de eventos extremos. Além da prontidão dada pela defesa civil, entretanto, a prevenção de ocorrência de acidentes é mais eficaz, menos custosa aos cofres públicos e oferece, além de precaução contra os riscos, melhor qualidade de vida à população objeto da ação preventiva.

E, neste caso, há que se observar a capacidade da gestão municipal, seu capital físico, capital humano, sua eficiência para a gestão e o planejamento urbanos. E é na capacidade municipal que este texto se concentra.

De fato, a capacidade de gestão municipal difere muito entre municípios distintos. Há municípios com população estimada em milhões de habitantes e renda média mensal *per capita* de mais de R$ 1 mil e municípios periféricos com recursos escassos de toda ordem. Do ponto de vista das vulnerabilidades, cidadãos de quaisquer municípios estariam sujeitos aos eventos extremos. Do lado da capacidade de resposta e qualidade da prevenção, todavia, todos os cidadãos deveriam estar também resguardados.

Além desta contextualização inicial de vulnerabilidade socioambiental no âmbito municipal, apresentada nesta introdução, a seção seguinte justifica a escolha da análise empírica das RMs. A terceira seção apresenta o diagnóstico empírico das vulnerabilidades metropolitanas. Em seguida, analisa-se a capacidade de resposta destes municípios (seção 4) e propõem-se interpretações preliminares para a ação pública (seção 5). As considerações finais, as referências e o anexo fecham o texto.

2 JUSTIFICATIVA: ACESSO, OPORTUNIDADE E BENEFÍCIOS

A justificativa para análise em conjunto do território metropolitano se baseia na suposição de que a competitividade econômica e os ganhos de escala e inovação no âmbito da metrópole são alcançados justamente por sua composição populosa e densa de firmas e empregados. Os moradores das aglomerações urbanas, residentes em municípios distintos, contribuem conjuntamente para a geração de atividade econômica e, portanto, para a arrecadação tributária. A distribuição dos recursos e a eficiência na sua gestão, todavia, são centralizadas nas capitais, como se argumentará.

A distribuição de impostos desigual, e, mais importante, de oferta de serviços públicos desigual, ocasiona menor qualidade de vida. Mais relevante, diminui o acesso às oportunidades oferecidas no âmbito da atividade econômica da própria metrópole.

O mercado de imóveis é o mecanismo de filtragem por excelência deste acesso. O preço superior dos imóveis nas regiões centrais condiciona aqueles com menores rendas a residirem em municípios com maior carência de serviços públicos, uma vez que são mais sensíveis aos preços dos imóveis e apresentam restrição orçamentária mais rígida.

De outra forma, o que se argumenta é que a representatividade e a importância econômica de produção e consumo que caracterizam as metrópoles se devem unicamente a sua força e densidade totais, quais sejam: a sede e os municípios vizinhos. Os benefícios, todavia, são concentrados em porção restrita do território: a sede metropolitana; e, por vezes, em pequenos territórios da sede. Com isso, deixam mais vulneráveis do que deveriam estar os municípios periféricos que contribuíram para a efetivação da atividade econômica metropolitana. Municípios mais vulneráveis apresentam menor capacidade de respostas a eventos intensos e extremos.

Se se considerar a metrópole como elemento uno de atividade econômica, então a imposição de limites administrativos – a delimitação municipal – é, até certo ponto, arbitrária. Historicamente, no contexto de produção anterior, em cidades isoladas, a instituição municipal – associada a uma cultura e a uma atividade econômica próprias, com gestão local – era apropriada. O que se questiona é se, dada a realidade conurbada das metrópoles contemporâneas, seria esse desenho municipal que se observa uma solução final ou se há alternativas de gestão e distribuição de recursos e capacidade

institucional que sirvam melhor ao conjunto dos cidadãos metropolitanos. Este texto pretende iniciar as discussões acerca desse tema.

2.1 METODOLOGIA

Note o leitor que o IBGE não garante representatividade estatística para sede metropolitana e municípios periféricos individualmente. Só são representativas as RMs como um todo ou o interior dos estados.

Entretanto, o plano amostral complexo foi observado nas análises feitas para este estudo. Isto implica dizer que a utilização do comando *proc surveymeans* (ou outros do tipo *survey**) permite, para cada média calculada, a incorporação do desenho amostral completo (variáveis *cluster* e *strata*, disponíveis na PNAD) e, consequentemente, a observação dos erros-padrão. E, com isso, é possível o cálculo de intervalos de confiança para cada valor. Em outras palavras, a análise feita incluiu a observação dos intervalos de confiança para identificar intervalos grandes com potencial para inviabilizar a análise comparativa que se empreendeu. Este procedimento é equivalente à observação dos coeficientes de variação disponibilizados para as variáveis da PNAD no documento oficial de metodologia. É nosso entendimento que os coeficientes de variação estimados indicam que a análise feita com resultados indicativos não ficou comprometida.

Outros fatores influenciaram na escolha pelo recorte sede/periferia:

1) As análises possuem recorte geográfico detalhado, porém não há detalhamento por cor, idade ou sexo, o que diminuiria sensivelmente a qualidade dos resultados e seria a provável razão do IBGE para não garantir a representatividade da amostra.

2) O estudo enfatiza proporções, médias e características ordinais, o que reduz a influência de estimativas com valores altos de erro-padrão.

3) A única outra possibilidade de análise da questão sede metropolitana e periferia seria por meio da utilização dos dados constantes do Censo de 2000. Base esta que já se encontra muito defasada. Estudos aprofundados com esta temática poderão ser realizados de forma metodologicamente mais

rigorosa – ou seja, com erros-padrão mais baixos – com a divulgação dos microdados do Censo de 2010.

Finalmente, ressalve-se que, por natureza, pesquisas amostrais implicam apenas estimativas.

3 CARACTERIZAÇÃO DAS RMs

Utilizando-se dos microdados da PNAD de 2009 disponibilizados pelo IBGE, é possível fazer caracterização preliminar das condições de vida nos diferentes municípios, tendo como foco o recorte escalar das sedes metropolitanas e suas periferias, em comparação com o interior (municípios não metropolitanos) dos respectivos estados.

Alguns indicativos podem ser inferidos a partir dos dados da tabela 1 e do gráfico 1. Em primeiro lugar, há preponderância da renda média mensal *per capita* nas sedes metropolitanas, sempre superiores em pelo menos um quarto em relação à sua periferia ou ao interior do estado. Em média, as periferias auferem apenas 56% da renda da sede metropolitana.

