

Políticas Sociais e Território: Uma Abordagem Metropolitana

Haroldo da Gama Torres

Eduardo Marques

Introdução

Este texto pretende defender o argumento de que o desenho e as estratégias de implementação das políticas sociais metropolitanas tem que levar em conta os territórios concretos onde residem as populações a que estas políticas se destinam. O principal argumento a favor da adoção estratégias territoriais para as políticas sociais tem a ver com a existência de fortes “externalidades negativas” relacionadas à residência em bairros com alta concentração de pobres (Durlauf, 2001). Nestes locais, o desempenho escolar tende a ser pior, por exemplo, simplesmente porque os jovens estudam numa escola onde o nível socioeconômico é baixo (César e Soares, 2001). Além disto, a probabilidade de conseguir um emprego formal é menor, porque existe uma baixa proporção de pessoas empregadas no setor formal, reduzindo as possibilidades de alguém conseguir trabalho através da sua rede de relações sociais. Finalmente, em muitos casos a população destes locais tende a estar mais exposta a outros riscos relacionados ao saneamento precário, à instabilidade na propriedade da terra e à violência.¹ Esses elementos negativos se reforçam mutuamente, criando uma espiral negativa que tende a dificultar as soluções sociais existentes.

Embora essa superposição das carências não seja completa, como considerado pela literatura sociológica urbana dos anos 1970, determinadas áreas das regiões metropolitanas brasileiras estão - de fato - muito expostas a uma intensa cumulatividade de riscos e situações negativas, visíveis quando analisamos em mais detalhe algumas das chamadas hiper-periferias (Torres e Marques, 2002).² [Em outras palavras, um dos mais dramáticos desafios das políticas sociais nas áreas metropolitanas está em transformar estas “externalidade negativas” em positivas, isto é, fazendo com que as características do local de residência deixem de constituir em fatores decisivos para a reprodução da pobreza.](#)

Neste sentido, o recurso a estratégias territoriais para políticas sociais pode ser pensado em duas vertentes principais.³ Numa primeira perspectiva, tal proposição diz respeito à incorporação de lógicas territoriais de intervenção às políticas setoriais tradicionais - como as políticas educacional,

¹ Cf. Marques e Torres, 2004.

² Grande parte destes argumentos pode ser encontrada na literatura de sociologia urbana denominada por *area studies* (Glennester et all, 1999).

³ Quando nos referimos a políticas às dimensões territoriais das políticas sociais não nos referindo necessariamente a políticas que tenham por alvo as entidades federativas como Estados e Municípios. Estamos nos referindo também a recortes territoriais muito mais detalhados, como distritos, bairros e setores censitários. A rigor, em áreas metropolitanas este recorte tem que ser necessariamente intra-urbano. Este argumento faz sentido num país com crescente grau de urbanização e onde mais de 40% da população reside em aglomerados urbanos com mais de 1 milhão de habitantes, o que torna necessário desagregar a ação pública para unidades territoriais de menor porte.

de saúde e de transferência de renda - que passariam a se apresentar de modo diferenciado nos locais com alta concentração de pobres, como já é atualmente o caso do Programa Saúde da Família (PSF), por exemplo. Num outro registro, é possível refletir a respeito da adoção de políticas integradas que visam convergir para áreas particularmente problemáticas ações simultâneas de diferentes secretarias e órgãos setoriais, buscando elevar rapidamente as condições de vida existentes em uma dada localidade. Iniciativas deste tipo podem ser observadas, por exemplo, em alguns projetos habitacionais e de re-urbanização de favelas.

Sem desconsiderar a grande importância dessas políticas integradas para o combate a estas externalidades negativas, o presente artigo pretende tratar em profundidade da questão da incorporação de aspectos territoriais às políticas de transferência de renda atualmente existentes. Pretendemos argumentar que, aplicadas de modo “puro”, as estratégias de transferência de renda baseadas em critérios individuais - como o cadastro de pobres - têm problemas importantes.⁴ Cabe porém destacar que uma parte significativa dos argumentos apresentados ao longo do trabalho poderia ser também aplicada à implementação de outras políticas sociais, mas nos ateremos nesse artigo às políticas de transferência direta de renda.⁵

O artigo se inicia pela discussão do significado da política de transferência direta de renda em áreas metropolitanas para, em seguida, avaliar os prós e contras dos critérios de alocação individuais ou territoriais nas políticas sociais de transferência de renda. A seguir discutimos a distribuição espacial da pobreza absoluta no interior da Região Metropolitana de São Paulo como exemplo da pertinência da utilização do território como uma das estratégias de intervenção, contribuindo para a discussão. Ao final, apresentamos uma breve conclusão.

1. Pobreza e Políticas de Transferência de Renda

Nos últimos anos, tem se constituído um relativo consenso acadêmico e político no Brasil em torno da proposição de que é necessário transferir renda para famílias em situação de pobreza absoluta.⁶ De certo modo, tal consenso passa ao largo do tenso debate sobre a conveniência das chamadas políticas focalizadas ou universais porque grande parte dos “universalistas” compreende que os grupos em situação de grande privação econômica – até para terem acesso a serviços universais como o educacional – precisam ser posicionados num patamar mínimo de

⁴ Novas políticas sociais, tais como o programa Oportunidades do México, têm combinado de modo interessante iniciativas operacionais de caráter individual com dimensões territoriais, que merecem consideração do ponto de vista das políticas brasileiras, especialmente quando estas políticas dizem respeito a Regiões Metropolitanas. Ver: www.progresagob.mx

⁵ Ver por exemplo os trabalhos desenvolvidos pelo Centro de Estudos da Metrópole para as políticas de educação, habitação e assistência social para as Prefeituras Municipais de Embu, Guarulhos, Mauá e São Paulo – www.centrodametropole.org.br.

