

DISPÊNDIO PÚBLICO LOCAL: MODELOS E EVIDÊNCIAS*

Alfredo Meneghetti Neto**

O estudo do investimento público social possui uma peculiaridade própria, a saber, o virtual impacto na distribuição da população. O termo “círculo vicioso” é utilizado para expressar a idéia de que o investimento público social atrai a migração, como também a presença do migrante no local do destino faz o Estado despende mais recursos na área social.

Parece útil um esforço inicial de identificação do modelo de West, Hamilton & Loomis, acompanhado de algumas evidências encontradas.

A recuperação do debate travado nos anos 50 sobre a questão do dispêndio público (local *versus* federal), com ênfase na teoria defendida por Tiebout, pode ser uma boa maneira de se abordar mais detidamente esse fenômeno.

Por fim, apresentam-se alguns estudos que levaram em consideração este último modelo, tanto aqueles que encontraram evidências empíricas que comprovam a validade do mesmo, como aqueles que não o aceitam.

1 — O modelo de West, Hamilton & Loomis

A literatura a respeito da política do Estado e suas repercussões no fenômeno da migração não é muito extensa. A nível de Brasil, são poucos os estudos que se preocuparam com essa questão. Sem dúvida, a importância de investigar se as políticas públicas estão de fato relacionadas com o fenômeno da migração é enorme. Muitas vezes políticas que têm como objetivo específico a migração não apresentam alcance suficiente. Por outro lado, poderão ocorrer políticas públicas que apresentem efeitos indiretos sobre a distribuição da população.

* Trabalho apresentado no XVII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), em Fortaleza, no dia 5 de dezembro de 1989.

Este artigo é uma parte de um trabalho maior de dissertação de mestrado defendida pelo autor junto ao Curso de Pós-Graduação em Economia, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Essa pesquisa contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

** Economista da FEE e Professor da PUCRS.

O autor agradece os comentários do Professor Orientador João Rogério Sanson. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

A propósito, Pack (1973, p.250) coloca que, a nível dos Estados Unidos, os administradores públicos já estão conscientes de que as políticas públicas locais, notadamente os investimentos em assistência social, seguro-desemprego, habitação e formação de mão-de-obra, têm um enorme efeito na migração de pobres. Esse tipo de consideração é a base para o processo burocrático que todo cidadão tem que passar para se candidatar a um programa social.

São pedidos de idoneidade, atestados de residência (com um número mínimo de anos). Esses requerimentos, por certo, desencorajam o migrante em potencial. A inteira reforma pela qual passaram os programas sociais na Administração de Nixon, em que foram reduzidas as diferenças entre os diversos estados (valores investidos), também é outra medida cujo efeito tende a reduzir os deslocamentos do pobre às áreas que oferecem relativamente melhores programas de assistência social.

O estudo de West et alii (1980) procura oferecer um marco teórico de como as políticas públicas estão de fato relacionadas com a migração. Os autores sugerem um modelo para servir de guia à organização e à interpretação da pesquisa migratória orientada para objetivos de política. Eles partem de um modelo "meios-fim" que foi desenvolvido por Jan Tinbergen para a análise de políticas. Nesse caso, a política envolve a manipulação de meios para o atingimento dos fins.

No esquema de West et alii (1980), o Governo, chamado de ator, manipula variáveis instrumentais, os meios para promover uma maior aproximação dos objetivos da sociedade. Os efeitos decorrentes da manipulação das variáveis instrumentais são chamados de eventos intermediários. Um exemplo desse efeito podem ser as variações na renda da população. A estrutura sequencial do esquema identifica o atingimento do bem-estar comunitário, regional ou global, chamado de qualidade de vida. O marco teórico conceptual está apresentado na Figura 1.

Os atores, nesse esquema, são os indivíduos e/ou grupos que influenciam os eventos através de ações deliberadas. São os migrantes potenciais ou os agentes (vereadores, prefeituras) que formulam e que administram políticas relacionadas com a migração. Outras decisões políticas também são as ações coletivas tomadas por empresas.¹

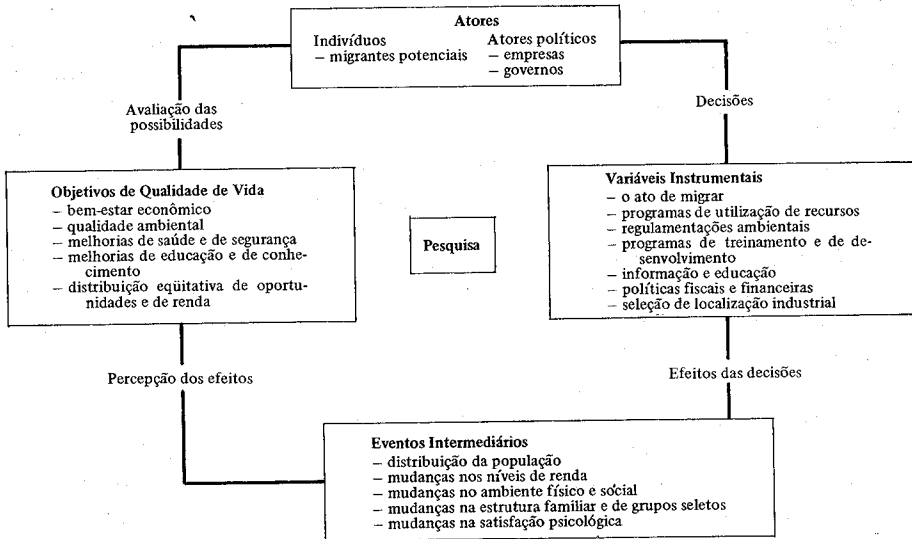
¹ O caso de Gravataí é um belo exemplo disso. Era uma pacata cidade da Região Metropolitana de Porto Alegre no final da década de 50, que se destacava pela produção de mandioca e por ser a primeira bacia leiteira do Estado. A implantação do Primeiro Distrito Industrial, ao invés de proporcionar a melhoria de vida da população local, só acentuou as distorções sociais. Atraiu milhares de desempregados e, pela situação em fevereiro de 1988, contava com 300 loteamentos irregulares, onde habitavam aproximadamente 10% da população, calculada em 107.438 habitantes. Segundo Rodrigues (1988, p.34):

"(. . .) com a implantação do distrito industrial, em plena época do milagre econômico, imaginava-se que os que não quisessem continuar trabalhando na lavoura encontrariam lugar nas indústrias, que começavam a chegar. Porém, grande número de pessoas começou a se deslocar de outros municípios do interior e até de outros estados (. . .) a atração de migrantes resultou num enorme cinturão de pobres (. . .)."

Como pode-se notar, a política econômica de implantação de um distrito industrial teve um alcance tremendo no fluxo migratório do Estado, atraindo milhares de desempregados, gerando graves problemas sociais, forçando o Estado a investir mais na área social.

Figura 1

Marco teórico conceptual do processo migratório



FONTE: WEST, D. A. et alii (1980). Marco teórico da pesquisa migratória orientada para políticas. In: MOURA, H. A. de. *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza, BNB. p.287-311.

As variáveis instrumentais são fatores de influência sobre a migração e que podem ser controladas pelos atores. Elas englobam projeto de desenvolvimento de recursos naturais, programas de educação, programas de assistência social, programas de utilização de recursos, etc.

West et alii (1980, p.300) incluem, nesse item, o próprio ato de migrar, pois reconhecem que é uma decisão que tem a mesma dose de objetividade que a do vereador ou deputado que vota favoravelmente a um programa específico.

Os eventos intermediários são os efeitos decorrentes da manipulação das variáveis instrumentais. São intermediários porque constituem resultantes mensuráveis que se admite que influenciem a qualidade de vida dos indivíduos. A qualidade de vida ocupa, no esquema dos autores, um critério de bem-estar comunitário, regional ou global. A política migratória afeta a qualidade de vida dos indivíduos e dos grupos, melhorando suas rendas, seus relacionamentos interpessoais, os ambientes físico, social e psicológico. Exemplos disso são as variações na renda, o acesso aos bens e serviços, o *status*, etc.

Este esquema migratório de West et alii (1980) pode ser imaginado em função de um programa qualquer na área social. Um exemplo é o Programa de Integração e Melhoria Social (PIMES), que dispõe de empréstimos do Banco Mundial, os quais

mento. Esse programa visa a investir, nas vilas carentes de 80 municípios do Rio Grande do Sul, em saneamento básico, melhorias habitacionais, pavimentação e creches.

Os atores da política são, nesse caso, os prefeitos, os vereadores, os deputados e o Governo do Estado, que irão buscar empréstimos junto ao Banco Mundial e ao BNDES.²

Seus motivos devem-se tanto ao interesse próprio (desempenho funcional ou reeleição) como ao altruístico (o bem do povo). Os atores tomam a decisão de manipular a variável instrumental, ou seja, repassar a verba às prefeituras do Interior do Estado para a instalação de redes de água, luz, esgoto, abertura de ruas e iluminação pública.

Isso trará satisfação aos vários interessados e fortalecerá a posição dos políticos e dos administradores dos governos municipal e estadual. A construção de redes de água, luz, esgoto e de novas ruas estimula outras resultantes intermediárias, inclusive empregos potenciais na cidade onde se desenvolverão as obras.

O desempregado ou o agricultor comparará, então, sua atual situação com a que será possível, se se deslocar para o novo sítio. Perceberá que, com a migração, obterá melhoria na sua qualidade de vida. Haverá, então, o deslocamento a fim de auferir renda mais alta, ter maiores possibilidades de consumir, melhorando sua qualidade de vida.

A migração desse indivíduo causará outros resultados. Havendo um grande número de deslocamentos de migrantes, resultarão variações na distribuição da população, decorrentes de efeitos cumulativos desses deslocamentos, o que poderá causar uma profunda mudança na comunidade afetada.

Os residentes originais, por certo, terão que conviver com a formação de uma multidão que buscará sobreviver na região e, em consequência disso, começarão a aparecer loteamentos irregulares e vilas clandestinas. Isso, por sua vez, fará com que haja a necessidade urgente de a comunidade começar a pressionar por novos investimentos.

É o que aconteceu no Município de Novo Hamburgo (ver seção mais adiante), em que, depois de ter experimentado um grande salto nos investimentos sociais a partir de 1983, a Secretaria de Saúde e Ação Social (SEMSAS) começou a registrar três vilas clandestinas por ano (ZH, 11.10.88, p.59). O impacto primário da política governamental causou um segundo turno de efeitos sobre desempregados, efeitos estes que, por sua vez, produziram um terceiro turno de repercussões sobre os residentes originais na cidade receptora. Segundo West et alii (1980, p.304):

“(. . .) tem-se, em essência, um modelo de equilíbrio dinâmico, no qual um choque inicial sobre o sistema produz turnos sucessivos de ajustamento que se vão espalhando por todo o sistema à medida que se tende gradualmente a atingir uma nova posição de equilíbrio (. . .)”.

² Geralmente esses empréstimos dispõem de condições bastante facilitadas. Normalmente com cinco anos de carência e um prazo de 20 anos para pagamento (ZH, 22.08.88, p.42).

Pelo Quadro 1 podem-se notar as conseqüências de um programa da área social na distribuição da população. Estão representados ali todos os componentes do modelo de West et alii (1980): a qualidade de vida, os atores políticos e migrantes, a variável instrumental, o evento intermediário e novamente o retorno à qualidade de vida. O sistema está ajustado em três turnos, mas pode-se estender por bem mais ajustamentos. Como os autores enfatizam, é um modelo de equilíbrio dinâmico, uma ação provoca turnos sucessivos, que vão ter reflexos em todo o sistema, até que tende novamente a uma posição de equilíbrio.

Quadro 1

Esquema sobre algumas possíveis conseqüências sobre a população de programas na área social

COMPONENTES DO MODELO	PRIMEIRO TURNO	SEGUNDO TURNO	TERCEIRO TURNO
Qualidade de vida	A comunidade percebe a falta de infra-estrutura social e pressiona a câmara de vereadores e a prefeitura por maiores despesas		
Atores políticos	Prefeitura, vereadores, deputados e governo do Estado		
Variável instrumental	Aumento das despesas na área social		
Evento intermediário	Satisfação dos indivíduos, principalmente os de classe de renda baixa	Mais escolas, hospitais e empregos no município onde será feita a despesa	
Qualidade de vida	Maiores possibilidades de reeleição	Moradores dos municípios vizinhos percebem esses gastos sociais e oportunidades de emprego	
Atores migrantes		Desempregados e pessoas de classe de renda baixa	
Variável instrumental		Deslocamento para o município onde os gastos serão feitos	
Evento intermediário		Melhoria da assistência social, da educação, aumento da mão-de-obra, rendas mais altas, etc.	Mudança na distribuição da população
Qualidade de vida		Maior satisfação da comunidade	A população em geral do município começa a pressionar a prefeitura por mais gastos na área social
Atores políticos			Prefeitura, vereadores e deputados
Variável instrumental			Aumento das despesas municipais na área social
Evento intermediário			Satisfação dos indivíduos

FONTE: WEST, D. A. et alii (1980). Marco teórico da pesquisa migratória orientada para políticas. In: MOURA, H. A. de. *Migração interna*: textos selecionados. Fortaleza, BNB. p. 287.

1.1 – As evidências empíricas

A nível prático, não foi encontrado na literatura brasileira algum estudo constatando como as políticas públicas estão relacionadas com o fenômeno da migração.³

Talvez pudesse ser dado como exemplo, a nível de Rio Grande do Sul, o Município de Novo Hamburgo, por ter uma situação bastante típica. A situação das despesas públicas do Município foi amplamente marcada pelas administrações de 1983 em diante. Através da publicação, em Zero Hora (31.12.88/01.01.89, p.25), da **Síntese de Realizações** desse município durante o período de 1983 a 1988, isso pode ser facilmente verificado. Segundo esse documento, em seis anos (de 1983 a 1988), foram construídas 279 salas de aula, em contraste com as 227 salas de aula construídas durante o período de 1927 a 1982 (56 anos).

Em termos de investimento em transportes, foram pavimentados, em seis anos (de 1983 a 1988), 936.421,90m² de ruas com pedras irregulares e 1.949.835,26m² de ruas com asfalto. Ao passo que, em 30 anos (de 1953 a 1982), foram pavimentados 1.393.939,00m² de ruas com pedras irregulares e, em 27 anos (de 1956 a 1982), 1.110.851,00m² de ruas com asfalto.

Em termos de saneamento básico, foram colocados 337.520,00ml de canos de concreto em seis anos (de 1983 a 1988), em contraste com 242.842,00ml de canos de concreto em 27 anos (de 1956 a 1982).

A situação do Município de Novo Hamburgo em outubro de 1988 (ZH, 11.10.88, p.54) dava conta de que 95% das vilas populares dispunham de água encanada, 40% possuíam esgoto sanitário e 80% tinham iluminação elétrica.

Pelo lado dos investimentos em habitação, através do Projeto Kephas, que havia implantado pioneiramente o Projeto João-de-Barro do Governo Federal no Município, já havia sido entregue, até outubro de 1988, o total de 400 casas.

Disso tudo, pode-se concluir que os equipamentos públicos colocados à disposição das pessoas de classe de renda mais baixa, bem como as oportunidades de emprego decorrentes disso, por certo, ajudaram os migrantes a terem consciência das excelentes condições que o Município dispunha.

Mas o que aconteceu com a distribuição da população da área e de cidades vizinhas? Segundo dados da SEMSAS, foi justamente a partir de 1983 — quando a nova administração na Prefeitura do Município começou a pensar diferentemente a

³ Cabe ressaltar, todavia, a importante contribuição de Schmidt (1983), que procura investigar o impacto do investimento público no desenvolvimento urbano e regional. Apesar de não se preocupar com o fenômeno da migração, Schmidt analisa a política de investimento desenvolvimentista do Estado, argumentando que essa análise dispõe de uma clara vantagem sobre políticas de planejamento, na medida em que a primeira representa a síntese resultante de uma complexa interação de forças sociais dentro do Estado, todas lutando para controlar a maior parcela possível do capital social. Conclui que tem havido uma concentração crescente de investimentos sociais nas áreas metropolitanas centrais (Rio de Janeiro e São Paulo), evidenciando uma política de apoio dos setores mais modernos da economia (Schmidt, 1983, p.154).

questão social — que foi se registrando um aparecimento cada vez maior de vilas clandestinas. Anualmente, em torno de três vilas eram formadas. No final de 1988, Novo Hamburgo contava com 38 núcleos irregulares, que abrigavam, aproximadamente, 30.000 pessoas. Jaime Peralta, Assistente Social da Prefeitura, em entrevista a Zero Hora (11.10.88, p.54), afirmou que, apesar de todo o investimento realizado no Município, a situação não se resolvia: “(. . .) porque a cada dia chegam mais famílias ao município (. . .)”. O levantamento realizado pela SEMSAS apontou que 87% dos migrantes vêm do Interior, sendo que 80% da zona rural.

Tem-se aí a constatação do “círculo vicioso”, quanto mais se investe, mais chegam famílias e acabam por pressionar por mais investimento. Em outras palavras, um choque inicial no modelo de equilíbrio dinâmico de West et alii (1980) produz turnos sucessivos de ajustes ao sistema, que tende gradualmente a atingir uma nova posição de equilíbrio.

Outras cidades podem também ser dadas como exemplo. Gravataí, que, durante a década de 70, chegou a ter uma taxa de crescimento de 8,33% somente na área urbana. E, por mais que o Estado realize investimentos, não consegue acompanhar as necessidades criadas pela população de baixa renda, que vem em busca de emprego e de assistência social. Gravataí iniciou seu processo de crescimento a partir de 1973, com implantação do Distrito Industrial, que, ao invés de proporcionar a melhoria do bem-estar da população, só fez acentuar as distorções sociais: existem mais de 300 loteamentos irregulares, onde habitam aproximadamente 10% da população, calculada em 107.000 em 1980 (Rodrigues, 1988, p.34). Também Caxias do Sul, com o crescimento vertiginoso da indústria nos últimos anos, atraiu muitos migrantes, e o Município passou a sofrer da síndrome da favelização: hoje 10% da população local, cerca de 35.000 pessoas, são favelizados ou moram em subabitações (ZH, 18.02.89, p.26).

Surge, então, nesse sentido, uma importante questão: qual a melhor alocação da despesa social, na zona rural ou na cidade?

Para evidenciar que a melhor alocação é na zona rural, há o exemplo da Prefeitura de Palmares do Sul, que obteve ótimos resultados investindo na zona do minifúndio. Trata-se de uma experiência realizada pelo FINSOCIAL do BNDES, que comprova ser mais fácil e barato manter o produtor no campo do que sustentá-lo fora dele. O BNDES, através de um projeto de assistência ao pequeno produtor rural, conseguiu, em três anos, mudar o perfil dos minifúndios de Palmares do Sul no que diz respeito ao acesso à energia elétrica. Um total de 280 propriedades foi eletrificado por um custo que é um décimo do padrão convencional. No final do ano de 1988, já havia 18 produtores com poços artesianos instalados e terrenos sistematizados, que tiveram suas rendas familiares quadruplicadas com o plantio de arroz irrigado.

Assim, de acordo com Matzenbacher (1988, p.10), experiências controladas pelo FINSOCIAL mostram que é possível elevar a renda do produtor de 50 a 200%, dependendo do tipo de política social.

O caso de Palmares do Sul deu evidências de que, antes do projeto ser implementado, a decadência da região era notada pela emigração de pessoas em busca de

melhores oportunidades em outros municípios. Depois que o projeto começou a ser executado, 150 famílias voltaram ao município para trabalhar nas suas terras. Houve aí a migração de retorno.

A conclusão é que o exemplo de padrão de intervenção que a Prefeitura de Palmares adotou poderia ser executado por toda a região orizicultora do Estado.

Em qualquer região, sempre existem minifundiários que produzem arroz a quem lhes forneça a água. Então, o modelo de Palmares do Sul é uma experiência testada que pode ser amplamente multiplicada (Matzenbacher, 1988, p.10).

2 – O modelo de Tiebout

No exame dos determinantes do crescimento regional, alguns economistas enfatizam os dispêndios públicos a nível nacional e argumentam que a sua eficiência em desenvolver uma região local é seriamente limitada pelo que está acontecendo a nível nacional. Outros dão ênfase à estrutura interna própria da região, colocando que somente são importantes as alterações do sistema econômico da região.

Há, também, aqueles que consideram que os gastos públicos, tanto a nível nacional como local, não são interdependentes.⁴

Os trabalhos de Musgrave (1939) e Samuelson (1954) concordam naquilo que provavelmente é um dos maiores pontos de investigação na teoria das finanças públicas: a falha de solução pelo mercado para determinar o nível da despesa pública. Quando se compara a alocação dos recursos provenientes da arrecadação dos impostos com a do setor privado, tem-se quase sempre uma estrutura não ótima.

Tiebout (1956, p.418) contra-argumenta que o que é válido para gastos públicos federais não necessita ser aplicado a nível local. Para isso, ele apresenta um modelo simples de solução a nível de governo local, que reflete as preferências da população mais adequadamente do que um modelo a nível nacional.

Se houvesse um número razoavelmente grande de governos locais e se cada comunidade oferecesse diferente conjunto de bens e serviços públicos, cada indivíduo, ou consumidor-eleitor (como Tiebout se refere), poderia selecionar a localidade para fixar residência que satisfizesse a sua escala de preferências. Assim, cada indivíduo revelaria simultaneamente sua preferência, e seria conseguida a alocação ótima dos recursos no setor público, pelo menos a nível local.

A idéia seria que melhores escolas, estradas, segurança pública, proteção contra incêndios, hospitais, representados pelo nível de gastos públicos locais, são alguns dos fatores determinantes da tomada de decisões dos indivíduos e indústrias. O consumidor é, em certo sentido, envolvido por um governo, cujo objetivo é determinar sua preferência por bens públicos e cobrar os respectivos impostos.

⁴ Liu (1977, p.1379) cita o estudo de Muth (1971) como um dos que defendem esse argumento.

O argumento que Tiebout usa é que a provisão dos serviços públicos, como polícia, bombeiros, educação, hospitais, não necessariamente envolve a atividade federal. A maioria desses serviços é realizada pelo governo local.⁵

Outra questão crucial é levantada por Tiebout: se, a nível de governo local, pode ocorrer algum mecanismo para garantir que os gastos desses bens se aproximem do nível ótimo?

Tiebout (1956, p.418) considera o caso de um residente de uma cidade que se desloca para o subúrbio. Quais as variáveis que influenciarão na escolha do município? Se ele tiver filhos, um nível alto de gastos em educação será importante. Outra pessoa, por exemplo, pode preferir uma localidade que tenha mais opções de lazer. Assim, a oferta e a qualidade de certas facilidades e serviços, como praias, parques, proteção contra incêndios, estradas, bem como outras variáveis não econômicas, serão consideradas no processo de tomada de decisões.

O consumidor-eleitor pode ser considerado como escolhendo a comunidade que melhor satisfaça suas preferências por bens públicos. Essa é a maior diferença entre os bens públicos ofertados por um governo local e aqueles ofertados por um governo federal. A nível federal, as preferências dos consumidores-eleitores são oferecidas — e o governo local tenta ajustar a oferta a essas preferências —, enquanto, a nível local, os vários governos têm suas receitas e despesas mais ou menos ajustadas. Assim, dado esse padrão de receitas e gastos, o consumidor-eleitor deslocar-se-á para a comunidade cujo governo local melhor satisfaça suas preferências. Quanto maior o número das comunidades e quanto maior a variância entre elas, mais visível será o ato de o consumidor-eleitor revelar as suas preferências.

Tiebout reúne uma série de pressupostos que são mostrados através de um modelo. Os principais pontos são: os consumidores-eleitores são capazes de se deslocar e o farão para a comunidade que ofereça os bens públicos que satisfaçam seus padrões de preferências; o consumidor-eleitor tem consciência da diferença entre os padrões de gastos e receitas; há um grande número de comunidades dentre as quais o consumidor-eleitor pode escolher; as restrições devido às oportunidades de emprego não são consideradas, assumindo que não há problemas com a distribuição de renda; não haveria externalidades entre as comunidades nos serviços públicos oferecidos.⁶

⁵ Tiebout (1956, p.418) coloca que historicamente os gastos locais têm excedido os gastos federais. O raciocínio desenvolvido pelo atual Presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), por exemplo, é semelhante. Segundo ele, o Brasil ainda precisa trilhar um longo caminho para atingir a implementação total da municipalização dos serviços, com uma reforma tributária mais efetiva, que deixe nos municípios a maior parcela dos tributos arrecadados (ZH, 16.10.88, p.18).

⁶ Em relação a essa suposição, salienta Tiebout (1956, p.423) que há obviamente externalidades entre as comunidades. Pode-se imaginar que uma comunidade seja melhor servida pelos inseticidas colocados nas árvores pelos vizinhos para evitar os fungos. De outro lado, pode ser que essa comunidade não seja tão bem servida, pois dispõe de uma determinada lei autoritária.

Além disso, para cada padrão ou conjunto de serviços a ser executado por um governo local, quanto às preferências de seus residentes, haverá um tamanho ótimo de uma comunidade. Esse ótimo é definido em relação ao número de residentes para os quais se procuraria oferecer os serviços públicos ao menor custo possível.

Isso é análogo ao custo médio mínimo de uma firma. Essa função de custo implica que algum fator ou recurso está fixo. Se isso não fosse assim, não haveria nenhuma razão para limitar o tamanho de uma comunidade, dado o padrão de preferência.

Da mesma forma que o custo médio de uma firma tem um ponto mínimo para uma curva, mas pode ser alcançado também por outra, não há razão para que uma comunidade com estrutura de custos idêntica possa existir.

A suposição de que alguns fatores são fixos explica por que não é possível uma comunidade dobrar seu tamanho. Esse fator fixo pode ser, por exemplo, a área geográfica limitada de uma comunidade, combinada com o plano diretor que restringe a construção de edifícios. Pode ser também a praia local, cuja capacidade é reduzida. Qualquer coisa dessa natureza é capaz de criar limitações.⁷

O último pressuposto é o de que as comunidades abaixo do tamanho ótimo procurarão atrair novos residentes para diminuir seus custos médios. Situação oposta aconteceria com aquelas comunidades acima do tamanho ótimo. Aqueles que conseguissem obter os níveis ótimos tentariam mantê-los.

Assim, dada a suposição sobre o movimento migratório e as outras suposições listadas anteriormente, o deslocamento ocorrerá de uma comunidade que esteja acima do tamanho ótimo para outra abaixo do tamanho ótimo. Os consumidores-eleitores deslocam-se para as comunidades que melhor satisfazem o seu padrão de preferências.

Nesse modelo, ressalta Tiebout (1956, p.420) que não há esforço por parte dos governos locais para se adaptarem às preferências dos consumidores-eleitores. Ao invés disso, aqueles governos locais que atraem um número ótimo de residentes podem ser vistos como sendo “adotados” pelo sistema econômico.

2.1 – As evidências empíricas

O trabalho de Gallaway et alii (1967) formaliza um possível efeito dos gastos de bem-estar social na migração interna dos Estados Unidos ocorrida no período de 1955 a 1960.

⁷ Tiebout (1956, p.419) detalha como isso funciona. Considera o problema de uma praia. Supondo que o padrão de preferência da comunidade é tal que o tamanho ótimo da população é 13.000 habitantes, há uma certa demanda das famílias por um espaço na praia. Supondo que a demanda desses habitantes seja 500 jardas (quase 500m) de praia, se o comprimento atual da praia é por exemplo 600 jardas, então não é possível atender ao padrão de preferências do dobro da população, pois faltará 400 jardas.

Seus dados coletados, entretanto, dizem respeito somente ao nível do programa de assistência geral em cada estado, e isso fez com que eles ponderassem que esses dados não refletiam o recebimento pela comunidade de outros tipos de programas de bem-estar social, nem quantificavam as necessidades que deveriam ser atingidas antes que os beneficiários preenchessem as condições para recebê-los.⁸

Por essa razão, e também pela falta de uma relação causal com a migração interna, Gallaway et alii (1967, p.216) desconsideram a variável bem-estar social.

Nas considerações iniciais, entretanto, os autores mencionam que não é dada atenção aos deslocamentos de recursos ocorridos devido aos diferenciais do crescimento da economia regional.⁹

Aronson & Schwartz (1973) argumentam que, apesar de poder existir uma distribuição geográfica com uma população estática, de tal forma que todas as preferências individuais por bens públicos locais estivessem satisfeitas, o equilíbrio dessa distribuição é dinamicamente instável.

Alegam que a distribuição geográfica da população não mantém o equilíbrio, porque, quando os impostos sobre a renda, ao invés dos impostos sobre consumo de um determinado serviço ou bem público, financiam o setor público, os diferenciais na renda *per capita* entre as comunidades, bem como a distribuição desigual da renda em cada comunidade, podem se tornar um bom motivo para a migração, independentemente da preferência do indivíduo pelo padrão de bens e serviços públicos de uma determinada comunidade (Aronson & Schwartz, 1973, p.138).

Mais adiante, eles complementam seu raciocínio com uma explicação da questão fiscal induzindo à migração.

A variedade e o volume de todos os bens e serviços (não públicos) da economia são determinados pelo mercado privado, e os benefícios desses bens e serviços, presumivelmente, atendem igualmente a cada residente da comunidade. Entretanto os impostos que dão origem aos recursos destinados aos bens e serviços públicos incidem usualmente sobre a propriedade, sobre a renda e sobre as vendas no comércio. Existe, assim, uma redistribuição em termos de renda real, do mais rico ao mais pobre, em cada comunidade.¹⁰

Cada indivíduo que é relativamente rico na sua localidade acha vantajoso deslocar-se para uma outra localidade onde, dada a sua classe de renda e *status* social, ele será relativamente pobre. Da mesma forma, pode-se presumir que uma pessoa relativamente pobre considere vantajoso se deslocar para uma cidade com um nível maior de renda *per capita*, a fim de realçar ainda mais a transferência da renda real.

⁸ Em inglês, *general assistance payments*.

⁹ Os autores referem-se a um outro estudo de Tiebout que investiga essa questão: Tiebout (1956a).

¹⁰ Aronson & Schwartz (1973, p.138) ressaltam que cada residente de uma comunidade não valoriza os benefícios públicos igualmente. O que é importante, entretanto, é que há uma redistribuição de renda real, à medida que a incidência dos tributos diferem da incidência dos benefícios.

Aronson & Schwartz (1973, p.138) ressaltam que deve ser considerada a questão do ciclo embutida em tais ajustamentos. Há uma motivação econômica para o relativamente rico sair de sua localidade a fim de escapar da tributação, que tem como finalidade financiar as pessoas pobres. Pode-se esperar, entretanto, que as pessoas pobres atuem no sentido de criar condições para que o ciclo se repita.

É montado, assim, um modelo em que a questão fiscal induz à migração, que basicamente mostra como um sistema de tributação pode afetar a distribuição da população entre as várias comunidades. Constróem um mapa fiscal, que pode ser usado para prever as mudanças relativas geográficas da população. Na análise do equilíbrio e das condições de estabilidade da distribuição da população, os autores concluem que qualquer equilíbrio é temporário e instável.

O teste empírico desse modelo, realizado para a Cidade de Harrisburg nos Estados Unidos, para os períodos de 1950 a 1960 e 1960 a 1970, apresentou, respectivamente, a seguinte evidência: 69% e 89% da variação da população, as quais foram na direção prognosticada pelo modelo.

Concluem que, aparentemente, os fatores fiscais são significantes na determinação da direção da migração (Aronson & Schwartz, 1973, p.154).

Araújo (1974) investiga alguns aspectos fiscais das áreas metropolitanas brasileiras em 1971, examinando, basicamente, possíveis determinantes da receita e da despesa públicas locais, escolhidas dentre algumas variáveis de caráter demográfico e econômico, não considerando, entretanto, a migração interna.¹¹

Ele procura medidas mais precisas das relações entre a receita e o nível de atividades, população, taxa de urbanização, utilizando-se de análise de regressão. No caso da despesa, ele investiga se alguns indicadores relacionados às necessidades e à qualidade dos serviços afetavam o valor *per capita* segundo as funções.

Mais adiante, Araújo (1974, p.159) critica o modelo de Tiebout, colocando que, além das dificuldades de mensurar a procura de serviços públicos, há o problema da inexistência de mercado. Para ele, esse modelo possui hipóteses irreais, e isso é um sério obstáculo para a sua utilização.

Em relação às despesas com a infra-estrutura social, Araújo (1974, p.115) enfatiza que são menos sensíveis às variações do nível de receita, por causa do r^2 com valor baixo. Assim, para ele, as decisões de elevar o nível de dispêndio são tomadas por motivos independentes do valor da receita, embora este, naturalmente, condicione a elevação.

Cebula (1974) segue a hipótese estabelecida pelo modelo de Tiebout, em que o consumidor-eleitor escolhe a comunidade que melhor satisfaça o seu padrão de bens e serviços públicos. Investiga, assim, se a política do governo local tem um impacto significativo sobre a migração, tanto a de brancos como a de negros.

¹¹ As variáveis demográficas utilizadas por Araújo (1974) dizem respeito à população urbana, densidade por km², população em idade escolar, todas extraídas do Censo Demográfico de 1970.

Examina, também, a migração interna líquida por raças ocorrida nos Estados Unidos, entre 1965 e 1970. Considera três variáveis fiscais: o imposto predial *per capita*, pagamentos do programa de ajuda às famílias com dependentes e as despesas do Estado *per capita*, excluindo os benefícios do programa de ajuda às famílias com dependentes. Os resultados de seus testes dão suporte ao modelo de Tiebout.

Em particular, dos seis coeficientes obtidos na descrição do impacto da política do governo local na migração, somente dois não foram estatisticamente significativos. Os quatro coeficientes remanescentes indicaram que tanto a migração de brancos como a de negros foram afetadas pelo diferencial da política do governo local. Por esse motivo, essa diversificação exerce um profundo impacto na alocação espacial dos recursos (Cebula, 1974, p.92).

Dois anos mais tarde, Kohn (1976) criticou o estudo de Cebula (1974) por ter usado o fluxo de migrantes durante o período de 1965 a 1970 e a variável bem-estar social do ano de 1971. Segundo Kohn (1976, p.63), seria mais relevante considerar os benefícios públicos de bem-estar social do ano de 1965. E, por ter utilizado essa variável do ano de 1971, pode ocorrer um possível problema de simultaneidade: a causalidade entre a migração e benefícios de bem-estar social é bidirecional.

Basicamente seu argumento enfatiza que, quando os migrantes se deslocaram durante o período de 1965 a 1970, pode ter influenciado, na região de destino, o nível dos benefícios públicos de bem-estar social em 1971. Também para evitar esse problema e conseguir uma melhor *performance* do efeito do bem-estar social na migração, sugere o uso do ano de 1965 (Kohn, 1976, p.63).

Uma outra crítica aponta que os dados dos impostos e dos gastos governamentais utilizados estão altamente correlacionados, apresentando um índice de 0,5173. Assim, as elasticidades estimadas por Cebula (1974) são ineficientes.

Kohn reestima completamente a regressão, retirando a variável imposto predial e utilizando a variável bem-estar social do ano de 1965. Entretanto, com essas modificações, os resultados de Kohn (1976) foram os mesmos alcançados por Cebula (1974).

Em uma resposta à crítica de Kohn, Cebula (1976) concorda que é preferível utilizar os dados de 1965 da variável bem-estar social e também as variáveis impostos prediais e gastos públicos, que estão altamente correlacionadas. Contudo ele coloca que, até então, não houve preocupação, na literatura sobre o assunto, de saber se a causalidade entre a migração e o nível de renda é bidirecional. Tanto a renda influencia a migração como, também, a migração influencia a renda; dessa forma, requer-se a utilização de equações simultâneas. Suas variáveis endógenas são a migração para fora e o crescimento da renda *per capita*, como variáveis explicativas, os impostos prediais *per capita*; uma variável climática; os investimentos em habitação e a taxa de desemprego.

Conclui que os impostos prediais são um importante determinante da migração, uma vez que os coeficientes das variáveis migração e renda *per capita* foram significativos (Cebula, 1976, p.67).

O estudo de Cebula & Kohn (1975) tenta investigar a validade do argumento defendido por Tiebout na migração interna dos Estados Unidos no período de 1965

a 1970. Ele considera o impacto da política do governo local no fluxo migratório de três formas: pelo nível dos pagamentos do programa de bem-estar social, pelos gastos públicos *per capita* não sociais e pelo nível dos impostos prediais *per capita*.

Também esse estudo investiga a possibilidade de uma relação bidirecional entre a migração e o benefício público de bem-estar social. Para isso, eles construíram um modelo de duas equações. A primeira equação trata o fluxo de migração ocorrido de 1965 a 1970 como uma função dos benefícios de bem-estar social e de outras forças exógenas. E a equação dos benefícios de bem-estar social no ano de 1965 trata esses benefícios como uma função da migração e de outras forças exógenas.

O modelo é estimado através do método de mínimos quadrados por dois estágios. Seus resultados indicam que, em três das sete regressões, a migração de brancos é fortemente influenciada, de forma negativa, pelo nível de bem-estar social, sendo que a relação entre a migração e os benefícios públicos de bem-estar social é aparentemente não bidirecional.

Já na migração de negros, os autores concluem que as áreas com níveis altos de benefícios públicos de bem-estar social exercem uma atração importante nesses migrantes (Cebula & Kohn, 1975, p.191).

De uma forma geral, os autores entendem que os diferenciais dos estados, em termos de tributação, gastos sociais e não sociais, tiveram um importante impacto na migração interna dos Estados Unidos durante o período de 1965 a 1970.

Por esse motivo, eles acreditam que os argumentos de Tiebout são válidos para os Estados Unidos (Cebula & Kohn, 1975, p.193).¹²

Liu (1977) é outro autor que estimou um modelo de quatro equações pelo método de mínimos quadrados de dois estágios, partindo das hipóteses de Tiebout. Em seu modelo, a migração refere-se às taxas diferenciais do saldo total líquido de migração para as regiões metropolitanas no período de 1960 a 1967. Inclui três variáveis fiscais: o nível médio do imposto, os gastos públicos *per capita* e as mudanças na taxa média dos impostos de 1960 a 1967. Em suas conclusões, Liu (1977, p.1385) enfatiza que os migrantes se deslocarão para as regiões onde existe o maior diferencial de serviços públicos.

Além desses estudos, existe a investigação empírica em termos de diferencial de benefícios públicos dos seguintes autores: Sommers & Suits (1973); Vedder & Cooper (1974); Cebula & Schaffer (1975); Pack (1973); e Glantz (1974). Todos eles concluem que os diferenciais de benefícios públicos de bem-estar social causam impacto na migração interna, nos Estados Unidos.

¹² Quatro anos mais tarde, Kumar (1979) critica o trabalho de Cebula & Kohn (1975), justamente porque foi considerado somente o nível de benefícios públicos de bem-estar social em 1965 e não durante todo o período de 1965 a 1970. Segundo Kumar (1979, p.301): "(...) a lógica de tal correlação parece enganadora (...)". Recomenda que se use a variação de benefícios públicos sociais durante o período inteiro. Além desse problema, Kumar aponta mais dois, que seriam, no mesmo ano, contra-argumentados novamente por Cebula & Kohn (1979).

Cebula (1979a) observa que os estudos que investigaram a questão dos diferenciais dos benefícios públicos de bem-estar social deram a sua contribuição no sentido de despertar a necessidade de se uniformizar ou padronizar geograficamente esses benefícios nos Estados Unidos.

Entretanto eles falham por não levar em consideração, no cálculo da migração do pobre, o custo de vida da região de destino (Cebula, 1979a, p.129). Seu modelo, estimado através de equação simples, pela técnica de mínimos quadrados, além das variáveis benefício público de bem-estar social e custo de vida, inclui a renda média familiar, o desemprego, o nível de educação da população maior de 25 anos e variáveis *dummy* para indicar as condições climáticas.

Conclui Cebula (1979a, p.130) que seus resultados indicam que os migrantes que foram atraídos pelos altos benefícios públicos de bem-estar social também o foram pelos baixos níveis de custo de vida nas regiões de destino.¹³

Acrescenta, dessa forma, que esses resultados têm importantes implicações políticas. Em particular, a reforma dos programas de benefícios públicos de bem-estar social deve ser implementada em termos reais, porque, senão, o sistema continuará a causar uma distorção no fluxo migratório (Cebula, 1979a, p.130).

Bozzetto (1984), apesar de não mencionar formalmente a hipótese de Tiebout, consegue boas evidências do impacto dos gastos de assistência social na migração que se dirigiu à capital do Rio Grande do Sul.

Investiga, a partir de 1977, o migrante com até cinco anos de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre, procurando entender o seu processo de deslocamento para a Capital, sua integração na Cidade, bem como a comparação entre a sua situação anterior e pós migração. Partindo dos dados da Fundação Riograndense de Assistência Senador Tarso Dutra (FUNDASUL), realiza uma pesquisa de campo que procura apreender a busca composta do migrante, em seu local de destino, por assistência de serviços públicos.

Suas conclusões são que um dos aspectos mais citados pelos migrantes, em relação à análise de sua situação atual real, foi a melhoria na assistência médica e no nível de salário (Bozzetto, 1984, p.1671).

No que diz respeito à questão da educação, os migrantes entrevistados consideram o atendimento escolar mais amplo e, conseqüentemente, mais fácil o acesso à escola do que em muitos municípios do Interior (Bozzetto, 1984, p.1670).

E, em relação à assistência médica, dentária e hospitalar, 71,51% dos migrantes antigos afirmam que são melhor atendidos na Capital (Bozzetto, 1984, p.1669).

Riani (1986) discute, em seu livro, a teoria de Tiebout. Apesar de não testá-la empiricamente, acredita que o modelo é vulnerável, porque devem ser levadas em consideração outras variáveis. Diz Riani (1986, p.54):

¹³ Nesse estudo de Cebula (1979a, p.130), a variável custo de vida na região de destino para uma família de quatro pessoas apresentou um coeficiente negativo e significativo. Isso indica que, quanto mais baixo for o custo de vida na região de destino, maior será o fluxo de migrantes.

“(. . .) a suposição, porém, de que a migração contribuiria e seria de fundamental importância para a determinação do número de consumidores e o ajustamento do custo, tentando obter o custo médio mínimo para a oferta de bens sociais, torna este modelo vulnerável, porque, na realidade, existem outras variáveis que interferem na decisão dos indivíduos em mudar de localidade, e não somente no desejo de ajustar sua cesta de bens de acordo com o seu mapa de preferência, conforme apregoa este modelo (. . .)”.

A hipótese de Tiebout (1956, p.418) de que o consumidor-eleitor se deslocará para a comunidade que tenha um governo local que melhor satisfaça seu padrão de preferências por bens e serviços públicos tem sido, nestes 30 anos, investigada e debatida por vários autores.

Apesar de essa teoria utilizar elementos bastante próximos da teoria do impacto dos gastos públicos, não explica a questão da concentração urbana.¹⁴

Essa teoria sugere que é possível desenvolver um modelo capaz de apreender as preferências por bens e serviços públicos. A migração, nesse caso, estaria sendo vista como um mecanismo de ajuste do mercado. O indivíduo, à medida que se desloca, está revelando a sua demanda por bens públicos e, assim, “votando” com seus próprios pés.

Boa parte dos estudos revisados tem encontrado evidências empíricas que comprovam a validade de tal modelo. São eles: Sommers & Suits (1973); Cebula (1974); Vedder & Cooper (1974); Cebula & Kohn (1975); Cebula & Schaffer (1975); Pack (1975); Glantz (1974); Liu (1977); e Cebula (1979a).

Há, porém, aqueles que não aceitam tal modelo, como Araújo (1974); Riani (1986); Aronson & Schwartz (1973); e Gallaway et alii (1967), sendo que somente este último realizou o teste empírico específico.

Acredita-se que seja de fundamental importância dar continuidade a essa linha de pesquisa, pois, sem dúvida, há necessidade de esse modelo ser mais investigado através de estudos para se estabelecer se a diversificação das políticas dos governos locais provoca um possível impacto no fluxo da migração. As pesquisas realizadas, pelo menos até agora, em sua maioria, têm dado suporte tanto ao modelo de Tiebout como ao de West, Hamilton & Loomis.

¹⁴ A teoria do impacto dos gastos públicos na migração indica que o nível de benefícios de bem-estar pode exercer um impacto positivo nos vários grupos de migrantes, particularmente o pobre, tanto o branco como o negro. Há, porém, alguns poucos estudos que argumentam o contrário, como, por exemplo, o de Gallaway et alii (1967), o de Sommers & Suits (1973) e o de Kau & Sirmans (1976). Os resultados gerais alcançados mostram que o fluxo migratório é fortemente atraído pela expectativa de melhores benefícios de bem-estar social, existindo aí alguns elementos que dão evidências à questão do resíduo fiscal positivo.

Bibliografia

- ARAÚJO, A. B. de (1974). **Aspectos fiscais das áreas metropolitanas**. Rio de Janeiro, IPEA. (Monográfica, 15).
- ARONSON, J. R. & SCHWARTZ, E. (1973). Financing public goods and the distribution of population in a system of local governments. **National Tax Journal**, 24(2):137-59.
- BOZZETTO, Clesi E. (1984). Migrações no Rio Grande do Sul: um estudo da clientela migrante até 5 anos em Porto Alegre atendida pelo CETREMI/POA e Serviço Social da Prefeitura Municipal da Capital. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 4., São Paulo. **Anais**. . . São Paulo.
- CEBULA, Richard J. (1979a). Living costs, the Tiebout hypothesis, and welfare policy. **Policy Choice**, 34:129-30.
- (1974). Local government policies and migration: an analysis for SMSAS in the United States 1965-1970. **Public Choice**, 19:85-93.
- (1976). Local government policies and migration: reply and extension. **Public Choice**, 25:64-7.
- CEBULA, Richard J. & KOHN, R. M. (1975). Public policies and migration patterns in the United States. **Public Finance**, 30(2):186-96.
- (1979). Public policies and migration patterns in the United States: reply and reformulation. **Public Finance**, 34(2):306-8.
- CEBULA, Richard J. & SCHAFFER, B. K. (1975). Analysis of net interstate migration: comment. **Southern Economic Journal**, 41:500-5.
- GALLAWAY, L. E. et alii (1967). The economics of labor mobility: an empirical analysis. **Western Economic Journal**, 5:211-23, Jun.
- GLANTZ, F. B. (1974). The determinants of intermetropolitan migration of the poor. **Annals of Regional Science**, 8:25-39, Mar.
- KAU, J. B. & SIRMANS, C. F. (1976). New, repeat, and return migration: a study of migrant types. **Southern Economic Journal**, 43:1144-8.
- KOHN, Robert (1976). Local government policies and migration: comment. **Public Choice**, 25:63-4.
- KUMAR, R. (1979). Public policies and migration patterns in the United States: an empirical comment. **Public Finance**, 31:300-5.
- LIU, Ben-Chieh (1977). Local government finance and metropolitan employment growth: a simultaneous-equation model. **Southern Economic Journal**, 43(3):1379-85.
- MATZENBACHER, Luis O. (1988). Com eficiência se pode combater a pobreza no Brasil. **Zero Hora**, Porto Alegre, 25 set., p.10.

- MUSGRAVE, Richard A. (1939). The voluntary exchange theory of public economy. **Quarterly Journal of Economics**, 52.
- MUTH, R. (1971). Migration: chicken or egg? **Southern Economic Journal**, 295-306, Jan.
- PACK, J. R. (1973). Determinants of migration to central cities. **Journal of Regional Science**, 13(2):249-60.
- RIANI, Flávio (1986). **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. São Paulo, Atlas. 154p.
- RODRIGUES, C. (1988). Um gigantesco cinturão de problemas e miséria. **Zero Hora**, Porto Alegre, 22 fev., p.34.
- SAMUELSON, Paul A. (1954). The pure theory of public expenditures. **Review of Economics and Statistics**, 36(4):387-9.
- SCHMIDT, Benício V. (1983). **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre, UFRGS. 213p.
- SOMMERS, P. M. & SUITS, D. B. (1973). Analysis of net interstate migration. **Southern Economic Journal**, 40:193-201, Oct.
- TIEBOUT, C. M. (1956a). Exports and regional economic growth. **Journal of Political Economy**, 64:160-4, Apr.
- (1956). A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, 64:416-24, Oct.
- VEDDER, R. K. & COOPER, D. (1974). Nineteenth century english and welsh geographic labor mobility: some further evidence. **Annals of Regional Science**, 8(2):131-9, Jun.
- WEST, D. A. et alii (1980). Marco teórico da pesquisa migratória orientada para políticas. In: MOURA, H. A. de. **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza, BNB. p.287-311.
- ZERO HORA (22.08.88). Banco Mundial vai avaliar o PIMES. Porto Alegre, p.42.
- (18.02.89). Com pinta de cidade grande. Com favelas. Porto Alegre, p.26.
- (16.10.88). FAMURS quer reforma tributária mais efetiva. Porto Alegre, p.18.
- (11.10.88). A miséria cerca Novo Hamburgo. Porto Alegre, p.54.
- (31.12.88/01.01.89). Síntese de realizações do Município de Novo Hamburgo de 1983-1988. Administração Atalábio Foscarini e Hélio Feltes. Porto Alegre, p.25.

Abstract

The Seventies have witnessed, in the United States, the publication of many research efforts seeking to ascertain the relationship between state and local government policies and human migration patterns. Given the important policy implications that may be derived from this type of research, it is essential for us to have knowledge of some research findings obtained to date. Accordingly, this paper seeks to summarize the basic research on the migration impact of state and local government policies and then to offer some evidences of it.