As maiores desigualdades entre sede e periferia ocorrem em Belo Horizonte, Curitiba e Fortaleza. Por outro lado, as periferias de São Paulo e Salvador são as que mais se aproximam dos valores observados na sede metropolitana com cerca de dois terços dos rendimentos médios mensais *per capita*.

No geral, as periferias das RMs apresentam renda média *per capita* mensal menor até que o interior dos estados em seis de nove casos, exceção feita aos estados do Nordeste: Ceará, Bahia e Pernambuco.

Entretanto, a renda média maior no interior destes seis estados não se reflete necessariamente em melhor qualidade de vida. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – calculado no Brasil pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base nos dados do Censo de 2000 e que inclui feições como saúde e educação, além da renda – indica que o desenvolvimento humano é superado no interior em todos os estados quando comparados às suas RMs. Este efeito pode estar sendo

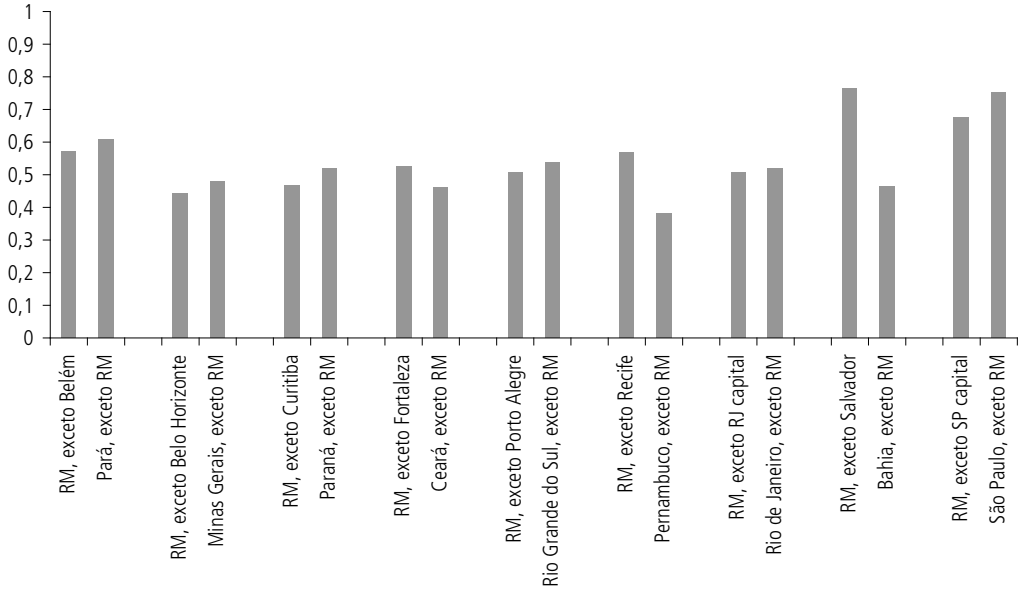
capturado pelos benefícios das economias de aglomeração, em especial, melhor acesso à educação e à saúde.

TABELA 1
Rendimento médio e IDH-municipal (M): capitais, periferias e interior dos estados

	Rendimento mendal domiciliar médio *per capita* (PNAD de 2009)	Proporção do rendimento em relação à sede (%)	IDH-M
Belém	694,0		0,806
RM, exceto capital	397,5	57,3	0,765
Pará, exceto RM	421,6	60,8	0,668
Belo Horizonte	1.386,0		0,839
RM, exceto capital	614,0	44,3	0,768
Minas Gerais, exceto RM	665,0	48,0	0,717
Curitiba	1.409,4		0,856
RM, exceto capital	659,9	46,8	0,766
Paraná, exceto RM	730,2	51,8	0,739
Fortaleza	738,4		0,786
RM, exceto capital	387,9	52,5	0,703
Ceará, exceto RM	339,8	46,0	0,627
Porto Alegre	1.540,8		0,865
RM, exceto capital	781,6	51	0,807
Rio Grande do Sul, exceto RM	829,8	54	0,782
Recife	884,7		0,797
RM, exceto capital	502,1	56,8	0,759
Pernambuco, exceto RM	337,2	38,1	0,618
Rio de Janeiro	1.439,0		0,842
RM, exceto capital	728,0	50,6	0,773
Rio de Janeiro, exceto RM	746,0	51,8	0,758
Salvador	852,4		0,805
RM, exceto capital	651,2	76,4	0,735
Bahia, exceto RM	395,4	46,4	0,623
São Paulo	1.181,9		0,841
RM, exceto capital	797,6	67,5	0,803
São Paulo, exceto RM	887,7	75,1	0,778
Brasil	765,5		0,757

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da PNAD de 2009/IBGE; IDH-M/PNUD, com base no Censo de 2000/IBGE.

GRÁFICO 1
Proporção do rendimento de periferias metropolitanas e interior em relação às sedes
(Em %)



Fonte:Elaboração do autor, a partir de dados da PNAD 2009/IBGE.

No intuito de avançar nesta caracterização proposta, estimou-se com dados da PNAD de 2009 a porcentagem de pessoas com renda média mensal *per capita* abaixo de um quarto do SM,[1] conforme sugestão metodológica do PNUD (tabela 2).

Segundo este recorte, o Brasil como um todo possui percentual estimado de pobres de cerca de 22 milhões de habitantes, ou 11,5% da população total. Os nove estados analisados concentram quase 64% de todos os pobres do Brasil, sendo que quase metade dos 22 milhões de pobres encontra-se no interior desses estados.

Em termos percentuais, o interior dos estados supera a concentração de pobres nas sedes ou em suas periferias, exceto para Rio de Janeiro e São Paulo, estados nos quais a pobreza é maior nos municípios das RMs.[2]

1. Em 2009, um quarto do salário mínimo (SM) (R$ 465,00) é equivalente a R$ 116,50. O Ipea (2010) se utiliza de outras linhas de pobreza, com resultados similares: linha de pobreza do Programa Bolsa Família (PBF), quando criado: 13,7% de pobres; meio SM *per capita* mensal: 29,2%; linha de pobreza extrema do PBF: 4,8%.
2. Juntos, São Paulo e Rio de Janeiro somam cerca de 10% dos pobres do país.

