

O ESTADO E A CONCENTRAÇÃO URBANA¹

João Rogério Sanson²

Resumo

A migração rural-urbana, especialmente para as metrópoles, é usualmente explicada como o resultado de expulsão de agricultores e da atração urbana. O artigo enfatiza o papel do Estado como gerador de um resíduo fiscal, decorrente de benefícios de serviços públicos superiores à cobrança de tributos para os migrantes de baixa renda nas áreas metropolitanas. Isso gera um diferencial de renda real entre as áreas metropolitanas e as demais áreas, levando a uma velocidade de urbanização concentrada incompatível com a capacidade de absorção pelo mercado de trabalho metropolitano. O Estado é endógeno nesse processo, em consequência da competição eleitoral. Isso é reforçado em sistemas federativos como o brasileiro, em que três níveis de governo concentram seus interesses políticos nas áreas metropolitanas.

Palavras-chave: migração, economia urbana, Estado.

Classificação JEL : R23, H23

1. INTRODUÇÃO

A urbanização acelerada foi uma característica importante nos países industrializados desde o século passado. Tal processo de migração rural-urbana esteve relacionado com o uso menos intensivo ou a expulsão do

¹ Trabalho elaborado com financiamento pelo Convênio EBTU n.º 96/84, Programa de Desenvolvimento em Transportes Urbanos – UFRGS. Foi apresentado no XIV Encontro Nacional de Economia, em dez. 1986. Escolhi divulgá-lo em sua forma original, exceto por revisão de estilo, uma vez que no momento tenho co-autoria de trabalhos em elaboração e em vias de publicação que estendem a presente análise. Ver Silveira e Sanson (2004).

² Professor dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

trabalhador rural com o surgimento de oportunidades de empregos nas áreas urbanas. Porém, nos países em desenvolvimento, a migração em décadas recentes tem caminhado à frente da expansão do emprego urbano, estando o crescimento econômico associado à manutenção de altas taxas de desemprego aberto e disfarçado. Embora os coeficientes de urbanização ainda sejam mais baixos do que nos países desenvolvidos, a velocidade de urbanização concentrada está bastante alta³.

Em relação ao caso brasileiro, Geiger, Caetano e Silva (1974, pp. 415-6) perguntaram-se sobre qual é o diferencial entre o crescimento vegetativo nacional e o crescimento observado até 1970. Os autores levam em consideração os fatores relacionados às alterações na taxa de fertilidade por conta de migrações. Suas conclusões são de que as oito principais capitais brasileiras cresceram 45% acima do esperado entre 1950 e 1970.

As explicações para o movimento migratório rural-urbano giram sempre em torno de fatores de expulsão e atração. Marx (1967, vol. 1; ed. orig. de 1867) já discute longamente ambos os fatores, ao descrever detalhadamente o processo de industrialização inglês e o movimento migratório associado. No Brasil, um exemplo de autor que privilegia os fatores de atração é Mata (1973b), ao argumentar que os grandes fluxos migratórios em toda a história brasileira estão sempre associados à expansão do nível de atividades em alguma parte do país. Este seria o caso da exploração do ouro em Minas Gerais, embora em parte associado a um certo declínio da economia açucareira; da borracha na Amazônia; das frentes de expansão agrícola em São Paulo, depois no Paraná e por fim no Centro-oeste. Ele já previa um fluxo migratório equivalente para a Amazônia, como de fato está ocorrendo.

Embora os modelos de expulsão e de atração possam explicar os grandes movimentos migratórios e até a urbanização generalizada, ainda é preciso explicar porque está ocorrendo a migração maciça para os grandes centros urbanos em vez de um processo mais balanceado de urbanização, mesmo que a taxas acima do esperado.

É objetivo deste trabalho analisar este fenômeno com ênfase no papel do Estado. Começamos com o estudo do processo migratório a partir do ponto de vista de atração do migrante aos grandes centros urbanos, procurando

³Ver Todaro (1979, Cap. 13) e Zerkowski (1985).

mostrar que, além de pelo diferencial de salários, o migrante, especialmente o pobre, pode também ser influenciado pelos diferenciais de gastos de assistência social. Em seguida, consideramos o processo de concentração urbana, enfatizando o papel de possível freio dos custos crescentes dos serviços públicos a este processo. Por fim, consideramos a endogenização dos gastos públicos por conta do crescimento populacional dos grandes centros urbanos. A hipótese explorada é que tal endogenização pode estar levando à explosão populacional nesses centros, ao reforçar o diferencial de renda real entre as áreas metropolitana e as demais áreas.

2. DIFERENCIAIS DE RENDA E MIGRAÇÃO

Modelos que visam explicar os fluxos migratórios no sentido rural-urbano são já bastante antigos. Porém, do ponto de vista de uma explicação de porque os indivíduos decidem mover-se especificamente em direção a poucos grandes centros urbanos, especialmente no caso dos países em desenvolvimento, as tentativas são mais recentes. Deste ponto de vista, o principal marco teórico é Todaro (1969). Um pouco antes dele, pode-se mencionar Sjaastad (1962) pela sua ênfase na relação entre o diferencial de renda e a decisão de migrar⁴. Todaro monta em modelo formal para explicar as migrações rural-urbanas com base em diferenciais de rendimento entre a área urbana e a rural, complementando Sjaastad, o qual enfatiza a equivalência entre a decisão de migrar e uma decisão de investimento. Suas idéias são apresentadas sempre em termos de rendimento esperado pelo trabalho dos migrantes. Segundo Todaro, o rendimento é estimado com base nas informações sobre os salários possíveis e nas probabilidades de obtenção dos respectivos empregos. Desse modo, políticas de geração de empregos urbanos aumentam o diferencial entre o rendimento urbano esperado e o rendimento obtido na área rural. A conseqüência é mais migração e mais desemprego, com inchação de cidades⁵.

