

Destaques do Cidades em Movimento (02/12)

Ipea analisa a dinâmica das grandes cidades brasileiras

A pesquisa traz dados sobre fluxos migratórios e movimentos pendulares no país, comportamento das finanças públicas municipais, entre 2002 e 2012, e a variação da população em favelas, a partir da revisão dos dados do Censo 2000. A dinâmica das grandes cidades do país é analisada a partir de trabalhos do Ipea que compõem os três volumes inéditos do livro *Brasil em Desenvolvimento 2013 – Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável: Um Recorte Territorial*.

Questões endereçadas:

O que mudou nos fluxos migratórios de e para metrópoles brasileiras? De onde e para onde estão indo os brasileiros com diferentes níveis de escolaridade? Como os recursos públicos do país vêm refluindo para os municípios e entre eles? O que os novos cálculos do Ipea apontam sobre o real crescimento da população nas favelas das maiores cidades do país? Quanto crescem, como crescem e em quais aglomerações se concentram os movimentos pendulares de trabalhadores e estudantes? Como a sustentabilidade ambiental e o bem-estar da população são desafiados pela dinâmica da rede de cidades brasileiras? Como as políticas públicas devem responder às novas demandas?

Algumas Respostas selecionadas:

Fuga de Cérebros

A pesquisa *Cidades Em Movimento* destrincha as origens e os destinos migratórios da população com diploma de ensino superior no país. São Paulo conhecida como a capital dos imigrantes, tem sido o principal celeiro exportador de talentos nos cinco últimos anos antes do Censo. Já o local que mais se beneficiou da chegada de diplomados de outras áreas é Brasília. Completam os respectivos podiums de evasão de cérebros Rio de Janeiro e Santa Maria no Sul e o de atração Curitiba e Florianópolis.

Imigrantes de longe, emigrantes para perto

São Paulo conhecida como a capital dos imigrantes, tem sido o principal celeiro exportador de talentos.”. 122 mil paulistanos com diploma saíram de lá nos cinco anos anteriores ao último Censo, 31 mil a mais do que os que lá chegaram. Os brasileiros de baixa escolaridade que chegaram a São Paulo entre 2005 e 2010 percorram 1.452 km em média. Já os que optaram por sair da microrregião paulista percorreram apenas 634 km, sendo que os de alta escolaridade dirigiram-se majoritariamente para outras partes do próprio Estado de São Paulo, como Itapecerica da Serra (6.244 pessoas), Osasco (6.097 pessoas) e Campinas (3.728 pessoas).

Diplomas rumo à capital

Brasília é a capital da atração de brasileiros com alta escolaridade. É um dos destinos mais procurados por todos os tipos de migrantes do país e se destaca por ser o que mais recebe aqueles com formação superior completa ou em curso. Em termos de saldos totais, essa microrregião perdeu significativamente seu poder de atração ao longo do tempo, entre aqueles que apresentam baixa escolaridade – 34.828 pessoas lá chegaram, de acordo com o Censo de 1991, contra um saldo de 561 que deixaram a capital entre 2005 e 2010. A cidade foi a que mais se beneficiou com a chegada de diplomados de outras áreas, foram 42,9 mil

imigrantes de nível superior, 17,3 mil a mais do que o número de emigrantes, absorvendo em termos líquidos cerca de 10 novos migrantes com alta escolaridade por dia.

Brasil pendular

Entre 2000 e 2010, saltou de 7,4 milhões para 15,4 milhões o total de pessoas que deixavam o município onde moravam para trabalhar ou estudar em outro. A população em movimento pendular subiu de 6,4% para 9,6% nos municípios de destino. Crescem os fluxos interioranos e entre a rede de grandes cidades do país, refletindo o maior dinamismo econômico. Isso amplia demandas de infraestrutura e serviços, seja para os deslocamentos (sistema viário urbano e interurbano, transporte coletivo de qualidade, ágil e integrado, com tarifas compatíveis ao perfil dos usuários), seja para reforço das funções de recepção ou apoio às pessoas que permanecem (escolas, postos de saúde, moradia, cultura, lazer).

Longe de casa

As cidades com muito movimento pendular costumam estar reunidas em áreas de grande concentração populacional. A única exceção no país é Macaé, com muito movimento pendular por conta da exploração de petróleo, embora cercada por municípios sem muita densidade populacional.

Rio de diplomas

As migrações de outras partes do país para a microrregião do Rio de Janeiro (que inclui a capital e 15 municípios metropolitanos de seu entorno, mas não todos os 30 da RMRJ) diminuíram 15% entre os períodos de 1995-2000 e 2005-2010. Essa redução se deve exclusivamente ao menor influxo de pessoas com ensino fundamental incompleto, que caiu 43%. Já as imigrações de pessoas com nível médio aumentaram 26% e as de graduados com nível superior subiram 65%. Do total de pessoas com ensino superior na microrregião do Rio em 2010, 3,4% tinham chegado de outras partes do país há cinco anos ou menos. Por outro lado, 4,4% saíram país afora. Os principais destinos foram a Região dos Lagos e a Bacia de São João, para onde foram 7.404 diplomados, dos quais apenas 20% tinham 60 anos ou mais.

Cai concentração em favelas

Ao compatibilizar conceitos de favela muito diferentes dos censos 2000 e 2010, o Ipea descobriu que, na última década, a população residente nos chamados aglomerados subnormais cresceu 6,2%, enquanto a população total cresceu 14,5%. No Brasil todo, a população residente em favelas no ano de 2000 foi estimada em 10,6 milhões. Já em 2010, havia 11,2 milhões em favelas. As variáveis estudadas que mais distinguem as favelas das áreas a seu redor são renda e número de banheiros por domicílio. O abastecimento por rede de água é menos desigual, cada vez menos.

Mais dinheiro nos municípios...

As receitas disponíveis para os governos municipais aumentaram de 6,4% do PIB em 2002 para 8% em 2012. A arrecadação própria ajudou, passando de 1,6% para 2,1% do PIB, mas o principal veio das transferências recebidas da União e dos estados, que aumentaram de 4,8% para 5,9% do PIB. As transferências vinculadas às políticas setoriais foram as que mais cresceram, especialmente as ligadas a programas de saúde, educação e assistência social, que subiram de 1,5% para 2,4% do PIB.

...E mais para os que têm menos

A desigualdade entre os municípios brasileiros caiu, tanto em desenvolvimento humano como em recursos públicos. A desconcentração do PIB aumentou a capacidade das cidades mais pobres para arrecadar impostos. E como as transferências sociais cresceram mais que as outras e o próprio PIB, os municípios com menor IDH foram os que mais ganharam recursos entre 2002 e 2012.

ESPAÇO URBANO

Volume 3 - PARTE IV - Dinâmica social e território: população, políticas públicas e características socioespaciais do Brasil atual

Capítulo 21 - A migração como fator de distribuição de pessoas com alta escolaridade no território brasileiro

Agnes de França Serrano

Herton Ellery Araújo

Larissa de Moraes Pinto

Ana Luiza Machado de Codes

Considerou-se migrante o indivíduo que morava, na data do recenseamento, em um local do território brasileiro diferente daquele em que residia exatamente cinco anos antes. Esta pergunta de data fixa foi introduzida no Censo Demográfico do ano de 1991 – período a partir do qual se pode contar com a estabilização das divisões do território nacional em suas dimensões macrorregional e estadual, e também com as subdivisões mesorregionais e microrregionais (IBGE, 1990). Serão analisados os fluxos migratórios internos captados nos censos de 1991, 2000 e 2010, em **escala microrregional** (para evitar tratar como migrante moradores de municípios próximos, principalmente das regiões metropolitanas).