TABELA 2
Porcentagem de pobres estimada

	População estimada (PNAD 2009)	Pobres (%)	População estimada de pobres
Belém	1.420.387	10,0	141.458
RM, exceto capital	696.889	10,0	69.963
Pará, exceto RM	5.361.571	22,4	1.198.498
Belo Horizonte	2.491.579	4,0	98.608
RM, exceto capital	2.629.124	6,7	176.784
Minas Gerais, exceto RM	14.967.464	9,1	1.359.002
Curitiba	1.859.560	2,7	50.478
RM, exceto capital	1.412.162	5,3	74.905
Paraná, exceto RM	7.428.098	6,5	479.943
Fortaleza	2.550.951	12,1	308.528
RM, exceto capital	1.029.080	16,2	166.698
Ceará, exceto RM	4.988.593	30,3	1.509.376
Porto Alegre	1.334.001	2,8	37.184
RM, exceto capital	2.720.066	5,6	152.230
Rio Grande do Sul, exceto RM	6.862.954	5,9	404.189
Recife	1.593.868	11,9	189.035
RM, exceto capital	2.179.654	15,7	342.882
Pernambuco, exceto RM	5.046.208	29,3	1.478.018
Rio de Janeiro	6.074.094	3,7	224.203
RM, exceto capital	5.508.314	7,2	396.498
Rio de Janeiro, exceto RM	4.218.766	5,1	215.409
Salvador	3.027.506	9,8	297.780
RM, exceto capital	753.931	18,8	141.485
Bahia, exceto RM	10.916.410	25,7	2.807.910
São Paulo	10.800.782	4,4	474.148
RM, exceto capital	8.852.327	5,0	444.376
São Paulo, exceto RM	21.445.095	3,5	758.074
Brasil	191.818.079	11,5	22.003.545

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da PNAD de 2009/IBGE.

A análise do crescimento populacional a partir dos dados do Censo de 2010 divulgados pelo IBGE permite algumas conclusões iniciais (tabela 3).[3]

TABELA 3
Taxas de crescimetno das RMs

	População 2000	População 2010	Taxa de crescimento geométrico anual (%) 2000-2010
Belém	1.280.614	1.392.031	0,84
RM, exceto capital	393.569	471.744	1,83
Pará, exceto RM	4.518.124	5.724.303	2,39
Belo Horizonte	2.238.526	2.375.444	0,60
RM, exceto capital	1.815.721	2.127.622	1,60
Minas Gerais, exceto RM	13.837.247	15.092.243	0,87
Curitiba	1.587.315	1.746.896	0,96
RM, exceto capital	865.900	1.054.362	1,99
Paraná, exceto RM	7.110.243	7.638.343	0,72
Fortaleza	2.141.402	2.447.409	1,34
RM, exceto capital	630.511	792.312	2,31
Ceará, exceto RM	4.658.748	5.208.334	1,12
Porto Alegre	1.360.590	1.409.939	0,36
RM, exceto capital	1.942.868	2.070.871	0,64
Rio Grande do Sul, exceto RM	6.884.340	7.214.722	0,47
Recife	1.422.905	1.536.934	0,77
RM, exceto capital	1.602.414	1.790.151	1,11
Pernambuco, exceto RM	4.893.025	5.468.947	1,12
Rio de Janeiro	5.857.904	6.323.037	0,77
RM, exceto capital	4.553.775	4.816.676	0,56
Rio de Janeiro, exceto RM	3.979.603	4.853.870	2,01
Salvador	2.443.107	2.676.606	0,92
RM, exceto capital	521.096	699.014	2,98
Bahia, exceto RM	10.106.047	10.645.812	0,52
São Paulo	10.434.252	11.244.369	0,75
RM, exceto capital	7.399.569	8.371.282	1,24
São Paulo, exceto RM	19.198.582	21.636.509	1,20
Brasil	169.799.170	190.732.694	1,17

Fontes: Censo de 2000 e 2010 do IBGE.

3. Esta análise de crescimento populacional consta de documento mais amplo já divulgado pelo Ipea (2010).

A capital (município-sede da RM) cresce a uma taxa menor do que a sua RM e ao seu estado em cinco estados. Nenhuma capital cresceu a taxas mais altas que o Brasil. Em todas as RMs, com exceção do Rio de Janeiro, a capital cresce a taxas bem inferiores que as de sua periferia. Periferias, aliás, que crescem a taxas bem superiores à média nacional, com exceção de Porto Alegre, Recife e Rio de Janeiro. A tabela 3 apresenta essas relações.

A vulnerabilidade – especialmente a do domicílio – é tradicionalmente caracterizada por outros fatores que não somente renda e pobreza. Podem-se citar como aspectos da inadequação habitacional, de acordo com Morais e Rego (2009): *i*) os assentamentos subnormais definidos pelo IBGE; *ii*) o aluguel excessivo – caracterizado por aqueles que comprometem valor superior a 30% da renda domiciliar com o pagamento de aluguel; e *iii*) o adensamento excessivo – que ocorre quando a média de pessoas por cômodos servindo de dormitórios é maior que três habitantes. Estas características para o recorte espacial escolhido estão descritas a seguir na tabela 4.

Em relação aos assentamentos subnormais, não há dúvida de que sua preponderância ocorre nas sedes das RMs (tabela 4). Embora com renda mensal média superior aos municípios vizinhos, as sedes metropolitanas possuem mais moradores em domicílios em áreas não regulares. Parcela desses domicílios podem se referir a problemas de ordem apenas fundiária. É provável, no entanto, que setores subnormais tenham mais presença de áreas de risco, sujeitas a inundações e deslizamentos de terra. Análises locais, caso a caso, são recomendadas. No todo, ressalte-se o grande número absoluto de moradores em assentamentos subnormais em São Paulo e no Rio de Janeiro, seguidos de números expressivos em Belém e Fortaleza. De fato, em Belém, a proporção de moradores em assentamentos subnormais é muito superior à média brasileira de 3,7%, tanto na sede (44,7%) quanto na periferia (25,9%).

Outro fator que compromete a qualidade de vida das famílias é o peso do aluguel no orçamento familiar. De fato, mais de 2 milhões, dentre os quase 9,5 milhões de domicílios que pagam aluguel, comprometem valores superiores a 30% da renda familiar com o pagamento mensal (tabela 5). No Brasil, em média, isto representa quase um em cada quatro domicílios.

TABELA 4
Assentamentos subnormais

	Moradores em domicílios em assentamento subnormal	Porcentagem de moradores em assentamento subnormal
Belém	634.611	44,7
RM, exceto capital	180.204	25,9
Pará, exceto RM	.	
Belo Horizonte	254.157	10,2
RM, exceto capital	168.376	6,4
Minas Gerais, exceto RM	90.768	0,6
Curitiba	34.459	1,9
RM, exceto capital	.	
Paraná, exceto RM	.	
Fortaleza	385.642	15,1
RM, exceto capital	.	
Ceará, exceto RM	80.553	1,6
Porto Alegre	170.553	12,8
RM, exceto capital	35.826	1,3
Rio Grande do Sul, exceto RM	38.591	0,6
Recife	205.297	12,9
RM, exceto capital	42.443	1,9
Pernambuco, exceto RM	41.462	0,8
Rio de Janeiro	822.721	13,5
RM, exceto capital	117.335	2,1
Rio de Janeiro, exceto RM	266.197	6,3
Salvador	215.396	7,1
RM, exceto capital	28.104	3,7
Bahia, exceto RM	23.979	0,2
São Paulo	1.365.742	12,6
RM, exceto capital	649.207	7,3
São Paulo, exceto RM	247.062	1,2
Brasil	7.144.017	3,7

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da PNAD de 2009/IBGE.