Esta linha de pesquisa privilegia apenas os diferenciais de salários reais. Mesmo Todaro (1979, edição original de 1977) continua a enfatizar

⁴ Avaliações das idéias desses autores podem ser encontradas em: Colman e Nixon (1981, Cap. 11), Contador (1981, Cap. 4) e Ferreira (1986).

⁵ Evidências favoráveis ao modelo são resumidas em Todaro (1979). Evidências contrárias no caso brasileiro são apresentadas por Silvers e Moreira (1974) e Duarte (1979). Ver também Colman e Nixon (1981, Cap. 11).

apenas os diferenciais de salários. O único item de gastos públicos mencionado por Todaro, que poderia afetar também a renda real dos migrantes, é gastos em educação. Contudo, a educação não aparece pelos seus acréscimos à renda, e, sim, dentro do argumento de que a educação de pessoas das áreas rurais as leva a serem absorvidas apenas pelo mercado de trabalho das áreas urbanas⁶.

Alternativamente, desde meados de década de 1960, surgiram nos EUA estudos que visavam testar a correlação entre fluxos migratórios, desagregados segundo a raça, e programas de assistência social na área urbana. Os estudos dessa linha, conforme a resenha de Cebula (1979), vêm dando resultados às vezes contraditórios, mas de modo geral os negros americanos têm sua migração correlacionada positivamente com os gastos de assistência social, enquanto os brancos têm comportamento inverso. A explicação para isso é simples. Os gastos são feitos por governos estaduais ou municipais, sendo, portanto, de natureza local e vistos pelos migrantes como programas redistributivos de rendas.

Nessa seqüência de estudos, Glantz (1974) inovou ao desagregar os fluxos migratórios com base na renda dos migrantes e não apenas na raça, com assistência social entrando como parte da renda real dos migrantes. Seus resultados empíricos confirmam a hipótese de correlação positiva entre os programas de assistência social e os fluxos migratórios, inclusive dos brancos. Um estudo de mesma natureza, com base em dados do século passado para a Inglaterra e o País de Gales, é de Vedder e Cooper (1974), que também confirma a hipótese.

É interessante, em relação ao programa inglês de assistência social do século XIX, conhecido como Lei dos Pobres (*Poor Laws*) e surgido na década de 1830, ler o seguinte comentário de Karl Marx (1967, vol. 1, Cap. XV, seq. 7; p. 455): “A recente lei dos pobres reforça a migração de trabalhadores agrícolas para os distritos industriais.” Contudo, pelo contexto do capítulo citado e da parte final do mesmo volume, a ênfase de Marx na explicação dos fluxos migratórios está na expulsão dos agricultores das zonas rurais

⁶Ver Todaro (1979, Caps. 14, 17 e 18). Godfrey (1973), ao delimitar as características mais adequadas a um modelo econométrico que vise testar as teorias de Todaro, sugere a ampliação do mesmo para incorporar o hiato entre ativos sociais e infra-estruturais, em conjunção com variáveis que reflitam o grau de informação do migrante e que possam estar associadas às suas preferências. Sobre essa sugestão, ver Colman e Nixon (1981, p. 304).

via modernização da agricultura (envolvendo até desapropriações por vias institucionais) e na atração exercida pelas indústrias⁷.

Em resumo, o que se viu até agora é que a urbanização vem se processando rápido demais, com excessiva concentração. Quanto à escolha de determinados centros urbanos em relação a outros, vimos que a teoria derivada dos trabalhos de Sjaastad e Todaro privilegia o diferencial entre o rendimento urbano esperado e o rendimento rural. Porém, há uma corrente alternativa de trabalhos empíricos que vem considerando também alguns gastos governamentais como parte de rendimento esperado dos migrantes.

3. CONCENTRAÇÃO URBANA E SERVIÇOS PÚBLICOS

A concentração urbana de atividades econômicas é uma fonte de atração de migrantes. Ao mesmo tempo, o crescimento populacional, acompanhado do crescimento do nível de atividades econômicas urbanas, leva a uma crescente demanda por serviços públicos. Assim surge a questão de porque o nível de atividades se concentra nas grandes cidades, servindo de elemento motor do diferencial de renda entre a zona urbana e a rural. Depois, é preciso saber se tal concentração leva a custos crescentes na provisão de serviços públicos, o que poderia agir como freio à concentração urbana.

Muitas são as teorias que buscam explicar o crescimento das cidades com base na concentração de atividades econômicas⁸. Elas partem geralmente de teorias de localização da atividade econômica e nem sempre se restringem a atividades urbanas. A partir de modelos que consideram os custos de transporte e da sua possível substituição pela escolha adequada de locais de operações produtivas, argumenta-se basicamente em termos de economias de escala, condições de demanda e externalidades.

Na medida em que algumas indústrias passem a ter economias de escala no seu processo produtivo, isso significa que a maiores níveis produtivos

⁷ Para uma resenha de alguns autores, com destaque para Paul Singer, que seguem a tradição marxista no estudo das migrações rural-urbanas, ver Ferreira (1986). Como mostra Ferreira, as abordagens marxistas, embora com argumentos diferentes, acabam gerando algumas conclusões não conflitantes com as de Todaro. Contudo, estes autores mencionam também o fato de que durante a fase de rápida modernização agrícola dos países hoje desenvolvidos, houve extensiva emigração para outros países, o que teria aliviado os problemas da urbanização concentrada. Mesmo assim, seria preciso explicar porque ocorreu a concentração urbana nesses países.

⁸ Esta discussão sobre a concentração urbana baseou-se em Rizzieri (1982, Cap. 2). Ver também Comune (1982) e Redwood (1984) para resenhas alternativas. Para críticas a esse tipo de teoria, ver Smolka (1984).

haverá uma tendência a um aumento menos que proporcional no uso dos insumos produtivos. Conseqüentemente, pode ser possível uma diminuição de peso relativo dos transportes no custo final do bem. Com isso, surge um viés de localização, passando tais indústrias a se concentrarem mais próximo ao mercado consumidor.

Por outro lado, os mercados urbanos de um mesmo produto, por conta de diferenças de elasticidade-preço da demanda, podem também criar um viés de localização nos maiores centros urbanos. A maior elasticidade-preço significa que, a uma mesma variação de preço, haverá uma alteração de quantidade demandada muito maior no mercado com maior elasticidade. Tais mercados tendem a ser mais ariscos. Assim, é possível demonstrar formalmente que, mesmo na ausência de economias de escala, haverá uma tendência a localizar a produção mais próximo dos locais de demanda de maior elasticidade-preço. Como nos grandes centros urbanos há sempre maior substituíbilidade entre bens industrializados de consumo, especialmente os bens duráveis, e maior renda média, é de se esperar também uma maior elasticidade-preço em relação a centros menores.

A combinação das economias de escala e das condições de demanda leva a uma crescente concentração da atividade produtiva em poucos centros urbanos, com a ampliação crescente da área de mercado atendida por tais cidades. Porém, há limites a essa concentração, especialmente das atividades industriais. Surgem os problemas ligados à poluição do meio ambiente e ao congestionamento no uso das facilidades públicas. Os agentes econômicos não levam em consideração do ponto de vista individual tais custos no momento de computarem os seus custos produtivos e o resultado global tende a ser uma concentração urbana excessiva. Porém, como as decisões individuais em princípio ignoram tais custos, não haverá uma correção automática do problema pelos mecanismos de mercado.

Embora as forças que conduzem à concentração industrial e populacional em alguns poucos centros urbanos sejam bastante fortes, há evidência de que alguma desconcentração em favor de cidades médias já está ocorrendo. Rizzieri (1982, Cap. 1) junta evidência de que uma certa desconcentração em favor das cidades médias já é observável nas vizinhanças das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Redwood (1984) vai mais longe e mostra que as áreas metropolitanas e as cidades intermediárias fora

do eixo Rio-São Paulo são atualmente muito mais dinâmicas, tanto demográfica como economicamente, do que aquelas duas áreas metropolitanas.

Se essa desconcentração espontânea será capaz de reverter o atual quadro de concentração urbana ou se apenas irá repetir em novos centros o padrão já observado nos atuais grandes centros é questão que só poderá ser verificada no longo prazo. A julgar pela concentração urbana observada em países onde tal processo já é mais estável, é provável que o quadro não seja revertido.

Com o rápido crescimento das cidades, crescem também rapidamente as pressões para o fortalecimento de serviços públicos, tais como: água, luz, escolas, saúde pública, saneamento (esgotos, coleta de lixo), facilidades públicas de lazer, assistência social, serviços públicos de apoio à produção (infra-estrutura de transporte para trabalhadores e cargas, combate à poluição etc.). É óbvio que o aumento da população numa cidade aumenta a demanda por aqueles serviços que são cobrados diretamente dos usuários e a expansão desses serviços segue aproximadamente as regras de mercado. Porém, no caso de serviços fornecidos sem uma contrapartida direta por parte do usuário, a revelação da demanda é feita através de processos políticos. Por exemplo, o congestionamento do trânsito em certas vias gera pressões políticas sobre o poder executivo municipal para que ache soluções alternativas ao problema, que podem ir desde uma mera regulamentação alternativa dos fluxos de veículos entre diferentes ruas da área até a execução de obras caríssimas, envolvendo às vezes vários patamares de viadutos e túneis. Cada solução alternativa tem seu custo de oportunidade em termos do que a comunidade deixará de consumir de outros serviços públicos, sendo dada a estrutura tributária.

O aumento da população apenas determina o número de pessoas que poderão se beneficiar dos serviços públicos. Há ainda as atividades produtivas que precisam de muitos tipos de serviços públicos como insumos de forma indireta. Assim, uma empresa que use a infra-estrutura de transportes está usando esses serviços públicos como insumo de seu processo produtivo, embora sem pagá-los diretamente, mas sim através de impostos. Além disso, a própria estrutura de distribuição de renda pode determinar a maior ênfase num ou noutro tipo de serviço. Por exemplo, pessoas de baixa renda pressionam por maiores gastos com assistência social, enquanto pessoas de alta renda podem pressionar por melhores serviços de policiamento ou de lazer.

Para o caso brasileiro, especificamente São Paulo e Rio de Janeiro, Araújo (1974, Cap. IV) procurou verificar a relação de alguns tipos principais de despesas públicas com variáveis que pudessem expressar a demanda de despesas públicas com elementos demográficos, receitas municipais, renda e indicadores da atividade produtiva. Sua análise sofre limitações por conta das pequenas amostras utilizadas, por referir-se apenas a duas áreas metropolitanas, e pelas dificuldades de definir variáveis que expressem quantidades demandadas dos serviços públicos. Seus resultados são basicamente inconclusivos, exceto pela observação da forte influência da receita total dos municípios sobre os gastos de infra-estrutura econômica (viação, transportes e comunicações e serviços urbanos). Porém, a receita total certamente está correlacionada com os níveis de atividade produtiva e a renda, o que não contradiz a hipótese da relação entre os níveis de atividade produtiva e a demanda por serviços de infra-estrutura pública.

Por sua vez, Rizzieri (1982, Cap. 4) preocupou-se mais em verificar se os custos de fornecimento de uma série de serviços públicos são crescentes em relação ao tamanho das cidades. Isto poderia ser um freio à concentração urbana. Uma das razões para os custos crescentes estaria na impossibilidade de comercialização intermunicipal desses serviços, sendo forçosamente produzidos no local em que são consumidos. Muitos serviços são intensivos no uso da terra, a qual tende a ter preços mais altos em cidades maiores. Outra razão para os custos crescentes estaria no congestionamento e poluição, levando a gastos maiores com transporte saúde, habitação etc. Seus testes envolvem os seguintes serviços: água e esgoto, telefonia, habitação, transporte público, educação e saúde. Em todos os casos, houve razões suficientes para rejeitar a hipótese dos custos crescentes com o tamanho urbano. No caso de habitação, Rizzieri examinou os gastos privados e concluiu que apenas os gastos de construção não são afetados pelo tamanho das cidades, mas o custo da terra o é. Os testes para o custo total foram inconclusivos. No caso de transporte público, as maiores distâncias são compensadas pela maior densidade de passageiros. Já os custos de infra-estrutura são afetados pelos custos da terra, o que explicaria, por exemplo, a tendência de se usar sistemas metroviários que são poupadores de terra e intensivos em capital e trabalho. A conclusão geral é que todos os serviços considerados geralmente

não agem contra o crescimento urbano⁹. O papel de elevador dos custos de urbanização então fica por conta de externalidades negativas, tais como congestionamento e poluição.

Começamos a discussão desta seção procurando explicar a concentração populacional e econômica nas grandes cidades. Os elementos básicos utilizados foram a existência de processos produtivos com grandes economias de escala e de condições de demanda que favorecem a concentração urbana. Como freio à concentração urbana crescente surgem as externalidades negativas. Além disso, alterações nos preços de alguns insumos por conta da concentração dos seus mercados, juntamente com as externalidades negativas, podem levar a um freio adicional por conta dos custos crescentes no fornecimento de bens públicos. As evidências do caso brasileiro não confirmam a hipótese. Mesmo assim, já se observa uma certa reversão da concentração urbana das duas grandes regiões metropolitanas brasileiras. Tal reversão estaria, portanto, associada basicamente às externalidades negativas.

4. MIGRAÇÕES E CONCENTRAÇÃO URBANA

É razoável a evidência de que não apenas os diferenciais de salário esperado, mas também que, em pelo menos alguns casos, os diferenciais de serviços de assistência social influenciam os fluxos migratórios. Uma vez aceita tal hipótese, a próxima questão passa a ser por que o diferencial de salário esperado ocorre. Vimos na seção anterior que, em princípio, isto ocorre porque as grandes cidades tendem a atrair mais capital e geram mais possibilidades de emprego. Porém, há a possibilidade de que diferenciais de serviços públicos não ocorram apenas com a assistência social, mas também com outros serviços públicos. Além disso, é preciso verificar se os salários nominais são realmente diferentes. Na verdade, discutiremos aqui a hipótese de que o próprio crescimento populacional de algumas cidades faz com que tais diferenciais de serviços urbanos sejam ampliados e neutralizados por novas migrações, num processo auto-alimentado.

⁹ Redwood (1984, p. 39), embora admitindo que as evidências são pouco conclusivas, prefere supor uma curva em *U* para os custos *per capita* de provimento da infra-estrutura física, serviços públicos e administração governamental local, com o ponto de mínimo desses custos associado ao intervalo de 100 mil a 250 mil habitantes. Sua discussão baseia-se em Linn (1983).

A diferença entre a renda urbana esperada e a renda rural é afetada não apenas pelo salário diferenciado entre as duas áreas. Já vimos como há evidência de que diferenciais de serviços de assistência social também afetam o diferencial entre as rendas rurais e urbanas. De fato, o conceito relevante aqui é o da renda real afetada não apenas pelo salário recebido pelos trabalhadores mas, também, pelo resultado líquido das ações do orçamento governamental. Um habitante de uma cidade ou de uma área rural está sujeito tanto a impostos como a benefícios de gastos governamentais. Por exemplo, se sair à rua estará usando vias públicas pelas quais não estará pagando diretamente, mas sim através de impostos¹⁰. Como os benefícios não são igualmente distribuídos por indivíduo, será preciso verificar se os impostos pagos correspondem exatamente aos benefícios recebidos ou se há alguma diferença positiva ou negativa. Se os benefícios fossem igualmente distribuídos, bastaria olhar para a incidência dos impostos para se ter uma idéia do diferencial pago por indivíduo. Porém é improvável que essa igualdade de benefícios ocorra. Pode-se então concluir que a assistência social é apenas um tipo de benefício e, como tal, é apenas um dos elementos que afetam o diferencial entre impostos pagos e benefícios públicos recebidos. Este diferencial é chamado de resíduo fiscal.

A estimativa do resíduo fiscal tem sido tentada em estudos recentes, embora ainda estejam sujeitos a sérias limitações técnicas. Para o caso brasileiro, o estudo básico de incidência global de impostos é de Eris *et al.* (1983) e o de incidência das despesas governamentais é de Porto e Zagha (1982). Esses estudos, contudo, não foram integrados com vistas ao cálculo do resíduo fiscal. Já Müller (1983, p. 131) apresenta resíduo fiscal por três grandes classes de renda para a cidade de São Paulo, com ênfase nos gastos com o sistema viário da cidade. Embora o resíduo fiscal para a classe de renda de até cinco salários mínimos seja positivo, 11%, decorrem principalmente dos demais gastos, com pequeno efeito dos gastos públicos em transporte. Por sua vez, Behrens (1981) estima a distribuição apenas dos benefícios públicos entre bairros na cidade do Rio de Janeiro, mostrando como ela é favorável aos bairros de rendas mais altas. Este resultado, contudo, não implica que os moradores dos bairros mais pobres estejam em

¹⁰ Boa parte dos impostos incide sobre transações, e não sobre a renda das pessoas. Nesses casos, a contribuição de cada lado da transação dependerá da alteração causada pelo imposto no preço relevante para cada um, em comparação com o preço de antes da imposição do imposto.

desvantagens quanto ao resíduo fiscal em relação à zona rural ou às cidades pequenas. Nenhum desses estudos contrasta a zona rural com a urbana quanto ao resíduo fiscal.

No entanto, sob esse último ponto de vista, há o estudo de Mata (1973a). Considerando um trabalhador urbano de salário mínimo *versus* um trabalhador rural diarista, Milton da Mata procurou verificar o diferencial de resíduo fiscal entre os dois, ou seja, considerou apenas aqueles benefícios que incidem tipicamente sobre o trabalhador urbano. Os itens incluídos foram: despesas gerais de urbanização, assistência médica e social, educação primária, subsídios ao transporte, 13º salário, salário-família, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Com base nesses elementos, ele chegou a um resíduo fiscal positivo, em relação ao salário mínimo, de 51% na Guanabara e de 38% em Pernambuco.

Desse modo, vê-se que o diferencial de rendimentos monetários é reforçado pelo resíduo fiscal na diferenciação de renda real entre as áreas urbanas e rurais. Contudo, o rendimento monetário é uma variável que foge ao controle direto das populações migrantes, dependendo essencialmente das decisões de localização das atividades produtivas. Já o resíduo fiscal, especialmente pelo lado das despesas, é grandemente afetado pelo processo político.

Parte considerável dos trabalhos mais relevantes sobre o problema das migrações urbanas, no entanto, tende a enfatizar apenas variáveis ligadas aos aspectos produtivos e de demanda, enquanto que o Estado é visto como um ente neutro em busca do bem comum, tomando certas decisões irracionais em função de pressões políticas. Às vezes, diz-se que tal ou qual fator “impôs novas funções” sobre o governo e este, junto com o setor privado, privilegiou uma política irracional de concentração de investimentos nos grandes centros urbanos. Outras vezes diz-se que o Estado toma decisões com vistas ao desenvolvimento nacional, as quais envolvem políticas implícitas de concentração de investimentos em poucos centros urbanos, porém inconsciente de tal efeito.

Mas a preocupação com o processo político de forma mais explícita tem permeado alguns trabalhos. Por exemplo, Sommers e Suits (1973, p. 197) argumentam que, nos Estados Unidos, a ida dos negros do Sul para o Norte, onde se tornaram eleitores, esteve associada a mudanças de políticas que aumentaram os programas de assistência social. Essa pressão dos fluxos migratórios sobre as próprias variáveis que criam diferenciais

de renda real leva a um efeito circular que só pode ser testado através de modelos econométricos de equações simultâneas. Cebula (1979) resume os resultados de cinco estudos desses, os quais confirmam a hipótese dos efeitos bidirecionais entre migração e gastos assistenciais públicos. Alguns trabalhos mais recentes, como o de Durán (1980), introduzem o processo político do Capitalismo Monopolista de Estado no estudo das concentrações urbanas. Durán enfatiza, dentro dessa teoria, o papel do Estado como criador de infra-estrutura e de investidor complementar ao setor produtivo privado, ordenando a estrutura territorial em resposta aos interesses do capital. Embora haja a introdução do Estado na teoria, ele aparece mais como elemento reforçador da capacidade de atração migracional da atividade industrial e não pelo seu efeito sobre o resíduo fiscal¹¹.

Mattos (1984, p.13-14), numa breve análise do processo de urbanização latino-americana durante o período da substituição de importações, menciona não apenas os interesses do capital, mas também as pressões políticas das maiores concentrações relativas da população por maiores gastos para a melhoria do meio em que habitam e desenvolvem suas atividades. Por outro lado, isso incentiva a migração para os grandes centros, permitindo a disponibilidade de força de trabalho a salários mais baixos e um reforço do processo de concentração espacial de atividades produtivas.

Na visão do Capitalismo Monopolista de Estado, especialmente através de O'Connor (1973), o Estado, estando a serviço da acumulação de capital, faz também gastos sociais, tanto para o aumento da produtividade da força de trabalho como para a própria legitimação estatal. É neste sentido, por exemplo, que Brinco (1985, p. 87-88) argumenta que as firmas localizadas nos grandes centros urbanos, ao terem custos de mão-de-obra mais altos, muitas vezes acolhem com entusiasmo as intervenções do poder público no sentido de aliviar os custos do transporte público aos usuários.

Há vários motivos para que os salários nominais sejam mais altos nos grandes centros urbanos. Do ponto de vista da oferta de trabalho, há pelo menos o efeito sobre os custos de habitação do alto preço da terra e a conseqüente necessidade de compensação via salários nominais. Por outro lado, as vantagens comparativas das grandes cidades, que levam à própria

¹¹ Andrade (1982) e Andrade e Monte-Mor (1983), num estudo do caso de Minas Gerais, enfatizam as respostas do Estado aos desequilíbrios causados pela modernização da economia, num processo de absorção crescente de recursos para a manutenção de suas infra-estruturas.

concentração populacional e econômica, tendem a fazer com que o trabalho tenha maior produtividade. Isto pode levar as empresas compradoras dos serviços do trabalho a pagarem maiores salários nominais¹². Essa relação entre salários nominais e tamanho urbano é testada e não rejeitada por Rizzieri (1982, Cap. 3), concluindo que os salários nominais tendem a ser mais altos nos maiores centros urbanos.

Há, assim, duas forças contrárias na determinação da renda real derivadas dos salários nos grandes centros urbanos. Há possibilidade de maiores salários nominais, mas custa mais caro a compra de uma série de bens e serviços. A investigação deste último ponto foi iniciada por Rizzieri (1982) e continuada por Vieira (1984) e Fava (1984). Pelo exame das estruturas das despesas familiares segundo seus itens mais importantes, tais como alimentação, habitação, transporte, higiene e saúde, e pelo cálculo dos diferenciais de custos na obtenção das cestas de consumo por classe de renda, segundo os tamanhos de cidades, Fava (1984, p. 172) conclui:

Resumindo, tudo indica que viver em cidades maiores, além de implicar maiores necessidades de certos bens e serviços significa também ter que pagar preços mais elevados por eles. Isto equivale a dizer que famílias que residem em áreas rurais ou em áreas urbanas de diferentes tamanhos e que têm rendas nominais iguais têm poder aquisitivo distinto, que varia inversamente com o tamanho urbano.

Em relação à alimentação, os autores enfatizam o fato de que quanto maior a cidade, maior é a deficiência nutricional nas classes de renda mais baixas. Assim, Vieira (1984, p. 169) argumenta que embora os salários nominais sejam maiores nas regiões metropolitanas, isto não é suficiente para compensar os aumentos do custo de reprodução da força de trabalho, especialmente dos custos de aluguel e transportes.

Além dessa tendência à equalização da renda real, baseada no salário, entre os grandes centros urbanos e os menores, há ainda o fato de que as

¹² Smolka (1983, p. 724) menciona a sindicalização como fator de aumento de salários nominais e de localização das firmas, as quais buscariam localização que pudesse servir de "instrumento de controle do processo de trabalho". Alternativamente, pode-se ver a sindicalização como uma oligopolização do mercado de trabalho, possibilitada pelos menores custos transacionais de associação existentes nas grandes concentrações urbanas. A realização de ganhos é possibilitada pela maior produtividade. Na medida em que tais ganhos fossem todos apropriados pelo trabalho, as empresas tenderiam a mudar a sua localização, a não ser que houvesse compensação via o resíduo fiscal.

migrações podem estar neutralizando os próprios programas de combate mais direto à pobreza. Por exemplo, Tolosa (1977, p. 167), tentando explicar um resultado inesperado de sua análise econométrica, observa que “... a oferta de serviços de infra-estrutura social não tem acompanhado a demanda por esses mesmos serviços, podendo ter inclusive atuado como fator de atração de novos migrantes às cidades, com a conseqüente elevação dos índices de pobreza”. Essa observação deve-se à obtenção de um coeficiente positivo numa regressão entre um índice de pobreza e uma variável representativa de programas assistenciais do governo. Esse mesmo resultado é também obtido por Andrade e Lodder (1979, p. 73-4), embora eles observem que isso talvez reflita o fato de os gastos sociais estarem sendo feitos onde são realmente necessários. Por nossa análise, tal resultado estatístico não rejeita a hipótese de que os gastos sociais são feitos onde há mais pressão política dos pobres, embora os fluxos migratórios estejam neutralizando os esforços de diminuição da pobreza.

Na verdade, Harberger (1971, p. 564-565) já havia argumentado explicitamente que os diferenciais de salários nominais entre áreas urbanas e rurais seriam equalizadores de renda real devido à diferença de custo de vida¹³.

Além disso, poderíamos adicionar que programas que alterem o resíduo fiscal em favor das grandes cidades tendem a ser neutralizados pelos fluxos migratórios, numa tendência equalizadora com as cidades menores e a zona rural, desde que se considere um conceito de renda real mais amplo, incluindo o resíduo fiscal.

Também fica claro porque as firmas localizadas nos grandes centros urbanos visualizam os gastos públicos de natureza social com relativo entusiasmo. Tais gastos podem substituir os salários nominais para manter a renda real do trabalhador.

Assim, não apenas os novos migrantes levam a pressões políticas para um resíduo fiscal favorável, como também o próprio capital os apoiará. Porém, os ganhos desse resíduo fiscal são temporários devido à atração de novos migrantes, o que também é de interesse das empresas, pois um mercado com excesso de oferta é sempre favorável ao comprador.

A rigor, a teoria de Estado nesse caso é pouco importante, seja ela a versão do Capitalismo Monopolista de Estado ou a da competição entre

¹³Ver também Contador (1981, p. 96) para um sumário do argumento segundo o ponto de vista do preço-sombra do trabalho.

partidos políticos pelo poder, disputando os votos dos diferentes grupos sociais. Os próprios marxistas possuem várias versões de teorias de Estado, conforme a concisa resenha de Gondim (1985)¹⁴. O que importa no presente caso é o padrão de resposta governamental às pressões políticas no sentido de se resolverem os problemas de desemprego e pobreza urbanos com mais obras de infra-estrutura produtiva e social que levam à maior concentração produtiva nas regiões metropolitanas. As empresas continuam a expandir as suas atividades produtivas nesses locais, pois as deseconomias associadas aos mais altos salários nominais e às externalidades negativas são compensadas pelos crescentes gastos públicos, em reforço às demais forças concentradoras de produção. O resultado é a tendência a uma autêntica bola de neve urbana. O Estado estará sempre buscando diminuir problemas urbanos que, por sua vez, aumentam continuamente.

As evidências a favor de tal teoria da concentração urbana, com ênfase no papel endógeno do Estado, estão espalhadas, como visto anteriormente. Contudo, Zerkowski (1985), ainda que com uma teoria diferente, procurou estudar a ligação entre a urbanização e a terciarização da economia, incluindo aí o setor público. Embora suas correlações simples sejam fracas, conclui que “o impulso de urbanização gira em torno do complexo governo/setor de serviços” (p. 666). Na verdade, tal hipótese precisa de estudos específicos para o seu teste.

Naturalmente, a história da urbanização das grandes cidades tem importância para se entender porque o processo de concentração começou num determinado local. Nesse sentido, um histórico dessas cidades, como aquele feito por Andrade e Lodder (1979, Cap. II) para o caso brasileiro, é bastante instrutivo. Contudo, uma vez iniciado o processo é possível que pelo fato de a industrialização inicial ter ocorrido em capitais de Estado ou de país tenha ajudado a exacerbar o processo de endogenização fiscal com vistas a reforçar o resíduo nessas áreas. Nessas grandes cidades, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, os interesses políticos municipais misturam-se com os interesses estaduais e federais. O resultado é um maior poder de barganha dessas populações, com vistas a obterem um resíduo fiscal mais favorável.

¹⁴ Uma resenha bastante ampla das teorias marxistas de Estado é feita por Jessop (1982). Para a teoria da competição entre partidos pode-se consultar Frohlich e Oppenheimer (1982) e Monteiro (1982, Cap. VI). Para exemplos de visões sociológicas não-marxistas, ver Zerkowski (1985) e Gondim (1985). Análises sociológicas marxistas são resenhadas por Ferreira (1986).

Este fenômeno é ainda reforçado por um fato observado por Araújo (1974). Especialmente em suas conclusões, ele chama atenção para o fato de que a estrutura tributária privilegia certos municípios em detrimento de outros, levando alguns deles a ter superoferta de serviços públicos, enquanto outros ficam em estado de constante penúria orçamentária. Tal pode ser juntado às observações de Silva e Silva (1974) sobre o viés setorial da base do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, a principal fonte de receita própria dos estados e municípios. Esse estudo mostra como, por conta das peculiaridades desse imposto, a sua base depende fortemente do setor industrial, favorecendo, portanto, os municípios que sejam mais industrializados, na obtenção de receita própria. Assim, aqueles municípios que foram capazes de atrair indústrias, como foi o caso das principais capitais brasileiras e suas áreas metropolitanas, são justamente aqueles com maior capacidade de gerar mais receita própria para os seus governos, tanto no nível municipal como no estadual. Podemos adicionar que sendo o ICM um imposto transferível para frente, tende a reforçar o resíduo fiscal nessas cidades, grandemente exportadoras de produtos industrializados.

Desse modo, pode-se concluir que a migração tem a capacidade de gerar mais migração para os grandes centros urbanos. Uma vez iniciado o processo de concentração, ele se torna auto-alimentado, com adiamento por tempo talvez indefinido da operação de freios a essa concentração pelas peculiaridades do processo de decisões públicas.

5. CONCLUSÃO

Há fortes evidências de que os migrantes reagem a diferenças salariais esperadas em suas decisões de migrar. Por outro lado, há evidências de que o próprio movimento migratório leva a maiores gastos assistenciais que, por sua vez, atraem novos migrantes. Na verdade, pode-se generalizar o argumento e dizer que, através do processo político, há interesses tanto dos novos migrantes como dos já residentes em obter um resíduo fiscal favorável por conta dos gastos públicos em comparação com impostos pagos. O resultado é uma tendência a um reforço do resíduo fiscal que pode atrair novos migrantes, uma vez que estes considerem em suas decisões não apenas o diferencial de salário esperado, mas também o diferencial de resíduo fiscal.

No longo prazo, o movimento migratório tende a neutralizar tal diferencial, equalizando essa renda real mais ampla. Porém, o processo político pode estar adiando tal equalização ao gerar gastos públicos que mantenham indefinidamente o diferencial de renda real. Simultaneamente, os programas de combate à pobreza nas grandes áreas urbanas estariam sempre em evidência, embora incapazes de solucionar o problema, ao mesmo tempo em que as empresas continuariam com incentivos para continuarem se expandindo nessas áreas. Tanto trabalhadores como capitalistas teriam interesse em pressionar os políticos no sentido de continuarem os gastos públicos reforçadores da concentração urbana. Estes, em função da importância eleitoral das áreas metropolitanas, teriam interesse em atendê-los. Ficam assim reunidos todos os ingredientes para uma autêntica bola de neve urbana.

THE STATE AND URBAN CONCENTRATION

Abstract

Rural-urban migration, especially into metropolitan areas, is usually explained as resulting from expulsion from the rural areas or by urban attraction. This article highlights the role of the state as a creator of a fiscal residuum for the low income migrants in the metropolitan areas, due to higher benefits from public services than the tax charges. This creates a real income differential between a metropolitan area and its surrounding region, leading to a speed of concentrating urbanization that is incompatible with the absorptive capacity of the metropolitan urban market. The state is endogenous in this process, as a consequence of electoral competition. This process is further strengthened in federative systems such as the Brazilian, in which three government levels concentrate their political interests in the metropolitan areas.

Key words: migration, urban economics, state

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Afrânio A. Urbanização e custos: notas para sua interpretação e re colocação da questão. **Anais do X Encontro Nacional de Economia**, Águas de São Pedro, dez. 1982. Brasília, ANPEC, 1982, p. 473-497.

_____. MONTE-MOR, Roberto L. de. **Urbanização e custos numa economia em desenvolvimento: o caso de Minas Gerais**. PNPE, Série Fac-Símile, nº 7, Rio de Janeiro, 1983.

ANDRADE, Thompson A.; LODDER, Celsius A. **Sistema Urbano e Cidades Médias no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979. (Relatório de Pesquisa, 43).

ARAÚJO, Aloísio B. Aspectos Fiscais das Áreas Metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. (Monografia, 15).

BEHRENS, Alfredo. A distribuição da renda no contexto urbano: o caso da cidade do Rio de Janeiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 11 (2): 499-536, ago. 1981.

BRINCO, Ricardo. **Transporte Urbano em Questão**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985.

CEBULA, Richard J. A survey of the literature on the migration-impact of state and local government policies. **Public Finance**, 34 (1): 69-84, 1979.

COLMAN, David; NIXSON, Frederick. **Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Moderna**. Rio de Janeiro, Campus: São Paulo, Universidade de São Paulo, 1981.

COMUNE, A. E. A cidade e o crescimento urbano. In: LONGO, C. A., e RIZZIERI, J. B., org., **Economia Urbana: Localização e Relações Interindustriais**. São Paulo: IPE/USP, 1982.

CONTADOR, Cláudio R. **Avaliação Social de Projetos**. São Paulo: Atlas, 1981.

DUARTE, Renato. **Migration and Urban Poverty in Northeast Brazil**. Recife, PIMES-UFPE, 1979. (Séries Estudos, 5).

DURÁN, Ramón F. **Transporte, Espacio y Capital**. Madrid, Editorial Nuestra Cultura, 1980.

ERIS, Ibrahim, *et al.* A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ERIS, Cláudia C. C. (org.) **Finanças Públicas**. São Paulo: Pioneira e FIFE/USP, 1983, p. 95-151.

FAVA, Vera L. **Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil**. São Paulo: IPE/USP, 1984. (Ensaio Econômico, 37).

FERREIRA, Assuero. Migrações internas e subdesenvolvimento: uma discussão. **Revista de Economia Política**, 6 (1): 98-124, jan./mar. 1986.

FROHLICH, Norman, e OPPENHEIMER, Joe A. **Economia Política Moderna**. Brasília, Editora da UnB, 1982. (Pensamento Político, 57.)

GEIGER, Pedro P., CAETANO, Maria M.P.B.V. e SILVA, Diva C. da. Migrações internas e urbanização na estruturação do espaço nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, 35 (139): 411-428, jul./set. 1974.

GLANTZ, Frederic B. The determinants of intermetropolitan migration of the poor. **Annals of Regional Science**, 8: 25-39, mar. 1974.

GODFREY, E. M. Economic variables and rural-urban migration: some thoughts on the Todaro hypothesis. **Journal of Development Studies**, 10 (1): 66-78, out. 1973.

GONDIM, Linda M. Teorias sobre o Estado e políticas de planejamento urbano no capitalismo periférico. **Revista Brasileira de Planejamento**, 8 (15/16): 10-21, maio 1985.

HARBERGER, Arnold C. On measuring the social opportunity cost of labour. **International Labour Review**, 103 (6): 559-579, jun. 1971.

JESSOP, Bob. **The Capitalist State: Marxist Theories and Methods.** Oxford, Martin Robertson, 1982.

LINN, Johannes. **Cities in the Development World: Policies for their Equitable and Efficient Growth.** New York: Oxford University Press, 1983.

MARX, Karl. **Capital.** New York: International Publishers, 1967. Vol. 1: A Critical Analysis of Capitalist Production.

MATA, Milton da. Custo social da mão-de-obra: Centro-Sul e Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, 27 (4): 85-127, out./dez. 1973a.

_____. Urbanização e migrações internas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 3 (3): 715-746, out. 1973b.

MATTOS, Carlos A. de. Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidade. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, 11 (32): 7-34, dez; 1984.

MONTEIRO, Jorge V. **Fundamentos da Política Pública.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982. (Série PNPE, 1)

MÜLLER, Alberto E. G. **Infra-Estrutura Viária da Cidade de São Paulo: Uma Avaliação Econômica.** São Paulo, IPE/USP, 1983. (Ensaio Econômico, 27).

O'CONNOR, James. **The Fiscal Crisis of the State.** New York, St. Martin's Press, 1973.

PORTO, Cornélia N., e ZAGHA, Nessim R. Impacto redistributivo dos gastos públicos. In: LONGO, C. A., e RIZZIERI, J. A. B., org., **Economia Urbana: Custos de Urbanização e Finanças Públicas.** São Paulo, IPE/USP, 1982, pp. 273-298. (Relatórios de Pesquisa, 10).

REDWOOD III, John. Reversión de polarización, ciudades secundarias y eficiencia en el desarrollo nacional: una visión teorica aplicada al Brasil

contemporaneo. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, 11 (32): 35-56, dez. 1984.

RIZZIERI, Juarez A. B. **Desenvolvimento Econômico e Urbanização: Produtividade das Cidades e Custos de Serviços Públicos por Ordem de Tamanho Urbano**. São Paulo, IPE/USP, 1982. (Ensaio Econômico, 18).

SILVA, Fernando A. Rezende da, e SILVA, Maria C. da. **O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. (Monografia, 13).

SILVEIRA, Jaylson J., e SANSON, J. R. . The Harris-Todaro labor allocation mechanism as an evolutionary game. In: Latin American Meeting of the Econometric Society (LAMES), 2004, Santiago. **Proceedings of the 2004 Latin American Meeting of the Econometric Society**. Santiago : Centro de Economía Aplicada da Universidad de Chile e Instituto de Economía da PUC-Chile, 2004. 15 p. CD-ROM.

SILVERS, Arthur I., e MOREIRA, Morvan. A absorção da força de trabalho não-qualificada em Minas Gerais: evidência em favor da hipótese de Todaro? **Estudos Econômicos**, 4 (1): 55-74, 1974.

SJAASTAD, Larry A. The costs and returns of human migration. **Journal of Political Economy**, 70 (5, suplemento): 80-93. Out. 1962. Reproduzido in: MOURA, H. A. de. **Migração Interna: Textos Seleccionados**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980, pp. 15-143.

SMOLKA, Martim O. O espaço do Espaço na teoria econômica. **Literatura Econômica**, 5 (6): 705-727, out./dez. 1983.

_____. O espaço no paradigma neoclássico: notas críticas. **Estudos Econômicos**, 14 (3): 767-784, set/dez. 1984.

SOMMERS, P. M., e SUITS, D. B. Analysis of net interstate migration. **Southern Economic Journal**, 40: 193-201, out. 1973.

TODARO, Michael P. A model of labor migration in less developed countries. **The American Economic Review**, 59 (1): 138-48, mar. 1969. Reproduzido in: MOURA, H. A. de. Org., Migração Interna: Textos Seleccionados, Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1980, pp. 145-171.

_____. **Introdução à Economia: Uma Visão para o Terceiro Mundo**. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

TOLOSA, Hamilton C. Dimensão e causas da pobreza urbana. **Estudos Econômicos**, 7 (1): 131-176, 1977.

VEDDER, R. K.; COOPER, D. Nineteenth Century English and Welsh geographic labor mobility: some further evidence. **Annals of Regional Science**, 8: 131-139, jun. 1974.

VIEIRA, C. A. **Urbanização e Custo de Reprodução da Força de Trabalho**. São Paulo, IPE/USP, 1984. (Ensaio Econômico, 38).

ZERKOWSKI, Ralph M. A questão da urbanização revisitada. **Anais do XIII Encontro Nacional de Economia**, Vitória, 4-6 dez. 1985. Recife, ANPEC, 1985, vol. I, p. 659-677.

Artigo recebido em 25 de setembro de 2006 e aprovado em 04 de outubro de 2006.