

**O FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL ENTRE 2004 E 2009:
OS GASTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA,
CONFORME A INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA REDE URBANA
BRASILEIRA**

Cleandro Krause, MSc.

Técnico de Planejamento e Pesquisa – DIRUR/IPEA
cleandro.krause@ipea.gov.br

Ernesto Pereira Galindo, MSc.

Técnico de Planejamento e Pesquisa – DIRUR/IPEA
ernesto.galindo@ipea.gov.br

Dr. Marco Aurélio Costa

Coordenador da Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede
marco.costa@ipea.gov.br

**O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
NO BRASIL ENTRE 2004 E 2009:
OS GASTOS FEDERAIS EM INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA,
CONFORME A INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA REDE URBANA
BRASILEIRA**

RESUMO

O artigo analisa os investimentos da União entre 2004 e 2009, com destaque para as despesas de capital e a modalidade de aplicação “transferências a municípios”, nas quais a maior parte dos recursos investidos refere-se a funções relativas à infraestrutura social e urbana..Constata-se que houve uma retração recente nesta modalidade de aplicação, sugerindo-se os motivos que podem ter levado a tanto. A análise é refinada por meio da representação da distribuição dos investimentos em infraestrutura social e urbana conforme uma tipologia de municípios definida por sua inserção na rede urbana do país, verificando-se que os gastos da União têm maiores volumes nos níveis extremos da rede urbana. Caracteriza-se assim, simultaneamente, a pulverização de recursos em municípios de baixa centralidade, que apresentam carências históricas desses investimentos, e uma concentração de recursos em poucas cidades – as Metrôpoles e, especialmente, os seus municípios-núcleo. A partir dos dados analisados, sugere-se que não esteja clara uma política de desenvolvimento urbano-regional que atenda a todos os níveis hierárquicos dos municípios brasileiros, especialmente os intermediários.

1. INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, com o novo arranjo federativo proposto, os municípios brasileiros assumiram um maior protagonismo na disponibilização da infraestrutura, notadamente da infraestrutura social e urbana. Considerando o papel a ser desempenhado pelos municípios a partir da Constituição Federal de 1988 e o papel do próprio Estado na dotação de infraestrutura social e urbana, cabe questionar se e em que medida os municípios brasileiros estão sendo capazes de dotar seus territórios de infraestrutura social e urbana.

Este texto analisa o perfil e a distribuição territorial dos gastos federais com essa infraestrutura, conforme investimentos realizados por meio de transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros.¹ O recorte temporal abrange o período de 2004 a 2009, período em que essas transferências a municípios cresceram a uma taxa média anual de 18,91%.

Considerando-se a extrema diversidade dos municípios brasileiros, pergunta-se: em quais níveis hierárquicos da rede urbana do país estão se concentrando os investimentos federais? Há algum padrão em sua distribuição espacial? Como essa distribuição reflete e se relaciona com o desenvolvimento urbano-regional do país?

Apresenta-se nas próximas seções deste artigo uma explicação da metodologia trabalhada e do método utilizado para identificação dos gastos aqui analisados. Em seguida são analisados os investimentos federais com infraestrutura social e urbana em recorte conforme uma tipologia de municípios, para então encerrar com algumas considerações finais.

2. METODOLOGIA

A análise prospectiva apresentada neste artigo baseia-se em alguns conceitos e estratégias metodológicas que devem ser explicitadas. De início, a infraestrutura social e urbana é entendida aqui como

amplo conjunto de bens e serviços sociais, equipamentos comunitários e redes de suporte à vida cotidiana das pessoas, das famílias, das comunidades e das cidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, a promoção do bem-estar social e a garantia dos direitos humanos (IPEA, 2010, p.31).

Além disso, a delimitação do escopo impõe uma restrição: trata apenas dos recursos que, repassados aos municípios pelo Governo Federal, virão a constituir-se em investimentos de capital que criarão estoques físicos nesses mesmos municípios, condição necessária para gerar os benefícios da disponibilização de infraestrutura. Ainda que os investimentos realizados por aplicações diretas de recursos da União e por transferências aos estados e ao Distrito Federal venham, muitas vezes, a criar estoques físicos descentralizados em todo o país, a fonte escolhida para análise das ações orçamentárias do Governo Federal (o Sistema de Acompanhamento Orçamentário do Senado Federal-SigaBrasil) não permite localizar, de forma automática, os entes municipais beneficiados. Assim, neste trabalho, assume-se que os gastos federais da categoria econômica “despesas de capital” e relacionados às funções sociais e urbanas constituem uma variável *proxy* para os investimentos federais em infraestrutura social e urbana nos municípios brasileiros, também não tendo sido incluídos na análise os investimentos realizados pelos municípios como contrapartidas obrigatórias ou adicionais aos objetos financiados por recursos da União, uma vez que esses valores não são apropriados pela fonte consultada.