TABELA 5
Aluguel excessivo

	Número de domicílios com aluguel excessivo (maior que 30% da renda)	Porcentagem de domicílios com aluguel excessivo em relação ao total
Belém	11.029	24,1
RM, exceto capital	3.149	18,4
Pará, exceto RM	27.744	18,0
Belo Horizonte	36.085	25,6
RM, exceto capital	21.251	19,5
Minas Gerais, exceto RM	169.260	21,2
Curitiba	23.638	20,5
RM, exceto capital	14.019	19,8
Paraná, exceto RM	69.742	16,4
Fortaleza	34.005	20,2
RM, exceto capital	5.110	13,4
Ceará, exceto RM	31.608	16,3
Porto Alegre	21.544	31,8
RM, exceto capital	24.267	23,3
Rio Grande do Sul, exceto RM	46.896	17,7
Recife	25.371	27,3
RM, exceto capital	28.290	24,7
Pernambuco, exceto RM	35.944	18,3
Rio de Janeiro	108.709	28,2
RM, exceto capital	72.268	29,8
Rio de Janeiro, exceto RM	61.981	26,9
Salvador	45.880	28,0
RM, exceto capital	8.403	27,3
Bahia, exceto RM	56.295	18,2
São Paulo	192.355	29,8
RM, exceto capital	126.950	26,7
São Paulo, exceto RM	317.275	23,0
Brasil	2.139.137	22,6

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da PNAD de 2009/IBGE.

Em média, o comprometimento da renda domiciliar com aluguel, de acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), do IBGE, mais recente, a POF de 2008-2009, é de 15,7%. No Sudeste, esta média chega a 16,6% e nas classes com menor renda (até R$ 830) este valor chega a 17,5% da renda disponível.

Nas sedes metropolitanas, a porcentagem de domicílios com aluguel excessivo é superior à média em todos os casos, com exceção de Fortaleza e Curitiba. Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo são as capitais com maior presença de aluguel excessivo.[4]

Proporcionalmente, o adensamento excessivo é mais relevante no Pará e na RM de São Paulo. De fato, o Estado de São Paulo, no conjunto, conta com quase 3,5 milhões de moradores em domicílios com adensamento excessivo.

Estes dados preliminares indicam que as periferias metropolitanas possuem renda bastante inferior à das capitais, porém, apresentam IDH-M superior em relação ao interior dos estados, que, por sua vez, concentram o número absoluto de pobres. As questões fundiárias e os assentamentos subnormais, associados ao custo do aluguel e ao adensamento, predominam nas sedes, embora elas também concentrem recursos.

Se o foco da análise é o domicílio, os dados indicam que o interior, embora mais pobre, apresenta menos problemas de ordem fundiária, de adensamento e de aluguéis excessivos, tendo uma situação domiciliar mais estável. As periferias metropolitanas usufruem indiretamente de serviços no âmbito metropolitano, tais como saúde e educação, mas auferem as menores rendas. As sedes metropolitanas possuem questões que podem ser objeto de políticas públicas, tais como regularização fundiária e ampliação da oferta de imóveis. Cabe aqui uma análise mais detida sobre as diferenças de oferta de serviços para cidadãos da sede metropolitana e sua periferia. A próxima seção inicia essa análise.

4. Embora não analisados neste texto, dados da PNAD de 2009 para o Distrito Federal indicam ônus excessivo de aluguel para 29,32% daqueles que pagam aluguel e 30,38% no Amapá (FURTADO; CARVALHO, 2010).

TABELA 6
Adensamento excessivo

	Moradores de domicílios com adensamento excessivo	Porcentagem de moradores
Belém	249.943	17,6
RM, exceto capital	116.439	16,7
Pará, exceto RM	773.352	14,4
Belo Horizonte	105.405	4,2
RM, exceto capital	209.648	8,0
Minas Gerais, exceto RM	586.861	3,9
Curitiba	49.667	2,7
RM, exceto capital	58.889	4,2
Paraná, exceto RM	260.574	3,5
Fortaleza	221.881	8,7
RM, exceto capital	92.720	9,0
Ceará, exceto RM	336.991	6,8
Porto Alegre	59.395	4,5
RM, exceto capital	121.373	4,5
Rio Grande do Sul, exceto RM	241.009	3,5
Recife	103.894	6,5
RM, exceto capital	163.879	7,5
Pernambuco, exceto RM	422.994	8,4
Rio de Janeiro	254.478	4,2
RM, exceto capital	590.411	10,7
Rio de Janeiro, exceto RM	251.480	6,0
Salvador	310.572	10,3
RM, exceto capital	72.310	9,6
Bahia, exceto RM	829.281	7,6
São Paulo	1.300.304	12,0
RM, exceto capital	1.133.000	12,8
São Paulo, exceto RM	1.009.829	4,7
Brasil	14.277.891	7,4

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da PNAD de 2009/IBGE.

4 CAPACIDADE DE RESPOSTA: OS MUNICÍPIOS

A capacidade de resposta do município é analisada neste texto à luz de dois parâmetros centrais: *i*) receitas e despesas municipais – como indicativo de discricionariedade de ação; e *ii*) eficiência municipal – no sentido de efetiva capacidade de transformação de recursos públicos em serviços públicos a sua população.

4.1 RECEITAS FISCAIS

Análise das receitas e despesas fiscais se encontra no texto *Perfil e Evolução das Finanças Municipais*, de 2008, divulgado periodicamente pela STN, junto com o conjunto de dados denominados Finanças Brasileiras (Finbra), que já se encontram disponíveis para o ano fiscal de 2009.

Alguns aspectos mais gerais valem ser ressaltados antes da análise das RMs.

As receitas de transferências representam quase o dobro das receitas de arrecadação própria que são aquelas tributadas a partir de resultado de esforço tributário do próprio ente federado.