⁶ “À medida que se generaliza o acesso a serviços públicos básicos, a redução da pobreza absoluta por meio de transferência de renda focalizadas é vista, de forma crescentemente consensual, como um instrumento efetivo de política social” (Rocha, 2003: 179).

consumo alimentar, por exemplo, que os permita gozar o direito a estes serviços.⁷ Sob esse ponto de vista, as políticas de transferência são vistas crescentemente como forma de garantir o acesso ou potencializar os efeitos positivos de políticas sociais associadas a direitos do cidadão, como a política educacional.

A polêmica verdadeiramente importante no Brasil dos dias de hoje está centrada não na conveniência de programas de transferência de renda, mas no seu *modus operandi*. São variadas as estratégias operacionais possíveis que, de uma forma geral, tem por objetivo fazer chegar mais facilmente a política aos grupos verdadeiramente pobres, ou potencializar o efeito de outras políticas (como a educacional e a de saúde) sobre tais grupos populacionais (Figueiredo et al, 2003). Esse objetivo é fundamental, pois as políticas sociais brasileiras apresentam historicamente sérias dificuldades de alcançar os grupos sociais em piores condições socioeconômicas. Esse traço regressivo, constitutivo de nosso modelo de proteção social, estava já presente no período de implantação da chamada “cidadania regulada” (Santos, 1979), mas se intensificou enormemente durante os governos militares, como destacado por autores como Draibe (1989) e Maricato (1987).⁸

Neste sentido, uma das primeiras questões a se enfrentar quando se trata de discutir a política de transferência de renda no Brasil diz respeito à sua distribuição macro-regional e ao papel a ser atribuído às regiões metropolitanas. De fato, parte da literatura tende a minimizar a importância da pobreza metropolitana, sob o argumento de que os níveis observados para o restante do país são muito mais elevados (Arbache, 2003). Apresentamos na tabela 1, abaixo, um quadro que resume alguns dados sobre a distribuição territorial da pobreza absoluta no Brasil e em São Paulo, entendendo a pobreza como referida às famílias com renda per capita familiar inferior a um quarto de salário mínimo.⁹

Tabela 1

Proporção de pessoas residentes em famílias com renda familiar inferior a um quarto de salário mínimo per capita, segundo tipo de aglomeração urbana. Brasil, Nordeste, Sudeste e Estado de São Paulo, 2001.

Região	Tipo de aglomeração			Total
	Metropolitana (*)	Urbana não metropolitana	Rural	

⁷ Trata-se, por exemplo, de um debate fortemente presente na literatura norte-americana a respeito da questão da igualdade. Ver, Sen (1992).

⁸ Para a extensa literatura que avaliou criticamente as políticas do regime militar ao longo da década de 1980, o nosso sistema de proteção combinava de forma especialmente perversa a má orientação das políticas (tendendo a beneficiar os grupos de renda mais alta), como exemplificado pelas políticas de habitação (Maricato, 1987) com a privatização das ações do Estado (tendendo a beneficiar os grupos econômicos encarregados de implementar as políticas), como se tornou notório nas áreas de saúde e saneamento (ver Oliveira e Teixeira, 1985 e Najjar, 1991, respectivamente). Ambos os problemas estariam ligados tanto aos tipos de políticas executadas, quanto a elementos ligados à sua implementação.

⁹ Esta linha de pobreza tem sido comumente adotada como referência no Brasil. Ver Rocha (2003).

Brasil	19,10	46,60	34,30	100,00
Nordeste	11,04	43,80	45,16	100,00
Sudeste	38,78	43,13	18,09	100,00
Estado de São Paulo	54,91	37,64	7,45	100,00

Fonte: IBGE, PNAD 2001

Nota: (*) Inclui Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Podemos observar que, em escala nacional, a pobreza no Brasil não pode ser considerada um fenômeno metropolitano. As nove grandes regiões metropolitanas, que abrangem aproximadamente 30% da população nacional, contêm apenas 19% do total de pessoas que vivem em domicílios com rendimento familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. A rigor, este resultado é explicável, em grande medida, em função da elevada concentração de pobres em áreas urbanas e rurais do sertão nordestino. Porém, quando observamos a distribuição de pobres no Sudeste, notamos que as regiões metropolitanas “oficiais” (São Paulo, Rio de Janeiro e São Paulo) respondem por uma parcela muito elevada do total de pobres (39%).¹⁰

No caso do Estado de São Paulo, podemos observar que quase 55% dos pobres residem na Região Metropolitana de São Paulo, que abarca em torno de 47% da população. Em outras palavras, tais resultados indicam que nas regiões mais desenvolvidas do país a pobreza é, sim, um fenômeno metropolitano. Se, além disto, considerássemos para o caso do Estado de São Paulo a participação de outras áreas metropolitanas, como as regiões de Santos e de Campinas, veríamos que estas três grandes aglomerações urbanas do Estado englobariam, de fato, uma parcela muito elevada do total de famílias abaixo da linha da pobreza.

Além disso, a pobreza na Região Metropolitana de São Paulo chama a atenção quando tomada em termos absolutos, independentemente de seu tamanho relativo. Segundo a PNAD 2001, existia na região um total de 1,3 milhões de pessoas vivendo em domicílios com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo (300 mil famílias aproximadamente) e 2,8 milhão de pessoas com renda per capita inferior a meio salário mínimo.¹¹ Tal população pobre é similar ao tamanho de algumas regiões metropolitanas brasileiras como Porto Alegre!!

Em outras palavras, os dados acima indicam que a pobreza no Brasil apresenta uma espécie de “duplo” padrão. Por um lado, existe um importante componente de pobreza de origem rural, particularmente no Nordeste brasileiro. Por outro, existe também um significativo volume de pobreza metropolitana, nada negligenciável em volumes absolutos e relativos, principalmente na perspectiva dos governos Estaduais e Municipais das regiões mais desenvolvidas do país. Além disso, é possível argumentar que a pobreza urbana tem características específicas, uma vez que

¹⁰ Se considerássemos como metropolitanas as aglomerações urbanas com mais de 500 mil habitantes, a pobreza metropolitana seria claramente majoritária no Sudeste.

¹¹ Em termos relativos, o total de domicílios com renda per capita familiar inferior a um quarto de salário mínimo corresponde a aproximadamente 6% do total da região metropolitana e os domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo correspondem a 20%.

a população nestes locais tem menor acesso às chamadas rendas não-monetárias (derivadas da produção para auto-consumo), bem como o custo de vida metropolitano tende a ser muito mais elevado do que no interior, particularmente no que diz respeito aos custos de habitação (Mingione, 1999). Em outras palavras, entendemos que embora o enfrentamento da pobreza rural no Brasil deva ser considerado crucial, o tema da pobreza metropolitana também precisa ser crescentemente incorporado à agenda política brasileira, seja devido às dimensões do problema, seja devido às suas particularidades.

2. Recursos alocados individualmente ou territorialmente?

2.1. Porque adotar estratégias individuais?

A primeira grande estratégia de alocação de benefícios é a individual. Na verdade, a denominação individual não a descreve plenamente, pois a unidade de alocação não é necessariamente o indivíduo. Conforme a organização do programa, a alocação pode ser para as famílias, os indivíduos ou as mães ou mulheres, por exemplo. O que especifica essa estratégia é o fato dos benefícios serem alocados segundo atributos ou características sociais das famílias ou de membros das famílias, como o rendimento familiar abaixo de um certo patamar especificado pelo programa, ou a existência de crianças em idade escolar que freqüentem a escola, por exemplo.

As estratégias individuais de transferência de renda têm como principal argumento de suporte a sua simplicidade. Nos dias de hoje, a partir do momento que uma dada família é selecionada como beneficiária de um programa deste tipo, ela passa a receber recursos diretamente de um banco por meio de um cartão magnético, sem qualquer interferência por parte do agente repassador. Além disto, se o sistema de informações for adequado e se estratégias modernas de tratamento do banco de dados forem adotadas, a probabilidade de duplicação de beneficiários e outras fraudes deste tipo tendem a ser substancialmente diminuídas. Tais características também fazem com que os custos administrativos do programa sejam diminuídos, tornando-os particularmente atraentes do ponto de vista de uma ótica gerencial.

Porém, algumas das condições consideradas acima não são triviais. A rigor, o “calcanhar de Aquiles” de programas de transferência de renda deste tipo está centrado no processo de seleção de famílias beneficiárias. Quem seleciona estas famílias? O fato da distribuição dos benefícios ser produto de uma escolha de beneficiários torna esse tipo de atividade especialmente propensa a escolhas clientelistas, associadas a trocas de favores, envolvendo usualmente o voto. No passado recente, as famílias eram selecionadas por prefeituras e outros agentes locais segundo vários critérios vagamente especificados, induzindo a possibilidade de diversos tipos de distorção, tais com exclusão de famílias muito pobres e inclusão de afiliados políticos.¹² A solução do problema

¹² O programa Bolsa Família, recém lançado, pretende se basear num cadastro único, mas ainda não são claros os critérios de seleção de beneficiários.

passa por dois caminhos que podem ser combinados. O primeiro diz respeito à constituição de mecanismos de participação no processo de escolha que tornem o processo o mais transparente possível, gerando potencialmente *accountability*. Isso pressupõe a construção de determinados desenhos institucionais, mas também uma certa gestão política da implementação das políticas. Esse problema está completamente de fora do escopo desse artigo e não será detalhado. O segundo caminho diz respeito centralmente às preocupações desse trabalho e está ligado à construção dos mecanismos mais impessoais possíveis para a seleção dos beneficiários dos programas. O desenvolvimento de modalidades de implementação que possibilitem tal estratégia está ligado diretamente aos sistemas de informação utilizados.

Existem autores que defendem a estratégia do cadastramento viabilizada por meio de questionários sofisticados, que podem gerar indicadores complexos de vulnerabilidade sócio-econômica, permitindo assim identificar, em tese, os beneficiários com necessidades mais prementes (Barros e Carvalho, 2002). Porém, mesmo uma estratégia técnica deste tipo tende a implicar problemas operacionais importantes:

- a. Um questionário para fins de cadastramento não pode ser confundido com um questionário censitário ou tipo *survey*. Rapidamente a população aprende que tal instrumento vai ser utilizado para fins operacionais, passando a atuar estrategicamente em relação ao instrumento de coleta de informação, isto é, tentando informar o questionário de modo a se enquadrar nos critérios de seleção independentemente de sua real situação sócio-econômica.¹³ Em outras palavras, poderíamos afirmar, na linguagem da economia, que é possível que a figura do cadastramento venha a produzir vazamentos importantes, derivados de incentivos adversos relacionados a erros propositais de declaração;¹⁴
- b. As principais estratégias para combater os erros de declaração cadastral – como a exigência de documentos - são burocratizantes (implicando em aumento do custo do programa) ou são de difícil execução. Por exemplo, é impossível obter comprovantes de renda fidedignos de trabalhadores do setor informal, tornando difícil filtrar por meio de

¹³ “Eles temiam que eu fosse da imprensa e que estivesse à busca de estórias sensacionalistas para contar, impressão esta que se diluía à proporção que ia falando da pesquisa, mas que, às vezes, dava apenas lugar ao outro papel que me imputavam: a de enviada do governo. Enquanto me viam assim, exageravam suas dificuldades para que possivelmente eu as incluísse em alguma lista ou fizesse uma ficha que as tornasse candidatas a receber a ajuda paternalista do Estado nos moldes que Igreja local lhes oferece” (Zaluar, 1982: 162).

¹⁴ Na literatura sobre políticas de transferência de renda, particularmente a produzida por economistas, são identificados três tipos de riscos potenciais neste tipo de programa: os chamados vazamentos do programa (com o programa atingindo não pobres), o direcionamento imperfeito do programa (com o programa não atingindo todos os pobres) e os chamados incentivos adversos (relativo à possibilidade de ocorrência de estratégias da população a fim de enquadrar novas famílias no programa, como movimentos migratórios por exemplo). Ver, Barros e Foguel (2000) ou Fernandez e Passelo (2002).

acesso à documentação os casos de renda superior à linha de pobreza adotada pela política;

- c. De modo geral, os registros produzidos a partir da informação oferecida pelas famílias em pior situação sócio-econômica são de pior qualidade, em termos de um preenchimento que assegure a integridade do banco de dados. Analfabetos geralmente produzem informações piores para variáveis como nome, idade, endereço e documentação (RG, CIC, Carteira de Trabalho, Comprovante de Renda, Comprovante de Endereço, etc). Além disto, muitos endereços fornecidos são imprecisos, principalmente no caso dos moradores de favelas, fazendo com que a correspondência acabe sendo encaminhada para algum ponto de contato, como vendas e bares;
- d. Quando o cadastramento é realizado através de postos específicos de cadastramento, outros tipos de distorção são também possíveis. A localização destes postos (no centro da cidade, por exemplo) pode implicar custos de cadastramento para os mais pobres. Além disto, a informação sobre a política e sobre os locais de cadastramento tem que chegar aos mais necessitados, o que nem sempre ocorre. Ambos elementos podem implicar na exclusão de famílias muito necessitadas do programa.¹⁵

Em poucas palavras, as principais críticas à estratégia de cadastramento têm a ver não com o seu desenho lógico – que parece bastante racional - mas com as dificuldades operacionais envolvidas, sobretudo quando a política pretende ser implementada de modo indistinto em realidades sociais muito diversas existentes em todo território nacional. Por outro lado, se a política fosse aplicada apenas a áreas com alta concentração de pobres, vários riscos do levantamento cadastral seriam minimizados. Detalhamos melhor estes argumentos mais a frente.

2.2. Porque adotar estratégias territoriais?

Como discutido na introdução, as “externalidades” derivadas de áreas com alta concentração de pobres produzem circuitos de reprodução da pobreza muito difíceis de serem rompidos por políticas de recorte individual, uma vez que as mesmas tendem a ser seletivas, tendo como alvo um pequeno número de indivíduos residentes em “n” territórios indistintos. Isto não significa – no entanto - que a produção de políticas de recorte territorial seja simples. O emprego “puro” de recorte territoriais para a estratégias de transferência de renda, pode ser sujeito a críticas diversas relativas também a possíveis vazamentos, erros de direcionamento e incentivos adversos.

Vale a pena discutir, em primeiro lugar, o chamado problema do vazamento. Nos programas de caráter territorial, tal fenômeno se refere à possibilidade dos não-pobres residentes na área

¹⁵ Vários destes argumentos foram mais desenvolvidos em Torres (2002).

identificada como alvo do programa terem acesso aos recursos aí alocados. Isto realmente pode acontecer quando o programa se destina, indistintamente, a todos os habitantes de uma dada área. De fato, mesmo quando uma área concentra grande número de indivíduos abaixo da linha da pobreza, sempre existe algum grau de diversidade de renda, induzindo o efeito discutido acima.

Embora esta crítica seja pertinente, ela não necessariamente nega a validade da utilização do critério territorial quando combinado a outras estratégias. O programa mexicano Oportunidades, por exemplo, combina critérios territoriais com critérios individuais. Em áreas urbanas, o programa destina recursos apenas para os indivíduos pobres residentes em quadras (Manzanas) com alta concentração de pobres previamente identificadas, sendo que nestes locais - e apenas nestes locais - é realizado um cadastramento dos possíveis beneficiários por equipes volantes.¹⁶

Em outras palavras, os problemas de vazamento de recursos para não pobres podem ser contornados de modo eficiente a partir da combinação de estratégias, sem invalidar a princípio a idéia de uma estratégia territorial. De todo modo, existe razão no argumento quando ele é utilizado criticando uma estratégia territorial “pura”.

Um segundo argumento crítico aos programas de cunho territorial diz respeito ao direcionamento imperfeito do programa. Tal processo se refere à eventual exclusão do programa dos pobres residentes fora da área alvo. De fato, os programas de caráter territorial não incluem todos os pobres de um país ou de uma cidade, mas apenas aqueles residentes nas áreas definidas como prioritárias pelo programa. Embora esta exclusão possa parecer injusta a princípio, existe uma série de razões substanciais que a justificam.

A principal razão tem a ver com o argumento relacionado às “externalidade negativas” apresentado anteriormente: ser pobre numa área com alta concentração de pobres é substancialmente diferente de ser pobre numa área com concentrações de famílias de renda mais elevada. As oportunidades econômicas em termos de acesso ao mercado de trabalho, por exemplo, tendem a ser substancialmente diferentes nas áreas de renda média elevada. Não por acaso, favelas como a Rocinha no Rio de Janeiro e Paraisópolis em São Paulo – localizadas junto a bairros de renda elevada – são substancialmente diferentes em termos de acesso ao mercado de trabalho por parte de seus habitantes (Almeida e D’andrea, 2004). Além disso, viver em áreas com altas concentrações de pobres tende a afetar a performance escolar dos jovens aí residentes e também implica maior exposição a problemas sociais, como - por exemplo - a questão da gravidez na adolescência.¹⁷

Cabe salientar, porém, que a questão da escala territorial da política é crucial. O direcionamento de recursos para municípios, por exemplo – como era o caso do antigo programa Alvorada –

¹⁶ O censo demográfico mexicano serve como base para a classificação das áreas alvo do programa

¹⁷ Evidências desse último argumento são apresentadas em vários artigos incluídos em Marques e Torres, 2004.

implica trabalhar com unidades de análise de porte completamente diferente, incluindo grandes e pequenos municípios, tornando muito problemática a seleção de áreas alvo da política e diluindo situações sociais negativa em grande médias heterogêneas. Por exemplo, embora São Paulo tenha uma baixa proporção de pobres em termos relativos e um IDH elevado (o critério de alocação do Programa Alvorada), o número absoluto de pobres aí residentes é muito elevado em função de seu grande tamanho populacional.

Em outras palavras, os numerosos pobres de São Paulo foram excluídos do Programa Alvorada, o que não seria o caso se o programa fosse baseado em unidades territoriais de menor porte. A rigor, estratégias baseadas unidades territoriais menores, como setores censitários ou outras unidades de intervenção, podem ser criadas de modo a se garantir a inclusão de áreas com altas concentrações de pobres em todas as regiões do país.¹⁸ Para tanto é necessário o recurso a sistemas geográficos de informação (SIG) que permitem a manipulação de dados censitários com grande nível de detalhe.¹⁹

Um terceiro argumento freqüentemente utilizado em relação às estratégias territoriais tem a ver com os chamados incentivos adversos. A rigor, programas sociais podem produzir diferentes tipos de incentivos adversos. No caso dos programas de caráter territorial, um dos incentivos adversos mais freqüentemente mencionados tem a ver com a possibilidade de estímulo à migração para as áreas alvo do programa. De fato isto pode ocorrer, assim como é comum que ocorra processos deste tipo em qualquer município onde se adote programas sociais muito diferenciados.

No entanto, este não parece ser necessariamente um problema grave para os programas de cunho territorial, uma vez que boa parte dos problemas relacionados a incentivos adversos pode ser contornada por meio de estratégias embutidas no desenho do programa. De fato, o efeito migratório mencionado acima, por exemplo, tem sido tradicionalmente combatido através da adoção de critérios de tempo mínimo de residência no local do programa como princípio para o recebimento do benefício. O Programa de Renda Mínima do município de São Paulo, vigente na administração Martha Suplicy, adota critérios deste tipo.

Em suma, em nosso ponto de vista, os argumentos relativos ao vazamento do programa, ao seu direcionamento imperfeito e aos incentivos adversos não parecem constituir *per se* argumentos suficientes para o abandono da estratégia territorial. No entanto, entendemos que tais argumentos apontam para problemas reais que devem ser considerados em qualquer desenho de política. Esses problemas podem ser contornados, ao menos em parte, pela adoção de estratégias mistas de alocação de recursos que permitam o combate aos possíveis incentivos adversos.

2.3 O recurso a estratégias mistas

¹⁸ No censo de 2000, o município de São Paulo é subdividido em 13 mil setores censitários.

¹⁹ Na próxima seção exemplificamos este argumento com dados da Região Metropolitana de São Paulo.

Por estratégias mistas estamos nos referindo à concentração das ações de cadastramento em áreas específicas do território, aquelas identificadas como tendo altas concentrações de pobres e de famílias em situação de vulnerabilidade. Tal iniciativa nos permitiria assegurar que o cadastramento seja realizado prioritariamente naquelas áreas conhecidas a priori como sendo as com piores condições socioeconômicas. Tal estratégia tem diversas conseqüências importantes:

- a. Reduz-se o vazamento em função da sub-declaração da renda, uma vez que a probabilidade de se encontrar famílias efetivamente pobres é muito maior nas áreas pré-selecionadas. Se houver vazamento, ele provavelmente se dará para famílias próximas da linha da pobreza em função das características da distribuição de renda da região;
- b. Aumenta-se a probabilidade de que o cadastro inclua os super-pobres, uma vez que as ações de cadastramento se aproximam fisicamente de seu local de residência, reduzindo-se o custo de cadastramento (para o beneficiário) e aumentando as chances da informação chegar a estas famílias;
- c. As famílias pobres residentes fora das áreas selecionadas pela política podem não ser igualmente atingidas pelo programa. Como mencionado, embora tal procedimento pareça injusto, ele é justificável em função das maiores oportunidades econômicas que os pobres têm quando não residem em áreas fortemente segregadas;
- d. Se combinada a outras ações integradas na área de políticas sociais (educação, saúde, saneamento e urbanização), as políticas de transferência de renda podem operar no sentido de transformar substancialmente os locais de moradia, atuando sobre o nível de renda da comunidade de modo a contrabalançar as “externalidades negativas” mencionadas anteriormente.²⁰ Esse elemento é extremamente importante por combater de forma direta as sinergias negativas presentes em certas regiões periféricas. É possível argumentar que áreas de regiões metropolitanas apresentam tal superposição de carências e elementos socialmente negativos que apenas uma combinação de políticas de grande amplitude concentrada espacial e temporalmente poderia fazer frente ao problema de forma eficaz. Some-se a isso a evidência de que, muitas vezes, essas áreas da cidade que se encontram em crescimento demográfico acelerado.²¹
- e. Este critério parece ser bastante racional em termos administrativos, implicando na redução do tamanho das equipes necessárias para cobrir todo o país e canalizando os recursos para os locais onde as necessidades são mais elevadas. Evidentemente, e efetivação de tal possibilidade depende do desenho operacional do programa em questão.

²⁰ Iniciativas deste tipo tem sido tomadas, por exemplo, no município de Santo André, São Paulo.

²¹ Cf. Marques e Torres (2004).

Em síntese, entendemos que o cadastramento de famílias para fins de transferência de renda deve ser complementado por estratégias territoriais fazendo com que o programa se concentre – de modo estratégico – nas áreas com altas concentrações de pobres. Para exemplificar este argumento, discutimos abaixo o caso da Região Metropolitana de São Paulo.

3. A situação da pobreza absoluta em São Paulo

Cabe nesta seção testar o argumento apresentado na seção anterior de que a transferência de renda para pobres deve se basear em critérios territoriais. Para discutir este argumento, realizamos inicialmente alguns exercícios com base nas áreas de ponderação da Mancha Urbana de São Paulo.²² Utilizamos para tal a classificação das áreas de ponderação segundo características sociais desenvolvido por nós em outro trabalho (Marques, Torres e Bichir, 2004). Aquele trabalho analisou a distribuição dos indicadores sociais nas áreas de ponderação do Censo Demográfico do IBGE, acabando por descobrir que o conjunto das informações poderia ser descrito quase que completamente pela utilização da renda domiciliar e pela taxa de crescimento demográfico entre 1991 e 2000. O cruzamento dessas duas variáveis permitiu delimitar 10 tipos de áreas diferentes entre si segundo os indicadores sociais médios das populações que as habitam.

Grosso modo, esses grupos podem ser agrupados em três conjuntos distintos. O primeiro é formado por áreas “de periferia” – incluindo os grupos 1 a 3 - que apresentam, em geral, elevados níveis de pobreza, baixa escolaridade e condições de vida precárias. Este conjunto não está presente no centro da metrópole, se localizando a grosso modo na franja externa da cidade. O grupo 1 apresenta crescimento demográfico muito acentuado e os piores indicadores sociais. O segundo grupo apresenta indicadores quase iguais, mas crescimento demográfico muito mais reduzido, embora ainda elevado. O terceiro apresenta indicadores precários, mas melhores que os dos grupos anteriores e crescimento demográfico muito baixo. O segundo conjunto inclui os grupos de 4 a 7 e é formado por áreas “de classe média”, isto é, que apresentam um perfil socioeconômico intermediário. Esse conjunto é dos três o mais heterogêneo. Os grupos 4, 5 e 6 tem conteúdos sociais de classe média baixa, embora com indicadores cada vez melhores. Diferem entre si pelo crescimento demográfico, que é decrescente, sendo muito alto no grupo 4 e praticamente nulo no grupo 6. O Grupo 7 apresenta conteúdos sociais de classe média, bem melhores do que os anteriores, e crescimento demográfico nulo. O terceiro conjunto engloba as áreas “de elite”, que podem ser identificadas como sendo o local de moradia de famílias de renda alta (grupos 8, 9 e 10). O grupo 8 apresenta características de classe média e se encontrava na

²² A mancha urbana aqui considerada abrange 21 municípios, os mais significativos em termos demográficos e formam uma malha urbana conurbada. Esses 21 municípios correspondem a 91,4% da população total da RMSP, que atingiu 17,9 milhões em 2000. As áreas de ponderação correspondem à menor divisão territorial para a qual os dados da amostra do Censo Demográfico de 2000, do IBGE, se encontram publicados.

década de 1990 em intenso processo de esvaziamento demográfico. O grupo 9 inclui um grupo social muito rico e escolarizado e também se encontrava em esvaziamento. O décimo e último grupo, por fim, também delimitava um grupo social muito rico e escolarizado, mas de estrutura etária mais jovem que o anterior e tinha experimentado um intenso processo de crescimento demográfico na década de 1990. Em termos urbanos, ele representa a região de expansão do grupo 9 descrito anteriormente.

De forma a testar o uso potencial de uma estratégia territorial de transferência de renda, calculamos, segundo o Censo de 2000, a proporção de famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, a $\frac{1}{2}$ salário mínimo e segundo os critérios do programa de transferência de renda da Prefeitura de São Paulo. Os resultados são apresentados na tabela 2.

Podemos observar na tabela 2 que os grupos 1, 2 e 3 apresentam contingentes expressivos de famílias em situação de pobreza absoluta. De fato, enquanto os três tipos de área de ponderação apresentam em conjunto 41% da população da mancha urbana, ela reúnem 64% das famílias com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo e 68% do total de famílias que se enquadrariam no programa de renda mínima da prefeitura do município de São Paulo, caso ele fosse implantado em todos os municípios da Mancha Urbana. Se incluíssemos o grupo 4, que embora tenha conteúdos sociais de classe média baixa inclui uma proporção elevada de famílias em situação de pobreza e apresenta crescimento demográfico significativo, teríamos 70% da população com renda inferior a $\frac{1}{4}$ de salário e 74% das famílias elegíveis para o programa da Prefeitura de São Paulo, embora tivéssemos apenas 47% da população total.

Tabela 2

Distribuição das famílias abaixo da linha da pobreza segundo tipos de áreas de ponderação. Mancha Urbana de São Paulo, 2000.

Tipos de áreas de ponderação (1)	Famílias com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo	Famílias com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo	Famílias que se enquadrariam no programa de renda mínima da Prefeitura de São Paulo (2)	Total de famílias
1	31,02	31,06	33,41	17,46
2	22,16	22,44	23,36	14,84
3	11,02	11,42	11,43	8,78
4	5,85	6,03	6,23	5,96
5	8,18	8,52	8,24	10,43
6	13,01	13,09	11,59	20,75
7	5,27	4,83	4,25	9,71
8	1,62	1,29	0,72	5,85
9	1,40	0,91	0,38	5,14
10	0,47	0,42	0,39	1,09
Total	100,00	100,00	100,00	100,00
Total dos grupos 1, 2 e 3	64,20	64,91	68,2	41,07

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

Notas: (1) Para a descrição detalhada dos grupos ver Marques, Torres e Bichir (2004).

(2) Inclui as famílias com renda familiar percapita inferior a meio salário mínimo e com presença de filhos com idade inferior a 16 anos.

Portanto, o risco de que um programa que combine as estratégias territorial e individual incorra nos já citados problemas do vazamento e do direcionamento imperfeito é relativamente pequeno, desde que o programa seja bem desenhado e, especialmente, bem implementado. Note-se que utilizamos para o exercício uma classificação dos grupos sociais produzida com outros objetivos analíticos e a delimitação territorial dos grupos em situação de pobreza poderia ser ainda melhor se elaborássemos uma análise quantitativa com esse objetivo.

Além disso, existem aproximadamente 3% de famílias pobres nas áreas de ponderação do tipo “de elite”, embora haja 12% do total de domicílios, e 33% de pobres nas áreas do tipo “de classe média”, que inclui 47% do total. A rigor, nestas áreas de ponderação de classe média se observa uma maior mistura entre famílias com diferentes níveis de rendimento, especialmente nos grupos 4 e 5. De qualquer forma, as áreas de classe média tendem a ser mais heterogêneas, o que tem impactos substanciais do ponto de vista da situação social dos mais pobres aí residentes. Os principais argumentos que permitiriam a não priorização da política de transferência de renda dos pobres residentes nestas áreas de ponderação são os seguintes:²³

- a. Nas áreas de classe média e de elite a estrutura urbana – particularmente em termos de saúde, educação e saneamento – encontra-se muito mais consolidada, com impactos substanciais para as condições socioeconômicas e de saúde da população aí residente;
- b. A população cresce mais lentamente nestas áreas, reduzindo a pressão sobre os equipamentos sociais existentes. Em várias dessas áreas, na verdade, a população se encontra em declínio;
- c. As crianças e jovens destes locais têm maiores oportunidade de estudar em escolas com um maior grau de mistura social, o que trás impactos positivos para o desempenho escolar;
- d. A rede social mais diversificada existente nestes locais – bem como a maior oferta de emprego formal - tende a implicar uma maior probabilidade dos indivíduos pobres obterem emprego ou renda .

Em face destes elementos, parece defensável, ao menos no caso de São Paulo, a idéia direcionar a política de transferência de renda para os pobres residentes em locais com menor grau de mistura social e um nível mais baixo de acesso à rede de serviços públicos.

²³ Estes argumentos são discutidos em maior profundidade em Marques e Torres (2004).

Cabe porém destacar que uma crítica bastante legítima aos resultados apresentados acima diz respeito ao tipo de unidade de análise adotada. Como as residências são segregadas em termos micro-espaciais, se pudéssemos considerar – como o Programa Oportunidades do México – dados demográficos por quadras, provavelmente estaríamos atingindo uma proporção de pobres mais elevada do que através do direcionamento do programa por meio de áreas de ponderação, que são unidades territoriais de maior porte. A rigor, como não dispomos no caso do censo demográfico brasileiro de dados para quadras, a alternativa seria a de trabalharmos por setores censitários. Apresentamos os resultados de um exercício deste tipo na tabela 3, abaixo.

Para fins de exercício, construímos dois tipos de setores censitários que poderiam ser considerados relevantes do ponto de vista de uma estratégia espacial de direcionamento da política de transferência de renda. Identificamos aqueles setores que têm mais de 30% dos chefes com renda familiar inferior a 2 salários mínimos e aqueles que têm mais de 25% dos chefes nesta situação. Podemos observar que, no primeiro caso, estaríamos englobando 49% do total de domicílios e mais de 70% do total de chefes pobres, enquanto no segundo caso estaríamos abrangendo 61% da população e 81% do total de pobres. Cabe destacar que nessa escala de setores censitários, dispomos apenas de dados relativos ao chamado universo do censo demográfico, sendo que no caso das variáveis de rendimento, não dispomos de informação sobre a renda familiar, mas apenas de dados para a renda do chefe de domicílio.

Tabela 3

Distribuição dos chefes de domicílio com renda familiar inferior a 2 salários mínimos segundo tipos de setores censitários. Mancha Urbana de São Paulo, 2000.

Tipos de setores censitários	% de domicílios	% de chefes com renda inferior a 2 sm*
Setores com mais de 30% chefes com renda de até 2 sm	49,09	70,48
Setores com mais de 25% chefes com renda de até 2 sm	61,00	81,32

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

Nota: (*) Inclui os sem rendimentos.

Evidentemente, outras tipologias de setores censitários ou de áreas de ponderação poderiam ser consideradas, levando em conta especificamente os interesses da política em questão. De fato, análises de diferentes tipos podem ser empreendidas de modo a tentar caracterizar melhor as áreas objeto do programa em termos de outros indicadores sociais, como os relativos à educação, estrutura etária e saneamento (Torres et al, 2003). A rigor, diferentes critérios podem ser adotados, dependendo dos objetivos do programa, da disponibilidade de dados e mesmo do volume de recursos disponível.

Em síntese, do ponto de vista do argumento aqui desenvolvido, cabe destacar que independentemente dos critérios de seleção de áreas, a combinação de critérios territoriais ao cadastramento de beneficiários parece ser uma estratégia bastante adequada em locais com alto grau de segregação residencial, como São Paulo e outras regiões metropolitanas brasileiras. De fato, quanto maiores os níveis de segregação – entendida como a separação residencial entre pobres e ricos - mais fácil é a seleção de áreas objeto do programa. Na prática, a segregação residencial aumentou em São Paulo na década de 90 (Torres, 2004), fazendo com que o argumento faça ainda mais sentido nos dias de hoje.

4. Conclusões

Argumentamos ao longo deste texto que as políticas sociais de transferência de renda devem incorporar, na sua operacionalização, a dimensão territorial. Isto aumentaria a eficiência da política em termos de um direcionamento mais adequado de recursos e também contribuiria para combater os efeitos sociais negativos associados às localidades das altas concentrações de famílias pobres. Argumentamos também que quanto maior o grau de desagregação territorial das unidades espaciais de intervenção, maior a probabilidade de direcionar os recursos de forma adequada para os grupos efetivamente necessitados.

Cabe no entanto destacar também alguns riscos desta estratégia. Em primeiro lugar, existe a possibilidade que uma área (um bairro por exemplo) - ao ser identificada publicamente como alvo da política de transferência de renda - passe a ser mais discriminada, reforçando a imagem negativa de um local de pobreza e privação social e gerando estigma. Por exemplo, tal discriminação pode ocorrer via dinâmica imobiliária (com desvalorização dos imóveis destes locais) ou mesmo via mercado de trabalho, com discriminação dos candidatos a emprego oriundos destes locais. Neste caso, a segregação social seria reforçada.

Em segundo lugar, existe um risco importante relacionado ao argumento dos incentivos adversos: a hipótese de que no longo prazo famílias muito pobres se concentrem de modo muito intenso nas áreas alvo da política de transferência de renda. Isto aumentaria substancialmente o grau de homogeneidade social destas áreas e, por conseqüência, os efeitos negativos derivados desse elevado grau de concentração de pobres. Esse problema pode ser contornado apenas se forem desenvolvidas políticas de vulto e grande abrangência nas várias regiões habitadas por grupos pobres, de forma a reduzir os diferenciais de condições de vida que geram os incentivos seletivos. O desenvolvimento de políticas pontuais e fragmentadas tende, ao contrário, a aumentar os riscos de que o problema ocorra.

A rigor, é difícil prever a priori o conjunto de efeitos associados a uma política de transferência de renda territorialmente delimitada. Que impacto tal política teria, de fato, no âmbito do mercado imobiliário? Valorização da terra por conta da maior renda dos habitantes ou desvalorização da

terra por conta da discriminação da região? É possível também que tais efeitos sejam fortemente condicionados pelos mecanismos operacionais da política, tais como os critérios de enquadramento de beneficiários, as regras de transferências de renda e as formas de publicização da política. Em outras palavras, os argumentos aqui apresentados não invalidam a necessidade de um bom desenho de programa, bem como de estratégias eficiente de implantação (como um projeto piloto, por exemplo) e de mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação.

Finalmente, cabe também destacar que dificilmente políticas de transferência de renda serão capazes – isoladamente - de combater a segregação residencial, podendo inclusive reforçá-la, como apontado acima. Atuar neste plano exige provavelmente uma combinação de estratégias onde várias políticas convirjam para esses os territórios altamente segregados, operando simultaneamente nas áreas de infra-estrutura urbana, habitação, saneamento, educação, segurança pública, etc. Programas integrados deste tipo tendem a ter custos elevados e são de difícil operacionalização, pois implicam assegurar a coordenação de diversas secretarias e níveis de governo diferentes, convergindo recursos simultaneamente para um mesmo território. Por outro lado, considerando a cumulatividade de carências presente em certas áreas, apenas o enfrentamento da questão de uma forma integrada poderá transformar as sinergias negativas em positivas, e garantir ganhos reais e duradouros em termos sociais. Na construção de tais estratégias, o território surge como um dos mais promissores integradores e articuladores de ações.

Bibliografia

- ALMEIDA, R. e D'ANDREA T. Vulnerabilidade e mecanismos de inclusão social na favela de Paraisópolis, São Paulo. São Paulo, Cebrap, 2004 (mimeo).
- ARBACHE, J. "Pobreza e mercados no Brasil". In: CEPAL. *Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília: CEPAL/DFID, 2003.
- ARRETCHE, M. "Uma contribuição para fazermos políticas sociais menos ingênuas". In: Barreira, M. e Carvalho, M. (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BARROS, R. e FOGUEL, M. "Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil". In: Henrique, R. (org). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. IPEA, Rio de Janeiro, 2000.
- BARROS, R. e CARVALHO, M. Utilizando o cadastro único para construir indicadores sociais. Rio de Janeiro: IPEA (mimeo), 2002.
- CÉSAR, C. e Soares, J. 2001. "Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar". In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.18, n.1/2. p. 97-110.
- DRAIBE, S. "O Welfare state no Brasil: características e perspectivas". In: Ciências Sociais Hoje, 1989. Rio de Janeiro: ANPOCS/Ed. Rio Fundo, 1989.
- DURLAUF, S. "The membership theory of poverty: the role of group affiliations in deterring socioeconomic outcomes". In: Danziger, S. H. e Haverman, R.H. *Understanding poverty*. New York: Russell Sage., p. 392-416, 2001.

- FERNANDES, R. e PAZZELO, E. Avaliação de Políticas Sociais: Incentivos Adversos, Focalização e Impacto. São Paulo: FEA-USP (mimeo), 2002.
- FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N. e ZYLBERTAIN, H. Avaliando o Planfor. São Paulo: FEA-USP (mimeo), 2000.
- FIGUEIREDO, A. et all. Proposta de constituição de uma rede de avaliação de políticas sociais. Brasília: Ipea (mimeo), 2003.
- GLENNESTER, H. et all. *Poverty, social exclusion and neighbourhood : studying the area bases of social exclusion*. London: Center for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, CASEpaper, n. 22.
- LAVINAS, L. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do programa bolsa-escola do Recife. *Dados*, vol. 43, no. 3, 2000.
- MARICATO, E. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARQUES, E.; TORRES, H. e BICHIR, R. "Espaço e grupos sociais na virada do século XXI". In: *São Paulo, 2000: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: mimeo, 2004
- MARQUES, E. e TORRES, H. (org.) *São Paulo, 2000: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: mimeo, 2004.
- MINGIONE, E. Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates. In: MINGIONE, Enzo (org.) *Urban poverty and the underclass*. Nova York, Blackwell, 1999.
- NAJAR, A. Políticas Públicas no Brasil: Estado de Bem-estar social ou de segurança nacional ? Uma discussão sobre a Política de saneamento para áreas urbanas entre 1970 e 1984. Riode Janeiro: Dissertação de mestrado defendida do IPPUR/UFRJ, 1991.
- OLIVEIRA, J. e TEIXEIRA, S. *(IM)Previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes Ed, 1985.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- SANTOS, W. dos. Cidadania e justiça. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SEN, A. *Inequality reexamined*. New York: Russel Sage Foundation, 1992.
- TORRES, H.; MARQUES, E., FERREIRA, M. e BITAR, S. "Pobreza e Espaço: padrões de segregação em São Paulo". In: *Estudos Avançados*, vol. 17, Nº 47, p. 97-128, 2003.
- TORRES, H. e MARQUES, E. "Reflexões sobre a hiperferiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, No 4, 2002.
- TORRES, H. Segregação residencial e políticas públicas: São paulo na década de 1990. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.54, 2004 (no prelo).
- TORRES, H. *Social policies for the urban poor: the role of population information*. UNFPA Country Support Team for Latin America and the Caribbean - Working Papers Series CST/ LAC Nº 24, 2002.
- ZALUAR, A. "As mulheres e a direção do consumo doméstico (estudo dos papéis familiares nas classes populares urbanas)". In: Almeida, M. et all (orgs.). *Colcha de retalhos: estudos sobre a família no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p.159-82, 1982.