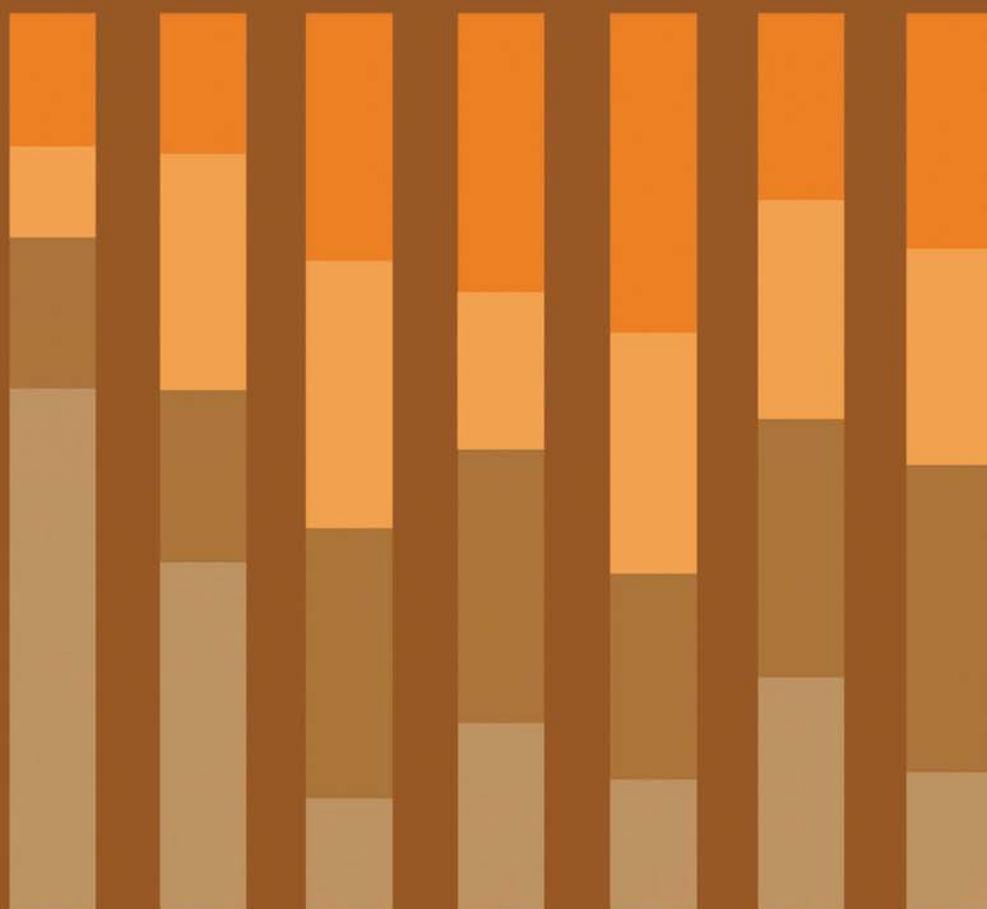


O estado das cidades no Brasil

RELATÓRIO 2000-2009





Coordenação executiva



Coordenação geral



Associação Brasileira de Municípios



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Banco
Mundial

Aliança de Cidades
Cities Without Slums

CAIXA

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

O estado das cidades no Brasil

RELATÓRIO 2000-2009

FICHA TÉCNICA

RELATÓRIO O ESTADO DAS CIDADES NO BRASIL

COORDENAÇÃO GERAL

Aliança das Cidades: Anaclaudia Rossbach e Mariana Kara José
Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação: Inês da Silva Magalhães
Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos: Celso Carvalho
Caixa Econômica Federal: Maria Teresa Peres de Souza
Frente Nacional de Prefeitos (FNP): João Coser e Marcelo Cândido
Associação Brasileira dos Municípios (ABM): José Carlos Rassier
Banco Mundial: Ming Zhang e Sameh Naguib Wahba
Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), Escritório Regional para a América Latina e o Caribe: Alberto Paranhos e Frédéric Saliez
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): Eduardo Figueroa e Fernanda Magalhães

REPRESENTANTES TÉCNICOS

Ana Claudia Rossbach e Mariana Kara José (Aliança das Cidades); Júnia Santarosa e Julia Lins Bittencourt (Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação); Daniel Todtmann Montandon (Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Programas Urbanos); Carlos de Faria Coelho de Sousa (Caixa Econômica Federal); Rafael Guimarães, Gilberto Perre e Miguel Reis Afonso (Frente Nacional de Prefeitos); Jennifer J. Sara, Juliana Garrido, Sameh Naguib Wahba, Catherine Lynch e Ming Zhang (Banco Mundial); José Carlos Rassier (Associação Brasileira dos Municípios), Alberto Paranhos e Frédéric Saliez (ONU-Habitat América Latina); Fernanda Magalhães (BID).

COORDENAÇÃO EXECUTIVA INSTITUTO PÓLIS

Coordenador Executivo Geral: Nelson Saule Júnior
Coordenadores Executivos Adjuntos: Renata Milanesi e Fernando Bruno
Secretária Executiva: Beatriz Rufino
Coordenação Técnica Geral: Raquel Rolnik
Assistentes coordenação técnica geral: Danielle Klintowitz, Frederico Ramos, Paula Freire Santoro e Vanessa Marx
Concepção e coordenação da produção do banco de dados: Frederico Ramos

Eixos Temáticos

Condições dos Domicílios nos Municípios Brasileiros: Raquel Rolnik (consultora); Danielle Klintowitz e Paula Freire Santoro (equipe técnica). Dinâmicas Econômicas Locais: Jeroen Klink (consultor); Renata C. Boulos e Frederico Ramos (equipe técnica). Financiamento do Desenvolvimento Urbano: François Bremaeker (consultor); Paulo Sandroni (colaborador); Beatriz Rufino, Danielle Klintowitz, Kazuo Nakano e José Augusto Ribeiro (equipe técnica). Gestão Pública: Vanessa Marx (consultora); Ana Cláudia Teixeira e Osmany Porto (equipe técnica). Rede Urbana, Contexto Geral, Categorização e Conclusões: Raquel Rolnik (coordenação); Danielle Klintowitz, Frederico Ramos, Kazuo Nakano e Paula Santoro (equipe técnica). Estagiários: João Avelino e Bruno Corrêa. Pesquisa exploratória: Venturi Associados Consultoria em Pesquisa. Coordenadores: Gustavo Venturi (consultor) e Wagner Rosas

INSTITUIÇÕES COLABORADORAS

Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap); Centro de Estudo das Metrópoles (CEM-Cebrap); Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar); Fundação Getúlio Vargas - São Paulo (FGV/SP); Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade); Instituto de Pesquisa e

Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea); Instituto Florestan Fernandes (IFF); Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (Ilanud); Instituto Paranaense de Pesquisa e Desenvolvimento Sócio-Econômico (Ippardes); Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos - Universidade de São Paulo (Labhab/FAUUSP); Laboratório de Análise da Violência - Universidade Estadual do Rio de Janeiro (LAV/UERJ); Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); Núcleo de Estudos da População (Neпо/Unicamp); Rede de Olho nos Mananciais; Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Observatório das Metrópoles - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Oficina Municipal.

PARTICIPAÇÃO DE ESPECIALISTAS EM OFICINAS

Ailton Brasiliense Pires (ANTP); Alberto Jakob (Neпо/Unicamp); Ciro Biderman (FGV); Cleandro Krause (Ipea); Eduardo Marques (CEM/Cebrap); Haroldo Torres (Cebrap); Eduardo Vasconcelos (ANTP); Érika Araújo; Evangelina de Oliveira (IBGE); Giorgio Romano (Aliança das Cidades); Graça das Neves (Ibam); Henrique Barandier (Ibam); Ignacio Cano (UERJ); Jan Bitoun (Observatório das Metrópoles - UFPE); José Mario Brasiliense (Oficina Municipal); Ligia Duarte (Seade); Liana Carleial (Ipea); Marcelo Pitta (Seade); Marcelo Ribeiro (Observatório das Metrópoles - Ippur); Marco Aurélio Costa (Ipea); Marcos Bicalho (ANTP); Maria Lucia Rafinetti Martins (Labhab/FAUUSP); Maria Teresa Augusti (IFF); Mariana Moreira (Cepam-SP); Marta Arretche (CEM/Cebrap); Marussia Whately (Rede de Olho nos Mananciais); Miguel Matteo (Ipea); Mitti Koyama (Seade); Nabil Bonduki (FAUUSP); Paula Miraglia (Ilanud); Paulo Januzzi (Seade); Peter Spink (FGV-EAESP); Ricardo Henriques (BNDES); Roberto Pires (Ipea); Rodrigo Simões (Cedeplar - UFMG); Rosa Moura (Ippardes/ Sedurb-Paraná); Sol Garson (Observatório das Metrópoles - UFRJ); Vânia Pacheco (IBGE).

PRODUÇÃO DE PAPERS DE APOIO À PREPARAÇÃO DO RELATÓRIO

Condições de Adequação dos Domicílios por Alberto Jakob (Neпо/Unicamp).

A construção e uso de indicadores sintéticos em políticas sociais urbanas por Haroldo Torres (Cebrap) e Maria Paula Ferreira (Seade).

Segurança e cidades: notas sobre o marco teórico-institucional e possíveis indicadores por Ignacio Cano (Laboratório de Análise da Violência - LAV/UERJ), Paula Miraglia (Ilanud) e Eduardo Ribeiro (Laboratório de Análise da Violência - LAV/UERJ).

O sentido de uma amostra para o relatório O Estado das Cidades por Jan Bitoun (UFPE - Observatório das Metrópoles).

O PIB dos municípios como indicador do perfil produtivo dos municípios brasileiros por Ligia Duarte e Andréia Ferreira (Seade).

Estimação do contingente de domicílios inadequados por Marcelo Pitta e Mitti Koyama (Seade).

Mobilidade urbana brasileira por Eduardo Vasconcellos, Adolfo Mendonça e Marcos Bicalho (ANTP).

Variáveis de gestão pública por Roberto Pires (UFMG).

Movimentos pendulares da população: informação necessária à categorização de cidades por Rosa Moura (Observatório das Metrópoles - Ippardes/Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, Paraná).

Capacidade de gestão como competência estratégica para ações de governo e seus indicadores e a sua relação com os conteúdos do relatório O Estado das Cidades no Brasil por Maria Teresa Augusti (IFF).

Contribuições sobre o modelo analítico, metodologia e estratégia de consolidação e cruzamento de dados por Marta Arretche e Eduardo Marques (CEM-Cebrap).

Sumário

10	CAPÍTULO 1 REDE URBANA NO BRASIL
16	CAPÍTULO 2 CONDIÇÕES DOS DOMICÍLIOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
29	CAPÍTULO 3 DINÂMICAS ECONÔMICAS LOCAIS
38	CAPÍTULO 4 FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS
46	CAPÍTULO 5 GESTÃO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO
55	NOTAS FINAIS

O objetivo geral do Relatório do Estado das Cidades no Brasil é contribuir para a compreensão do quadro atual das condições de urbanização no Brasil, fornecendo subsídios para que os entes da federação e o conjunto de atores envolvidos no tema possam avançar na formulação e implementação de uma política de desenvolvimento urbano para o país que dialogue com a diversidade e heterogeneidade dos municípios brasileiros e promova um modelo de desenvolvimento urbano sustentável, incluyente e democrático.

O tema central do estudo são as condições de adequação dos domicílios brasileiros, cujos elementos centrais são identificados pela pesquisa aqui apresentada. Esses aspectos são tratados sob uma perspectiva transversal, superando abordagens estritamente setoriais.

O enfrentamento deste tema apresenta desafios em dois campos. O primeiro é o próprio tratamento integrado e transversal daquilo que deve ser objeto de uma política de desenvolvimento urbano, isto é: condições de urbanização adequadas, promovendo patamares básicos de urbanidade para todos os moradores e disponibilizando boas condições de infraestrutura urbana para o desenvolvimento econômico. O segundo desafio é detectar os elementos que interferem nas condições de urbanização: o nível e a natureza da riqueza produzida no município, as capacidades e as condições do financiamento público do desenvolvimento urbano, a capacidade institucional municipal administrativa, de articulação federativa e de interlocução com os cidadãos da gestão municipal.

O pressuposto inicial deste Relatório foi apresentar um quadro da totalidade dos municípios brasileiros considerando a sua extrema diversidade e heterogeneidade. Em seguida, mapeiam-se as condições de adequação dos domicílios, as relações existentes entre as diversas formas de produção e apropriação das riquezas no âmbito municipal, as fontes de financiamento do desenvolvimento urbano e infraestrutura e os instrumentos de gestão do desenvolvimento urbano presentes nos municípios, incluindo os avanços e as potencialidades de uma gestão democrática e participativa e de novos arranjos federativos.

O Relatório partiu da iniciativa de um conjunto de atores que constituem a coordenação geral do projeto, composta pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Aliança das Cidades – além do Escritório Regional para a América Latina e o Caribe do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que desenvolve o Relatório do Estado das Cidades da América Latina e Caribe.* Essa coordenação geral dirigiu o desenvolvimento do Projeto, tomando parte nas discussões e nas decisões centrais ao longo do processo de elaboração. A coordenação executiva ficou a cargo do Instituto Pólis, que envolveu uma rede de pesquisadores e de instituições e construiu uma agenda de trabalho que permitiu somar as capacidades e as *expertises* nos temas selecionados. Uma coordenação técnica articulou o trabalho da equipe técnica e

* A Confederação Nacional de Municípios (CNM) inicialmente também participou como proponente, mas decidiu pelo seu afastamento do Projeto em julho de 2009.

**A lista completa da equipe técnica, consultores, instituições participantes, especialistas envolvidos nas oficinas e na produção de *papers*, data dos encontros e seus participantes encontra-se detalhada na ficha técnica do projeto.

de consultores responsáveis pela direção metodológica e conceitual. Ao longo de todo o processo, foram envolvidas instituições e organizações especializadas na questão urbana, com o objetivo de subsidiar conceitual e metodologicamente os temas e os conteúdos centrais.

Em junho de 2009 foi realizada uma oficina nacional, que reuniu especialistas em torno da discussão de uma proposta de categorização dos municípios, buscando apreender sua diversidade e heterogeneidade. Em outubro e novembro de 2009 foram realizadas oficinas para apresentação, detalhamento e consolidação da metodologia do relatório. Em janeiro e fevereiro de 2010 foram realizadas oficinas temáticas para seleção dos indicadores e aprofundamento das análises para cada um dos eixos. Em março de 2010 foi realizada uma discussão do Relatório no Fórum Urbano Mundial no Rio de Janeiro. Em junho do mesmo ano foi realizada a oficina final, em que foram apresentados e debatidos os resultados aqui apresentados.

Muitas das discussões desenvolvidas ao longo das reuniões foram aprofundadas a partir de *papers* específicos elaborados pelos especialistas das instituições envolvidas. Esses trabalhos forneceram subsídios metodológicos, além de informações para a seleção e construção dos indicadores para o tratamento dos dados.**

Como produto dos debates, discussões e análises de indicadores preliminares, foi definido um conjunto de questões que serviram de referência para o desenvolvimento do trabalho:

- ◆ Qual é o quadro atual dos municípios do Brasil em relação às condições de seus domicílios, diversas formas de produção e apropriação das riquezas, fontes de financiamento do desenvolvimento urbano e infraestrutura e instrumentos de gestão do desenvolvimento urbano?
- ◆ Municípios com economia mais dinâmica possuem domicílios em melhores condições? Aqueles que têm economia menos dinâmica e dependem de transferências governamentais possuem domicílios em piores condições?
- ◆ Quais atividades econômicas predominantes geram maiores receitas para os municípios envolvidos?
- ◆ Que tipo de organização da governança da dinâmica econômica local permite domicílios em melhores condições? Arranjos produtivos locais e investimentos em inovação produzem melhores condições?
- ◆ A existência de instrumentos de participação e de democratização da gestão produz domicílios em melhores condições e uma distribuição mais equitativa da qualidade urbana?
- ◆ Em municípios com baixa dinâmica econômica e dependentes de transferências governamentais, a gestão democrática pode gerar melhores condições?
- ◆ A participação dos municípios em arranjos federativos supramunicipais produz melhores condições?

Do conjunto de questões acima foram estabelecidos cruzamentos e correlações, como forma de se alcançarem reflexões mais amplas sobre os determinantes das condições dos domicílios nos municípios brasileiros. Para dar resposta a elas, o trabalho foi estruturado em torno de quatro eixos principais:

- ◆ Indicadores de condições dos domicílios;
- ◆ Desenvolvimento econômico local;
- ◆ Financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios;
- ◆ Gestão municipal do desenvolvimento urbano.

Partindo-se de análises sobre os bancos de dados disponíveis para cada eixo temático, foram selecionados aqueles que atendessem da melhor forma possível a critérios de coincidência temporal, replicabilidade, uso de fontes oficiais, abrangência nacional e dados disponíveis para a totalidade dos municípios. A incompatibilidade entre os dados disponibilizados por fontes estaduais resultou na impossibilidade de sua utilização.

As fontes selecionadas referem-se principalmente ao período de 1991 a 2008. Uma vez que o trabalho foi feito antes da realização e divulgação do Censo 2010, uma limitação deveu-se ao fato de grande parte dos indicadores estarem limitados aos dados disponíveis no censo de 2000, não apresentando informações sobre as mudanças ocorridas na década 2000-2010. Outro problema foi a compatibilização temporal das diversas fontes oficiais disponíveis para os diferentes eixos. A metodologia desenvolvida incorporou alguns instrumentos estatísticos a fim de viabilizar algumas análises que cruzam diferentes bases de dados.

A construção de uma metodologia de análise de dados teve como objetivo sua replicabilidade em futuras edições, tendo em vista, principalmente, a perspectiva de novos dados coletados pelo Censo 2010, permitindo checar as hipóteses, aprofundar as análises e mensurar as transformações da última década com maior precisão.

Buscou-se reconhecer a diversidade dos municípios, evitando qualquer forma de definição de *rankings*. Nesse sentido existiu um esforço na construção de uma categorização de municípios que considerasse uma série de variáveis relacionadas às diferentes tendências do processo de urbanização brasileira e levando em conta um conjunto de trabalhos de referência sobre a caracterização e classificação dos municípios brasileiros.

Foram utilizadas duas chaves de análise principais para a categorização dos municípios brasileiros: a inserção territorial de cada município e sua posição na rede de cidades do país. A metodologia detalhada da categorização dos municípios é apresentada no capítulo 1. Nos demais capítulos, buscou-se identificar relações entre essas categorias e as condições dos domicílios, a presença de instrumentos de gestão da política urbana, as condições de desenvolvimento econômico e de financiamento existentes nos municípios.

O capítulo 2 constrói um indicador que é utilizado no decorrer do relatório, que propomos como revelador das condições dos domicílios em todos os municípios brasileiros, baseado nos dados existentes no Censo e, portanto, aplicável para análises em várias escalas – do domicílio ao país como um todo, passando pelo território intra-urbano, o município, o Estado e a região – e que permite a construção de séries históricas.

Em seguida foram organizados quadros comparativos, sobre os quais foram aplicadas técnicas de regressão múltiplas nos grupos, a fim de aferir correlações entre as condições dos domicílios e as demais dimensões tratadas no Relatório: dinâmicas econômicas locais (dinamismo e natureza do desenvolvimento econômico); financiamento do desenvolvimento urbano (receita, capacidade de investimento e grau de autonomia da receita); gestão pública (capacidade de gestão institucional e democratização da gestão).

O Relatório está organizado em seis capítulos. O capítulo 1 apresenta as questões a serem desenvolvidas, em três partes principais. A primeira parte apresenta o processo histórico de constituição da rede urbana no Brasil. A segunda parte sistematiza informações sobre as transformações na estrutura institucional e de financiamento na área de desenvolvimento urbano desde o período do BNH até o Ministério

das Cidades. A terceira parte apresenta a categorização de municípios que foi utilizada como referência para a produção das análises do Relatório, a partir de estudos que foram usados como referência para o trabalho.

Os capítulos 2 a 5 correspondem aos eixos temáticos do Relatório. Cada um deles apresenta suas hipóteses centrais, considerações metodológicas específicas em termos de seleção e tratamentos dos dados e indicadores, e as análises a partir da apresentação dos resultados dos dados, privilegiando-se leituras transversais.

No capítulo 6 são apresentadas as notas finais. O quadro alcançado pelo Relatório mostra municípios com domicílios cujas condições vêm melhorando progressivamente desde a década de 1990, processo que parece ter se acelerado no período 2000-2010. Ainda assim, persistem grandes precariedades, um padrão incompleto de urbanização, grandes diferenças regionais. Aponta um grande aumento da disponibilidade dos recursos públicos para o desenvolvimento urbano e uma progressiva instrumentalização dos municípios para a gestão urbana – nem sempre relacionados com a melhoria das condições dos domicílios.

Ao longo deste Relatório, mais do que conclusões são apresentadas hipóteses que devem contribuir para a construção de uma agenda de pesquisa, assim como para uma política de produção de informações para a área de desenvolvimento urbano no país.

CAPÍTULO 1

REDE URBANA NO BRASIL

O quadro de municípios brasileiros é extremamente diversificado, variando não apenas em relação ao tamanho do município e de sua população, e à densidade da rede urbana onde este está inserido, como também em relação às condições que as cidades apresentam para enfrentar os desafios de seu desenvolvimento urbano. Os processos históricos de constituição da rede urbana brasileira, desde os primeiros séculos de ocupação, contribuíram para uma ocupação extremamente heterogênea do território, assim como para uma distribuição desigual das dinâmicas de desenvolvimento econômico e social nas diferentes regiões do país, herança que se acumulou e se acentuou perpassando diversos ciclos econômicos, como desenvolvemos neste primeiro capítulo.

Reconhecendo essa diversidade, este Relatório procurou apresentar a situação das cidades brasileiras em relação ao desenvolvimento urbano, organizando as informações segundo uma categorização de “tipos de cidades”, considerando não apenas os distintos portes populacionais – diferenciação bastante presente nas políticas urbanas do país – mas também de sua inserção regional e sua posição na hierarquia urbana. Utilizamos como referência para esta categorização um conjunto de estudos já realizados, que enfrentaram a complexidade e diversidade da rede urbana brasileira, propondo maneiras de dividir o território nacional e dar legibilidade à rede de cidades.¹ Apoiado sobre as contribuições que cada um destes trabalhos gerou, o Relatório procurou avançar verificando a disponibilidade de novas informações de referência sobre as redes urbanas no Brasil e análises sobre a diversidade regional do país.