Dentre as transferências entre entes federados, o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) representa quase 35% do total de transferências, seguido do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com pouco mais de 26% em 2007. Entretanto, enquanto o FPM representa apenas cerca de 6% das receitas totais dos 12 municípios com mais de 1 milhão de habitantes – é mais da metade da receita dos municípios com menos de 50 mil habitantes[5] –, o ICMS, ao contrário, apresenta valores proporcionais similares entre municípios com grande e pequena população, por volta de 35%, e é mais relevante para municípios com população intermediária (47%).

Dentre as receitas provenientes de arrecadação própria, o tributo mais relevante na média é o Imposto sobre Serviços (ISS), com cerca de 30% do total de arrecadação própria, porém, representa apenas 10% da arrecadação total em 2007 (MINISTÉRIO

5. Número de habitantes referentes ao ano de 2000.

DA FAZENDA, 2008, p. 18). O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)[6] é o segundo mais importante, com, respectivamente, 18% da arrecadação própria e 6% da total. Vale notar que o esforço e o resultado de arrecadação própria são diretamente proporcionais ao porte do município. Enquanto municípios maiores que 1 milhão de habitantes geram 60% da sua própria receita, para os municípios menores este valor chega a apenas pouco mais de 10% (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2008, p. 6).

Considerados os 5.332 municípios com informações da Finbra 2009/STN, a média de receitas orçamentárias é de R$ 50 milhões. Todavia, a mediana apresenta valor bem menor de R$ 14 milhões. Ou seja, metade dos municípios conta com arrecadação inferior a este valor.[7]

Em relação ao recorte proposto de análise das sedes e periferias metropolitanas e o interior dos seus estados, podem-se tecer os seguintes comentários, a partir dos resultados da tabela 7. A média da proporção de receitas das periferias em relação às sedes é de 72%, excetuando-se do cálculo a periferia de Salvador.[8] Também a periferia de Fortaleza se destaca por alcançar quase o mesmo valor de receita *per capita* da sede (98,6%).

No interior dos estados, percebem-se três grupos distintos: *i*) Minas Gerais, Paraná e Pernambuco contam com arrecadação equivalente a dois terços das sedes estaduais; *ii*) Ceará, Rio Grande do Sul e São Paulo atingem valores muito próximos aos de suas sedes; enquanto *iii*) o interior dos estados do Pará, Rio de Janeiro e Bahia apresentam receitas orçamentárias *per capita* superiores àquelas das sedes.

Em relação ao detalhamento da origem das fontes orçamentárias, breve análise pode ser feita a partir dos dados da tabela 8 e do gráfico 2. Grande parte do esforço de equilíbrio das receitas orçamentárias se efetiva pela proporção do FPM *per capita*. Os valores são consistentemente maiores nas periferias em relação às sedes e no interior dos estados, em relação às periferias metropolitanas. Por outro lado, nota-se, como

6. Para análise detalhada da regressividade do IPTU, veja Carvalho Júnior (2009).
7. Para maior detalhamento, a tabela A.1 apresenta os municípios com menor receita orçamentária *per capita* e a talela A.2 aqueles com maior receita. Dois dos municípios auferem altas receitas derivadas do petróleo (Macaé e Quissamã), outros contêm grandes plantas industriais (por exemplo, São Francisco do Conde).
8. São Francisco do Conde, de longe o município com maior receita orçamentária *per capita* do Brasil, com R$ 12.528, com receitas oriundas da indústria do petróleo, altera os dados médios.

já observado por Carvalho Júnior (2009), que as prefeituras das cidades menores apresentam maiores dificuldades para realizar esforços de arrecadação tributária própria. A arrecadação do IPTU serve apenas como ilustração, mas indica com clareza os baixos níveis de arrecadação externos às sedes metropolitanas: média de 21,7% em relação à sede, excluída a RM de Salvador, e média de 10,9% no interior.

TABELA 7
Receita orçamentária *per capita*

	Receitas orçamentárias *per capita*	% em relação à sede
Belém	1.020	
RM, exceto capital	792	77,6
Pará, exceto RM	1.102	108,0
Belo Horizonte	1.968	
RM, exceto capital	1.289	65,5
Minas Gerais, exceto RM	1.468	74,6
Curitiba	2.187	
RM, exceto capital	1.298	59,4
Paraná, exceto RM	1.592	72,8
Fortaleza	1.201	
RM, exceto capital	1.184	98,6
Ceará, exceto RM	1.162	96,8
Porto Alegre	21.740	
RM, exceto capital	1.510	69
Rio Grande do Sul, exceto RM	2.098	97
Recife	1.455	
RM, exceto capital	1.138	78,2
Pernambuco, exceto RM	1.086	74,6
Rio de Janeiro	1.886	
RM, exceto capital	1.102	58,4
Rio de Janeiro, exceto RM	2.317	122,9
Salvador	914	
RM, exceto capital	3.175	347,4
Bahia, exceto RM	1.066	116,6
São Paulo	2.253	
RM, exceto capital	1.548	68,7
São Paulo, exceto RM	2.084	92,5
Brasil	1.581	

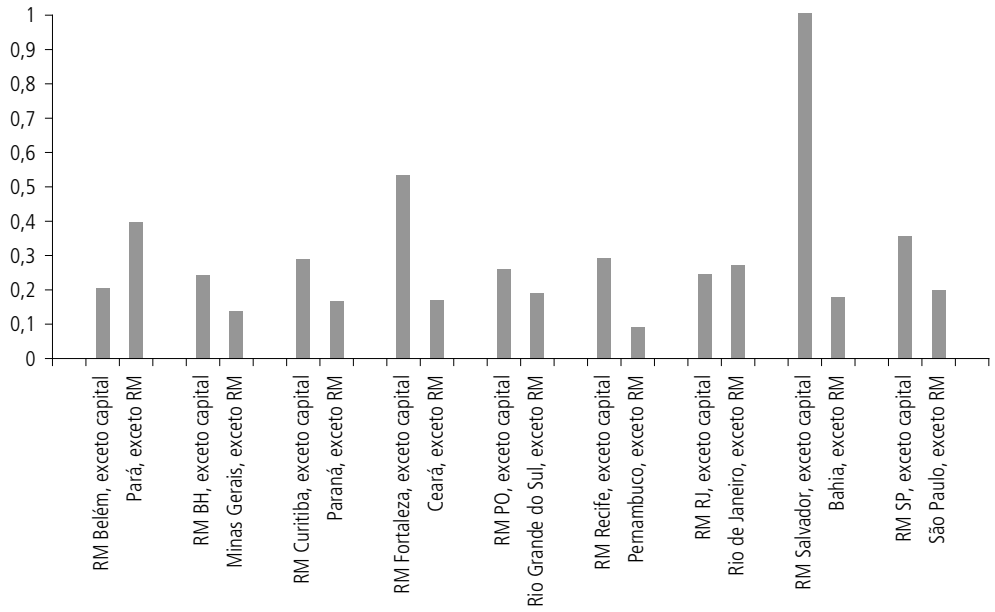
Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da Finbra de 2009/STN.