A definição da metodologia de análise dos gastos passa ainda por uma escolha entre a consideração dos investimentos por estrutura funcional ou por estrutura programática.² Neste caso, foi feita opção pelo primeiro método de classificação, uma vez que,

examinando-se os objetivos dos programas incluídos em cada função e tomando-se o primeiro e o último ano do período estudado, constatou-se que mostram pouca variação ao longo do tempo. Assim, atribuiu-se a um recorte da estrutura funcional uma classificação de “funções características de infraestrutura social e urbana”, sempre considerando apenas as transferências a municípios.³

Ao observar como se dá a distribuição espacial destes gastos a partir das transferências para os municípios brasileiros, decidiu-se analisar essa distribuição a partir de uma perspectiva que contemplasse o heterogêneo universo dos municípios brasileiros. Para fugir de algumas simplificações mais evidentes que decorrem das análises que consideram, apenas, o porte populacional do município, optou-se por efetuar uma análise que considera os gastos federais segundo as diversas tipologias de inserção dos municípios na rede urbana do país. Desta forma, os dados foram sistematizados de forma que todos os municípios brasileiros fossem classificados conforme propõe o estudo *Regiões de Influência das Cidades*, a REGIC (IBGE, 2008).

A REGIC não traz, a rigor, uma mera classificação dos municípios. Ela compreende os municípios como inseridos numa região de influência de algumas cidades, conformando uma rede hierarquizada que tem em seu nível máximo as metrópoles nacionais e em seu nível elementar as cidades (sedes municipais) que exercem influência exclusivamente sobre seu próprio território, os chamados Centros Locais, os quais compreendiam, em 2007, 4.472 municípios, ou seja, 80% dos municípios do país. A REGIC também propõe cinco níveis hierárquicos de cidades, os quais se subdividem em 11 subníveis. Neste estudo, foram utilizados os cinco níveis, sem subdivisões: Metrópoles (nível 1), compreendendo 12 espaços metropolitanos; Capitais Regionais (nível 2), num total de 70; Centros Subregionais (nível 3), que somam 164; Centros de Zona (nível 4), que totalizam 556; e Centros Locais (nível 5). Foram identificados todos os municípios brasileiros nas regiões de influência e níveis hierárquicos propostos pela REGIC, o que inclui esmiuçar as Áreas de Concentração de População – ACPs⁴, que a REGIC considera. As categorias utilizadas, além de se diferenciarem pelo conjunto de suas características médias, apresentam uma razoável homogeneidade interna, à exceção das duas categorias que abrangem as regiões de influência das Metrópoles e das Capitais Regionais, as quais, de fato, reúnem em seu conjunto municípios bastante diferentes. Neste sentido, foram propostas novas classificações adicionais, separando os

municípios-núcleo de Metrôpoles e de Capitais Regionais dos municípios de suas respectivas regiões de influência direta (níveis 1x e 2x).

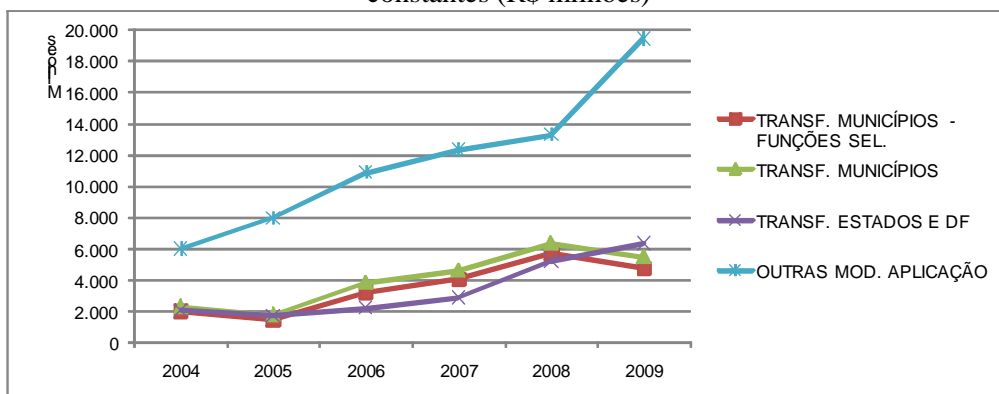
3. A REDE URBANA BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Analisando-se a distribuição de recursos federais no período 2004-2009⁵, constata-se que as despesas de capital dos orçamentos anuais do Poder Executivo federal tiveram um crescimento acentuado, passando de aproximadamente R\$ 10,4 bilhões, em 2004, para mais de R\$ 31,2 bilhões, em 2009, em crescimento médio anual de 24,56%, em valores constantes. Portanto, neste curto período de seis anos, pode-se dizer que os investimentos do Governo Federal triplicaram.

As transferências a municípios, ainda que tenham crescido a uma taxa média anual de 18,91%, não mostram o mesmo comportamento de crescimento constante das transferências aos estados e ao Distrito Federal e, especialmente, das aplicações diretas do Governo Federal que, incluídas em “outras modalidades de aplicação”, tiveram crescimento médio anual de 26,39% no período, maior, portanto, que o crescimento das despesas de capital como um todo.

O Gráfico 1 traz a evolução das despesas de capital da União por modalidade de aplicação. Observa-se que as modalidades que não compreendem transferências para estados e municípios abarcam mais que o dobro dos recursos aplicados, sendo que, após a crise de 2008, a realização de aplicações diretas chega a cerca de 2/3 do total de recursos investidos, denotando o protagonismo da União na execução das medidas anti-crise.

Gráfico 1: Despesas de Capital realizadas pela União, por modalidades de aplicação, em valores constantes (R\$ milhões)



Fonte: SigaBrasil. Elaboração própria.

Mesmo que as “outras modalidades de aplicação” sejam predominantes, é importante notar que, no que tange às aplicações feitas por meio de transferências aos municípios, as funções selecionadas para análise correspondem, praticamente, à totalidade das transferências voluntárias feitas para os municípios, o que tipifica este ente como responsável – ainda que não exclusivamente – pela execução e/ou acompanhamento dos investimentos em infraestrutura social e urbana. Tal constatação justifica, em nosso entender, a continuidade do estudo, com a análise dos investimentos por tipologia de municípios. Assim, a partir da adaptação e simplificação das categorias da REGIC 2007, foram selecionados como variáveis de análise os valores: i) totais do período; ii) médio anual; e iii) médio *per capita* anual.⁶

A Tabela 1, a seguir, traz a síntese do universo de dados trabalhados, com as variáveis de análise utilizadas.

Tabela 1 – Distribuição dos recursos federais de investimento em infraestrutura social e urbana para os municípios – 2004-2009, valores constantes

Nível de centralidade (REGIC, 2007 e procedimentos adotados)	Número de municípios	População 2007 (hab.) ⁷	Valor total pago no período (R\$ milhão)	(%)	Valor médio anual/município (R\$ mil)	Média per capita anual/município (R\$)
BRASIL	5.565	183.989.711	21.822,01	100,0	653,55	29,41
1. Metrópole (núcleo)	12	36.224.619	3.385,84	15,5	47.025,62	17,24
1x. Metrópole (região de influência)	166	25.830.521	2.808,03	12,9	2.819,31	18,91
2. Capital Regional (núcleo)	79	26.203.393	3.500,98	16,0	7.386,03	23,72
2x. Capital Regional (região de influência)	111	8.721.396	897,52	4,1	1.347,62	17,45
3. Centro Subregional	164	15.411.818	1.465,22	6,7	1.489,04	16,07
4. Centro de Zona	561	19.833.448	2.076,67	9,5	616,96	20,32
5. Centro Local	4.472	51.764.516	7.687,75	35,3	286,51	31,86

Fonte: SigaBrasil. Elaboração própria.

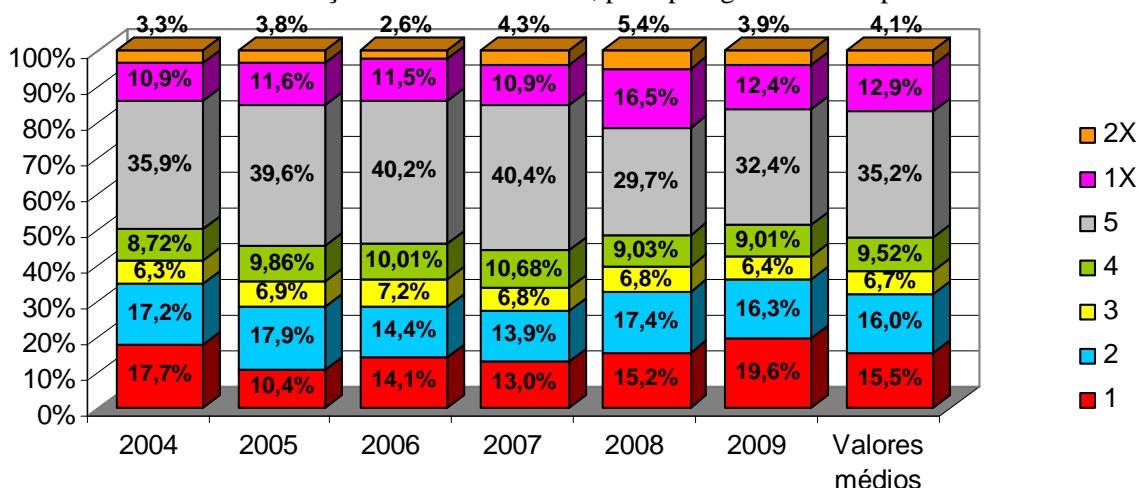
Dos 5.565 municípios existentes (incluindo Brasília), todos foram enquadrados nas sete categorias criadas. Deste total, 132 municípios, ou seja, 2,4% deles, não foram contemplados, no período analisado, com transferências a municípios de recursos naquelas 16 funções selecionadas. Em sua absoluta maioria, esses municípios correspondem a Centros Locais (92,4%).

A leitura da Tabela 1 mostra que, em termos absolutos, os Centros Locais receberam o maior volume de recursos no período, e o maior volume de recursos médios anuais *per capita*, embora apresentem o mais baixo valor médio anual por município. O bom desempenho dos Centros Locais, em termos absolutos e *per capita*, ancora-se no grande número de municípios existentes nessa tipologia. Na prática, como os valores médios são baixos, deduz-se que o perfil de investimentos realizados nesses municípios não implique em aportes vultosos de recursos. Os municípios das Metrôpoles, considerando a somatória dos municípios-núcleo e dos municípios de sua região de influência direta, vêm logo atrás como o segundo nível de centralidade que mais recebeu transferências para investimentos em infraestrutura urbana e social (somando quase R\$ 6,2 bilhões de recursos transferidos). Neste caso, ao contrário dos Centros Locais, o desempenho ancora-se no elevado valor médio anual investido por município, o qual se aproxima a R\$ 50 milhões/ano no caso das 12 cidades-núcleo metropolitanas. Por outro lado, por conta da concentração demográfica observada nestes municípios, a média *per capita* anual repassada por município é uma das mais baixas encontradas entre os diferentes níveis de centralidade, perdendo apenas para os Centros Subregionais.

A Tabela 1 mostra ainda que os valores médios anuais por município refletem, hierarquicamente, a posição desses municípios na rede urbana. Quanto maior é o nível de centralidade, maior o valor médio anual transferido ao município, e quanto menor o nível de centralidade, menor a transferência. Esta relação direta entre nível de centralidade e valor médio anual transferido era esperada, o que é interessante é perceber a amplitude dos valores, de modo que o valor médio anual transferido para municípios-núcleo das Metrôpoles foi 164 vezes maior que este valor transferido para os Centros Locais. Mesmo assim, os investimentos realizados em municípios de baixa centralidade acabam representando 35% de todo o valor transferido pela União.

Em relação à análise da distribuição dos recursos, ano a ano, não se percebeu nenhuma grande alteração na alocação desses recursos em relação à participação de cada tipologia/nível de centralidade ao longo do período. O Gráfico 2, a seguir, apresenta a participação, ano a ano, dos recursos transferidos destinados a cada tipo/nível de município.

Gráfico 2 – Distribuição anual dos recursos, por tipologia de município – 2004-2009

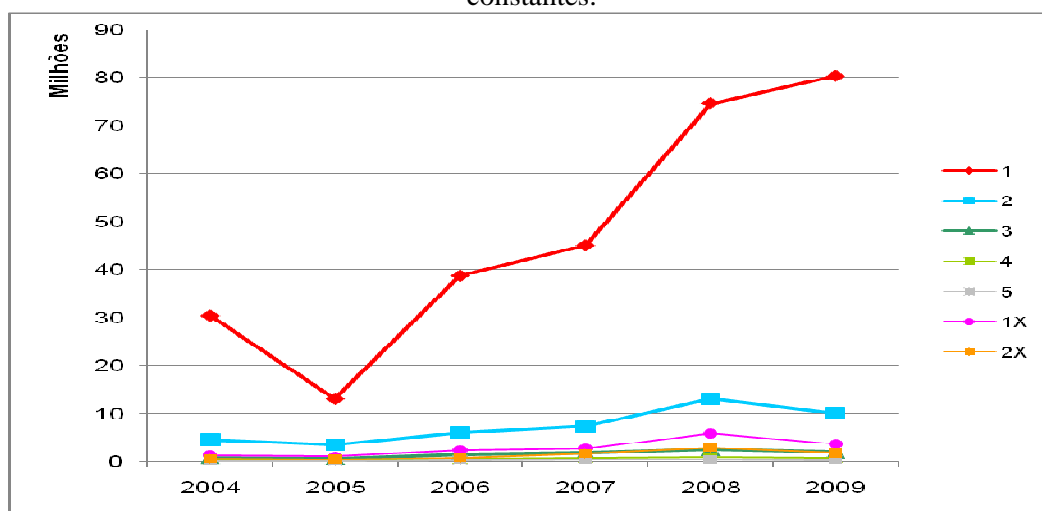


Fonte: SigaBrasil. Elaboração própria.

Apesar dessa distribuição relativamente estável, percebe-se que os valores absolutos destinados em média a cada um dos municípios de nível de centralidade 1, os núcleos das Metrôpoles, tem aumentado ao longo dos anos, especialmente a partir de 2005, quando a participação das cidades-núcleo das Metrôpoles no bolo de recursos transferidos mostrava-se bastante deprimida. Por outro lado, em 2008 e 2009, observou-se uma retração da participação dos Centros Locais no montante de recursos para investimentos transferidos a municípios. Essa retração pode refletir, naquele momento de eleições e mudanças nos governos municipais, eventuais dificuldades na execução descentralizada dos investimentos. Na verdade, entre 2007 e 2009, a participação dos municípios dos três níveis de centralidade mais baixos no bolo dos recursos transferidos apresentou uma retração, passando de cerca de 56,9% para 47,8%. Como, ao mesmo tempo, houve crescimento nas aplicações diretas da União (no Gráfico 1, incluídas em “outras modalidades de aplicação”), sugere-se que essa retração recaia, mais intensamente, sobre municípios de níveis de centralidade mais baixos, especialmente os Centros Locais.

A análise dos dados aqui sistematizados atesta um aumento considerável dos recursos transferidos para municípios de níveis hierárquicos mais elevados na rede urbana do país, em especial, para os municípios das Metrôpoles. No Gráfico 3, a seguir, destaca-se a manutenção do movimento de aumento dos valores médios anuais investidos nos municípios das Metrôpoles, inclusive em 2009.

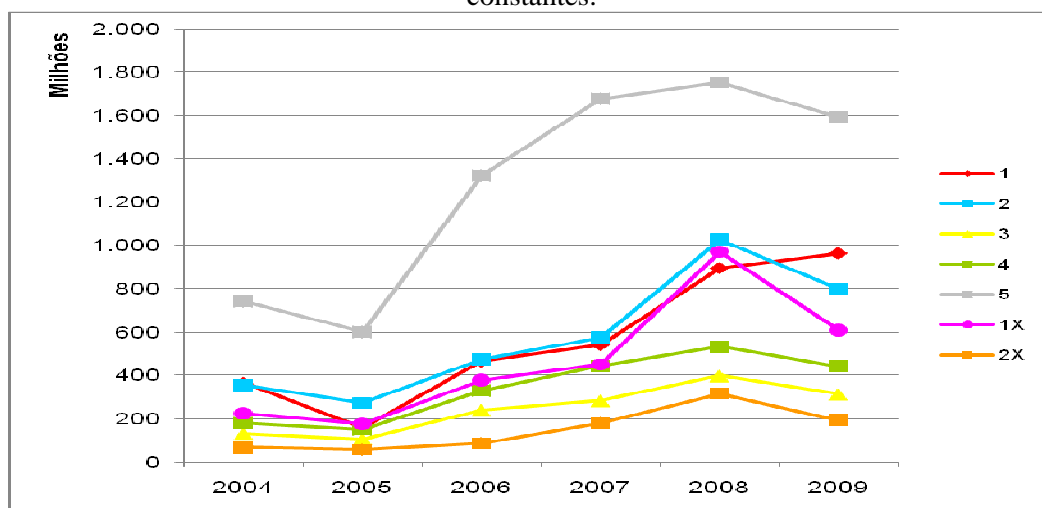
Gráfico 3 – Valores médios pagos anualmente, por tipologia de município – 2004-2009, valores constantes.



Fonte: SigaBrasil. Elaboração própria.

No que pode ser um reflexo do aumento da arrecadação tributária da União, observou-se, ao longo do período, até a retração de 2009, um aumento do montante total destinado às transferências aos municípios para fins de investimento em infraestrutura social e urbana. Tal aumento, ilustrado pelo Gráfico 4, a seguir, pode ser observado em todos as diferentes tipologias de municípios brasileiros, embora, no caso do ano de 2009, apenas os municípios-núcleo das Metrôpoles tenham mantido sua tendência de aumento dos recursos transferidos/investidos.

Gráfico 4 – Valores totais pagos anualmente, por tipologia de município – 2004-2009, valores constantes.



Fonte: SigaBrasil. Elaboração própria.

De certa forma, portanto, há uma tendência de concentração relativa de recursos nos níveis hierárquicos mais elevados da rede urbana brasileira, com destaque, neste grupo,

para o subnível correspondente às cidades-sede das Metr6poles Nacionais, ainda que, em termos absolutos, os munic3pios que s3o Centros Locais ainda recebam a maior parte dos recursos investidos. No per3odo analisado, o conjunto dos munic3pios que s3o Centros Locais foram, como j3a foi observado, aqueles em que se observou o maior investimento *per capita*. Todos os 10 munic3pios que mais receberam recursos *per capita*, anualmente, encontram-se nesse n3vel de centralidade, como pode ser observado na Tabela 2, abaixo. Apresentam IDH-M m3dio pr3ximo da m3dia dos munic3pios brasileiros, PIB *per capita* tamb3m abaixo da m3dia total e PIB bem abaixo da m3dia nacional. Esses munic3pios, contudo, n3o apresentam uma regularidade de recebimento desse tipo de recurso ao longo dos anos analisados. O alto valor *per capita* recebido pelo munic3pio resulta da baixa popula33o e do tipo do investimento (desenvolvimento/infraestrutura urbana). Qualquer obra, mesmo que n3o seja de grande porte, tende a aumentar muito a m3dia *per capita* recebida por munic3pios de popula33o pequena.

Tabela 2 – 10 munic3pios que mais receberam recursos *per capita* – Brasil – 2004-2009

Munic3pio/UF	Cat.	Valor pago/ ano per capita (R\$)	IDH-M 2000	PIB 2007 (R\$ mil)	PIB per capita 2007 (R\$)	Pop 2007	Valor pago total 04-09 (R\$ mil defl.)	coef. var.	anos sem receber
Coronel Jo3o S3/BA	5	758,31	0,526	50.678,68	2.789,45	18.168	82.661,49	2,03	3
Iracema/RR	5	546,32	0,713	51.221,52	8.736,40	5.863	19.218,60	0,59	1
Mira Estrela/SP	5	505,44	0,771	28.422,71	11.033,66	2.576	7.812,13	0,60	0
Barra de S3o Miguel/AL	5	463,02	0,639	38.749,02	5.346,90	7.247	20.133,00	1,48	0
Jo3o Dias/RN	5	430,87	0,587	10.314,67	3.787,98	2.723	7.039,53	0,62	1
S3o Jo3o da Baliza/RR	5	413,94	0,729	44.943,98	7.847,73	5.727	14.223,94	0,88	0
R3o da Concei33o/TO	5	409,15	0,634	9.100,73	6.259,10	1.454	3.569,39	0,84	1
R3o das Flores/RJ	5	400,44	0,739	187.889,46	22.935,72	8.192	19.682,65	0,44	0
Lajeado/TO	5	392,00	0,715	17.836,68	8.261,55	2.159	5.077,99	1,45	0
Vale de S3o Domingos/MT*	5	382,83	-	23.916,87	8.324,70	2.873	6.599,14	1,38	2
Total				463.074,32		56.982	186.017,87		
M3dia		470,23	0,673	46.307,43	8.532,32	5.698	18.601,79	1,03	
% total Brasil				0,02%		0,03%	0,85%		
coef. var.		0,23	0,35	1,07	0,63	0,83	1,19	0,48	1,22

Fonte: SigaBrasil. IBGE. Elabora33o pr3pria.

* N3o existia em 2000.

Em contraposi33o ao que foi apresentado na Tabela 2, a Tabela 3 traz os 10 munic3pios que mais receberam recursos (valores m3dios anuais).

Tabela 3 – 10 municípios que mais receberam os recursos – Brasil – 2004-2009

Município/UF	Cat	Valor pago / ano (R\$ mil)	IDH-M 2000	PIB 2007 (R\$ milhões)	PIB per capita 2007 (R\$)	Pop 2007	Valor pago total 04-09 (R\$ mil defl.)	coef. var.	anos sem receber
São Paulo/SP	1	136.761,51	0,841	323.154,67	29.683,93	10.886.518	820.569,05	0,52	0
Brasília/DF	1	91.137,03	0,844	99.945,62	40.696,08	2.455.903	546.822,19	0,70	0
Rio Janeiro/RJ	1	63.349,26	0,842	140.094,69	22.990,95	6.093.472	380.095,56	0,78	0
Salvador/BA	1	49.897,48	0,805	26.772,42	9.255,41	2.892.625	299.384,89	0,80	0
Belo Horizonte/MG	1	46.042,06	0,839	38.285,10	15.866,60	2.412.937	276.252,38	0,37	0
Nova Iguaçu/RJ	1X	40.161,73	0,762	6.951,22	8.368,19	830.672	240.970,40	0,98	0
Fortaleza/CE	1	36.999,14	0,786	24.476,38	10.066,72	2.431.415	221.994,84	0,82	0
Boa Vista/RR	2	34.031,58	0,779	3.035,79	12.150,32	249.853	204.189,48	0,40	0
Belém/PA	1	32.103,72	0,806	13.842,63	9.825,50	1.408.847	192.622,33	0,33	0
Recife/PE	1	31.402,06	0,797	20.689,61	13.491,05	1.533.580	188.412,35	0,81	0
Total		561.885,58		697.248,12		31.195.822	3.371.313,49		
Média		56.188,56	0,810	69.724,81	17.239,47	3.119.582	337.131,35	0,65	
% total Brasil		15,45%		26,20%		16,96%	15,45%		
coef. var.		0,57	0,03	1,35	0,59	0,96	0,57	0,33	0,00

Fonte: SigaBrasil. IBGE. Elaboração própria.

* Não existia em 2000.

Neste caso, observa-se um predomínio de municípios de maior nível de centralidade, os municípios das Metrôpoles, com claro domínio, neste grupo, da principal cidade do país, seguida da capital federal, Brasília – que acumula repasses do tipo municipal e estadual –, e do Rio de Janeiro. As exceções, neste grupo, ficam por conta de Nova Iguaçu, que faz parte da região de influência da Metrópole do Rio de Janeiro, e de Boa Vista, capital de Roraima, que aparece na REGIC como Capital Regional. São municípios cuja concentração de serviços e comércio decorre de suas posições como pólos ou capitais de suas regiões e, nos casos de Brasília e Boa Vista, do papel fundamental da presença do Estado na constituição dessas capitais (federal e estadual).

O IDH-M médio e o PIB (absoluto e *per capita*), ainda que insuficientes para uma análise mais apurada da realidade, também apresentam claras diferenças em relação àquele primeiro grupo. Ainda que sejam apenas 10 municípios (menos de 2% do país), estes receberam 15,5% dos recursos no período, embora, por outro lado, a população desses municípios correspondia, em 2007, a 17% do total da população do país.

Os recursos para investimento e, dentro deles, a infraestrutura são parte da explicação das distinções encontradas nos valores pagos nesses dois grupos extremos (maiores beneficiários em valores *per capita* e em valores médios). Como já foi anotado neste texto, de um lado, um investimento em infraestrutura que caracteriza um objeto relativamente simples e barato eleva os valores *per capita* pagos a um município de

pequeno porte; por outro, a necessidade de grandes investimentos nas maiores aglomerações urbanas absorve boa parte desses recursos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise, aqui empreendida, da evolução e das características das transferências dos recursos da União para os municípios brasileiros, como forma de realização, espacialmente descentralizada, de investimentos em infraestrutura social e urbana, sob a perspectiva da posição dos municípios na rede urbana do país, permitiu conhecer as características deste fluxo financeiro, no período recente (2004-2009), e estimula a reflexão sobre as lógicas, razões e tendências que perpassam tais investimentos.

Como os municípios brasileiros acumulam um grande déficit de infraestrutura social e urbana e como tais investimentos dependem, em geral, da inversão de somas significativas de recursos, caracterizar e qualificar os recursos investidos é fundamental, sobretudo quando se busca localizar tais investimentos e compreender os possíveis nexos – ainda que neles não haja nenhuma racionalidade ou intencionalidade – existentes entre os recursos e os territórios que os recebem.

No caso do Brasil, o fato (1) de o Estado ter desempenhado historicamente papel central na disponibilização de infraestrutura social e urbana e (2) de os municípios apresentarem fragilidades e dificuldades para assumirem para si a realização, com recursos próprios, destes investimentos, faz com que a análise do papel da União no financiamento da infraestrutura social e urbana, em particular, e do desenvolvimento urbano, em geral, ganhe centralidade e mereça a devida atenção.

Nesta perspectiva e visando contribuir para a estruturação de uma linha de pesquisa, pode-se caracterizar os investimentos feitos com recursos da União aqui analisados e formular algumas hipóteses de pesquisa cujos testes, verificações e validações demandarão um esforço ulterior, que merece e deverá ser empreendido.

E o que se pode, a partir dos dados analisados, afirmar sobre a participação da União no financiamento da infraestrutura social e urbana dos municípios brasileiros?

Inicialmente, constatou-se que as Despesas de Capital aumentaram de forma expressiva nos seis anos analisados, ainda que, em 2009, provavelmente como efeito da crise financeira de 2008 e retratando características do processo de execução do orçamento e

suas dificuldades e contingências no que diz respeito à execução descentralizada, tenha havido um aumento das aplicações diretas da União.

Analisando as transferências de recursos aos municípios, observou-se que tais recursos destinam-se, majoritariamente, às funções relacionadas à infraestrutura social e urbana e que houve, ainda que em menor proporção, um significativo aumento dos valores pagos, entre 2004 e 2009.

Ainda que o aumento de volume de recursos transferidos para investimentos tenha crescido como reflexo do aumento da arrecadação tributária da União, o ritmo deste aumento e o direcionamento de recursos para as funções de infraestrutura social e urbana sugere uma priorização destes investimentos por parte do Governo Federal.

O aumento das aplicações diretas aponta para a existência de dificuldades na execução descentralizada dos investimentos realizados com recursos da União, o que, especialmente no contexto do desenho e da implementação de políticas destinadas a combater os efeitos da crise financeira de 2008, pode causar uma redução do volume de recursos transferidos e/ou o aumento proporcional das transferências para municípios que demonstrem maiores e melhores condições de realizarem, adequadamente, a execução dos recursos.

Ao analisar o comportamento das transferências vis-à-vis o nível de centralidade exercido pelos municípios brasileiros e suas regiões de influência, a observação de determinados padrões e regularidades sugerem a existência de um movimento, de uma dinâmica, que poderiam explicitar uma estratégia de política pública que não se encontra expressamente formulada ou debatida com a sociedade, mas que vem se conformando como um movimento tendencial.

Com efeito, duas regularidades foram claramente observadas a partir da análise dos dados: a proporcionalidade inversa entre os valores médios pagos anualmente *per capita* versus o nível de centralidade dos municípios; e a proporcionalidade direta entre o montante dos valores médios pagos anualmente e o nível de centralidade dos municípios. Essas regularidades fazem com que Centros Locais e Metrôpoles apresentem desempenhos inversos em termos desses indicadores: os municípios que são Centros Locais recebem mais recursos *per capita*, mas os valores médios são reduzidos, produzindo efeitos dispersos e de difícil avaliação em termos de seu impacto sobre o

desenvolvimento urbano e de seus efeitos sobre as dinâmicas urbano-regionais; enquanto isso, os municípios das Metrôpoles têm um desempenho pior *per capita*, mas possuem valores médios de transferências bem mais elevados, uma decorrência do próprio perfil dos investimentos nesses municípios e em suas cidades.

Decerto, não se deve pleitear uma distribuição igualitária destes recursos para todos os municípios brasileiros. A distribuição igualitária dos R\$ 21,8 bilhões pagos no período aos entes municipais da federação geraria pouco mais de R\$ 650 mil anuais para serem investidos por cada um dos 5.565 municípios do país. No entanto, as características dos investimentos em infraestrutura não se adéquam a este valor, já que a infraestrutura é diferenciada conforme a tipologia do município, pelos distintos papéis que desempenham na rede urbana do país. Além disso, parte da infraestrutura instalada em municípios de mais alta hierarquia tende a atender também aos municípios de hierarquia mais baixa, sobretudo quando se trata de infraestrutura social.

Contudo, a análise da distribuição espacial dos recursos vis-à-vis os diversos níveis de centralidade não deixa clara a existência de uma política de desenvolvimento urbano-regional que objetive criar e/ou fortalecer municípios e cidades de níveis hierárquicos intermediários, o que poderia contribuir, de certa forma, para a construção de uma rede urbana policêntrica. No que diz respeito aos Centros Subregionais (nível de centralidade 3) e mesmo às Capitais Regionais, o que se observa são valores médios anuais e *per capita* baixos, não muito superiores à média nacional ou oscilando em torno da média do país.

Enquanto isso, do ponto de vista da formulação e execução das políticas públicas de desenvolvimento urbano, os municípios menores seguem necessitando de investimentos, menores em volume, mas de fluxo constante e crescente, enquanto os municípios maiores, incluindo aí aqueles que poderiam assumir papéis mais decisivos na promoção do desenvolvimento socioespacial brasileiro, permanecem necessitando de vultosos montantes para fazer frente ao déficit de infraestrutura social e urbana que acumularam ao longo do tempo. A questão é que qualquer planejamento de desconcentração ou redução de desigualdades socioespaciais envolve a concentração de recursos em determinadas áreas em detrimento de outras. O desafio está em encontrar

formas de melhor aproveitar os recursos, por princípio, sempre escassos frente às demandas da sociedade.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento 2012**. Brasília: SOF, 2011. Disponível em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2012.pdf

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas** (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6, volume 2). Brasília: IPEA, 2010.

¹ Transferências voluntárias são recursos financeiros repassados pela União em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às esferas de governo envolvidas.

² Classificação funcional: classificação por funções e subfunções, que busca identificar em que área de ação governamental a despesa ocorre. Classificação programática: classificação por programas e ações, que busca enquadrar em grupos um conjunto de formas de atuação do governo teoricamente voltadas para o alcance de um objetivo comum. A identificação desses programas como sendo vinculados a infraestrutura social e urbana não seria automática, dependendo de conhecimento prévio das responsabilidades atribuídas aos órgãos ou mesmo do cruzamento de outros métodos de identificação dos gastos que permitam inferir a relação do programa com o tema.

³ As 16 funções escolhidas são: Urbanismo, Educação, Saúde, Saneamento, Comércio e Serviços, Segurança Pública, Habitação, Desporto e Lazer, Defesa Nacional, Assistência Social, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Cultura, Administração, Direitos da Cidadania e Comunicações. As funções Agricultura, Transporte, Organização Agrária, Indústria, Trabalho e Energia não foram selecionadas por estarem associadas a programas com maior incidência de investimentos em infraestrutura econômica.

⁴ A REGIC define as ACPs como 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 se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população. No presente estudo, 335 municípios e Brasília, entendida aqui como a cidade do Distrito Federal, foram classificados e são esses dados que se encontram sistematizados.

⁵ Foram considerados os valores efetivamente pagos (incluindo restos a pagar pagos) deflacionando a valores de 2009. Foi utilizado o IGP-DI, com deflatores (2009=1,000): 1,223 para 2004; 1,206 para 2005; 1,164 para 2006; 1,075 para 2007; e 0,991 para 2008.

⁶ Devido à peculiaridade de Brasília-DF, foram incluídas em sua análise as transferências para o DF; vale salientar que seu caso é singular e pode gerar distorções em análises regionais.

⁷ Foi utilizada de forma simplificada a população oficial (IBGE/TCU) da contagem e estimativa de 2007, ainda que os dados do novo Censo 2010 apontem para uma superestimação da população em 2007.