

Aspectos fiscais das áreas metropolitanas – São Paulo e Rio de Janeiro

ALOÍSTO B. ARAÚJO *

1 — Introdução

O presente estudo visa a explorar algumas das teses mais frequentemente citadas, quando se discutem as finanças públicas das áreas metropolitanas e suas repercussões sobre o bem-estar dos habitantes, na forma dos serviços oferecidos, notadamente pelos governos locais. A idéia central consiste na investigação acerca da adequação do sistema tributário às áreas metropolitanas, as quais, embora institucionalizadas, compõem-se de unidades autônomas que conservam as mesmas características dos demais municípios.¹ Em outras palavras, todos os aspectos referentes às relações intergovernamentais, isto é, repartição dos encargos e das receitas são uniformes, no sentido de não distinguirem as municipalidades integrantes de áreas metropolitanas das demais; algumas conseqüências dessa uniformidade são bastante óbvias, no sentido de sua inconveniência: limites administrativos não correspondendo às unidades econômicas, gerando ineficiências na prestação de serviços, etc. Por vezes, entretanto, não se conhecem precisamente alguns efeitos e algumas características do sistema, cabendo estudá-los mais a fundo.

O estudo limitar-se-á às áreas do Rio de Janeiro e São Paulo, definidas diferentemente de outros estudos e da Lei complementar, respectivamente,² mas mantendo-se integralmente a zona de urbanização contínua, que é a de maior relevância para os propósitos deste artigo. É desnecessário ressaltar a importância e a representatividade dos dois aglomerados, que abrigam mais de 15% da po-

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ Os mecanismos institucionais, ainda por serem efetivamente implantados, poderão alterar esse estado de coisas, embora, no que toque ao Rio de Janeiro, ainda não tenham sido traçadas normas reguladoras, visto que não se incluiu esta área metropolitana na legislação.

² Excluíram-se os municípios cujos indicadores mostravam que os laços de dependência em relação à metrópole eram bastante tênues.

pulação do País e cerca de 28% da população urbana. Se se pensar em termos de contribuição ao produto industrial, sabe-se que os números seriam mais significativos, já que ambas as áreas, particularmente São Paulo, têm representação expressiva nos setores de mais elevada produtividade e de maior dinamismo.

Não apresentam, todavia, uniformidade, no sentido do que o gigantismo populacional e a riqueza das áreas não estão distribuídas equitativamente entre as municipalidades que as formam. No caso brasileiro, a reforma do sistema tributário, instituindo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e fazendo com que parte deste seja transferido aos municípios, elevou-se a correlação entre receita e nível de atividades, deixando transparecer mais claramente o aludido fenômeno.³ No entanto, não é de estranhar que assim o seja, pois podem ser apontadas duas características básicas das áreas metropolitanas: i) o transbordamento dos limites político-administrativos, no sentido de que diversas unidades de governo local integram-se, passando a formar uma "unidade econômica natural",⁴ caracteristicamente urbana e ii) os municípios que formam a área desempenham diversas funções, por vezes especializando-se, e sempre distinguindo-se a cidade central, já pelo gigantismo e maior importância relativa, já pela não-especialização. Da especialização de funções ou de suas relações especiais com a metrópole, tem-se a ocorrência das desigualdades referidas, que atingem não apenas o lado da receita, mas ainda o nível dos encargos.

É importante, pois, colocar ênfase na especificidade das áreas metropolitanas, que se distinguem dos demais aglomerados urbanos. Como se sabe, a cidade, entendida como um agrupamento de indivíduos, ligados por diversos motivos, é uma instituição que pertence à Antiguidade.⁵ A metrópole, fruto da Revolução Industrial,

³ A este respeito, ver Aloísio Araújo, M. Helena Horta e Cláudio Considera, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios* (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973).

⁴ Cf. William B. Neenan, "Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale", *National Tax Journal*, vol. XXIII, n.º 2, (june, 1970), p. 117.

⁵ A este respeito, ver J. Friedman "Cities in Social Transformation" in W. Alonso e J. Friedman eds., *Regional Development Planning* (Cambridge: The MIT Press, 1964), pp. 343-360.

a qual também afetou a produtividade agrícola, desruralizou os países mais desenvolvidos, chegando hoje a nem receber fluxos migratórios significativos do campo, tão reduzida é a população rural. A área metropolitana, por sua vez, é basicamente uma criação do século XX, quando aparecem certas deseconomias de aglomeração e inovações tecnológicas, que obrigam a fuga das indústrias das cidades centrais, as quais se tornam núcleos residenciais e prestadores de serviços, mantendo-se ainda como sede das empresas, mas cada vez menos como centros residenciais, visto que as deseconomias de aglomeração também atingem a população. Este padrão evolutivo, embora tipicamente norte-americano, tem certa universalidade, já que o contínuo decréscimo da população rural possui obviamente um limite; uma vez atingido, o crescimento das áreas metropolitanas dependerá de sua taxa "natural" e da migração, proveniente não do campo, mas das pequenas cidades.⁶ Note-se que em São Paulo a taxa de crescimento demográfico de sua área metropolitana foi superior à do Estado no último decênio: em 1960, continha 37% da população, enquanto em 1970, o percentual elevou-se para 45%.⁷

Dessa forma, faz sentido indagar, em relação ao Brasil, se o confronto fundamental é o da cidade e o campo, ou das grandes metrópoles e demais cidades, que quando não estão integradas nas áreas metropolitanas têm apresentado menor dinamismo. Neste caso, a investigação tomaria outro rumo subjacente à idéia central mencionada: verificar se as forças que conduzem à concentração urbana na atualidade são semelhantes às do início do século, ou se efetivamente ocorre uma transformação, em que o impulso induzido pelo setor terciário é mais forte do que o decorrente do nível de atividades do setor secundário. No que toca à cidade central, é inegável a preponderância do terciário, como se viu;⁸ no entanto,

⁶ Cf. Brian Goodall, *The Economies of Urban Areas*, (Oxford: Pergamon Press, 1972), p. 27.

⁷ No mesmo período, a área metropolitana, que abrigava cerca de 48% da população urbana do Estado, passou a representar cerca de 55%, mostrando-se o deslocamento acima referido.

⁸ Cf. James H. Johnson, *Urban Geography* (Oxford: Pergamon Press, 1971) p. 15.

não é mais a metrópole que importa, mas sim a concentração contínua. Neste caso, não há indícios de maior dinamismo do setor terciário. Já se demonstrou que, na Inglaterra, a proporção da população ativa empregada no setor terciário mantém-se razoavelmente constante há mais de um século, não se verificando, aparentemente, a transposição dos setores secundário para o terciário.⁹ Aqui, contudo, um novo ingrediente deve ser acrescentado, que foge ao esquema tradicional das economias maduras: o processo de industrialização, apoiado na substituição de importações, tem características bastante distintas do das nações hoje desenvolvidas, seja pela sua relativa espontaneidade, seja pelo seu gradualismo. A inserção de um setor industrial moderno numa estrutura econômica subdesenvolvida teve diversas conseqüências, a mais importante, no que toca a este trabalho, sendo a fraca absorção de mão-de-obra pelo referido setor¹⁰, a qual gera uma hipertrofia do setor terciário, que é o depositário da mão-de-obra semi e subempregada. Procurar-se-á examinar aqui se as duas áreas metropolitanas em apreço mostram padrões distintos de crescimento, ou se se assemelham no que diz respeito às forças propulsoras de seu dinamismo. Em outras palavras, se se tem presente aquela parcela moderna do setor terciário, ou se a mão-de-obra está majoritariamente empregada nos serviços de baixa produtividade, revelando seu desemprego disfarçado.

Para isso, mostrar-se-ão inicialmente as características gerais de ambas as áreas, selecionando-se variáveis demográficas e econômicas que permitam distinguir uma de outra área. Na terceira seção, apresentar-se-ão as características das áreas no que toca ao nível e composição da receita e despesa municipais, com o objetivo não de compará-lo, mas de estudar as diferenciações intra-áreas. Na quarta seção, finalmente, procurar-se-á sumariar as conclusões, e tentar delas extrair algumas sugestões no que toca a diretrizes de política.

⁹ Cf. Jacques R. Boudeville, *Problems of Regional Economic Planning* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1966), p. 31.

¹⁰ Cf. MINIPLAN/IPEA, *A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas*, (Rio de Janeiro: IPEA, 1969).

2 — As áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo: características gerais

As duas áreas em questão reúnem parcela substancial da população, bem como do emprego e produção industriais do País. Os Quadros Ia e Ib resumem algumas características demográficas, podendo-se observar inicialmente que, não obstante alguma homogeneidade dos municípios que as compõem, a urbanização é um dado comum, isto é, a população rural não é expressiva, e menos ainda o emprego do campo. A urbanização, entrevista pelos dados censitários, pode estar subestimada, visto que certas áreas rurais vêm-se povoando rapidamente, perdendo suas características originais. É bastante sintomática, aliás, a diferença entre os valores da população rural e o emprego agrícola, revelando que parcela da população que vive no campo está parcialmente integrada na cidade.

A atividade agrícola é, portanto, francamente residual, declinando progressivamente ao longo do tempo. Embora aparentemente se trate de uma afirmativa óbvia, é preciso não esquecer que as áreas, tais como foram definidas, são bastante amplas, cobrindo em ambos os casos municípios cuja população urbana não chega sequer a 30% do total, mas que se tornam inexpressivos relativamente à massa urbanizada. Ainda assim, como ocorrem alguns vazios territoriais, poder-se-ia esperar um nível mais elevado de emprego e produção rurais, principalmente se levada em conta que a dimensão gigantesca do mercado não só garantiria como exigiria atividade agrícola nas proximidades da área metropolitana ou da cidade central. Dessa forma, outras explicações devem ser encontradas para a pouca significação do produto agrícola, que não a urbanização da área. Embora não seja este o tema central do trabalho, pode-se sugerir motivos para tal fato: i) o papel das expectativas, fazendo com que novas áreas fossem incorporadas, sem que os vazios estivessem preenchidos, mas inutilizando-os para a agricultura, pela posição intermediária que passam a ocupar e ii) a complexidade da rede viária que se armou, cortando porções de terra agricultáveis, baixando sua produtividade e simultaneamente elevando o valor da terra, ainda que desocupada. Tais fatos ocorreram tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, mas são mais características nesta

última metrópole, cuja expansão territorial deu-se em todas as direções enquanto na outra concentrou-se na Baixada Fluminense e na orla oriental da Baía de Guanabara.

Os Quadros Ia e Ib mostram ainda a evolução demográfica das cidades da área nos quatro últimos censos,¹¹ evidenciando-se, como se sabia de antemão, o maior dinamismo de São Paulo, que incorporou no período um contingente populacional de cerca de 4.700.000 habitantes, enquanto o Rio superou os 2.500.000. Estes números, entretanto, não dizem tudo, já que ocultam um importante fenômeno, qual seja, a coincidência, no período de análise, da recente expansão paulistana e da antiga grandeza da metrópole carioca, quando se está tratando da formação da área metropolitana. Assim é que em 1900, o Rio de Janeiro — então a metrópole nacional — era uma grande cidade, com mais de 800.000 habitantes, enquanto São Paulo, após um vertiginoso crescimento na última década do século XIX, atinge o novo século com população inferior a 250.000 habitantes.¹² Note-se que trinta anos antes, a população paulistana era quase dez vezes menor do que a do Rio, que estava perto dos 300.000 habitantes. Em outras palavras, enquanto que São Paulo começava a tornar-se uma grande cidade somente no século XX, o Rio de Janeiro já consolidava-se como tal. Prova disto, foi a conhecida administração Pereira Passos, na primeira década do século, que pode ser vista como realizadora de um processo de renovação urbana, pois a área central encontrava-se já envelhecida, e inadequada ao crescimento urbano que se verificava então.

Ao examinar a evolução demográfica dos outros municípios que compõem a área, ver-se-á que não ocorre o mesmo fenômeno. Nas duas regiões, é recente a metropolização, notando-se mesmo uma certa inversão, no sentido de que na área mais antiga, as cidades populosas são as mais novas, ocorrendo o contrário em São Paulo. Na área do Rio, o município adjacente mais antigo (Niterói) ocupa um modesto quinto lugar,¹³ enquanto que em São Paulo, o mais

¹¹ Nem sempre foi possível obter-se uma correspondência perfeita, pois alguns municípios foram criados com partes de vários outros, para as quais não há informações censitárias.

¹² Cf. Pedro P. Geiger, *Evolução da Rede Urbana Brasileira*, (Rio de Janeiro: INEP/MEC, 1963), pp. 154 e 197.

¹³ Computando somente a população urbana, Niterói desce para o sexto lugar.

QUADRO 1a
Evolução Demográfica da Área Metropolitana de S. Paulo

Municípios	Pop. total		Pop. total		Pop. total		Pop. urbana		Área (Km ²)	Densidade Demográfica		Moradores Domicílios 1970
	1940	1950	1960	1970	1970	1970	1970	1970		1970	1970	
São Paulo.....	1 311 133	2 193 444	3 709 274	5 978 977	1 493	3 966,37	4,4					
Guaiçaras.....	5 103	1 573	9 405	15 631	106	146,82	4,7					
Cajamar.....	---	6 438	6 438	10 452	40	77,91	5,0					
Guarulhos.....	13 430	34 683	101 273	237 900	94	694,62	1,8					
Ribeirão Pires.....	4 902	10 953	17 250	29 391	83	264,70	4,7					
Santo André.....	68 314	106 605	245 147	420 828	100	632,57	4,5					
São Bernardo.....	11 685	26 272	82 411	202 503	93	631,54	1,8					
São Caetano.....	---	59 832	134 421	151 012	100	24	6 202,13	4,3				
Suzano.....	6 000	11 137	27 094	35 731	61	184	302,29	5,0				
Cotia.....	8 594	13 218	15 839	31 007	96	335	32,41	1,7				
Diadema.....	---	3 023	12 308	79 316	87	24	289,88	4,9				
Embu.....	2 252	4 208	5 041	18 183	24	76	238,96	4,9				
Panab-Guaçu.....	---	3 815	4 773	10 325	52	200	51,51	4,4				
Jandira.....	---	1 475	2 047	12 501	100	25	499,60	4,9				
Mauá.....	4 973	9 472	28 924	102 188	78	1 304,18	4,9					
Moji das Cruzes.....	34 443	56 429	94 482	139 666	79	749	185,24	4,9				
Osasco.....	15 128	4 326	116 077	285 160	100	67	4 226,91	4,7				
Arujá.....	2 363	3 822	5 758	9 599	74	82	116,89	4,5				
Barueri.....	2 864	4 499	16 671	38 077	96	64	590,67	5,0				
Carpicubá.....	---	5 948	17 590	55 339	100	44	1 247,89	4,8				
Ferraz de Vasconcelos.....	---	3 189	10 167	25 353	99	22	1 147,64	4,9				
Francisco Morato.....	---	2 554	11 230	25 353	99	22	1 147,64	4,9				
Franco da Rocha.....	12 380	24 185	25 376	36 447	86	155	234,78	4,7				
Itapeerica da Serra.....	12 052	14 081	14 283	25 382	70	342	74,01	4,5				
Itapevi.....	3 793	4 791	10 182	27 638	100	98	281,32	5,0				
Itaquaquecetuba.....	2 957	5 124	11 456	29 139	76	104	280,32	4,0				
Marinópolis.....	---	9 386	12 842	19 650	28	310	63,00	4,8				
Marília.....	---	2 322	2 490	3 730	38	76	48,87	4,5				
Pirapora.....	---	3 244	15 829	32 448	98	14	2 313,00	5,1				
Poá.....	---	4 922	8 508	15 829	86	28	296,93	4,8				
R. G. da Serra.....	---	---	---	---	---	---	---	---				
Sant. de Pernaíba.....	6 782	4 387	5 244	5 454	41	169	32,12	4,4				
Taboão da Serra.....	---	---	7 173	41 124	100	23	1 780,83	4,8				
TOTAL.....	1 535 443	2 463 731	4 753 764	8 149 733	88	5 806	1 112,00	4,5				

Fonte: Censos Demográficos do Brasil.

QUADRO Ib
Evolução Demográfica da Área Metropolitana do Rio de Janeiro

Municípios	Pop. total		Pop. total		Pop. total		Pop. urbana Pop. total 1970	Área (Km ²)	Densidade Demográfica		Moradores Domicílios 1970
	1940	1950	1960	1970	1970	1970					
Guanabara.....	1 764 141	2 377 451	3 307 163	4 252 009	100	1 356	3 631,1	4,2			
Duque de Caxias.....	24 711	92 459	243 619	431 345	94	442	975,9	4,7			
Itaboraí.....	24 260	30 228	41 739	65 851	21	526	125,2	4,8			
Itaguaí.....	8 429	21 817	34 416	55 860	31	523	106,8	5,4			
Magé.....	23 304	36 761	59 076	113 032	74	718	157,4	4,9			
Meritiá.....	18 768	18 976	19 408	23 656	27	339	69,8	5,0			
Nilópolis.....	22 341	46 406	96 553	128 098	100	22	5 822,6	4,6			
Niterói.....	139 800	186 309	245 467	324 367	90	130	2 495,1	4,7			
Nova Iguaçu.....	53 263	145 649	359 364	727 674	100	764	952,5	4,8			
Paracambi.....	13 009	11 597	15 611	25 399	87	197	128,9	4,8			
São Gonçalo.....	89 098	127 276	247 754	430 349	100	228	1 887,5	5,0			
São João de Meriti.....	39 569	76 462	191 734	303 108	100	34	8 614,9	4,7			
TOTAL.....	2 219 693	3 171 391	4 861 964	6 880 748	97	5 279	1 303,0	4,6			

FONTE: Censos Demográficos do Brasil.

populoso é também o mais antigo (Santo André). Naturalmente, pode-se interpretar tal fato como apenas uma coincidência, mas que ilustra o recente processo de metropolização da área, não obstante tão diversa evolução das cidades centrais, no que toca ao dinamismo do crescimento populacional e à época.

O fenômeno não é estranhável se admitida que a “anexação” de municípios vizinhos é, sem dúvida, recente, assim como o próprio gigantismo da urbanização. Este só foi requerido e tornado possível com a difusão de certas inovações tecnológicas, entre as quais destaca-se a implantação de sistemas de transporte de massa, possibilitando o alargamento da distância entre locais de residência e trabalho e favorecendo a especialização das cidades. No entanto, as diferenças relativas à estrutura econômica e a posição de cada uma das metrópoles, com respeito à região, são também bastante significativas, o que leva à investigação da hipótese de que os processos de urbanização das duas áreas foram impulsionados por fatores diversos, isto é, não se prendem necessariamente às mesmas causas.

Uma comparação emerge de imediato, dizendo respeito à importância relativa da cidade central; enquanto o Estado da Guanabara não chega a abrigar 64% do total da população urbana da área, em São Paulo o percentual eleva-se para 75%. Ademais, não obstante ambas as cidades centrais apresentarem perda de posição em relação à região como um todo, em São Paulo ela é bastante ligeira. É notável, aliás, que de 1960 para 1970, esta última cidade tenha incorporado cerca de 2.200 mil habitantes, enquanto o Rio não superou os 945 mil habitantes. Simultaneamente, observa-se que, no mesmo período, a área metropolitana do Rio de Janeiro elevou sua participação relativa ao total da população brasileira, isto é, diferentemente de São Paulo, os municípios fluminenses integrantes da região metropolitana aumentaram seu contingente populacional em cifra superior à da cidade central.

A diferença de área não parece suficiente para explicar a recente superioridade dos municípios fluminenses: tanto uma quanto outra cidade central são as cidades de maior área da região metropolitana. São Paulo cobre 26% do total da superfície, e a outra 23%, isto é, uma diferença que certamente não é bastante significativa para

que se justifique a inversão de posições. Na verdade, pode-se arrolar alguns fatores, de ordem geográfica e econômica, que concorreram para a aludida diferenciação.

Enquanto que na cidade do Rio de Janeiro a expansão física sofreu sérias restrições, em São Paulo ela se deu, praticamente em todas as direções. Assim, no que toca à Guanabara, viu-se que a expansão concentrou-se virtualmente nas direções da Baixada e da orla oriental da Baía, alcançando o Estado do Rio de Janeiro, antes que se preenchessem alguns grandes vazios. As condições físicas tornaram difícil o acesso à baixada de Jacarepaguá, que não foi ocupada intensamente, obrigando os habitantes de baixo nível de renda a seguirem a linha férrea em território fluminense. Deve-se observar que, como costuma ocorrer, os obstáculos físicos não tinham caráter de intransponibilidade. A política habitacional, levando à construção de conjuntos populares em áreas antes inaproveitadas, a deterioração de Copacabana, atingindo níveis intoleráveis de densidade demográfica, aliada à pressão exercida pelos automóveis no sentido de tornar obrigatório certo desafogo, sob pena de paralisação dos veículos, levaram a Administração a realizar os investimentos requeridos. Assim, quando aparentemente elevou-se a rentabilidade social de tais investimentos, eles foram efetivados.¹⁴ Isto não seria possível, naturalmente, se se tratasse de abrigar a população de mais baixo nível de renda, cujos locais de habitação não poderiam ser as áreas mais valorizadas.

Alegam-se ainda alguns possíveis efeitos da especulação imobiliária: no lado fluminense, a fragilidade das administrações municipais e estadual teria concorrido para a proliferação de loteamentos ilegais, ao mesmo tempo que se conservavam alguns vazios na área carioca. Embora possa ser parcialmente verdadeiro, não se deve esquecer que as zonas da Guanabara que se limitam com os municípios da Baixada Fluminense são densamente povoadas, isto é, os vazios não serão aí contraditórios. Por outro lado, tampouco deve-se colocar ênfase na peculiaridade de abranger a região dois Estados, pois em São Paulo ocorreu fenômeno semelhante: alguns municípios povoaram-se densamente, antes de certos distritos da Capital,

¹⁴ A urbanização do trecho litorâneo da Barra da Tijuca é um exemplo conspícuo da exequibilidade de acesso e ocupação.

como S. Miguel Paulista e Ermelino Matarazzo. Assim, é possível que a variável explicativa mais importante seja o nível de renda dos habitantes, impelindo-os a ocupar as zonas mais distantes — e, portanto, mais baratas — e mais desprovidas dos serviços públicos.

Cabe aqui, dessa forma, uma breve investigação acerca do nível e do ritmo das atividades das duas áreas metropolitanas, o que por sua vez requer dois esclarecimentos. Em primeiro lugar, por se confundirem, espacial e administrativamente, a cidade do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara, atribui-se-lhe a mais elevada renda *per capita* do País, o que, evidentemente, só é verdadeiro para a unidade da federação, e não para a cidade. O Estado da Guanabara tem maior renda *per capita* do que o Estado de São Paulo, cuja capital, em contraposição, tem nível de produto mais elevado do que o do Rio de Janeiro, valendo a mesma comparação para as respectivas áreas metropolitanas. A posição da Guanabara explica-se, por não ser, como Estado, muito populoso e por ser o único que não contém população rural, sendo desprezível a produção agrícola, o que lhe garante o engajamento em atividades de produtividade em geral mais alta. Como cidade, entretanto, não ocorre o mesmo, visto que na maioria das demais, populosas, tem-se a mesma característica, isto é, a irrelevância da produção agrícola. Dessa forma, terá nível de atividades mais elevado a cidade cuja composição dos produtos dos setores secundário e terciário se revelar mais produtiva (dada a igual dimensão populacional). Neste trabalho, o que importa são as regiões metropolitanas, não cabendo a comparação entre unidades de federação.

Em segundo lugar, observa-se de maneira geral que os autores impressionam-se mais com as elevadas taxas de crescimento demográfico de São Paulo do que com o fato de que o Rio de Janeiro não só manteve certo dinamismo, como também adquiriu nas últimas apreciável contingente populacional, através de seus municípios vizinhos. Note-se que a supremacia de São Paulo, no que toca ao setor industrial já se tornara realidade antes de 1920,¹⁵ isto é, num momento em que o parque industrial do Rio de Janeiro era

¹⁵ Cf. D. Lino de Mattos, "O Parque Industrial Paulistano"; Aroldo de Azevedo ed., *A Cidade de São Paulo*, vol. III, (São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1958), p. 33.

ainda incipiente. A decadência da lavoura cafeeira nas zonas tributárias desta última cidade, seguida de uma virtual paralisação da produção agrícola nestas áreas por longo período, seria um outro fator concorrente para a estagnação, que afinal não se verificou. Não surpreende, portanto, a escalada paulistana ao longo do século para tornar-se a metrópole nacional. Cabe indagar, contrariamente, como o dinamismo foi preservado, isto é, por que São Paulo só afirmaria sua dominância efetiva há pouco mais de dez anos. Alguns motivos são bastante claros, ao menos no que diz respeito à primeira metade do século: i) a própria dimensão que a cidade alcançara, em termos demográficos, garantiria o mercado para a colocação da produção local, e ii) além disso, as primeiras vias de transportes que apresentavam maior eficiência demandavam o Rio de Janeiro, o que repercutia duplamente: a) mantendo uma região tributária do Rio de Janeiro, devido aos menores custos de transportes, e b) mantendo o nível de atividades do porto do Rio que chegou a exportar café originado do vale do Paraíba paulista, e iii) não menos importante, a presença do Governo Federal, cuja participação na renda gerada pela cidade aumentava progressivamente, bem como o número de empregados do setor. A par disso, a atração exercida pela cidade, como capital federal, foi também um fator não-desprezível no que toca às taxas de crescimento demográfico, pois é responsável, em parte, pelo dinamismo dos fluxos migratórios.

Assim, enquanto São Paulo passava do *boom* cafeeiro para o industrial sem muitas tensões, na área do Rio de Janeiro, teria de ocorrer fatalmente certa perda de dinamismo, o que se torna mais claro da segunda metade da década de 50 para cá. O fenômeno da perda de dinamismo não se confunde necessariamente com a queda de posição, que é relativa. Assim, a taxa de crescimento do nível de atividades pode decrescer (perda de dinamismo) mas ainda assim ser superior à média nacional (melhorando a posição relativa). No caso do Rio de Janeiro, ambos os fenômenos estão presentes, podendo-se atribuí-los a um conjunto de fatores. Inicialmente, costuma-se dar certa importância à transferência da capital federal, o que, embora não seja facilmente mensurável, certamente não será um fator determinante, quanto mais não seja pelo fato de que a efetividade da mudança data de poucos anos, e seus efei-

tos ainda não se completaram. A indução a certas atividades do setor terciário, por exemplo, continua se exercendo no Rio de Janeiro, onde são firmados os contratos mais vultosos, escolhidas as empresas, etc. Por outro lado, caso possuísse o Estado um setor industrial dotado de maior dinamismo, a transferência da capital repercutiria menos intensamente, razão por que as causas mais significativas estão na própria evolução da estrutura econômica da área.

Pode-se observar, através do Quadro 2, a composição do emprego nas duas regiões, em 1950 e 1970. No período, a economia brasileira firmou sua industrialização, dotando o País de um moderno parque industrial. À medida que avançava o processo de industrialização, aumentava também a concentração em torno da área de São Paulo, o que é justificável: i) inicialmente, pelo próprio fato de que não há exemplos de dispersão locacional no decorrer da industrialização, isto é, certa concentração é irreversível,¹⁶ ii) a modernização e o refinamento tecnológico levaram a um certo estreitamento do mercado, não permitindo, em alguns setores instalados mais recentemente, que se formassem mercados regionais, o que poderia estimular uma mínima dispersão, e iii) não houve, até há bem pouco tempo, diretrizes de política que levassem a uma desconcentração dentro da região desenvolvida, de maneira que a localização foi afetada quase que exclusivamente pelas forças do mercado.

QUADRO 2

Composição do Emprego — Áreas de São Paulo e Rio de Janeiro
1950 e 1970

Setor	São Paulo — 1950	Rio — 1950	São Paulo — 1970	Rio — 1970
Ativ. Agrícolas.....	0,02	0,03	0,02	0,02
Ativ. Industriais.....	0,26	0,20	0,42	0,26
Serviços.....	0,69	0,68	0,41	0,52
Adm. Pública.....	0,03	0,09	0,04	0,10
Outras.....	—	—	0,11	0,10
Total.....	1,00	1,00	1,00	1,00

FONTE: Censos Demográficos do Brasil.

¹⁶ Cf. William Alonso, *op. cit.*, p. 101.

Com isso, a região de São Paulo firmou-se definitivamente, e sua urbanização decorreu da industrialização. É significativo que o setor secundário empregue a maior parcela da população ativa (42%), enquanto no Rio de Janeiro, o predomínio pertence aos serviços (52%). Se examinada a composição do emprego no setor industrial das duas áreas, confirmar-se-á o que foi dito acima: em São Paulo, é mais efetiva a presença das atividades que apresentavam maior dinamismo, em contraposição à maior importância das tradicionais no Rio de Janeiro.¹⁷ Estas duas características são suficientes para que se tenham idéias acerca do dinamismo das duas áreas, ficando claros os fatores que conduzem à superioridade da área de São Paulo, em termos dos níveis de renda e de produto.

A questão pode ser vista de outros ângulos, sendo um deles, por exemplo, o valor dos imóveis nas áreas, informação fornecida pelo Censo Demográfico. Na área do Rio, a proporção de imóveis cujo aluguel não superava Cr\$ 120,00 em 1970 em relação ao total é sistematicamente superior à de São Paulo, sendo que se encontram alguns municípios em que tais imóveis constituem a totalidade. Isto é, de certa maneira, um indicador do nível de renda dos habitantes, o que permite a comparação entre uma e outra região.

A grande concentração no setor serviços faz pensar, de imediato, na sua composição. Sabe-se que o Rio de Janeiro é um grande centro prestador de serviços, reunindo parcela significativa dos profissionais liberais, do setor público federal, estudantes universitários, etc. No entanto, não se desconhece que é precisamente neste segmento que se encontrará a parcela subempregada, razão por que importa a desagregação: o setor terciário, como é sabido, pode significar uma atividade de elevada produtividade ou um foco de subempregados, e tais características podem ser vislumbradas se se conhecem os segmentos mais importantes.

No que toca ao Estado da Guanabara, observa-se que, em 1970, o setor terciário empregava cerca de 65% da população ativa, en-

¹⁷ Cf. a este respeito, Josef Barat e Pedro P. Geiger, "Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras" neste número especial de *Pesquisa e Planejamento Econômico*.

quanto a indústria era responsável por 24%.¹⁸ A categoria comércio responde por um quinto do total, e em algumas de suas subcategorias podem ser encontrados exemplos do desemprego disfarçado. É no comércio onde se encontra a mais elevada participação de empregados com baixos salários: quase 10% não percebiam além de Cr\$ 150,00 mensais, em 1970.¹⁹ Ademais, das 124.000 pessoas em atividades comerciais,²⁰ cerca de 40.000 eram vendedores ambulantes, representantes ou praticistas, o que é, por si só, um indício de subemprego.

A desagregação do setor terciário permite ainda algumas conclusões, de caráter provisório, acerca dos níveis de produtividade de algumas camadas da mão-de-obra. O maior contingente empregado no setor em causa é o correspondente à prestação de serviços: 356.660 pessoas, isto é, aproximadamente um quarto da população economicamente ativa. Deste total, mais de 50% são empregadas domésticas, notória ocupação de baixa produtividade.

Finalmente, outro numeroso grupo em que se costuma detectar certo nível de subemprego são os burocratas não-qualificados, reunidos no censo sob o título de "auxiliares de escritório e de administração em geral". Este segmento abrange 131.000, isto é, cerca de 10% da força de trabalho.

A cidade do Rio de Janeiro é, portanto, caracteristicamente um centro prestador de serviços, em que os operários são uma parcela reduzida, equivalente à dos empregados domésticos. Entre o setor terciário, por outro lado, predominam as ocupações de baixo nível de produtividade.²¹

Pode-se argumentar que tais dados não refletem fielmente a distribuição do emprego na Guanabara, visto que são, na realidade, a composição da força de trabalho residente na cidade, que, por ab-

¹⁸ Cabe ressaltar que parte das atividades classificadas como "outras", pertencem, na verdade, ao setor terciário.

¹⁹ À época, o salário mínimo na Guanabara montava em Cr\$ 187,20.

²⁰ "Atividades comerciais" não corresponde a setor de atividade. Ver FIBGE/IBE/DECEN, Censo Demográfico. *Brasil* (Rio de Janeiro: FIBGE, 1968) p. XXVII.

²¹ Como os dados de emprego não são disponíveis para o nível municipal, restringiu-se o detalhamento da análise ao Estado da Guanabara.

server mão-de-obra que vive em outros municípios, terá uma diferente distribuição. Ocorre, no entanto, que os dados agregados relativos à área não apresentam discrepância significativa (Quadro 2). Ademais, se for possível estabelecer alguma idéia apriorística, dir-se-á que a inclusão de trabalhadores na Guanabara que residem no outro Estado irá reforçar as conclusões a que se chegou, pois dado seu baixo nível de renda, em sua grande maioria, irão reforçar os contingentes de baixa produtividade.

O panorama apresentado por São Paulo e sua área metropolitana é bastante diverso: como se viu, cerca de 42% da população economicamente ativa estão ocupados nas atividades industriais, o que equivale aproximadamente a 1.300 mil pessoas, isto é, mais do que o triplo dos empregos industriais da área do Rio de Janeiro.²² O setor terciário responde por menos de 47% dos empregados, sendo dignas de nota as diferenças dentro do setor: enquanto as atividades sociais e a administração pública não chegam a ocupar 10% da população ativa em São Paulo e arredores, na região do Rio, o percentual eleva-se para 22%. Em todas as demais categorias, a participação paulista é menos expressiva, sendo lícito concluir serem diversas as fontes de dinamismo: além disso, como também é possível associar as fontes de crescimento paulista com atividades de mais elevada produtividade, retorna-se ao ponto de partida, isto é, a inevitabilidade da ocorrência de maior dinamismo na metrópole paulista.

Não surpreende, portanto, a perda de posição relativa, no que toca à geração de renda e, sim, o ganho relativo à população, isto é, em 1970, a área metropolitana do Rio de Janeiro abriga uma parcela de habitantes superior à de 1960. Como se costuma atribuir certa racionalidade às migrações, e estas são um importante componente do crescimento demográfico da área, pode-se vislumbrar alguns motivos para tal dinamismo, o mais importante dos quais parece residir no fato de que a perda de posição relativa não significou estagnação, mas sim uma mais baixa taxa de crescimento, não perdendo a área seu poder de atração. Além disso, para a mão-de-obra não-qualificada, os empregos industriais são uma reduzida

²² Dado extraído do Censo Demográfico, que pode conter alguma superestimação.

parcela do total, não se diferenciando as fontes de dinamismo. É notável, aliás que cerca de um terço das pessoas ocupadas nas atividades industriais no Estado da Guanabara localiza-se na construção civil, isto é, o ramo que absorve a maior parcela dos não-qualificados. Dessa forma, preservou-se o dinamismo demográfico. Finalmente, pode-se também notar a existência de um círculo vicioso: a população sem oportunidades de emprego “força” a abertura de ocupações de baixa produtividade, tornando-se subempregados, mantendo o estímulo às migrações e dificultando a extinção do desemprego disfarçado.²³ Com isso, a situação toma um certo caráter crônico, não desaparecendo o excesso de oferta de mão-de-obra e, portanto, não podendo desaparecer o subemprego, revelado pelo número de ambulantes, empregadas domésticas ou ainda pelos sinais de empreguismo no setor público.

Não se quer dizer com isso, naturalmente, que o fenômeno seja exclusivo da área do Rio de Janeiro, mas sim que é mais expressivo nesta região do que em São Paulo. Assim, repercute mais intensamente na economia da primeira área, inclusive no que toca às taxas de crescimento.

Antes de se abordarem os aspectos fiscais, pode-se concluir esta seção com uma breve referência às conseqüências das diferenças acima apontadas. É claro que a diversidade de taxas de crescimento, a presença de um setor industrial de grande porte e moderno e outras características geram diferentes níveis de bem-estar, o que pode ser entrevisto por algumas variáveis, constantes do Quadro 3.

A primeira coluna indica a relação moradores/dormitórios para cada um dos municípios das áreas, podendo-se ver que, em média, a região do Rio apresenta indícios de melhores condições de habitabilidade: nesta, a média é de 2,4, enquanto em São Paulo sobe para 2,7. O maior valor, por outro lado, pertence ao município de Taboão da Serra, certamente refletindo seu baixo nível de renda. Obviamente, as diferenças não podem ser muito amplas, pela própria natureza das variáveis envolvidas, mas é significativo que elas existam. Um outro indicador do nível de renda pode ser a

²³ Um processo semelhante ao descrito por J. Harris e M. P. Todaro, “Migration, Unemployment and Development: a two-sector Analysis”, *American Economic Review*, vol. 60, (março, 1970), pp. 126-142.

QUADRO 3

Indicadores Municipais – Áreas Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo (1970)

São Paulo	Moradores	População Urbana	Alfabetizados
	Dormitórios	Veículos	População Total
São Paulo.....	2,5	12	0,84
Caieiras.....	2,8	18	0,77
Cajamar.....	2,8	22	0,68
Guarulhos.....	3,1	25	0,78
Ribeirão Pires.....	2,8	17	0,74
Santo André.....	2,7	11	0,84
São Bernardo do Campo.....	2,8	13	0,82
São Caetano do Sul.....	2,6	11	0,86
Suzano.....	2,9	16	0,73
Cotia.....	2,7	28	0,71
Diadema.....	3,4	57	0,71
Embu.....	3,3	13	0,71
Embu-Guaçu.....	2,8	42	0,64
Jandira.....	3,4	101	0,74
Mauá.....	3,3	—	0,74
Mogi das Cruzes.....	2,8	18	0,74
Osasco.....	3,0	38	0,79
Arujá.....	2,8	16	0,60
Barueri.....	3,3	45	0,73
Carapicuíba.....	3,1	78	0,76
Ferraz de Vasconcelos.....	3,2	46	0,73
Francisco Morato.....	3,3	106	0,70
Franco da Rocha.....	2,8	38	0,47
Itapeçica da Serra.....	2,9	10	0,65
Itapevi.....	3,3	112	0,72
Itaquaquecetuba.....	3,2	103	0,70
Mairiporã.....	2,8	9	0,64
Pirapora.....	2,4	11	0,64
Poá.....	3,1	63	0,79
Rio Grande da Serra.....	3,1	76	0,66
Santana de Parnaíba.....	2,4	10	0,69
Taboão da Serra.....	3,4	88	0,73
Média.....	2,7	12	—

Rio de Janeiro	Moradores	População Urbana	Alfabetizados
	Dormitórios	Veículos	População Total
Guanabara.....	2,2	16	0,85
Duque de Caxias.....	2,8	76	0,72
Itaboraí.....	2,6	9	0,58
Itaguaí.....	2,8	22	0,60
Magé.....	2,8	106	0,62
Maricá.....	2,6	10	0,57
Nilópolis.....	2,7	85	0,83
Niterói.....	2,2	15	0,85
Nova Iguaçu.....	2,9	113	0,70
Paracambi.....	2,7	28	0,70
São Gonçalo.....	2,7	82	0,78
São João de Meriti.....	2,8	113	0,76
Média.....	2,4	21	—

FONTES: Censos Demográficos de 1970: São Paulo, Guanabara e Rio de Janeiro. IBE e Centro de Documentação e Informação Estatística -- CENDIE.

razão população/automóveis, cuja amplitude de variação chega a ser surpreendente: a média de São Paulo (21 hab./auto) é superior à do Rio de Janeiro em mais de 60%, e encontram-se valores tão díspares como 10 e 110. Note-se que cidades de igual dimensão populacional mostram valores bastante diferentes: Santo André tem a média de 11, enquanto em Duque de Caxias eleva-se para 76.²⁴ Naturalmente estes valores refletem diferenças mais significativas entre as cidades, isto é, a renda de seus habitantes, ficando claro como as duas áreas metropolitanas pouco coincidem nesse particular.

Finalmente, o terceiro indicador diz respeito à alfabetização e instrução dos habitantes de cada município: as diferenças são também expressivas, cabendo adicionar que se trata, na maioria dos casos, de áreas urbanas, com população rural nula ou quase. Tal como no caso anterior, os valores são díspares, seja comparando-se as áreas, seja nas comparações intra-áreas, revelando, assim, uma estratificação dos municípios, os quais, se não são totalmente especializados em termos de funções, o são em relação às classes que os habitam. É imediata, mais uma vez, a associação entre a variável escolhida e o nível de renda, o que permite que se veja com clareza a aludida estratificação, a qual será também encontrada nas finanças públicas, como se verá. Os municípios fluminenses tributários de Niterói são, ainda aqui, os que apresentam os piores índices.

3 — As finanças públicas das áreas metropolitanas

As características gerais descritas na seção precedente certamente repercutiriam na área das finanças públicas, não surpreendendo, portanto, as diferenças encontradas, seja no que toca à comparação entre áreas ou intra-áreas.

O primeiro aspecto é talvez o mais claro: na área de São Paulo, encontram-se os municípios dotados de mais alto nível de receita do País, e a média *per capita* dos 32 municípios equivale, aproxi-

²⁴ Deve-se observar que se trata de veículos registrados, o que implica uma superestimativa para as cidades onde se localizam as empresas produtoras, isto é, São Bernardo e São Caetano. Em algumas prefeituras, por outro lado, a informação pode não estar atualizada.

madamente, a um sêxtuplo da média nacional. O Quadro 4 compara as receitas totais dos municípios de ambas as regiões, sendo bastante significativos os diferenciais que se estabelecem.²⁵

Na região de São Paulo, verifica-se que onze dos municípios possuíam receita total *per capita* superior a Cr\$ 100,00 (de 1970), sendo que São Bernardo do Campo alcança cifra próxima dos Cr\$ 500,00, certamente notável e que sugere ser excessiva, se a municipalidade se ativer à usual repartição dos encargos entre as esferas estadual e municipal de governo. À exceção de São Paulo, cujas deseconomias de escala se fazem sentir notoriamente, as onze prefeituras parecem dispor de um volume de recursos compatível com a procura, o que também poderá ser entrevisto quando da análise do nível e da composição da despesa.

Em contraposição, no Rio de Janeiro, apenas as duas capitais ultrapassam os Cr\$ 100,00, sendo conveniente recordar que a cifra relativa à Guanabara apresenta-se superestimada, pois com ela serão também atendidos os encargos estaduais. A média da área paulista, ainda com a superestimativa apontada, é ainda assim de Cr\$ 212,00, contra os Cr\$ 320,00 da outra. Se se fizesse uma correção na receita total, retirando-lhe 80% da arrecadação do ICM, a média da região cairia para Cr\$ 180,00, isto é, 84% da paulista. Se se exclui a Guanabara, a média cai para Cr\$ 44,00, enquanto a exclusão de São Paulo diminui a média para Cr\$ 168,00. Ao mesmo tempo, como era esperado, os diferenciais intra-áreas têm maior amplitude na zona mais rica, onde o menor valor é cerca de 18 vezes inferior ao mais elevado. Na área do Rio, baixa para pouco mais de dez vezes, mas por outro lado, assume maior significação pois abrange uma maior parcela dos habitantes. Finalmente, é ainda observável a pequena influência do fator população, isto é, o tamanho da cidade pouco tem a ver com os níveis de receita. Em São Paulo, encontra-se um bom exemplo; Francisco Morato possui cerca de 12.000 habitantes e Cr\$ 27,00 de receita total *per capita*, enquanto Caieiras, com 15.000 habitantes, alcança um total de Cr\$ 125,00.

²⁵ Com relação à classificação dos municípios das duas áreas metropolitanas em industriais, mistas e não-industriais v. p. 29 deste artigo.

QUADRO 4

*Receita Total Per Capita — Áreas Metropolitanas de S. Paulo e
R. de Janeiro
(1971, Cr\$ de 1970)**

AM. S. Paulo	Receita
<i>Mun. Indst.</i>	
São Paulo.....	222
Caieiras.....	125
Cajamar.....	93
Guarulhos.....	132
Ribeirão Pires.....	127
Sto. André.....	228
S. Bernardo do Campo.....	489
S. Caetano do Sul.....	316
Suzano.....	120
<i>Média</i>	275
<i>Mun. Mistos</i>	
Cotia.....	100
Diadema.....	106
Embu.....	84
Embu-Guaçu.....	48
Jandira.....	79
Mauá.....	80
Mogi das Cruzes.....	164
Osasco.....	96
<i>Média</i>	119
<i>Mun. Não-Indst.</i>	
Arujá.....	89
Barueri.....	30
Carapicuíba.....	35
Ferraz de Vasç.....	40
Francisco Morato.....	27
Franco da Rocha.....	36
Itapeç. da Serra.....	60
Itapevi.....	62
Itaquaquecetuba.....	35
Mairiporã.....	73
Pirapora de B. Jesus.....	70
Poá.....	76
R. Grde. da Serra.....	46
Santana de Parnaíba.....	42
Taboão da Serra.....	76
<i>Média</i>	46
MÉDIA GERAL	208

AM. Rio de Janeiro	Receita
<i>Mun. Indst.</i>	
Guanabara.....	514
Magé.....	25
Paracambi.....	42
<i>Mun. Mistos</i>	
Duque de Caxias.....	52
Itaboraí.....	27
Niterói.....	102
<i>Mun. Não-Indst.</i>	
Itaguaí.....	30
Maricá.....	44
Nilópolis.....	44
Nova Iguaçu.....	31
São Gonçalo.....	28
S. João de Meriti.....	32
<i>Média.....</i>	320

* Deflator Utilizado: Índice Geral de Preços (coluna 2), *Conjuntura Econômica*.

FONTES: Balanços Municipais e Balanço do Estado da Guanabara, 1971.

Note-se que aparentemente esta não seria uma situação encontrada universalmente, pois conhece-se a importância dada por alguns autores à dimensão mínima,²⁶ isto é, aquela abaixo da qual não há condições de crescimento urbano. Não é, entretanto, difícil vislumbrar os fatores que tornam irrelevante a variável população, os quais já foram mencionados nas seções anteriores.

Em primeiro lugar, convém não esquecer a origem diversa do dinamismo de cada uma das áreas, caracterizando-se São Paulo por ter sido apoiado pelo setor secundário, que é o que apresenta a mais elevada taxa de crescimento setorial. Alia-se a isso o fato de que o sistema tributário vigente, instituindo a transferência de um quinto do ICM aos municípios, elevou a correlação entre nível de atividades e receita pública, e particularmente o nível de produto industrial com a receita, visto que o imposto em questão incide mais fortemente sobre a atividade industrial.

²⁶ Veja-se, por exemplo, W. R. Thompson, *A Preface do Urban Economics* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1965).

O Quadro 5, decompondo a receita total em receita própria, transferências estaduais e transferências federais, auxilia a que se forme uma idéia acerca do que foi dito. Embora sobressaia de imediato a heterogeneidade, no sentido de que todas as categorias pre-

QUADRO 5

Composição da Receita Total em 1971

São Paulo	Receita Própria	Transferências Estaduais	Transferências Federais
São Paulo.....	33	45	1
Arujá.....	72	11	16
Barueri.....	56	17	33
Cajalinas.....	33	54	14
Cajamar.....	22	61	15
Carapicuíba.....	50	38	12
Cotia.....	27	63	8
Diadema.....	46	50	4
Embu.....	61	33	6
Embu-Guaçu.....	48	34	18
Ferraz de Vasconcelos.....	67	13	15
Francisco Morato.....	58	12	20
Franco da Rocha.....	59	18	22
Guarulhos.....	33	64	3
Itapeverica da Serra.....	41	42	13
Itapevi.....	11	80	8
Itaquaquecetuba.....	53	25	22
Jandira.....	15	76	4
Mauá.....	28	68	4
Mogi das Cruzes.....	56	37	5
Osasco.....	45	51	2
Pirapora do Bom Jesus.....	50	15	34
Poá.....	58	33	9
Ribeirão Pires.....	65	25	5
Rio Grande da Serra.....	67	4	29
Santana de Parnaíba.....	23	24	52
Santo André.....	36	62	1
São Bernardo do Campo.....	26	72	0,0
São Caetano do Sul.....	27	69	1
Suzano.....	23	70	5
Taboão da Serra.....	64	32	4

Rio de Janeiro	Receita Própria	Transferências Estaduais	Transferências Federais
Guanabara.....	97	0	3
Duque de Caxias.....	35	56	9
Itaboraí.....	23	45	32
Itaguaí.....	57	26	17
Magé.....	30	48	6
Maricá.....	57	11	30
Nilópolis.....	67	19	14
Niterói.....	64	33	3
Nova Iguaçu.....	58	41	1
Paracambi.....	30	50	10
São Gonçalo.....	40	52	8
São J. de Meriti.....	57	33	10

FONTES: Balanços Municipais e Balanço do Estado da Guanabara, 1971.

Nota: A soma das colunas pode ser diferente de 100, não só devido a arredondamentos, como também por problemas de classificação.

valem em algum município, pode-se extrair uma lógica de comportamento, agrupando os municípios segundo esta característica, a qual expressa outras relativas à estrutura produtiva municipal.

Inicialmente, desponta a relação óbvia entre a superioridade da categoria transferências estaduais e o grau de industrialização dos municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Guarulhos e Mauá, em São Paulo, têm mais de 60% de seus recursos originados desta rubrica. No Rio, a metrópole, Duque de Caxias e São Gonçalo têm mais de 50% da receita oriundos da mesma fonte. Além disso, são estes, naturalmente, os de mais largo volume de recursos: o coeficiente de correlação ordinal²⁷ entre as transferências de ICM *per capita* e a receita total *per capita* alcança 0,87, significante a 1%. É clara também a origem industrial deste tributo: o coeficiente de correlação simples entre a arrecadação *per capita* do ICM da produção industrial *per capita* dos municípios paulistas é da ordem de 0,92.²⁸

A primeira observação já configura o efeito do sistema de transferências vigente numa região metropolitana: as cidades industriais são fortemente beneficiadas, em detrimento daquelas que possuam outra especialização, como centros prestadores de serviços, cidades-dormitórios, etc. Pode-se ainda aduzir que está aí a fonte primária das desigualdades de receita: na área de São Paulo, o maior valor dessas transferências é cerca de 176 vezes superior ao mais baixo, enquanto no Rio, por força dos valores mais baixos, não ultrapassa 15 vezes, cifra que é superior, no entanto, aos diferenciais de receita total.²⁹ Deve-se alertar que se estão comparando cidades de diferentes dimensões, o que pode implicar uma superestimativa do dife-

²⁷ Trata-se do coeficiente de Spearman, dado pela fórmula:

$$R_s = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n(n-1)}, \text{ sendo } d \text{ os desvios e } n \text{ o número de parcelas consideradas.}$$

²⁸ Note-se que a área é essencialmente urbana, daí o alto valor do coeficiente. Apenas no município de Mogi das Cruzes, a produção agrícola apresenta certa relevância.

²⁹ O diferencial foi calculado computando-se apenas 20% da arrecadação da Guanabara, sem o que a comparação não faria sentido, pois estar-se-ia misturando municípios e Estados.

rencial. Se se tomarem apenas as sete maiores cidades da região paulista, as quais respondem por mais de 92% da população urbana total, ver-se-á que a diferença entre o maior e o menor valor atenua-se notavelmente: as transferências de ICM *per capita* em São Bernardo são pouco mais de 7 vezes maiores do que as de Osasco, e os 25 municípios não incluídos têm, juntos, população urbana inferior aos 600.000 habitantes. No entanto, não se deve tampouco ignorar os diferenciais, pois revelam a existência de desigualdades em municípios que formam uma unidade econômica e sua menor importância relativa pode ter certo caráter de momentaneidade, visto que não se encerrou o processo de ocupação da área. Basta lembrar o conhecido exemplo de Diadema, cuja população em 1960 não representava senão 0,2% do total da área e, em 1970, já era o percentual da ordem de 1%.

No Rio de Janeiro, o mesmo não ocorre já que a segunda cidade mais populosa é uma das de menor nível de receita, abrigando Nova Iguaçu, em 1970, mais de 10% da população da área. Em outras palavras, o diferencial, embora menos significativo em valores absolutos, traduz piores níveis de bem-estar para uma maior parcela da população. Claro que não se trata de novidade, pois já se haviam mostrado indícios de mais alto nível de renda da região paulista, mas deve-se notar que aqui o interesse é investigar a capacidade municipal de elevar o nível de oferta de seus serviços. Nesse particular, fica claro que a população fluminense não tem à sua disposição o mesmo nível de serviços que a paulista.

Acompanhando a elevada proporção das transferências de ICM, é a mais importante fonte de receita; a segunda em importância é a receita própria. Isto, naturalmente, não se dá por casualidade, podendo-se atribuir a dois fatores principais: i) os próprios critérios de distribuição do FPM (a mais importante transferência federal) contribuem, penalizando as cidades mais populosas,³⁰ e ii) a receita própria é, ela mesma, função do nível de atividades; as-

³⁰ O critério atualmente em vigor torna iguais as cotas de todas as cidades com populações superior a 120.000 habitantes, o que obviamente implica uma diminuição progressiva do valor *per capita*. Em São Paulo, é o caso de Guarulhos, Osasco e o ABC. No Rio, é o caso da Guanabara e de Caxias (dentre aqueles cuja principal fonte de receita é o ICM).

sim, quanto mais elevado for o nível das transferências de ICM, maior será também a receita própria, diminuindo a importância das transferências de tributos federais.³¹ Não é difícil ligar esses fatos à especificidade das áreas metropolitanas, que integram municípios exercendo diferentes funções e, portanto, com níveis diversos de atividades, como se verá.

O segundo grupo mais numeroso são as municipalidades em que a receita própria é a mais importante categoria. Diferentemente do conjunto anterior, porém, os municípios que o compõem não apresentam características consistentes. Na verdade, podem ser vistos dois subgrupos, com características opostas: a receita própria como categoria mais importante pode estar revelando a pujança do município ou então uma absoluta escassez de recursos, motivada por um baixo nível de atividades (ausência de estabelecimentos industriais) e por um nível de população suficientemente elevado para que a cota-parte do FPM não seja muito relevante. O primeiro subgrupo é o mais raro, e das duas áreas, inclui-se-iam São Paulo, Mogi das Cruzes e Ribeirão Pires, Rio de Janeiro e Niterói, revelando uma capacidade tributária e um esforço de arrecadação superiores aos demais municípios.³² Desses, no entanto, deve-se destacar Mogi das Cruzes, cujo alto nível de receita própria vincula-se à sua menor integração na área metropolitana, isto é, possui atividades próprias, zona rural desenvolvida, sendo menos dependente da metrópole.³³ As capitais, por outro lado, são centros sempre importantes, abrigam sedes de governo, possuem um aparelho arrecadador mais eficiente, e ainda quando não são a cidade mais importante da área (o caso de Niterói) exercem uma função de subcentro, com as cidades vizinhas sendo-lhes tributárias.³⁴

³¹ Observe-se que isso não quer dizer que os municípios mais bem aquinhoados com o ICM sejam os de maior carga tributária local.

³² Caso se tomasse a Guanabara como um município e lhe imputasse o ICM como receita transferida, ela não integraria o subgrupo em questão.

³³ Dos municípios da área que contam com mais de 100.000 habitantes, este é o que possui maior percentual de população rural: cerca de 20%.

³⁴ É o caso de Magé, Maricá, Itaboraí e São Gonçalo em relação a Niterói: as quatro cidades têm, somadas, população de 650.000 pessoas, aproximadamente.

O subgrupo mais numeroso é aquele cuja maior importância relativa da receita própria não traduz senão "pobreza" e uma população já expressiva, isto é, são municípios que exercem predominantemente funções que não conduzem a um nível elevado de atividades: cidades residenciais, hospitalares, militares, etc. Em outras palavras, a receita própria é a principal fonte de recursos, na maioria das vezes, porque o baixo nível de produto impede que o sejam as transferências estaduais, e a dimensão da população faz com que não possam ser as transferências federais. É o caso de Franco da Rocha, Poá, Rio Grande da Serra, Taboão da Serra, Itaguaí, Nilópolis e Nova Iguaçu, sendo que os paulistas se enquadram mais nitidamente no caso do baixo nível de atividades do que da grande população. Note-se, contudo, que a administração municipal não é inerte, e a receita própria é a única categoria passível de manipulação por parte desta, de maneira que, por vezes, a maior importância da receita própria advém da absoluta necessidade de dispêndio e da inexistência de outras fontes: é o caso, por exemplo, das populosas cidades da baixada fluminense.

Por tudo que foi dito, pode-se imaginar não ser muito freqüente a maior importância caber aos impostos federais transferidos; de fato, em ambas as áreas, encontra-se apenas um município nessa situação, explicada sem dúvida pela sua reduzida população: cerca de 5.000 habitantes, o que faz elevar a importância relativa da cotaparte do FPM. Também aí pode ocorrer que a carga tributária municipal seja mantida leve intencionalmente, pois uma população urbana de pouco mais de 2.000 habitantes certamente implica uma reduzida procura dos serviços públicos.

É digno de nota, dessa forma, que em todos os municípios verifica-se uma certa manipulação da receita própria, em especial da receita tributária. Nos de maior receita total ou nos de reduzida população, a carga tributária apresenta-se diminuída,³⁵ enquanto nos mais pobres ou mais populosos, é visível a elevação das alíquotas. Ainda assim, deve-se insistir que a manipulação é factível apenas dentro de certos limites, os quais costumam ser estreitos.

³⁵ Em São Bernardo, por exemplo, a receita total *per capita* é 2,2 vezes superior à de São Paulo, mas a receita tributária *per capita* deste é um pouco maior.

Pode-se concluir que a origem dos diferenciais localiza-se basicamente nas transferências de ICM, o que conduz ao aspecto central, isto é, as relações entre estas e as diferentes funções que as cidades eventualmente exercem.³⁶

Sabe-se ser fenômeno universal a aludida especialização, o que se explica parcialmente pelo fato de que certas atividades econômicas tendem a concentrar-se³⁷ e em parte porque as atividades industriais tendem, de certa maneira, a repelir a população, a qual, por sua vez, também será levada a concentrar-se. Dessa forma, distinguem-se usualmente as cidades segundo sua especialização, ou ainda apenas destacam-se as indústrias das demais.³⁸ Em alguns casos, interessam somente as relações da cidade central com as que lhe são tributárias (particularmente as residenciais), sendo conhecida a controvérsia norte-americana sobre a distribuição dos encargos e receitas entre os subúrbios e a metrópole.³⁹

Os casos de São Paulo e Rio de Janeiro, todavia, não se enquadram precisamente nos moldes americanos, pois ambas as capitais abrigam a maior parte da população e detêm a maior parcela de área da região: a capital paulista tem superfície equivalente a 26% do total da área, enquanto a Guanabara responde por 23%, valores superiores aos geralmente encontrados nos Estados Unidos. Além disso, não se nota nitidamente especialização na metrópole e, pelo franco domínio que exerce sobre os demais municípios, não se tem exatamente o *central business district*, tipicamente norte-americano.

Há, finalmente, duas distinções fundamentais, em relação à urbanização levada a efeito nas economias maduras: i) no caso desta, já

³⁶ Interessante confrontar a este respeito Fernando A. Resende da Silva, "Financiamento do Desenvolvimento Urbano", neste número especial de *Pesquisa e Planejamento Econômico*.

³⁷ Ver a este respeito Homer Hoyt, "Forces of Urban Centralization and Decentralization", *American Journal of Sociology*, vol. XLVI, n.º 6, (maio, 1941), pp. 843-852.

³⁸ É o caso, por exemplo, de N. Hansen, "The Structure and Determinants of Local Public Expenditures", *Review of Economics and Statistics*, vol. XLVII, n.º 2, (maio, 1965).

³⁹ Ver a respeito William B. Meenan, "Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale", *op. cit.*

se comentou serem mais fortes os laços entre urbanização e industrialização, enquanto nos países subdesenvolvidos, a industrialização recente, além de absorver parcela mais reduzida da mão-de-obra, nem sempre esteve presente na origem das metrópoles e ii) diferentemente das cidades de seu porte, São Paulo é um centro urbano nascido no século XX. Os padrões de transporte e de ocupação são distintos, e algumas teses que aliam esta à evolução da rede e dos meios de transportes urbanos⁴⁰ não encontrariam aqui sólido apoio, embora não deva ser desprezada sua influência sobre o uso do solo.

Naturalmente, não se quer dizer com isso que as peculiaridades apontadas transformem a área em um fenômeno ímpar: algumas características são idênticas, ou pelo menos semelhantes, e dentre estes desponta a aludida especialização. Esta poderá não ser tão nítida como nas municipalidades norte-americanas, mas sempre se encontrará uma função predominante, não obstante o fato de que municípios com grande superfície podem exercer simultaneamente as funções residencial e comercial, por exemplo.

No caso específico, a distinção mais importante a ser feita é a que diz respeito aos municípios industrializados, pois já se pôde observar que estes detêm os níveis mais elevados de receita total. Simultaneamente, interessará investigar se os municípios que não retêm a população residente como mão-de-obra localizam-se sistematicamente no grupo dos de menor receita.

Para medir-se o grau de especialização, utiliza-se frequentemente algum índice relativo a emprego, o qual apresenta algumas vantagens, particularmente quando se trata de áreas metropolitanas. Inicialmente, índices de emprego podem ser sempre considerados como uma variável *proxy* do nível de atividade econômica.⁴¹ Ademais, como a área metropolitana é um conjunto relativamente fechado, verificar se alguns municípios exportam ou importam mão-de-obra implica determinar a função predominante dos demais, por exclusão. Por outro lado, é forçoso reconhecer que o índice agregado

⁴⁰ Cf. Avery M. Guest, "Urban Growth and Population Densities", *Demography*, vol. 10, n.º 1, (fevereiro, 1973), pp. 53-69.

⁴¹ No domínio do crescimento urbano, este foi o procedimento utilizado por S. Czamansky, "A model of urban growth", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. 13, pp. 177-200.

omite a importante questão da variação da relação capital/trabalho, podendo subestimar a importância da atividade industrial em cidades que sejam centros de indústrias modernas, de elevado coeficiente de capital.

Poder-se-ia argumentar, ainda, que como o emprego industrial (a informação mais confiável de que se dispõe) é uma pequena proporção do emprego total nacional, uma baixa relação emprego industrial/população economicamente ativa não caracterizaria necessariamente um município exportador de mão-de-obra, pois as demais atividades econômicas poderiam retê-la. Aqui, no entanto, cabem três argumentos: i) em primeiro lugar, a nível municipal, o intervalo de variação da relação em foco amplia-se consideravelmente, ii) as atividades do setor terciário moderno são em grande parte induzidas pelas do setor industrial, havendo, portanto, certa consistência quanto aos padrões locacionais de ambas as atividades, e iii) a atividade agrícola, que não se enquadraria no caso anterior, está virtualmente ausente nas áreas metropolitanas, e quando assumir alguma importância, o município será identificado sem dificuldade.

Uma primeira aproximação será, portanto, comparar os empregos na indústria em cada município com sua população economicamente ativa.⁴² Para a área de São Paulo, fica claro que se obteve alguma idéia acerca da especialização, pois a razão varia amplamente: em Francisco Morato, apenas 1% de PEA está empregado no setor industrial da cidade, enquanto em São Bernardo, a relação alcança 121%. Em outras palavras, neste município, o total de empregos industriais excede em 21% a população economicamente ativa de cidade, não havendo dúvidas quanto à sua especialização.

Como costuma ocorrer, os limites são sempre nebulosos, sendo inevitável, dessa forma, alguma dose de arbitrariedade. As referências à média nacional são de pouca valia, uma vez que se trata, no caso de São Paulo, de zona fortemente industrializada, sendo razoável, portanto, que os percentuais sejam freqüentemente mais elevados do que a média nacional. Analogias com critérios utilizados em outros países e em outras ocasiões também pouco adiantariam, dadas as peculiaridades das áreas. Além disso, não é o percentual, por si,

⁴² As informações de emprego industrial são relativas a 1967, para São Paulo, e a 1969 para o Rio de Janeiro (IBGE/DEICOM).

que importa, mas o confronto com os demais da área, isto é, deseja-se estabelecer uma hierarquia dos municípios.

Definiram-se, dessa maneira, três faixas: municípios industriais, mistos e não-industriais, sendo que esta última classificação abrangerá os residenciais e outras categorias funcionais de caráter especial.⁴³ A cidade central, por sua especificidade, terá o índice calculado, mas não se intenta classificação, visto tratar-se de um caso à parte. Restaria precisar quais os percentuais que limitam cada uma das faixas, e ainda aqui a delimitação foi algo arbitrária, variando para as duas áreas em questão, não só pela presença mais efetiva de indústrias em São Paulo, como também porque os dados utilizados para a área do Rio de Janeiro não abrangem o universo. Assim, os percentuais serão forçosamente mais baixos.

Para a área de São Paulo, os industriais serão aqueles cuja proporção de empregos industriais ultrapassa os 31% da população ativa: os mistos têm o percentual situado entre 21% e 30%, e os não-industriais, obviamente, são aqueles onde a relação cai de 25%. Na área do Rio, os respectivos percentuais montam a 10%, 5 a 10% e abaixo de 5%. A classificação vem exposta no Quadro 6, devendo-se, desde já, explicitar uma advertência: os valores percentuais são afetados pelos valores absolutos, de modo que não se estão listando aqui as cidades mais industrializadas. Um exemplo tornará mais clara a distinção: a cidade de Caieiras apresenta a elevada relação de 50%, enquanto em Osasco esta cai para 25%. Este último município, entretanto, possui quase dez vezes mais estabelecimentos industriais do que Caieiras, o que não é o bastante para classificá-lo como industrial, visto que certamente parcela significativa de força de trabalho que lá reside presta serviços em outros núcleos urbanos, isto é, a função residencial é também importante. Os industriais, portanto, são aqueles capazes de empregar a totalidade de sua população ativa e, possivelmente, um número ainda superior.

O referido quadro deixa entrever que segundo o índice de especialização adotado, não há uma forte correlação entre população e

⁴³ Um critério semelhante ao de J. Margolis, "Municipal Fiscal Structure in a Metropolitan Region", *Journal of Political Economy*, vol. 65, n.º 3, (junho, 1957), pp. 225-236.

QUADRO 6

Emprego Industrial e População Economicamente Ativa nas Áreas de São Paulo e do Rio de Janeiro

São Paulo	Emprego Industrial 1967	População Economicamente Ativa 1967	Emprego Industrial/População Economicamente Ativa
São Paulo.....	545 223	2 014 643	0,27
Caieiras.....	1 967	5 253	0,38
Cajamar.....	1 763	2 827	0,62
Guarulhos.....	24 701	62 211	0,40
Ribeirão Pires.....	2 559	8 242	0,31
Santo André.....	49 580	128 047	0,39
São Bernardo do Campo.....	67 513	55 719	1,21
São Caetano do Sul.....	28 163	53 973	0,52
Suzano.....	5 405	14 301	0,38
Cotia.....	2 397	8 140	0,29
Diadema.....	4 469	15 255	0,29
Embu.....	990	4 215	0,23
Embu-Guaçu.....	554	2 438	0,23
Jandira.....	539	2 206	0,24
Mauá.....	6 693	21 955	0,30
Mogi das Cruzes.....	8 966	41 065	0,22
Osasco.....	15 891	74 677	0,21
Arujá.....	301	2 603	0,12
Barueri.....	610	9 115	0,07
Carapicuíba.....	1 821	12 802	0,14
Ferraz de Vasconcelos.....	488	5 776	0,08
Francisco Morato.....	29	2 073	0,01
Franco da Rocha.....	218	7 468	0,03
Itapeverica da Serra.....	434	7 174	0,06
Itapevi.....	1 051	6 139	0,17
Itaquaquecetuba.....	811	6 793	0,12
Mairiporã.....	745	6 307	0,12
Pirapora do B. Jesus.....	238	1 167	0,20
Poá.....	1 017	8 104	0,12
R. G. da Serra.....	106	2 060	0,05
Santana de Parnaíba.....	163	1 551	0,10
Taboão da Serra.....	946	8 088	0,12
Total.....	776 381	2 602 437	0,30

Rio de Janeiro	Emprego Industrial 1967	População Economicamente Ativa 1967	Emprego Industrial/População Economicamente Ativa
Guanabara.....	192 373	1 535 597	0,13
Magé.....	6 193	31 546	0,20
Paracambi.....	2 254	6 170	0,37
Duque de Caxias.....	13 187	125 723	0,10
Itaboraí.....	1 398	18 166	0,08
Niterói.....	10 164	115 259	0,09
Itaguaí.....	358	15 154	0,02
Maricá.....	86	6 804	0,01
Nilópolis.....	374	37 013	0,01
Nova Iguaçu.....	7 551	199 223	0,04
São Gonçalo.....	5 894	118 123	0,05
São João de Meriti.....	1 773	84 998	0,02
Total.....	241 605	2 293 778	0,10

FONTE: Censo Demográfico, 1970.
Sec. Planejamento de São Paulo e IBGE/DEICOM.

industrialização: na área paulista, o segundo índice mais elevado pertence a uma cidade de 10.000 habitantes, e na do Rio o maior índice cabe a Paracambi, que possui cerca de 25.000 habitantes. É digno de nota, por outro lado, que em São Paulo a cidade mais populosa dentre as não-industriais tem pouco mais de 50.000 habitantes, e o tamanho médio é da ordem de 25.000 habitantes; na classe industrial, o tamanho médio ascende para 140.000 habitantes. Em outras palavras, enquanto pode ocorrer a especialização industrial em pequenas municipalidades, na área paulista não se encontram grandes cidades especializadas na função residencial. Observe-se o contraste com a área fluminense, em que o tamanho médio das cidades residenciais chega a 250 000 habitantes. Pode-se atribuir o fato, de um lado, ao gigantismo da capital, que exerce plenamente a função residencial, já que abriga mais de 70% da população da área; de outro, à força da industrialização, no sentido de que nas maiores aglomerações, o setor industrial está sempre presente, absorvendo parcela da mão-de-obra local. Deve-se insistir aqui que não se trata de uma cidade “pequena” no sentido usual da palavra, isto é, a localização de indústrias nestes núcleos nada tem a ver com desconcentração industrial, uma vez que o município é parte integrante da área metropolitana.⁴⁴

Dessa forma, em ambas as áreas, as duas primeiras classes confundem-se no que toca à dimensão da população, o que é razoável, pois a fronteira entre elas é bastante tênue. Os residenciais têm posição definida: em São Paulo, o conjunto deles abriga apenas 4% da população da área, enquanto no Rio o percentual supera os 15%. No primeiro caso, o excedente de mão-de-obra deles derivado não adquirirá contornos de problema grave, como no Rio de Janeiro.

No que toca às variáveis fiscais, as diferenciações são nítidas, embora uma vez mais o terceiro grupo se destaque: sua receita total *per capita* é, em média, seis vezes inferior à média do primeiro grupo, a qual, por sua vez, é superior ao dobro da do segundo. Verifica-se, portanto, uma correspondência relativamente precisa entre

⁴⁴ Trata-se de advertência idêntica à de Alonso, acerca da dispersão *dentro* de áreas metropolitanas, mas não nacionalmente. Cf. W. Alonso, “Location Theory”, in J. Friedman e W. Alonso, eds., *op. cit.*, p. 101.

. atividade industrial e o nível de receita total, o que por vezes significará uma inconsistência entre necessidades e recursos.

Uma outra maneira de verificar o mesmo fenômeno é comparar as duas áreas, as quais já se viu terem níveis distintos de atividades industriais. A superioridade da área paulista manifesta-se através do fato de que as médias dos seus grupos são sistematicamente maiores do que as do Rio, o que é mais uma constatação.

Quando se comparam as transferências, naturalmente os diferenciais ampliam-se refletindo a elevada correlação do ICM com o produto industrial: em São Paulo, a média do primeiro grupo é três vezes superior à dos mistos, e treze vezes maior do que a dos residenciais. No Rio, a amplitude é menor, pelo próprio fato de que os níveis superiores são mais baixos, enquanto que os menores valores aproximam-se dos paulistas.

Da mesma forma, a receita própria tem diferenciais diminuídos, como se viu, mas, ainda assim, não desaparece a trajetória usual: o grupo das cidades residenciais apresenta, via de regra, os menores valores, contrastando com os altos níveis do primeiro grupo.

Note-se que os municípios foram agrupados segundo um critério que nada tem a ver com as variáveis de finanças públicas, daí a importância das correspondências que se estabeleceram. Por outro lado, a idéia de se utilizar um critério que fornecesse como principal característica do município a liberação ou a retenção de mão-de-obra prende-se precisamente ao problema fiscal aludido, isto é, o de alcançar a consistência entre necessidades e recursos, pois o que se alega é que os núcleos residenciais sofrem cronicamente uma sobrecarga, não compensada pela receita, dada a atual estrutura do sistema tributário.

Assim, não se deve somente investigar os diferentes níveis de receita mas verificar qual o impacto desta desigualdade sobre o aparelho produtivo local, em termos de setor público, isto é, em que medida os elevados valores correspondentes às cidades industriais, por exemplo, caracterizam um excesso relativo de recursos, ou a situação inversa: os baixos níveis de receita de certas cidades implicam necessariamente desequilíbrios entre a oferta e a procura dos serviços públicos?

Duas questões devem ser levantadas preliminarmente: a primeira delas diz respeito às características da cidade central, a qual, como se disse, não pode ser confundida com os demais municípios da área, quaisquer que sejam as funções por eles exercidas, dado o seu caráter peculiar. Por outro lado, também as demais cidades não devem ser tratadas indistintamente: Hansen adverte para que não se cometa a supersimplificação de considerar a "área circundante" como homogênea,⁴⁵ devendo-se buscar as diferenciações intrametropolitanas.⁴⁶

Em segundo lugar, surge o inevitável problema relativo à mensuração da procura e da oferta dos serviços públicos locais, já que só há uma informação disponível, que é a despesa realizada. Diversas abordagens foram sugeridas, algumas com apoio da teoria do consumidor, outras, baseando-se em conceitos de teoria política.⁴⁷ Ambas exigem um volume de informações não disponível, e nenhuma pode ser considerada como solução definitiva, razão por que se preferiu contornar o problema, utilizando apenas alguns possíveis indicadores.

Pretende-se, portanto, examinar as determinantes da receita e da despesa públicas locais, a partir de algumas variáveis explicativas de caráter demográfico e econômico, escolhidas segundo a literatura corrente, e as observações relativas ao caso brasileiro.⁴⁸ Procurou-se medir mais precisamente a relação entre a receita e o nível de atividades, população, taxa de urbanização, etc., utilizando-se equações de regressão, incluindo-se e excluindo-se as metrópoles,

⁴⁵ Cf. Niles M. Hansen, "Municipal Investment Requirements in a Growing Agglomeration", *Land Economics*, vol. XLI, n.º 1, (fevereiro, 1963), p. 49.

⁴⁶ Hansen, *op. cit.*

⁴⁷ Um exemplo da primeira abordagem é J. C. Ohls, e T. J. Wales, "Supply and Demand for State and Local Services", *The Review of Economics and Statistics*. E da segunda, J. Margolis "The Demand for Urban Public Services" in Harvey S. Perloff e Lowdon Wingo Jr., eds., *Issues in Urban Economics* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969), pp. 527-565.

⁴⁸ Cf. W. Z. Hirsch, "Expenditure implications for metropolitan growth and consolidation", *Review of Economics and Statistics*, (agosto, 1959), pp. 232-241; L. R. Gabler, "Economies and Diseconomies of scales in urban sectors", *Land Economics* (novembro, 1969) pp. 425-434 e Aloisio Barboza de Araujo, M. Helena Horta e Cláudio Considera, *op. cit.*, p. 164.

pelos motivos já apontados. No caso da despesa, investigou-se, basicamente, se alguns indicadores relacionados com o nível de necessidades ou com a qualidade do serviço afetavam o valor *per capita* segundo as funções, e ainda tentou-se apurar a existência de economias e deseconomias de escala em certos serviços.

As principais equações de regressão que têm como variáveis dependentes a receita total, e algumas de suas componentes, tais como, receita própria, imposto predial e territorial urbano e imposto sobre serviços, confirmam integralmente as observações preliminares. O nível de atividades, mais precisamente, o nível de produto industrial *per capita* é o principal determinante em ambas as áreas metropolitanas. Para São Paulo utilizaram-se três variáveis alternativas como *proxy* do nível de atividades e/ou do grau de industrialização dos municípios: i) transferências de ICM *per capita*, ii) produto industrial *per capita* e iii) relação empregos industriais/população economicamente ativa. Todas mostraram-se sempre significantes ao nível de 1% — um resultado satisfatório, considerando-se o reduzido número de observações de que se dispõe (32).

Das quatro variáveis dependentes acima mencionadas, pode-se observar no Quadro 7 que é a receita *per capita* do imposto sobre serviços que apresenta o mais elevado nível de correlação com as variáveis *proxies* do nível de atividades. Como foi dito, o setor terciário moderno é induzido pela atividade do setor secundário, o que explica o alto nível da significância encontrado, o qual, simultaneamente, também revela que as administrações municipais não estão utilizando o tributo como instrumento de política. Com efeito, sendo sua receita *per capita* ditada pelo nível de produção ou renda municipal, verifica-se um elevado grau de rapidez nas suas aplicações.⁴⁹

O imposto predial apresenta correlação mais fraca: ainda assim a variável transferências de ICM *per capita* é sempre significativa ao nível de 1%, e os coeficientes de correlação podem também ser considerados elevados.

Confirmou-se também a irrelevância da maior parte das variáveis demográficas: a densidade demográfica e a taxa de urbanização

⁴⁹ Note-se, contudo, que a exclusão de São Paulo — a maior arrecadação *per capita* do ISS — piora os resultados.

QUADRO 7

Equações de Regressão Múltipla — Lineares

(Variáveis de Receita) — Área Metropolitana de São Paulo

	Variáveis Independentes	Termo Constante	Pon. Urbana	Domílios Urbanos	Taxa de Urbanização	Transf. ICM per capita	Empregos Indus/ PEA	Dom. Alug. até 120 meseis/ Total Dom. Alugados	R ²
Receita total pc.....		123,64	0,000047*	---	---	1,1223	---	-100,55	0,95
Receita própria pc.....		17,70	0,00005*	---	---	0,1238	---	-0,0001	0,71
Imp. serviços pc.....		139,52	---	0,002014	-1,1219*	4,9721	---	---	0,91
Imp. Predial.....		4,36	---	0,000023	0,046871*	0,055538	---	---	0,91

* Não-significante a 1%

nunca são significantes, enquanto a população urbana o é apenas em alguns casos, devido à correlação entre cidades grandes e altas receitas.

Verifica-se, portanto, que à exceção das transferências de tributos federais – irrelevantes na maioria dos municípios – todos os componentes da receita total estão altamente correlacionados com o nível de atividades, cujos indicadores são sempre as variáveis mais significantes. Tal constatação não teria maior significado caso não se tratasse de áreas metropolitanas, isto é, de um conjunto de municípios que se especializam, daí decorrendo necessariamente níveis diversos de atividades e diferentes níveis de receita. No caso brasileiro, fica claro que as cidades que porventura se especializem na função residencial terão menos condições de prover a comunidade com os serviços públicos requeridos.

Ademais, as municipalidades que abrigarem uma grande proporção de população de baixo nível de renda também terão uma menor receita: é digno de nota, aliás, que a relação domicílios de aluguel até Cr\$ 120,00 mensais/total de domicílios alugados é uma variável significativa ao nível de 1%, expressando os efeitos da composição da população segundo a renda.

Naturalmente, esta situação teria de repercutir ao lado da despesa, cujos níveis terão a mesma amplitude de variação que a receita. Não chega a ser surpreendente, dessa forma, que a única variável com elevado nível de significância seja a receita total *per capita*. A informação pode parecer óbvia, no sentido de que os municípios que mais despendem são os mais ricos, mas observe-se que muito mais é entrevisto na equação de regressão. Em primeiro lugar, esta variável é, por vezes, a única significativa, enquanto quaisquer outras que expressem necessidades, tais como, população urbana, taxa de urbanização, densidade demográfica, população em idade escolar, etc., em nada interferem na determinação do nível da despesa. Poder-se-ia argumentar que tais resultados expressam tão-somente a ausência de deseconomias de escala, já que se está tratando de valores *per capita*. No entanto as variáveis indicadoras da qualidade do serviço (por exemplo, a relação alunos/professor) são também sistematicamente não-significantes, e estas deveriam forçosamente elevar as cifras *per capita*. É sintomático, aliás, que

a única variável significativa ao nível de 5% é a relação habitantes urbanos/automóveis, afetando o nível das despesas de infra-estrutura econômica *per capita*; ⁵⁰ esta relação, entretanto, apresenta-se correlacionada com a receita total *per capita*, de maneira que ainda aqui não se tem uma informação distinta.

É também significativa a inexistência de concorrência entre uma e outra função: os níveis mais elevados das despesas por funções ocorrem simultaneamente nas mesmas comunidades. Em outras palavras, sempre que se inclui uma das funções de despesa como variável explicativa de outra, a primeira terá sinal positivo na equação de regressão, indicando que se elevam ambas, sem que ocorra substituição entre uma e outra.

Com isso, fica claro que, efetivamente, é o nível de receita que determinará o nível da despesa, e ainda o nível desta, desagregadamente. Pode-se resumir dizendo que não cabe esperar, *a priori*, uma oferta adequada dos serviços públicos locais, pois o nível desta dependerá de fatores alheios à procura, isto é, que pouco têm a ver com as necessidades, visto que se ligam à especialização das cidades.

4 — Conclusões

As implicações fiscais decorrentes dos fatos descritos nas seções anteriores podem ser sumariadas sem dificuldades. Emerge, inicialmente, a especificidade das áreas metropolitanas, como consequência de diversas características: i) um mais alto nível de procura dos serviços públicos, como decorrência de mais elevadas taxas de urbanização e densidades demográficas, ii) uma maior integração dos municípios, desaparecendo parcialmente a autonomia, seja pelos laços de dependência que se criam entre as cidades, seja pela presença mais efetiva de externalidades, e iii) uma especialização de funções, inexistente nas cidades não-metropolitanas, onde se encontrarão todas as atividades simultaneamente: residenciais, industriais,

⁵⁰ Esta variável é a soma de duas funções: i) viação, transportes e comunicações e ii) serviços urbanos.

comerciais, rurais, etc. Não deve surpreender, destarte, o fato de que manter as mesmas características do sistema tributário para ambos os tipos de cidades pode gerar efeitos indesejáveis.

Em segundo lugar, verifica-se que dentre as áreas metropolitanas ocorrem consideráveis desigualdades na distribuição da receita municipal, com óbvia repercussão sobre os níveis de dispêndio. Examinando-se a composição da receita, fica estabelecida uma relação clara entre seu nível e a função da cidade no contexto metropolitano: o maior responsável pelas desigualdades são as transferências de ICM, e estas apresentam forte correlação com o grau de industrialização do município. Assim, tais desigualdades tendem a aumentar com o crescimento do produto industrial, pois este, além de ser naturalmente concentrador, força a especialização das cidades. Aquelas às quais caberá a função residencial terão sistematicamente níveis mais baixos de receita.

Os menores níveis de receita produzirão inevitavelmente uma menor oferta dos serviços públicos, sem que haja indícios de que caia a procura nas cidades residenciais. Pode-se imaginar que se gerarão situações contraditórias e, talvez, insustentáveis no longo prazo: comunidades integradas, geográfica e economicamente, por vezes até conurbadas, com níveis diferentes de dispêndio e, portanto, oferecendo a seus habitantes serviços diversos, quantitativa e qualitativamente.

Não haverá, aparentemente, uma solução dada pelo mercado, pois é inevitável a especialização de funções; é curioso, aliás, que este fenômeno já foi percebido pelas administrações municipais, as quais, via de regra, tendem a envidar esforços para que suas comunidades não sejam exclusivamente residenciais,⁵¹ ou mesmo para que esta função não seja preponderante.

Outros inconvenientes somam-se a esta situação. A aludida especialização, aliada às peculiaridades nacionais das cidades centrais, termina por provocar uma estratificação no que tange à função residencial, de tal forma que se concentram os habitantes segundo seu nível de renda. Não é difícil observar como isso age no sentido

⁵¹ A ânsia pelo estabelecimento de distritos industriais, por exemplo, é um claro exemplo dessa tendência.

de uma acentuação dos desequilíbrios, pois se as comunidades residenciais são sempre menos ricas, as que abrigam população de baixo nível de renda serão ainda mais pobres.

Por outro lado, a disputa pela atração de estabelecimentos industriais é também indesejável, pois pode levar à concessão de vantagens desnecessárias e que enfraquecem o erário municipal. Além disso, a especialização não é, em si, indesejável, pois os serviços públicos requeridos pelas empresas são diversos dos que compõem a procura das pessoas, e estas necessitam ainda de um meio-ambiente distinto.

Dessa forma, parece claro que a modificação a ser realizada deve centrar-se no sistema tributário, que não está totalmente adequado às especificidades das áreas metropolitanas. Em outras palavras, o caminho a ser seguido é a tentativa de se atenuarem os laços entre níveis de receita municipal e níveis de atividade. Para isso, há inúmeras maneiras, mas duas são aparentemente imediatas: i) pode-se pensar num fortalecimento das transferências de tributos federais que neutralize as crescentes desigualdades, ou ii) é também possível utilizar um sistema especial de transferências do ICM, onde diversas alternativas são visualizáveis: a) a constituição de um fundo comum à área, cujos recursos seriam alocados aos serviços de natureza metropolitana, isto é, aqueles cujos efeitos ultrapassassem as fronteiras municipais⁵² e b) uma simples redistribuição de parte das transferências do imposto estadual, de tal forma que se estreitassem os amplos diferenciais atuais.

Não se ignora que se está omitindo aqui a discussão de um aspecto crucial, qual seja, a factibilidade de execução das sugestões apresentadas. Julga-se, todavia, que, embora importante, este aspecto não levaria à invalidação das teses apresentadas, mas sim a uma possível maior elaboração, isto é, ter-se-iam modificações de forma, mas não necessariamente de substância. O que importa considerar, e onde se coloca ênfase é no que toca à situação atual, certamente indesejável, não só por revelar desigualdades amplas, mas ainda por produzir desigualdades crescentes.

⁵² No caso de municípios que integram áreas metropolitanas, pode-se dizer que quase todos os serviços públicos locais apresentam externalidades.

Finalmente, no caso dos diferenciais inter-áreas, é imperiosa a observação acerca da elevada correlação entre produto industrial e receita municipal, não obstante a existência de comunidades populosas nas áreas menores industrializadas.⁵³ Essas não cessaram de receber fluxos migratórios significativos, e viram acentuados os problemas de desemprego, aberto ou disfarçado, a par de uma baixíssima receita pública, incapaz de fornecer recursos para prover adequadamente os serviços mais necessários. Nesses casos — de que o Rio de Janeiro é o exemplo mais notável — a redistribuição provavelmente não bastaria, já que a escassez de recursos está presente em todas as municipalidades da área, não se configurando o excesso existente em algumas cidades da área paulista. Sugere-se, portanto, que estudos mais aprofundados determinem, em alguma medida, o nível de escassez dos recursos, isto é, uma estimativa, ainda que aproximada, dos recursos adicionais que se fariam necessários, a fim de cobri-los, provavelmente através de transferências federais.

Uma palavra final de advertência acerca das cidades centrais parece ser útil, pois freqüentemente se está impressionado com o seu mais elevado nível de receita. Embora as informações aqui recolhidas não sejam suficientemente precisas, há indícios bastante fortes de que é bem maior a procura dos serviços públicos, observando-se deseconomias de escala e de aglomeração. Note-se que os bairros adjacentes aos municípios vizinhos, também habitados por pessoas de baixo nível de renda, não dispõem dos serviços públicos mais elementares, embora se situem na cidade central. Pode-se contra-argumentar, buscando exemplos de gastos menos dispensáveis, mas permanece o fato de que parte da população das cidades centrais não está adequadamente provida dos serviços públicos essenciais.

⁵³ Excluindo-se São Paulo, todas as demais regiões metropolitanas enquadrar-se-iam nesse caso.