TABELA 8
Detalhamento das receitas selecionadas *per capita*

	Receitas tributárias *per capita*	% em relação à sede	IPTU *per capita*	% em relação à sede	FPM *per capita*	% em relação à sede
Belém	191		28		197	
RM, exceto capital	39	20,4	5	17,9	241	122,3
Pará, exceto RM	76	39,8	2	7,1	339	172,1
Belo Horizonte	583		176		99	
RM, exceto capital	142	24,4	30	17,0	402	406,1
Minas Gerais, exceto RM	81	13,9	10	5,7	747	754,5
Curitiba	572		154		94	
RM, exceto capital	165	28,8	26	16,9	367	390,4
Paraná, exceto RM	96	16,8	20	13,0	707	752,1
Fortaleza	212		46		202	
RM, exceto capital	113	53,3	10	21,7	319	157,9
Ceará, exceto RM	36	17,0	1	2,2	444	219,8
Porto Alegre	680		169		89	
RM, exceto capital	178	26	42	25	296	333
Rio Grande do Sul, exceto RM	129	19	32	19	926	1.040
Recife	436		109		181	
RM, exceto capital	128	29,4	14	12,8	290	160,2
Pernambuco, exceto RM	40	9,2	3	2,8	451	249,2
Rio de Janeiro	818		206		23	
RM, exceto capital	200	24,4	46	22,3	148	643,5
Rio de Janeiro, exceto RM	223	27,3	47	22,8	323	1.404,3
Salvador	300		59		116	
RM, exceto capital	595	198,3	68	115,3	323	278,4
Bahia, exceto RM	54	18,0	2	3,4	448	386,2
São Paulo	984		292		11	
RM, exceto capital	351	35,7	116	39,7	195	1.772,7
São Paulo, exceto RM	196	19,9	64	21,9	681	6.190,9
Brasil	104		20		648	

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da Finbra de 2009/STN.

GRÁFICO 2
Proporção das receitas tributárias *per capita* em relação à sede da RM
(Em %)



Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados da PNAD 2009/IBGE.

No todo, percebe-se que o FPM cumpre importante papel de equilíbrio fiscal. Este equilíbrio, entretanto, favorece o interior dos estados. Nas periferias metropolitanas, exceto Salvador e Fortaleza, isto não ocorre. Ademais, como sugerido na seção seguinte, recursos apenas não significam eficiência da gestão pública municipal.

4.2 EFICIÊNCIA DE GESTÃO MUNICIPAL

Toda a discussão dos recursos disponíveis para os entes municipais, todavia, deve ser ponderada pela análise da utilização adequada dos recursos. Há indicativos suficientes que corroboram que melhoria de qualidade de vida e oferta de serviços públicos não dependem apenas de recursos, mas de uma série de outras características.

Motta e Moreira (2007), por exemplo, afirmam que os municípios "não são igualmente eficientes". Baseados na análise de eficiência municipal feita, os autores concluem que pelo menos três efeitos são robustos:

- há economias de escala e de densidade na eficiência municipal – ou seja, municípios mais populosos, densos e urbanos, tendem a ser mais eficientes;
- maior participação das transferências orçamentárias no orçamento geral torna os municípios menos eficientes – note que pela análise feita no item anterior, municípios com maiores transferências são também os menos populosos, densos e urbanos; e
- municípios mais rurais necessitam de um gasto *per capita* maior para atingir desempenhos equivalentes.

Outros indícios do descompasso entre gastos públicos e qualidade de vida podem ser observados com análises simples de correlação. Utilizando-se de dados calculados pelo PNUD para o IDH-M, calculados com base nos dados do Censo de 2000 e receitas e despesas fornecidas pela STN em 2000, observam-se correlações muito baixas, embora estatisticamente significantes.

A correlação entre receita orçamentária *per capita* e resultados do IDH-M é de apenas 0,116. Se consideradas as despesas com educação (e cultura), a correlação é de apenas 0,079. De certa forma, reforçando as conclusões de Motta e Moreira (2007), a correlação entre receitas tributárias (arrecadadas pelo próprio município) e IDH-M é um pouco maior, com valor de 0,197.

Em outro exercício analítico feito utilizou-se de dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação (MEC).[9] O IDEB associa resultados da Prova Brasil aplicada nas escolas, com taxas de aprovação obtidas do Censo Escolar. Neste exercício propomo-nos a analisar a correlação entre dados de despesas municipais e resultados obtidos pelos alunos de escolas *municipais* para obter indicativos de eficiência do gasto municipal em educação. Como ilustração, optamos por utilizar os dados da Finbra/STN em 2008 com resultados do IDEB em 2009, com a sugestão de que dados em 2008 contribuíssem em certa medida para resultados em 2009.

A correlação simples entre despesas *per capita* em 2008 e resultados do IDEB em 2009 é de 0,32. A correlação entre arrecadação tributária própria e resultados do IDEB também é próxima desta, com valor de 0,30.

9. Há poucos estudos sobre eficiência do gasto municipal no Brasil. A inspiração do exercício realizado veio de Miranda (2006).

Realizou-se, ainda, uma análise de regressão com o resultado do IDEB em 2009 como variável dependente e como variáveis explicativas: o montante de despesa (orçamentária) *per capita* e variáveis controle para grandes regiões do IBGE e porte de cidade.

Este modelo simples indicou ajuste razoável com as variáveis de despesas e regiões significativas, com exceção da região Sul. As variáveis de porte populacional não se mostraram significativas.[10]

De acordo com o modelo, o incremento de R$ 1 mil *per capita* nas despesas municipais levaria a aumento na nota média de apenas 0,11 no resultado do IDEB do ano posterior. Este aumento equivale a incremento de apenas 3,08% na nota em média, lembrando que um aumento de R$ 1 mil *per capita* equivale a aumento de 70% nas despesas médias *per capita* dos municípios.[11] Ou seja, este exercício indica que aumentar simplesmente a despesa *per capita* municipal não equaciona automaticamente a qualidade do serviço prestado aos munícipes.

Esta subseção destaca que há certo equilíbrio na distribuição de receitas entre municípios, embora a menor parcela se encaminhe para as periferias metropolitanas. Por outro lado, disponibilidade de recursos não implica necessariamente, como já foi dito, eficiência de oferta de serviços públicos.