O processo, que contou com a participação de muitos dos pesquisadores responsáveis por estudos anteriores, acabou por definir a linha metodológica que orientou as leituras de cada eixo analítico que compõe o Relatório. O primeiro passo foi o estabelecimento de grandes chaves de análise definindo grupos de cidades tanto baseados na posição da cidade na rede urbana atual, quanto em sua inserção regional. Dois trabalhos foram utilizados como as principais referências: a Região de Influências das Cidades – Regic (IBGE, 2007)² e o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (MPOG, 2008).³

A Regic determinou níveis de centralidade das cidades dentro da rede urbana, a partir da observação de níveis de concentração de funções gerenciais tanto na esfera pública (executivo e judiciário) quanto na esfera privada (sedes de empresas), além da presença de serviços e equipamentos. As análises da Regic revelam um país complexo, com diferentes redes de cidades distribuídas por várias regiões econômicas, compostas por núcleos com várias configurações socioterritoriais, maiores ou menores graus de polarização regional, posições fortes ou frágeis de comando administrativo, diferentes portes populacionais,

1 Os estudos que precederam este Relatório, e que inspiraram a sua metodologia, foram: Tendências e perspectivas da rede urbana do Brasil (Ipea-Nesur/Unicamp/IBGE 1999); A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos polos econômicos e suas áreas de influência (Cedeplar/UFMG, 2000); e Tipologia das Cidades Brasileiras (Ministério das Cidades/Fase/UFPE, 2005).

2 O estudo Regiões de Influência das Cidades (Regic) atualiza uma série de estudos sobre a rede e a hierarquia urbana brasileira que vêm sendo elaborados pelo Instituto desde a década de 1970.

3 O estudo Dimensão Territorial para o Planejamento contém uma série de diagnósticos a respeito do quadro territorial atual avaliando oportunidades e riscos ao desenvolvimento. Nesse estudo, o reconhecimento dos grandes contrastes sociais e econômicos do país é o primeiro passo para a formulação estratégica de políticas voltadas para a redução dessas desigualdades e promoção equilibrada do desenvolvimento econômico.

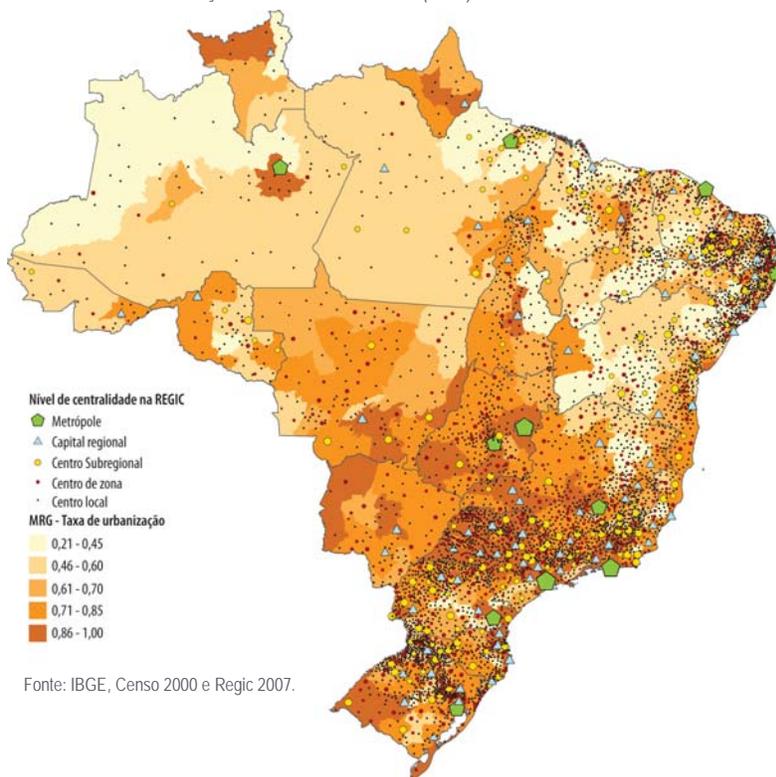
diversas sociabilidades, maior ou menor pujança nas bases produtivas, sistemas logísticos mais ou menos eficientes, articulações fortes ou frágeis com a economia nacional e com distintos modos de inserção em contextos socioambientais, entre outros atributos que se encontram em permanente transformação.

A Regic classifica as cidades em cinco níveis: Metrôpoles, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona, Centros Locais. Determinado o nível de centralidade de cada cidade, o estudo estabeleceu as regiões de influência de cada polo a partir da análise de uma série de dados primários e secundários.

Para as grandes aglomerações urbanas, a Regic definiu como unidade as Áreas de Concentração de População (ACP): grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs não correspondem às Regiões Metropolitanas já existentes, mas resultam de uma análise das inter-relações funcionais entre os municípios. Ao todo foram identificadas 41 ACPs, agregando 330 municípios. A maior delas é São Paulo, composta por 47 municípios e população total de mais de 19 milhões de habitantes.

MAPA 1

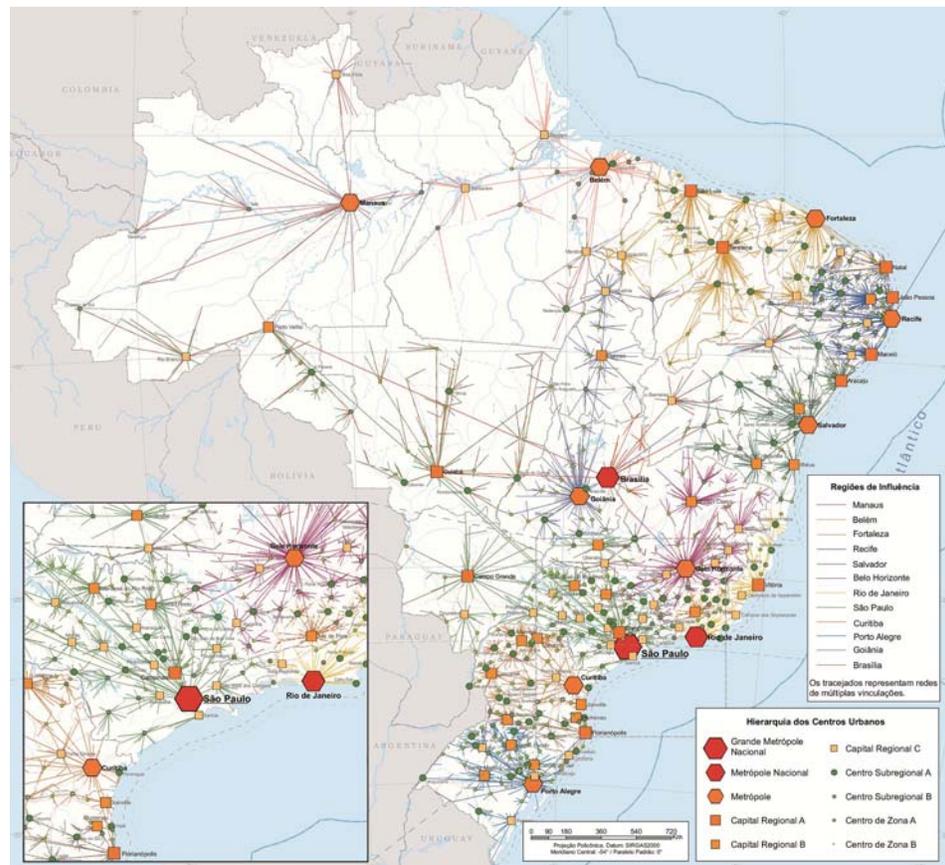
Taxas de Urbanização e Redes Urbanas (2000)



Fonte: IBGE, Censo 2000 e Regic 2007.

MAPA 2

Rede Urbana Brasileira - Regic (2007)



Fonte: Regic-IBGE 2007.

Para este Relatório, partimos dos cinco níveis da hierarquia urbana desenhados pela Regic, redesenhando os grupos. Os municípios do primeiro nível da hierarquia urbana (Metrópoles) inseridos em ACPs foram divididos em dois grupos, com população acima de 50 mil habitantes (G1 – Grandes polos conurbados) e abaixo de 50 mil habitantes (G1p – Periferia dos grandes polos). Da mesma forma, os municípios do segundo nível da hierarquia urbana inseridos em ACPs (Capitais e Metrôpoles Regionais) foram divididos em dois grupos com população acima e abaixo de 50 mil habitantes (G3 e G3p). Os municípios situados nos dois primeiros níveis da hierarquia urbana (Metrôpoles e Capitais Regionais) situados fora de ACPs foram agregados em um grupo (G5 – Grandes cidades isoladas). Os municípios nos níveis intermediários da rede urbana (Centros Sub-Regionais e Centros de Zona) foram agregados em um grupo (G6) e as cidades no nível inferior da rede urbana (Centros Locais) foram man-

tidas em um grupo separado (G7). Chegou-se assim à configuração de sete grupos, definidos a seguir:

GRANDES POLOS CONURBADOS (G1) - Cidades no primeiro nível da hierarquia urbana (Metrópoles) inseridas em ACPs, com população superior a 50 mil habitantes.

PERIFERIAS DOS GRANDES POLOS (G1p) - Cidades no primeiro nível da hierarquia urbana inseridas em ACPs, com população inferior a 50 mil habitantes.

POLOS REGIONAIS CONURBADOS (G3) - Cidades no segundo nível da hierarquia urbana (Capitais Regionais) inseridas em ACPs, com população superior a 50 mil habitantes.

PERIFERIAS DOS POLOS REGIONAIS (G3p) - Cidades no segundo nível da hierarquia urbana inseridas em ACPs, com população inferior a 50 mil habitantes.

GRANDES CIDADES ISOLADAS (G5) - Cidades nos dois primeiros níveis da hierarquia urbana e não inseridas em ACPs.

CENTROS SUB-REGIONAIS (G6) - Cidades nos níveis intermediários da rede urbana (Centros Sub-Regionais e Centros de Zona).

LOCALIDADES (G7) - Cidades no nível inferior da rede urbana (Centros Locais).

O estudo do MPOG partiu do reconhecimento de desigualdades e diversidades históricas e geográficas no território nacional, e teve como finalidade a identificação de grandes territórios que refletissem as especificidades regionais do país. O estudo traça linhas que sintetizam o quadro dessas especificidades regionais: uma diagonal básica que divide o país em norte e sul, e três anéis que delimitam áreas com diferentes padrões de antropização e densidade demográfica. Emergem dessa divisão a histórica desigualdade entre as regiões Norte e Sul do país, além de outras territorialidades: o bioma da Floresta Amazônica, região caracterizada por altos níveis de preservação ambiental e baixa densidade demográfica; a faixa litorânea, onde se encontram as áreas mais povoadas e a maioria das grandes cidades; a região central, cuja ocupação vem se intensificando nos últimos anos, impulsionada pelo avanço da exploração agropecuária, e por políticas implementadas a partir da instalação da capital federal nesse território. O reconhecimento das particularidades existentes na porção centro-norte e o semi-árido nordestino acabou por definir uma subdivisão entre esta região e a porção que corresponde à fronteira de expansão agrícola. Dessa forma, o estudo do MPOG delimitou seis divisões que sintetizam a leitura da diversidade territorial do Brasil (mapa 3): Amazônia (1),

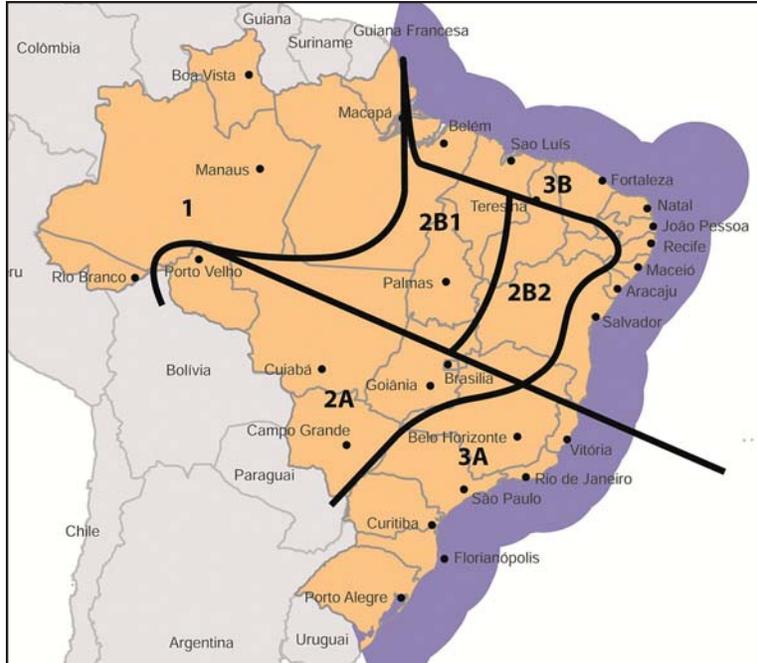
Centro-Norte (2B1), Semi-Árido Nordeste (2B2), Litoral Norte/Nordeste (3B), Centro-Oeste (2A) e Sudeste (3A).

Durante a elaboração deste Relatório, a distinção entre as características do Sul e do Sudeste se evidenciaram recorrentemente, o que nos levou à divisão desse território em dois (Sul e Sudeste), como se verifica no mapa 4, que define os sete territórios, que, juntamente com os sete grupos de cidades de acordo com suas posições na rede urbana, serviram como chaves analíticas deste trabalho.

A utilização das divisões de municípios em grupos e territórios não tem como objetivo a elaboração de *rankings*, mas procura evidenciar tendências regionais e de grupos de cidades com características semelhantes, base importante para a elaboração de políticas urbanas que dialoguem com as diferentes realidades territoriais do país.

MAPA 3

Territórios da Estratégia do Desenvolvimento Nacional



Fonte: MPOG-CGEE, 2008.

MAPA 4

Territórios propostos pelo Relatório



Fonte: MPOG-CGEE, 2008.

TABELA 1

Distribuição dos municípios brasileiros por grupos e territórios

Grupos de Cidades	Amazônia	Centro-Oeste	Centro-Norte	Semi-Árido NE	Sul	Sudeste	Litoral N/NE	Total geral
Grandes Polos Conurbados (G1)	4	12			18	62	23	119
Periferias dos Grandes Polos (G1p)	1	5			8	33	11	58
Polos Regionais Conurbados (G3)	2	2			8	19	42	90
Periferias dos Polos Regionais (G3p)					3	20	23	58
Grandes Cidades Isoladas (G5)	4	5	5		6	8	12	42
Centros Sub-regionais (G6)	18	96	62		142	168	177	725
Localidades (G7)	148	459	350		991	947	1081	4471
Total geral	177	579	417		1150	1188	1430	5563

Fonte: MPOG-CGEE, 2008.

CAPÍTULO 2

CONDIÇÕES DOS DOMICÍLIOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Para a análise das condições dos domicílios do país, foi construído um indicador suprassetorial, baseado em dados do Censo, replicável no tempo, e disponível para todos os municípios brasileiros.⁴ Os dados dos Censos de 1991 e 2000 foram selecionados e agrupados em quatro temas: localização; cômodos; água e luz; esgoto e lixo, segundo as variáveis contidas nos microdados, agregados conforme mostra a tabela 2. Cada domicílio levantado pelo Censo foi considerado adequado ou inadequado em cada um dos quatro temas, e classificado como portador de zero, uma, duas, três ou quatro inadequações. Nas análises gerais, considerou-se adequado apenas o domicílio que tivesse zero inadequação, partindo-se do pressuposto de que são indicadores mínimos e que uma política de desenvolvimento urbano tem, entre outros, o objetivo de garantir 100% dos domicílios em condições adequadas.

Após o processamento dos dados censitários, foram elaborados mapas e análises quantitativas comparativas sobre a adequação dos domicílios nos municípios, analisando-se também separadamente os domicílios urbanos e rurais de cada um. Também foram feitas projeções das variáveis, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE) para 2006 e 2008, para subsidiar a construção de hipóteses sobre as mudanças ocorridas na década de 2000, antecipando-se aos resultados do censo 2010.

A situação no início da década de 1990 era extremamente precária. Em 1991 o Brasil tinha o seguinte cenário: 27,5 milhões de domicílios apresentando alguma inadequação, menos de 23% dos domicílios totalmente adequados e cerca de metade dos municípios sem nenhum domicílio totalmente adequado.

Vistos como um todo, os anos 1990 não foram uma “década perdida” para as condições dos domicílios, mesmo com a grande restrição no acesso aos recursos federais na primeira metade da década. Os esforços dos municípios e estados e uma pequena retomada no financiamento com recursos federais na segunda metade dos anos 1990 resultaram em melhoria das condições dos domicílios, embora de forma bastante heterogênea no país.

O número de domicílios adequados praticamente dobrou em 9 anos, passando de 8 milhões para 15 milhões. Porém, muitos dos novos domicílios surgidos nessa década foram produzidos com alguma inadequação: enquanto no período surgiram 10 milhões de novos domicílios, o número total de novos domicílios adequados foi de 7 milhões.

4 A metodologia de construção do indicador de adequação dos domicílios foi desenvolvida originalmente em 1996 a partir de dados pesquisados na Pesquisa Regional por Amostra de Domicílios, coordenada por Neide Patarra e aperfeiçoada para os dados dos censos de 1991 e 2000 por Aurílio Caiado, com o apoio do Nepo-Unicamp. Ver: Aurílio. S. C. Caiado, “Metrópoles, cidades médias e pequenos municípios paulistas: estudo comparado da qualidade de vida e dinâmica socioespacial”. In: Neide Patarra et al. (Orgs.). *Migrações, condições de vida e dinâmica urbana*: São Paulo 1980-1993. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1997, v. 1, p. 115-152. A metodologia foi readequada para a pesquisa *Regulação Urbanística e Solo Urbano para Habitação de Interesse Social*, elaborada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo sob a coordenação de Raquel Rolnik, com apoio da Fapesp e do Lincoln Institute of Land Policy, em 2009. Neste Relatório a metodologia e o tratamento dos dados foram debatidos e reajustados nas oficinas com a rede de especialistas; essas variáveis foram debatidas e reajustadas e, posteriormente, os dados foram processados pela equipe técnica do Nepo.

TABELA 2

Critérios de adequação adotados em cada variável

	VARIÁVEL	CARACTERÍSTICA
URBANO	abastecimento de água (água)	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo
	iluminação elétrica (luz)	possui
	instalação sanitária (esgoto)	rede geral
	lixo (lixo)	coletado por serviço de limpeza diretamente
	número de banheiros (banheiro)	maior que 0
	espécie de domicílio (espécie)	particular permanente
	localização do domicílio (localização)	localizado fora de aglomerado subnormal
	densidade de moradores por cômodo (densidade)	menor ou igual a 2
RURAL	abastecimento de água	rede geral canalizada em pelo menos um cômodo poço ou nascente com canalização interna
	iluminação elétrica	possui
	instalação sanitária	rede geral fossa séptica
	lixo	coletado por serviço de limpeza direta ou indiretamente queimado
	número de banheiros	maior que 0
	espécie de domicílio	particular permanente
	localização do domicílio	localizado fora de aglomerado subnormal
	densidade de moradores por cômodo	menor ou igual a 2

Fonte: Elaboração própria a partir das variáveis dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.
Entre parênteses estão os termos que serão utilizados neste texto.

O retrato das condições de urbanização em 2000 ainda permanece preocupante. Naquela data apenas 33% dos domicílios brasileiros eram totalmente adequados, 30,5 milhões de domicílios tinham alguma inadequação e nenhum município tinha 100% dos domicílios adequados. O município que tinha as melhores condições apresentava 87,2% de domicílios totalmente adequados.

TABELA 3

Condições de adequação dos domicílios no Brasil (1991 e 2000)

	1991	2000
Total de domicílios no Brasil	35.435.416	45.506.983
Total de domicílios adequados no Brasil	8.058.718	15.015.826
Porcentagem de domicílios adequados	22,74%	33,00%
Total de municípios com 0% de domicílios adequados	2362	913
% de municípios com 0% de domicílios adequados	52,61%	16,58%
Máxima % de domicílios adequados em um município	72,00%	87,20%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos IBGE 1991 e 2000.

TABELA 4

Percentual médio de adequação dos domicílios por grupos de cidades (1991 e 2000)

PERÍODO	Grandes polos em áreas conurbadas (G1)	Periferias dos grandes polos (G1p)	Polos regionais conurbados (G3)	Periferias dos polos regionais (G3p)	Grandes cidades isoladas (G5)	Centros sub-regionais (G6)	Localidades (G7)
1991	34,0%	21,6%	30,5%	21,0%	25,0%	17,8%	9,0%
2000	43,2%	24,3%	41,3%	30,7%	35,7%	32,1%	17,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos IBGE 1991 e 2000.

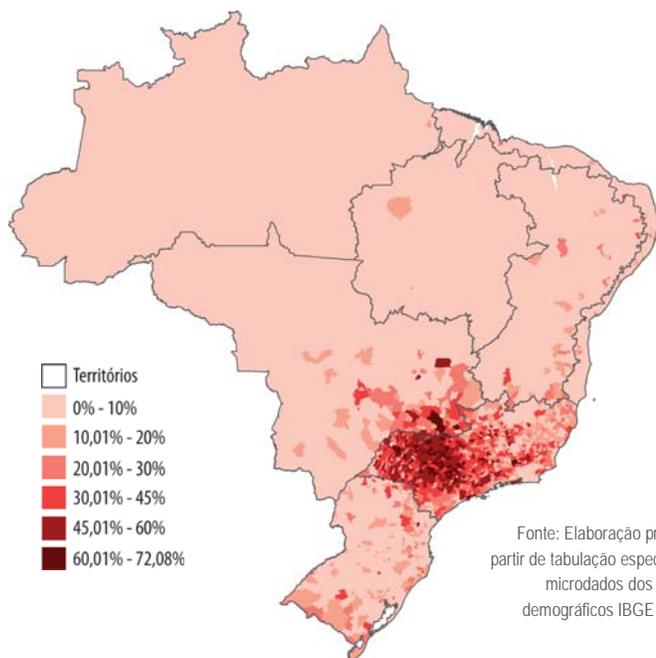
Levando em conta os grupos de cidades (G1 a G7), as piores situações aparecem com mais intensidade nas Localidades (G7). Porém, trata-se de um grupo muito heterogêneo: o município com o maior percentual de domicílios adequados em 2000 (87,19%) também pertence ao G7, e quase 10% dos municípios do G7 apresentam mais de 60% de domicílios adequados.