Trabalhou-se somente com a população de 18 anos ou mais de idade e, para ela, foram definidos três níveis educacionais: i) baixa escolaridade, que abrange desde os indivíduos sem nenhuma escolarização formal até aqueles que não concluíram o ensino médio; ii) média escolaridade, que compreende desde aqueles com ensino médio completo até as pessoas com 25 ou mais anos de idade com ensino superior incompleto; e iii) alta escolaridade, que abrange todo indivíduo com ensino superior completo, mais os jovens entre 18 e 24 anos que estejam cursando este nível.

TABELA 1
Probabilidade de migração, por período e níveis de escolaridade (1986-2010)
(Em %)

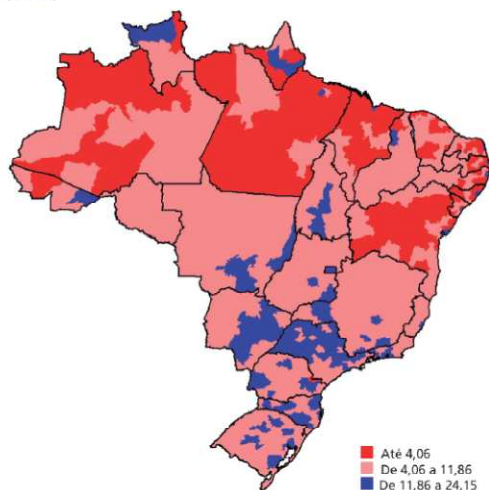
Escolaridade	1986-1991	1995-2000	2005-2010
Baixa	7,8	6,8	5,0
Média	8,6	7,7	6,2
Alta	8,9	8,5	7,8
Total	7,9	7,1	5,7

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010).
Elaboração dos autores.

Em azul estão as microrregiões cujas porcentagens de população de alta escolaridade estavam acima da média nacional, 11,9%; em vermelho-claro, abaixo da média, até 4,1%; e em vermelho-escuro, os 20% com porcentagens menores que 4,1%.

Em termos gerais, a população brasileira tem se espalhado pelo território nacional. A de alta escolaridade, em particular, cuja porcentagem aumentou de 6,1%, em 1991, para 11,9%, em 2010, também tem se dispersado pelo país. Se, por um lado, está havendo maior difusão dos cursos superiores, por outro, a migração também tem contribuído neste processo. Dentro deste enfoque migratório, constatou-se que algumas microrregiões colaboram para uma distribuição mais equitativa das pessoas de alta escolaridade, enquanto outras, em contrapartida, tendem a concentrar mais estes contingentes.

MAPA 1
Distribuição da população de alta escolaridade, por microrregião (2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Exemplo de resultado - Rio de Janeiro http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_microrregi%C3%B5es_do_Rio_de_Janeiro

A microrregião que abrange a capital do Rio de Janeiro apresenta, nos períodos analisados, saldos com evasões populacionais. De acordo com o Censo 2010, desta região saíram, mais que entraram, cerca de 62.800 pessoas com 18 anos ou mais de idade.

Os dados categorizados por escolaridade revelaram um comportamento pendular dos saldos migratórios daqueles que possuem baixa escolaridade. O Censo 1991 mostrou a desterritorialização de 27.317 pessoas, número que se reduziu e tornou-se positivo no Censo 2000, que contabilizou a entrada de 7.506 indivíduos. Entretanto, esta quantidade voltou a cair, e o Censo 2010 acusou a saída de 20.249 pessoas. O comportamento dos saldos dos migrantes com alta escolaridade apresentou oscilação leve, com a evasão de 16.045 indivíduos no Censo 1991 e a saída de 14.221 no Censo 2010.

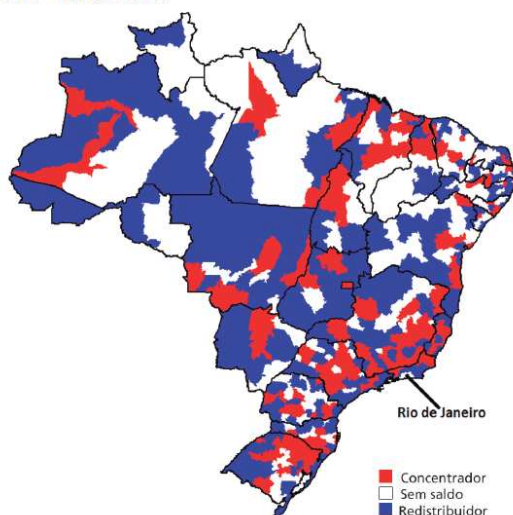
Ainda se tratando de pessoas com nível escolar superior, verificou-se que a microrregião para a qual o Rio de Janeiro mais enviou estes migrantes, entre 2005 e 2010, foi a Região dos Lagos – também localizada do estado do Rio de Janeiro –, que recebeu 3.713 destas pessoas. O segundo destino preferido foi São Paulo, para onde foram 1.805 indivíduos, seguida da Bacia de São João, situada no estado do Rio de Janeiro, que absorveu 1.704 indivíduos. A análise recíproca mostra que o maior grupo de migrantes altamente

escolarizados que se reterritorializaram na região, durante o período em análise, havia saído da microrregião Salvador (478 pessoas), seguida do Vale do Paraíba (435) e de Belo Horizonte (345).

Ao tratarem-se os indicadores relativos à dispersão dos indivíduos com alta escolaridade pelo território, foi possível observar que as trocas migratórias da microrregião Rio de Janeiro – cuja média de distribuição do pessoal com tal característica era 15,9% – trabalharam majoritariamente por um maior equilíbrio nacional da distribuição destas pessoas. De fato, das cinco macrorregiões, quatro foram favorecidas, pois seus saldos redistribuidores foram superiores aos concentradores, principalmente na região Sudeste. Somente a troca com o Centro-Oeste não foi positiva, devido ao fato de que foi a microrregião de Brasília, aquela com a maior média nacional de pessoas com nível escolar superior, a que mais recebeu imigrantes provenientes do Rio de Janeiro (1.686 indivíduos).

No Norte, Nordeste, Sudeste e Sul, as principais microrregiões que receberam esses imigrantes altamente escolarizados foram: Boa Vista, 132 pessoas; Recife, 402 pessoas; Região dos Lagos, já mencionada; e Litoral Lagunar, no estado do Rio Grande do Sul, com 196 pessoas.

D.1G – Rio de Janeiro



Capítulo 22 - Movimento pendular e políticas públicas: algumas possibilidades inspiradas numa tipologia dos municípios brasileiros

Rosa Moura

Paulo Delgado

Marco Aurélio Costa

Tipologia a partir dos dados do Censo 2010. Foco nas cidades com fluxo mínimo de 1000 entradas e saídas diárias, corresponde à 56,7% dos municípios brasileiros e mais de 90% da população.

Direção predominante dos fluxos: i) **evasor**, com predomínio das saídas, em vários casos podendo-se falar de típicos municípios dormitórios, dada a provável ausência local de oportunidades de trabalho; ii) **receptor**, com predomínio das entradas, expressando a concentração das oportunidades de trabalho e/ou a oferta de serviços educacionais; ou, ainda, iii) **bidirecional**, com as trocas se aproximando da equivalência.

Dimensão dos fluxos: i) **grande** – refere-se ao conjunto de municípios com maiores fluxos e que agregam 50% do fluxo total dos municípios selecionados; ii) **médio** – aplica-se aos municípios seguintes, com maiores fluxos, até se atingir 75% do total; e iii) **pequeno** – refere-se ao grupo de municípios com menores fluxos.

Dados gerais dos movimentos pendulares

TABELA 5
População que estuda e/ou trabalha e que realiza movimento pendular, segundo direção dos fluxos – Brasil (2010)

Tamanho dos fluxos	População que estuda e/ou trabalha	Movimento pendular			
		Entradas		Saídas	
		Número de pessoas	Participação (%)	Número de pessoas	Participação (%)
2000	109.822.011	7.030.250	6,4	7.403.456	6,7
2010	145.919.020	13.946.545	9,6	15.472.863	10,6
Variação (%)	32,9	98,4	-	109,0	-

Fonte: IBGE (2010a).