5 PRIMEIRAS REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Feita a análise empírica, a pergunta que decorre imediata é: quais são as ações de políticas públicas adequadas para superar as vulnerabilidades observadas e preparar as cidades com capacidade de resposta para superá-las?

A primeira interpretação a que nos propomos é que o conjunto de municípios brasileiros é extremamente diverso e heterogêneo. Decorre desta concepção que políticas públicas municipais genéricas que tratem, por exemplo, dos municípios de

10. O modelo com 2.749 observações apresentou valor de F de 266,6; significativo a 0,001 e R^2 ajustado de 0,4035.
11. Os resultados do Censo de 2010 vão permitir análises de eficiência municipal específicas e mais aprofundadas que indiquem com maiores detalhes os efeitos da administração pública municipal na oferta de serviços à população.

São Paulo e Barreirinhas, no Maranhão, da mesma forma correm riscos relevantes de resultarem inadequadas. É licito sugerir, portanto, que a legislação preveja classes e tipologias de município, como já o faz, por exemplo, o FPM, se possível avançando e utilizando outros indicadores que não somente o tamanho populacional como critério de diferenciação.

Em segundo lugar, há fortes indícios de que as periferias metropolitanas concentram o "pior dos mundos". De um lado, contribuem efetivamente com a mão de obra para alavancar a geração de riqueza concentrada nos grandes centros urbanos. Ou seja, são centrais para o desenvolvimento dinâmico de "economias urbanas".[12] De outro, entretanto, não participam, ou participam em escala bem menor, dos benefícios econômicos gerados pela sua produção, já que a receita orçamentária *per capita* é consistentemente menor nas periferias. A menor participação dos benefícios econômicos das metrópoles, todavia, não exclui as periferias de sofrer as consequências das chamadas "deseconomias urbanas", especialmente congestionamento de trânsito, poluição, degradação ambiental e violência.

Em especial em relação às RMs, urge apontar políticas públicas de ação que coordenem a ação no âmbito estadual-municipal.

Do ponto de vista do território, as possíveis respostas às alterações climáticas implicam o exercício eficiente de ações governamentais multiníveis, que assegure a efectiva integração das medidas que vierem a ser tomadas e a monitorização das acções mais pertinentes durante a sua aplicação (ALCOFORADO; ANDRADE; OLIVEIRA, 2009, p. 46).

Infelizmente, não há consenso entre a academia ou textos de referência que proponham fórmulas institucionais acabadas. Mesmo porque tais fórmulas incorreriam em imposições homogêneas à realidade heterogênea descrita. Há, decerto, práticas em andamento e instituições de pesquisa empenhadas que merecem acompanhamento e análise.[13]

12. É consenso estabelecido na literatura, desde Jacobs até Glaeser, que os centros urbanos densos concentram atividades de inovação e controle da produção.
13. Vejam-se as tratativas de institucionalização de Belo Horizonte, Vitória e Recife e os esforços do Observatório das Metrópoles.

A questão metropolitana, todavia, carece de institucionalidade, ou como bem explicita o professor Diniz (2011): " (...) há ausência de instâncias institucionais". Nos arranjos institucionais existentes, há proeminência da sede sobre as periferias.

Outro fator a ressaltar é que a disponibilidade de recursos tão somente não parece resolver a contento a qualidade dos serviços públicos ofertados. Nesse sentido, o incentivo ao aprofundamento de instâncias institucionais – instrumentos de articulação municipal – poderia contribuir para que de algum modo a eficiência ou "experiência" de municípios mais densos possa transbordar e contaminar municípios menos populosos e com reduzido poder de transformação dos recursos recebidos em serviços de qualidade.

Finalmente, uma alternativa que poderia vir a levar aos municípios mais carentes a capacidade de gestão territorial, especialmente nas periferias metropolitanas, seria o remembramento ou fusão de municípios. Previsto no Artigo 18, § 4, da Constituição Federal, a fusão de municípios pode ser autorizada por lei estadual, consultadas as populações envolvidas por meio de plebiscito.

Possivelmente, populações de municípios mais ricos seriam refratárias à absorção de contingente populacional mais pobre. De fato, a profusão de criação de municípios nas décadas de 1990-2000 (1.016) e 2000-2010 (58) indicou justamente que porções mais ricas do território tenderam a se separar de porções mais populosas e pobres. No caso dos 58 municípios emancipados a partir de 2000, dados recentes do Censo de 2010 (IPEA, 2010) indicam que, no conjunto, esses 58 municípios cresceram em média a taxas inferiores (1,07%) à média brasileira (1,17%). Além disso, 9 perderam população, 24 cresceram a taxas inferiores à média brasileira e apenas 20 dos 58 municípios emancipados a partir de 2000 cresceram a taxas maiores que a brasileira.

Sugestões desse tipo – de fusão de municípios – costumam evocar questionamentos quanto à preservação da autonomia local. Este conceito de autonomia local, entretanto, é de difícil definição. No Brasil, hoje, há municípios com 805 habitantes e 11.244.369 habitantes, de modo que o critério populacional sozinho não permite definir o que é "local". Do mesmo modo, há municípios com aproximadamente 2,5 km^2 (Santa Cruz de Minas – MG) e 163.365 km^2 (Altamira – Pará), o que indica que o critério de área territorial também não tem muita força explicativa.

Ressalve-se desde já que há inúmeras consequências para esta sugestão ainda não estudadas. A principal delas talvez seja a dificuldade política de desmontar toda uma estrutura de cargos e poder, em prol de possíveis benefícios de mais longo prazo. Por outro lado, a profusão de municípios brasileiros, com sua altíssima heterogeneidade, indica que municípios existentes podem se beneficiar da fusão com outros. Enfim, seria interessante ver este tema pelo menos discutido no âmbito da academia e política de modo que, ao fim e ao cabo, políticas públicas mais eficientes e eficazes possam resultar em benefício da sociedade brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto é apenas um estudo preliminar que busca correlacionar aspectos diferenciados da realidade municipal de modo a sugerir indicativos de pesquisa e reflexões sobre política pública que contribuam para capacitar melhor o município a responder mais prontamente a vulnerabilidades socioambientais futuras.

Neste sentido, espera-se que os resultados do Censo de 2010 possam aprofundar as análises iniciais aqui realizadas, permitindo o surgimento de outros estudos, entre os quais sobre a construção de tipologias de municípios metropolitanos ou não com critérios que indiquem soluções de políticas públicas mais adequadas para cada caso específico. Estudos futuros poderão ainda incluir análises de eficiência no gasto municipal, associadas à qualidade de vida.