As melhores condições aparecem nos Grandes Polos Conurbados (G1), nos Polos Regionais Conurbados (G3) e nas Grandes Cidades Isoladas (G5). As condições dos Polos Regionais Conurbados (G3) são muito parecidas com as dos Grandes Polos Conurbados (G1), mas as Periferias dos Polos Regionais (G3p) melhoraram mais do que as Periferias dos Grandes Polos (G1p), aumentando as diferenças entre esses grupos de municípios na década.

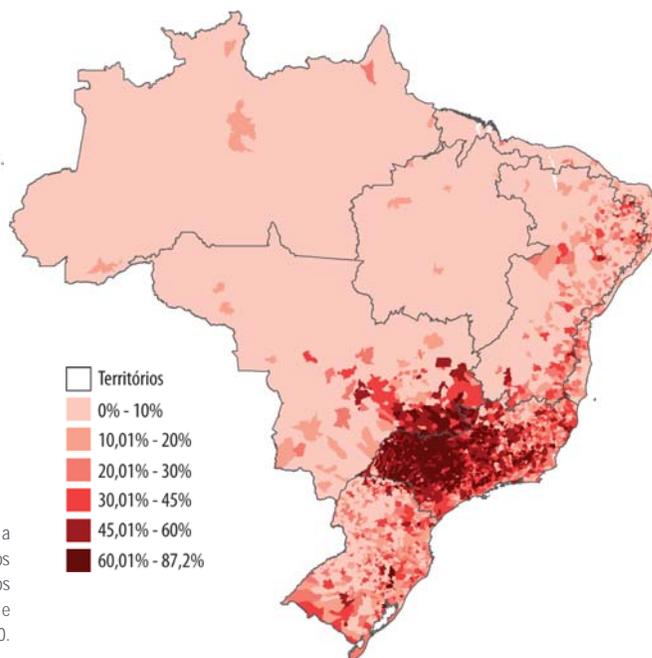
MAPAS 5 E 6

Percentual de domicílios adequados

1991



2000



Mais do que o porte populacional ou a posição na rede urbana, a variável que mais parece incidir sobre a condição dos domicílios é a inserção regional. Tanto em 1991 como em 2000 os melhores percentuais de adequação estão claramente concentrados no Sudeste e nos municípios do Território Centro-Oeste mais próximos ao Sudeste (Sul de Minas, Triângulo Mineiro e Sul de Goiás).

O Sudeste apresenta condições bastante superiores em relação ao restante do país. Sua média de adequação é quase duas vezes maior que a média brasileira. Se retirarmos o Sudeste, a média de domicílios adequados em 2000 cai de 33% para 19%. Entretanto, a precariedade também está presente nessa região, que tinha apenas metade de seus domicílios totalmente adequados em 2000.

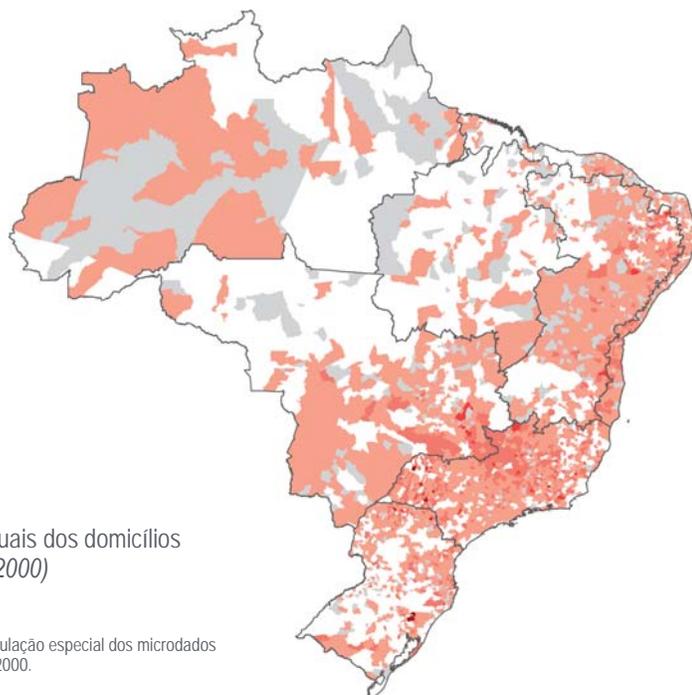
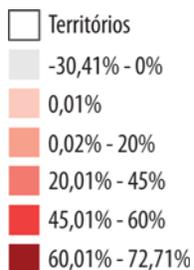
Em 2000, os municípios do Território Centro-Oeste mais próximos do Sudeste apresentaram melhorias importantes nas condições de adequação. Nos dois momentos – e mais claramente em 2000 – o Centro-Oeste aparece como um território dividido: o Sul de Goiás e o Triângulo Mineiro apresentam domicílios em condições semelhantes às encontradas no Sudeste, e o restante apresenta grande precariedade, assemelhando-se mais ao Território da Amazônia.

TABELA 5

Adequação domiciliar municipal por Território (1991 e 2000)

PERÍODOS	Amazônia	Semi-Árido Nordestino	Litoral Norte/Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Centro-Norte
1991	1,2%	3,3%	8,5%	40,4%	12,6%	19,9%	0,7%
2000	7,0%	12,9%	18,2%	51,6%	26,2%	27,3%	2,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de tabulação especial dos microdados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.



MAPA 7

Varição em pontos percentuais dos domicílios adequados no Brasil (1991-2000)

Fonte: Elaboração própria a partir de tabulação especial dos microdados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

Oitenta e um por cento dos municípios mostraram melhora nas condições dos domicílios na década de 1990, embora em 55% deles a melhora não tenha sido muito pronunciada, chegando a até 20%. Apenas 0,3% dos municípios apresentaram piora.

As maiores variações positivas na década concentraram-se onde já havia melhores condições em 1991 – Sudeste, seguido de Sul e Centro-Oeste. Os territórios onde havia piores condições – Amazônia, Centro-Norte e Semi-Árido – apresentaram um número considerável de municípios que tiveram suas condições pioradas. Esse quadro de evolução aponta para a vigência, na década de 1990, de um círculo vicioso em que situações mais precárias tendem a permanecer estagnadas e situações mais avançadas mostram melhoras significativas. Por outro lado, vem ocorrendo um espraiamento das melhores condições, a partir de um Sudeste já infraestruturado, conforme mostram os mapas 5 a 9. Isso sugere uma revisão dos territórios adotados por este Relatório a partir do estudo do MPOG: o Sul de Minas Gerais, o Triângulo Mineiro e o Sul de Goiás, do ponto de vista da condição dos domicílios, têm indicadores mais semelhantes aos do Sudeste do que aos do Centro-Oeste.

Os municípios que em 1991 possuíam altas porcentagens de domicílios com apenas uma inadequação (ou seja, os domicílios mais próximos de conseguir zerar as inadequações) constituíram a região que em 2000 tinha melhores condições (mapa 10), e os dados de 2000 mostram o espraiamento de municípios nessa situação rumo aos Territórios Sul e Centro-Oeste, mostrando uma provável permanência desse processo na década seguinte (mapa 11).

A projeção feita a partir dos resultados da PNAD 2008 confirma essa hipótese, destacando a melhora do Sul, que tinha em 2000 grandes concentrações de domicílios com uma única inadequação, seguido do Centro-Oeste, onde também aparecem maiores concentrações de domicílios nessa condição. O Sudeste permanece com as melhores porcentagens.

A maioria dos indicadores de condições dos domicílios mostra um país dividido em duas partes: um Sul prestes a ter boas condições de adequação e um Norte mais precário.

O mapeamento regional das variáveis “abastecimento de água” e “número de banheiros” também desenha um Brasil semelhante. Em 2000, os territórios do Norte possuíam 16,95% de seus domicílios adequados em relação ao abastecimento de água, enquanto no Sul esse número chegava a 59,77%. Em relação à presença de banheiro no domicílio, os números são 18,69% ao Norte e 62,88% ao Sul.⁵

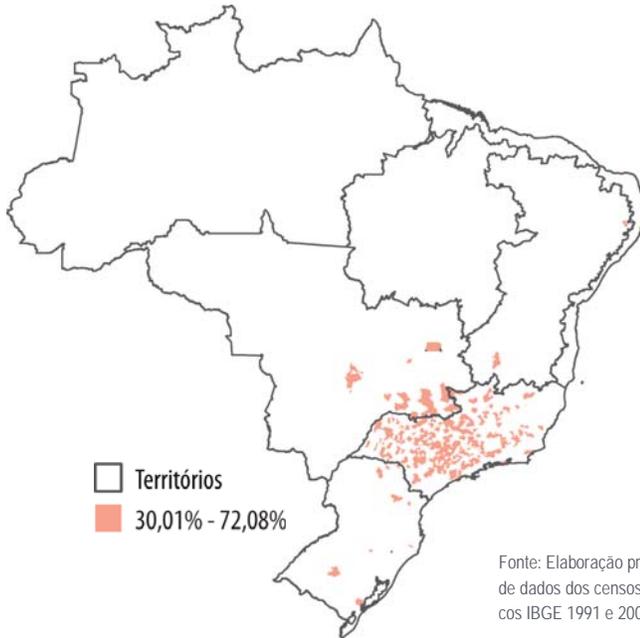
Os indicadores revelaram também grandes diferenças entre as áreas rurais e urbanas, em todo o país. Em 1991 e 2000, a situação de adequação dos domicílios urbanos era semelhante à situação do Brasil como um todo. Já o

⁵ Consideramos ao Norte os Territórios do Amazonas, Semi-Árido Nordeste, Centro-Norte e Litoral Norte/Nordeste.

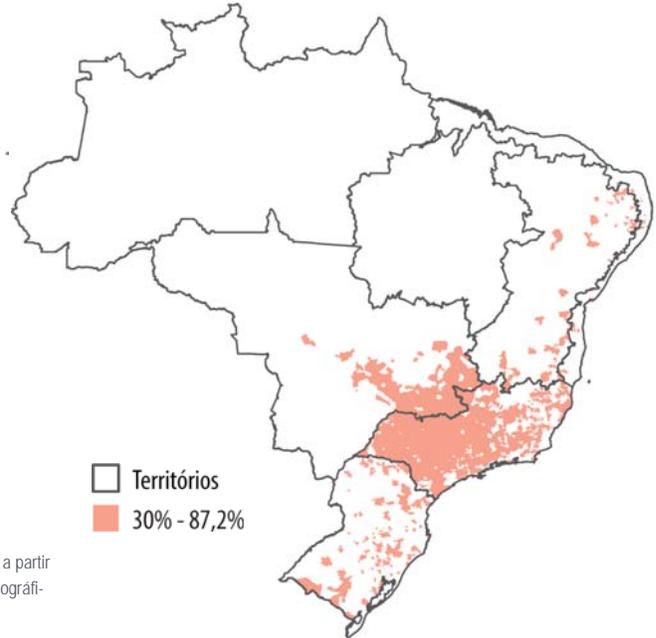
MAPAS 8 E 9

Municípios com mais de 30% de domicílios adequados

1991



2000

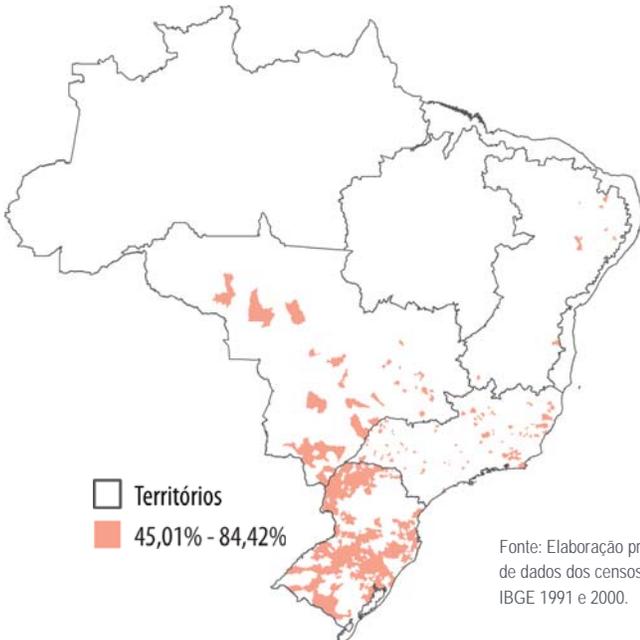


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

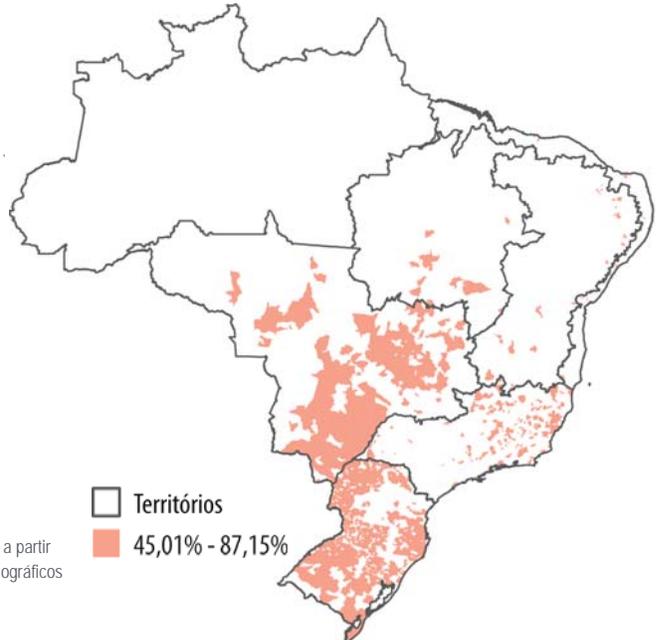
MAPAS 10 E 11

Municípios com mais de 45% dos domicílios com apenas uma inadequação

1991



2000

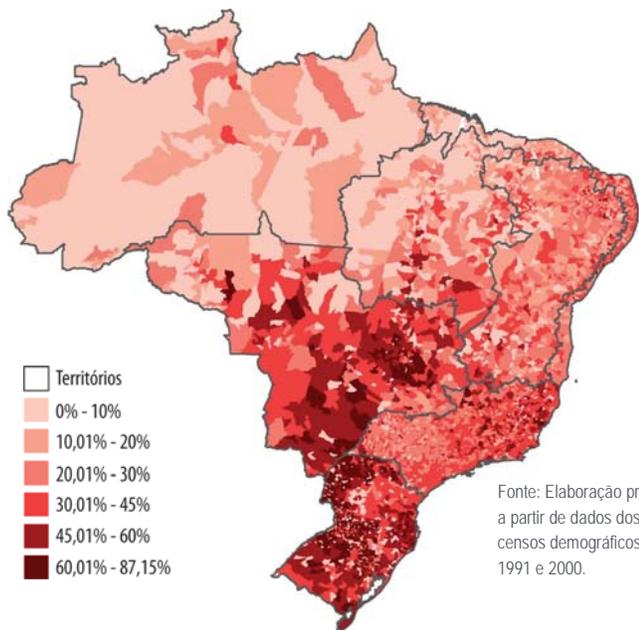


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

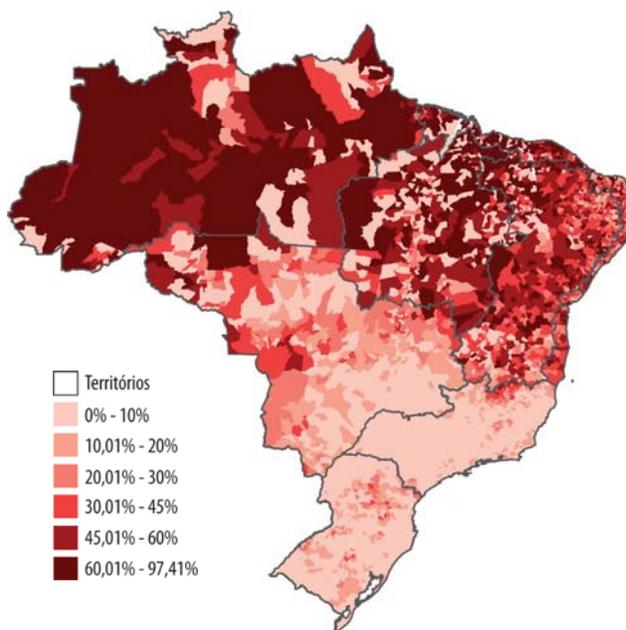
MAPAS 12 E 13

Percentual de domicílios com uma e três inadequações por município (2000)

COM UMA INADEQUAÇÃO



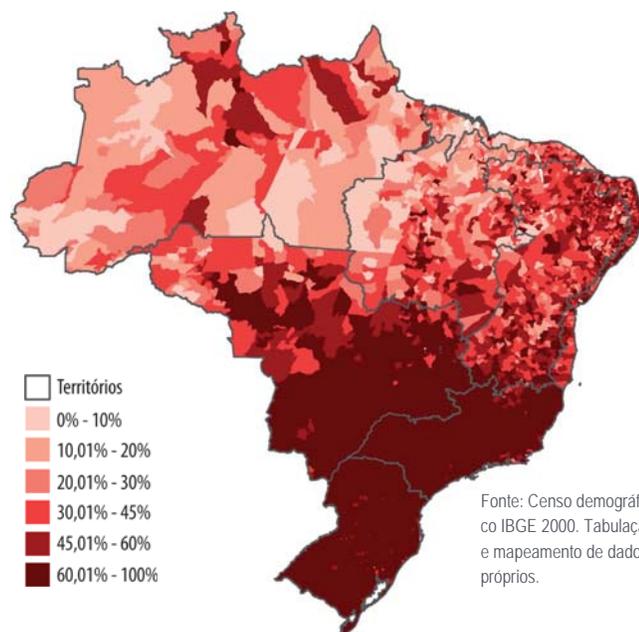
COM TRÊS INADEQUAÇÕES



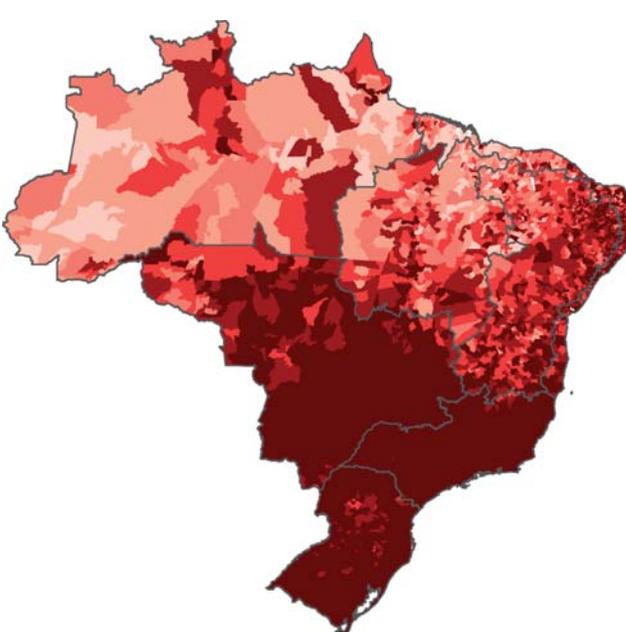
MAPAS 14 E 15

Percentual de domicílios adequados nos municípios (2000)

ÁGUA



BANHEIRO



meio rural mostrava em 1991 condições de adequação muito precárias, com apenas 3,04% dos domicílios adequados, subindo para 6,82% em 2000, mesmo com critérios de adequação bastante inferiores àqueles adotados para o meio urbano.

Assim como o Brasil como um todo, o meio urbano mostrava em 1991 uma concentração das melhores condições nos Territórios Sudeste e parte do Centro-Oeste, seguidos pelo Sul e Semi-Árido Nordeste. No meio rural, o Território Sul é aquele com melhores condições.

Na década de 1990 houve um avanço na situação das áreas rurais, principalmente no Sudeste e no Sul do país, embora o meio rural também apresente maior porcentagem de municípios cuja situação piorou (2% no urbano, 6,5% no rural). Os avanços foram maiores nas áreas urbanas, sempre reproduzindo as desigualdades regionais do país, com maiores avanços no Sudeste e com os Territórios Amazônia, Centro-Oeste, Centro-Norte e Semi-Árido Nordeste apresentando alguns municípios com regressão nas condições dos domicílios rurais.

TABELA 6

Média do percentual de adequação dos domicílios nos territórios (2000 e projeção 2008)

Ano	Amazônia	Semi-Árido Nordeste	Litoral Norte/Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-	Centro-Norte
2000	7,0%	12,9%	18,2%	51,6%	26,2%	27,3%	2,0%
Projeção 2008	13,0%	22,5%	27,9%	65,1%	49,6%	34,6%	7,6%

Fonte: Elaboração própria a partir de projeção especial do Censo Demográfico IBGE 2000 e PNAD-IBGE 2008.

TABELA 7

Síntese das condições de adequação dos domicílios urbanos e rurais (1991 e 2000)

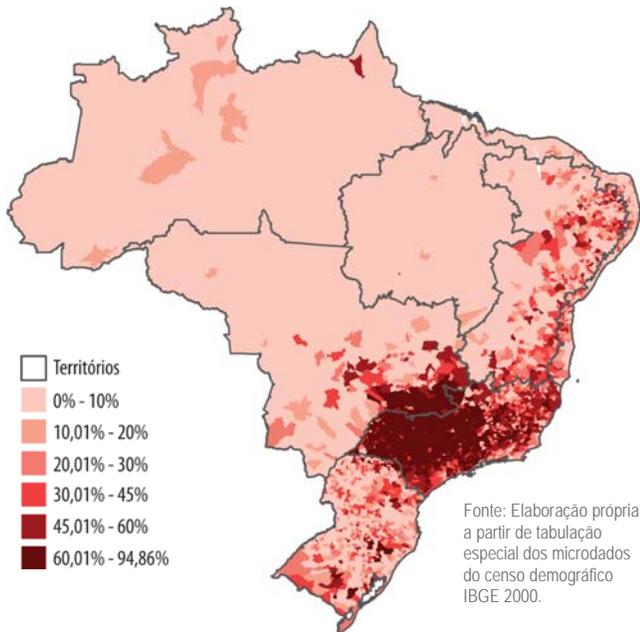
	1991			2000		
	Brasil	Urbano	Rural	Brasil	Urbano	Rural
Total de domicílios	35.435.416	28.024.597	7.410.819	45.506.983	37.920.167	7.586.816
Total de domicílios adequados	8.058.718	7.833.532	225.186	15.015.826	14.498.774	517.052
% de domicílios adequados	22,74%	27,95%	3,04%	33,00%	38,23%	6,82%
Total de municípios com 0% de domicílios adequados	2.362	2.906	2.832	1.420	1.875	2.213
% de municípios com 0% de domicílios adequados	52,61	64,72	63,68	25,79	34,05	40,19
% máximo de domicílios adequados nos municípios	72,08%	83,75%	74,19%	87,20%	94,86%	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos IBGE 1991 e 2000.

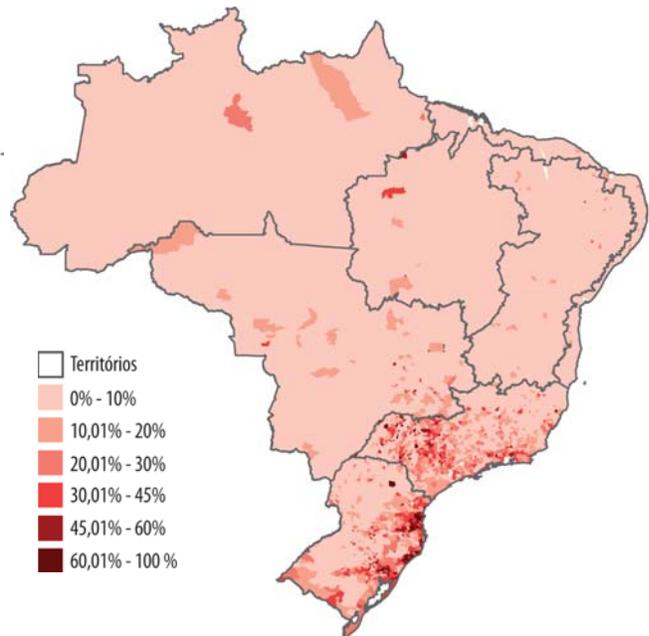
MAPAS 16 E 17

Percentual de domicílios adequados por município (2000)

URBANO



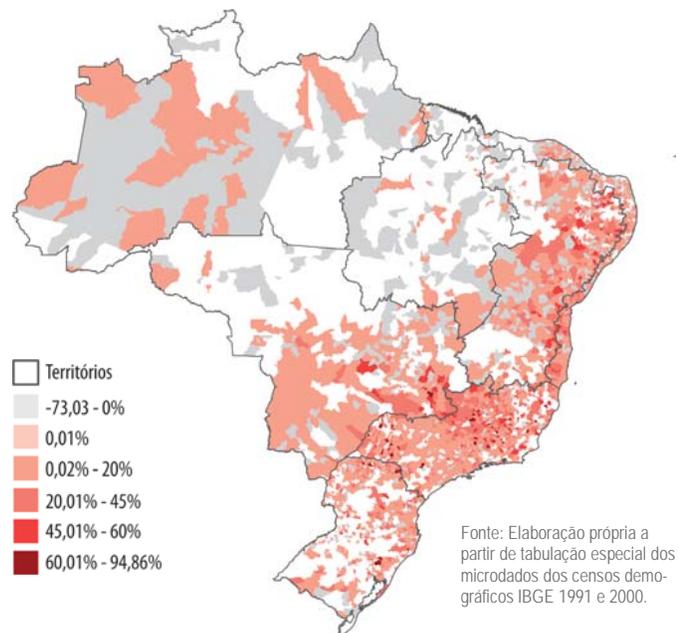
RURAL



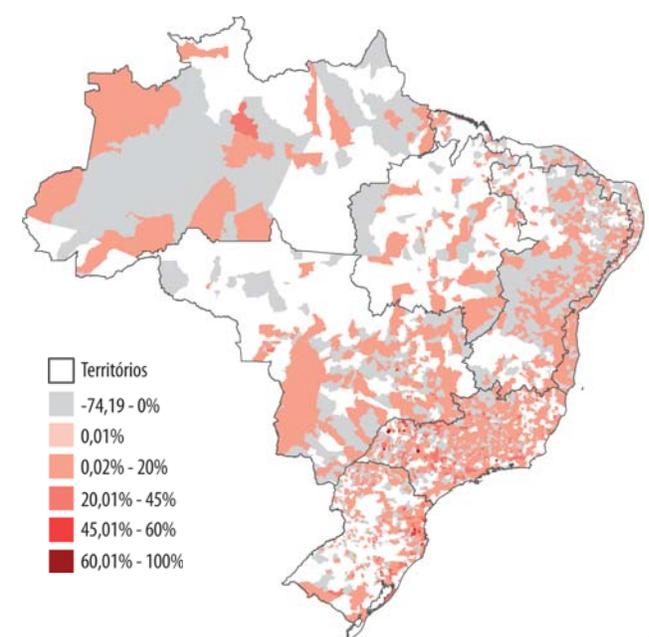
MAPAS 18 E 19

Variação do percentual de domicílios adequados (1991-2000)

URBANO



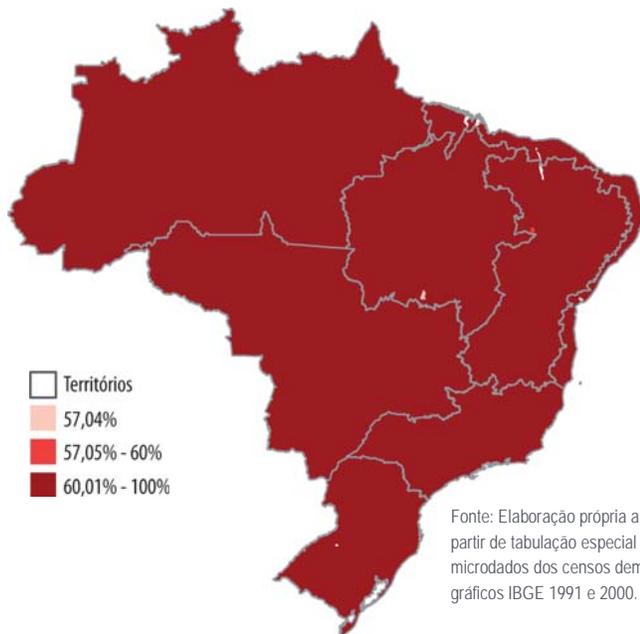
RURAL



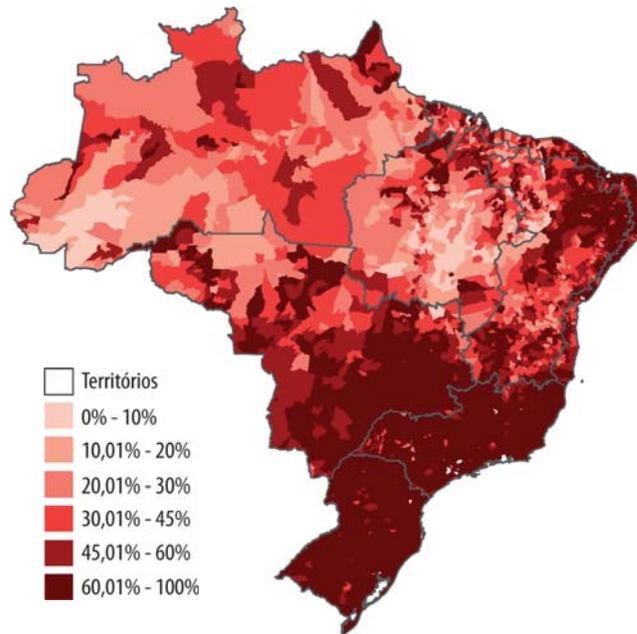
MAPAS 20 E 21

Percentual de domicílios adequados nos municípios em relação à iluminação elétrica (2000)

URBANO



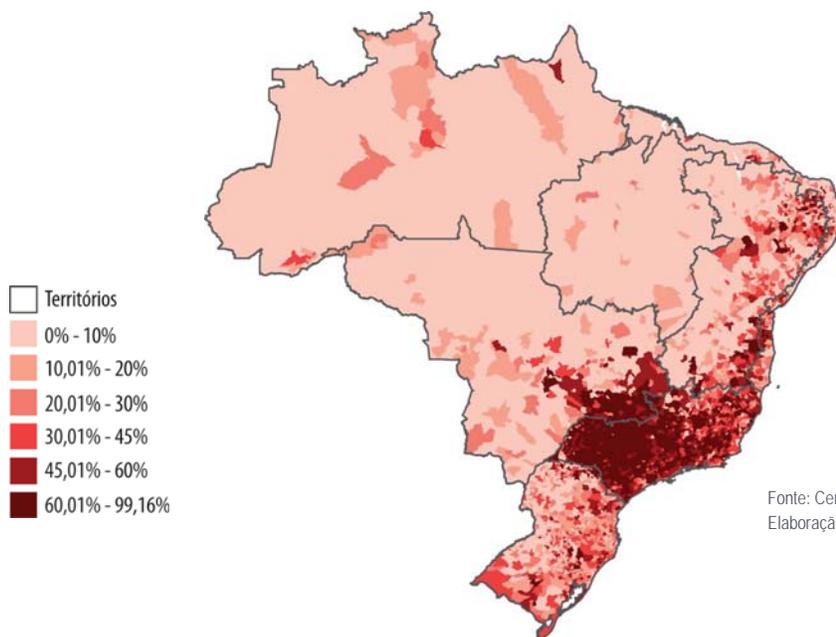
RURAL



Fonte: Elaboração própria a partir de tabulação especial dos microdados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

MAPA 22

Percentual de domicílios adequados nos municípios em relação a esgotamento sanitário (2000)



Fonte: Censo demográfico IBGE 2000.
Elaboração própria.

TABELA 8

Variação dos domicílios adequados por variável (1991-2000)

		1991		2000		1991-2000
		valores absolutos	%	valores absolutos	%	Variação
Água	Rural	2.343.650	31,62	3.415.083	45,01	13,39
	Urbano	18.206.377	77,87	4.171.716	83,68	5,81
	Brasil	20.550.027	66,74	7.586.799	77,23	10,50
Banheiro	Rural	2.826.324	38,14	3.517.475	46,36	8,23
	Urbano	19.876.295	85,01	33.909.320	89,42	4,42
	Brasil	22.702.619	73,73	37.426.795	82,24	8,52
Esgoto	Rural	582.199	7,86	994.015	13,10	5,25
	Urbano	9.752.771	41,71	21.120.533	55,70	13,99
	Brasil	10.334.970	33,56	22.114.548	48,60	15,03
Espécie de domicílio	Rural	7.262.773	98,00	7.383.637	97,03	-0,97
	Urbano	22.801.206	97,52	37.054.343	97,72	0,20
	Brasil	30.063.979	97,63	44.437.980	97,57	-0,06
Lixo	Rural	2.258.567	30,48	4.584.519	60,43	29,95
	Urbano	16.692.925	71,39	32.470.391	85,63	14,24
	Brasil	18.951.492	61,55	37.054.910	81,43	19,88
Densidade moradores	Rural	4.034.765	54,44	4.873.184	64,23	9,79
	Urbano	14.824.063	63,40	27.515.977	72,56	9,16
	Brasil	18.858.828	61,24	32.389.161	71,17	9,93
Localização	Rural	7.208.095	97,26	7.564.778	99,71	2,45
	Urbano	21.867.823	93,52	36.286.056	95,69	2,17
	Brasil	29.075.918	94,42	43.850.834	96,36	1,94
Luz	Rural	3.443.532	46,47	5.293.489	69,77	23,31
	Urbano	22.218.477	95,02	37.037.798	97,67	2,65
	Brasil	25.662.009	83,34	42.331.287	93,02	9,68

Fonte: Elaboração própria a partir de tabulação especial dos microdados dos censos demográficos IBGE 1991 e 2000.

Em relação à variável “iluminação elétrica”, em 2000 não havia no país municípios com menos de 57,04% dos domicílios urbanos adequados, enquanto quase um quinto dos municípios tinham menos de 45% de domicílios rurais com iluminação.

A falta de esgotamento sanitário é a variável que apresenta a maior precariedade, tanto em áreas rurais como em urbanas. Os números são alarmantes: 51,40% dos domicílios (23,4 milhões) estavam inadequados em relação à instalação de esgoto em 2000. É também a variável que incide mais for-

temente nas diferenciações regionais e estaduais: o mapa dos domicílios adequados em relação à coleta de esgoto mostra um quadro muito parecido com o mapa de condições gerais de urbanização no país (mapa 22). É importante notar que a variável adotada sobre esgotamento sanitário trata apenas da coleta do esgoto nos domicílios e não da destinação do esgoto coletado, pois os censos de 1991 e de 2000 não traziam essa informação.

Algumas diferenças podem ser reflexo de políticas estaduais. No urbano, destacam-se os estados do Sudeste do país: São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, com índices entre 60 e 86% de adequação. No Nordeste, Pernambuco apresenta as melhores condições (43,20% de adequação).

A variável “densidade de moradores por cômodo”, apesar de adequada em 71,17% dos domicílios do país, revela uma diversidade regional. Os mapas mostram densidades domiciliares maiores na Amazônia e no Centro-Norte, informação que permite levantar a hipótese de que há uma dimensão cultural regional que se pode expressar em formas distintas de morar. O maior número absoluto de inadequações aparece nos Grandes Polos Conurbados (G1), com 30% do total de domicílios em situação inadequada, o que significa 4,5 milhões de domicílios inadequados, possivelmente devido aos altos preços do solo nesses municípios, induzindo as famílias de renda mais baixa a instalarem-se em situações de maior adensamento.

Em 2000, 81,43% dos domicílios brasileiros estavam adequados em relação à existência de coleta de lixo e 93,02% dos domicílios estavam adequados em relação à existência de iluminação elétrica domiciliar, demonstrando que o atendimento por esses serviços já rumava para a universalização. Vale lembrar que a variável “lixo” expressa apenas a situação de coleta do lixo, não trazendo informações sobre a sua destinação final depois de coletado.

Em síntese, o mapeamento das condições dos domicílios nos municípios brasileiros mostra uma situação de melhoria na década de 1990, projetada também para a década seguinte – ainda que menos da metade dos domicílios apresentassem condições adequadas no ano 2000. As desigualdades regionais persistem, com um Sudeste com melhores condições do que o restante do país, e a região com melhores condições se expandindo rumo ao Centro-Oeste. Os domicílios urbanos encontram-se em melhores condições, avançando mais fortemente que os rurais. Enquanto algumas variáveis (iluminação elétrica e coleta de lixo) rumam para a universalização, outras – principalmente o esgotamento sanitário – permanecem precárias.

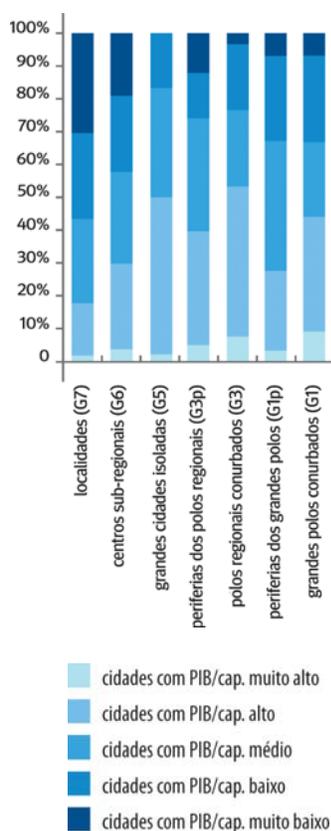
CAPÍTULO 3

DINÂMICAS ECONÔMICAS LOCAIS

As potencialidades de promoção do desenvolvimento econômico local são uma das principais preocupações das cidades brasileiras. Nesse sentido, o Relatório buscou responder, entre outras questões, se cidades com maior nível de desenvolvimento econômico, e/ou maior dinamismo apresentam também domicílios em melhores condições, assim como prospectar a relação entre o tipo de desenvolvimento e a capacidade de geração de melhores condições locais de financiamento do desenvolvimento urbano.

GRÁFICO 1

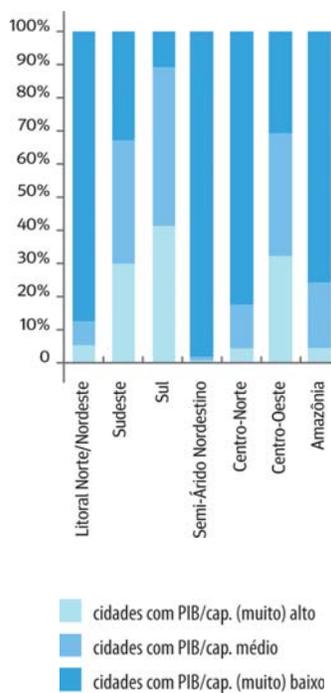
PIB per capita por categorias de cidades



Fonte: IBGE. PIB Municipal 2002.
Elaboração própria.

GRÁFICO 2

PIB per capita por Territórios



Fonte: IBGE. PIB Municipal 2002.
Elaboração própria.

Adotou-se o PIB per capita dos municípios como indicador proxy do nível de desenvolvimento. Ainda que com algumas imperfeições, esse indicador permite a inserção da dimensão territorial-demográfica na análise e gera hipóteses sobre questões distributivas associadas ao processo de desenvolvimento econômico local.

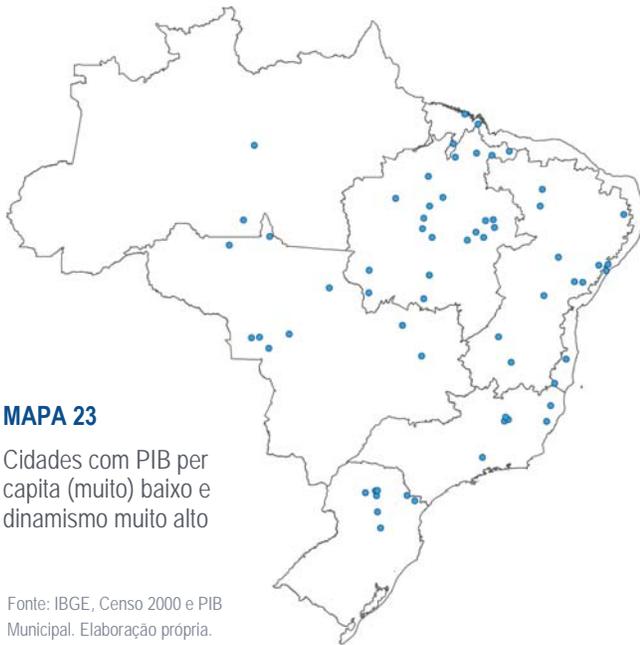
Classificamos os municípios brasileiros em relação a PIB per capita e dinamismo do PIB per capita. Para as duas variáveis, definimos cinco estratos: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. Não trabalhamos com a totalidade dos municípios, mas identificando padrões de comportamento de municípios que fogem das situações médias, em quatro categorias de cidades: Municípios com um nível (muito) alto de PIB per capita, e apresentando (muito) alto dinamismo (mapa 23); Municípios com um nível do PIB per capita muito alto, com médio ou (muito) baixo dinamismo (mapa 24); Municípios com um nível muito baixo do PIB per capita, e com médio ou (muito) baixo dinamismo (mapa 25); Municípios com um nível (muito) baixo do PIB per capita, e com um dinamismo muito alto (mapa 26).⁶ Tais grupos nos permitem relacionar as dinâmicas econômicas com outras variáveis, e podem servir como pontos de partida para uma política de desenvolvimento urbano, e por isso foram privilegiados nas análises desta seção do Relatório.

O nível do PIB per capita apresenta clara relação com a posição da cidade na hierarquia urbana. O percentual de cidades com PIB per capita alto é maior nos Grandes Polos Conurbados (G1), Polos Regionais Conurbados (G3) e Grandes Cidades Isoladas (G5). As Periferias dos Grandes Polos (G1p), Periferias dos Polos Regionais (G3p) e Localidades (G7) possuem PIB per capita mais baixo. Todos os grupos são heterogêneos, conforme mostra o gráfico 1.

A análise do nível do PIB per capita revela também diferenças regionais. A participação de municípios com baixo PIB per capita é maior nos Territórios Amazônia, Centro-Norte, Semi-Árido Nordeste e Litoral Norte/Nordeste, e significativamente menor nos territórios Centro-Oeste, Sul e Sudeste, e a situação inverte-se em relação aos municípios com PIB per capita alto.

Tanto o estrato de cidades com um nível (muito) alto de PIB per capita, e (muito) alto dinamismo em termos do crescimento do PIB per capita, quanto o das cidades com um nível do PIB per capita muito alto, com médio ou (muito) baixo dinamismo, concentram-se na maior parte no Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Já as cidades com um nível muito baixo do PIB per capita, e com médio ou (muito) baixo dinamismo em termos do crescimento do PIB per capita e as cidades com um nível do PIB per capita (muito) baixo, mas com um dinamismo muito alto se concentram principalmente na Amazônia e no Semi-Árido Nordeste.

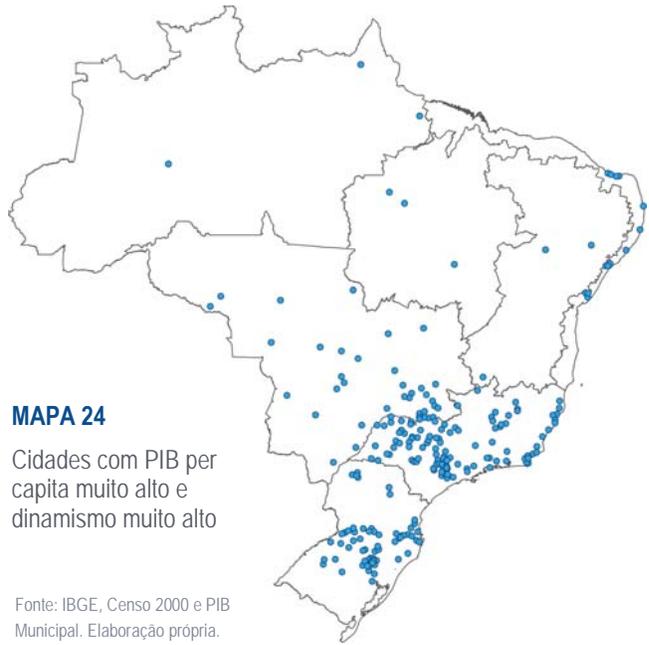
⁶ Neste Relatório, quando mencionamos municípios com PIB per capita ou dinamismo econômico "(muito) alto", referimo-nos à agregação dos municípios nos estratos "alto" e "muito alto". Da mesma forma, quando usamos o termo "(muito) baixo", referimo-nos à agregação dos estratos "baixo" e "muito baixo".



MAPA 23

Cidades com PIB per capita (muito) baixo e dinamismo muito alto

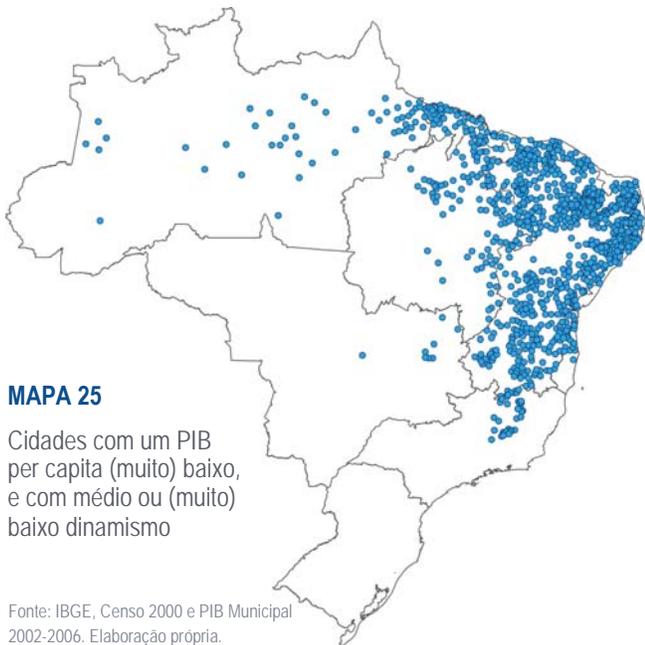
Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal. Elaboração própria.



MAPA 24

Cidades com PIB per capita muito alto e dinamismo muito alto

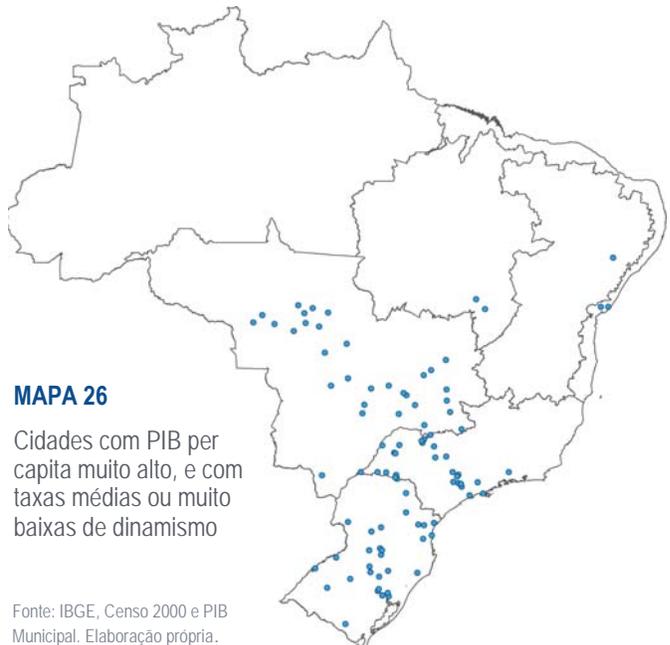
Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal. Elaboração própria.



MAPA 25

Cidades com um PIB per capita (muito) baixo, e com médio ou (muito) baixo dinamismo

Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal 2002-2006. Elaboração própria.



MAPA 26

Cidades com PIB per capita muito alto, e com taxas médias ou muito baixas de dinamismo

Fonte: IBGE, Censo 2000 e PIB Municipal. Elaboração própria.

7 No que se refere ao padrão de especialização, utilizamos indicadores consolidados na literatura, como o quociente locacional. O quociente locacional no setor x na cidade y expressa a participação do setor x na economia da cidade y , de um lado, em relação à participação do mesmo setor x numa economia de referência, como, por exemplo, a economia brasileira. De acordo com o critério, o quociente locacional maior que 1 representa especialização, enquanto um quociente menor que 1 indica uma representatividade baixa na economia local. Utilizamos como fonte principal de dados para esta análise os dados da pesquisa RAIS-CAGED.

8 Por ser um indicador que expressa o peso de determinado setor em relação a uma economia local, o quociente locacional apresenta fragilidades tanto em economias locais muito pequenas quanto em economias locais complexas; enquanto exagera o grau de especialização em economias locais menores, tende a subestimar a especialização em economias locais metropolitanas; por esse motivo, complementamos o quociente locacional de especialização com um índice que mede a concentração em termos de determinada variável (por exemplo, o número de estabelecimentos), como a participação do setor x na cidade y e no total do setor x na economia de referência maior (por exemplo, a economia brasileira). Esta variável também pode ser considerada como uma proxy para o poder de barganha de determinada cadeia produtiva sobre o território local (isto é, setores altamente concentrados em determinadas cidades tenderiam a dispor de maior poder de barganha sobre os atores locais).

9 Clélio C. Diniz, Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, v. 3, n. 1 (set. 1993), p. 35-64.

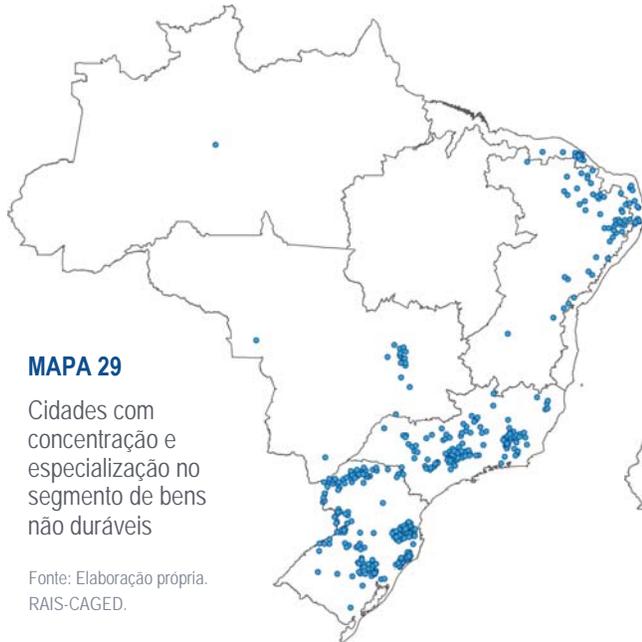
Optou-se por realizar uma leitura mais detalhada da dinâmica territorial de algumas cadeias produtivas locais específicas, dando ênfase na análise dos segmentos industriais (isto é, o segmento de bens de consumo duráveis, não duráveis, bens intermediários) e os chamados serviços produtivos, todos aqueles que de certa forma puxam a dinâmica das economias locais. Os chamados setores dinâmicos (ou básicos) exportam a sua produção (para outras cidades do país ou para fora dele). Tipicamente, trata-se de setores como os serviços de apoio à produção (como os serviços financeiros e logísticos, serviços de consultoria etc.) ou de bens de consumo duráveis (máquinas e equipamentos, material de transporte etc.). Os chamados setores não dinâmicos (ou não básicos), como os setores de alimentação, bebidas, serviços pessoais, não exportam, e apenas fornecem ao mercado da própria cidade. Foram também separadamente sintetizadas leituras sobre a dinâmica da produção agrícola nos municípios.

Foram adotados aqui dois indicadores gerais: (1) índices de especialização em termos do número de estabelecimentos;⁷ (2) índices de concentração em termos do número de estabelecimentos.⁸ Esses índices foram medidos segundo uma chave que classificou o grau de especialização e concentração dos estabelecimentos de acordo com a característica das cidades, utilizando tercís que definiram os níveis de concentração como alto, médio ou baixo.

Os segmentos associados à “nova economia urbana de ponta” (bens de consumo duráveis, serviços financeiros, serviços logísticos, serviços de consultoria e os outros serviços de produção) continuam concentrados em um número muito pequeno de cidades do Sul e do Sudeste (mapa 27). Isso reforça hipóteses que se referem aos limites da desconcentração espacial e à chamada “desconcentração concentrada” do dinamismo econômico brasileiro.⁹

As cidades especializadas e concentradas no segmento de bens intermediários localizam-se principalmente na Amazônia, Centro-Norte e Centro-Oeste (mapa 28). São cidades com vocação de fornecimento de matéria-prima e/ou insumos para a produção final (mineração, produtos químicos, papel, celulose, petróleo etc.). Já as cidades especializadas e concentradas nos bens de consumo não duráveis (bebidas, alimentação, serviços pessoais etc., ou seja, os serviços que não são exportados) seguem a dinâmica populacional: instalam-se nos grandes centros urbanos que se localizam mais próximo das regiões litorâneas (mapa 29).

Comparando as cidades com (muito) baixo e alto PIB per capita, verificamos uma relação entre a riqueza e a concentração econômica nos segmentos econômicos dinâmicos (aqui mensurada pela especialização e participação do número de estabelecimentos no setor de bens de consumo duráveis no número total de estabelecimentos desse mesmo setor na economia brasileira).



Nas cidades com maior PIB per capita, cresce a porcentagem dos centros urbanos que apresentam um índice de participação e um quociente locacional alto na indústria de bens de consumo duráveis. Existe, portanto, uma relação territorial entre as chamadas economias de aglomeração (presença de *clusters*, arranjos produtivos locais, concentração de empresas do mesmo ramo ou de setores correlatos, presença de mão de obra qualificada etc.) e a riqueza gerada em determinada cidade. Cidades com cadeias produtivas pouco adensadas tendem a apresentar um nível do PIB per capita menor.

Em termos gerais, a evolução da massa salarial por empregado não acompanha o crescimento do PIB per capita no período 2002-2006. Nas cidades que apresentam muito alto dinamismo em termos do crescimento do PIB per capita no período 2002-2006, o crescimento da massa salarial por empregado não acompanha o aumento do PIB per capita. Esse resultado vale tanto para as cidades com um PIB per capita muito baixo quanto para as com um PIB per capita muito alto. Por outro lado, nas cidades com um crescimento médio ou (muito) baixo (isto é, com um dinamismo igual ou aquém da média brasileira no referido período), o crescimento da massa salarial consegue acompanhar melhor o dinamismo do PIB per capita, já que não há o que distribuir, particularmente nas cidades com um PIB per capita muito alto e, em grau menor, naquelas com um PIB per capita muito baixo.

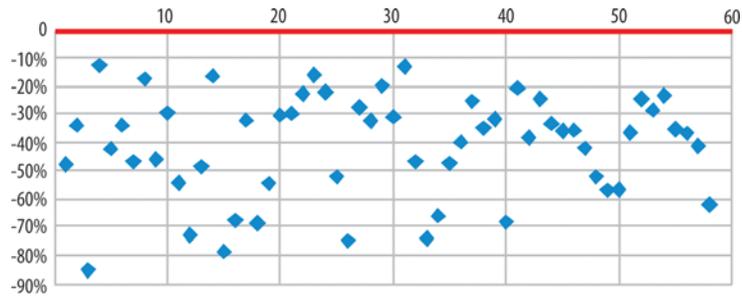
Esta hipótese merece pesquisas mais detalhadas sobre a natureza das relações entre a dinâmica das economias locais e o mercado formal de trabalho. À primeira vista, os resultados apontam para uma relativa inércia dos níveis salariais no setor formal em relação às oscilações do PIB per capita: nas economias urbanas dinâmicas, a massa salarial por empregado acaba perdendo espaço, enquanto nas economias locais que apresentam estagnação ou baixas taxas de crescimento do PIB per capita, a massa salarial consegue acompanhar melhor (particularmente nas cidades mais capitalizadas).

Essa tendência só se reverte nas cidades especializadas e concentradas nos segmentos mais dinâmicos (particularmente nos setores de bens duráveis e nos serviços de produção), onde o fator trabalho consegue compartilhar dos benefícios associados ao crescimento do PIB per capita. Tanto nas cidades dinâmicas com um nível per capita (muito) alto, quanto naquelas com um PIB per capita baixo, o crescimento da massa salarial por empregado não acompanhou o dinamismo do PIB per capita, sugerindo um esvaziamento dos ganhos relativos para fora da própria cidade.

Examinamos os possíveis efeitos do aumento do PIB sobre a capacidade de criar melhores condições nos municípios para investimentos em urbanização. Apesar de o aumento do PIB apresentar uma tendência positiva na correlação com o aumento da receita orçamentária, existe, aqui também, uma grande dispersão. Nem todos os municípios com altos níveis de dinamismo do PIB se mostraram capazes de capturar esse dinamismo para

GRÁFICO 3

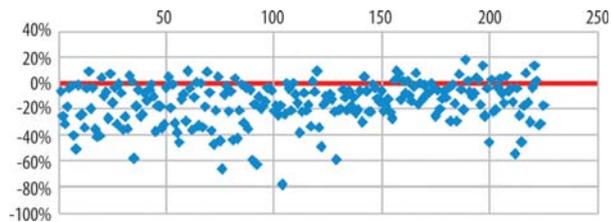
Variação da massa salarial por empregado X Variação do PIB per capita nas cidades com PIB per capita (muito) baixo e muito dinâmicas (2002-2006)



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB).

GRÁFICO 4

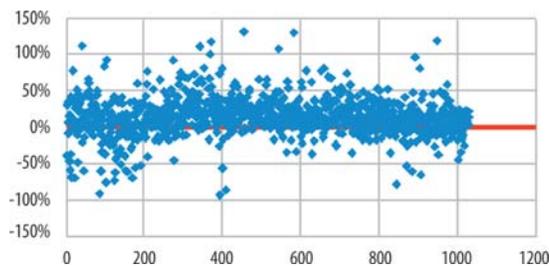
Variação da massa salarial por empregado X Variação do PIB per capita nas cidades com PIB per capita (muito) alto e muito dinâmicas (2002-2006)



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB). Elaboração própria.

GRÁFICO 5

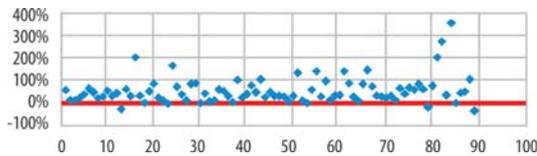
Variação da massa salarial por empregado X Variação do PIB per capita nas cidades com PIB per capita muito baixo e dinamismo médio e (muito) baixo (2002-2006)



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB). Elaboração própria.

GRÁFICO 6

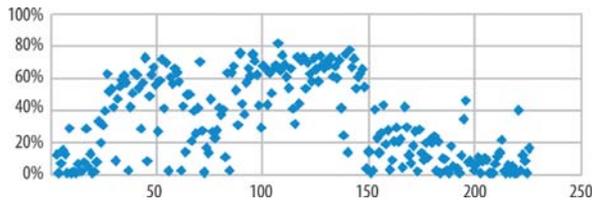
Varição da massa salarial por empregado
X Varição do PIB per capita nas cidades
com PIB per capita muito alto e dinamismo
médio e (muito) baixo (2002-2006)



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e IBGE (PIB). Elaboração própria.

GRÁFICO 8

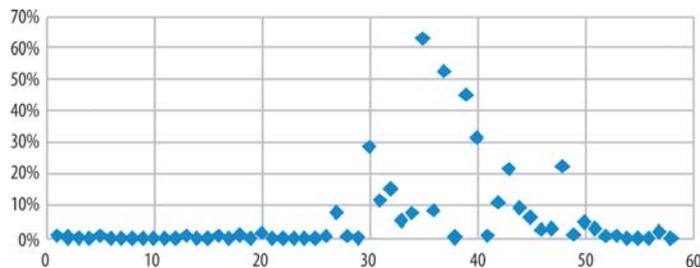
Percentual de adequação domiciliar das cidades
com PIB per capita (muito) alto e muito dinâmicas



Fonte: Censo IBGE 2000. Elaboração própria.

GRÁFICO 10

Percentual de adequação domiciliar das cidades com PIB
per capita (muito) baixo e muito dinâmicas

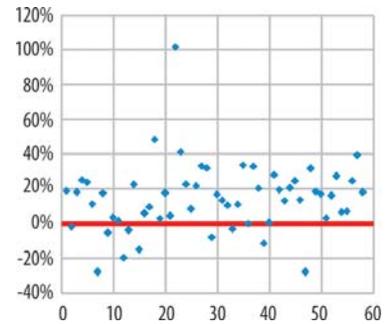


Fonte: Censo IBGE 2000. Elaboração própria.

GRÁFICO 7

Cidades especializadas e
concentradas nos bens de
consumo duráveis

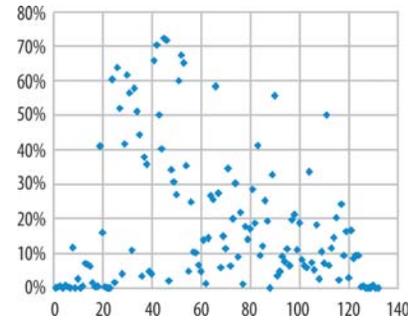
Varição (Msal./emp.)/(PIB/cap.) -
2002-2006



Fonte: RAIS-CAGED (Massa salarial) e
IBGE (PIB). Elaboração própria.

GRÁFICO 9

Cidades especializadas e concen-
tradas nos bens intermediários



Fonte: Censo IBGE 2000. Elaboração própria.

uma elevação significativa de sua receita própria na mesma proporção. Esta questão remete a outros dois elementos que aparecem com força neste Relatório e que serão retomados adiante: o descompasso entre necessidades e capacidades locais de financiamento do desenvolvimento urbano e a dependência persistente dos municípios em relação a transferências discricionárias por parte dos estados e do Governo Federal, bastante marcadas por mediações de natureza política. Por outro lado, mesmo os municípios que apresentaram maiores receitas orçamentárias, como as cidades que recebem *royalties* do petróleo, nem sempre apresentaram domicílios em melhores condições.

Verifica-se, portanto, um “efeito renda” sobre as condições dos domicílios, isto é, na medida em que o PIB per capita cresce, aumenta também o número de domicílios perfeitamente adequados. Essa situação relaciona-se com a política setorializada estruturada desde a década de 1960 pelo Estado brasileiro. Na habitação, o modelo baseava-se no financiamento da produção privada e na oferta de crédito bancário para companhias públicas – e, no saneamento, o financiamento foi canalizado para companhias estaduais. Em ambas as políticas, o sistema dependia do retorno do investimento, pago pelos beneficiários finais. Dessa forma, os sistemas se expandiram mais nas regiões de maior renda, onde o retorno financeiro dos investimentos era garantido. O modelo não foi capaz de prover condições adequadas para a maior parte da população, cuja renda não a habilitava para a condição de “demanda” desse mercado de casas e infraestrutura.

Paralelamente, o Estado regulou a produção e expansão das cidades através de leis de parcelamento, zoneamento e planos urbanísticos, delegando ao loteador privado a missão de produzir terra urbanizada, com infraestrutura e espaços públicos, o que só foi atingido na produção para as classes médias e altas; para os demais brasileiros, restou uma inserção precária no território.

A análise das dinâmicas de desenvolvimento econômico deste Relatório mostra um cenário complexo. A retomada do crescimento da economia brasileira nos últimos anos desencadeou focos de dinamismo, apresentando cidades com altas taxas de crescimento do PIB per capita. A leitura sugere que esse dinamismo não diminuiu as grandes desigualdades no território brasileiro, e que são poucas as situações que produzem ganhos para os trabalhadores, mesmo em um cenário econômico favorável.

CAPÍTULO 4

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS

As condições de financiamento do desenvolvimento urbano presentes nos municípios brasileiros são também uma temática abordada por este Relatório. Foi utilizada a base de dados sobre as finanças municipais (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional, para os anos de 2002 a 2008, em quatro variáveis, que objetivam comparar a capacidade dos municípios de investir em urbanização: (1) receita orçamentária per capita; (2) percentual da receita tributária sobre a receita orçamentária; (3) percentual dos investimentos sobre a despesa orçamentária e (4) percentual do gasto em funções urbanas sobre a despesa orçamentária.¹⁰ As informações foram agrupadas em dois períodos: 2002-2004 e 2005-2008, correspondendo a dois mandatos distintos dos Prefeitos. Os dados de cada período foram somados em seus valores nominais, e os valores médios de cada período foram utilizados para a determinação da evolução das variáveis.¹¹

As receitas orçamentárias dos municípios brasileiros são compostas por receitas tributárias,¹² receitas de transferências¹³ e outras receitas.¹⁴ No ano de 2008 a receita orçamentária dos municípios brasileiros era constituída em média por 16,34% de receitas tributárias, 68,21% de receitas de transferências (incluindo transferências obrigatórias e voluntárias tanto dos governos estaduais como do Governo Federal) e 15,45% de outras receitas.

De forma geral, examinando a distribuição das receitas orçamentárias per capita nos municípios brasileiros nos períodos 2002-2004 e 2005-2008 podemos constatar que, embora tenha ocorrido uma evolução positiva entre os dois períodos, na maioria dos municípios as receitas orçamentárias per capita são muito baixas, sendo a média (R\$ 946 no primeiro e R\$ 1.530 no segundo período) insuficiente para fazer frente às necessidades de investimentos municipais em urbanização.

A presença mais significativa de municípios com valores mais altos de receita per capita ocorre nos grupos com maior presença de municípios de menor porte: Localidades (G7), Periferias dos Grandes Polos (G1p) e Periferia de Centros Regionais (G3p). Esse resultado é bastante influenciado pelo chamado “fator denominador”, ou seja, o fato de que municípios com população pequena e algum elemento gerador de receitas significativas (seja repasse de fundos de participação dos municípios, seja a presença de uma grande indústria, uma siderúrgica, um polo petroquímico, por exemplo) podem apresentar resultados mais altos.

A receita é bastante impactada pela inserção regional dos municípios. Os Territórios Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam mais municípios

10 Os dados populacionais utilizados são as estimativas do IBGE para os mesmos períodos.

11 Foram utilizados os dados referentes aos anos de 2002 a 2008, considerando-se os 4.298 municípios que apresentaram dados em todos os anos do período, condição necessária para sua comparação.

12 As receitas tributárias correspondem às receitas próprias dos municípios, as quais estão diretamente relacionadas às dinâmicas econômicas eminentemente urbanas, particularmente o IPTU e o ITBI, impostos sobre o valor dos imóveis urbanos, e o ISS. Constituem as fontes mais significativas da chamada arrecadação própria municipal.

13 As receitas de transferências de outras esferas governamentais são compostas de transferências constitucionais (recursos que a União transfere aos estados e municípios por determinação da Constituição), legais (aquelas previstas em leis específicas) e voluntárias (transferências que ocorrem sem obrigação legal).

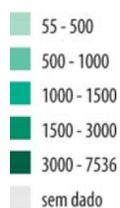
14 No cômputo de “outras receitas” encontram-se receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências de instituições privadas, receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições; além de receitas correntes e das receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

com receita orçamentária per capita alta, embora, de forma geral, sejam poucos os municípios brasileiros nessa condição. Em situação oposta estão os Territórios Semi-Árido Nordeste, Litoral Norte/Nordeste e Amazônia, que apresentam os maiores percentuais de municípios com receita per capita muito baixa. Não há uma alteração significativa nos dois períodos analisados.

A análise da porcentagem da receita tributária sobre a receita orçamentária pode contribuir para medir o grau de “autonomia” orçamentária do município e o seu grau de dependência de transferências voluntárias de outros entes. De forma geral, as receitas próprias dos municípios são muito baixas – em média 6,5% da receita orçamentária total.

Os principais tributos municipais são de base urbana: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Em geral, apenas os polos urbanos de maior dimensão conseguem realmente cobrar o IPTU, uma vez que a sua geração está diretamente relacionada ao nível de urbanização e a uma organização institucional mais sofisticada para viabilizar a arrecadação. Alguns municípios pequenos que desenvolvem atividades turísticas são exceção a esta regra. Apenas os 128 municípios com população superior a 200 mil habitantes (2,3% dos municípios brasileiros) conseguem superar a média nacional em termos de receita tributária. Somada, a arrecadação própria dos dois municípios mais populosos do País – São Paulo e Rio de Janeiro – chega a 40% da receita tributária total municipal brasileira.

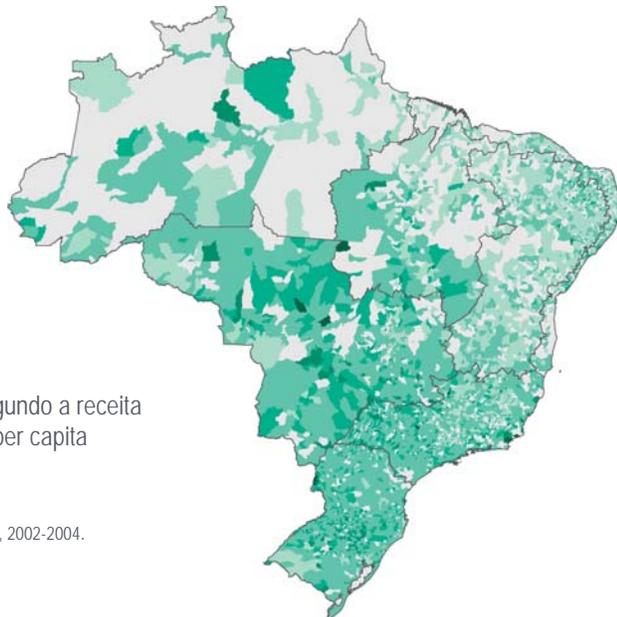
Os maiores percentuais de receita tributária sobre receita orçamentária, nos dois períodos, estão concentrados nos Grandes Polos Conurbados (G1), Polos Regionais Conurbados (G3) e Grandes Cidades Isoladas (G5).



MAPA 31

Municípios segundo a receita orçamentária per capita (2002-2004)

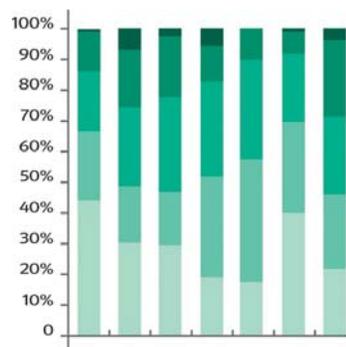
Fonte: STN – Finbra, 2002-2004.



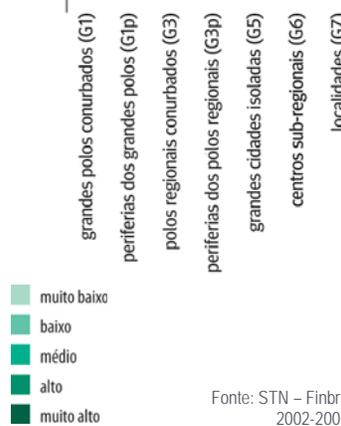
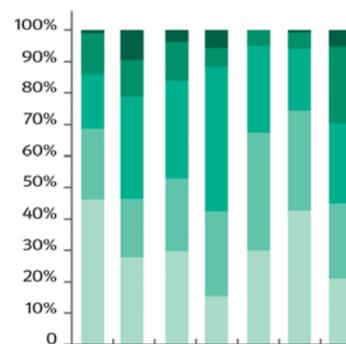
GRÁFICOS 11 E 12

Distribuição relativa dos Municípios segundo a receita orçamentária per capita pelas categorias, segundo os grupos (2002-2004 e 2005-2008)

2002-2004



2005-2008

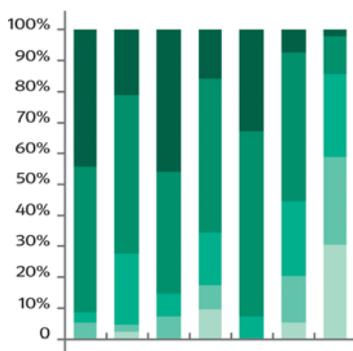


Fonte: STN – Finbra, 2002-2008.

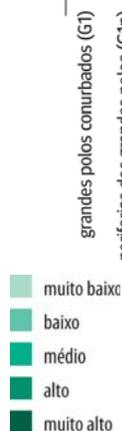
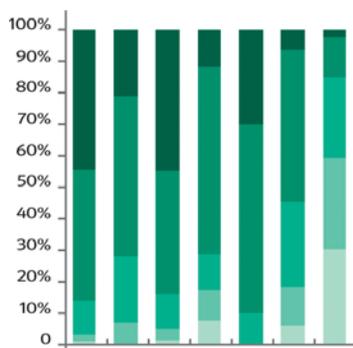
GRÁFICOS 13 E 14

Distribuição relativa dos municípios segundo o percentual da receita tributária sobre a receita orçamentária pelas categorias, segundo os grupos (2002-2004 e 2005-2008)

2002-2004



2005-2008

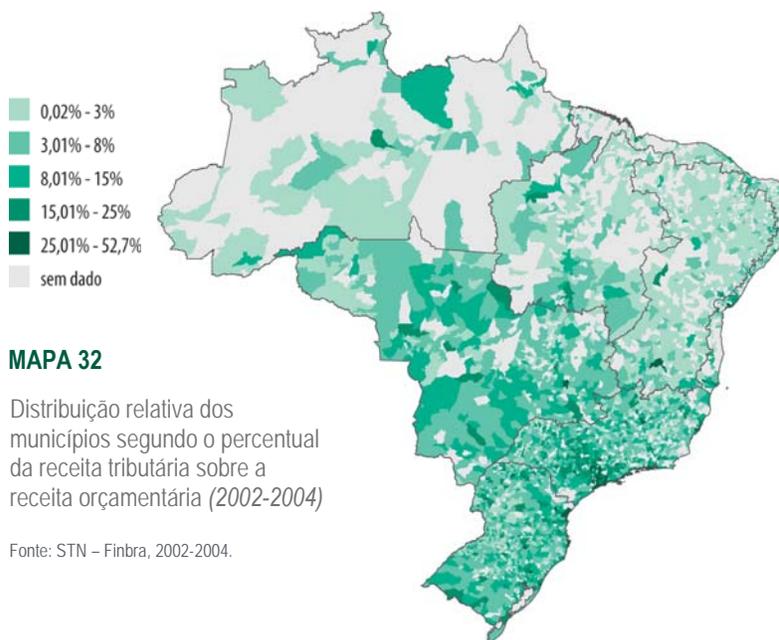


Fonte: STN – Finbra, 2002-2008.

Os municípios do Sudeste e do Sul apresentam percentuais mais altos de receitas próprias. O Centro-Oeste apresenta uma reduzida participação no período 2002-2004 (1,73%), que se eleva levemente no período 2005-2008 (1,94%). Existem, ainda, situações excepcionais, principalmente municípios turísticos do Sudeste que, por arrecadarem ISS e IPTU de não moradores, conseguem apresentar percentuais bastante altos de receita tributária sobre a receita orçamentária. Em situação oposta encontram-se os Territórios do Semi-Árido Nordestino, Litoral Norte/Nordeste, Centro-Norte, e Amazônia, que dependem fundamentalmente de transferências.

Exploramos a relação entre a riqueza produzida no município (PIB per capita) e sua receita orçamentária. Uma correlação positiva indicaria que quanto maior a capacidade do município de gerar riqueza maior seria sua capacidade de ampliar sua receita. De fato, a correlação entre esses dois indicadores mostra uma associação positiva. Entretanto, a correlação apresenta uma grande dispersão, indicando que existem outros fatores influenciando essa associação. Os três municípios com maior PIB per capita e receita orçamentária per capita são municípios que recebem *royalties* do petróleo. As condições de adequação dos domicílios, nesses casos, são variáveis: dos três casos, um possuía 62% de domicílios adequados e os outros dois, menos de 10%.

Relacionamos o PIB per capita à receita tributária per capita, para verificar quanto um aumento da riqueza produzida no município tende a gerar uma maior autonomia na obtenção de recursos para enfrentar os desafios de sua urbanização. O cruzamento entre esses dois indicadores não mostrou



MAPA 32

Distribuição relativa dos municípios segundo o percentual da receita tributária sobre a receita orçamentária (2002-2004)

Fonte: STN – Finbra, 2002-2004.

nenhuma correlação. Neste caso, os pontos fora da curva são municípios turísticos, predominantemente de segunda residência no estado de São Paulo. Apesar da maior autonomia e capacidade de geração de receita, nesses municípios as condições de urbanização se apresentaram em geral baixas e dispersas, variando de 8 a 39% de domicílios adequados em 2000.

Conforme exposto, a grande maioria dos municípios brasileiros não tem capacidade própria para financiar o investimento em desenvolvimento urbano. Assim, uma característica comum à maioria dos municípios brasileiros é a alta dependência de transferências de recursos provenientes de outras esferas de governo – repasses esses que merecem ser estudados.

Concentramos nossa análise nos repasses de recursos e empréstimos provenientes do Governo Federal. A pesquisa foi realizada sobre um banco de dados referente a uma amostra de 745 municípios,¹⁵ para os quais a CAIXA forneceu as informações relativas aos repasses do OGU (Orçamento Geral da União) e de financiamento nos dois períodos considerados pelo relatório, correspondentes a duas diferentes gestões municipais (2001-2004 e 2005-2008).

Os dados revelam um aumento muito significativo dos recursos do OGU repassados para os municípios na área de desenvolvimento urbano: entre 2001-2004 e 2005-2008 o incremento de transferências orçamentárias do governo federal para os municípios nessa área foi de 751%. O aumento de recursos foi generalizado em todas as áreas de investimento referentes ao desenvolvimento urbano. Os indicadores indicam claramente uma priorização das áreas de habitação e saneamento, que representavam 65% do total de repasses no primeiro período e passaram a 91% no segundo período, sendo que os repasses para saneamento elevaram sua participação de 11% para 48%.

Enquanto no primeiro período os valores per capita acessados eram muito semelhantes entre todos os grupos de cidades, com um valor ligeiramente maior nas Localidades (G7), no segundo período verifica-se um maior direcionamento dos recursos para os Grandes Polos Conurbados (G1), Polos Regionais Conurbados (G3) e Grandes Cidades Isoladas (G5), refletindo uma opção de política que prioriza o investimento nas cidades de maior porte.

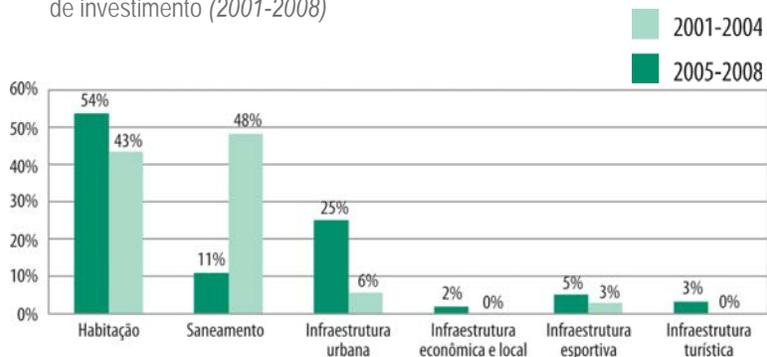
A distribuição regional dos recursos não se alterou significativamente entre os dois períodos: os maiores percentuais vão para o Território Sudeste, seguidos do Litoral Norte/Nordeste e Centro-Oeste.

O cruzamento entre os repasses do OGU e os percentuais de adequação dos domicílios nos municípios não revelou um padrão claro de correlação, o que revela não ter sido esta uma variável determinante na definição dos municípios receptores de recursos.

¹⁵ A elaboração da amostra procurou garantir a representatividade das cidades independentemente do seu porte populacional e de sua localização nas regiões brasileiras. Todas as cidades pertencentes aos níveis mais altos da Regic e com mais de 50 mil habitantes foram incluídas, e pelo menos uma cidade de cada região metropolitana com menos de 20 mil habitantes também foi considerada. As cidades pertencentes ao segundo nível da Regic seguiram a mesma lógica de seleção. Para os níveis intermediários e inferiores da rede estabeleceu-se um critério em função da proporcionalidade numérica em relação ao universo de municípios no Brasil. Assim, determinou-se que 10% das cidades classificadas nos níveis intermediários e 5% das localidades fossem selecionadas na amostra, garantindo uma representatividade territorial proporcional à distribuição dos municípios entre os Territórios. Inicialmente o relatório seria produzido sobre essa amostra, considerando inclusive a possibilidade de realização de um *survey*. Posteriormente, a decisão adotada foi a de utilizar bases de dados permanentes, passíveis de replicabilidade e universais.

GRÁFICO 15

Repasses do OGU para os municípios da amostra por área de investimento (2001-2008)



Fonte: Caixa Econômica Federal – 2001 a 2008.

GRÁFICO 16

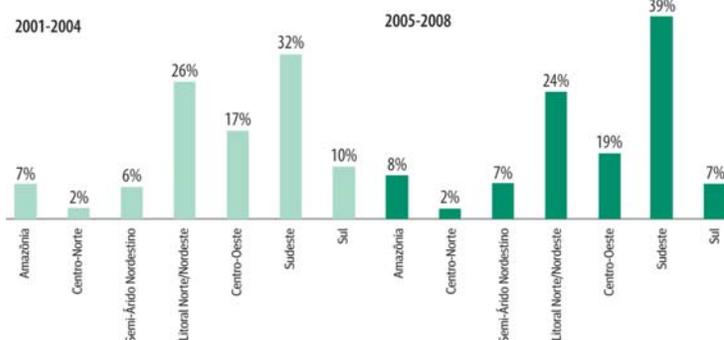
Média dos repasses do OGU per capita por grupos de cidades para os municípios da amostra



Fonte: Caixa Econômica Federal – 2001 a 2008.

GRÁFICO 17

Distribuição percentual dos repasses do OGU por territórios para os municípios da amostra



Fonte: Caixa Econômica Federal – 2001 a 2008.

Foram também analisados os empréstimos concedidos pela CAIXA que utilizam os recursos do FGTS que alimentam as linhas de financiamento “Pró-moradia” e “Pró-saneamento”.

Entre os períodos de 2001-2004 e 2005-2008, o aumento no total de recursos emprestados através das duas linhas de financiamento no período foi de 110,6%. Os créditos contratados nas operações do Pró-moradia apresentaram um aumento de 417,1%, enquanto o Pró-saneamento apresentou um aumento de apenas 29,8%. No primeiro período os empréstimos foram basicamente de saneamento; no segundo, a proporção entre a habitação e o saneamento foi mais equilibrada. No período 2001-2004 os repasses orçamentários foram pouco mais de três vezes maiores do que os valores emprestados; no segundo período a proporção é de 12 vezes, indicando significativo aumento de recursos a fundo perdido para as políticas.

Nos dois períodos analisados, o maior montante de empréstimos foi tomado por companhias e governos estaduais, com um claro avanço dos tomadores municipais, cujos empréstimos aumentaram 427,8%. Os empréstimos concedidos para tomadores privados, cujos valores nominais são os mais baixos, tiveram o menor aumento entre os dois períodos (20,41%).

Seguindo a mesma tendência de repasses dos recursos do OGU pelo Governo Federal, os tomadores estaduais também direcionam a maior parte dos recursos de empréstimos contraídos para os Grandes Polos Conurbados (G1), seguidos de longe pelos Polos Regionais Conurbados (G3) e Grandes Cidades Isoladas (G5). Os Grandes Polos Conurbados (G1) passaram de 42,7% dos desembolsos entre 2001 e 2004 a 60,9% entre 2005 e 2008.

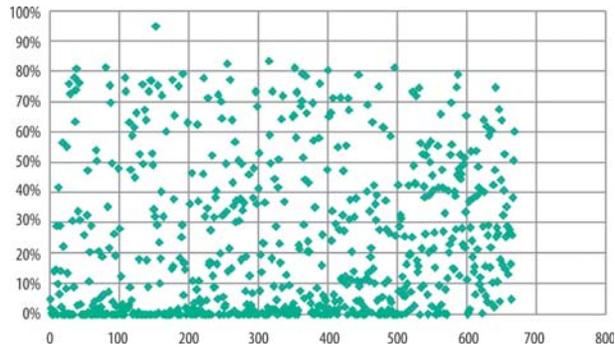
Apesar de aqueles desembolsos continuarem concentrados nos grupos com as maiores cidades, que possuem grande capacidade de polarização regional, a distribuição territorial ficou mais equilibrada. No primeiro período, 66% dos recursos foram para o Litoral Norte/Nordeste; no segundo período esse território detinha 20% e o restante se distribuía entre a Amazônia, o Centro-Oeste e o Sul.

Entre 2001 e 2004, os desembolsos para tomadores municipais se deram preferencialmente nos Grandes Polos Conurbados (G1), nos Polos Regionais Conurbados (G3) e nas Grandes Cidades Isoladas (G5).

Os Centros Sub-regionais (G6) e as Localidades (G7), que têm baixa capacidade de endividamento, não obtiveram nenhum desembolso no período. Entre 2005 e 2008, com o aumento de 2.000% no total de valores desembolsados, as cidades maiores continuaram sendo beneficiadas, porém as Periferias dos Grandes Polos (G1p), as Periferias dos Polos Regionais (G3p) e os Centros Sub-regionais (G6) passam a receber alguns recursos. As Localidades (G7) permaneceram sem recursos de financiamento.

GRÁFICO 18

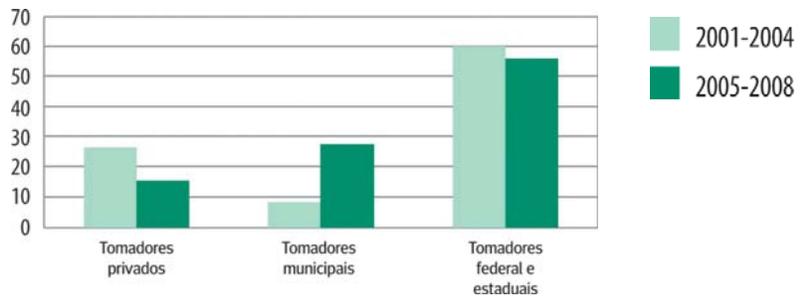
Dispersão entre os volumes de repasses totais per capita e os percentuais de adequação dos domicílios nos municípios da amostra



Fonte: Caixa Econômica Federal – 2001 a 2008; IBGE – Censo Demográfico 2000.

GRÁFICO 19

Participação dos tomadores privados, municipais e estaduais no total de valores liberados referentes a empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento (2001-2004 e 2005-2008)

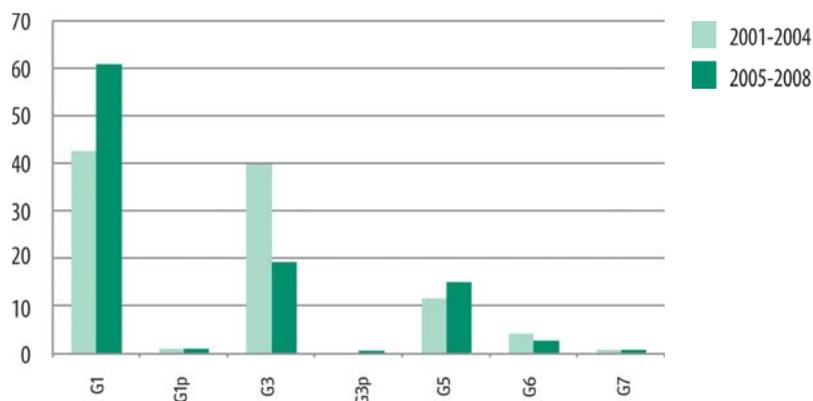


Fonte: Caixa Econômica Federal – 2001 a 2008.

O aumento significativo de desembolsos não veio acompanhado por uma distribuição mais equilibrada dos recursos nos Territórios. Entre 2001 e 2004, esses desembolsos estavam bastante concentrados no Sudeste, com pequena participação do Centro-Oeste. Entre 2005 e 2008, tais desembolsos continuaram concentrados nesse Território, porém com uma leve diluição em direção aos demais Territórios, que passam a participar da distribuição com acesso a pequenas parcelas dos recursos. Após o Sudeste, o Litoral Norte/Nordeste recebe a maior parcela.

GRÁFICO 20

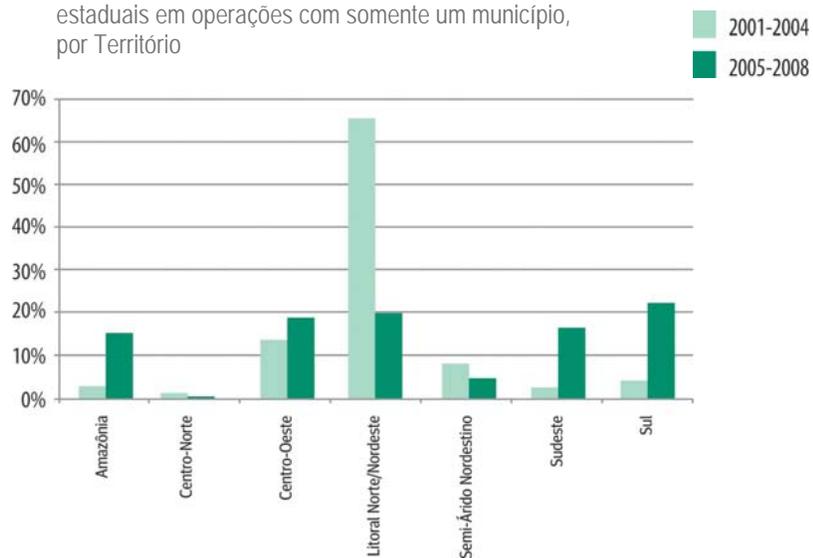
Valores liberados de empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento, tomados pelo BNDES, companhias estaduais de saneamento e governos estaduais em operações com somente um município, por grupos de cidades



Fonte: Caixa Econômica Federal - 2001 a 2008.

GRÁFICO 21

Valores liberados de empréstimos do Pró-moradia e do Pró-saneamento, tomados por companhias e governos estaduais em operações com somente um município, por Território



Fonte: Caixa Econômica Federal - 2001 a 2008.

CAPÍTULO 5

GESTÃO MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Neste Relatório, o tema da gestão urbana buscou responder às seguintes perguntas: a) Qual a estrutura institucional de gestão na área do desenvolvimento urbano existente nos municípios? b) O município opera a urbanização (especialmente água, saneamento, lixo, transporte público) de forma autônoma ou através de relações de dependência ou parceria com municípios vizinhos? c) Quais são os canais de interlocução do governo local com os seus cidadãos?

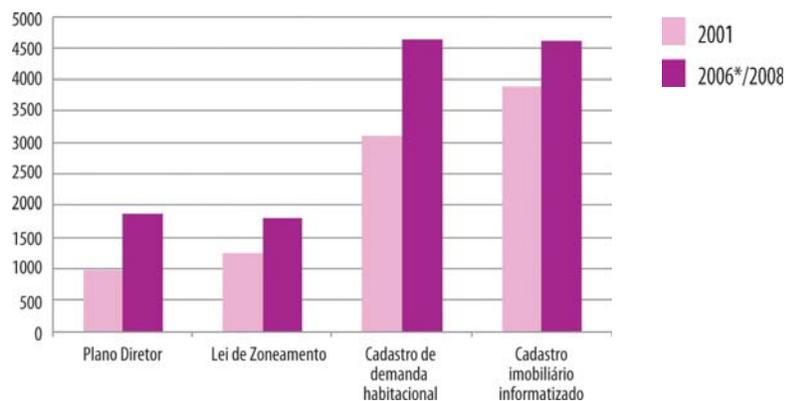
Em um contexto de poucas fontes de dados com abrangência nacional, utilizou-se a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (Munic), e a análise foi estruturada em quatro dimensões da gestão municipal do desenvolvimento urbano: (1) instrumentos; (2) estrutura; (3) canais institucionais de participação; e (4) arranjos federativos.

Em relação aos instrumentos, foram escolhidas as variáveis da Munic que pudessem medir de que forma os municípios se instrumentalizam para planejar e implementar a política urbana. Para isso analisamos a existência de Plano Diretor, lei de zoneamento, cadastro da demanda habitacional e cadastro imobiliário informatizado. Embora tenham apresentado evoluções diferenciadas, todos esses instrumentos apresentaram uma evolução positiva no período 2001-2008.

O cadastro de demanda habitacional e o cadastro informatizado estavam presentes em 2008 (ou 2006) em mais de 83% dos municípios do país. O

GRÁFICO 22

Municípios brasileiros – presença de instrumentos de gestão urbana (2001, 2006* e 2008)



Fonte: Munic IBGE 2001, 2006 e 2008.

* O dado referente ao cadastro imobiliário informatizado refere-se ao ano de 2006.

TABELA 9

Presença de instrumentos de gestão da política urbana (2001, 2006 e 2008)

Instrumento	Número de municípios que responderam ter este instrumento em 2001	Percentual (%) em 2001	Número de municípios que responderam ter este instrumento em 2006/2008	Percentual (%) em 2006/2008	Varição em pontos percentuais
Plano Diretor	980	17,63	1878	33,75	16,13
Lei de Zoneamento	1260	22,66	1810	32,53	9,87
Cadastro de demanda habitacional	3124	56,19	4639	83,38	27,19
Cadastro imobiliário informatizado	3900	70,14	4618	83,00	12,85

Fonte: Munic IBGE 2001, 2006 e 2008.

cadastro de demanda habitacional foi a variável que apresentou o maior avanço no período, com crescimento de 27,19 pontos percentuais. Esse crescimento pode refletir a maior disponibilidade de recursos do Governo Federal para o setor habitacional.

O Plano Diretor era o instrumento menos utilizado em 2001, quando estava presente em apenas 980 municípios, número que quase duplicou em 2008 (1.878 municípios). Certamente o salto foi resultado de uma ação de indução por parte do Governo Federal e do Conselho Nacional das Cidades para que os municípios realizassem seus Planos Diretores.¹⁶ De forma bastante distribuída no país, dos municípios obrigados a realizar Planos Diretores, apenas 19% (319 municípios) não o haviam realizado até 2008.¹⁷

Também cresceu o número de municípios com leis municipais de zoneamento (ou de uso e ocupação do solo), embora em menor proporção do que o crescimento dos Planos Diretores. De 1.260 municípios que dispunham do instrumento em 2001, passou-se para 1.810 em 2008 (32,53% dos municípios), com menor incidência no Semi-Árido Nordestino, Litoral Norte/Nordeste e Amazônia, e maior concentração no Sul e Sudeste.

Os grupos onde se concentram as grandes cidades – Grandes Polos Conurbados (G1), Polos Regionais Conurbados (G3) e Grandes Cidades Isoladas (G5) – são aqueles que possuem mais instrumentos; as Localidades (G7) possuem menos. Como o cadastro de demanda habitacional e cadastro imobiliário informatizado estão presentes em quase todos os municípios, as diferenças mais significativas referem-se à presença ou não do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento. Como 85% dos municípios do grupo das Localidades (G7) têm menos de 20 mil habitantes, não sendo, portanto, obrigados a realizar Planos Diretores, o percentual de municípios com todos os instrumentos cai.

O Território Sul apresenta o maior número de municípios com todos os instrumentos e o Centro Norte, Amazônia e o Semi-Árido Nordestino apresentam a maior ocorrência de municípios com nenhum ou apenas um instrumento.

¹⁶ O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, determinou que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e localizados regiões metropolitanas e aglomerados urbanos aprovassem Planos Diretores até outubro de 2006. O Ministério das Cidades promoveu uma forte ação indutora junto aos municípios para que estes realizassem seus planos, em parceria com as entidades presentes no Conselho Nacional das Cidades.

¹⁷ A maioria desses municípios obrigados por lei que não elaboraram Planos Diretores estão situados na Amazônia ou no Semi-Árido Nordestino e, em grande parte, são municípios de menor porte.

O Relatório buscou elementos que sinalizassem a existência de uma estrutura estável para a gestão do desenvolvimento urbano nos municípios, a partir de quatro variáveis: a percentagem de funcionários estatutários sobre o total do funcionalismo; o nível de capacitação desse funcionalismo, identificando a percentagem de funcionários com nível superior sobre o total de funcionários; a existência de órgão de habitação e a existência de prestadora local ou regional de saneamento.

Após a Constituição Federal de 1988, houve uma maior descentralização de serviços públicos, que passaram a ser desempenhados pelos municípios, e proporcionalmente um crescimento maior de funcionários nos municípios do que nos estados e no Governo Federal. Entretanto, a proporção de funcionários estatutários em relação ao quadro de funcionários dos municípios praticamente não variou de 2001 a 2008, passando de 62,82% para 63,17%.

Em termos regionais, a presença de funcionários estatutários se mostra desigual. Na Região Sudeste, especificamente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, observam-se percentuais mais baixos do que nos demais estados. Isso pode ser justificado por fatores demográficos, pela situação fiscal (capacidade de financiamento de despesas com a ampliação de serviços, por exemplo) ou por uma política de terceirização dos serviços nos estados mais ricos.

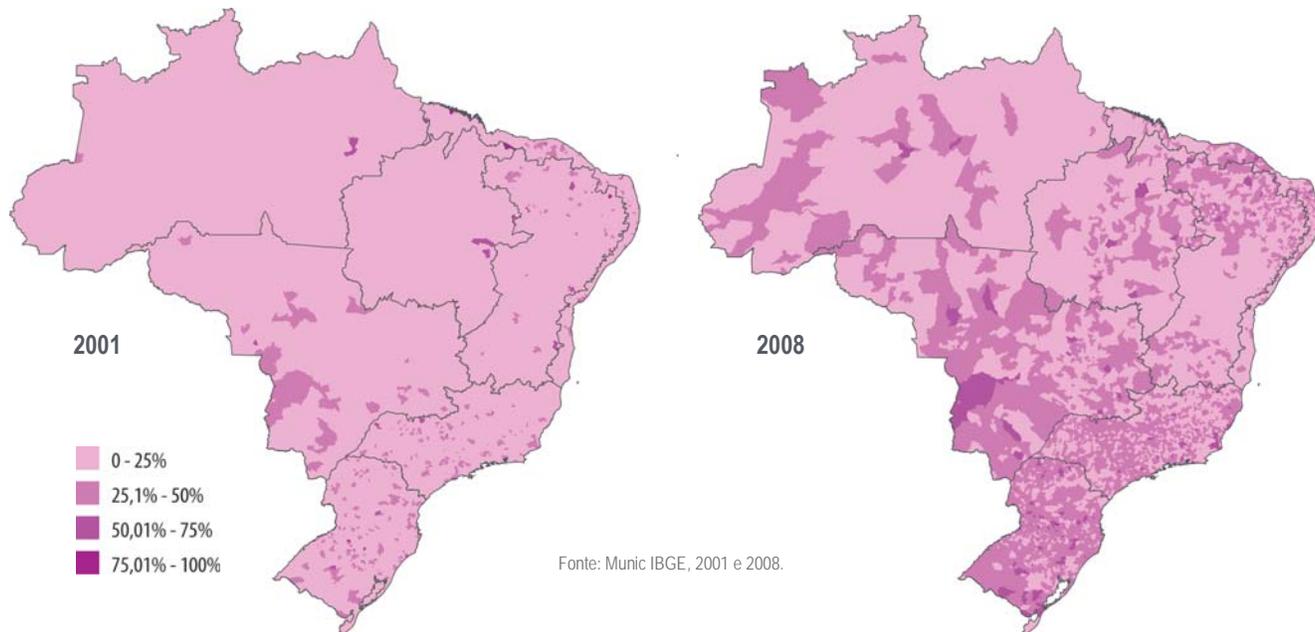
Verificou-se um aumento significativo do número de funcionários municipais com nível superior, que evoluiu de 8,9% do total de funcionários em 2001 para 24,08% em 2008. A evolução percentual de funcionários municipais com nível superior foi maior do que a variação no país. A população com nível superior no país passou de 21,68% em 2001 para 31,57% em 2008, segundo a PNAD.

A priorização e o estímulo do Governo Federal à política habitacional nos últimos anos – com o aumento da disponibilidade de recursos e a criação em 2005 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que prevê a existência de órgão da administração direta ou indireta responsável pela política, conselhos participativos encarregados de seu controle social e fundos especialmente constituídos para essa finalidade em todos os níveis da federação – podem explicar o aumento considerável de órgãos de habitação nos municípios brasileiros. Em 2001, 1.749 (31,4%) dos municípios possuíam órgão de habitação, já em 2008 esse número passa para 3.914 (70,3%). Esse aumento foi generalizado no país e distribuído quase homogeneamente entre as regiões.

A evolução foi generalizada em todos os grupos, sendo que os aumentos mais relevantes se deram nas Periferias dos Grandes Polos (G1p) e nos Polos Regionais Conurbados (G3p) – que passaram de patamares de 43% (G1p) e 34% (G3p) de municípios com órgão de habitação em 2001 para 69% e 81%,

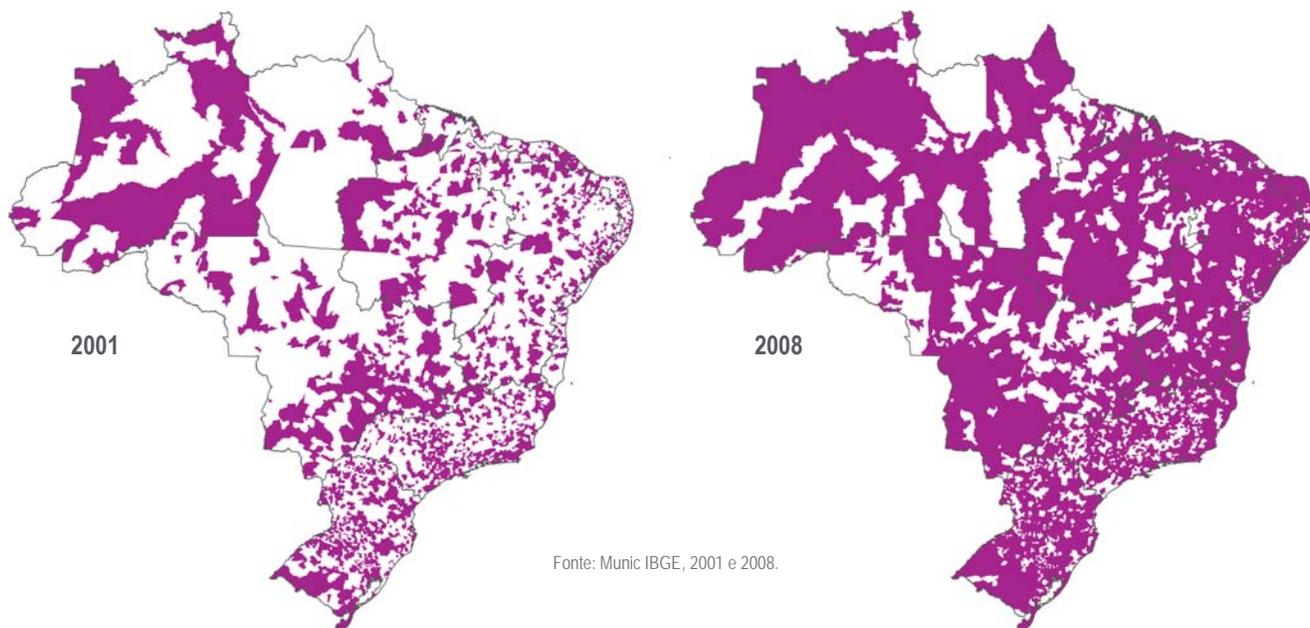
MAPAS 33 E 34

Percentual de funcionários municipais com nível superior (2001 e 2008)



MAPAS 35 E 36

Existência de órgão de habitação no município (2001 e 2008)



respectivamente, em 2008 – e nas Localidades (G7), que em 2001 tinham apenas 26,22% dos municípios com órgão de habitação e, em 2008, 67,43%.

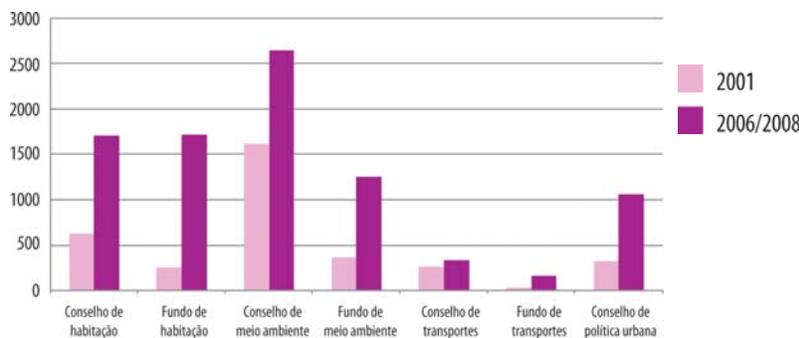
Muitos canais institucionais de participação foram criados nos municípios após a Constituição de 1988. A sociedade civil organizada lutou para que o novo marco constitucional instituisse não apenas uma democracia formal, com eleições livres, mas também canais permanentes de definição das políticas públicas e controle da sociedade sobre o Estado. Os dados da Munc informam que houve um aumento significativo dos espaços participativos nos municípios.¹⁸ Eles eram muito poucos em 2001, e se espalharam pelo país, mas não de forma homogênea. Não é possível saber se as iniciativas partiram do Executivo, do Legislativo, da pressão da sociedade ou de uma combinação desses fatores. Boa parte dos canais criados não são obrigatórios por lei federal, tratando-se, portanto, de iniciativas locais e não de respostas a uma normatização vinda de cima.

Os canais institucionais participativos referentes à política urbana eram pouco difundidos no início dos anos 2000, com exceção dos conselhos de meio de ambiente, que já estavam presentes em mais de 1.600 municípios. Em 2008 os conselhos e fundos já se apresentavam mais generalizados no país, com exceção dos conselhos de transportes. Isso ocorre possivelmente devido às especificidades desse setor, cujas políticas são frequentemente regionais e não municipais, ou devido à inexistência de serviço público de transportes em grande parte dos municípios.

As maiores evoluções foram observadas no Fundo de Habitação (567%) – mais uma vez, explicadas pela indução da política federal. Apesar de a instituição dos fundos de habitação ter sido generalizada, os Grandes Polos Conurbados (G1), os Polos Regionais Conurbados (G3) e as Grandes Cidades Isoladas (G5) apresentaram as maiores evoluções no período.

GRÁFICO 23

Varição dos canais participativos, número absoluto de municípios (2001-2008)



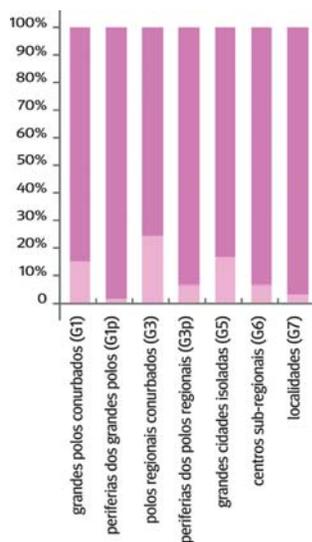
Fonte: Munc IBGE 2001, 2006 e 2008.

18 A existência dos espaços participativos não define a qualidade da participação nos municípios. A Munc tem perguntas específicas que poderiam qualificar a participação, tais como o caráter dos conselhos (se são fiscalizadores, deliberativos, normativos), mas optamos por não utilizar esses dados, porque muitos municípios não responderam a essas perguntas.

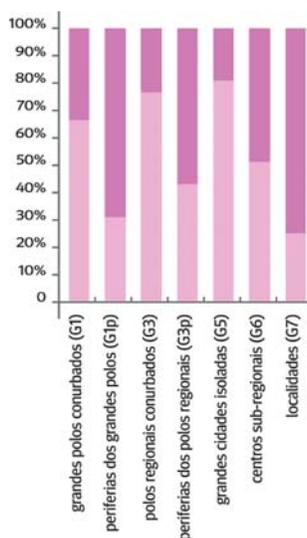
GRÁFICOS 24 E 25

Presença de Fundo de Habitação nos municípios, por grupos de cidades (2001 e 2008)

2001



2008



2001

	G7	G6	G5	G3p	G3	G1p	G1
Sim	156	50	7	4	22	1	18
Não	4309	675	35	54	68	57	101

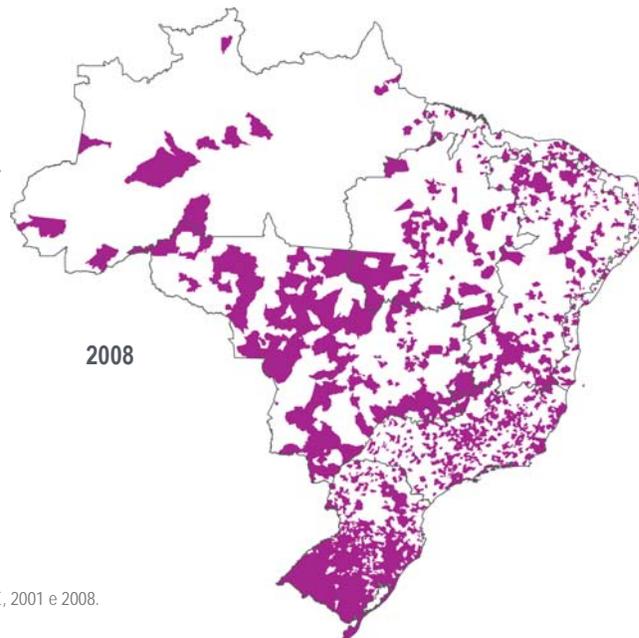
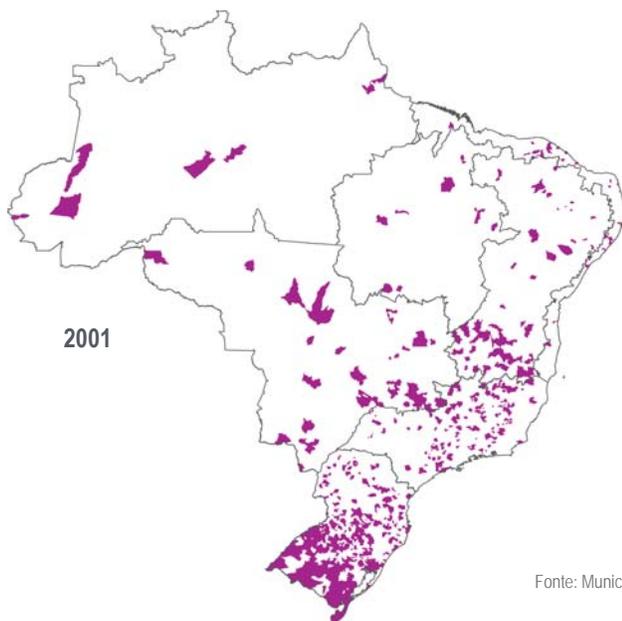
2008

	G7	G6	G5	G3p	G3	G1p	G1
Sim	1125	371	34	25	69	18	79
Não	3340	354	8	33	21	40	40

Fonte: Munic IBGE, 2001 e 2008.

MAPAS 37 E 38

Municípios com conselho de habitação (2001 e 2008)



Fonte: Munic IBGE, 2001 e 2008.

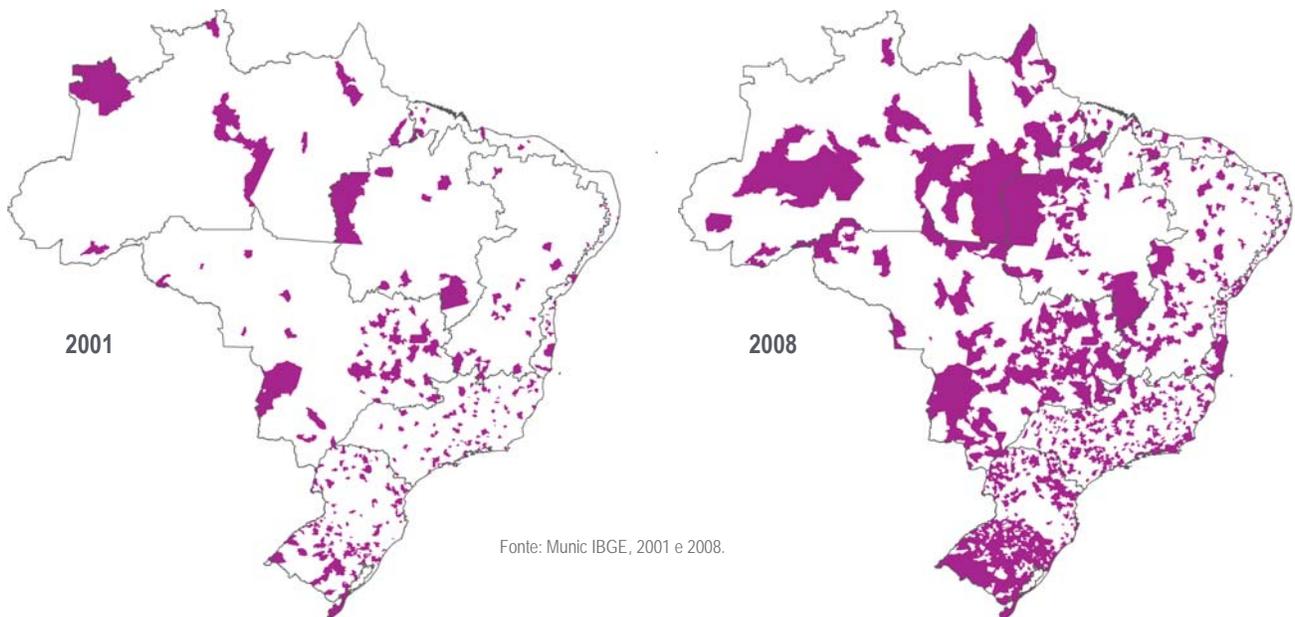
Houve também um grande crescimento da presença de Conselhos de Habitação (172%), com maior incidência no Sul e Sudeste, especialmente no estado do Rio Grande do Sul, que desde 2001 já apresentava o maior número de municípios com esse e outros conselhos. Isso pode ser explicado pela forte tradição associativa no estado, que gerou a criação de inúmeros espaços participativos.

Destaca-se, ainda, a grande presença de fundos de meio ambiente no país. Em 2001 já eram os mais incidentes, com uma importante evolução no período (243%). Novamente o Rio Grande do Sul se destaca, mas observa-se também o crescimento significativo do número de municípios com fundos na Amazônia e Centro-Norte, onde existem fortes conflitos ambientais.

Os conselhos de política urbana também passaram por um expressivo crescimento (219%), provavelmente relacionado com os processos de elaboração e regulamentação de planos diretores. De 2001 a 2004, os municípios que não tinham conselho de política urbana receberam repasses maiores, em média, do que aqueles que tinham tal conselho, mas o município que mais recebeu recursos no período não dispunha de conselho de política urbana. No período entre 2005 a 2008, a situação modificou-se um pouco: municípios com conselhos receberam repasses em média um pouco maiores do que aqueles que não os tinham, mas o município que recebeu mais recursos não tinha conselho de política urbana.

MAPAS 39 E 40

Municípios com fundo de meio ambiente (2001 e 2008)



A dissociação entre o recebimento de recursos ocorre também no que se refere à presença de órgão de habitação. Os municípios que receberam os maiores valores per capita de repasses não possuíam órgão de habitação, tanto em 2001-2004 quanto em 2005-2008, após a criação do SNHIS.

Podemos depreender dessas correlações que a estruturação do SNHIS não significou necessariamente a maior obtenção de repasses de recursos do governo federal pelos municípios que seguiram a orientação para aderirem ao sistema, assim como a estruturação da gestão territorial também não apresenta correlações com a maior obtenção de repasses.

O último elemento relacionado à gestão municipal refere-se aos arranjos intermunicipais. O Relatório analisou a presença de consórcios municipais nas áreas de habitação e meio ambiente. Os consórcios existem no Brasil desde a década de 1960, mas somente em 1980 (sobretudo na área de saúde) e 1990 (na área de meio ambiente) passam a ser mais significativos.

A partir de 2003, o Governo Federal incluiu na sua pauta federativa o tema da gestão consorciada, e em 2005 foi aprovada a Lei nº 11.107, denominada Lei dos Consórcios Públicos. A lei dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, situação em que os entes se juntam para a realização de um objetivo de interesse comum. Os consórcios públicos podem ser dotados de personalidade jurídica própria, sem depender das condições orçamentárias de cada um dos componentes.

TABELA 10

Investimentos do Governo Federal e presença de conselho de política urbana (2001 e 2008)

Existência do Conselho de Política Urbana 2001		Mínimo contratado	Máximo contratado	Média
Não	Total de investimento per capita 2001-2004 (em reais)	R\$ 0	R\$ 485	R\$34,49
Sim	Total de investimento per capita 2001-2004 (em reais)	R\$ 0	R\$ 196	R\$19,82

Existência do Conselho de Política Urbana 2008		Mínimo contratado	Máximo contratado	Média
Não	Total de investimento per capita 2005-2008 (em reais)	R\$ 0,74	R\$ 2022,95	R\$127,966
Sim	Total de investimento per capita 2005-2008 (em reais)	R\$ 0,35	R\$ 1016,26	R\$137,86

Fonte: Munic IBGE, 2001 e 2008.

TABELA 11

Repasse CAIXA e presença de órgão de habitação nos municípios incluídos na amostra e que receberam repasses em habitação (2001 a 2004)

Existência de órgão de habitação em 2001	Número de municípios	Valor de repasses per capita em habitação no período de 2001 a 2004 (valores nominais)		
		Mínimo	Máximo	Média
Não	97	R\$ 0,04	R\$ 258,21	R\$ 23,74
Sim	161	R\$ 0,12	R\$ 120,80	R\$ 10,35

Fonte: Munic IBGE, 2001 e 2004 e Caixa Econômica Federal.

TABELA 12

Repasse CAIXA e presença de órgão de habitação nos municípios incluídos na amostra e que receberam repasses em habitação (2005 a 2008)

Existência de órgão de habitação em 2008	Número de municípios	Valor de repasses per capita em habitação no período de 2005-2008 (valores nominais)		
		Mínimo	Máximo	Média
Não	79	R\$ 0,35	R\$ 391,31	R\$ 62,85
Sim	386	R\$ 0,13	R\$ 2002,76	R\$ 59,71

Fonte: Munic IBGE, 2005 e 2008 e Caixa Econômica Federal.

Os arranjos federativos na área de desenvolvimento urbano são praticamente inexistentes. Em 2008, em todos os territórios, menos de 20% dos municípios faziam parte de algum arranjo federativo. Em 2001, apenas 64 municípios (1,15%) participavam de consórcios de habitação, fato que não se modificou significativamente até 2008, quando o número de municípios que participavam desse arranjo subiu para 75, ou seja, 1,35% do total de municípios. Os consórcios em temas ligados ao meio ambiente, que se referem principalmente à gestão de resíduos sólidos, preservação ambiental e gestão de bacias, apresentaram um maior crescimento no período, passando de 8,7% em 2001, para 19,94% o percentual de municípios consorciados.

A análise deste Relatório sobre a gestão municipal da política aponta para diferentes direções. Por um lado, os municípios incorporaram em grande escala os instrumentos exigidos para adesão ao SNHIS, estruturando órgãos de habitação e uma estrutura para a participação popular no setor, assim como avançaram na estruturação e instrumentalização da gestão territorial participativa. Por outro lado, é ainda necessário avançar no conhecimento das correlações entre o aumento dos canais institucionais de participação na área de desenvolvimento urbano e as políticas de financiamento.

NOTAS FINAIS

Os dados analisados por este Relatório apontam para mudanças e permanências no quadro urbano brasileiro. Em meio a condições econômicas adversas, o processo de democratização, estabilização financeira e reconstrução das instituições do país significou um avanço nas condições dos domicílios na década de 1990 e parece ter se acelerado no período 2000-2008. Enquanto alguns indicadores caminham para a universalização, na área do saneamento básico os avanços foram menores.

O avanço nas condições dos domicílios não reverteu as grandes desigualdades regionais. O Sudeste ainda se destaca em relação aos demais territórios do país em quase todos os pontos analisados. Sua rede de cidades é mais densa e articulada, as condições de adequação dos seus domicílios são muito melhores do que as do restante do território do país. A maioria dos municípios cujos domicílios tiveram mais melhorias na década de 1990 encontram-se no Sudeste. As análises das dinâmicas econômicas apontam que se concentram no Sudeste as cidades com alto dinamismo e altos níveis de crescimento do PIB per capita e economia diversificada, justamente a configuração que permite melhorias nas condições salariais da população. Os municípios do Sudeste apresentam receita orçamentária per capita maior do que os das demais regiões. Apresentam também melhores condições para receber financiamentos para as áreas de habitação e saneamento, pois possuem maior capacidade de geração de receita proveniente desses serviços. Os estados e municípios mais infraestrutura-dos, com maior capacidade de gestão de projetos e com mais domicílios de maior renda recebem um volume maior de recursos, resultando em melhorias onde já existem as melhores condições de urbanização. Essa permanência das melhores condições de urbanização e concentração de recursos relaciona-se com a concentração histórica da tendência à especialização e concentração nos chamados segmentos dinâmicos da economia local (bens duráveis, serviços de produção etc.), e também com um modelo de política de desenvolvimento urbano muito dependente da existência de um mercado privado de produção e consumo do produto “domicílio adequado”.

O Relatório mostra, porém, que o Sudeste não é uma região estática no mapa do Brasil. As análises confirmaram que as divisões administrativas dos estados e regiões nem sempre refletem a lógica das condições dos domicílios: o norte de Minas Gerais permanece como uma região de alta precariedade domiciliar. Por outro lado, vem ocorrendo um espraiamento progressivo das boas condições domiciliares, a partir de um foco de boas condições que estava circunscrito ao Sudeste no início da década de 1990,

em direção ao centro e oeste de Minas Gerais, ao Sul de Goiás e ao Distrito Federal. Mais do que de fronteiras estáveis, ao que parece estamos diante de uma situação de expansão de uma área contínua com melhores condições. Os territórios inicialmente adotados como chaves de análises não mostraram aderência integral aos resultados encontrados. O Território Centro-Oeste, principalmente, merece ser repensado: de um lado, o sul de Goiás apresenta uma concentração de domicílios em boas condições, semelhantes às encontradas no Sudeste; de outro, apresenta uma concentração de grandes precariedades domiciliares, em níveis semelhantes aos do Território da Amazônia.

A análise do percentual de domicílios com 1 e 3 inadequações nos municípios, assim como da presença de banheiro dentro da casa e abastecimento de água, revelou um Brasil dividido em dois, mas não exatamente na diagonal proposta pelos estudos iniciais que deram base aos territórios delimitados neste Relatório. Nos mapas deste Relatório, emerge um país dividido: ao Norte mais precário, ao Sul mais estruturado e caminhando mais rapidamente para melhores condições de urbanização.

Além da permanência dos melhores indicadores no Sudeste/Sul e do espraiamento das boas condições rumo ao Centro-Oeste, as análises do Relatório apontam para uma outra dinâmica que merece ser observada. Partindo de uma situação de extrema precariedade, as demais regiões do país apresentaram melhoras significativas. Se analisarmos as condições de adequação dos domicílios vigentes no início da década de 1990 – em geral muito baixas –, todas as regiões registraram melhoras expressivas. De 1991 a 2000, a Amazônia aumentou em quase seis vezes a porcentagem de domicílios adequados, o Semi-Árido Nordeste em quase quatro vezes, e as demais regiões apresentaram também avanços significativos, pelo menos dobrando o percentual de adequação, com exceção do Centro-Oeste, onde o aumento foi de quase 50%. De 2000 a 2008, a PNAD aponta que os saltos também foram significativos, sendo que novas conclusões poderão ocorrer a partir da análise dos resultados do Censo 2010.

Já surgem no mapa brasileiro focos de boas condições, distribuídos no Território Sul, no Semi-Árido Nordeste, no Centro-Oeste (mesmo fora da área de expansão do Sudeste) e no Litoral Norte/Nordeste. Mesmo na Amazônia surgem sinais de melhoras nas condições. Vem aumentando a receita própria dos municípios em todas as regiões, ainda que sobre bases muito baixas e não alterando a situação tradicional de dependência de transferências voluntárias e discricionárias de outras esferas, principalmente do Governo Federal. Os indicadores de gestão mostram que os municípios em todo o Brasil vêm, pouco a pouco, se aparelhando e qualificando o seu corpo técnico.

Na década de 1990, observou-se uma melhora das condições de adequação dos domicílios mas, ao mesmo tempo, observou-se, ainda, um déficit crescente em termos absolutos. Enquanto se conquistaram 7 milhões de domicílios adequados, surgiram no país, no mesmo período, 10 milhões de novos domicílios. Entre 2000 e 2008, percebem-se mudanças. Estudos da Fundação João Pinheiro revelam em 2007, pela primeira vez, uma redução do número absoluto do déficit habitacional no país.¹⁹ Nesse período, além de o Estado ter intervindo mais fortemente sobre o passivo – com programas de intervenção em assentamentos precários – ampliou-se, através de fortes subsídios públicos, a quantidade de beneficiários que conseguem acessar o mercado privado de moradia, em números e em diversidade de faixa de renda. Entretanto, pouco se modificou o modelo de política habitacional calcada apenas no financiamento da compra de uma unidade nova, vigente desde os anos do BNH.

Além da concentração da precariedade em certos territórios e das disparidades reveladas por alguns indicadores específicos, como a falta de banheiro interno e de abastecimento de água, as análises deste Relatório expõem a necessidade de políticas desenhadas especificamente para alguns territórios. Entretanto, as políticas urbanas brasileiras apresentam padrões uniformes de intervenções, mostrando-se incapazes de dialogar com a Amazônia, por exemplo, com sua ocupação pouco adensada e seu meio ambiente peculiar. Desde o BNH assistimos ao desenvolvimento de uma política sob um único molde, realidade que não se modificou muito, apesar da introdução de novos programas no setor da habitação.

A análise dos dados econômicos referentes ao PIB per capita, massa salarial por empregado, concentração e especialização no número de estabelecimentos mostra um cenário complexo. A retomada do crescimento da economia brasileira nos últimos anos desencadeou focos de dinamismo, apresentando cidades com altas taxas de crescimento do PIB per capita. No entanto, a leitura sugere que esse dinamismo não diminuiu as grandes desigualdades no território brasileiro. Tanto nas cidades dinâmicas com um nível per capita (muito) alto, quanto naquelas com um PIB per capita baixo, o crescimento da massa salarial por empregado não acompanhou o dinamismo do PIB per capita, sugerindo um esvaziamento dos ganhos para fora dos circuitos internos da cidade, refletindo os desafios da atual fase do capitalismo no Brasil. Além disso, e apesar do fato de inegavelmente verificarmos um “efeito renda” sobre as condições dos domicílios (isto é, à medida que o PIB per capita cresce, aumenta também o número de domicílios perfeitamente adequados), detectamos, ao mesmo tempo, uma dispersão estrutural referente a esta dimensão. Em outras palavras, enquanto a curva da oferta de habitação adequada – no sentido amplo – se desloca positivamente para cima com um aumento

19 Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil 2007. Brasília, 2009.

da renda per capita, concomitantemente presenciamos uma proliferação de pontos “fora da curva”. Por outro lado, se em termos gerais a massa salarial por empregado não acompanha o dinamismo do PIB per capita, essa tendência se reverte nas cidades especializadas e concentradas nos segmentos mais dinâmicos (particularmente nos setores de bens duráveis e nos serviços de produção), mostrando que o fator trabalho consegue compartilhar nos benefícios associados ao crescimento do PIB per capita. E, com a maior absorção da riqueza pela massa salarial, aumenta entre os grupos beneficiados a capacidade de aquisição de domicílios em boas condições no mercado.

Podemos também examinar os possíveis efeitos do aumento do PIB sobre a capacidade de criar melhores condições para investimentos nos municípios. Apesar de o aumento do PIB apresentar uma tendência positiva na correlação com o aumento da receita orçamentária, existe, aqui também, uma grande dispersão. Nem todos os municípios com altos níveis de dinamismo do PIB se mostraram capazes de capturar esse dinamismo para uma elevação significativa de sua receita própria na mesma proporção. Esta questão remete a outros dois elementos que aparecem com força neste Relatório: o descompasso entre necessidades e capacidades locais de financiamento do desenvolvimento urbano e a dependência persistente dos municípios em relação a transferências discricionárias por parte dos estados e do Governo Federal, bastante marcadas por mediações políticas. Por outro lado, mesmo os municípios que apresentaram maiores receitas orçamentárias, como as cidades que recebem *royalties* do petróleo, nem sempre apresentaram domicílios em melhores condições.

O modelo tributário vigente não garante que os municípios tenham capacidade própria de investimento. O texto constitucional aumentou a participação dos municípios nas transferências constitucionais, fortalecendo-os financeiramente e atuando de forma redistributiva na intenção de diminuir as desigualdades entre os grandes municípios (com maior capacidade de arrecadação) e os pequenos (mais dependentes de transferências). Entretanto, mesmo com esse aumento dos recursos advindos das transferências legais, as receitas são insuficientes para produzir um território com domicílios em condições adequadas. Por outro lado, na última década tem ocorrido um enorme avanço no volume de recursos disponibilizados para o desenvolvimento urbano pelo Governo Federal. Os dados sobre os repasses do Orçamento Geral da União revelaram um salto de quase oito vezes entre 2001-2004 e 2005-2008. Esses recursos, entretanto, são disponibilizados segundo prioridades das políticas no nível federal, dialogando pouco com a especificidade das necessidades locais e, sobretudo, não investindo na direção da redução da dependência dos municípios de transferências federais e estaduais. Grande parte dos recursos vai diretamente para os beneficiários finais, e não

para o poder público local. Essa é uma tendência que vem crescendo e que traz consequências intra-urbanas importantes – como aumento dos preços da terra e espraiamento das cidades com loteamentos privados – que, apesar de não terem sido objeto direto de estudo deste Relatório, não podem deixar de ser consideradas. Essa forma de produzir cidade não permite que os municípios produzam uma urbanização *ex-ante*, capaz de absorver o crescimento da demanda por novas áreas urbanizadas, especialmente para os segmentos de menor renda.

A partir de 2003, uma nova institucionalidade foi criada, com a constituição do Ministério das Cidades, uma conquista institucional na busca da integração das políticas de desenvolvimento urbano que, embora tenha trazido avanços do ponto de vista da gestão, regulação e estruturação de um sistema de desenvolvimento urbano, ainda hoje luta contra a força da inércia da estruturação das políticas de forma setorial do período do BNH.

Para a estruturação da habitação e do desenvolvimento urbano, instrumentos de planejamento e gestão espalharam-se por todo o país, incentivados pelo Ministério das Cidades – tais como cadastro habitacional, conselhos e secretarias de habitação, planos diretores, conselhos de política urbana. Na área de habitação foram criados o Sistema Nacional de Habitação (SHNIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Foram reconhecidas as cooperativas e associações como agentes promotores de habitação, e assegurada a participação da sociedade civil e de movimentos sociais nas instâncias definidoras das políticas, através do Conselho do FNHIS e do planejamento participativo de projetos. Com essa nova estrutura institucional pretendia-se desenhar para a área de habitação um sistema federativo, garantindo repasses fundo a fundo, o que possibilitaria maior autonomia aos municípios para realizarem políticas próprias a partir de planos locais. O processo de democratização e descentralização também fez apostas na participação e no envolvimento da sociedade civil e movimentos sociais na gestão do desenvolvimento urbano. Assistiu-se a conquistas e inovações em direção à estruturação e institucionalização da gestão democrática das cidades.

Na década de 2000, foram realizadas Conferências das Cidades, que culminaram com a criação de Conselhos das Cidades nas esferas municipal e federal, sempre procurando romper com o modelo da centralização do poder decisório. Entretanto, o significativo aumento da disponibilidade de recursos pouco tem dialogado com esse novo sistema: as análises do Relatório não mostraram relação direta entre esses processos locais e as definições relativas aos repasses dos recursos do Governo Federal.

Foi feita, ainda, uma aposta em políticas municipalistas calcadas na relação vertical entre a União e os municípios, não delimitando claramente o papel que os estados deveriam ocupar nessa estrutura. É grande a dificuldade

de encontrar dados sistematizados sobre as políticas de financiamento estaduais em desenvolvimento urbano, embora haja indícios de que alguns estados estão estruturados e têm investido fortemente em políticas de desenvolvimento urbano, muitas vezes com seus próprios recursos. Os resultados obtidos neste Relatório levantam a hipótese de que uma gestão estadual mais estruturada faz diferença positiva nos indicadores.

O papel dos estados relaciona-se, também, com a questão dos arranjos federativos, ainda incipientes no Brasil, que poderiam ser estimulados por instâncias supramunicipais, caso existissem. No modelo predominante de gestão, os municípios atuam de forma isolada. Enquanto as relações verticais entre União, estados e municípios estruturaram-se para o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano, as relações horizontais – entre municípios – não se consolidaram. As formas de cooperação intermunicipais são poucas e muitas vezes mostram-se frágeis. Entretanto, percebemos aqui que estar em rede com outros municípios parece colaborar na melhora das condições dos domicílios e do desenvolvimento econômico dos municípios.

Outro dos grandes desafios da política urbana apontados pelo Relatório é enraizar os frutos do desenvolvimento no próprio território da cidade. Isso requer a realização plena da função social da cidade, sob pena de gerar custos socioespaciais e ambientais associados à produção e reprodução do espaço urbano e regional reprimidos ou expulsos do próprio processo produtivo e repassados para o resto da sociedade via as chamadas externalidades – como, por exemplo, o custo de congestionamentos.

O descompasso entre a massa salarial por empregado e o dinamismo do PIB per capita e os descompassos entre a melhora das condições de urbanização e o dinamismo do PIB per capita revelam algumas facetas desse processo de “vazamento” dos benefícios e externalização/socialização dos custos associados ao processo de desenvolvimento econômico.

As cidades que empreendem grandes esforços para criar condições de infraestrutura adequada para a implantação de atividades econômicas que trarão desenvolvimento econômico não necessariamente empreendem o mesmo esforço para implantar condições adequadas de hábitat para sua população. Mas o preço que pagam por isso está hoje explicitado no imenso passivo sócio-ambiental e nos gargalos de infraestrutura que marcam nossas cidades, travando seu desenvolvimento.

O ESTADO DAS CIDADES NO BRASIL

RELATÓRIO 2000-2009

Coordenação editorial: Paula Freire Santoro

Edição e revisão de textos: Renato Cymbalista, Danielle Klintowitz

Preparação de texto e revisão ortográfica: Véra Maselli

Projeto gráfico e editoração: Ana Cristina Silveira/AnaCê Design, Rosana Datri

Capa: Ana Cristina Silveira/AnaCê Design

Mapas: Frederico Ramos e Paula Freire Santoro

Logomarca Relatório das Cidades: Sílvia Amstalden

Versão para o inglês: Mario Escaleira