Resultados

TABELA 6
Número de municípios, população que estuda e/ou trabalha e que realiza movimento pendular, segundo tipologia dos fluxos – Brasil (2010)

Tipologia	Municípios		População que estuda e/ou trabalha		Pendular			
					Entradas		Saídas	
	Número	Distribuição (%)	Número	Distribuição (%)	Número	Distribuição (%)	Número	Distribuição (%)
Total	5.565	100,0	145.919.020	100,0	13.946.545	100,0	15.472.863	100,0
Pequeno bidirecional	860	15,5	18.736.048	12,8	1.197.302	8,6	1.221.121	7,9
Pequeno evasor	1.610	28,9	23.105.108	15,8	1.030.232	7,4	2.726.002	17,6
Pequeno receptor	254	4,6	4.776.016	3,3	577.252	4,1	260.183	1,7
Médio bidirecional	116	2,1	14.283.464	9,8	1.023.493	7,3	989.229	6,4
Médio evasor	139	2,5	10.536.005	7,2	719.442	5,2	2.508.033	16,2
Médio receptor	93	1,7	10.811.162	7,4	1.208.995	8,7	564.923	3,7
Grande bidirecional	9	0,2	4.568.639	3,1	535.963	3,8	534.362	3,5
Grande evasor	44	0,8	12.811.552	8,8	1.210.292	8,7	3.891.048	25,1
Grande receptor	32	0,6	35.195.147	24,1	5.966.173	42,8	1.934.792	12,5
Subtotal	3.157	56,7	134.823.141	92,4	13.469.146	96,6	14.629.692	94,6
Movimentos de saída e entrada inferiores a 1 mil pessoas	2.408	43,3	11.095.879	7,6	477.399	3,4	843.170	5,4

Fonte: IBGE (2010a).
Elaboração dos autores.

MAPA 1
Mobilidade pendular dos municípios receptores – Brasil (2010)



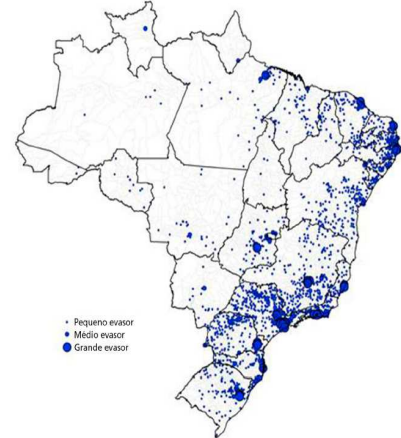
Fonte: IBGE (2010a).
Elaboração: Instituto Paraense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

MAPA 2
Mobilidade pendular dos municípios bidirecionais – Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2010a).
Elaboração: Ipardes.

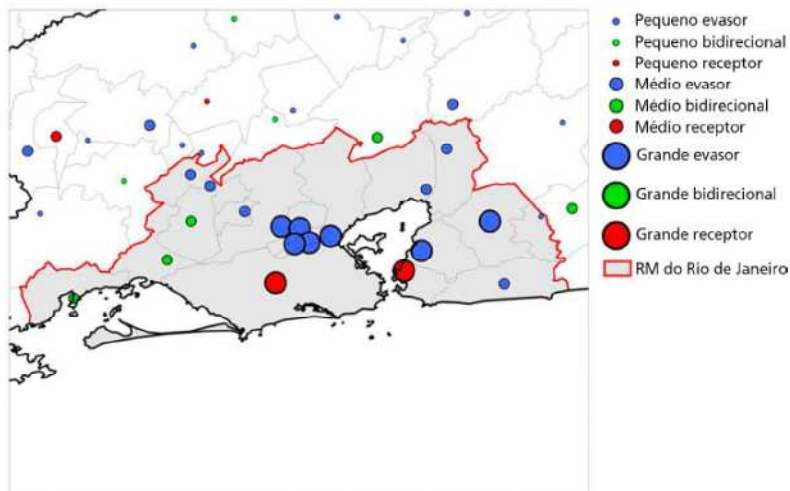
MAPA 3
Mobilidade pendular dos municípios evasores – Brasil (2010)



Fonte: IBGE (2010a).
Elaboração: Ipardes.

i) as aglomerações metropolitanas permanecem representando as áreas de maior mobilidade em território nacional, a partir das quais os fluxos se intensificam em extensões tentaculares ao longo do sistema viário principal; ii) ocorrem fluxos entre aglomerações e centros relativamente distantes, alinhados espacialmente; e iii) ampliam-se os fluxos interioranos, de certa forma, dissociados de algum processo aglomerativo.

MAPA A.11
Tipologia da mobilidade pendular da RM do Rio de Janeiro (2010)



Fonte: IBGE (2010a).
Elaboração: Ipardes.

Capítulo 23 - Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010): em busca de um retrato mais preciso da precariedade urbana e habitacional em metrópoles brasileiras

Vanessa Gapriotti Nadalin

Lucas Ferreira Mation

Cleandro Krause

Vicente Correia Lima Neto

Nos últimos trinta anos, houve uma evolução considerável do fenômeno no país, com um incremento de aproximadamente 9,2 milhões de habitantes em situação de precariedade habitacional, característico desta tipologia de acordo com os dados do Censo. Em 1980, por exemplo, a população em aglomerados subnormais consistia em 3,56% da população total, enquanto em 2010 corresponde a 6,01%.

TABELA 1
Evolução da presença de aglomerados subnormais (AS) nos censos

		Rio de Janeiro 1950	Brasil 1980	Brasil 1991	Brasil 2000	Brasil 2010
Número de setores censitários	Subnormais – milhares (a)	-	2,3	5,1	7,9	15,8
	Total – milhares (b)	-	142	162	216	310
	Fração a/b (%)	-	1,6	3,1	3,6	5,1
Número de domicílios	Subnormais – milhares (a)	45	485	1.033	1.663	3.229
	Total – milhares (b)	447	25.397	35.418	45.508	58.051
	Fração a/b (%)	10	1,9	2,9	3,7	5,6
Número de pessoas	Subnormais – milhares (a)	169	2.224	4.084	6.536	11.432
	Total (milhares) (b)	1.948	62.391	80.885	169.799	190.756
	Fração a/b (%)	9	3,6	5,0	3,8	6,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1953; 1980b; 1991b; 2002, 2012).

Elaboração dos autores.

Obs.: pequenas diferenças nos valores de setores, domicílios e população desta tabela e dos dados nacionais comumente usados se devem a omissões dos dados agregados por setor censitário.

O gráfico 2 ilustra a distribuição do total da população em Aglomerados Subnormais (AS), em cada metrópole, conforme as quatro categorias de AMCs. Nota-se a concentração da população total em AS em São Paulo, Rio de Janeiro e Belém. Diferenças regionais na distribuição relativa da população em diferentes tipos de AMC indicam que o problema de classificação ocorreu de forma diferenciada entre as metrópoles. [...]