Resta claro que a questão das metrópoles e, em especial, suas áreas periféricas, carece de políticas específicas. Prioritariamente, deve-se investigá-las e aprofundá-las.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, M. J. (Coord.); ANDRADE, H.; OLIVEIRA, S. **Alterações climáticas e desenvolvimento urbano**. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (Política de Cidades), 2009. v. 4.

CARVALHO JÚNIOR, P. H. B. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Brasília: Ipea, 2009 (Textos para Discussão, n. 1.417).

DESCHAMPES, M. V. **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba**. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná (UFRP), Curitiba: UFPR, 2004. 192 p.

DINIZ, C. C. Apresentação. In: PEREIRA, R.; FURTADO, B. **Dinâmica urbano-regional, rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011. 490 p.

FURTADO, B. A.; CARVALHO, C. H. R. **Características do domicílio brasileiro**: análise preliminar PNAD 2009. Brasília: Ipea, 2010. Mimeografado.

GLAESER, E. **The economics approach to cities**. NBER, 2007 (Working Paper).

IPEA. **PNAD de 2009 – primeiras análises**: distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília, out. 2010. Mimeografado.

_____. Censo de 2010: análises preliminares. **Comunicados do Ipea**, Rio de Janeiro: Ipea, n. 68, dez. 2010.

JACOBS, J. **The economy of cities**. New York: Vintage Books, 1970. 268 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil**. Finanças Brasileiras (Finbra), Brasília: STN, 2008.

_____. **Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2007**. Brasília: STN, 2008. 84 p.

MIRANDA, R. B. Uma avaliação de eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando "data envelopment analysis". **Boletim Fiscal**, v. 3, p. 32-42, 2006.

MORAIS, M. da P.; REGO, P. A. Acesso a saneamento básico e habitação no Brasil: principais resultados da PNAD 2007. In: CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. **Situação social brasileira 2007**. Brasília: Ipea, 2009. p. 181-208.

MOTTA, R. S. da; MOREIRA, A. **Eficiência na gestão municipal**. Brasília: Ipea, 2007 (Textos para Discussão, n. 1.301).

SANCHEZ, A. I. M.; BERTOLOZZI, M. R. Pode o conceito de vulnerabilidade apoiar a construção do conhecimento em saúde coletiva? **Ciência e Saúde Coletiva** [on line]. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 319-324, abr. 2007.

ANEXO

TABELA A.1
Municípios com menor receita orçamentária *per capita* (1% mais pobre)

UF	Município	Populacão	Receita Orçamentária *per capita*
RJ	São Gonçalo	991.382	517,96
GO	Aparecida de Goiânia	510.770	691,84
PA	Ananindeua	505.512	574,16
RJ	Belford Roxo	501.544	640,77
RJ	São João de Meriti	469.827	431,40
PE	Olinda	397.268	632,03
SP	Carapicuíba	392.701	538,25
MG	Ribeirão das Neves	349.307	637,82
PE	Paulista	319.373	698,13
RS	Viamão	260.740	687,61
RJ	Mesquita	190.056	688,59
GO	Águas Lindas de Goiás	143.179	656,65
PA	Bragança	107.060	554,76
GO	Trindade	104.979	647,64
PE	São Lourenço da Mata	99.945	573,26
PE	Abreu e Lima	96.266	680,16
PE	Araripina	79.877	617,31
SE	São Cristóvão	75.104	646,39
PE	Carpina	68.070	664,92
MG	Januária	67.516	672,53
PB	Cajazeiras	57.875	614,49
PA	Capitão Poço	52.797	575,76
MA	Barreirinhas	50.354	258,99
PB	Sapé	47.682	593,06
PA	Conceição do Araguaia	47.237	587,92
PA	Vigia	46.205	640,04
PA	Jacareacanga	41.487	594,24
AP	Laranjal do Jari	40.357	671,81
PI	Altos	39.735	657,31
MG	Araçuaí	37.388	661,69
PA	Curuçá	36.748	692,95
BA	Itambé	35.512	683,09
BA	Paripiranga	29.727	685,50
MA	Santa Quitéria do Maranhão	29.551	598,08
PB	Itaporanga	23.224	690,44
AP	Oiapoque	20.962	620,60
PI	Canto do Buriti	20.761	697,72
PA	Faro	19.585	631,79
MA	São João Batista	18.570	298,81
BA	Antônio Cardoso	12.589	162,82
AM	Juruá	9.275	686,41
MG	Camacho	3.229	484,94

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da Finbra de 2009/STN.

TABELA A.2
Municípios com maior receita orçamentária *per capita* (1% mais pobre)

UF	Município	Populacão	Receita Orçamentária *per capita*
RJ	São Gonçalo	991.382	517,96
GO	Aparecida de Goiânia	510.770	691,84
PA	Ananindeua	505.512	574,16
RJ	Belford Roxo	501.544	640,77
RJ	São João de Meriti	469.827	431,40
PE	Olinda	397.268	632,03
SP	Carapicuíba	392.701	538,25
MG	Ribeirão das Neves	349.307	637,82
PE	Paulista	319.373	698,13
RS	Viamão	260.740	687,61
RJ	Mesquita	190.056	688,59
GO	Águas Lindas de Goiás	143.179	656,65
PA	Bragança	107.060	554,76
GO	Trindade	104.979	647,64
PE	São Lourenço da Mata	99.945	573,26
PE	Abreu e Lima	96.266	680,16
PE	Araripina	79.877	617,31
SE	São Cristóvão	75.104	646,39
PE	Carpina	68.070	664,92
MG	Januária	67.516	672,53
PB	Cajazeiras	57.875	614,49
PA	Capitão Poço	52.797	575,76
MA	Barreirinhas	50.354	258,99
PB	Sapé	47.682	593,06
PA	Conceição do Araguaia	47.237	587,92
PA	Vigia	46.205	640,04
PA	Jacareacanga	41.487	594,24
AP	Laranjal do Jari	40.357	671,81
PI	Altos	39.735	657,31
MG	Araçuaí	37.388	661,69
PA	Curuçá	36.748	692,95
BA	Itambé	35.512	683,09
BA	Paripiranga	29.727	685,50
MA	Santa Quitéria do Maranhão	29.551	598,08
PB	Itaporanga	23.224	690,44
AP	Oiapoque	20.962	620,60
PI	Canto do Buriti	20.761	697,72
PA	Faro	19.585	631,79
MA	São João Batista	18.570	298,81
BA	Antônio Cardoso	12.589	162,82
AM	Juruá	9.275	686,41
MG	Camacho	3.229	484,94

Fontes: Elaboração do autor a partir de dados da Finbra de 2009/STN.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Gilson Baptista Soares
Lucia Duarte Moreira
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha
Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISSN 1415-4765

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA