

9

Como Anda Rio de Janeiro

ISBN 978-85-60133-76-5



9 788560 133765



Série: **Como Andam** as REGIÕES METROPOLITANAS

MINISTÉRIO DAS CIDADES

MINISTRO DE ESTADO

Marcio Fortes de Almeida

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Elcione Diniz Macedo

GERENTE DE CAPACITAÇÃO

Egláisa Micheline Pontes Cunha

ORGANIZAÇÃO

Egláisa Micheline Pontes Cunha

Roberto Sampaio Pedreira

COORDENAÇÃO GERAL

Luiz César de Queiroz Ribeiro

COORDENAÇÃO DAS EQUIPES REGIONAIS

RM BELÉM:	José Júlio Ferreira Lima
RM BELO HORIZONTE:	Luciana Teixeira de Andrade
RM CURITIBA:	Rosa Moura
RM FORTALEZA:	Luis Renato Pequeno
RM GOIÂNIA:	Aristides Moysés
RM MARINGÁ:	Ana Lúcia Rodrigues
RM NATAL:	Maria do Livramento Miranda Clementino
RM PORTO ALEGRE:	Rosetta Mammarella
RM RECIFE:	Maria Ângela de Almeida Souza
RM RIO DE JANEIRO:	Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
RM SÃO PAULO:	Lúcia Maria Machado Bógus Suzana Pasternak
RM SALVADOR:	Gilberto Corso Pereira Inaiá Maria Moreira de Carvalho

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PRESIDENTE

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTÉRIO DAS CIDADES

MINISTRO DE ESTADO

Marcio Fortes de Almeida

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

SECRETÁRIA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Inês da Silva Magalhães

SECRETÁRIO NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS (INTERINO)

Benny Schasberg

SECRETÁRIO NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Leodegar da Cunha Tiscoski

SECRETÁRIO NACIONAL DE TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA

Luiz Carlos Bueno de Lima

DIRETOR-PRESIDENTE DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS – CBTU

Elionaldo Maurício Magalhães Moraes

DIRETOR-PRESIDENTE DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO – DENATRAN

Alfredo Peres da Silva

DIRETOR-PRESIDENTE DA EMPRESA DE TRENS URBANOS DE PORTO ALEGRE S.A. – TRENSURB

Marco Arildo Prates da Cunha

9

Como Anda Rio de Janeiro

Série: Como Andam as REGIÕES METROPOLITANAS

ORGANIZAÇÃO

Egláisa Micheline Pontes Cunha | Roberto Sampaio Pedreira

COORDENAÇÃO GERAL

Luiz César de Queiroz Ribeiro

COORDENAÇÃO REGIONAL RM RIO DE JANEIRO

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Ministério das Cidades

Como Anda Rio de Janeiro. Organização Egláisa Micheline Pontes Cunha e Roberto Sampaio Pedreira – Brasília. Ministério das Cidades, 2008.

9 vol. Como Andam as Regiões Metropolitanas. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

92 p.

1. Desenvolvimento urbano – Brasil. 2. Espaço metropolitano – Brasil. 3. Políticas públicas. I. Ministério das Cidades, ed. II. Cunha, Egláisa Micheline Pontes e Pedreira, Roberto Sampaio, org.

O Ministério das Cidades, por meio do **Programa Nacional de Capacitação das Cidades - PNCC**, tem realizado progressivamente atividades com o objetivo de capacitar agentes públicos e sociais, para implantação das políticas e dos programas de desenvolvimento urbano, e empreendido esforços junto ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a utilização e gestão de sistemas de informação.

Com vistas a ampliar o escopo dessas atividades, é com grande satisfação que apresento aos municípios brasileiros a **Coleção Estudos e Pesquisas do PNCC**, que visa dar conhecimento ao público brasileiro de estudos e pesquisas importantes para subsidiar a formulação e a utilização de instrumentos e ações voltados para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Pretende-se, por meio de publicação sistemática, oferecer e compartilhar, com o público em geral, estudos e pesquisas elaborados por especialistas renomados, selecionados, mediante parcerias, pelo Ministério das Cidades, para o aprofundamento de temas que exigem a construção de diagnósticos e que possibilitem mais acúmulo teórico e técnico, com vistas a sua condução prática e política no âmbito do Ministério das Cidades.

O primeiro trabalho a ser apresentado na Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades é a série: **Como Andam as Regiões Metropolitanas**, composta de 11 volumes, que oferece a exame um estudo sobre a hierarquização e a identificação dos espaços urbanos, assim como propõe a construção de uma tipologia para as cidades brasileiras. O trabalho desenvolvido sob a responsabilidade do Observatório das Metrôpoles – que reúne pesquisadores de diversas universidades brasileiras, os quais cumprimento pelo trabalho realizado – apresenta um olhar analítico sobre onze Regiões Metropolitanas (São Paulo, Salvador, Fortaleza, Natal, Recife, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém e Goiânia) e um aglomerado urbano (Maringá), traçando suas características geofísicas, socioocupacionais e socioespaciais.

Sem dúvida, os conteúdos e diagnósticos apresentados ao longo desta série contribuirão para ampliar e qualificar a discussão em torno de políticas públicas que resultem no aprimoramento das propostas de regulação e gestão de cooperação e intervenção articulada nas Regiões Metropolitanas, com vistas à melhoria das condições de vida das populações das metrôpoles.

Marcio Fortes de Almeida
Ministro das Cidades

Apresentação

A institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras obedeceu a duas fases. A primeira, nos anos 1970, como parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como *locus* desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove Regiões Metropolitanas – RM's, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano¹, de modo a constituir uma unidade de planejamento e gestão, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo.

A segunda etapa teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos Estados Federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Com ela, findava um modelo que criou regiões sobre as quais os Estados Federados não tinham autonomia para intervenção, e se abriam possibilidades de inserção das regiões metropolitanas em processos estaduais de planejamento regional. Além de regiões metropolitanas, o texto constitucional admitiu outras categorias de organização regional, como as aglomerações urbanas e as microrregiões. Mantendo e adequando os objetivos

1 Segundo a Lei Complementar /: I – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública; III – uso do solo metropolitano; IV – transportes e sistema viário; V – produção e distribuição do gás combustível canalizado; VI – aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma do que dispuser a lei federal; VII – outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

da etapa anterior, as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse processo de metropolização, ao mesmo tempo em que abriu a possibilidade de alteração dos limites das RMs existentes, incluindo ou mesmo excluindo municípios, desencadeou um contínuo ciclo de institucionalização de novas unidades regionais, com diferentes portes de população, considerando até pequenas aglomerações urbanas, e quase sempre classificadas como metropolitanas. Parte dessas regiões têm crescido a taxas anuais superiores a 3% ao ano, com expansão expressiva, até mesmo nos pólos, enquanto outras mantêm elevado apenas o crescimento de suas periferias. São regiões com distintos pesos no que se refere à participação na renda e na dinâmica da economia. Muitas delas se articulam configurando novos arranjos espaciais, com redobrada importância no plano econômico e social, e também redobrada complexidade quanto ao compartilhamento de uma gestão voltada à inclusão social e municipal. É o caso dos grandes complexos urbanos, como o que articula num processo único as regiões de São Paulo, Campinas e da Baixada Santista, além de outras aglomerações urbanas vizinhas.

As leis estaduais que vêm instituindo tais unidades mantêm em seu escopo orientações mínimas para organização do sistema de gestão e, em alguns casos, além da área metropolitana, identifica áreas de expansão – como nas legislações do Estado de Santa Catarina, denominada “área de expansão metropolitana”; nas do Estado de Minas Gerais, “colar metropolitano”; e na do Estado de Goiás/Distrito Federal, “região de desenvolvimento integrado”- RIDE/DF.

Em 2003, o Brasil registra 26 unidades metropolitanas oficialmente instituídas², com a possibilidade da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)³ do Distrito Federal somar-se a este conjunto, pelo porte metropolitano da cidade principal.

Em geral, as unidades metropolitanas estão concentradas nas regiões Sul (Santa Catarina, com seis unidades; Paraná, com três; e Rio Grande do Sul, com uma RM) e Sudeste (São Paulo e Minas Gerais possuem, respectivamente, três e duas unidades;

2 Esse cálculo considera uma única unidade a RM e sua respectiva área de expansão, colar metropolitano ou região de desenvolvimento integrado. Não inclui a RM de Aracaju que, embora criada em 1995, ainda não havia obtido a ratificação da adesão dos municípios por parte das Câmaras de Vereadores, conforme exige seu artigo 5º, e a RM de Manaus, constituída em 2006.

3 As RIDEs estão previstas nos artigos , inciso IX, e , inciso IV da Constituição Federal. Sua institucionalização compete à União por envolver municípios de mais de uma unidade federativa.

Rio de Janeiro e Espírito Santo possuem uma unidade cada um). No Nordeste, o Ceará, Pernambuco e Bahia já possuíam, cada qual, sua unidade metropolitana; e foram institucionalizadas, por leis estaduais, novas unidades em Alagoas, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte, totalizando sete unidades na Região. No Norte, apenas Belém manteve a unidade já existente; e no Centro-Oeste foi institucionalizada a RM de Goiânia. Nessa Região, a RIDE do Distrito Federal, criada em 1998, incorpora, além do Distrito Federal, municípios dos Estados de Goiás e de Minas Gerais⁴.

As diferentes legislações criaram unidades regionais bastante distintas, dificultando a comparação entre elas. Como permanecem ausentes projetos estaduais de regionalização, e diante da inexistência de critérios definidos pela Constituição Federal ou por normas específicas que traduzam conceitualmente as novas categorias espaciais a serem instituídas pelos estados e instruem demarcações e classificações regionais, a maior autonomia adquirida para promover a regionalização, inevitavelmente, vem induzindo distorções no âmbito da hierarquização dessas categorias.

Embora todas as unidades apresentem um padrão de ocupação que se particulariza por transcender limites político-administrativos municipais, descrevendo manchas contínuas assentadas sobre municípios autônomos, sua delimitação não expressa contornos conexos ao fato urbano das espacialidades de aglomeração sobre as quais incidem, sequer confere aderência à precisão conceitual que identificaria a unidade metropolitana, a partir do padrão funcional, diante das demais categorias disponíveis para classificação das unidades regionais⁵.

Nota-se, assim, uma lacuna acerca das relações metropolitanas de forma que a ação integrada por entes federativos no espaço metropolitano demanda um marco legal nacional que articule esta ação regulando a inter-relação entre os municípios integrantes dessas regiões, e suas relações com os governos estadual e federal.

4 Outras RIDEs localizam-se nos Estados de Pernambuco/Bahia (Petrolina/Juazeiro) e de Piauí/Maranhão (Teresina/Timon).

5 O Estado do Rio Grande do Sul foi o que demonstrou melhor compreensão conceitual, mantendo como metropolitana apenas a unidade regional polarizada por Porto Alegre e instituindo duas aglomerações urbanas, a de Caxias do Sul e a de Pelotas.

Classificação e Tipologias

Os estudos que resultaram nesta Série voltaram-se para identificar entre as regiões metropolitanas institucionalizadas e outros grandes espaços urbanos, aqueles que efetivamente se constituem como “metropolitanos”, classificando, tipificando e indicando, nesses espaços, a área específica onde ocorre o fenômeno metropolitano; isto é, está voltado à identificação e caracterização dos espaços metropolitanos brasileiros, em sua dimensão sócio-territorial e em seu desempenho institucional, tendo como objetivos:

- a) Organizar uma base de indicadores para a classificação e identificação dos espaços metropolitanos brasileiros, considerando-os como unidades territoriais particulares, devido às funções de maior complexidade por eles exercidas na rede urbana nacional. Tal identificação foi possível a partir da análise de indicadores econômicos, sociais e territoriais representativos do fenômeno metropolitano, e possibilitou dirimir dúvidas quanto ao uso adequado dos conceitos de “metrópole” e de “região metropolitana”, muitas vezes empregada de forma não pertinente ao espaço institucionalizado.
- b) Desenvolver uma tipologia de espaços segundo a forma e o conteúdo, ordenados em uma escala de acordo com o grau de importância na rede urbana brasileira. A análise incidiu sobre os pontos focais dessa rede: metrópoles e/ou regiões metropolitanas institucionalizadas, aglomerações urbanas polarizadas por capitais de estados e capitais de estados que não conformem aglomerações.
- c) Identificar os territórios socialmente vulneráveis no interior das áreas metropolitanas e seu diagnóstico, a partir da análise do ponto de vista das dimensões fundamentais da vida social daqueles espaços onde se concentram os segmentos da população que vivem em situação de acúmulo de privações, inclusive quanto à degradação ambiental e às dificuldades técnicas de conexão às redes de infraestrutura e serviços públicos.
- d) Analisar as condições institucionais e fiscais das unidades municipais que compõem as áreas onde se expressa o fenômeno metropolitano, de modo a avaliar

sua capacidade de responder à implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Buscando atingir estes objetivos foram construídos dois produtos. O primeiro contemplou a classificação e demarcação espacial da intensidade do fenômeno da metropolização, com base nos seguintes procedimentos:

- I) Classificação dos grandes espaços urbanos brasileiros para a identificação das metrópoles e respectivas aglomerações metropolitanas, tendo como universo de análise as metrópoles e/ou regiões metropolitanas institucionalizadas, aglomerações urbanas polarizadas por capitais de estados e as capitais de estados que não conformam aglomerações.
- II) Identificação das unidades de caráter metropolitano e não-metropolitano.
- III) Classificação dos municípios segundo o nível de integração na dinâmica de relações que se estabelece entre os municípios da aglomeração;
- IV) Elaboração de uma tipologia dos municípios dos espaços metropolitanos, segundo os indicadores sociais;
- V) Identificação e análise dos territórios socialmente vulneráveis das aglomerações metropolitanas.

O segundo produto desenvolveu uma avaliação do quadro institucional dos municípios e a identificação das ações de cooperação intermunicipal, assim como a análise do desempenho fiscal dos municípios que compõem os espaços metropolitanos.

Esses produtos possibilitaram uma análise sociourbana de doze espaços metropolitanos quanto às desigualdades sociais e urbanas na escala intra-metropolitana (diagnóstico social e urbano do território segmentado em espaços, segundo a sua vulnerabilidade). Essas análises compõem a *Série Como Andam as Regiões Metropolitanas*, na forma desta primeira *Coleção de Estudos e Pesquisas* do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, do Ministério das Cidades.

A Série Foi Organizada da Seguinte Forma:

O **Volume 1** – *Hierarquização e Identificação dos Espaços Urbanos* - define uma hierarquia para os espaços urbanos, tendo como pressupostos a centralidade, medida por indicadores do grau de importância, complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e as relações que transcendem a região.

No **Volume 2**, apresenta-se o trabalho de pesquisa sobre *Tipologia das Cidades Brasileiras*, cujo objetivo foi o de identificar e classificar os municípios brasileiros. Os demais volumes específicos estão dispostos da seguinte forma:

Volume 3 – Como Anda São Paulo

Volume 4 – Como Anda Salvador

Volume 5 – Como Anda Fortaleza

Volume 6 – Como Andam Natal e Recife

Volume 7 – Como Andam Curitiba e Maringá

Volume 8 – Como Anda Porto Alegre

Volume 9 – Como Anda Rio de Janeiro

Volume 10 – Como Anda Belo Horizonte

Volume 11 – Como Andam Belém e Goiânia

Sumário

CAPÍTULO 1

1. Caracterização Geral da Área Metropolitana do Rio de Janeiro	1
---	---

CAPÍTULO 2

2. Diagnóstico Sociourbano da Área Metropolitana	7
2.1. Ocupação e Renda	7
2.1.1. Taxa de Desocupados	8
2.1.2. Estrutura Socioocupacional e Segregação Socioespacial	9
2.1.3. Renda Familiar Per Capita	14
2.2. Demografia	16
2.2.1. Crescimento e Migração	16
2.2.2. Perfil Sociodemográfico	19
2.3. Educação	21
2.4. Moradia	23
2.4.1. Condições da Moradia	23
2.4.2. Padrões de Conforto Domiciliar	28
2.4.3. Necessidades Habitacionais (Déficit e Inadequação)	29
2.5. Mobilidade e Transportes	33
2.6. Incidência de Homicídios	36
Referências Bibliográficas	42

CAPÍTULO 3

3.	Condições Institucionais de Cooperação entre os Municípios Metropolitanos _____	43
3.1.	Os Conselhos Municipais na MetrÓpole Fluminense _____	43
3.2.	Associações e Instrumentos de Cooperação Intermunicipal _____	47

CAPÍTULO 4

4.	Desempenho Fiscal dos Municípios _____	51
4.1.	Apresentação _____	51
4.2.	Estrutura Fiscal dos Municípios Metropolitanos _____	52
4.3.	Perfil da Receita Per Capita _____	62
4.4.	Indicadores Financeiros _____	66
4.4.1.	Indicadores da Receita _____	67
4.4.2.	Indicadores da Despesa _____	68
4.4.3.	Indicadores do Investimento e do Endividamento _____	70

Lista de Tabelas

TABELA 1 – Categorias Ocupacionais _____	4
TABELA 2 – Categorias Socioocupacionais _____	11
TABELA 2A – Categorias Socioocupacionais _____	12
TABELA 3 – Taxa de Crescimento e Imigração na Região Metropolitana do Rio de Janeiro _____	17
TABELA 4 – Déficit Habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000 _____	31
TABELA 5 – Total de Homicídios nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro _____	37
TABELA 6 – Taxa de Homicídios por 100 mil Habitantes _____	38
TABELA 7 – Distribuição dos Homicídios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Idade e Cor _____	40
TABELA 8 – Distribuição dos Homicídios nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Classe _____	41
TABELA 9 – Estrutura da Receita Municipal Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (<i>em R\$ mil</i>) _____	54
TABELA 10 – Estrutura da Despesa Municipal Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (<i>em R\$ mil</i>) _____	57
TABELA 11 – Fontes de Financiamento dos Investimentos Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (<i>em R\$ mil</i>) _____	60
TABELA 12 – Perfil da Receita Municipal Per Capita da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2003 (<i>em R\$</i>) _____	63
TABELA 12A – Região Metropolitana do Rio de Janeiro PIB Per Capita 2002 e Receita per capita 2003 (<i>em R\$</i>) _____	65
TABELA 13A – Indicadores Financeiros da Região Metropolitana Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (<i>em %</i>) _____	67

TABELA 13B – Indicadores Financeiros da Região Metropolitana Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (<i>em %</i>)	69
--	----

TABELA 13C – Indicadores Financeiros da Região Metropolitana Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (<i>em %</i>)	71
--	----

Lista de Quadros

QUADRO 1 – Emancipações de Distritos	2
---	---

Lista de Mapas

MAPA 1 – Percentual de Desocupados Procurando Trabalho Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	8
---	---

MAPA 2 – Tipologia Socioespacial Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	14
---	----

MAPA 3 – Percentual de Pessoas com Renda Familiar Per Capita até 1/2 Salário-mínimo Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	16
--	----

MAPA 4 – Percentual de Imigrantes de fora da RMRJ Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	18
--	----

MAPA 5 – Índice de Envelhecimento Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	20
--	----

MAPA 6 – Percentual de Pessoas Negras e Pardas Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	21
---	----

MAPA 7 – Percentual de Pessoas com Mais de 24 anos, com até 3 anos de Estudo Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	22
---	----

MAPA 8 – Atraso Escolar de Pessoas entre 8 e 15 anos de Idade Região Metropolitana do Rio de Janeiro	23
---	----

MAPA 9 – Percentual de Domicílios Ligados à Rede Geral de Água Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	25
---	----

MAPA 10 – Percentual de Domicílios com Terreno Não Próprio Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	27
---	----

MAPA 11 – Percentual de Domicílios com Todos os Bens de Uso Difundido Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	28
--	----

MAPA 12 – Necessidades Habitacionais Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	33
---	----

MAPA 13 – Percentual de Pessoas que Trabalham ou Estudam Fora do Município de Residência Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000	35
---	----

1. Caracterização Geral da Área Metropolitana do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro não foi incluído na Lei Federal nº 14 de 1973, que instituiu, no Brasil, as primeiras regiões metropolitanas. O fato da região do “Grande Rio” abrigar dois estados da Federação – o Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara – fez com que se aprovasse, no ano seguinte, a Lei nº 20 – “Lei da Fusão” – a qual incorporou todos os dispositivos da Lei nº 14 e, ainda, criou o Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região.

A RMRJ, quando criada, era composta por 14 municípios, num total de 6.464 Km², com uma discrepância grande quanto à dimensão territorial entre os municípios, destacando, de um lado, Nilópolis com apenas 22 km² e, de outro, o Rio de Janeiro com 1.171 km².

Diferentemente da maioria das metrópoles brasileiras, a metrópole fluminense vem, desde 1990, sofrendo um esvaziamento político-institucional, com a saída de três municípios integrantes de sua composição original. O primeiro foi Petrópolis, que por decisão do governo local, passou a fazer parte da Região Serrana. O mesmo processo aconteceu em 2002 com a auto-exclusão dos municípios de Mangaratiba, Itaguaí e Maricá, indo os dois primeiros para a Região da Costa Verde e o segundo, para a Região das Baixadas Litorâneas, ambas áreas de expansão turística. Além das possíveis vantagens para a captação de investimentos no setor de turismo, se afastar da identificação de “município periférico” pode ter sido um critério relevante na estratégia territorial desses municípios, no sentido de uma mudança de status.

Outro tipo de modificação na estrutura político-administrativa da região diz respeito às emancipações de distritos, ampliando o número de municípios. A partir da década de 90, foram emancipados os distritos de Belford Roxo, Guapimirim, Queimados, Japeri, Tanguá, Seropédica e Mesquita. Como veremos ao longo do presente estudo, os sete municípios têm em comum um baixíssimo desempenho econômico e um alto grau de precariedade nas condições de reprodução dos seus habitantes e na capacidade de gestão pública local.

QUADRO 1 – Emancipações de Distritos

Composição original	Municípios emancipados	Municípios auto-excluídos
Duque de Caxias		
Itaboraí	Tanguá	
Itaguaí	Seropédica	Itaguaí
Magé	Guapimirim	
Mangaratiba		Mangaratiba
Maricá		Maricá
Nilópolis		
Niterói		
Nova Iguaçu	Japeri Queimados Belford Roxo Mesquita	
Paracambi		
Petrópolis		Petrópolis
Rio de Janeiro		
São Gonçalo		
São João de Meriti		

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Hoje, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é composta, segundo a Lei Complementar nº 105 de 2002, por 17 municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Mesquita e Tanguá, no entanto, os municípios de Maricá, Itaguaí e Mangaratiba serão mantidos na presente análise, sempre que os dados permitirem, tendo em vista a forte relação destes com a dinâmica metropolitana.

Uma das particularidades do Rio de Janeiro frente às demais metrópoles brasileiras é sua histórica crise econômica, que se iniciou muito antes da chamada “década perdida”. Desde

os anos 40 a região vem perdendo posição relativa em relação a São Paulo e, posteriormente, a outras regiões, valendo destacar os efeitos negativos da mudança da capital para Brasília em 1960. Como capital, a cidade abrigava um importante setor bancário, a sede de numerosas empresas privadas e estatais e ainda um amplo sistema de transportes. Dois processos caracterizam o quadro de instabilidade da economia fluminense: (i) a perda da capacidade competitiva da indústria, com o eixo mais moderno deslocando-se para São Paulo e sua região de influência e, mais recentemente, para Belo Horizonte e (ii) a perda na atratividade para a localização de sedes de empresas, privadas e estatais, principalmente no que diz respeito ao sistema financeiro (sedes de bancos) que se desloca para a cidade de São Paulo.

Tal crise, no entanto, não tirou a região metropolitana fluminense da posição, no presente milênio, de segundo pólo de concentração de população e atividades econômicas do país, no que se refere ao volume de atividades, fluxos e oferta de bens e serviços mais raros e avançados, característicos da “nova economia”. A densidade econômica da área é revelada pelo número de agências bancárias (1.104), pelo volume da movimentação financeira e pelo número de sedes de empresas dentre as 500 maiores do país (60). Vale destacar a distância do Rio de Janeiro em relação à metrópole de Belo Horizonte (terceiro pólo econômico), quanto à concentração desses serviços: a região mineira abriga 450 agências bancárias e 21 sedes de grandes empresas.

A metrópole fluminense mantém-se, portanto, como pólo de serviços avançados, embora essa característica não tenha se traduzido em um alto grau de atratividade populacional no período¹: a região permaneceu com a menor taxa de crescimento demográfico dentre as grandes metrópoles – 1,1% ao ano – evidenciando um saldo migratório negativo. São Paulo, Porto Alegre e Recife apresentaram um crescimento em torno de 1,6% e Belo Horizonte alcançou 2,15%. A baixa atratividade do Rio de Janeiro relativamente a outras grandes metrópoles é confirmada pelo peso dos migrantes que entraram na metrópole nos últimos cinco anos da década de 90: 3,4% do total da população metropolitana acima de cinco anos, enquanto em São Paulo esse percentual foi de 5,6%, chegando, em Belo Horizonte, a 6,3%. Cabe notar, entretanto, que em termos absolutos houve um aquecimento da migração, na última década, em direção ao Rio de Janeiro. Se entre 1980 e 1991 o total de migrantes foi em torno de 570 mil pessoas, em apenas cinco anos – entre 1995 e 2000

1 Cabe mencionar que a delimitação da metrópole utilizada no presente trabalho interfere nos resultados aqui apresentados. Os municípios de Mangaratiba, Maricá e Petrópolis não fazem parte da composição oficial, embora mantenham forte conexão com a dinâmica metropolitana.

– esse total foi de 330 mil. A capital do estado manteve-se como o principal pólo receptor desses fluxos migratórios, abrigando 195 mil migrantes, ou seja, 62% do total.

A evolução do mercado de trabalho e dos setores econômicos mais produtivos na década de 90 podem explicar, em parte, a reversão da tendência à queda dos fluxos migratórios em direção à metrópole nesse período. A capacidade de atração das demais regiões do país seria o outro fator explicativo da variação no volume dos fluxos. Comparando, para o ano de 2000, o mercado de trabalho do Rio de Janeiro com o de São Paulo e Belo Horizonte, verificam-se poucas diferenças nas estruturas ocupacionais das três metrópoles, particularmente no peso dos trabalhadores da indústria, onde se esperava um perfil mais claramente operário das metrópoles paulista e mineira.

TABELA 1 – Categorias Ocupacionais

Categorias ocupacionais	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	São Paulo
Dirigentes	12%	1,3%	1,4%
Profissionais de nível superior	8,7%	7,3%	7,8%
Pequenos empregadores	2,4%	2,8%	2,6%
Ocupações médias	27,7%	25,9%	28,1%
Trabalhadores do secundário	20,2%	23,7%	24,0%
Trabalhadores do terciário especializado	21,4%	19,5%	19,8%
Trabalhadores do terciário não-especializado	18,0%	18,0%	15,7%
Agricultores	0,6%	1,5%	0,5%

Fonte: Censo Demográfico de 2000.

No universo de ocupações manuais que exigem baixa qualificação, a metrópole fluminense apresenta um certo equilíbrio entre os operários da indústria (incluídos os da construção civil), os trabalhadores do comércio e dos serviços especializados e aqueles dos serviços não-especializados. Este universo representa cerca de 60% do mercado de trabalho metropolitano e opera como porta de entrada dos migrantes na economia urbana. Dois indicadores podem qualificar as tendências desse mercado nos anos 90. O primeiro refere-se à significativa redução, na capital, dos empregos na indústria de transformação, entre 1992 e 2001 (variação de -27,5%) e o aumento na construção civil (+23%), nos serviços e no comércio. No restante da metrópole, os empregos industriais mantiveram-se estáveis e os demais setores acompanharam as tendências da capital. O segundo indicador evidencia as alterações nas relações de trabalho, no sentido da precarização: redução de

2,6% dos empregados formais (CLT e estatutários), e aumento de 20,4% dos empregados sem carteira e de 33,6% dos que trabalham por conta própria².

A baixa taxa de crescimento demográfico e a baixa atratividade da metrópole do Rio de Janeiro estão relacionadas não apenas ao grau de dinamismo econômico da região mas, também, ao surgimento de novas áreas de atração no interior do próprio estado, embora o grau de concentração populacional na região metropolitana ainda fosse elevado em 2000: 74% da população do estado. A partir de meados da década de 80, inicia-se um forte desenvolvimento da indústria extrativa mineral (Petrobrás) no norte fluminense, e intensifica-se o crescimento industrial na região de influência de Volta Redonda (municípios de Barra Mansa e Resende, este último tendo sido escolhido para sediar a mais nova fábrica da Volkswagen). A evolução do PIB estadual mostra que de 1996 a 2003 a participação do setor de extração de petróleo passou de 3,5% para 16,9%. Em relação à indústria de transformação, a região do Médio Paraíba era responsável, em 2003, por 26% do PIB industrial do estado. Resende apresentou, entre 1996 e 2000, o maior crescimento do PIB – 92% – entre os 20 municípios mais populosos do estado do Rio de Janeiro³.

A extensão atual da região metropolitana não traduz a expansão do fenômeno metropolitano, que avança em direção aos eixos Rio de Janeiro/São Paulo, Rio de Janeiro/Região Serrana e Rio de Janeiro/Região dos Lagos, acompanhando os eixos rodoviários. Sua área institucionalizada congrega mais de 11 milhões de habitantes, dos quais elevada proporção se desloca para trabalho e estudo em outro município, perfazendo um total de 813.703 pessoas. Trata-se de uma metrópole com elevada densidade demográfica, 1.899 habitantes por km², a segunda maior entre as metrópoles brasileiras e alto grau de integração entre os municípios que a compõem. Esse nível foi captado por indicadores de evolução demográfica, fluxos de deslocamentos pendulares, densidade e características ocupacionais.

2 Ver Natal, Jorge (org.) O Estado do Rio de Janeiro pós 95. Faperj/Pubblicati, 2005

3 Natal, 2005.

2. Diagnóstico Sociourbano da Área Metropolitana

A análise na escala intra-urbana estará baseada, centralmente, numa regionalização por áreas homogêneas dos dados censitários de 2000. Quando as fontes de dados não permitirem tal desagregação, o município será utilizado como unidade mínima de análise.

As áreas homogêneas aqui utilizadas foram construídas a partir da agregação de setores censitários feita pelo IBGE para a definição das AEDs (Áreas de Expansão dos Dados da Amostra). Nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói, os setores em aglomerados subnormais foram agregados separadamente das AEDs, formando áreas específicas de favelas. Nos outros municípios metropolitanos, as áreas em análise coincidem com as AEDs.

Como resultado, chegou-se a 443 áreas homogêneas, sendo 39 destas, áreas de favela. O contingente populacional médio de cada área é de 24 mil pessoas, sendo a menor com 10 mil e a maior, com 96 mil.

2.1. Ocupação e Renda

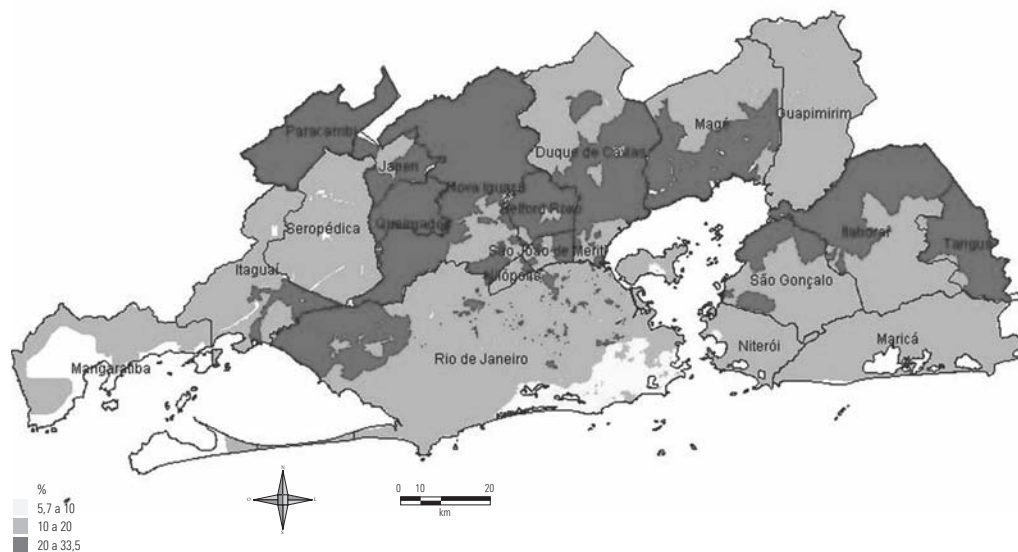
Os trabalhadores brasileiros, e particularmente aqueles que vivem nas metrópoles, tornaram-se, desde os anos 80, mais pobres no que se refere à renda do trabalho e mais vulneráveis quanto à estabilidade desse trabalho. À precarização de tais condições objetivas vem se somando, ainda, a inflexão nas expectativas de ascensão social via educação ou tempo de experiência, por parte das classes médias e populares. A seguir, serão analisados, para a metrópole do Rio de Janeiro, três indicadores que permitem traçar um quadro geral do mercado de trabalho no ano de 2000, assim como seu rebatimento na divisão social do espaço metropolitano. Entende-se que a posição de cada pessoa na estrutura ocupacional é fator central na definição do campo de possibilidades de acesso aos bens e serviços distribuídos desigualmente no território.

2.1.1. Taxa de Desocupados

Um primeiro indicador do grau de instabilidade do trabalho é a taxa de desocupados, ou seja, o percentual de pessoas acima de 14 anos que estavam desocupadas e procurando trabalho no mês de aplicação do censo: eram 17,2% da PEA (População Economicamente Ativa) metropolitana nessa situação. Se a taxa média evidencia uma elevada precariedade, a análise intra-urbana exibe a significativa variação da participação dos desocupados nas diferentes áreas da metrópole. Nas 34 áreas mais elitizadas, que representam 8% do total e estão localizadas na capital e em Niterói, a taxa de desocupados não ultrapassava 10% da PEA. No outro extremo, estavam 32% das áreas, a maioria localizada na periferia (tanto no município pólo quanto nos demais) e 16, em favelas na capital, onde mais de 20% dos trabalhadores estavam, em 2000, sem ocupação e procurando trabalho. No município de Nova Iguaçu, numa área distante do centro, esse percentual chegava a 32,5%.

Vale mencionar que um conjunto de áreas na zona suburbana do Rio de Janeiro, assim como algumas áreas centrais de municípios periféricos como Nova Iguaçu, Itaboraí, Caxias e Maricá apresentaram um percentual de desocupados abaixo da média metropolitana: entre 10% e 14%.

MAPA 1 – Percentual de Desocupados Procurando Trabalho
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

2.1.2. Estrutura Socioocupacional e Segregação Socioespacial

Entrando no universo das pessoas ocupadas em 2000, as quais representavam 82% da PEA metropolitana, é possível examinar, através da distribuição das categorias socioocupacionais na estrutura social, o peso do trabalho precário frente ao mercado como um todo. Como já visto, predominam na estrutura socioocupacional da metrópole do Rio de Janeiro os trabalhadores manuais da indústria, do comércio e dos serviços, que somados representam cerca de 60% dos ocupados. As ocupações médias⁴ também aparecem com um peso relevante – 28% –, restando para as ocupações superiores de profissionais e dirigentes uma participação de 10%.

Entre os trabalhadores manuais, há um relativo equilíbrio entre os ocupados na indústria, no comércio e serviço especializado⁵ e no serviço não-especializado⁶. No entanto, vale destacar as categorias com maior peso dentro desses grupos: os operários da construção, que equivalem a 7,3% do total de ocupados, os prestadores de serviços especializados com 11,1%, os trabalhadores do comércio com 9,7% e os trabalhadores domésticos, com 8,8%. Essas categorias ocupacionais, juntamente com as ocupações médias de escritório, com 9,2%, são as cinco grandes classes de trabalhadores na metrópole do Rio de Janeiro, no que se refere ao volume de pessoas em atividade. Duas delas, o trabalhador doméstico e o operário da construção, apresentam um nível de precarização mais elevado do que as demais, as quais agregam situações diversificadas quanto ao grau de formalização e o nível de rendimento. Entre os trabalhadores domésticos, 65% não possuem carteira assinada e, entre os operários da construção, 75% são conta própria ou empregados sem carteira.

Essa distribuição, entretanto, sofre grandes alterações na microescala, quando se observa o perfil ocupacional dos moradores em cada uma das 443 áreas que formam o espaço metropolitano fluminense. Dessa observação chega-se a oito tipos de áreas, cada tipo agregando áreas com perfis ocupacionais semelhantes. A distribuição territorial

4 As *ocupações médias*, como podem ser vistas na Tabela 2, agregam desde ocupações de escritório menos especializadas até ocupações de supervisão e técnicas que exigem maior qualificação. Nesse sentido, é uma categoria ocupacional bastante heterogênea quanto à renda e ao status.

5 A categoria *serviços especializados* reúne manicures, garçons, cozinheiros, tintureiros, reparadores de equipamentos, entre outros.

6 A categoria *serviços não-especializados* é formada por guardas, vigias, porteiros e entregadores.

dos tipos evidenciava, em 2000, a forte hierarquia socioespacial na metrópole do Rio de Janeiro, como pode ser visto no Mapa 2 *Tipologia Socioespacial*.

Se os dirigentes e profissionais representavam, na média metropolitana, 10% dos ocupados, nas áreas de tipo superior (apenas sete áreas localizadas na zona sul, na Barra e em Icarai) esse percentual era de 42% e nas de tipo superior médio (32 áreas nas zonas sul e norte do Rio, em Niterói e uma em Nova Iguaçu), 33%. Nesses dois tipos de área, os trabalhadores não-especializados representavam 10% dos moradores ocupados, com destaque para as domésticas, com 6%, cuja presença é explicada, em parte, pelo fato de residirem no domicílio onde trabalham. À medida que nos afastamos desse “núcleo superior”, o perfil social das áreas vai descendo na escala hierárquica, alcançando o nível mais baixo nas fronteiras do território metropolitano, onde está localizada grande parte das áreas do tipo “popular inferior”. Como veremos adiante, encontramos esse tipo também em áreas de favela, próximas ao núcleo metropolitano.

Se numa visão geral da estrutura socioespacial a escala hierárquica aparece de forma clara, ao olharmos com maior precisão surgem alguns pontos no mapa que parecem estar fora do lugar. O caso mais evidente e único é o centro do município de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, que se destaca como uma “ilha” de tipo “superior médio”, onde, em 2000, 10% dos residentes ocupados eram empregadores e 19%, profissionais de nível superior.

TABELA 2 – Categorias Socioocupacionais

Categorias Socioocupacionais	Tipologia Socioespacial							
	1_Superior	Densid	2_Superior médio	Densid	3_Médio	Densid	4_Médio inferior	Densid
Dirigentes	9,2%	8,0	3,9%	3,4	1,6%	1,4	0,7%	0,6
Grandes Empregadores	6,5%	10,3	2,4%	3,8	0,9%	1,4	0,3%	0,5
Dirigentes do Setor Público	0,5%	2,4	0,5%	2,3	0,3%	1,4	0,2%	1,0
Dirigentes do Setor Privado	2,2%	6,9	1,0%	3,0	0,5%	1,4	0,2%	0,7
Profissionais de Nível Superior	32,9%	3,8	29,5%	3,4	15,4%	1,8	7,5%	0,9
Profissionais Autônomos de Nível Superior	10,6%	5,3	7,5%	3,8	3,1%	1,5	1,4%	0,7
Profissionais Empregados de Nível Superior	14,2%	4,0	13,1%	3,6	6,6%	1,8	2,7%	0,8
Profissionais Estatutários de Nível Superior	3,1%	2,8	3,4%	3,1	2,1%	2,0	1,1%	1,0
Professores de Nível Superior	4,9%	2,4	5,5%	2,7	3,7%	1,8	2,3%	1,1
Pequenos Empregadores	10,1%	4,1	6,3%	2,6	3,9%	1,6	2,2%	0,9
Ocupações Médias	29,6%	1,1	34,2%	1,2	39,9%	1,4	35,4%	1,3
Ocupações de Supervisão	9,5%	2,2	7,8%	1,8	6,5%	1,5	4,5%	1,1
Ocupações Técnicas	6,8%	1,2	9,0%	1,6	9,6%	1,7	7,2%	1,3
Ocupações Artísticas e Similares	3,2%	2,4	2,8%	2,1	1,7%	1,2	1,3%	1,0
Ocupações Médias da Saúde e Educação	2,5%	0,6	3,5%	0,8	5,2%	1,2	5,5%	1,3
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	1,5%	0,5	2,2%	0,8	3,4%	1,1	4,3%	1,5
Ocupações de Escritório	6,1%	0,7	8,8%	1,0	13,6%	1,5	12,6%	1,4
Trabalhadores do Secundário	2,0%	0,1	5,1%	0,3	11,1%	0,5	17,4%	0,9
Trabalhadores da Indústria Moderna	0,3%	0,1	0,8%	0,2	2,0%	0,5	3,9%	1,0
Trabalhadores da Indústria Tradicional	0,8%	0,2	1,3%	0,3	2,3%	0,6	3,8%	1,0
Trabalhadores dos Serviços Auxiliares	0,4%	0,1	1,5%	0,3	4,1%	0,8	5,2%	1,0
Trabalhadores da Construção Civil	0,5%	0,1	1,4%	0,2	2,6%	0,4	4,5%	0,6
Trabalhadores do Terciário Especializado	6,1%	0,3	10,6%	0,5	17,6%	0,8	22,3%	1,1
Trabalhadores do Comércio	3,6%	0,4	5,8%	0,6	9,2%	0,9	10,8%	1,1
Prestadores de Serviços Especializados	2,6%	0,2	4,8%	0,4	8,4%	0,8	11,5%	1,0
Trabalhadores do Terciário Não-especializado	10,0%	0,5	10,3%	0,6	10,3%	0,6	14,3%	0,8
Prestadores de Serviços Não-especializados	3,2%	0,6	3,0%	0,6	3,1%	0,6	4,3%	0,8
Trabalhadores Domésticos	6,1%	0,7	5,8%	0,7	4,0%	0,5	5,3%	0,6
Ambulantes e catadores	0,7%	0,2	1,5%	0,3	3,2%	0,8	4,7%	1,1
Agricultores	0,2%	0,4	0,3%	0,5	0,2%	0,3	0,2%	0,3
Total	100%	1,0	100%	1,0	100%	1,0	100%	1,0

Fonte: Censo Demográfico de 2000.

TABELA 2A – Categorias Socioocupacionais

Categorias Socioocupacionais	Tipologia Socioespacial								Total
	5_Popular	Densid	6_Popular operário	Densid	7_Popular agrícola	Densid	8_Popular inferior	Densid	
Dirigentes	0,4%	0,4	0,2%	0,2	0,7%	0,6	0,5%	0,4	1,2%
Grandes Empregadores	0,1%	0,2	0,1%	0,1	0,1%	0,2	0,2%	0,3	0,6%
Dirigentes do Setor Público	0,1%	0,6	0,1%	0,4	0,3%	1,6	0,2%	0,9	0,2%
Dirigentes do Setor Privado	0,2%	0,5	0,1%	0,2	0,2%	0,7	0,2%	0,5	0,3%
Profissionais de Nível Superior	3,5%	0,4	2,2%	0,2	2,0%	0,2	2,4%	0,3	8,7%
Profissionais Autônomos de Nível Superior	0,7%	0,3	0,5%	0,2	0,7%	0,4	0,6%	0,3	2,0%
Profissionais Empregados de Nível Superior	1,2%	0,3	0,8%	0,2	0,5%	0,1	0,9%	0,2	3,6%
Profissionais Estatutários de Nível Superior	0,5%	0,5	0,2%	0,2	0,2%	0,1	0,2%	0,2	1,1%
Professores de Nível Superior	1,1%	0,5	0,7%	0,3	0,6%	0,3	0,7%	0,3	2,0%
Pequenos Empregadores	1,4%	0,6	0,9%	0,4	1,7%	0,7	1,2%	0,5	2,4%
Ocupações Médias	25,9%	0,9	19,1%	0,7	14,5%	0,5	15,6%	0,6	27,7%
Ocupações de Supervisão	3,2%	0,8	2,5%	0,6	2,6%	0,6	2,3%	0,5	4,3%
Ocupações Técnicas	4,6%	0,8	3,2%	0,6	2,7%	0,5	2,6%	0,5	5,7%
Ocupações Artísticas e Similares	1,0%	0,8	0,9%	0,7	0,4%	0,3	0,8%	0,6	1,4%
Ocupações Médias da Saúde e Educação	4,5%	1,1	3,4%	0,8	3,4%	0,8	3,2%	0,8	4,2%
Ocupações de Segurança Pública, Justiça e Correios	3,4%	1,2	2,3%	0,8	1,6%	0,5	1,6%	0,6	2,9%
Ocupações de Escritório	9,1%	1,0	6,7%	0,7	3,8%	0,4	5,0%	0,5	9,2%
Trabalhadores do Secundário	24,6%	1,2	28,4%	1,4	28,6%	1,4	27,9%	1,4	20,2%
Trabalhadores da Indústria Moderna	5,3%	1,4	5,3%	1,4	4,7%	1,2	4,5%	1,1	3,9%
Trabalhadores da Indústria Tradicional	5,0%	1,3	5,3%	1,4	4,2%	1,1	4,1%	1,1	3,9%
Trabalhadores dos Serviços Auxiliares	6,3%	1,2	6,4%	1,3	6,5%	1,3	5,3%	1,0	5,1%
Trabalhadores da Construção Civil	8,0%	1,1	11,4%	1,6	13,2%	1,8	14,0%	1,9	7,3%
Trabalhadores do Terciário Especializado	24,1%	1,2	24,0%	1,2	16,7%	0,8	22,0%	1,1	20,8%
Trabalhadores do Comércio	10,9%	1,1	10,6%	1,1	7,5%	0,8	9,6%	1,0	9,7%
Prestadores de Serviços Especializados	13,2%	1,2	13,4%	1,2	9,2%	0,8	12,4%	1,1	11,1%
Trabalhadores do Terciário Não-especializado	19,8%	1,1	24,7%	1,3	25,8%	1,4	28,2%	1,5	18,4%
Prestadores de Serviços Não-especializados	5,9%	1,1	7,3%	1,4	5,8%	1,1	7,3%	1,4	5,3%
Trabalhadores Domésticos	8,7%	1,0	12,4%	1,4	15,5%	1,8	16,4%	1,9	8,8%
Ambulantes e catadores	5,2%	1,2	5,1%	1,2	4,4%	1,0	4,5%	1,1	4,3%
Agricultores	0,3%	0,5	0,5%	0,9	10,1%	18,1	2,2%	3,9	0,6%
Total	100%	1,0	100%	1,0	100%	1,0	100%	1,0	100%

Fonte: Censo Demográfico de 2000.

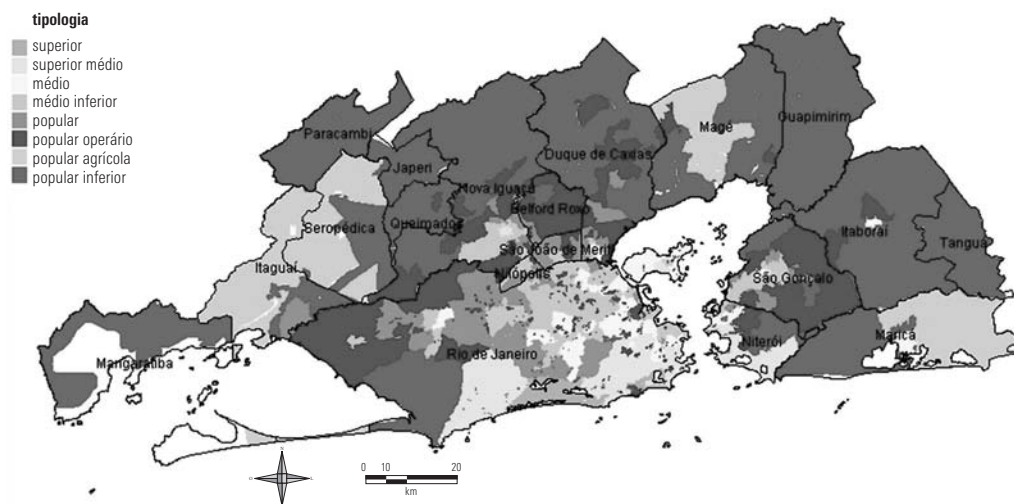
Outros três pontos no mapa, não tão contrastantes com o entorno quanto o centro de Nova Iguaçu, é o centro de Campo Grande, na zona oeste da capital, o centro de Maricá e o centro de Itaboraí. São áreas de tipo médio em regiões periféricas de perfil tipicamente popular e operário. No centro de Campo Grande, 9% dos ocupados eram profissionais superiores e outros 9%, técnicos de nível médio. Nos centros de Maricá e Itaboraí, o percentual de profissionais era de 7,5%. Nas regiões do entorno, a participação média dos profissionais era de 3%.

Um outro contraste bastante evidente no mapa, e no sentido inverso do analisado anteriormente, é encontrado no “núcleo superior” da capital e de Niterói e na zona suburbana de tipo médio. São as áreas de favela, de perfil tipicamente popular, com algumas distinções entre elas que merecem ser destacadas. O tipo mais característico encontrado nas favelas analisadas foi o que denominamos “popular operário”, também encontrado de forma predominante nos municípios periféricos de Belford Roxo, São Gonçalo, Caxias e Mesquita. No conjunto do universo popular, esse tipo se distingue em função da forte presença (relativamente aos demais tipos) dos trabalhadores da indústria, incluindo a construção civil, e dos prestadores de serviços especializados. A maioria das favelas suburbanas e daquelas localizadas na zona sul do Rio de Janeiro enquadram-se nesse perfil socioocupacional. Como exemplo, destacamos o complexo do Jacarezinho, com 23% dos trabalhadores ocupados na indústria (excluindo a construção civil) e o complexo da Maré, com 18,5% na mesma situação.

Um número menor de favelas, localizadas nas áreas de expansão para as classes médias e altas (Barra da Tijuca e Jacarepaguá) apresentavam, em 2000, um perfil “popular inferior”, caracterizado pela alta predominância dos operários da construção e das domésticas. Trata-se do mesmo perfil ocupacional encontrado na periferia mais distante da metrópole, em municípios como Japeri, Queimados, Itaboraí e Tanguá. No conjunto de favelas situadas na Barra e no Recreio dos Bandeirantes, 20% dos ocupados eram operários da construção civil e outros 20% eram empregadas domésticas.

Por fim, vale mencionar a existência, nas fronteiras metropolitanas, de áreas com uma participação ainda significativa das ocupações agrícolas, as quais classificamos de “popular agrícola”. Em média, os trabalhadores agrícolas representavam, no início da presente década, 10% dos ocupados, chegando, na Vila Inhomirim em Magé, a 13,5%.

MAPA 2 – Tipologia Socioespacial Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

2.1.3. Renda Familiar Per Capita

Já foi mencionado, anteriormente, que a precarização das relações de trabalho a partir dos anos 80 foi acompanhada de uma significativa redução dos rendimentos advindos do trabalho. Com efeito, a perda do poder aquisitivo e a menor capacidade de endividamento a longo prazo da população metropolitana foram fatores determinantes no agravamento das condições urbanas de vida, especialmente de acesso à moradia digna.

No entanto, a redução dos rendimentos individuais foi em parte compensada pela entrada de outros membros da família no mercado de trabalho, em particular os cônjuges mulheres. Nesse sentido, ao utilizarmos a renda familiar para analisar o grau de pobreza nas diferentes áreas da metrópole do Rio de Janeiro, estamos examinando condições monetárias num patamar, em média, superior àquele referente a cada pessoa individualmente.

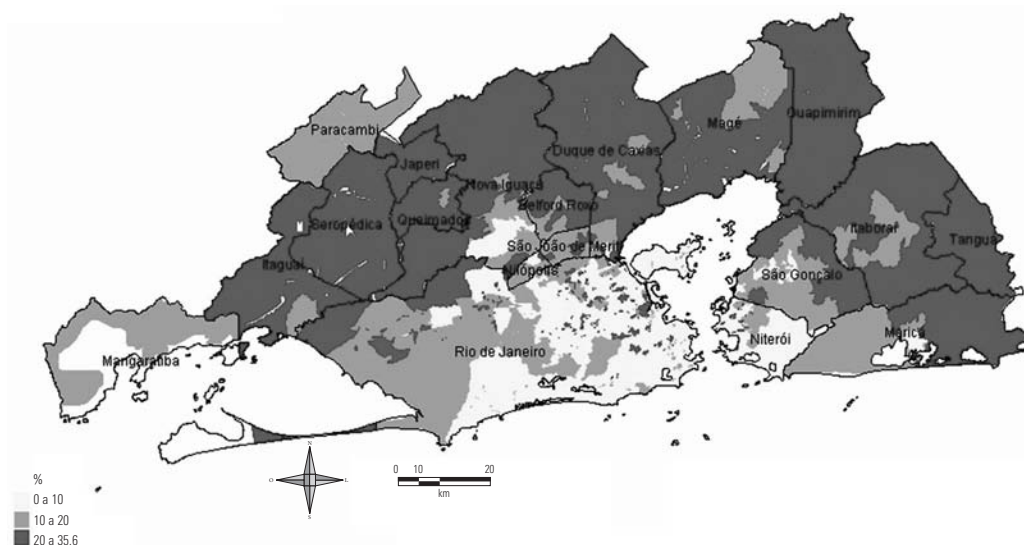
O diferencial no percentual de pobres (renda familiar *per capita* até meio salário mínimo) entre as áreas acompanha, numa visão geral, a hierarquia socioespacial vista anteriormente (Mapa *Renda Familiar Per Capita*). As áreas com maior proporção de

pobres – em torno de 30% da população residente – estavam localizadas nas áreas periféricas mais distantes do centro e em determinadas favelas suburbanas e periféricas na capital. Vale mencionar que a média metropolitana era 13,7%. Na periferia, os municípios de Japeri, Seropédica, Belford Roxo e Itaboraí podem ser definidos como “bolsões de pobreza” na medida em que quase a totalidade dos seus respectivos territórios apresentava um percentual de 30%. Verificou-se, ainda, um número significativo de áreas na mesma situação, em Caxias e Nova Iguaçu. Em relação às favelas, entre aquelas com elevada população com até meio salário per capita, destacam-se o complexo de Acari, com 27%, Vigário Geral, com 29% e um conjunto de favelas mais recentes em Bangu, com 29%. De uma maneira geral, o percentual de pobres nas favelas variava entre 16% e 24%. A Rocinha e o Vidigal foram as que apresentaram os menores percentuais: apenas 11% dos moradores estavam nessa faixa de renda. Nas demais favelas localizadas na zona sul do Rio de Janeiro a proporção de pobres era em torno de 17%. Portanto, a localização da favela em áreas de classe média e alta, onde as oportunidades de trabalho são maiores, não pode ser considerada o único fator explicativo para o menor contingente de pobres. Os mecanismos de acesso à moradia nesses territórios, particularmente o valor dos imóveis para compra ou aluguel, podem servir de bloqueio à entrada de novos moradores em situação precária.

As áreas com perfil social médio, situadas majoritariamente na zona suburbana do Rio de Janeiro mas também encontradas em alguns centros de municípios periféricos, apresentaram, na média, um percentual baixo de pobres, em torno de 5% dos moradores. Porém, nas localidades periféricas, a proporção de pobres era bem mais elevada, como no caso do centro de Caxias, com 12% e do centro de Itaboraí, com 13%. Em Caxias, apenas o Bairro 25 de Agosto, também de tipo médio, era mais “exclusivo” quanto ao perfil de renda dos residentes: apenas 5,7% tinham renda até meio salário. Mais uma vez, o mercado imobiliário local pode explicar tais diferenças.

Nas áreas superiores, a presença dos pobres é quase nula. Entre as sete áreas mais elitizadas, a variação do percentual ficou entre 0%, na orla do Leblon, e 0,5%, na Barra da Tijuca. Nas áreas superiores com maior presença de setores médios e médios baixos, os pobres equivaliam, em média, a 1% da população. No entanto, nas regiões de expansão mais recente para as classes médias, como o Recreio dos Bandeirantes, no Rio de Janeiro e São Francisco, em Niterói, o percentual chegava a 9%.

MAPA 3 – Percentual de Pessoas com Renda Familiar Per Capita até 1/2 Salário-mínimo
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



2.2. Demografia

2.2.1. Crescimento e Migração

Vimos que o crescimento anual médio da população metropolitana foi, na década de 90, cerca de 1%, o que indica um saldo migratório negativo no período, fenômeno já verificado na década anterior. No entanto, a variação no ritmo de crescimento e no poder de atração e expulsão populacional entre as diferentes áreas que integram a região foi expressiva.

De uma maneira geral, manteve-se a tendência ao esvaziamento das áreas centrais e suburbanas, à consolidação de determinadas áreas da periferia e à expansão das fronteiras metropolitanas. Entre 1991 e 2000, seis municípios da região, todos na fronteira, cresceram a uma taxa anual acima ou próxima de 3%, destacando-se Maricá, com 5,7% (Tabela 3). Destes, apenas Guapimirim e Seropédica apresentavam, em 2000, um percentual de pessoas em domicílios rurais ainda significativo – 33% e 21%, respectivamente. Os demais municípios em expansão exibiam, assim como toda a metrópole fluminense, uma taxa de urbanização acima de 95%.

A área periférica, fora da capital e de Niterói, é composta ainda de municípios em consolidação, com crescimento anual entre 1,5% e 2% e dois municípios – Nilópolis e

São João de Meriti – totalmente ocupados e com altíssima densidade, onde o crescimento ficou próximo de 0%. Cabe ressaltar, que alguns municípios em consolidação, como Nova Iguaçu, Caxias e São Gonçalo apresentavam, já desde os anos 80, diferenciações intra-municipais quanto ao ritmo do aumento populacional, claramente relacionadas às dinâmicas socioespaciais vistas anteriormente. Nesse sentido, as áreas de classe média onde ocorreu um processo de valorização imobiliária sofreram um esvaziamento demográfico, enquanto as áreas mais distantes dos núcleos municipais ainda se mantinham como área de expansão e atração de migrantes pobres.

A mesma diferenciação intra-municipal é encontrada nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói: crescimento negativo nas áreas centrais e, no caso da capital, em grande parte da zona suburbana e aumento populacional significativo nas áreas de expansão de perfil social superior – Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Itaipu – e de perfil popular, como Campo Grande, Santa Cruz e as favelas, tanto centrais quanto periféricas.

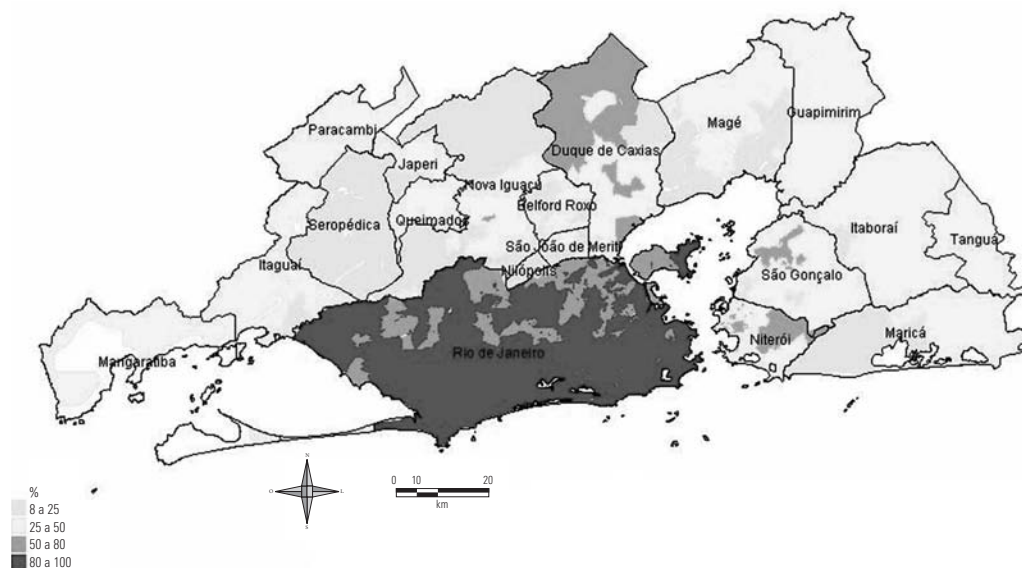
TABELA 3 – Taxa de Crescimento e Imigração na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Municípios	tx crescim.aa 91/2000	% imigrantes/pop. total 95/2000	% imigrantes de fora da RMRJ/total imigr.
Belford Roxo	2,1%	9,8%	24,2%
Duque de Caxias	1,7%	7,7%	34,2%
Guapimirim	3,4%	19,3%	35,2%
Itaboraí	3,2%	16,6%	26,9%
Itaguaí	3,1%	12,5%	35,5%
Japeri	2,6%	9,5%	27,6%
Magé	2,6%	10,3%	21,3%
Mangaratiba	3,7%	23,4%	26,9%
Maricá	5,7%	25,8%	22,8%
Mesquita	-	9,4%	24,7%
Nilópolis	-0,3%	8,4%	16,1%
Niterói	0,6%	9,2%	41,9%
Nova Iguaçu	2,0%	7,8%	26,4%
Paracambi	0,9%	5,9%	37,0%
Queimados	2,0%	8,2%	24,8%
Rio de Janeiro	0,7%	4,3%	82,8%
São Gonçalo	1,5%	7,1%	38,8%
São João de Meriti	0,6%	8,3%	23,6%
Seropédica	2,8%	14,6%	22,2%
Total	1,1%	6,3%	50,0%

Fonte Censo Demográfico IBGE.

Vejamos a relação entre os ritmos de crescimento demográfico e a dinâmica migratória. Dois padrões de deslocamento territorial da população de baixa renda são, há 50 anos, estruturantes da divisão socioespacial das metrópoles brasileiras em geral e da fluminense em particular: os fluxos intra-urbanos que partem do núcleo para a periferia e a migração inter-regional em direção aos grandes centros. No caso do Rio de Janeiro, a maior parte do grande contingente de imigrantes, principalmente do Nordeste, que chegou à metrópole – 330 mil entre 1995 e 2000 – se dirigiu para a capital, ou seja, para as favelas da capital. Os municípios periféricos, por sua vez, receberam majoritariamente moradores da própria metrópole. Tanto nos municípios ainda em expansão quanto nos já consolidados, cerca de 75% das pessoas que chegaram na segunda metade da década de 90 tinham como origem outro município metropolitano (Tabela 3). Vale mencionar os municípios periféricos de Caxias e São Gonçalo que, diferentemente dos demais, receberam um contingente significativo de migrantes de outros estados – 29% do total de imigrantes – e Paracambi e Guapimirim, municípios da fronteira metropolitana, onde 24% e 19% dos imigrantes, respectivamente, vieram do interior do próprio estado.

MAPA 4 – Percentual de Imigrantes de fora da RMRJ
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrópoles.

O Mapa 4 – *Imigrantes de Fora da Metrópole* permite uma análise mais detalhada das tendências acima apontadas. Um primeiro destaque refere-se às áreas na periferia (Campo Grande, por exemplo) e no subúrbio (Dela Castilho, entre outras) do município do Rio de Janeiro, onde cerca de metade dos que chegaram no final dos anos 90 tinham como origem a periferia da própria metrópole. Outra evidência é que em todas as áreas de favela o percentual de imigrantes de fora da metrópole ficou acima de 70%, chegando a 99% na Rocinha e no Complexo da Maré. Cabe esclarecer que os dados referentes à migração não incluem os deslocamentos intramunicipais, portanto, o fato de 70% dos imigrantes que chegaram às favelas serem de outras regiões ou do interior do estado não pode ser entendido como principal fator explicativo para o elevado crescimento demográfico dessas áreas. Nos anos 80, 70% dos novos moradores em favelas tinham como origem o próprio município do Rio de Janeiro.

Por fim, é interessante mencionar que as áreas superiores na zona sul da capital também apresentaram um elevado percentual de imigrantes de fora da metrópole – em torno de 97% – no entanto, os estados de origem não eram os mesmos das favelas. Grande parte dos imigrantes vieram do Sul e do Sudeste.

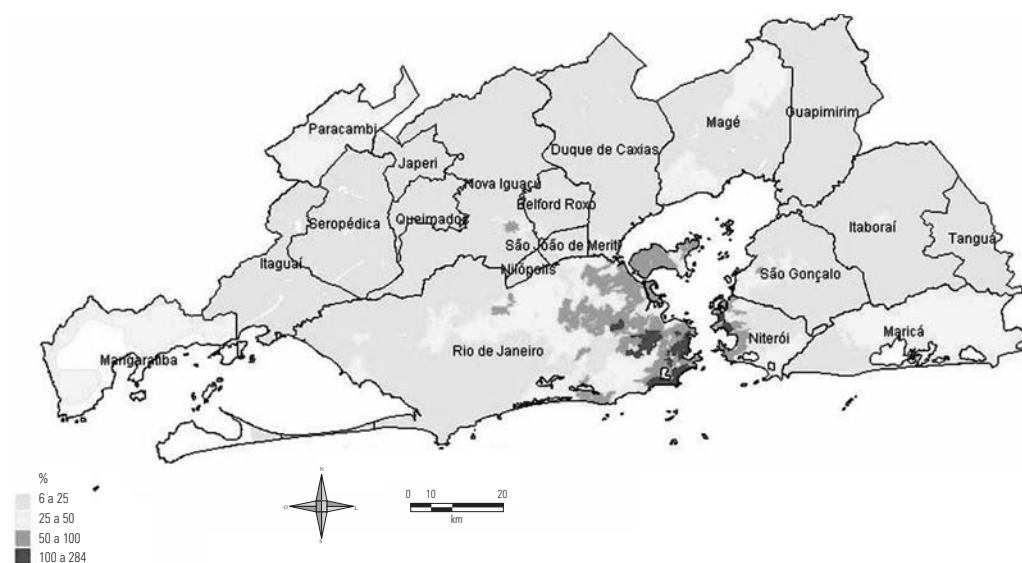
2.2.2. Perfil Sociodemográfico

Analisaremos a seguir dois indicadores demográficos –  ndice de envelhecimento (razão entre o número de pessoas com mais de 65 anos sobre aquelas com menos de 14 anos) e cor (percentual de pessoas negras e pardas) – buscando relacioná-los com a hierarquia socioespacial, apresentada anteriormente.

Um olhar abrangente sobre o Mapa * ndice de Envelhecimento* deixa claro que nas áreas centrais, com perfil social superior, a média de idade é significativamente mais elevada do que nas áreas periféricas populares. Grande parte das áreas nas zonas sul e norte da capital apresentavam, em 2000, um contingente de idosos maior do que o de crianças e jovens. Em Copacabana, os idosos eram 2,8 vezes mais numerosos do que os menores de 14 anos. Na grande maioria das áreas periféricas, por outro lado, o número de idosos equivalia a não mais do que 25% do total de crianças e jovens. O mesmo foi encontrado nas favelas, onde esse percentual era de apenas 8% em favelas como a Rocinha e o Complexo do Alemão.

Um ponto a ser destacado é a predominância dos menores de 14 anos nas áreas de expansão da classe média, como Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Itaipu, evidenciando o fluxo de famílias jovens para essas áreas.

MAPA 5 – Índice de Envelhecimento
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000

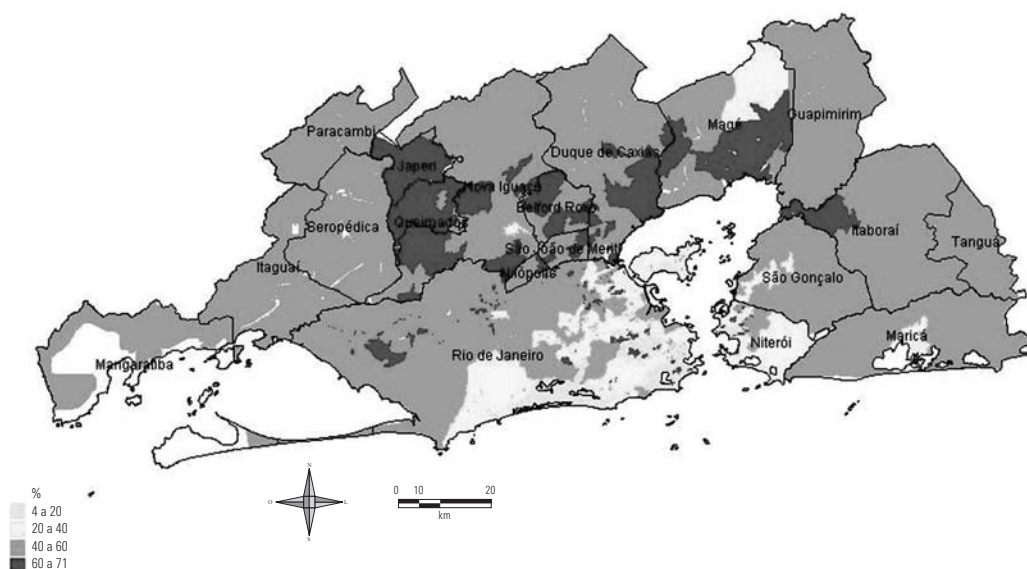


Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

Em relação ao Mapa *Pessoas Negras e Pardas*, a mesma relação com a hierarquia socioespacial é encontrada. Em todas as áreas valorizadas da zona sul, Barra e Niterói, o percentual de negros e pardos não ultrapassou 20% da população, sendo os menores percentuais encontrados na Lagoa e no Leblon: cerca de 5%.

Os municípios da Baixada Fluminense e as favelas do Rio de Janeiro e Niterói apresentaram os maiores percentuais da metrópole; em média, acima de 60% de negros e pardos. Em algumas favelas da capital, assim como no município de Japeri, esse percentual era de 70%, em 2000. Na periferia, a exceção fica com as áreas centrais de Nova Iguaçu e Caxias que, como já visto, são núcleos de classe média e, conseqüentemente, com uma presença de negros e pardos bem inferior ao entorno: em torno de 35%.

MAPA 6 – Percentual de Pessoas Negras e Pardas
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



2.3. Educação

O quadro da situação educacional na metrópole do Rio de Janeiro será descrito com base em dois indicadores: analfabetismo funcional e atraso escolar.

Em toda a região da fronteira metropolitana assim como nas áreas de favela, mais de um terço das pessoas com mais de 24 anos eram, em 2000, analfabetas funcionais (com até 3 anos de estudo) (Mapa *Pessoas com mais de 24 anos com até 3 anos de estudo*). Esse é um percentual elevadíssimo, principalmente se levarmos em conta que nas últimas duas décadas houve um aumento significativo no nível de escolaridade da população brasileira, de uma maneira geral, e da fluminense, em particular. Como estamos trabalhando com um corte etário acima de 24 anos, os efeitos desse aumento, verificado entre os jovens, não se verificam. O município de Tanguá, recém emancipado de Itaboraí e com um elevado contingente de imigrantes do norte do Estado do Rio de Janeiro, apresentava o maior percentual de analfabetos: 43%.

Entre as áreas de favela há uma variação no peso dos analfabetos funcionais que não está relacionada à localização geográfica. Encontramos favelas, nas áreas mais centrais

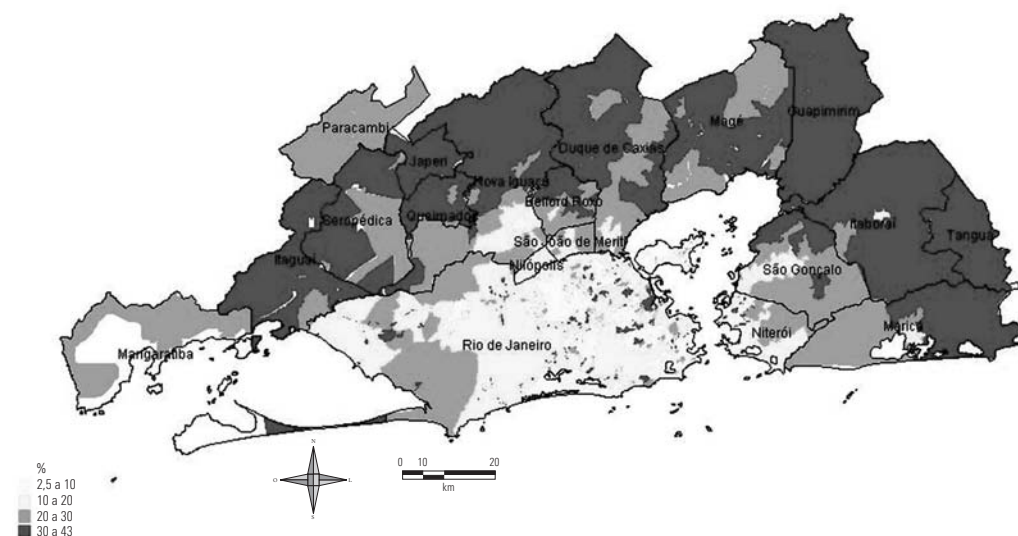
de São Cristóvão e Catumbi assim como no subúrbio mais distante, com percentuais em torno de 26%. Em outras áreas, como no Complexo do Alemão, a participação dos analfabetos alcança 41% das pessoas com mais de 24 anos.

Cabe notar, que os menores percentuais estão, não apenas nas áreas superiores localizadas na zona sul e na Barra da Tijuca, mas também em áreas na zona suburbana, como Cachambi, Andaraí e Penha, cujos percentuais estão entre 6% e 7%.

Em relação ao atraso escolar, o indicador refere-se às crianças e jovens entre 8 e 14 anos com mais de um ano de atraso na escola. O Mapa *Atraso Escolar* deixa claro, mais uma vez, as distâncias sociais entre os moradores nas áreas periféricas e favelas e os residentes nas demais áreas. São 184 áreas na metrópole do Rio de Janeiro, todas na periferia ou em favela, onde mais de um terço das crianças têm atraso escolar.

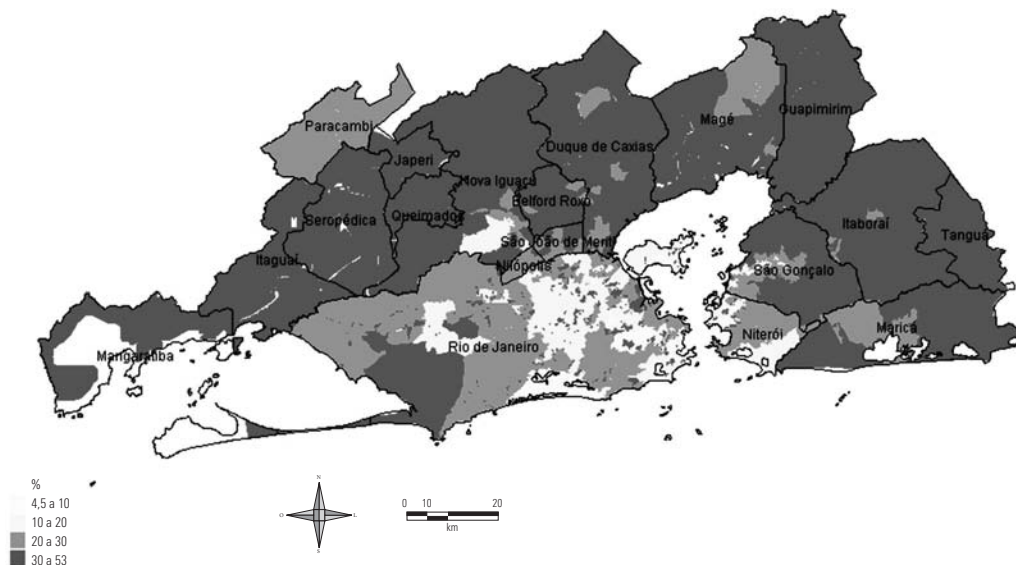
Assim como a taxa de analfabetismo, o indicador de atraso aproxima socialmente as áreas superiores mais centrais das áreas de classe média baixa nos subúrbios, onde encontramos percentuais inferiores a 10%.

MAPA 7 – Percentual de Pessoas com Mais de 24 anos, com até 3 anos de Estudo
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrópoles.

MAPA 8 – Atraso Escolar de Pessoas entre 8 e 15 anos de Idade
Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

2.4. Moradia

2.4.1. Condições da Moradia

A precariedade das condições de moradia da população metropolitana reúne um conjunto de características estreitamente relacionadas entre si: falta de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de pavimentação das ruas, ilegalidade da propriedade, insalubridade do imóvel, entre outras. Essas características encontram-se concentradas nas áreas populares e operárias, tanto nas periferias quanto nas favelas.

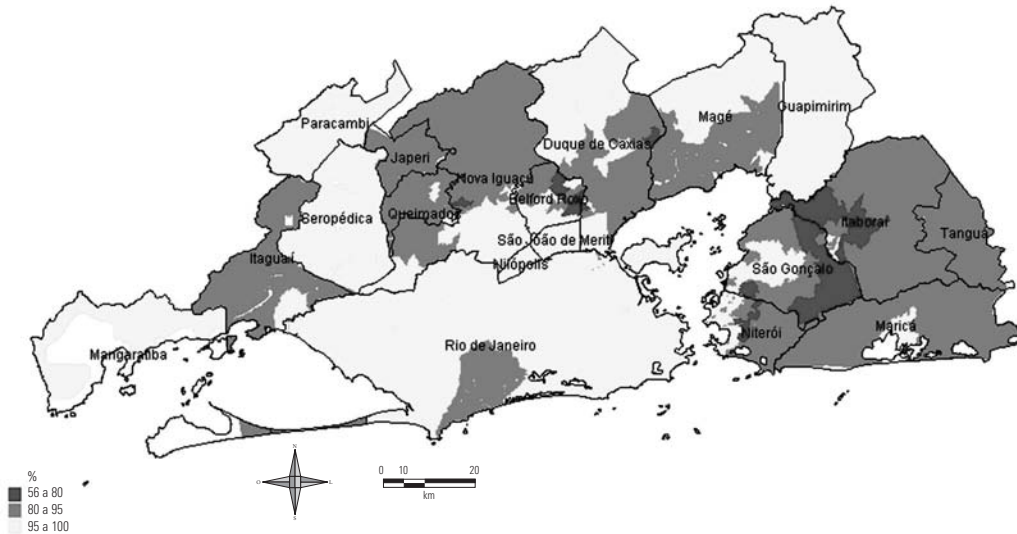
Acesso à Rede de Água

Em determinadas áreas da metrópole, sobretudo na Baixada Fluminense, São Gonçalo e Itaboraí, ainda temos uma parcela importante da população sem abastecimento de água adequado, ou seja, ligada à rede de água (Mapa *Domicílios ligados à rede de água*). Em Belford Roxo e São Gonçalo encontram-se bairros com 44% e 35% de domicílios nessa situação, respectivamente. Vale destacar, ainda, áreas nos municípios de Caxias,

Nova Iguaçu, Japeri e Itaboraí onde o peso dos domicílios inadequados quanto ao acesso à água fica acima de 20%. Até mesmo em Niterói, a área de expansão em Pendotiba tinha, em 2000, 20% dos domicílios desconectados da rede de água. Nesses municípios existem ainda problemas relativos à frequência irregular do abastecimento, falta de pressão na rede e má qualidade da água que chega às residências. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE de 2000 revelam que existe necessidade de racionamento de água em praticamente todos os municípios da Baixada. A necessidade de racionamento é atribuída na maior parte dos casos, a problemas na reservação. O sistema de abastecimento de água na região funciona de forma precária pois não existe uma separação física entre adução e distribuição (setorização), o que significa a ausência de reservatórios e de uma setorização do sistema de distribuição. Uma série de usuários capta água diretamente das linhas de adução, sendo estas ligações, em grande parte, clandestinas. Isto provoca falta de água ou distribuição irregular em diversos pontos, e ainda ocasiona pressão excessiva em outros. Por outro lado, as sucessivas ampliações da produção e da adução de águas, realizadas no sistema Guandu, não chegaram a gerar um volume suficiente para abastecer a região da Baixada Fluminense. Estas ampliações foram feitas sem a construção de reservatórios e sem a definição de suas áreas de influência, levando a um sistema com alto grau de incertezas, que funciona precariamente, baseado em permanentes manobras de água realizadas de forma aleatória e muitas vezes clientelistas pelos DAEs (Distritos de Água e Esgotos).

No município do Rio de Janeiro, em geral, a qualidade dos serviços de abastecimento de água é satisfatória (média de 94% dos domicílios ligados a serviços adequados). Os percentuais mais significativos de domicílios sem abastecimento adequado encontram-se na zona oeste do município, periferia da cidade e nas favelas. Nas favelas verificamos que a partir da década de 80 foram desenvolvidos diversos programas para levar os serviços de saneamento às comunidades. Embora o abastecimento de água tenha melhorado, os resultados alcançados ficaram muito distantes de uma universalização de atendimento. Este passou a apresentar uma grande heterogeneidade. Algumas favelas têm o serviço, outras não; em muitas a distribuição de água é intermitente, em outras a pressão e volume são insuficientes.

MAPA 9 – Percentual de Domicílios Ligados à Rede Geral de Água
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

No município de Niterói a situação do abastecimento de água melhorou significativamente a partir do início desta década. Em novembro de 1999, o município delegou a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à empresa Águas de Niterói⁷, que opera mais três concessões no estado.

A relativa melhoria dos serviços de abastecimento de água ao longo das últimas décadas teve como consequência um aumento importante da carga de esgotos domésticos, sem que houvesse as obras correspondentes para coleta e tratamento destes esgotos. Verificamos que nos municípios periféricos a maior parte das águas servidas são lançadas na rede de drenagem de águas de chuvas⁸, ou correm em valas a céu aberto, pois as redes de esgotamento são praticamente inexistentes, levando a um grave comprometimento dos corpos hídricos da região.

Ilegalidade da Moradia

Se, em geral, o acesso à água potável vem se ampliando ao longo dos últimos 20 anos, a tendência inversa é verificada em relação ao acesso à propriedade do imóvel residencial. O acelerado crescimento da ilegalidade fundiária e urbanística é um fenômeno presente

7 Consórcio formado pelas empresas Developer, Queiroz Galvão, Cowan, Trana e Carioca.

8 O censo não considera esta questão, levantando apenas se o domicílio está ou não ligado à rede. Os moradores questionados não sabem identificar se a rede é de esgotamento ou de drenagem.

em todas as grandes metrópoles brasileiras, embora não exista informação estatística precisa sobre esse universo.

A partir dos anos 80, a crise econômica e estatal e a valorização das áreas periféricas consolidadas atingiram diretamente as formas de acesso à casa-própria para amplos segmentos sociais de baixa renda. Por um lado, a produção de conjuntos habitacionais por parte do poder público sofre uma drástica retração com o fim do BNH, em 1986. Por outro, inflação, achatamento salarial, instabilidade no emprego e encarecimento da terra, levaram à diminuição da produção extensiva de loteamentos populares na periferia. No entanto, o empobrecimento das camadas populares não tem inviabilizado o acesso à propriedade na periferia distante, através da compra do lote. Embora num ritmo bem inferior ao dos anos 50 e 60, o mercado informal de lotes populares nos municípios localizados na fronteira metropolitana do Rio de Janeiro e na zona oeste da capital, garantiu, nas duas últimas décadas, taxas de crescimento demográfico acima de 3% ao ano, e as mesmas condições de carências urbanas das décadas anteriores. Esse é o lado menos visível da crescente informalização da produção de moradia para os setores de baixa renda. A face mais visível são as ocupações ilegais, que a partir da década de 80, se difundem pelo tecido urbano da metrópole.

As favelas do Município do Rio de Janeiro⁹ apresentaram um ritmo de crescimento populacional acelerado a partir dos anos 80, enquanto no município como um todo o ritmo continuou em queda¹⁰. Essa crescente informalização vem se dando através da periferação de novas ocupações e da densificação das já existentes e é acompanhada por uma intensificação do mercado de compra e venda e, em menor escala, de aluguel. Segundo o Censo 2000, ocorreu, nos anos 90, uma verdadeira explosão de moradias em favelas na Barra da Tijuca e Jacarepaguá: em 1991 os moradores nesses assentamentos representavam 14% da população total da região, passando esse percentual para 21%, em 2000, em função de um incremento absoluto de 70 mil pessoas. Por outro lado, na zona oeste (área periférica do município) o peso da população em favelas passou de 9% para 11%, no mesmo período, embora a região tenha apresentado um elevado crescimento demográfico e expansão de moradias precárias. Podemos deduzir que parte significativa dos assentamentos de baixa renda, que se difundem na zona oeste, está na categoria de “loteamentos clandestinos”, apesar de não existirem dados

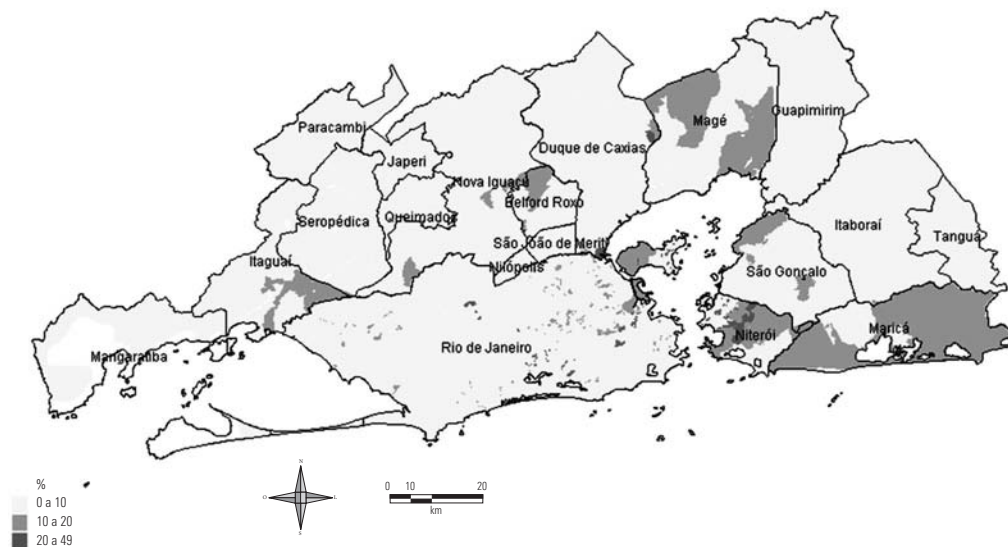
9 A análise sobre as favelas se restringe à cidade do Rio de Janeiro em função da ausência de dados sistemáticos e confiáveis referentes ao mesmo fenômeno nos demais municípios metropolitanos. As prefeituras municipais da Baixada Fluminense indicam o surgimento de favelas, especialmente nos anos 90, mas desconhecem o tamanho da população residente. Nos municípios de Itaboraí e Japeri, na periferia distante, segundo as prefeituras, as ocupações são pontuais e pouco significativas quanto ao volume de domicílios.

10 Entre 1991 e 1996 a taxa de crescimento da população favelada (1,6% ao ano) manteve-se acima da referente ao da população não favelada (0% ao ano) (Censo 1991 e Contagem 1996; FIBGE).

oficiais sobre a dimensão desse universo. A impossibilidade de se distinguir visualmente os dois tipos de assentamento em função do mesmo padrão urbanístico e construtivo, também dificulta a aproximação e a leitura mais acurada dessas realidades.

Nesse sentido, ao se utilizar fontes de dados diversas no diagnóstico da “ilegalidade” é necessário tornar clara a definição do termo embutida em cada fonte. Nos censos demográficos do IBGE a “ilegalidade” aparece através da noção “aglomerado subnormal”, que equivale às favelas com mais de 50 domicílios. Para o IBGE o principal critério definidor da favela é a ilegalidade fundiária¹¹, ou seja, se o domicílio recenseado está sobre um lote ocupado segundo a declaração do próprio morador. Portanto, o entendimento que o morador tem da condição de propriedade de seu imóvel – ocupado ou comprado – interfere diretamente nas estatísticas oficiais. Nesse sentido, a variável do censo “domicílios com terreno não próprio” não deve ser utilizada com indicador da dimensão da ilegalidade fundiária e sim, da maior e menor concentração dessa ilegalidade nas diversas áreas da metrópole. O Mapa *Domicílios com Terreno Não Próprio* deixa evidente as limitações desse dado, na medida em que o maior percentual de terrenos não próprios encontrado na metrópole foi 49%, nas favelas de São Cristóvão e Benfica. Apenas seis áreas de favela, na capital, apresentaram percentual acima de 20%.

MAPA 10 – Percentual de Domicílios com Terreno Não Próprio
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

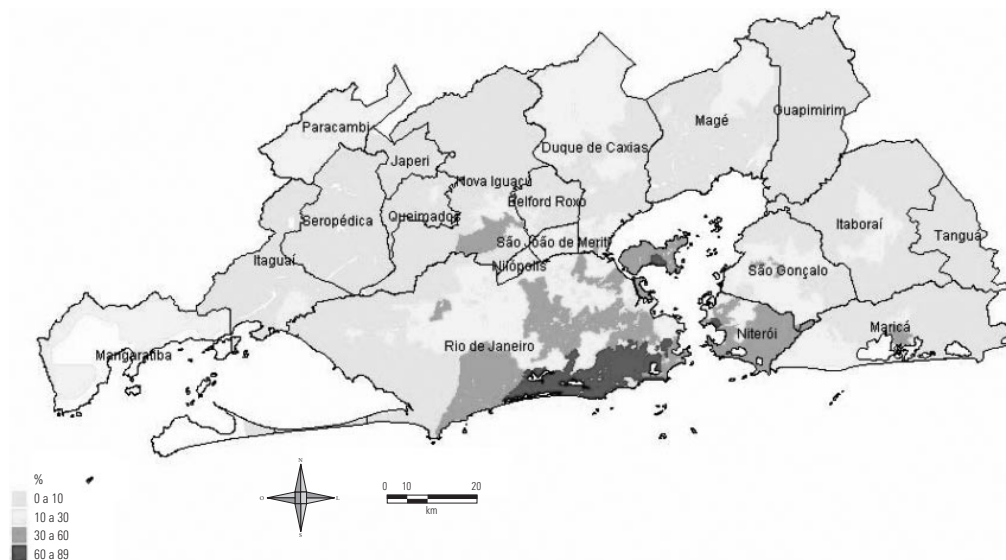
11 As características urbanísticas da área – tamanho e desenho das ruas, padrão do domicílio – entram como critérios complementares.

2.4.2. Padrões de Conforto Domiciliar

A noção de “conforto domiciliar” utilizada no presente estudo tem como definição a existência, em um domicílio, dos quatro bens de uso difundido: geladeira, televisão, telefone e carro. O Mapa *Domicílios com Todos os Bens de Uso Difuso* mostra a estreita relação entre a capacidade de consumo das famílias e o perfil socioocupacional, visto anteriormente, de cada área da metrópole. Na realidade, os bens responsáveis pela distinção entre as áreas são o telefone e o carro. Não encontramos áreas com menos de 85% dos domicílios contendo geladeira e televisão. As áreas de perfil superior, no Rio de Janeiro e Niterói, tinham, na sua maioria, mais de 60% dos domicílios com os quatro bens de consumo. Apenas a Barra da Tijuca e a área da Lagoa apresentaram um percentual acima de 80%.

Nos municípios da periferia, destacam-se as áreas centrais de Nova Iguaçu, Caxias, São Gonçalo e Maricá com percentuais entre 35% e 45%.

MAPA 11 – Percentual de Domicílios com Todos os Bens de Uso Difundido
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrópoles.

2.4.3. Necessidades Habitacionais (Déficit e Inadequação)

Para o cálculo do déficit habitacional, partiu-se da metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro – FJP, que vem sendo adotada pelo Ministério das Cidades como referencial básico para o diagnóstico urbano-habitacional no país. Essa abordagem se justifica, entre outras coisas, por distinguir, no âmbito do conjunto das situações de inadequação e de precariedade das condições de moradia, aquelas cuja solução passa pela construção de novas unidades, em novo terreno (déficit), daquelas cuja solução passa por melhorias nas unidades (como reforma e ampliação) ou melhorias no entorno (como problemas de infra-estrutura) (inadequação). Esse conjunto (déficit e inadequação) caracterizaria, então, as necessidades habitacionais. A metodologia empregada pela FJP tem como base os dados produzidos pelo IBGE, particularmente o Censo Demográfico, permitindo a sua aplicação em todo o território nacional e a comparabilidade dos dados.

O conceito de *necessidades habitacionais*, inclui, portanto:

- » *O déficit habitacional ou déficit quantitativo* – ou seja, a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento às famílias que não dispusessem de moradia em condições adequadas;
- » *A demanda demográfica* – a necessidade de construção de novas unidades para atender às novas famílias que venham a se formar no futuro e precisem de novas moradias, como função do crescimento populacional e também como função das mudanças nos arranjos familiares;
- » *A inadequação ou déficit qualitativo* – ou seja, a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carências, entre os quais identificam-se a carência ou deficiência de infra-estrutura, o adensamento excessivo, a inadequação fundiária e a ausência de unidade sanitária interna ao domicílio.

Considerando-se que a base de dados utilizada para o cálculo das necessidades habitacionais é o Censo Demográfico e, eventualmente, as Pesquisas Nacionais de

Amostragem Domiciliar (PNADs) do IBGE, os indicadores utilizados pela FJP, depois das revisões metodológicas realizadas em 2002 e 2005, são os seguintes:

» **Déficit Habitacional**

Necessidades de reposição do estoque

- » Domicílios Rústicos: corresponderia a moradias construídas com materiais inadequados à segurança, estabilidade ou salubridade, principalmente madeira reaproveitada, piso sem pavimentação, cobertura com materiais improvisados. Com as mudanças operadas no Censo 2000 não é mais possível calcular esse indicador, que, no trabalho desenvolvido pela FJP em 2005, foi calculado com base em uma *proxy* que não permite desagregação interna ao município e que não é um indicador muito rigoroso e que não estará sendo considerado neste estudo.

Necessidades de incremento do estoque

- » Domicílios Improvisados: correspondem às famílias que “improvisam” suas moradias em locais não construídos para tal finalidade.
- » Cômodos alugados ou cedidos, dentro de domicílios, ou seja, sem entrada independente, caso em que são considerados pelo IBGE como domicílios autônomos.
- » Famílias conviventes: correspondem a situações em que mais de uma família vivem em um mesmo domicílio
- » Ônus excessivo com aluguel: era considerado como o comprometimento de valor superior a 30% da renda familiar para pagamento de aluguel. Esse indicador também não pode ser calculado no Censo de 2000. Em seu trabalho de 2005, a FJP utilizou o indicador de famílias de baixa renda (até três salários mínimos) que pagam aluguel, mas não incluiu esse item no cálculo do déficit.

O déficit habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, desagregado por municípios, pode ser visualizado na tabela abaixo:

TABELA 4 – Déficit Habitacional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000

	Domicílios Improvisados	Cômodos Cedidos ou alugados	Famílias Conviventes	Total do déficit habitacional	Déficit relativo
Niterói	254	461	7.542	8.257	6,0%
Rio de Janeiro	5.958	20.104	110.284	136.345	7,4%
Belford Roxo	740	854	6.027	7.621	6,2%
Duque de Caxias	604	1.760	13.368	15.731	7,1%
Guapimirim	50	40	660	750	7,0%
Itaboraí	355	361	3.141	3.857	7,1%
Itaguaí	32	212	1.698	1.942	8,4%
Japeri	30	208	1.494	1.732	7,5%
Magé	150	421	4.065	4.636	7,9%
Mangaratiba	100	77	501	678	9,2%
Maricá	85	181	1.215	1.481	6,4%
Nilópolis	59	189	3.992	4.239	9,5%
Nova Iguaçu	579	1.625	17.604	19.809	7,6%
Paracambi	19	48	918	985	7,5%
Queimados	145	354	2.208	2.707	8,1%
São Gonçalo	446	1.323	17.239	19.008	7,2%
São João de Meriti	73	1.098	9.625	10.796	8,3%
Seropédica	58	216	1.456	1.731	9,5%
Tanguá	21	105	455	581	7,9%
Total RMRJ	9.758	29.636	203.494	242.888	7,4%

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Como mostra a tabela, o déficit total é de cerca de 240.000 unidades na Região, com a maior parte concentrada no Município do Rio de Janeiro (136.000 unidades). O déficit na RMRJ corresponde a 7,4% do total do parque domiciliar existente. A maior participação da composição do déficit corresponde às famílias conviventes, com praticamente 84% do total. Essa distribuição ocorre de forma similar entre os municípios da região, com a taxa de participação das famílias conviventes variando entre 73% em Mangaratiba e 91% em Niterói. Os domicílios improvisados correspondem, para a região, a cerca de 4% do déficit, variando entre 0,6% em São Gonçalo e 14% em Magé e 9% no Rio de Janeiro. Os cômodos cedidos ou alugados correspondem na média metropolitana a 12% do total do

déficit, sendo menores em Nilópolis e Paracambi, com cerca de 4,5% do total, e maiores em Tanguá (18%) e Rio de Janeiro (14%).

A diferenciação na distribuição da composição do déficit mostra como as estratégias de acesso à moradia diferem entre as áreas centrais e os municípios periféricos. Chama a atenção, em particular, a importância dos cômodos cedidos ou alugados em áreas periféricas como Tanguá.

O peso do déficit habitacional em relação ao parque domiciliar também varia sensivelmente entre os municípios. Seropédica e Nilópolis apresentaram os maiores percentuais, com 9,5%, seguidos por Mangaratiba, Itaguaí, São João de Meriti e Queimados, como se pode ver na tabela. Nilópolis e São João são municípios já quase completamente ocupados, com alta densidade, o que explica esses indicadores mais elevados. Seropédica, Itaguaí e mesmo Queimados são municípios com áreas rurais ainda com alguma significação e com níveis elevados de pobreza.

A distribuição intra-municipal do déficit, segundo as áreas homogêneas pode ser visualizada no Mapa 12 – *Necessidades Habitacionais*.

O mapa mostra, em tom mais escuro, as áreas que concentram maior percentual do déficit em relação ao parque domiciliar. Percebe-se que a faixa superior (acima de 10,5%) aparece em alguns pontos do município do Rio de Janeiro, em Seropédica, Nilópolis, Duque de Caxias e Nova Iguaçu. No caso do Rio de Janeiro, algumas dessas áreas são favelas, como por exemplo, Maré, Vigário Geral/Parada de Lucas, Caju, Lins de Vasconcellos. Além dessas áreas verifica-se uma concentração também na Zona Oeste, particularmente nas Regiões Administrativas de Bangu, Campo Grande e Jacarepaguá. Na periferia metropolitana, além de Seropédica, verifica-se altos percentuais em Nilópolis, nos bairros Cabral/Manoel Reis, Campo de Gericinó, em Nova Iguaçu, na área da Posse, em Duque de Caxias, nos bairros de Cidade Parque Paulista e Dr. Laureano.

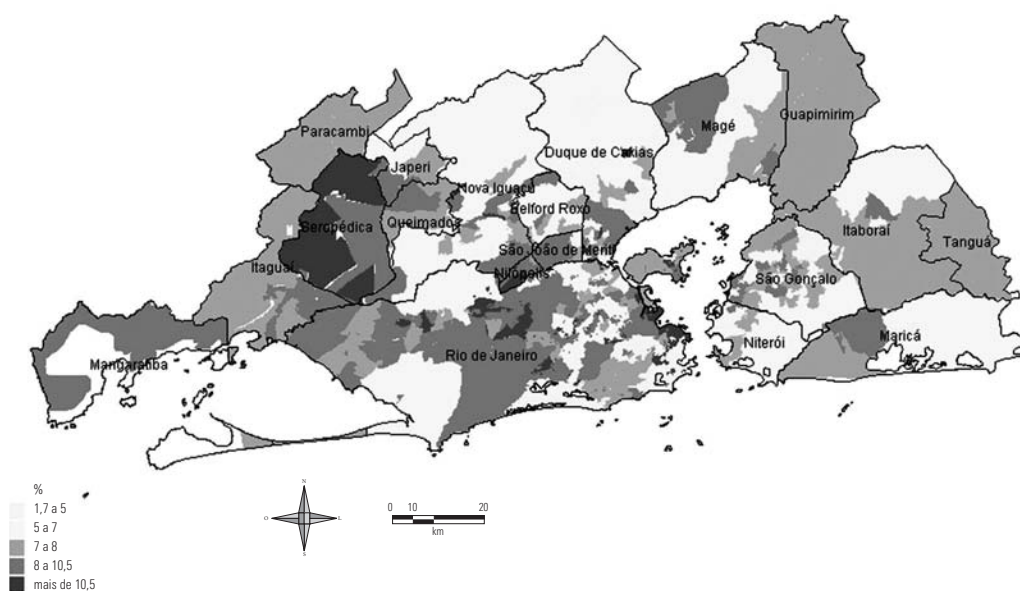
A faixa seguinte, também superior à média metropolitana, é mais distribuída, encontrando-se, no caso do Rio de Janeiro, também em algumas áreas de favela, como a Rocinha, Cidade de Deus, Manguinhos, Acari, Alemão, Mangueira, Jacarezinho. Estão fortemente representados os bairros da Zona Oeste (Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Jacarepaguá). Também aparecem nessa faixa, bairros suburbanos populares como Piedade, Oswaldo Cruz, Marechal Hermes, etc.

Nos municípios periféricos, quase a totalidade do município de São João de Meriti está incluído assim como porções significativas das áreas mais densas de Caxias, Mesquita, Mangaratiba e Nilópolis, com menor participação de Nova Iguaçu. Aparecem também algumas áreas em São Gonçalo, Itaboraí, Maricá e Magé.

Quanto às áreas cujo déficit relativo é inferior à média, destacam-se a maior parte do município de Niterói, parte importante de Maricá e, em menor escala, São Gonçalo e, ainda, as áreas menos densas de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e Magé.

Concluindo, verifica-se que a pressão pela moradia tende a se concentrar em determinadas áreas da cidade, com forte incidência em áreas de maior densidade, áreas de favela ou regiões com maior concentração de pobreza.

MAPA 12 – Necessidades Habitacionais
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Elaboração: Observatório das Metrôpoles.

2.5. Mobilidade e Transportes

A questão da mobilidade diária no interior da metrópole resulta da articulação entre a hierarquia espacial de centros e subcentros econômicos, das condições do transporte

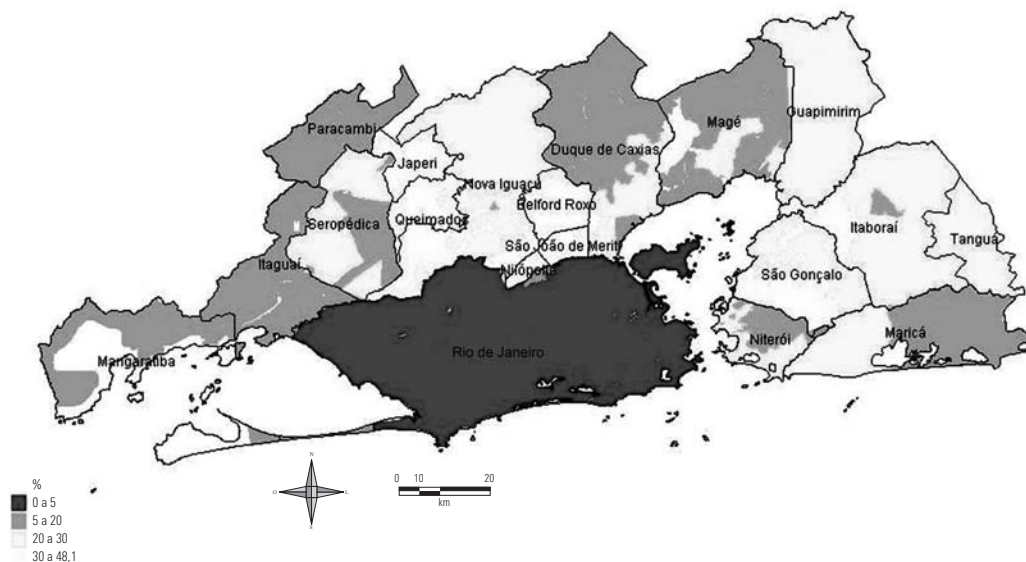
coletivo, especialmente os itinerários, a periodicidade e as tarifas, e da dinâmica imobiliária, responsável pela localização dos diferentes setores sociais no território. Como as condições de acessibilidade ao mercado de trabalho e ao consumo são profundamente desiguais, a distância casa – trabalho e o tempo gasto nesse percurso são indicadores relevantes na compreensão dos mecanismos reprodutores das desigualdades socioespaciais. O único dado censitário que permite uma aproximação com o movimento pendular diário refere-se ao município em que a pessoa trabalha ou estuda, o que impede uma análise da mobilidade no interior do município, assim como a distinção entre o fluxo para o trabalho e o fluxo para a unidade de ensino.

Cerca de 16% da população metropolitana acima de 14 anos trabalhavam ou estudavam, em 2000, fora de seus municípios de residência. No entanto, esse percentual apresentava uma enorme variação entre os municípios e, em alguns casos, dentro do próprio município (Mapa *Pessoas que Trabalham ou Estudam Fora do Município de Residência*). De um lado, temos o município do Rio de Janeiro onde, em média, 95% das pessoas se movem dentro das fronteiras municipais e, no outro extremo, encontramos São João de Meriti, com 48% dos moradores se deslocando para outros municípios. Outros sete municípios apresentavam, em 2000, percentuais elevados, acima de 40%: Nilópolis, Belford Roxo, Japeri, Queimados, Mesquita, Itaboraí e São Gonçalo. Vale notar que São João de Meriti, Nilópolis e Mesquita são regiões já consolidadas, enquanto Japeri e Itaboraí são áreas de fronteira em expansão. O que esses municípios têm em comum, diferentemente de outros municípios periféricos como Nova Iguaçu e Caxias, é o baixo dinamismo econômico e a pouca capacidade de reter parte da sua força de trabalho.

O dinamismo econômico e a capacidade de atração de alguns centros na periferia podem ser verificados através da direção dos deslocamentos pendulares: 30% dos que saem de Japeri e Queimados para trabalhar ou estudar têm como destino outros municípios periféricos, com destaque para Nova Iguaçu. Esse percentual chega a 35% em Belford Roxo.

Encontramos, ainda, alguns municípios na fronteira metropolitana com baixa participação dos moradores que saem diariamente para outros municípios. É o caso de Itaguaí, Guapimirim e Seropédica, onde essa participação é de 19%, 24% e 24%, respectivamente. Uma hipótese explicativa seria o vínculo desses municípios com outros localizados fora da metrópole. Outra hipótese seria a falta de condições de acesso aos centros econômicos.

MAPA 13 – Percentual de Pessoas que Trabalham ou Estudam Fora do Município de Residência
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2000



Algumas informações sobre as condições de circulação na metrópole do Rio de Janeiro complementam a análise anterior sobre o volume e a direção dos fluxos. Na pesquisa origem/destino realizada em 2005 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro¹², constatou-se a predominância do transporte coletivo entre todos os modais existentes. Entre as viagens motorizadas, 74% são realizadas por esse modo e 26% pelo modo individual, tornando a metrópole fluminense a que mais favorece o transporte coletivo. Como nas demais regiões metropolitanas, os deslocamentos a pé também são expressivos no Rio de Janeiro, representando mais de 30% do total de deslocamentos. O elevado preço das tarifas é o principal fator explicativo desse fenômeno.

Embora a metrópole contenha uma extensa malha ferroviária e várias estações, muitas delas criadas no século 19, apenas 7% das viagens por transporte coletivo são feitas por trem ou metrô. Utilizada inicialmente para transporte de cargas, a malha ferroviária cumpriu papel importante no processo de expansão da ocupação urbana. Esta vasta rede, entretanto, não chegou a completar um século de vida no seu desenho original do final do século passado.

12 Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizado pela Secretaria Estadual de Transporte do RJ e pela Companhia Estadual de Engenharia de Transporte e Logística – CENTRAL; 2005.

Vários ramais foram desativados na segunda metade deste século, com a implantação da malha viária que atenderia à prioridade dada à produção automobilística.

A expansão dos subúrbios veio como decorrência da entrada em operação do transporte de passageiros nos ramais ferroviários. Núcleos residenciais foram se formando em torno das estações. As ruas adjacentes às vias férreas tornaram-se longos eixos de acesso aos bairros atingindo, inclusive, os municípios vizinhos da região metropolitana, compondo uma estrutura urbana baseada em corredores rodoferroviários de disposição radiada, tendo como núcleo os centros do Rio de Janeiro e de Niterói. Com a construção das rodovias de acesso ao Rio, em meados deste século, abriram-se novas opções de acesso rápido aos bairros e centros comerciais mais distantes. Estes novos eixos foram a Av. Brasil (BR-101), na direção da zona oeste, a Rodovia Washington Luis (BR-40), atravessando o município de Caxias em direção ao norte (municípios da Região Serrana), e a Rodovia Pres. Dutra, cruzando São João de Meriti e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, no caminho de São Paulo.

A pesquisa origem/destino feita em 2005 confirmou a estrutura radial, polarizada no município do Rio de Janeiro, da maioria dos sistemas de transporte existentes no atendimento dos deslocamentos na metrópole. Como a maior parte dos ônibus municipais e intermunicipais, além do transporte alternativo que equivale a 18% das viagens do transporte coletivo, se dirige à área central, as conseqüências dessa estrutura são:

- » O comprometimento do trânsito nos corredores radiais, acarretando menores velocidades de deslocamento e maiores tempos de viagens e;
- » A precariedade de linhas de transportes que liguem os demais municípios entre si, garantindo uma maior integração regional.

2.6. Incidência de Homicídios

O objetivo deste capítulo é uma análise dos homicídios ocorridos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no período compreendido entre os anos de 1996 até 2002. Apesar do debate sobre a violência, definitivamente, não se esgotar na questão dos homicídios, imaginamos que esta é uma forma legítima de articular uma preocupação que ganha fôlego na sociedade a um esforço de compreensão mais aprofundado sobre o problema da violência.

Os dados analisados foram extraídos do Banco de Dados dos Sistemas de Informação sobre Mortalidade (SIM) e Nascidos Vivos (SINASC) – DATASUS, com tabulação especial do Observatório das Metrôpoles – METRODATA. Essa tabulação surgiu da necessidade de produzir uma qualificação dos dados disponíveis do DATASUS¹³.

TABELA 5 – Total de Homicídios nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Belford Roxo	306	299	292	325	297	291	347	2.157
Duque de Caixas	540	557	553	500	454	459	537	3.600
Guapimirim	16	16	18	16	13	14	24	117
Itaboraí	165	124	102	147	136	111	165	960
Itaguaí	69	50	38	50	39	45	81	372
Japeri	28	47	56	13	27	51	57	279
Magé	84	111	80	94	68	99	103	639
Mangaratiba	5	7	13	11	10	5	7	58
Maricá	27	30	28	41	28	26	48	228
Nilópolis	79	109	88	103	109	80	100	668
Niterói	296	328	269	297	216	134	201	1.741
Nova Iguaçu	550	514	560	558	569	503	523	3.777
Paracambi	5	12	4	8	5	6	14	54
Queimados	94	77	85	75	68	98	78	575
Rio de Janeiro	2.976	2.990	2.941	2.600	2.902	2.741	3.153	20.307
São Gonçalo	531	466	289	486	379	266	412	2.835
São João de Meriti	278	316	316	212	266	319	306	2.013
Seropédica	0	13	26	41	27	40	48	195
Tanguá	0	7	8	10	10	11	14	60
Total	6.049	6.075	5.766	5.593	5.623	5.301	6.216	40.625

Fonte: DATASUS

O município do Rio de Janeiro concentra o maior número de casos de homicídio na metrópole. Esse dado absoluto é relevante porque já denuncia o elevado número de

13 Com base nos dados do CD “Banco de Dados dos Sistemas de Informação sobre Mortalidade (SIM) e Nascidos Vivos (SINASC)”, distribuído pelo DATASUS, construímos um novo microdado para as informações e com isso temos a possibilidade de obter tabulações com cruzamentos mais específicos do que aqueles disponíveis no software do Ministério da Saúde.

vítimas de homicídio, no entanto uma forma mais coerente de comparação entre os municípios seria ponderando os homicídios pela população. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes é a estatística usual para esse propósito.

Para a tabulação das taxas de homicídio por 100 mil habitantes temos um novo quadro para a região metropolitana. Se em casos absolutos a capital é concentradora de vítimas os valores relativos já revelam que, principalmente, a Baixada Fluminense tem elevado índice de homicídios por 100 mil habitantes.

TABELA 6 – Taxa de Homicídios por 100 mil Habitantes

Município	1998	1999	2000	2001	2002
Belford Roxo	76,0	85,1	74,8	66,1	77,6
Duque de Caixas	80,3	74,2	59,8	60,1	70,4
Guapimirim	56,0	43,0	34,3	40,9	62,5
Itaboraí	64,1	87,4	76,8	60,7	87,8
Itaguaí	65,5	79,0	50,0	55,8	96,6
Japeri	76,5	30,9	48,0	64,5	66,7
Magé	54,2	55,6	33,5	48,4	49,8
Nilópolis	60,4	69,1	73,5	52,3	67,4
Niterói	60,4	68,3	51,4	48,8	56,6
Nova Iguaçu	70,6	69,8	62,8	67,6	68,3
Paracambi	14,7	21,8	12,4	14,7	33,9
Queimados	76,1	66,9	59,0	81,9	62,3
Rio de Janeiro	62,8	60,5	53,9	48,5	54,4
São Gonçalo	56,8	66,4	54,5	52,1	64,3
São João de Meriti	74,2	54,5	59,8	72,1	67,8
Seropédica	48,8	71,8	44,4	59,8	70,0

Fonte: Secretaria Nacional de Segurança Pública: <http://www.mj.gov.br/senasp>

Os municípios da Baixada Fluminense revelam valores ainda maiores que algumas metrópoles consideradas como as mais violentas. A Região Metropolitana de Recife, por exemplo, registra em 1998, 80,9 homicídios por 100 mil habitantes, a taxa para o município de Duque de Caxias é de 80,3. A Região Metropolitana de Recife em 2002 mostra uma melhora e registra uma taxa de 69,4. O município de Nilópolis aumenta sua taxa de 60,4 (em 1998) para 67,4 (em 2002). O município do Rio de Janeiro tem taxas recorrentemente menores que as observadas para o conjunto da região. A Região

Metropolitana do Rio de Janeiro está entre as de maior taxa de homicídio, mas ao contrário da impressão imediata¹⁴, não é o pior índice. No entanto algumas regiões se distanciam bastante do Rio, como Belo Horizonte que em 2002 tem taxa de homicídio perto de 37,9.

Observamos na região alguns movimentos contraditórios. Ao contrário da queda na taxa de homicídios observada nas regiões metropolitanas como um todo e mesmo na RM do Rio de Janeiro, alguns municípios registram aumento nessa taxa. Itaboraí, Itaguaí, Belford Roxo e Nilópolis têm taxas de homicídios maiores que a região. Ainda assim a trajetória dos homicídios (considerando o período compreendido entre 1998 e 2002) é crescente. Mesmo alguns municípios com taxas menores que o conjunto da região como Paracambi, Seropédica, Tanguá, Maricá, Guapimirim e São Gonçalo enfrentam, nesse período, aumento na relação entre homicídio e população.

Mesmo que superficialmente, podemos pensar essa evolução na taxa de homicídios como fenômeno indissociável aos demais processos sociais que se manifestam na região metropolitana. Uma análise nos demais indicadores sociais dos municípios que revelam essa tendência de alta na taxa de homicídios pode suscitar relações que se aprofundam bem mais do que a mera questão policial. Na verdade, reforçando a idéia de que a violência em geral, e mesmo os homicídios, precisam de uma análise que enfoque muitos outros processos de precarização social. Em outros termos, mais que uma questão de polícia, parece que estamos diante de uma forma de sociabilidade. Aprofundando ainda mais outras fragilidades, essa “sociabilidade violenta” (MACHADO DA SILVA, 2004) parece afetar ainda mais diretamente as populações mais vulneráveis.

14 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobretudo a capital, enfrenta uma situação curiosa. A exposição midiática das ocorrências de violência; sobretudo os casos ligados a homicídios, confrontos entre a polícia e o crime “organizado”, produzem uma extrapolação da sensação de insegurança para além da própria região. No entanto, mesmo sem aprofundar esse debate, vale registrar que em pesquisa realizada pela própria Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio a maioria absoluta dos entrevistados consideraram que a cobertura da imprensa retrata com fidelidade os acontecimentos relacionados com a criminalidade na cidade do Rio de Janeiro (DIRK, PINTO e AZEVEDO, 2004).

TABELA 7 – Distribuição dos Homicídios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Idade e Cor.

	Faixas de idade	Branca	Outras/ignorado	Parda	Preta	Total geral
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Idade até 14 anos	1,4%	1,9%	1,9%	1,4%	1,7%
	Idade entr 15 e 24 anos	34,0%	39,6%	46,2%	49,1%	41,7%
	Idade entre 25 e 34 anos	29,2%	29,2%	29,5%	27,7%	29,1%
	Idade entre 35 ou mais anos	34,4%	25,5%	21,1%	19,8%	25,7%
	Idade Ignorada	1,0%	3,8%	1,4%	2,1%	1,9%
	Total	100,0%	100,0	100,0%	100,0%	100,0%
	Faixas de Idade	Branca	Outras/ignorado	Parda	Preta	Total geral
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Idade até 14 anos	23,9%	23,8%	41,2%	11,1%	100,0%
	Idade entr 15 e 24 anos	38,6%	21,1%	30,2%	10,1%	100,0%
	Idade entre 25 e 34 anos	23,5%	20,2%	40,8%	15,5%	100,0%
	Idade entre 35 ou mais anos	28,9%	21,3%	37,3%	12,5%	100,0%
	Idade Ignorada	15,7%	43,2%	26,7%	14,4%	100,0%
	Total	28,8%	21,2%	36,8%	13,2%	100,0%

Fonte: DATASUS – Tabulação especial do Observatório das Metrôpoles.

Nota: Dados para o período de 1996 até 2002.

São os muito jovens, com idade entre 15 e 24 anos, as principais vítimas de homicídio. Essa tendência se repete para todos os municípios da região. E os negros são especialmente atingidos, praticamente a metade das vítimas de homicídio entre eles tem entre 15 e 24 anos. Vale ainda ressaltar que o importante contingente de vítimas classificadas, em relação à cor, como ignoradas dificilmente são brancos. Isso pode fazer com que a leitura desses dados se torne ainda mais reveladora.

Esses jovens negros são na maioria homens. Os homens são mais de 92% das vítimas e entre os negros esse índice chega a quase 95% na região. Essa tendência também se repete para os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Mas, para registrar mais fortemente a expressão dramática que assume a questão dos homicídios, vale ressaltar que essas ocorrências são provocadas principalmente por armas de fogo. A classificação desses homicídios provém da *Décima Revisão da Classificação Internacional de Doenças - CID 10-* (2002)¹⁵.

Quando observamos que tipos de homicídios são estes, podemos notar que as agressões por armas de fogo respondem pela quase totalidade dos homicídios registrados.

15 Nessa classificação estão incluídas: lesões infligidas por outra pessoa, empregando qualquer meio, com a intenção de lesar (ferir) ou de matar. E excluem lesões devidas à intervenção legal e operações de guerra. Quer dizer, as agressões de forma geral são contabilizadas como homicídio. Mas escapa desse dado um importante contingente de mortes que são produto da ação estatal.

TABELA 8 – Distribuição dos Homicídios nos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por Classe.

Município	Agressão por armas em geral	Agressão por meio de força corporal	Outros	Total geral
Belford Roxo	85,7%	1,0%	13,3%	100,0%
Duque de Caixas	92%	0,9%	6,9%	100,0%
Guapimirim	86,3%	0,9%	12,8%	100,0%
Itaboraí	93,9%	2,2%	3,9%	100,0%
Itaguaí	92,2%	0,8%	7,0%	100,0%
Japeri	93,2%	0,0%	6,8%	100,0%
Magé	0,90%	1,0%	9,4%	100,0%
Mangaratiba	63,8%	5,2%	31,0%	100,0%
Maricá	88,2%	2,2%	9,6%	100,0%
Nilópolis	90,7%	1,0%	8,2%	100,0%
Niterói	94,5%	1,0%	4,5%	100,0%
Nova Iguaçu	93,0%	1,0%	6,0%	100,0%
Paracambi	85,2%	7,4%	7,4%	100,0%
Queimados	92,5%	1,0%	6,4%	100,0%
Rio de Janeiro	81,7%	1,1%	17,3%	100,0%
São Gonçalo	91,0%	1,1%	7,9%	100,0%
São João de Meriti	89,2%	0,7%	10,3%	100,0%
Seropédica	86,7%	2,6%	10,8%	100,0%
Tanguá	95,0%	0,0%	5,0%	100,0%
Total	86,4%	1,1%	12,5%	100,0%

Fonte: DATASUS – Tabulação especial do observatório das metrópoles..

Nota : Percentual sobre a soma dos anos (1996 até 2002).

Chama atenção também, por mais que as agressões por arma sejam majoritárias, o percentual de homicídios classificados como agressões por meio de força corporal em alguns municípios. Paracambi, em que pese o pequeno número absoluto, tem mais de 7% dos homicídios classificados dessa forma.

Ainda, sobre esses homicídios, vale registrar aqui uma outra característica importante. Apesar das ocorrências se concentrarem majoritariamente em ruas, estradas e outros locais não especificados um número nada desprezível de homicídios acontece em lugares de convivência mais próxima como: residências, escolas, praças e áreas de lazer. Cerca de 7% dos homicídios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro acontecem nesses lugares de convivência.

Esse dado, mesmo pequeno frente às ocorrências registradas em vias públicas, pode ajudar a pensar como a população enxerga o risco de sofrer uma agressão letal mesmo estando fora das chamadas “áreas de conflito”. Segundo pesquisa realizada (NUPESP/

ISP)¹⁶ a percepção sobre a situação da violência varia segundo o bairro de residência. Mesmo diante da tendência geral de se considerar mais dramática a situação de violência do *lugar distante*, quando as pessoas são questionadas sobre a situação de violência na sua rua percebemos claramente que há uma diferença em relação às respostas dos diversos bairros. Enquanto em Campo Grande mais de 30% dos entrevistados tenham respondido que a violência diminuiu e outros 22% tenham a opinião de que aumentou, na Lagoa, apenas 12% acha que a violência diminuiu na sua rua, enquanto 41% responderam que a violência aumentou na sua rua.

A análise dos dados sobre os homicídios aponta para desigualdades importantes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Mais ainda, faz suscitar que o debate sobre a violência deve ser travado de forma mais ampla. Primeiro em função da complexidade na sua própria definição, daí trabalharmos aqui apenas com uma de suas expressões, e também em função das múltiplas articulações que parecem se processar entre a violência (ou as ocorrências de homicídio) e os demais processos sociais em curso na região.

Referências Bibliográficas

DIRK, Renato Coelho; PINTO, Andréia Soares; AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de. *Avaliando o sentimento de insegurança nos bairros da cidade do Rio de Janeiro*. XXVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. In: *Rio: a democracia vista de baixo*, Rio de Janeiro: IBASE, 2004.

DATASUS. Banco de Dados do Sistema de informação sobre mortalidade (SIM) e nascidos vivos (SINASC) – 1996 até 2002.

SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública). *Análise comparativa da incidência de homicídios nas Regiões Metropolitanas*. http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/estat_homicidios.htm. Acessado na página em 10 de setembro de 2005.

AZEVEDO, Paulo Renato Faria; PACHECO, Peterson; SILVA, Ricardo Sierpe Vidal. *Mapa das ocorrências de homicídios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Pôster apresentado na XI Semana de Planejamento Urbano e Regional – IPPUR / UFRJ. 2005.

16 Núcleo de Pesquisa de Segurança Pública do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Os dados foram coletados com moradores da cidade do Rio de Janeiro.

3. Condições Institucionais de Cooperação entre os Municípios Metropolitanos

Nesta seção, nosso objetivo é apresentar alguns elementos para uma avaliação das condições político-institucionais de gestão dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Inicialmente é importante registrar a carência de indicadores e informações oficiais nessa área, o que torna a presente análise limitada. Uma análise mais aprofundada exigirá novas pesquisas e estudos, sobre cada um dos municípios da região metropolitana e sobre a região como um todo, de forma a identificar as suas particularidades, e as potencialidades e os limites para a cooperação interinstitucional. Assim, tendo em vista as informações disponíveis, a análise aqui apresentada busca indicar – ainda que preliminarmente – algumas características gerais das condições institucionais dos municípios da metrópole fluminense.

A análise das condições institucionais privilegiará dois aspectos: (i) os conselhos municipais de gestão; (ii) e a existência de associações e instrumentos de cooperação intermunicipais.

3.1. Os Conselhos Municipais na MetrÓpole Fluminense

A análise do perfil e do funcionamento dos Conselhos Municipais na metrópole fluminense permite destacar algumas das principais características no funcionamento desses canais:

- » Os Conselhos Municipais foram institucionalizados pela totalidade dos municípios fluminenses, envolvendo principalmente as políticas sociais que tiveram incentivos

do governo federal para sua descentralização. Assim, todos os municípios metropolitanos institucionalizaram os conselhos de saúde, de educação, da criança e do adolescente, e da assistência social. Além disso, constata-se a institucionalização de outros conselhos vinculados a um conjunto diverso de temáticas tais como meio ambiente, direitos da mulher, direitos do negro, direitos da pessoa portadora de deficiência, cultura, entre outros. Os principais atores sociais das cidades se representam nesses espaços, abrangendo um amplo leque de identidades, padrões de ação coletiva e segmentos sociais, como os movimentos populares de bairro, de federação das associações de moradores; movimentos sociais, de mulheres, de criança e adolescente, da terceira idade, de negros e de deficientes físicos; ONGs e entidades sem fins lucrativos; sindicatos e associações profissionais; entidades patronais e prestadores de serviços; universidades, institutos de pesquisa e o próprio setor governamental.

- » Constata-se na maioria dos Conselhos a adoção de mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma da sociedade nesses canais, tais como fóruns próprios para a escolha das organizações que compõem os Conselhos, acesso a informações, e formas diversas de prestação de contas. Ao mesmo tempo, verificamos a existência de dinâmicas de capacitação dos conselheiros em torno das temáticas específicas. Proliferam-se seminários, conferências, oficinas e cursos, além de grupos de trabalho específicos no interior dos Conselhos a fim de subsidiar a atuação dos conselheiros como um todo.
- » A escolaridade dos conselheiros se mostra elevada quando comparada à média da população na região. Tendo como referência pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1998¹⁷, constata-se que 90% tinham, no mínimo, o segundo grau completo e nenhum conselheiro se declarou analfabeto. Apesar do perfil de alta escolaridade¹⁸ em todos os setores, os conselheiros ligados às associações civis apresentam níveis educacionais mais baixos que os demais. Assim, enquanto 52% de conselheiros das associações civis tinham alta escolaridade, no mesmo nível estavam 71% entre os representantes

17 Cf. Santos, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro, FASE, 2002.

18 Consideramos alta escolaridade o terceiro grau completo e/ou pós-graduação; baixa escolaridade até o 1º grau completo ou o 2º grau incompleto e; média escolaridade o 2º grau completo ou 3º grau incompleto.

de associações sindicais, 81% entre os do setor governamental e 85% entre os do setor patronal. Inversamente, considerando os baixos níveis educacionais, eram 20% de conselheiros das associações civis, 9% do segmento patronal, 7% dos sindicatos e 4% do setor governamental.

- » Em relação ao perfil de renda, constata-se que a maior parte dos conselheiros apresentava um perfil de média/alta remuneração, em que 66% recebiam rendimentos acima de cinco e 39% acima de dez salários mínimos. Cabe registrar, porém, que apesar de um rendimento médio elevado, os Conselhos incorporavam um expressivo contingente de pessoas com baixa remuneração, até cinco salários mínimos, representando 27% do total dos conselheiros pesquisados. A questão é que, pelo menos no que se refere ao quesito renda, percebiam-se grandes variações entre os conselheiros seja segundo os municípios, seja segundo os segmentos representados. No que se refere às diferenças municipais, destacavam-se os conselheiros das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói, onde 54% recebiam mais de dez salários mínimos, contrastando com os 26% de conselheiros de sete municípios da Baixada Fluminense¹⁹ e com os 33% dos demais municípios que tinham a mesma faixa de renda. Analisando-se por segmentos sociais representados, percebemos, como seria de esperar-se, que os conselheiros que recebiam até cinco salários mínimos estavam concentrados nas associações civis (50%) e nos sindicatos e associações profissionais (39%), enquanto que inversamente, nos segmentos governamentais e patronais estes representavam apenas 18% e 15%, respectivamente.
- » O perfil de escolarização e de renda dos conselheiros municipais parece indicar que as organizações sociais com assento nos Conselhos são representativas, sobretudo, de um determinado segmento social. De fato, constatamos que apenas uma pequena parcela da população fluminense (24%) está vinculada a organizações associativas, com significativas diferenças segundo as áreas da metrópole. Em geral, constata-se que quanto maiores os níveis de instrução maiores são os níveis de vínculo a organizações associativas, bem como de participação político social. Mas, de fato, esta relação é mais forte no que diz respeito às organizações sindicais e culturais do que às demais formas associativas

19 Na Baixada Fluminense estão considerados os seguintes municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti.

(Gráficos 3 e 4). Como os níveis de rendimento e educação têm uma forte relação com o padrão histórico de estruturação socioespacial da metrópole fluminense (Lago, 2000), podemos afirmar que esse quadro se reproduz na constituição de um padrão espacial do associativismo, onde as áreas habitadas por segmentos de mais alta renda e nível educacional tenderiam também a ser as áreas com maior grau de associativismo, principalmente de tipo sindical, esportivo e cultural. Inversamente, as áreas habitadas pelos segmentos de mais baixa renda e nível educacional tenderiam a ter menor grau de associativismo, e neste tenderia a predominar o tipo religioso.

A dinâmica de funcionamento dos Conselhos Municipais indica que os Conselhos Municipais têm o potencial de expressar um novo padrão de interação governo-sociedade através da constituição de esferas públicas ampliadas, de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. No entanto, o fato de apenas pequena parcela da população ter vínculo associativo, coloca limites nas possibilidades dos Conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade. De fato, os segmentos mais vulneráveis não mostram capacidade de organização e expressão dos seus interesses na cena pública.

Também entre os municípios constatamos diferenças significativas no que concerne às condições de institucionalização dos Conselhos, entre as quais destacamos: (a) há casos onde os membros da sociedade civil permanecem indicados pelos dirigentes governamentais, principalmente pelos secretários municipais, impedindo a representação autônoma da sociedade civil; (b) a questão orçamentária, em geral, não faz parte da agenda dos Conselhos, constituindo-se em grave obstáculo na definição das políticas públicas; (c) verifica-se grandes desigualdades nas condições de funcionamento dos Conselhos, conforme a região analisada. Os municípios do Rio de Janeiro e Niterói apresentam as melhores condições em relação aos municípios periféricos, no que concerne à: disponibilidade de informações; utilização de mecanismos de acompanhamento e de divulgação das decisões; existência de condições materiais e organizacionais. Entretanto, mesmo nos municípios periféricos verifica-se a existência de condições mínimas de funcionamento na maioria dos Conselhos, indicando a importância que esses canais têm tido em municípios com pouca tradição de participação na gestão pública.

3.2. Associações e Instrumentos de Cooperação Intermunicipal

Apesar da dificuldade de acesso à base de dados confiáveis, buscou-se apresentar uma síntese das informações disponíveis, a fim de possibilitar uma análise das condições institucionais dos municípios fluminenses.

Antes, porém, é necessário fazer uma consideração relevante. A Cidade do Rio de Janeiro tem características especiais no contexto metropolitano. Ex-capital do país, a Cidade do Rio detém no âmbito do Estado a maior população, o maior orçamento, a maior parte das atividades econômicas, a maior rede de infra-estrutura de serviços, e se constitui em uma das cidades de maior expressão cultural e política do país. Com efeito, sua dinâmica política se traduziu em um complexo desenvolvimento institucional da sua administração municipal, de difícil comparação com os demais municípios fluminenses²⁰. Essa situação, sem dúvidas, se constitui em um dos principais problemas institucionais da metrópole fluminense: a distância social, econômica, política e institucional da capital em relação aos demais municípios no seu entorno, trazendo conseqüências na implementação das políticas locais, cuja imbricação é indiscutível, como no caso das políticas de transporte, saúde, educação, moradia e emprego.

Tendo em vista essa ressalva, constatamos algumas características nas condições institucionais de cooperação entre os municípios da metrópole fluminense, entre as quais destacamos:

- » A infra-estrutura e a rede de serviços públicos municipais se mostra profundamente desigual entre os diversos municípios fluminenses, seja quais forem os indicadores utilizados, reforçando o quadro de desigualdades sociais existentes, já que os municípios com maiores níveis de carências sociais, em geral, são também os que têm menor capacidade de oferta de equipamentos e serviços públicos aos seus cidadãos. Além disso, são municípios de fraco dinamismo econômico, com baixa

20 A título de ilustração, vale a pena registrar que alguns anos atrás, a prefeitura municipal elaborou e começou a desenvolver o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro visando orientar as ações da administração para metas, estabelecidas no médio e longo prazo, envolvendo aspectos sociais; o desenvolvimento econômico; a inserção competitiva da cidade no contexto da globalização; e a qualidade do meio ambiente. Com tudo isso, as inter-relações sociais, econômicas e políticas da capital com os demais municípios do entorno são muito intensas, trazendo diversos impactos sobre o desenvolvimento das políticas públicas da região, sobretudo no que diz respeito aos serviços de saúde, educação, transporte e cultura, além da oferta de empregos, bastante concentrada na capital. Assim, um dos principais problemas na concepção do plano estratégico que foi elaborado residia exatamente no fato de não considerar os problemas sociais e institucionais decorrentes da dimensão metropolitana.

- arrecadação orçamentária, trazendo efeitos sobre sua capacidade de investimento, aquém de suas necessidades em termos de ofertas de políticas públicas.
- » Não se constata a existência de uma política metropolitana no Estado do Rio de Janeiro. Não existem órgãos nem instrumentos de cooperação intermunicipal de caráter metropolitano no âmbito do governo do Estado. É preciso destacar, porém, que existe uma Secretaria Especial de Desenvolvimento da Baixada, que tem por objetivo implementar políticas integradas na região.
 - » Existe uma associação de prefeitos, a Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense, reunindo 13 municípios da metrópole: Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Japerí, Paramacá, Magé, Guapimirim, Itaguaí e Seropédica. A Associação foi responsável por um convênio envolvendo os municípios da Baixada Fluminense, a Companhia Estadual de Água e Esgoto – CEDAE e o Ministério das Cidades, com o objetivo de traçar um diagnóstico da situação do saneamento ambiental na região.
 - » No Leste Metropolitano, os municípios de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Maricá, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacú (estes dois últimos não pertencem à região metropolitana) realizaram em conjunto a primeira e a segunda conferência das cidades – o regimento da Conferência Nacional das Cidades permitia a realização de conferências regionais – visando a discussão de políticas articuladas, apesar de ainda não terem constituído uma associação de municípios. Na Segunda Conferência, realizada em 2005, foi decidido a criação de um Consórcio Regional Leste Metropolitano e a elaboração de um Plano Diretor Regional, visando a gestão integrada do saneamento ambiental e dos resíduos sólidos.
 - » Dos 17 municípios metropolitanos, apenas um, Niterói, adota mecanismos de democratização do orçamento municipal, com a instituição de canais de participação da sociedade na definição de metas e prioridades sobre os recursos destinados a investimentos. Portanto, de uma forma geral, temos processos orçamentários tradicionais que tornam as finanças nos municípios limitadas, quando muito, ao controle das contas públicas pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas, isto é, desvinculada da atividade de planejamento e sem

qualquer tipo de controle social. Também há sérias dificuldades para democratizar as decisões financeiras das prefeituras decorrentes do próprio formato contábil do orçamento, que dificulta a sua compreensão pelas organizações da população, que passam a depender de assessoria técnica.

Diante desse quadro, parece possível identificar grandes dificuldades para a cooperação interinstitucional tanto em razão das desigualdades sociais existentes quanto pela ausência de políticas e instrumentos institucionais que incentivem e impulsionem a cooperação entre os municípios fluminenses. No entanto, é preciso destacar algumas potencialidades existentes: (i) a grande quantidade de conselhos municipais de gestão pode ser utilizada na discussão e implementação de políticas públicas integradas com a participação dos atores sociais existentes; (ii) a existência de uma associação de prefeitos na Baixada Fluminense e o diálogo existente entre os municípios do Leste Metropolitano podem ser potencializados na perspectiva de uma cooperação institucional entre as administrações municipais na metrópole fluminense.

Em todo caso, parece fundamental o desenvolvimento de uma política metropolitana envolvendo programas e ações voltados para o enfrentamento dos limites e bloqueios para a cooperação institucional entre os governos municipais na metrópole. Da mesma forma, torna-se necessário investir no fomento de mecanismos e instrumentos de controle social e na capacitação dos atores locais, de forma a contribuir e orientar a adoção de (i) modelos de gestão baseados na governança democrática; (ii) políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais identificadas e na ampliação da qualidade de vida dos municípios; (iii) um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais para uma gestão baseada na cooperação interinstitucional.

4. Desempenho Fiscal dos Municípios

4.1. Apresentação

Este capítulo apresenta um quadro geral das finanças dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ em 2003, contemplando a estrutura de receitas, de despesas, do resultado e da distribuição das despesas por função de governo. A capacidade de investimentos pode ser avaliada pela estabilidade das fontes utilizadas para seu financiamento. O capítulo divide-se em quatro sessões. Após esta apresentação, discriminamos, para cada município da RMRJ, as principais rubricas de receitas e de despesas, e a estrutura de fontes para o financiamento do investimento. Na terceira sessão, desenhamos o perfil da receita per capita dos municípios. A quarta sessão apresenta indicadores fiscais.

A metodologia utilizada encontra-se explicitada no Relatório “Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas”, elaborado pelo Observatório das Metrôpoles, no âmbito do projeto: “Análise das Regiões Metropolitanas no Brasil”²¹. Os dados de receitas, despesas e contas patrimoniais para 2003 foram extraídos da base FINBRA, disponibilizada pelo Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional²². Constavam, da base, dados para 82 dos 92 municípios do Estado do Rio de

21 O projeto: “Análise das Regiões Metropolitanas no Brasil” foi financiado pelo Ministério das Cidades. Relatórios disponíveis em <http://www.ippur.ufrj.br/observatório>

22 Compete a esta Secretaria a Consolidação das Contas Públicas. Para isto, recebe informações dos Municípios, dos Estados e da União. Os dados disponibilizados pela STN indicam o número de municípios e população total do país e quantos destes municípios têm suas contas disponibilizadas. Pode-se, assim, verificar a representatividade da amostra a cada momento (os dados são atualizados periodicamente). Os dados utilizados no presente trabalho foram extraídos em agosto de 2005. Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

Janeiro, compreendendo 94,2% da população. Para o Município de Mesquita, utilizaram-se dados da base FINBRA de 2002. Os dados para o Município de Seropédica, obtidos no Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro para 2004, elaborado pela Fundação CIDE, correspondem também ao ano de 2002²³.

4.2. Estrutura Fiscal dos Municípios Metropolitanos

A Tabela 9 apresenta a composição da receita municipal. Fica clara a diferença entre a capital e as demais cidades metropolitanas:

- » O Município de Rio de Janeiro – MRJ financia-se amplamente com receitas próprias, com destaque para o Imposto sobre Serviços – ISS, sendo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS a maior transferência, devido ao intenso movimento econômico em seu território. As transferências setoriais para a educação e saúde são expressivas. A capital administra a maior rede de ensino fundamental do país, com mais de 650.000 matrículas. Quanto à saúde, no ano em análise, o Município administrava, além de extensa rede própria, diversos hospitais federais, para cujo custeio recebia transferências da União. Entre as outras receitas correntes, destacam-se as receitas patrimoniais, das quais parte resulta de aplicações do Fundo de Previdência – FUNPREVI²⁴. Além disso, as receitas patrimoniais foram acrescidas pelo resultado de operação de cessão onerosa de *royalties* ao Estado do Rio de Janeiro. O montante relativo ao principal da operação original foram registradas em “Outras Receitas de Capital”. Da mesma forma, 66% das despesas com inversões financeiras, correspondendo a R\$ 191,00 resultam desta operação²⁵.

23 Optamos por manter os dados de Seropédica e Mesquita em seus valores originais, sem qualquer correção, na certeza de que não acarretam distorção aos resultados da análise. Os dados fornecidos pelos municípios à STN podem apresentar inconsistências. Este parece ser o caso de Nilópolis – Receita do FPM e Outras Transferências Correntes e de Belford Roxo – despesas correntes, integralmente lançadas como: Despesas de Pessoal.

24 Relatórios de Audiência Pública, elaborados pela Controladoria Geral do Município, detalham as disponibilidades de caixa em dezembro de 2003. Tabela XVII, p.19. Disponíveis em <http://www2.rio.rj.gov.br/cgm/lrf/>

25 Mesmo relatório, p. 14

- » Comparando com as demais Regiões Metropolitanas, os municípios periféricos da RMRJ têm maior porte. De fato, 11 dentre os 16 municípios que circundam a capital têm mais que 100 mil habitantes. Apesar disto, com exceção de Niterói, Nova Iguaçu e S.Gonçalo, em todas as demais cidades, a participação das Receitas Tributárias Próprias (acrescentando a Receita da Dívida Ativa) na Receita Corrente Líquida é inferior à média encontrada, em 2003, para as cidades metropolitanas periféricas – 23,4%²⁶. Entre as receitas de transferências, destacam-se o Fundef e o ICMS. Com exceção de Paracambi e Mesquita, as receitas de capital não são significativas, inexistindo recursos de operações de crédito. Observe-se a participação do SUS na Receita Total Líquida de Paracambi – 47,9%, o que imprime forte rigidez ao orçamento municipal.

26 Relatório “Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas”, p.11

TABELA 9 – Estrutura da Receita Municipal
Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em R\$ mil)

Itens da Receita Municipal	Rio de Janeiro		Belford Roxo		Duque de Caxias		Guapimirim		Itaboraí		Japeri		Magé		Mesquita		Niterói	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
	Receita Total Líquida*	6.582.646	100,0	127.353	100,0	480.020	100,0	33.272	100,0	93.772	100,0	34.716	100,0	87.759	100,0	47.199	100,0	431.191
Receita Corrente Líquida	6.198.059	94,2	127.353	100,0	479.392	99,9	32.972	99,1	93.763	100,0	34.226	98,6	87.759	100,0	40.855	86,6	430.765	99,9
Receitas Tributárias Próprias	2.329.485	35,4	11.881	9,3	73.218	15,3	3.413	10,3	6.516	6,9	1.441	4,1	11.332	12,9	8.809	18,7	180.104	41,8
Imp. Sobre Prop. Pred. Territorial Urbana – IPTU	820.152	12,5	5.924	4,7	18.760	3,9	937	2,8	592	0,6	182	0,5	3.374	3,8	2.720	5,8	82.885	19,2
Imp. Sobre Serviços – ISS	1.170.704	17,8	4.360	3,4	49.938	10,4	1.787	5,4	2.114	2,3	564	1,6	5.994	6,8	2.974	6,3	52.377	12,1
Imp. Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	172.957	2,6	214	0,2	1.268	0,3	223	0,7	1.045	1,1	12	0,0	287	0,3	194	0,4	17.046	4,0
Taxas / Contrib. Melhorias	165.673	2,5	1.383	1,1	3.252	0,7	465	1,4	2.765	2,9	683	2,0	1.677	1,9	2.921	6,2	27.796	6,4
Transferências Correntes	2.629.191	39,9	106.015	83,2	353.884	73,7	28.901	86,9	80.696	86,1	27.418	79,0	59.334	67,6	29.587	62,7	177.258	41,1
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	189.368	2,9	1.120	0,9	17.230	3,6	166	0,5	902	1,0	172	0,5	1.365	1,6	381	0,8	6.953	1,6
Fundo de Participação dos Municípios	56.466	0,9	13.830	10,9	14.019	2,9	4.551	13,7	13.787	14,7	7.079	20,4	13.560	15,5	13.076	27,7	13.560	3,1
Cota-Parte do ICMS	831.751	12,6	26.804	21,0	171.687	35,8	6.368	19,1	13.165	14,0	5.653	16,3	12.237	13,9	6.292	13,3	46.586	10,8
Sistema Único de Saúde – SUS	634.593	9,6	21.212	16,7	46.281	9,6	1.796	5,4	-	-	894	2,6	2.397	2,7	3.174	6,7	57.107	13,2
Fundef	560.900	8,5	35.589	27,9	65.522	13,6	4.962	14,9	23.294	24,8	10.982	31,6	21.815	24,9	5.459	11,6	14.243	3,3
Cota-Parte do IPVA	226.900	3,4	1.754	1,4	7.570	1,6	301	0,9	1.617	1,7	158	0,5	1.263	1,4	316	0,7	25.053	5,8
Cota-Parte CIDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota Petróleo / Compensação Extração Mineral	15.604	0,2	834	0,7	205	0,0	10.368	31,2	1.795	1,9	95	0,3	90	0,1	127	0,3	180	0,0
Transferências de Convênios	5.275	0,1	-	-	-	-	36	0,1	24.488	26,1	1.297	3,7	915	1,0	-	-	2.368	0,5
Outras Transferências Correntes	108.333	1,6	4.872	3,8	31.370	6,5	354	1,1	1.648	1,8	1.088	3,1	5.694	6,5	762	1,6	11.207	2,6
Receita da Dívida Ativa	94.114	1,4	2.367	1,9	14.353	3,0	249	0,7	3.224	3,4	380	1,1	832	0,9	730	1,5	18.605	4,3
Outras Receitas Correntes Líquidas	1.145.269	17,4	7.090	5,6	37.938	7,9	409	1,2	3.327	3,5	4.986	14,4	16.261	18,5	1.730	3,7	54.798	12,7
Receitas Patrimoniais	811.127	12,3	771	0,6	27.265	5,7	105	0,3	1.527	1,6	219	0,6	2.900	3,3	1.465	3,1	13.809	3,2
Demais Receitas Correntes Líquidas	334.142	5,1	6.319	5,0	10.673	2,2	305	0,9	1.800	1,9	4.767	13,7	13.361	15,2	265	0,6	40.989	9,5
Receita de Capital	384.586	5,8	-	-	628	0,1	300	0,9	9	0,0	490	1,4	-	-	6.343	13,4	427	0,1
Operações de Crédito	89.991	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Capital/Convênios	6.395	0,1	-	-	628	0,1	300	0,9	0	0,0	490	1,4	-	-	6.343	13,4	400	0,1
Outras Receitas de Capital	288.201	4,4	-	-	-	-	-	-	9	0,0	-	-	-	-	-	-	27	0,0

Fonte: Para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003. * Líquida de Contribuições Sociais

Elaboração: própria

TABELA 9 – Estrutura da Receita Municipal

Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em R\$ mil) (continuação)

Itens da Receita Municipal	Nova Iguaçu		Queimados		São Gonçalo		São João de Meriti		Tanguá		Nilópolis		Paracambi		Seropédica		Total da RM	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receita Total Líquida*	216.403	100,0	45.527	100,0	227.917	100,0	130.320	100,0	16.387	100,0	54.379	100,0	43.521	100,0	26.957	100,0	8.679.339	100,0
Receita Corrente Líquida	214.903	99,3	45.527	100,0	227.671	99,9	130.320	100,0	16.387	100,0	53.085	97,6	41.436	95,2	26.887	99,7	8.281.359	95,4
Receitas Tributárias Próprias	52.116	24,1	3.356	7,4	44.455	19,5	16.920	13,0	789	4,8	9.633	17,7	2.549	5,9	3.106	11,5	2.759.121	31,8
Imp.Sobre Prop.Pred. Territorial Urbana – IPTU	15.989	7,4	1.079	2,4	20.612	9,0	8.934	6,9	263	1,6	3.312	6,1	404	0,9	946	3,5	987.065	11,4
Imp.Sobre Serviços – ISS	14.641	6,8	1.552	3,4	12.883	5,7	5.569	4,3	261	1,6	1.681	3,1	1.871	4,3	2.054	7,6	1.331.323	15,3
Imp.Sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	1.579	0,7	58	0,1	1.894	0,8	384	0,3	54	0,3	297	0,5	53	0,1	106	0,4	197.670	2,3
Taxas / Contrib Melhoria	19.907	9,2	667	1,5	9.066	4,0	2.033	1,6	211	1,3	4.343	8,0	221	0,5	–	–	243.063	2,8
Transferências Correntes	138.329	63,9	37.797	83,0	161.032	70,7	98.603	75,7	14.503	89,5	39.509	72,7	36.754	84,5	23.781	88,2	4.042.591	46,6
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF	4.001	1,8	629	1,4	1.914	0,8	1.526	1,2	159	1,0	376	0,7	367	0,8	–	–	226.628	2,6
Fundo de Participação dos Municípios	18.658	8,6	8.596	18,9	13.849	6,1	13.761	10,6	3.539	21,6	(2.299)	(4,2)	(801)	(1,8)	5.760	21,4	210.991	2,4
Cota-Parte do ICMS	53.837	24,9	11.646	25,6	52.372	23,0	25.018	19,2	5.245	32,0	9.092	16,7	5.853	13,4	6.056	22,5	1.289.662	14,9
Sistema Único de Saúde – SUS	–	–	2.818	6,2	30.664	13,5	23.579	18,1	693	4,2	4.072	7,5	20.843	47,9	–	–	850.123	9,8
Fundef	46.365	21,4	11.695	25,7	43.360	19,0	21.375	16,4	2.915	17,8	9.353	17,2	3.653	8,4	7.308	27,1	888.789	10,2
Cota-Parte do IPVA	7.199	3,3	580	1,3	8.768	3,8	2.634	2,0	126	0,8	1.707	3,1	352	0,8	390	1,4	286.688	3,3
Cota-Parte CIDE	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Cota Petróleo / Compensação Extração Mineral	3.565	1,6	8	0,0	977	0,4	835	0,6	147	0,9	–	–	–	–	–	–	34.830	0,4
Transferências de Convênios	1.217	0,6	1.145	2,5	2.508	1,1	8.835	6,8	706	4,3	282	0,5	154	0,4	–	–	49.227	0,6
Outras Transferências Correntes	3.487	1,6	680	1,5	6.621	2,9	1.041	0,8	973	5,9	16.926	31,1	6.333	14,6	4.267	15,8	205.655	2,4
Receita da Dívida Ativa	5.833	2,7	650	1,4	11.751	5,2	7.712	5,9	425	2,6	2.655	4,9	619	1,4	–	–	164.499	1,9
Outras Receitas Correntes Líquidas	18.625	8,6	3.725	8,2	10.433	4,6	7.086	5,4	670	4,1	1.287	2,4	1.513	3,5	–	–	1.315.148	15,2
Receitas Patrimoniais	11.595	5,4	1.307	2,9	7.219	3,2	3.827	2,9	133	0,8	786	1,4	404	0,9	–	–	884.459	10,2
Demais Receitas Correntes Líquidas	7.031	3,2	2.418	5,3	3.214	1,4	3.258	2,5	537	3,3	501	0,9	1.109	2,5	–	–	430.689	5,0
Receita de Capital	1.500	0,7	–	–	246	0,1	–	–	–	–	1.295	2,4	2.086	4,8	70	0,3	397.979	4,6
Operações de Crédito	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	89.991	1,0
Transferências de Capital/Convênios	1.500	0,7	–	–	246	0,1	–	–	–	–	1.179	2,2	2.086	4,8	–	–	19.567	0,2
Outras Receitas de Capital	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	70	0,3
Total	216.403	100,0	45.527	100,0	227.917	100,0	130.320	100,0	16.387	100,0	54.379	100,0	43.521	100,0	26.957	100,0	8.679.339	100,0

Fonte: Para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003.

* Líquida de Contribuições Sociais, ELABORAÇÃO: própria

A Tabela 10 apresenta a composição da despesa municipal. Em geral, os municípios se encontram dentro do limite de gastos com Pessoal – 60,0% da Receita Corrente Líquida. Os gastos com outras despesas correntes encontram-se na média dos municípios brasileiros. O alto percentual em Paracambi deve-se à transferência do SUS, destinada basicamente a gastos correntes. As despesas com o serviço da dívida são significativas apenas para o MRJ – 9,34% da despesa líquida total. As despesas com investimentos e inversões são, na maioria dos casos, significativas – em 11 municípios estas despesas superaram 8,0% da despesa Total Líquida. A sustentabilidade destes gastos requer que se examine a estrutura de seu financiamento.

Quanto aos resultados do exercício, apresentamos :

- » Resultado corrente = receita corrente líquida – despesa corrente líquida. Um déficit em resultado corrente normalmente representa grave desequilíbrio financeiro;
- » Resultado total = receita líquida total – despesa líquida total;
- » Resultado primário = receitas não financeiras – despesas não financeiras.

Cabe observar que, por se tratar de dados orçamentários, pode haver déficit num exercício, sem que haja dificuldades financeiras. Isto ocorre, por exemplo, quando o superávit financeiro de um exercício permite financiar despesas orçamentárias excedentes no exercício seguinte.

TABELA 10 – Estrutura da Despesa Municipal

Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em R\$ mil)

Itens da Despesa Municipal	Rio de Janeiro		Belford Roxo		Duque de Caxias		Guapimirim		Itaboraí		Japeri		Magé		Mesquita		Niterói	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesa líquida total	6.816.758	100,0	128.196	100,0	474.051	100,0	35.315	100,0	105.864	100,0	38.981	100,0	94.747	100,0	49.477	100,0	426.636	100,0
Despesas líquidas correntes	5.617.927	82,4	120.795	94,2	445.982	94,1	28.821	81,6	97.826	92,4	32.192	82,6	81.155	85,7	36.791	74,4	399.171	93,6
Pessoal**	3.193.767	46,9	120.795	94,2	256.693	54,1	15.674	44,4	52.768	49,8	18.798	48,2	48.468	51,2	32.902	66,5	213.859	50,1
Juros e encargos da dívida	428.926	6,3	–	0,0	76	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	329	0,3	–	0,0	4.459	1,0
Outras despesas correntes	1.995.235	29,3	–	0,0	189.214	39,9	13.147	37,2	45.057	42,6	13.394	34,4	32.359	34,2	3.889	7,9	180.852	42,4
Despesas de capital	1.198.831	17,6	7.401	5,8	28.069	5,9	6.494	18,4	8.038	7,6	6.789	17,4	13.592	14,3	12.686	25,6	27.466	6,4
Investimentos	699.835	10,3	6.287	4,9	25.810	5,4	6.486	18,4	7.916	7,5	6.789	17,4	13.201	13,9	8.961	18,1	21.723	5,1
Inversões Financeiras	291.137	4,3	–	0,0	–	0,0	8	0,0	–	0,0	–	0,0	40	0,0	3.725	7,5	–	0,0
Amortização	207.859	3,0	1.114	0,9	2.259	0,5	–	0,0	122	0,1	–	0,0	350	0,4	–	0,0	5.743	1,3
Outras despesas de capital	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0
Superávit/Déficit Corrente	580.132		6.558		33.410		4.151		(4.063)		2.033		6.604		4.064		31.594	
Superávit/Déficit Total	(234.112)		(843)		5.969		(2.044)		(12.092)		(4.265)		(6.988)		(2.279)		4.555	
Superávit/Déficit Primário	(502.979)		(499)		2.277		(2.044)		(13.397)		(4.484)		(6.332)		(3.743)		4.931	

** Líquido de Contribuições Sociais

Elaboração: própria

TABELA 10 – Estrutura da Despesa Municipal

Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em R\$ mil) (continuação)

Itens da Despesa Municipal	Nova Iguaçu		Queimados		São Gonçalo		São João de Meriti		Tanguá		Nilópolis		Paracambi		Seropédica		Total da RM	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesa líquida total	309.575	100,0	44.393	100,0	264.547	100,0	142.721	100,0	15.081	100,0	55.144	100,0	47.089	100,0	29.474	100,0	9.078.049	100,0
Despesas líquidas correntes	286.645	92,6	40.283	90,7	239.894	90,7	131.469	92,1	13.721	91,0	47.419	86,0	40.556	86,1	25.995	88,2	7.686.641	84,7
Pessoal**	130.676	42,2	26.813	60,4	136.646	51,7	75.045	52,6	8.100	53,7	31.597	57,3	10.593	22,5	12.797	43,4	4.385.990	48,3
Juros e encargos da dívida	150	0,0	–	0,0	6	0,0	–	0,0	–	0,0	2	0,0	1	0,0	–	0,0	433.949	4,8
Outras despesas correntes	155.819	50,3	13.470	30,3	103.242	39,0	56.424	39,5	5.621	37,3	15.820	28,7	29.961	63,6	13.198	44,8	2.866.701	31,6
Despesas de capital	22.930	7,4	4.110	9,3	24.653	9,3	11.252	7,9	1.360	9,0	7.725	14,0	6.533	13,9	3.479	11,8	1.391.408	15,3
Investimentos	19.440	6,3	4.110	9,3	21.197	8,0	9.232	6,5	778	5,2	5.755	10,4	5.533	11,8	3.462	11,7	866.516	9,5
Inversões Financeiras	949	0,3	–	0,0	–	0,0	–	0,0	495	3,3	–	0,0	–	0,0	17	0,1	296.371	3,3
Amortização	2.540	0,8	–	0,0	3.457	1,3	2.019	1,4	88	0,6	1.970	3,6	1.000	2,1	–	0,0	228.521	2,5
Outras despesas de capital	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0
Superávit/Déficit Corrente	(71.742)		5.244		(12.223)		(1.149)		2.666		5.666		880		892			
Superávit/Déficit Total	(93.172)		1.134		(36.630)		(12.400)		1.306		(765)		(3.568)		(2.517)			
Superávit/Déficit Primário	(102.044)		(173)		(40.387)		(12.543)		1.260		305		(2.947)		(2.517)			

Fonte: Para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002, para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003.

** Líquido de Contribuições Sociais

Elaboração: própria

A Tabela 11 apresenta a discriminação das fontes de recursos para o financiamento dos investimentos e inversões líquidas²⁷. Consideram-se três categorias: os recursos de geração externa, obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital, os de geração interna, com destaque para a receita de valores mobiliários e para a parcela de poupança corrente após a amortização de dívidas, aqui denominada Poupança Corrente. Por fim, pode ocorrer que o montante de investimento e inversões supere aquele que ocorreria em posição de equilíbrio orçamentário total (superávit orçamentário total igual a zero). Neste caso, podemos entender que parte do investimento está sendo direta ou indiretamente financiada por credores do município que deverão ser pagos em momento futuro²⁸.

No caso do MRJ, é substancial o montante de Investimentos e Inversões, dos quais 65,0% são financiados por recursos de fontes internas e 9,6% por operações de crédito. Conforme o relatório da Prefeitura, acima citado, estes montantes foram elevados no exercício pela operação de cessão onerosa de créditos. Além disto, a receita de aplicações financeiras inclui receitas do regime próprio de previdência dos servidores²⁹.

Em diversos casos, os investimentos e inversões dos demais municípios estão basicamente financiados por déficit orçamentário. Em Itaboraí, Nova Iguaçu, São Gonçalo e S. João de Meriti, o déficit elevado origina-se das operações correntes. Em Guapimirim, 31,5% dos investimentos e inversões resulta em déficit orçamentário, percentual que passa de 50,0% em Japeri, Magé, Paracambi, e Seropédica. Em Paracambi e Mesquita, montantes significativos de transferências de capital permitem ampliar os investimentos – 37,7% e 50,0% destas despesas utilizam esta fonte. Duque de Caxias, Niterói, Queimados e Tanguá tiveram superávit orçamentário, com cobertura integral para os investimentos neste exercício fiscal.

27 As inversões são tomadas por seu valor líquido de receitas de amortização de empréstimos.

28 Pagamentos à conta de Restos a Pagar Processados, ou seja, despesas liquidadas e não pagas no exercício fiscal. Cabe lembrar que as informações prestadas à STN relativas a despesas consideram a categoria “Despesas Liquidadas”.

29 Contas de Gestão 2003, disponíveis em http://www2.rio.rj.gov.br/cgm/prestacao_contas/ e Relatório resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2003. As Receitas Patrimoniais do regime próprio de previdência dos servidores alcançaram R\$402,0MM no exercício, parte das quais relativa a Receitas de Valores Mobiliários.

TABELA 11 – Fontes de Financiamento dos Investimentos
Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em R\$ mil)

Itens da Receita Municipal	Rio de Janeiro		Belford Roxo		Duque de Caxias		Guapimirim		Itaboraí		Japeri		Magé		Mesquita		Niterói	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Investimentos e Inversões	938.717	100,0	6.287	100,0	25.810	100,0	6.494	100,0	7.916	100,0	6.789	100,0	13.242	100,0	12.686	100,0	21.720	100,0
Fontes de recursos																		
Fontes externas	96.385	10,3	–	0,0	628	2,4	300	4,6	0	0,0	490	7,2	–	0,0	6.343	50,0	400	1,8
Operações de Crédito	89.991	9,6	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0
Transferências de Capital	6.395	0,7	–	0,0	628	2,4	300	4,6	0	0,0	490	7,2	–	0,0	6.343	50,0	400	1,8
Fontes Internas	608.220	64,8	5.444	86,6	31.151	120,7	4.151	63,9	(4.176)	(52,8)	2.033	30,0	6.254	47,2	4.064	32,0	25.874	119,1
Alienação de Ativos	44.366	4,7	–	0,0	–	0,0	–	0,0	9	0,1	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0
Outras Receitas de Capital	191.581	20,4	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	23	0,1
Receita de Valores Mobiliários	719.041	76,6	771	12,3	6.026	23,3	–	0,0	1.418	17,9	219	3,2	23	0,2	1.465	11,5	9.822	45,2
Poupança Corrente Exclusiva	(346.768)	(36,9)	4.673	74,3	25.125	97,3	4.151	63,9	(5.603)	(70,8)	1.814	26,7	6.231	47,1	2.600	20,5	16.029	73,8
Receita de Valores Mobiliários																		
Deficit Orçamento Total	234.112	24,9	843	13,4	(5.969)	(23,1)	2.044	31,5	12.092	152,8	4.265	62,8	6.988	52,8	2.279	18,0	(4.555)	(21,0)

Fonte: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003.

Elaboração: própria

TABELA 11 – Fontes de Financiamento dos Investimentos

Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em R\$ mil) (continuação)

Itens Da Receita Municipal	Nova Iguaçu		Queimados		São Gonçalo		São João de Meriti		Tanguá		Nilópolis		Paracambi		Seropédica		Total da RM	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Investimentos e Inversões	20.390	100,0	4.110	100,0	21.197	100,0	9.232	100,0	1.272	100,0	5.673	100,0	5.533	100,0	3.479	100,0	1.110.546	100,0
Fontes de recursos																		
Fontes externas	1.500	7,4	–	0,0	246	1,2	–	0,0	–	0,0	1.179	20,8	2.086	37,7	–	0,0	109.557	9,9
Operações de Crédito	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	89.991	8,1
Transferências de Capital	1.500	7,4	–	0,0	246	1,2	–	0,0	–	0,0	1.179	20,8	2.086	37,7	–	0,0	19.567	1,8
Fontes Internas	(74.282)	(364,3)	5.244	127,6	(15.679)	(74,0)	(3.168)	(34,3)	2.578	202,6	3.729	65,7	(120)	(2,2)	962	27,7	602.279	54,2
Alienação de Ativos	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	33	0,6	–	0,0	–	0,0	44.408	4,0
Outras Receitas de Capital	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–	0,0	70	2,0	191.674	17,3
Receita de Valores Mobiliários	11.563	56,7	1.307	31,8	7.219	34,1	2.162	23,4	133	10,5	786	13,9	381	6,9	–	0,0	762.337	68,6
Poupança Corrente Excluse	(85.845)	(421,0)	3.937	95,8	(22.898)	(108,0)	(5.330)	(57,7)	2.445	192,1	2.910	51,3	(502)	(9,1)	892	25,6	(396.139)	(35,7)
Receita de Valores Mobiliários																		
Déficit Orçamento Total	93.172	457,0	(1.134)	(27,6)	36.630	172,8	12.400	134,3	(1.306)	(102,6)	765	13,5	3.568	64,5	2.517	72,3	398.710	35,9

Fonte: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003.

Elaboração: própria

4.3. Perfil da Receita Per Capita

Ao lado da atribuição de competências tributárias, lastro legal para que cada ente possa instituir e arrecadar seus impostos próprios, as transferências intergovernamentais têm um papel relevante como instrumento de política fiscal. A magnitude e o perfil das receitas per capita³⁰ das cidades metropolitanas permitem observar diferenças não apenas na capacidade de gasto, como na liberdade de dispor de recursos para iniciar novos projetos. Municípios cuja receita se origina fortemente de fontes vinculadas têm, a princípio, menor propensão (e menor capacidade) para cooperar em projetos de interesse comum em regiões metropolitanas.

As transferências podem ser diferenciadas por sua motivação, a saber:

- » Transferências cujas razões estão ligadas à eficiência na administração tributária, em que um nível de governo superior se responsabiliza pela totalidade da arrecadação de um imposto cuja base territorial é bem definida e transfere às diversas jurisdições a parcela cuja origem pode ser associada a seu território. Por esta razão, os recursos repassados aos municípios podem ser considerados uma devolução tributária. Eles são mais propriamente identificados como um novo grupo de receitas próprias. Este é o caso, por exemplo, da parcela do ICMS transferida aos municípios de acordo com o valor adicionado em sua jurisdição³¹.
- » Transferências com motivação redistributiva, entendidas aquelas em que o montante atribuído a cada jurisdição independe de sua base tributária. Identificamos aqui dois grandes grupos de transferências, todas com lastro legal – Constituição Federal ou legislação ordinária. O primeiro constitui-se por transferências não vinculadas na origem, como a parcela do ICMS regida por lei estadual, o Fundo de Participação de Municípios – FPM e transferências compensatórias. Ao lado destas, encontram-se as transferências vinculadas na origem, destinadas a financiar sistemas de cooperação para a provisão de bens e serviços de educação – Fundef, saúde – SUS, assistência social – FNAS e outros;

30 A metodologia se encontra detalhada no Relatório “Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas”.

31 De acordo com a Constituição Federal, os Estados devem transferir, aos municípios, 25% da arrecadação do ICMS. Destes, 75% são rateados entre os municípios de acordo com o valor adicionado e os restantes 25%, de acordo com lei estadual, em geral de propósito redistributivo. A cada exercício, o Estado calcula e divulga o índice de participação de cada município IPM, composto por estas duas parcelas. No caso do ERJ, a parcela atribuída pela lei estadual ao MRJ é nula, cabendo-lhe participar apenas por sua contribuição ao valor adicionado. Os cálculos para este trabalho consideraram os IPM's divulgados pelo ERJ.

- » Transferências discricionárias, para execução descentralizada de ações setoriais, através de convênios, ou simplesmente resultantes de emendas de parlamentares com o objetivo de atender demandas de suas bases políticas.

Além da receita de arrecadação municipal e de transferências do estado e da União, os municípios dispõem de outras receitas fiscais, de origem patrimonial (aluguéis de imóveis, concessões de serviços públicos), decorrentes de atividades industriais de sua administração indireta e outras.

A composição da Receita Fiscal Líquida *per capita* – R6 encontra-se na Tabela 12, a seguir, em que se explicitam seus diversos componentes.

TABELA 12 – Perfil da Receita Municipal Per Capita da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 2003 (*em R\$*)

Cidades	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Rio de Janeiro	408	618	635	842	851	956
Belford Roxo	32	75	132	264	267	281
Duque de Caxias	110	332	380	522	554	594
Guapimirim	91	134	640	812	821	831
Itaboraí	49	85	210	328	459	469
Japeri	21	72	174	315	342	397
Magé	57	78	191	304	333	409
Mesquita	56	72	175	226	265	267
Niterói	428	519	630	783	805	907
Nova Iguaçu	74	141	188	250	253	263
Queimados	32	86	203	320	329	349
São Gonçalo	61	106	148	231	238	241
São João de Meriti	54	96	152	252	271	282
Tanguá	45	159	389	525	578	597
Nilópolis	80	207	241	328	347	350
Paracambi	77	286	350	958	1.012	1.044
Seropédica	45	73	220	324	386	387
Média da Receita per capita da rm	101	185	297	446	477	507
Coefficiente de variação da RM (%)*	112	76	56	53	51	50

Fonte: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003. Elaboração: própria

Notas: R1 = Arrecadação Municipal, compreendendo Receita Tributária Própria e Receita da Dívida Ativa

R2 = R1 + Devolução Tributária

R3 = R2 + Transferências Redistributivas não Vinculadas na Origem

R4 = R3 + Transferências Redistributivas Vinculadas na Origem

R5 = R4 + Transferências Discricionárias

R6 = R5 + Outras Receitas Fiscais Líquidas

* Coeficiente de variação da RM (%) = Desvio padrão em relação à média

Os dados apresentados permitem observar que:

- » O MRJ e Niterói diferenciam-se substancialmente em R1, devido não apenas a suas bases tributárias mais pujantes, mas ao maior esforço de arrecadação. Quando se passa a R2, agregando a devolução tributária, as diferenças arrefecem. Caxias aproxima-se destas cidades, face a transferências relacionadas a atividades econômicas no município. Observe-se que, da receita fiscal per capita destas cidades, mais de 50,0% resulta de arrecadação própria e devolução tributária;
- » Após agregar as transferências redistributivas (R4), as receitas per capita ainda guardam razoável distância entre si: o coeficiente de variação passa a 53 % e, daí em diante, a dispersão relativa praticamente se mantém.

Em sistemas federais, transferências redistributivas deveriam permitir tratar igual os iguais, beneficiando as jurisdições mais pobres. As deficiências do sistema brasileiro de partilha de receitas³² se confirmam para o caso da RMRJ, onde o sistema de transferências não parece cumprir esta função. Ordenando os municípios de acordo com o PIB per capita e a receita fiscal per capita – TABELA 12A – observa-se que as posições relativas não divergem muito, confirmando que o sistema de transferências não necessariamente capacita o município a atender a demanda da população, relativamente maior nos municípios mais pobres. Mesquita ocupa a 17ª posição no PIB per capita e a 13ª na Receita Fiscal per capita. S. João de Meriti, com a 16ª posição no PIB per capita, encontra-se em 14º lugar em Receita Fiscal per capita. Nova Iguaçu encontra-se na 12ª posição no PIB per capita e na 16ª na Receita Fiscal per capita. Além disto, apresenta grave desequilíbrio financeiro corrente. O ganho de receita, ao passar de R2 para R6, é bem menor nestas cidades que naquelas onde o PIB é maior, garantindo-lhes já maiores montantes per capita de arrecadação própria e devolução tributária (R2).

32 Sobre o assunto, leia-se: PRADO, Sérgio Roberto (coordenador); QUADROS Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. Partilha de recursos na federação brasileira. São Paulo: FAPESP: FUN-DAP; Brasília: Ipea, 2003. 245p

TABELA 12A – Região Metropolitana do Rio de Janeiro
 PIB Per Capita 2002 e Receita per capita 2003 (em R\$)

Posição	Município	PIB per capita	Município	R1	Município	R2	Município	R3	Município	R4	Município	R5	Município	R6
1ª	Duque de Caxias	17.445	Niterói	428	Rio de Janeiro	618	Guapimirim	640	Paracambi	958	Paracambi	1.012	Paracambi	1044
2ª	Guapimirim	14.867	Rio de Janeiro	408	Niterói	519	Rio de Janeiro	635	Rio de Janeiro	842	Rio de Janeiro	851	Rio de Janeiro	956
3ª	Rio de Janeiro	10.537	Duque de Caxias	110	Duque de Caxias	332	Niterói	630	Guapimirim	812	Guapimirim	821	Niterói	907
4ª	Niterói	8.398	Guapimirim	91	Paracambi	286	Tanguá	389	Niterói	783	Niterói	805	Guapimirim	831
5ª	Seropédica	7.165	Nilópolis	80	Nilópolis	207	Duque de Caxias	380	Tanguá	525	Tanguá	578	Tanguá	597
6ª	Tanguá	6.844	Paracambi	77	Tanguá	159	Paracambi	350	Duque de Caxias	522	Duque de Caxias	554	Duque de Caxias	594
7ª	Queimados	6.805	Nova Iguaçu	74	Nova Iguaçu	141	Nilópolis	241	Seropédica	347	Itaboraí	459	Itaboraí	469
8ª	Magé	6.159	São Gonçalo	61	Guapimirim	134	Seropédica	238	Nilópolis	328	Seropédica	418	Seropédica	419
9ª	São Gonçalo	5.014	Mesquita	61	São Gonçalo	106	Itaboraí	210	Itaboraí	328	Nilópolis	347	Magé	409
10ª	Belford Roxo	5.011	Magé	57	São João de Meriti	96	Queimados	203	Queimados	320	Japeri	342	Japeri	397
11ª	Itaboraí	4.971	São João de Meriti	54	Queimados	86	Magé	191	Japeri	315	Magé	333	Nilópolis	350
12ª	Nova Iguaçu	4.833	Itaboraí	49	Itaboraí	85	Mesquita	191	Magé	304	Queimados	329	Queimados	349
13ª	Japeri	4.610	Seropédica	49	Seropédica	79	Nova Iguaçu	188	Belford Roxo	264	Mesquita	289	Mesquita	291
14ª	Paracambi	4.563	Tanguá	45	Mesquita	79	Japeri	174	São João de Meriti	252	São João de Meriti	271	São João de Meriti	282
15ª	Nilópolis	4.238	Belford Roxo	32	Magé	78	São João de Meriti	152	Nova Iguaçu	250	Belford Roxo	267	Belford Roxo	281
16ª	São João de Meriti	4.109	Queimados	32	Belford Roxo	75	São Gonçalo	148	Mesquita	247	Nova Iguaçu	253	Nova Iguaçu	263
17ª	Mesquita	3.266	Japeri	21	Japeri	72	Belford Roxo	132	São Gonçalo	231	São Gonçalo	238	São Gonçalo	241
			Média da Receita Per Capita	102		185		300		449		480		511
			Coefficiente de Variação (%)*	116		86		57		53		50		51

Fonte: Para Receita: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/Ministério da Fazenda, para 2003. Para PIB e população: IBGE. Elaboração: própria

Notas: R1 = Arrecadação Municipal, compreendendo Rec Tributária Própria e Rec Dívida Ativa

R2 = R1 + Devolução Tributária

R3 = R2 + Transferências Redistributivas não Vinculadas na Origem

R4 = R3 + Transferências Redistributivas Vinculadas na Origem

R5 = R4 + Transferências Discricionárias

R6 = R5 + Outras Receitas Fiscais Líquidas

* Coeficiente de Variação da RM (%) = Desvio padrão em relação à média

Valores da Receita per capita de Seropédica e Mesquita de 2002 estimados para 2003, considerando a variação do IPCA médio

2002/2003 - 10,91 - menos a taxa de crescimento da população 2002/2001 para Seropédica - 2,6% e Mesquita - 1,8%.

A análise da estrutura da receita *per capita* e da capacidade de financiamento dos investimentos deixam claras as fortes diferenças entre os municípios da RMRJ. Tais diferenças se constituem em obstáculos à cooperação na solução de problemas comuns. Além disto, a frágil estrutura financeira, aliada ao déficit de capacidade técnica, em particular nas áreas de planejamento e orçamento, reforçam a incerteza, desestimulando parcerias de longo prazo em projetos de infra-estrutura, que poderiam se constituir em sistemas eficientes de promoção do desenvolvimento econômico e social da região.

4.4. Indicadores Financeiros

Diferenças de situação e estrutura fiscal entre os municípios de uma Região metropolitana criam obstáculos à cooperação para solução de problemas comuns. Para avaliar a capacidade, bem como as dificuldades dos municípios da RMRJ, de participarem de ações cooperadas, apresenta-se, nas Tabelas 13A, 13B e 13C, uma série de indicadores de estrutura e situação fiscal. Os indicadores dividem-se em três grandes grupos:

- » Indicadores de receita – distingue os componentes da receita municipal, para aferir o grau de autonomia e de estabilidade das diversas fontes e de liberdade em sua utilização;
- » Indicadores de despesa – demonstra a estrutura de utilização dos recursos por grupo de despesa e por função de governo e apresenta o grau de rigidez do gasto público;
- » Indicadores de endividamento e capacidade de investimento – o nível de endividamento é comparado pela relação da dívida com a Receita Corrente sob diferentes conceitos. Complementa-se a observação pelo cálculo do comprometimento da receita com o serviço da dívida decorrente. A sustentabilidade do investimento é examinada a partir das fontes de recursos usadas para seu financiamento. Aqui, interessa saber se o nível de investimento realizado num ano – 2003 – baseou-se em fontes relativamente asseguradas no longo prazo. Não há dúvida que a avaliação de situações de sustentabilidade financeira requer que se estudem períodos mais longos. A avaliação aplicada a um único ano pode encontrar um município num momento específico do ciclo político ou numa operação de ajuste fiscal, por exemplo. De toda forma, para o conjunto dos municípios, o cálculo de indicadores de sustentabilidade de investimento apresenta resultados válidos e interessantes.

4.4.1. Indicadores da Receita

A Tabela 13A apresenta os indicadores de receita, esclarecendo a metodologia para sua construção.

TABELA 13A – Indicadores Financeiros da Região Metropolitana
Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em %)

Cidades	Receita							
	Estrutura da Receita				Vinculação da Receita			
	Autonomia Base Tributária	Autonomia por Base Territorial	Segurança Legal de Receitas	Dependência de Fontes Financeiras	Vinculação Legal com Saúde 12%		Vinculação Legal com Saúde 15%	
Sobre Rec Total					Sobre Rec Fiscal	Sobre Rec Total	Sobre Rec Fiscal	
Rio de Janeiro	36,82	55,78	75,99	13,76	37,36	43,32	39,07	45,30
Belford Roxo	11,19	26,52	93,29	0,61	59,66	60,03	61,18	61,56
Duque de Caxias	18,24	55,13	86,87	1,26	42,37	42,90	44,45	45,02
Guapimirim	11,01	16,09	97,75	(0,00)	33,49	33,49	35,00	35,00
Itaboraí	10,39	17,87	68,98	1,52	36,14	36,69	37,47	38,05
Japeri	5,25	18,09	78,87	0,63	46,41	46,70	47,85	48,15
Magé	13,86	19,12	74,40	0,03	40,88	40,89	42,38	42,39
Mesquita	20,21	26,11	82,09	3,10	35,12	36,25	37,05	38,24
Niterói	46,08	55,85	84,37	2,28	37,65	38,53	39,57	40,49
Nova Iguaçu	26,78	50,69	90,06	5,34	39,49	41,71	41,38	43,71
Queimados	8,80	24,05	89,30	2,87	48,02	49,44	49,92	51,39
São Gonçalo	24,66	42,40	92,54	3,17	50,33	51,98	52,13	53,84
São João de Meriti	18,90	33,45	87,78	1,66	50,21	51,05	51,89	52,77
Tanguá	7,41	26,39	87,18	0,81	39,60	39,92	41,76	42,10
Nilópolis	22,60	58,27	92,30	1,66	45,30	46,07	47,16	47,96
Paracambi	7,28	27,14	90,99	0,88	68,53	69,13	69,57	70,19
Seropédica	11,52	18,97	83,91	–	43,25	43,25	45,19	45,19

Fonte: Dados fiscais para a construção dos indicadores obtidos em: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003.

Notas:

- Autonomia Tributária – é a relação entre R1 e a Receita Total
- Autonomia por Base Territorial – é a relação entre R2 e a Receita Total
- Segurança Legal – apresenta a parcela da Receita Total que se origina de fontes garantidas por lei, inclusive na Constituição Federal
- Dependência de Fontes Financeiras – demonstra a participação das receitas não fiscais – de valores mobiliários, de operações de crédito, de alienação de ativos e de amortização de empréstimos.
- Vinculação Legal Mínima da Receita Total e da Receita Fiscal – calcula qual a parcela das receitas que é vinculada, considerando o mínimo para saúde (15%) e educação (25%), além das outras vinculações saúde (15%) e educação (25%), além das outras vinculações.

Os dados apresentados permitem observar que:

- » MRJ e Niterói dispõem de relativa autonomia tributária. Duque de Caxias, cuja receita própria repousa basicamente no ISS, situa-se abaixo da média dos municípios de seu porte populacional. Em Mesquita, São Gonçalo, Nilópolis e S. João de Meriti, os indicadores de autonomia relativamente elevados resultam da baixa Receita Fiscal per capita. O quadro praticamente se repete quanto à autonomia de base territorial, destacando-se Duque de Caxias, que ganha autonomia de base territorial, dado o movimento econômico, que lhe garante substancial transferência de ICMS.
- » Quanto à Segurança Legal, os municípios da RMRJ confirmam a alta presença entre os componentes das receitas dos municípios brasileiros, de fontes garantidas por lei, inclusive na Constituição Federal. A dependência de Fontes Financeiras é elevada apenas no MRJ, pelas razões já expostas.
- » A Vinculação Legal Mínima da Receita Total e da Receita Fiscal segue a média dos municípios metropolitanos e resulta principalmente de vinculações constitucionais para gastos em saúde e educação. Uma elevada vinculação de receitas naturalmente restringe a disponibilidade para a participação em projetos de interesse comum em regiões metropolitanas, tanto mais se temos em vista que, com a parcela livre, o município terá ainda que dar cobertura a despesas típicas de sua competência, como a coleta de lixo, a varrição de ruas e a iluminação pública;

4.4.2. Indicadores da Despesa

A Tabela 13B apresenta os indicadores de despesa, esclarecendo a metodologia para sua construção.

TABELA 13B – Indicadores Financeiros da Região Metropolitana
Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em %)

Cidade	Despesa													
	Estrutura da Despesa					Rigidez do Orçamento		Rigidez do Orçamento Fiscal		PRIORIDADE DE GASTO				
	Despesa Total Líquida	Pessoal	Outras Despesas Correntes	Serviço da Dívida	Investimento e Outras Desp Capital	Total	Fiscal	Social	Total	Urbanismo	Habituação	Transporte Urbano	Saneamento	Gestão Ambiental
Rio de Janeiro	100,0	46,85	29,27	9,34	14,54	71,48	82,88	73,38	15,67	10,92	2,42	1,11	0,26	0,96
Belford Roxo	100,0	94,23	–	0,87	4,90	115,01	115,71	77,50	5,16	4,28	–	0,85	0,04	–
Duque de Caxias	100,0	54,15	39,91	0,49	5,44	68,73	69,60	71,57	12,10	11,49	0,03	–	0,54	0,03
Guapimirim	100,0	44,38	37,23	–	18,39	57,56	57,56	69,98	28,83	19,02	–	0,75	9,06	0,00
Itaboraí	100,0	49,85	42,56	0,12	7,48	67,08	68,11	65,06	6,06	2,24	0,01	3,17	0,42	0,22
Japeri	100,0	48,22	34,36	–	17,42	68,23	68,66	75,07	20,43	20,43	–	–	–	–
Magé	100,0	51,15	34,15	0,72	13,98	67,99	68,01	81,50	23,78	17,41	–	1,55	4,41	0,40
Mesquita	100,0	66,50	7,86	–	25,64	81,86	84,48	74,18	30,83	17,45	11,39	0,00	1,99	–
Niterói	100,0	50,13	42,39	2,39	5,09	65,55	67,08	72,10	11,24	7,82	–	0,64	1,87	0,91
Nova Iguaçu	100,0	42,21	50,33	0,87	6,59	73,87	78,04	81,85	14,81	6,71	0,02	0,94	5,64	1,51
Queimados	100,0	60,40	30,34	–	9,26	74,29	76,49	63,35	9,49	9,39	–	0,09	–	–
São Gonçalo	100,0	51,65	39,03	1,31	8,01	77,85	80,40	77,70	13,96	10,70	–	0,63	0,60	2,02
São João de Meriti	100,0	52,58	39,53	1,41	6,47	76,49	77,78	73,48	14,63	9,50	–	1,82	3,32	–
Tanguá	100,0	53,71	37,27	0,58	8,44	61,79	62,30	59,72	6,69	–	–	–	–	6,69
Nilópolis	100,0	57,30	28,69	3,58	10,44	76,70	78,00	73,63	19,15	19,15	–	–	–	–
Paracambi	100,0	22,50	63,63	2,13	11,75	53,26	53,73	85,86	14,62	9,63	–	0,17	4,36	0,46
Seropédica	100,0	43,42	44,78	–	11,80	61,12	61,12	69,89	8,82	8,81	–	0,01	–	–

Fonte: Dados fiscais para a construção dos indicadores obtidos em: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003.

Notas:

Rigidez do Orçamento Total e do Orçamento Fiscal – o indicador capta a parcela da despesa resultante de obrigações legais – determinações constitucionais relativas à educação e saúde e às financiadas com recursos vinculados – e relacionadas a despesas de

Os indicadores partem da composição da despesa, anteriormente comentada, para evidenciar alguns aspectos importantes para municípios metropolitanos:

- » A estrutura da despesa permite uma primeira apreciação da rigidez do gasto: despesas de pessoal e com o serviço da dívida são de difícil compressão;
- » O indicador de rigidez do orçamento total e do orçamento fiscal capta a parcela da despesa resultante de obrigações legais – determinações constitucionais relativas à educação e saúde e as financiadas com recursos vinculados – e relacionadas a despesas de difícil compressão – serviço da dívida, legislativo e despesas de pessoal das demais áreas. O elevado nível de vinculação de receitas dos municípios da RMRJ e sua participação na execução de políticas federais descentralizadas, aliados à prestação de serviços em geral intensivos em mão-de-obra resultam em forte rigidez do gasto, criando dificuldade ao desenvolvimento de projetos de interesse comum das cidades metropolitanas;
- » Entre os entes da federação, é nos municípios onde o gasto social predomina – em média, 70,0 % das despesas relaciona-se às áreas de Assistência Social, Previdência, Direitos da Cidadania, Saúde, Educação, Cultura, Trabalho, Desporto e Lazer. Incluem-se também as despesas com Saneamento, Habitação, Urbanismo e Gestão Ambiental. A estes últimos acrescenta-se o gasto na função Transporte para focalizar o Gasto Urbano. Como regra geral, a função Urbanismo prepondera, de vez que, além das obras de infra-estrutura urbana, inclui serviços urbanos, como o controle do trânsito, a coleta e tratamento do lixo e a iluminação pública. Destaca-se a fraca participação dos gastos em habitação e saneamento³³.

4.4.3. Indicadores do Investimento e do Endividamento

A Tabela 13C apresenta os indicadores de investimento e de endividamento, esclarecendo a metodologia para sua construção.

33 A concentração do gasto de Nilópolis, registrado em gestão ambiental, nos parece resultar de problemas de registr.

TABELA 13C – Indicadores Financeiros da Região Metropolitana
Região Metropolitana: Rio de Janeiro – 2003 (em %)

Cidade	Endividamento e Capacidade de Investimento							
	Investimento Efetivo	Equilíbrio de Curto Prazo		Sustentabilidade Invest. de Equilíbrio		Endividamento e Comprometimento de Receita		
		Sobre Total Investido	Sobre Total da Receita	Curto Prazo	Longo Prazo	Dívida Bruta / Rec Corr Líquida	Dívida Líquida / Rec Corr Líquida	Serviço da Dívida / Rec Corr Líquida
Rio de Janeiro	14,26	75,06	10,70	64,79	34,79	118,38	79,79	10,27
Belford Roxo	4,94	86,60	4,27	86,60	82,55	8,39	2,34	0,87
Duque de Caxias	5,38	123,13	6,62	120,69	112,99	2,53	(0,75)	0,49
Guapimirim	19,52	68,53	13,38	63,91	63,91	2,90	1,11	–
Itaboraí	8,44	–	–	–	–	14,81	6,00	0,13
Japeri	19,55	37,17	7,27	29,95	28,89	11,85	4,18	–
Magé	15,09	47,23	7,13	47,23	47,17	62,17	39,53	0,77
Mesquita	26,88	82,04	22,05	32,04	28,23	2,48	(25,65)	–
Niterói	5,04	120,97	6,09	119,13	104,21	23,59	11,94	2,37
Nova Iguaçu	9,42	–	–	–	–	6,85	(22,53)	1,25
Queimados	9,03	127,59	11,52	127,59	117,10	4,82	(18,41)	–
São Gonçalo	9,30	–	–	–	–	14,66	(0,67)	1,52
São João de Meriti	7,08	–	–	–	–	21,19	(36,64)	1,55
Tanguá	7,76	202,62	15,73	202,62	199,17	5,53	(3,48)	0,53
Nilópolis	10,43	86,52	9,03	65,74	60,57	7,63	(1,66)	3,71
Paracambi	12,71	35,52	4,52	–	–	33,15	28,54	2,42
Seropédica	12,91	27,65	3,57	27,65	27,65	5,98	(5,63)	–

Fonte: Dados fiscais para a construção dos indicadores obtidos em: para o município de Seropédica, Fundação CIDE, dados para 2002; para Mesquita, dados da Secretaria do Tesouro Nacional, para 2002; para os demais, dados da STN/ Ministério da Fazenda, para 2003

Notas:

Investimento Efetivo e de Equilíbrio de Curto Prazo – relação entre o montante de Investimentos e Inversões Líquidos e a Receita Total.

Sustentabilidade do Investimento a parcela dos Investimentos e Inversões Líquidos financiados por geração interna.

Como visto anteriormente, para avaliar a real capacidade de investimento do ente federativo, é fundamental, não apenas verificar a parcela da receita destinada a estes gastos, mas também a estrutura de seu financiamento. Observe-se, por exemplo, o caso de Japeri. Em 2003, o indicador de investimento efetivo – montante líquido de Investimentos e Inversões financeiras³⁴ sobre a Receita Total Líquida – alcançou 19,55%. No entanto, apenas 37,17% tinham cobertura orçamentária no exercício fiscal, ou seja, 62,83% foram financiados com déficit (veja a Tabela 11). Para manter o equilíbrio do orçamento do exercício, este gasto deveria ter-se restringido a 7,27% da Receita Total Líquida ($19,55 \times 37,17$). Os municípios de Itaboraí, Nova Iguaçu, São Gonçalo e S. João de Meriti, cujos investimentos/inversões foram integralmente financiados por déficit, teriam investimento nulo no exercício. Nos casos em que houve superávit do orçamento, o indicador sobre o total investido é naturalmente superior a um, ou seja, o investimento efetivo poderia ter sido maior. Considerando o indicador de equilíbrio de curto prazo sobre o total da receita, observa-se que mais da metade dos municípios poderiam investir, no mínimo, 6,0% de sua Receita Total Líquida.

Para avaliar a sustentabilidade dos Investimentos, verifica-se a qualidade das fontes que os financiaram, conforme discutido na 2ª sessão. O indicador de Sustentabilidade no curto prazo calcula, para cada cidade, a parcela dos Investimentos e Inversões líquidos financiados por geração interna (vide, também, Tabela 11). No longo prazo, deduz-se destas fontes o montante oriundo de alienação de ativos e se considera apenas 2/3 da Receita de Valores Mobiliários, como forma de captar o efeito de uma queda da taxa de juros real. Nos casos em que esta Receita é muito expressiva, o resultado pode ser negativo. Como vimos, a análise de sustentabilidade se completa pelo estudo do indicador ao longo de mais exercícios, o que foge ao âmbito deste trabalho. Cálculos para o exercício de 2002 apresentam indicadores mais confortáveis, por exemplo, para o MRJ. Neste ano, o município investiu 12,6% de sua Receita Total Líquida, dos quais 78,8% sustentáveis no curto prazo e 51,2% no longo prazo.

34 Entende-se por inversões líquidas, o montante de inversões, deduzidas as amortizações de empréstimos concedidos (em geral, trata-se de empréstimos do fundo de previdência concedidos aos servidores).

O conceito de endividamento bruto relaciona dívidas de curto e longo prazo à receita. A dívida líquida exclui o Ativo Financeiro. O MRJ apresenta o percentual mais elevado, a exemplo de grandes municípios brasileiros – São Paulo, Salvador e Campinas, entre outros. Um alto indicador de endividamento naturalmente se reflete em comprometimento de receita com o serviço da dívida³⁵. Chama a atenção o endividamento de Paracambi pois, apesar de não ser alto, deverá ser pago com receita de livre utilização, bastante escassa (Tabela 13A).

35 A dificuldade, neste caso, é relativa a dívidas refinanciadas pela União, face ao descasamento dos índices que corrigem os saldos devedores e a receita municipal. Esta é mais fortemente atrelada à variação de preços ao consumidor. Já a parcela da dívida relativa a operações de renegociação com a União entre 1999 e 2000, cujo indexador é o IGPdi, é fortemente impactado pela variação do dólar, que influencia também as dívidas externas.

FICHA TÉCNICA – RIO DE JANEIRO – VOLUME 9

Luciana Corrêa do Lago

Adauto Cardoso

Ana Lúcia Britto

Peterson Leal

Ricardo Mathias

Orlando dos Santos Junior

Sol Garçon

Paulo Renato

Revisão final: Egláisa Cunha e Roberto Pedreira
Revisão ortográfica: Henrique Pesch e Roanita Dalpiaz
Projeto gráfico e diagramação: Virtual Design
Impressão gráfica: Gráfica Capital Ltda