GRÁFICO 2
População total em setores subnormais por tipos de AMCs¹ (2000/2010)
(Em número de indivíduos)

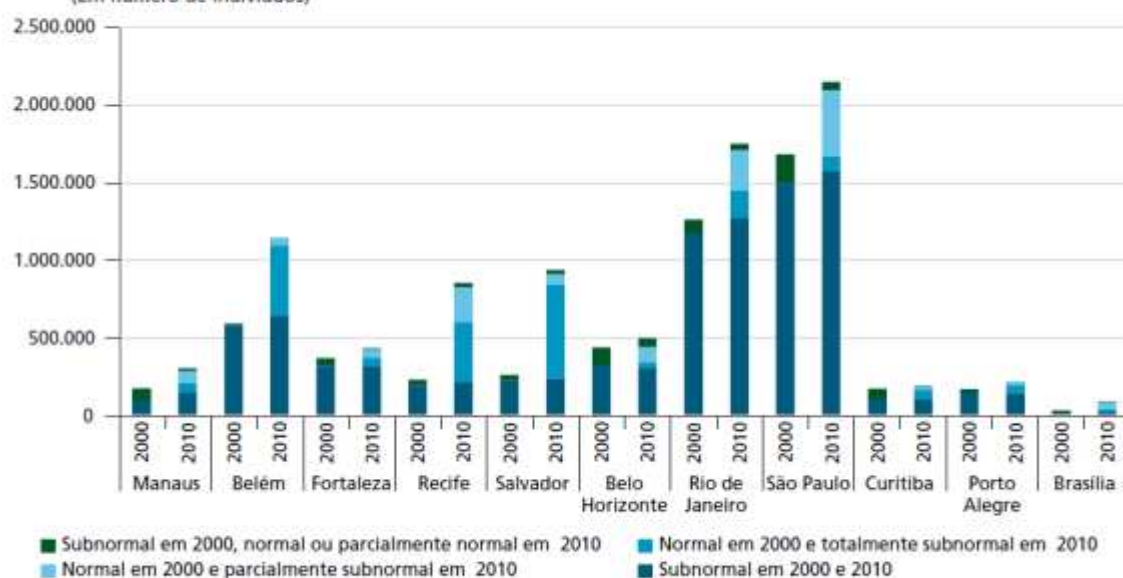


TABELA 2
Distribuição da população total, população total em AS, população total em AS
estimada nas metrópoles (2000/2010)

População (milhares)						
2000					2010	
	Total	Aglomerados subnormais (A: oficial + estimada)	Aglomerados subnormais (B: estimada)	B/A (%)	Total	Aglomerados subnormais
Manaus	1.398	229	61	27	1.793	296
Belém	1.788	985	403	41	2.025	1.130
Fortaleza	2.759	441	80	18	3.237	425
Recife	3.269	789	564	72	3.596	842
Salvador	3.022	863	607	70	3.450	925
Belo Horizonte	4.421	561	130	23	4.935	489
Rio de Janeiro	11.082	1.586	339	21	12.054	1.734
São Paulo	17.909	2.074	409	20	19.632	2.128
Curitiba	2.480	233	67	29	2.837	182
Porto Alegre	2.694	222	58	26	2.824	208
Brasília	1.972	56	27	49	2.378	84
Não Metropolitano	84.049	2.543	1.322	52	97.652	2.816
Brasil	139.074	10.607	4.072	38	159.206	11.266

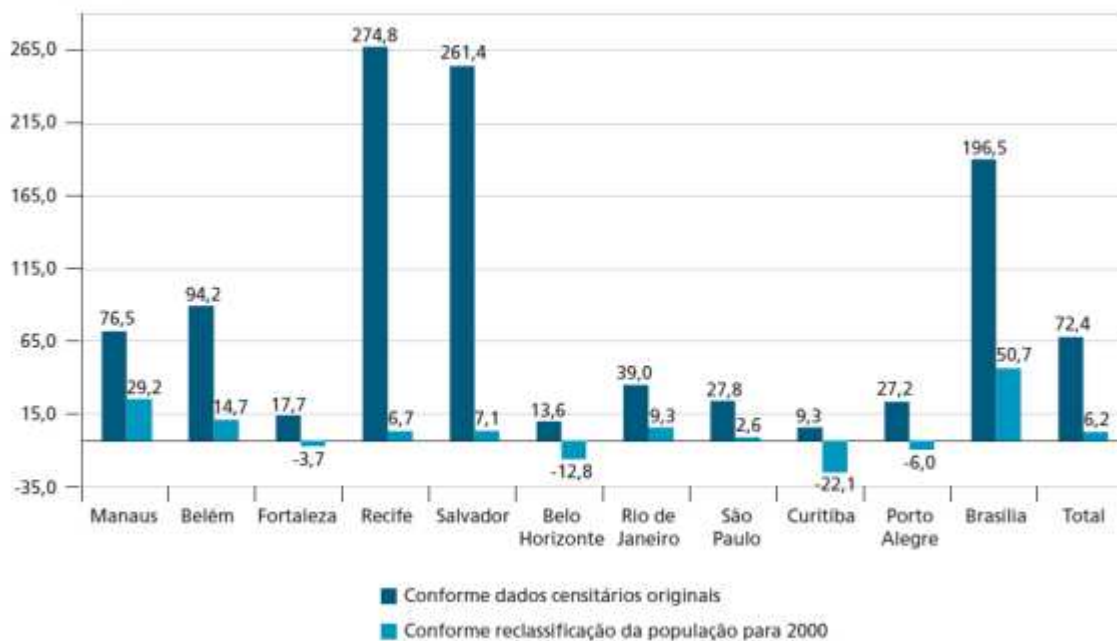
Fonte: IBGE (2002; 2012).
Elaboração dos autores.

Para o total do país, aproximadamente 4 milhões de moradores passam a ser considerados como moradores de aglomerados subnormais. Em termos absolutos, as metrópoles nas quais houve o maior aumento na

população em AS foram **Salvador (607 mil), Recife (564 mil), São Paulo (409 mil), Belém (403 mil) e Rio de Janeiro (340 mil)**. Em termos relativos, a população reclassificada foi considerável para todas as metrópoles. O efeito foi especialmente pronunciado em Recife (72%), Salvador (70%) e Brasília (49%). Mesmo nas metrópoles onde houve a menor variação relativa nas estimativas (Fortaleza, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), uma porcentagem expressiva da população em AS, entre 18% e 29%, advém da reclassificação. [...]

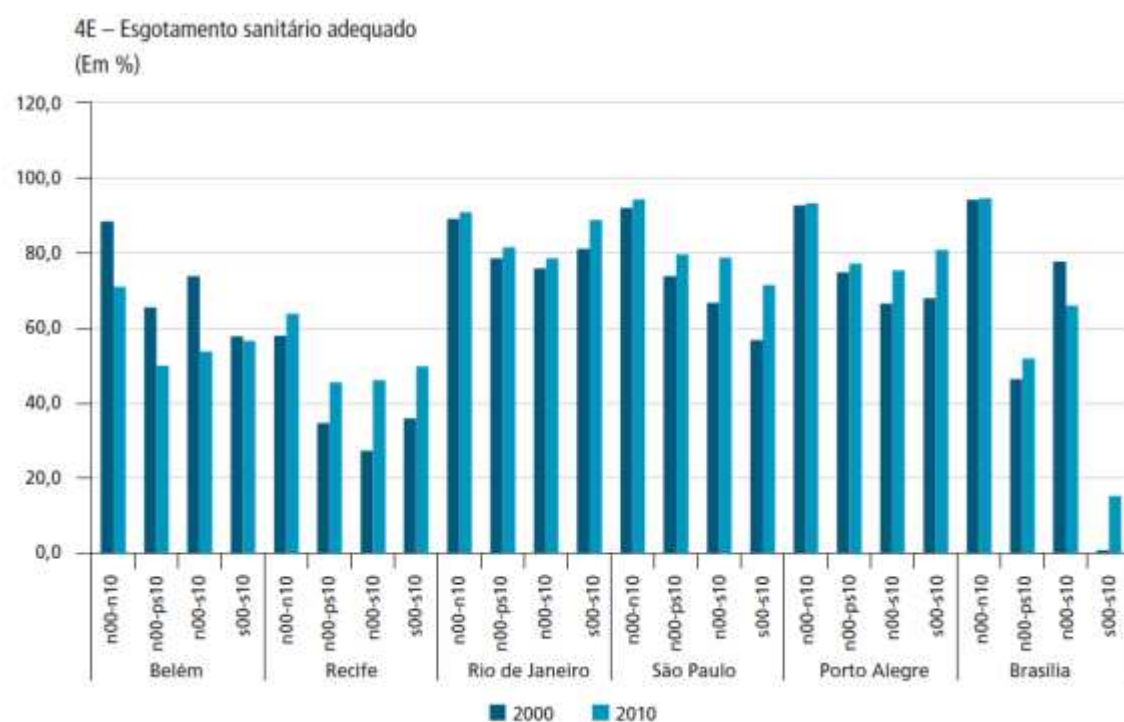
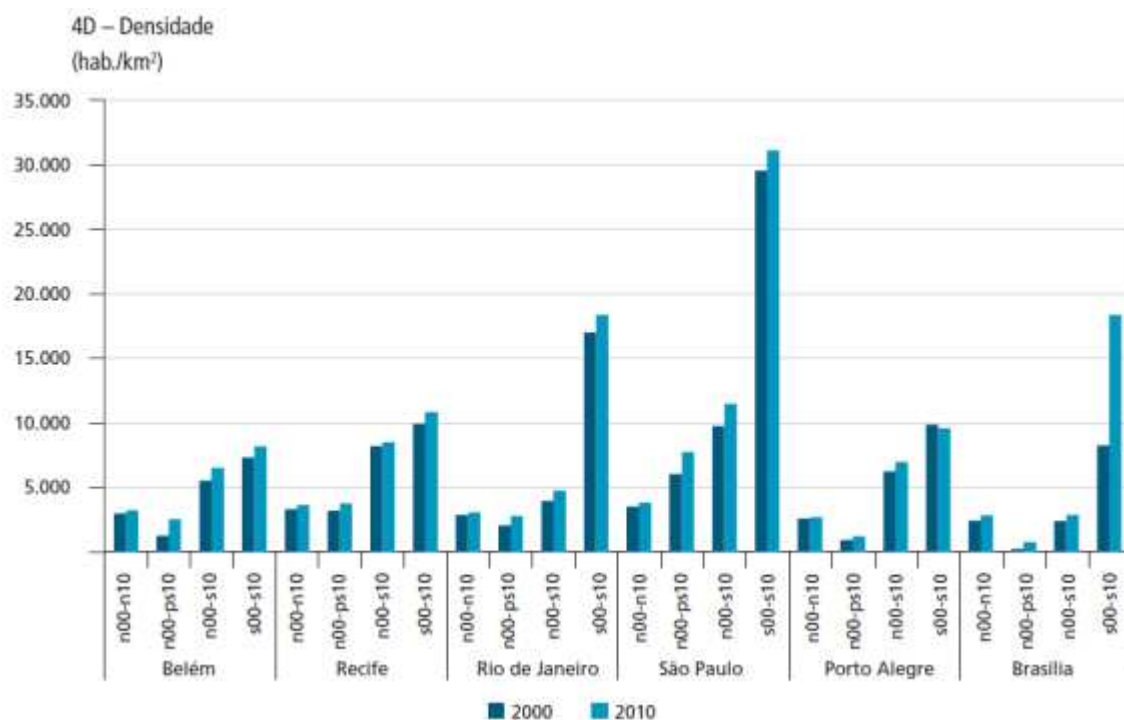
GRÁFICO 3

Taxas de crescimento populacional em aglomerados subnormais, segundo dados censitários e estimativas (2000-2010)
(Em %)



Fonte: IBGE (2002; 2012) e Mation (2013).
Elaboração dos autores.

Em São Paulo e no Rio de Janeiro, por exemplo, as áreas exclusivamente subnormais apresentam densidades muito superiores. Isto pode ser devido ao fenômeno da precariedade ser mais antigo, com favelas consolidadas e algum grau de verticalização das edificações. Como visto no gráfico 2, nestas metrópoles há relativamente poucos casos de reclassificação de setores pelo Censo 2010. As áreas reclassificadas podem representar a expansão das favelas sobre áreas vazias, o que justificaria uma menor densidade que a área consolidada da favela. Mesmo assim estas densidades ainda são superiores às encontradas nas AMCs normais. [...]



Mesmo com esse resultado, as diferenças entre as áreas normais e as subnormais ainda são de magnitude considerável. Nas variáveis de renda (ativo financeiro) e de qualidade habitacional (ativos físicos), a diferença é esperada, indicando que, de fato, são as classes de renda mais baixa que vivem em aglomerados subnormais. A alta densidade dos setores subnormais sem o cumprimento de requisitos urbanísticos, normalmente presentes em planos diretores e nos códigos de edificações, pode causar insalubridade nestes ambientes urbanos. Em termos de equidade na provisão de serviços públicos, é importante notar a relativa semelhança da proporção de abastecimento de água, e que o crescimento na cobertura do esgotamento

sanitário tenha sido bem mais expressivo que o do abastecimento de água. No entanto, fica registrado que o desafio da universalização do serviço de esgotamento sanitário ainda está longe de ser vencido.

A evolução dos indicadores ao longo do tempo indica que a melhora das variáveis foi maior entre AMCs subnormais (originárias ou reclassificadas), em todas as metrópoles. Para tanto, podem ter contribuído as intervenções de uma política nacional de urbanização de assentamentos precários, em andamento, ou simplesmente as melhorias incrementais levadas a cabo pelos moradores de assentamentos precários, contando ou não com o apoio do poder público, não sendo possível, neste momento, distinguir a participação de cada uma.

Este estudo avaliou a classificação da subnormalidade nos Censos Demográficos de 2000 e 2010 e a compatibilidade entre estas classificações. Conforme corroborado pela literatura, as dificuldades de classificação no Censo 2000 – notadamente pela falta de informações sobre a posse da terra, o menor contato com as prefeituras e a ausência de imagens de satélite de alta resolução – resultaram em considerável subestimação das áreas subnormais de 2000. Este estudo se baseou em uma metodologia que possibilita o pareamento entre os setores de 2000 e os setores de 2010 que deles se originaram, isto é, o uso das AMCs de setor censitário. A partir do conhecimento da classificação futura de cada setor (em 2010) e algumas hipóteses sobre a evolução do fenômeno da precariedade, foi possível reclassificá-los. Assim, o método diferencia áreas em que houve conversão total para a subnormalidade daquelas em que houve conversão parcial da classificação. Além disso, permite grande desagregação geográfica das análises, chegando ao nível de bairros nas áreas urbanas.

A reclassificação realizada neste trabalho leva a estimativas mais plausíveis do crescimento do fenômeno da subnormalidade. Segundo a classificação original, teria havido um crescimento de 74% da população residente em aglomerados subnormais, passando de 6,5 milhões, em 2000, para 11,4 milhões, em 2010. Este número destoa significativamente do crescimento populacional do país (17%) e da redução da desigualdade e pobreza na década. Aplicando-se o método supracitado, estimou-se que a população em aglomerados subnormais fosse de 10,6 milhões em 2000, o que significa que houve uma taxa de crescimento de 6,7% no período.

O grau de reclassificação da população em subnormais, em 2000, varia significativamente entre as metrópoles. Nas metrópoles do Sudeste e do Sul e em Fortaleza entre 20% e 30% da população residente em áreas subnormais em 2000 advém do processo de reclassificação dos setores. Esta fração atinge 41% em Belém e 49% em Brasília. Nas metrópoles onde houve maior mudança, Recife e Salvador, o grau de reclassificação foi de cerca de 70% da população em subnormais em 2000.

A comparação dos indicadores dos moradores e domicílios nas áreas normais e subnormais, nos dois períodos, com as áreas reclassificadas parcial ou totalmente como subnormais em 2000 corrobora o método de reclassificação adotado. Foram observadas as maiores diferenças para as variáveis que denotam ativos

financeiros (renda) e de qualidade habitacional (ativos físicos) em praticamente todas as metrópoles, o que reitera a associação de classes de renda baixa com a subnormalidade. Mais equidade foi encontrada na distribuição e nas variações do abastecimento por rede de água. O esgotamento sanitário é visivelmente pior nos subnormais nos dois períodos, porém a rede se expandiu mais nos subnormais no período analisado. No Rio de Janeiro, a análise da densidade indica um redirecionamento para classificação como subnormal de outras conformações urbanas, além das tradicionais favelas dos morros. O caso de Belém é diferenciado, uma vez que os resultados são sempre condizentes com uma situação de precariedade geral, ainda que congruentes com a classificação da subnormalidade.

FINANÇAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 9 - Sistema de transferências para os municípios brasileiros: avaliação dos impactos redistributivos

Rodrigo Octávio Orair

Lucikelly dos Santos Lima

Thais Helena Fernandes Teixeira

Receita disponível – (1) Arrecadação própria + (2) transferências devolutivas e compensatórias + (3) transferências redistributivas

QUADRO 1
Estágios da formação da receita disponível dos governos municipais

1 Arrecadação própria	Recursos arrecadados pelo governo a partir das bases tributáveis sob sua competência	
(+) Transferências devolutivas	Cotas-partes do ICMS, IPVA, IOF-Ouro e ITR e IRRF dos servidores municipais	Critérios de repartição entre os municípios vinculados principalmente às bases econômicas locais: <ul style="list-style-type: none">• origem do ato gerador – localidade em que foi licenciado o veículo (IPVA), produzido o ouro (IOF-Ouro), da propriedade rural (ITR) e em que houve retenção do imposto sobre a folha dos servidores públicos municipais (IRRF);• predominantemente a origem da produção, mensurada pelo valor adicionado no município (ICMS, IPI-Exportação, Lei Kandir, FEX e repasses estaduais de <i>royalties</i> do petróleo); e• localização ou confrontação com áreas de exploração de recursos naturais
(+) Transferências compensatórias: desonerações das exportações	Cota-parte do IPI-Exportação, Lei Kandir e FEX	
(+) Transferências compensatórias: exploração de recursos naturais	<i>Royalties</i> e participações especiais do petróleo e gás natural e dos recursos hídricos e minerais	
2 Receita própria	Recursos que o governo recebe derivados das bases econômicas locais, independentemente da esfera de governo que efetuou a arrecadação	
(+) Transferências redistributivas: fundos de participação	• Cotas-partes do FPM e FEP e AFM	Critérios de repartição sem vínculo com as bases econômicas locais, principalmente: <ul style="list-style-type: none">• critério populacional com faixas que privilegiam os municípios de pequeno porte (FPM, FEP, AFM e Cide); e• predominantemente população ou número de beneficiários (alunos matriculados, número de atendimentos etc.) e/ou valor <i>per capita</i> definido nacionalmente (salário-educação, FUNDEB(EF), FNDE e pisos básicos do FNAS e FNS)
(+) Transferências redistributivas: vinculadas às políticas setoriais	• Cotas-partes da Cide e do salário-educação, FUNDEB(EF) e transferências legais do FNDE, FNAS e FNS	
3 Receita disponível	Recursos que o governo recebe por exercer as competências tributárias locais e pela atuação do sistema legal de transferências	

Elaboração dos autores.

TABELA 1
Receita disponível das administrações públicas (2002-2012)

	Valores nominais (em R\$ bilhões)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Governo federal											
Arrecadação própria	310,2	350,0	413,2	482,3	529,5	608,0	692,1	695,4	821,7	965,7	-
Transferências para os estados	-33,6	-36,9	-42,1	-51,4	-60,8	-66,1	-78,5	-75,0	-84,2	-97,0	-102,0
Transferências para os municípios	-43,0	-49,1	-58,8	-70,1	-80,0	-93,0	-117,7	-123,2	-138,4	-166,1	-180,6
Receita disponível	233,5	263,9	312,2	360,7	388,7	448,9	495,9	497,1	599,2	702,6	731,9
Governo estadual											
Arrecadação própria	124,0	141,9	166,2	186,4	206,1	227,5	265,6	276,3	321,8	357,5	393,1
Transferências para os estados	33,6	36,9	42,1	51,4	60,8	66,1	78,5	75,0	84,2	97,0	102,0
Transferências para os municípios	-25,4	-28,9	-33,0	-37,4	-42,1	-44,9	-52,2	-52,6	-61,5	-67,2	-75,3
Receita disponível	132,2	149,9	175,2	200,4	224,8	248,7	291,9	298,8	344,5	387,3	419,7
Governo municipal											
Arrecadação própria	23,1	27,0	32,1	35,7	41,0	47,2	53,7	58,8	69,6	80,7	92,7
Transferências para os municípios	68,5	78,1	91,9	107,5	122,1	137,9	169,8	175,8	199,8	233,3	255,9
Receita disponível	91,6	105,1	124,0	143,2	163,1	185,1	223,5	234,6	269,5	314,1	348,6

(Continua)

(Continuação)

	Valores nominais (em R\$ bilhões)										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Governo federal											
Arrecadação própria	21,0	20,6	21,3	22,5	22,3	22,8	22,8	21,5	21,8	23,3	23,0
Transferências para os estados	-2,3	-2,2	-2,2	-2,4	-2,6	-2,5	-2,6	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3
Transferências para os municípios	-2,9	-2,9	-3,0	-3,3	-3,4	-3,5	-3,9	-3,8	-3,7	-4,0	-4,1
Receita disponível	15,8	15,5	16,1	16,8	16,4	16,9	16,4	15,3	15,9	17,0	16,6
Participação no PIB (%)											
Governo estadual											
Arrecadação própria	8,4	8,3	8,6	8,7	8,7	8,5	8,8	8,5	8,5	8,6	8,9
Transferências para os estados	2,3	2,2	2,2	2,4	2,6	2,5	2,6	2,3	2,2	2,3	2,3
Transferências para os municípios	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,8	-1,7	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6	-1,7
Receita disponível	8,9	8,8	9,0	9,3	9,5	9,3	9,6	9,2	9,1	9,3	9,5
Governo municipal											
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,1
Transferências para os municípios	4,6	4,6	4,7	5,0	5,2	5,2	5,6	5,4	5,3	5,6	5,8
Receita disponível	6,2	6,2	6,4	6,7	6,9	7,0	7,4	7,2	7,1	7,6	7,9
Participação (%) no total da receita disponível											
Governo federal											
Arrecadação própria	67,8	67,5	67,6	68,5	68,2	68,9	68,4	67,5	67,7	68,8	67,6
Transferências para os estados	-7,4	-7,1	-6,9	-7,3	-7,8	-7,5	-7,8	-7,3	-6,9	-6,9	-6,8
Transferências para os municípios	-9,4	-9,5	-9,6	-10,0	-10,3	-	-	-12,0	-11,4	-	-12,0
Receita disponível	51,1	50,9	51,1	51,2	50,0	50,9	49,0	48,2	49,4	50,0	48,8
Governo estadual											
Arrecadação própria	27,1	27,3	27,2	26,5	26,5	25,8	26,3	26,8	26,5	25,5	26,2
Transferências para os estados	7,4	7,1	6,9	7,3	7,8	7,5	7,8	7,3	6,9	6,9	6,8
Transferências para os municípios	-5,6	-5,6	-5,4	-5,3	-5,4	-5,1	-5,2	-5,1	-5,1	-4,8	-5,0
Receita disponível	28,9	28,9	28,7	28,5	29,0	28,2	28,9	29,0	28,4	27,6	28,0
Governo municipal											
Arrecadação própria	5,1	5,2	5,3	5,1	5,3	5,3	5,3	5,7	5,7	5,8	6,2
Transferências para os municípios	15,0	15,0	15,0	15,3	15,7	15,6	16,8	17,1	16,5	16,6	17,1
Receita disponível	20,0	20,3	20,3	20,3	21,0	21,0	22,1	22,8	22,2	22,4	23,2

Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

Evidências de desconcentração vertical da receita disponível, ou seja, do federal/estadual para o municipal. Arrecadação própria, na soma das três esferas de governo, passa de 30,9% do PIB, em 2002, para 34,1%, em 2012. No caso municipal houve um gradual avanço da esfera municipal tanto em proporção do PIB quanto

em relação ao total da administração pública. A evolução da arrecadação própria dos municípios passou de 1,6% para 2,1% e foi acompanhada por um aumento das transferências, de 4,6% para 5,8% do PIB, elevando a participação das receitas disponíveis de 6,2% para 7,9%. Em relação à participação no total das receitas disponíveis a participação municipal passa de 20% para 23,2%.

Ao desagregar as receitas disponíveis dos municípios, observa-se uma expansão do orçamento da área social devido às vinculações constitucionais e ao padrão de crescimento da carga tributária. Além disso, ocorre uma priorização na destinação de recursos para as áreas sociais básicas, os quais são executados primordialmente por repasses aos municípios em geral.

Na medida em que as transferências vinculadas estão liderando a expansão das receitas disponíveis dos municípios, junto com a arrecadação própria – que tem apresentado um padrão de crescimento que beneficia proporcionalmente mais os municípios de menor porte –, espera-se que o processo de desconcentração em favor da esfera municipal também esteja associado a uma desconcentração entre os municípios do país, ou seja, além de uma desconcentração vertical, uma desconcentração horizontal dos municípios mais ricos para os mais pobres.

Sob uma perspectiva mais geral, pode-se afirmar que as magnitudes e os sinais das medidas de progressividade na tabela 3 estão em conformidade com a expectativa teórica. As transferências de caráter redistributivo mostraram-se progressivas, enquanto a arrecadação própria e as transferências devolutivas e compensatórias são, na maioria dos casos, regressivas.

TABELA 3

Medidas de progressividade e desigualdade dos componentes da receita disponível *per capita* dos municípios brasileiros (2010)

	Medida de progressividade				Medida de desigualdade			
	RD	PIBPC	RDPC	IDH	RD	PIBPC	RDPC	IDH
Arrecadação própria	-0,170	-0,252	-0,326	-0,321	0,382	0,411	0,434	0,426
IPTU	-0,235	-0,293	-0,416	-0,425	0,448	0,452	0,523	0,529
ISS	-0,211	-0,300	-0,326	-0,316	0,423	0,459	0,433	0,420
ITBI e contribuição de melhoria	-0,147	-0,224	-0,360	-0,341	0,359	0,383	0,468	0,446
Contribuições sociais	-0,079	-0,149	-0,208	-0,206	0,291	0,307	0,315	0,310
Taxas e outras contribuições	0,056	-0,062	-0,196	-0,191	0,156	0,220	0,304	0,296
Transferências devolutivas	-0,115	-0,176	-0,097	-0,108	0,327	0,334	0,205	0,213
Cota-parte do ICMS	-0,118	-0,173	-0,059	-0,071	0,330	0,331	0,166	0,175
Cota-parte do IPVA	-0,095	-0,202	-0,281	-0,299	0,307	0,361	0,389	0,403
Cota-parte do IOF-Ouro	0,508	0,481	0,399	0,534	-0,295	-0,323	-0,291	-0,430
Cota-parte do ITR	-0,085	0,004	0,207	0,272	0,298	0,155	-0,100	-0,167
IRRF dos servidores municipais	-0,121	-0,179	-0,202	-0,201	0,333	0,338	0,310	0,306
Transferências compensatórias – desonerações das exportações	-0,082	-0,147	-0,021	-0,008	0,294	0,305	0,128	0,112
Cota-parte do IPI-Exportação	-0,115	-0,179	-0,055	-0,041	0,327	0,338	0,162	0,146
Lei Kandir	-0,110	-0,176	-0,062	-0,072	0,322	0,334	0,170	0,176
FEX	-0,011	-0,075	0,064	0,094	0,223	0,233	0,043	0,010
Transferências compensatórias – exploração de recursos naturais	-0,489	-0,344	0,140	0,205	0,701	0,502	-0,032	-0,100
Hídricos	-0,252	0,133	0,264	0,327	0,464	0,026	-0,157	-0,223
Minerais	-0,483	-0,483	0,214	0,190	0,695	0,641	-0,106	-0,085
Petróleo e gás natural	-0,553	-0,417	0,121	0,197	0,765	0,575	-0,013	-0,092
Petróleo e gás natural – repasses estaduais	-0,175	-0,128	0,027	0,103	0,387	0,286	0,081	0,001
Transferências redistributivas – fundos de participação	0,223	0,376	0,361	0,367	-0,011	-0,218	-0,253	-0,263
Cota-parte do FPM	0,223	0,376	0,361	0,367	-0,011	-0,218	-0,253	-0,263

(Continua)

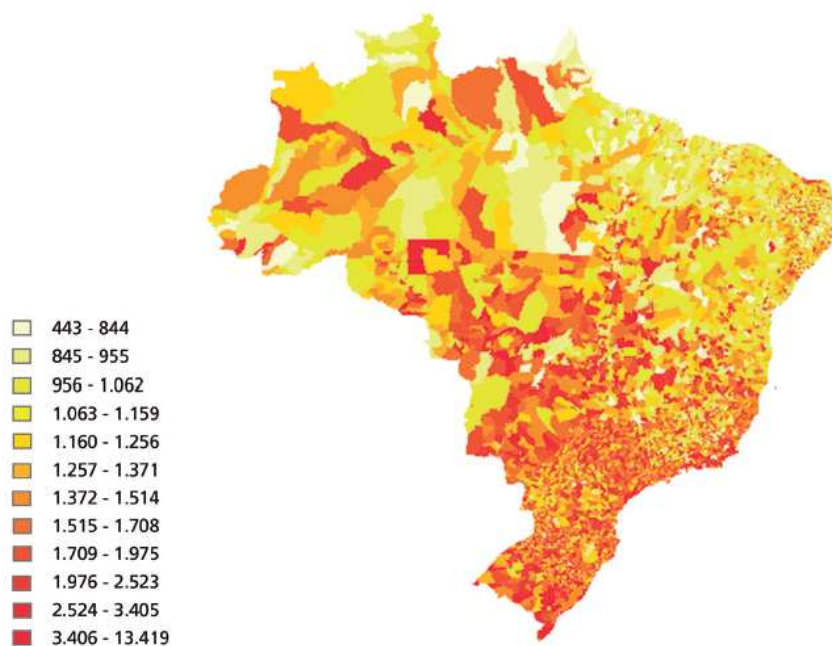
(Continuação)

	Medida de progressividade				Medida de desigualdade			
	RD	PIBPC	RDPC	IDH	RD	PIBPC	RDPC	IDH
FEP	0,223	0,377	0,362	0,368	-0,011	-0,218	-0,254	-0,263
AFM	0,223	0,376	0,361	0,367	-0,011	-0,218	-0,253	-0,263
Transferências redistributivas – vinculadas às políticas setoriais	0,164	0,191	0,153	0,149	0,048	-0,032	-0,046	-0,045
Cota-parte da CIDE	0,185	0,230	0,204	0,205	0,027	-0,072	-0,096	-0,101
Cota-parte do salário-educação	0,009	0,011	0,014	-0,001	0,203	0,148	0,094	0,105
FNDE	0,118	0,170	0,163	0,158	0,095	-0,012	-0,056	-0,053
FUNDEB(EF)	0,182	0,230	0,227	0,222	0,031	-0,072	-0,119	-0,117
FNS	0,153	0,132	0,022	0,021	0,059	0,026	0,086	0,084
FNAS	0,350	0,476	0,464	0,462	-0,138	-0,318	-0,356	-0,358
Receita disponível	-	-	-	-	0,212	0,159	0,108	0,105

Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

MAPA 1
 Receita disponível *per capita* dos municípios brasileiros (2010)
 (Em R\$)



Elaboração dos autores.

Obs.: a partir de informações de Orair (2012) e da matriz de financiamento federativo disponibilizada pela Coordenação de Finanças Públicas do Ipea.

A análise sugere que se está diante de um movimento de **desconcentração das receitas** que se processa tanto verticalmente, em favor da esfera municipal, quanto horizontalmente, no sentido de reduzir as disparidades entre os municípios brasileiros. Sugere-se ainda que os principais fatores por trás deste processo estão relacionados aos padrões de crescimento da arrecadação própria e das transferências vinculadas às políticas sociais, que vêm mostrando taxas de crescimento superiores às demais transferências (e ao próprio PIB) e beneficiando proporcionalmente mais os municípios de pequeno e de médio portes e/ou com menor grau de desenvolvimento.

As transferências vinculadas às políticas sociais estão atuando como redutoras das disparidades nas capacidades de gasto dos municípios, mesmo que este não seja seu objetivo fundamental.

Rogério Boueri

Leonardo Monasterio

Lucas Ferreira Mation

Marly Matias Silva

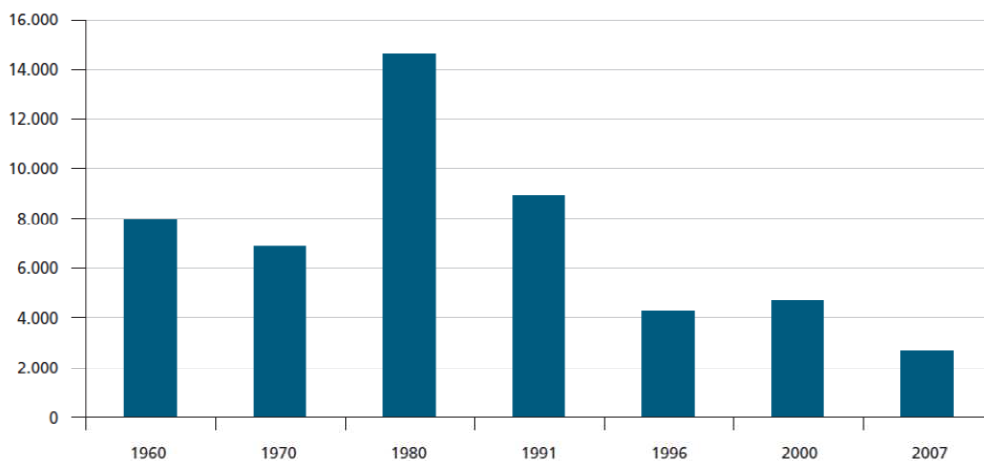
Boom da emancipação municipal (p.222)

TABELA 1
Instalação de novos municípios no Brasil por ano (1989-2005)

Ano	Municípios instalados
1989	239
1990	66
1993	483
1997	533
2001	53
2005	4
Total	1.378

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012a).

GRÁFICO 1
População mediana dos municípios no seu primeiro registro nos censos demográficos e nas contagens populacionais (1960-2007)



Fonte: Ipeadata ([s.d.]) e IBGE (2012a).
Elaboração dos autores.

Papel do FPM nas finanças municipais de acordo com o tamanho do município

TABELA 2
Indicadores fiscais municipais médios por faixa de população municipal (2010)

Faixa populacional	FPM/receita corrente (%)	Receita corrente <i>per capita</i> (R\$)	FPM <i>per capita</i> (R\$)
Até 5 mil	50	2.934	1.446
De 5 mil a 10 mil	38	1.829	657
De 10 mil a 20 mil	35	1.558	507
De 20 mil a 50 mil	28	1.493	383
De 50 mil a 100 mil	21	1.445	272
De 100 mil a 500 mil	14	1.703	204
De 500 mil a 1 milhão	8	1.677	119
Mais de 1 milhão	8	1.850	123
Total	36	1.929	707

Fonte: STN (vários anos) e IBGE (2012b).
Elaboração dos autores.
Obs.: receitas correntes são líquidas de devoluções.

Aspectos metodológicos

- Para acompanhamento dos municípios no tempo foram utilizadas as áreas mínimas comparáveis (AMCs).
- Para dados de população e renda os censos 1991, 2000 e 2010.
- Para os valores do FPM relatórios do TCU para o período entre 1991 a 1999 e STN de 2000 a 2010.
- Regressões econométricas para separar as características dos municípios, as consequências das emancipações e outros efeitos.

Resultados

A tabela 4 revela os resultados das regressões em painel com dependência espacial incorporada mediante o chamado modelo *spatial autoregressive* (SAR) e efeitos fixos espaciais.

As variáveis dummy de divisão municipal apresentam valores negativos em ambas as décadas, indicando que as divisões tenderam a desacelerar o ritmo de crescimento da renda per capita nas AMCs afetadas. O efeito estimado de emancipação ocorrida na primeira década resultou em uma taxa de crescimento -7,8% menor. No segundo período, o efeito foi ainda mais deletério: as AMCs emancipadas obtiveram taxas de crescimento 44% menores que as intactas.¹⁰

O parâmetro autorregressivo espacial ρ revelou-se significativo e positivo, indicando que as taxas de crescimento das rendas per capita das AMCs têm efeitos positivos sobre as das AMCs vizinhas. Conforme esperado, o impacto estimado da taxa de crescimento do FPM per capita é positivo e significativo.

TABELA 4
Impactos das emancipações municipais na taxa de crescimento da renda *per capita* das AMCs:
regressões em painel espacial (1991–2010)

Variável dependente	Taxa de crescimento da renda <i>per capita</i> efeitos fixos espaciais
<i>Intercepto</i>	0.0086 ⁿ¹
<i>Dummy</i> de divisão na primeira década	-0.0815*** (0.0199)
<i>Dummy</i> de divisão na segunda década	-0.5835*** (0.0729)
Taxa de crescimento do FPM <i>per capita</i>	0.5557*** (0.0203)
Correlação espacial ρ	0.8407*** (0.0059)
Observações	8.590
Teste de Hausman	104,52
Estatística F	3568,1

Nota: n1 = média dos efeitos fixos individuais.

Obs.: desvios-padrão dos estimadores entre parênteses: *** = significativo a 1%, ** = significativo a 5% e * = significativo a 10%.

Fonte: STN (2011), TCU (2012) e Ipea ([s.d.].

Elaboração dos autores.

As evidências apresentadas neste trabalho sugerem que as emancipações municipais, por si só, não foram capazes de ensejar o desenvolvimento econômico dos municípios envolvidos.

Os resultados econométricos indicam que, controlando-se o incremento do FPM *per capita*, as emancipações reduziram a taxa de crescimento da renda *per capita* das AMCs. Além disso, os efeitos foram ainda mais perversos para as emancipações ocorridas na última década. Em suma, não foram encontradas evidências de que – por si só – a última onda de criação de municípios trouxe o desenvolvimento das áreas envolvidas. É prudente ressaltar que os resultados de regressões de crescimento obtidos neste trabalho devem ser analisados com cautela. Afinal, há conhecidas limitações das técnicas econométricas em trabalhos de mesmo caráter (Durlauf, Johnson e Temple, 2005).