

POLÍTICAS SOCIAIS E TERRITÓRIO

uma abordagem metropolitana

HAROLDO DA GAMA TORRES

EDUARDO MARQUES

Resumo: Este texto defende a importância da incorporação de estratégias espaciais ao desenho e implementação de políticas sociais. Dialogando com os problemas de implementação presentes na política social metropolitana, conclui que a incorporação de elementos territoriais às políticas sociais poderá tornar as iniciativas mais eficazes e mais fáceis de implementar.

Palavras-chave: políticas sociais; espaço metropolitano; transferência de renda.

Abstract: This text defends the importance of incorporating space strategies to the social politics' project and implementation. Facing the problems of current social politics implementation in metropolitan areas, it concludes that the incorporation of territorial elements to social politics may make the social initiatives more effective and easier to implement.

Key words: social politics; metropolitan space; income transfer.

Este texto pretende defender o argumento de que o desenho e as estratégias de implementação das políticas sociais metropolitanas têm que levar em conta os territórios concretos onde residem as populações às quais estas políticas se destinam. O principal argumento a favor da adoção de 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 na qual o nível socioeconômico é baixo (CÉSAR; SOARES, 2001). Além disso, 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 vio-

lência (MARQUES; TORRES, 2004). Esses elementos negativos se reforçam mutuamente, criando uma espiral negativa que pode dificultar as soluções no âmbito das políticas sociais existentes.

Embora essa superposição das carências não seja completa, como considerado pela literatura sociológica urbana dos anos 70, determinadas áreas das regiões metropolitanas brasileiras estão – de fato – muito expostas a uma intensa cumulação de riscos e situações negativas, visíveis quando analisadas com mais detalhes algumas das chamadas hiperperiferias (TORRES; MARQUES, 2002).¹ Em outras palavras, um dos mais dramáticos desafios das políticas sociais nas áreas metropolitanas está em transformar estas “externalidades negativas” em positivas, isto é, fazendo com que as características do local de residência deixem de constituir os fatores decisivos para a reprodução da pobreza.

Neste sentido, o recurso a estratégias territoriais para políticas sociais pode ser pensado em duas vertentes principais.² Numa primeira perspectiva, tal proposição diz

respeito à incorporação de lógicas territoriais de intervenção às políticas setoriais tradicionais – como as políticas educacional, 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. Num outro registro, é possível refletir sobre a 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 a questão da incorporação de aspectos territoriais às políticas de transferência de renda atualmente existentes. Pretende-se argumentar que, aplicadas de modo “puro”, as estratégias de transferência de renda baseadas em critérios individuais – como o cadastro de pobres – têm problemas importantes.³ 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 dedica-se nesse artigo às políticas de transferência direta de renda.⁴

O texto 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 individual ou territorial nas políticas sociais de transferência de renda. A seguir discute-se 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, apresenta-se uma breve conclusão.

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.⁵ 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 consumo alimentar, por exemplo, que os permita gozar o direito a estes serviços.⁶ Desse ponto de vista, as políticas de transferência são entendidas como forma de garantir o acesso ou potencializar os efeitos positivos de políticas sociais associadas aos 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, têm 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. Este 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).⁷

Neste sentido, uma das primeiras questões a ser enfrentada, quando se trata de discutir a política de transferência de renda no Brasil, diz respeito à sua distribuição macrorregional 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). Apresenta-se na Tabela 1 um quadro que resume alguns dados sobre a distribuição territorial da pobreza absoluta no Brasil e em São Paulo, considerando-se as famílias com renda *per capita* familiar inferior a um quarto de salário mínimo.⁸

Observa-se 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, quan-

do observa-se a distribuição de pobres no Sudeste, nota-se que as três maiores regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) respondem por uma parcela muito elevada do total de pobres (39%).⁹

TABELA 1

Distribuição das Pessoas Residentes em Famílias com Renda Familiar Inferior a ¼ de Salário Mínimo per capita, por Tipo de Aglomeração Urbana Brasil, Nordeste, Sudeste e Estado de São Paulo – 2001

Região	Tipo de Aglomeração			Total
	Metropolitana (1)	Urbana não Metropolitana	Rural	
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.

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

No caso do Estado de São Paulo, 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 da RMSP, fosse considerada, para o caso do Estado de São Paulo, a participação de outras áreas metropolitanas, como as regiões de Santos e de Campinas, verificar-se-ia 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 metropolitana chama a atenção quando tomada em termos absolutos, independentemente de seu tamanho relativo. Segundo a PNAD 2001, existia na Região Metropolitana de São Paulo, um total de 1,3 milhão de pessoas vivendo em domicílios com renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo (300 mil famílias aproximadamente) e 2,8 milhões com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo.¹⁰ Tal população pobre é similar ao tamanho de algumas regiões metropolitanas brasileiras, como Porto Alegre.

Em outras palavras, estes dados 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. Por outro, há também um significativo volume de pobreza metropolitana, nada negligenciável em termos absolutos e

relativos, principalmente na visão 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 a população nestes locais possui menor acesso às chamadas rendas não-monetárias (derivadas da produção para autoconsumo), 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 e transportes (MINGIONE, 1999). Em outras palavras, entende-se 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, devido seja às dimensões do problema, seja às suas particularidades.

RECURSOS ALOCADOS INDIVIDUALMENTE OU TERRITORIALMENTE?

Por que Adotar Estratégias Individuais?

Nos dias de hoje, a principal estratégia de transferência de renda é a individual. Na verdade, a denominação individual não a descreve plenamente, pois a unidade de alocação não é necessariamente o indivíduo, mas a família. O que especifica essa estratégia é o fato de os benefícios serem alocados segundo atributos ou características socioeconômicas das famílias ou de seus membros, como o rendimento familiar abaixo de um certo patamar definido 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. Atualmente, 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 reduzidas. Tais características também fazem com que os custos administrativos do programa sejam diminuídos, tornando-os particularmente atraentes do ponto de vista 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 de a 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, algumas famílias eram selecionadas por prefeituras e outros agentes locais, segundo critérios vagamente especificados, induzindo a possibilidade de diversos tipos de distorção, tais como exclusão de famílias muito pobres e inclusão de afiliados políticos.¹¹ A solução do problema 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 não só a construção de determinados desenhos institucionais, mas também uma certa gestão da implementação das políticas. Esse problema está completamente fora do escopo desse artigo e não será detalhado. O segundo caminho diz respeito 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 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 socioeconômica, permitindo assim identificar, em tese, os beneficiários com necessidades mais prementes (BARROS; CARVALHO, 2002). Porém, mesmo uma estratégia técnica deste tipo tende a implicar problemas operacionais importantes:

- um questionário para fins de cadastramento não pode ser confundido com um levantamento 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 direcionar as respostas de modo a se enquadrar nos critérios de seleção independentemente de sua real situação socioeconômica.¹² Em outras palavras, poder-se-ia afirmar, na linguagem da economia, que é possível que a figura do cadastramento venha a produzir vazamentos importantes, derivados de erros propositais de declaração;¹³
- as principais estratégias para combater os erros de declaração cadastral – como a exigência de documentos – são burocráticas (implicando aumento do custo do pro-

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

- de modo geral, os registros produzidos a partir das informações oferecidas pelas famílias em precária situação socioeconômica são de pior qualidade, no que diz respeito a 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 bares;

- quando o cadastramento é realizado em postos específicos, 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 os locais de cadastramento tem que chegar aos mais necessitados, o que nem sempre ocorre. Ambos elementos podem acarretar exclusão de famílias muito necessitadas do programa.¹⁴

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 das existentes em todo território nacional. Por outro lado, se a política fosse aplicada apenas em áreas com alta concentração de pobres, vários riscos do levantamento cadastral seriam minimizados. Serão ainda mais bem detalhados estes argumentos neste artigo.

Por que 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 tendem a serem seletivas, tendo como alvo um pequeno número de indivíduos residentes em “n” territórios indistintos. Isto não significa que a produção de polí-

ticas de recorte territorial seja simples. O emprego “puro” de recorte territorial para a estratégia 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 de os não-pobres residentes na área 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 determinada área. De fato, mesmo quando uma região concentra grande número de indivíduos abaixo da linha da pobreza, sempre existe algum grau de diversidade de renda, induzindo ao 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 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 apenas nestes locais é realizado um cadastramento dos possíveis beneficiários por equipes volantes.¹⁵

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, que exclui os 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. 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 “externalidades negativas” apresentado anteriormente: ser pobre numa área com alta concentração de pobres é substancialmente diferente de ser pobre numa região com presença de famílias de renda mais elevada. As oportunidades econômicas em termos de acesso ao mercado de trabalho, por exemplo, podem ser substancial-

mente 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; D’ANDREA, 2004). Além disso, viver em áreas com altas concentrações de pobres tende a afetar a *performance* escolar dos jovens e também implica maior exposição a problemas sociais, tais como a gravidez na adolescência.¹⁶

Cabe salientar, porém, que a escala territorial da política é crucial. O direcionamento de recursos para municípios, por exemplo – como era o caso do antigo Programa Alvorada –, implica trabalhar com unidades de análise de portes completamente diferentes, incluindo grandes e pequenos municípios, tornando muito problemática a seleção de áreas-alvo da política e diluindo situações sociais negativas, em grande medida heterogêneas. Veja o município de São Paulo que, embora tenha uma baixa proporção de pobres em termos relativos e um IDH elevado (o critério de alocação do Programa Alvorada), o número absoluto de habitantes em situação de pobreza é muito grande devido a 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 considerasse unidades territoriais de menor porte. A rigor, estratégias baseadas em 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.¹⁷ Para tanto é necessário o recurso a sistemas geográficos de informação – SIG que permitem a manipulação de dados censitários com grande nível de detalhes.¹⁸

Um terceiro argumento muito utilizado em relação às estratégias territoriais tem a ver com os chamados incentivos adversos, que podem ser produzidos pelos programas sociais. No caso daqueles de caráter territorial, um dos incentivos adversos mais freqüentemente mencionado refere-se à possibilidade de estímulo à migração para as áreas-alvo do programa. De fato, isto pode acontecer, assim como é comum que ocorram processos deste tipo em qualquer município onde se adotem 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 estra-

tégias embutidas no desenho do programa. De fato, o efeito migratório mencionado, por exemplo, tem sido tradicionalmente combatido através da adoção de critérios de tempo mínimo de residência no local do programa como requisito para o recebimento do benefício. O Programa de Renda Mínima do Município de São Paulo, vigente na administração Marta Suplicy, adotou critérios deste tipo.

Em suma, os argumentos sobre vazamento do programa, seu direcionamento imperfeito e incentivos adversos não parecem, por si só, suficientes para o abandono da estratégia territorial. No entanto, entende-se que tais argumentos apontam para questões reais que devem ser consideradas 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 a possíveis incentivos adversos.

O Recurso a Estratégias Mistas

Por estratégias mistas entende-se a 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 pode assegurar que o cadastramento seja realizado prioritariamente naquelas áreas com piores condições socioeconômicas. Esta estratégia tem diversas conseqüências importantes:

- redução da subdeclaração de 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 devido às características da distribuição de renda da região;
- aumento da probabilidade de o cadastro incluir os superpobres, uma vez que as ações se aproximam fisicamente de seu local de residência, reduzindo o custo de cadastramento (para o beneficiário) e aumentando as chances da informação chegar a estas famílias;
- 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;
- se combinada a outras ações integradas às políticas sociais (educação, saúde, saneamento e urbanização), as políticas de transferência de renda podem operar no sen-

tido de transformar substancialmente os locais de moradia, atuando sobre o nível de renda da comunidade e contrabalançar as “externalidades negativas” mencionadas anteriormente.¹⁹ 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. Soma-se a isso a evidência de que, muitas vezes, essas áreas da cidade se encontram em crescimento demográfico acelerado (MARQUES; TORRES, 2004);

- este critério parece ser bastante racional em termos administrativos, implicando 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, a efetivação de tal possibilidade depende do desenho operacional do programa em questão.

Em síntese, entende-se 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, discute-se a seguir o caso da Região Metropolitana de São Paulo.

A SITUAÇÃO DA POBREZA ABSOLUTA EM SÃO PAULO

Cabe aqui testar o argumento apresentado no item anterior de que a transferência de renda para pobres deve se basear em critérios territoriais. Para discutir este argumento, foram realizados inicialmente alguns exercícios com base nas áreas de ponderação da mancha urbana de São Paulo.²⁰ Utilizou-se, para tal, a classificação das áreas de ponderação segundo características sociais, desenvolvida em outro trabalho (MARQUES; TORRES; BICHIR, 2004). Aquele estudo 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 dez tipos de áreas diferentes entre si segundo os indicadores sociais médios das populações que as habitam.

A grosso modo, esses grupos podem ser englobados 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, localizando-se na franja externa da cidade: o grupo 1 apresenta crescimento demográfico muito acentuado e os piores indicadores sociais; o segundo grupo registra indicadores quase iguais, mas crescimento demográfico muito mais reduzido, embora ainda elevado; e o terceiro possui indicadores precários, mas melhores que os anteriores, e crescimento demográfico muito baixo. O segundo conjunto, que inclui os grupos de 4 a 7, é formado por áreas “de classe média”, isto é, que apresentam um perfil socioeconômico intermediário e é o mais heterogêneo. Os grupos 4, 5 e 6 têm conteúdos sociais de classe média baixa, embora com indicadores cada vez melhores e 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 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 década de 90 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, 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 90. 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, calculou-se, 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.

Pode-se 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 ti-

TABELA 2
Distribuição das Famílias Abaixo da Linha da Pobreza, segundo Tipos de Áreas de Ponderação
Mancha Urbana de São Paulo – 2000

Em porcentagem

Tipos de Áreas de Ponderação (1)	Famílias com renda <i>per capita</i> familiar inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo	Famílias com renda <i>per capita</i> 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
TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00
Total dos grupos 1, 2 e 3	64,20	64,91	68,20	41,07
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

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

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

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

pos de área de ponderação abrigam em conjunto 41% da população da mancha urbana, eles 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 fosse implantado em todos os municípios da mancha urbana. Se fosse incluído o grupo 4, que, embora tenha conteúdos sociais de classe média baixa, registra proporção elevada de famílias em situação de pobreza e apresenta crescimento demográfico significativo, teríamos 70% da população com renda inferior a ¼ de salário e 74% das famílias elegíveis para o programa da Prefeitura de São Paulo, embora abrigasse apenas 47% da população total.

Portanto, o risco de um programa que combine as estratégias territorial e individual incorrer nos problemas do vazamento e do direcionamento imperfeito é relativamente pequeno, desde que o programa seja bem desenhado e, especialmente, bem implementado. Note-se que utilizou-se, 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 fosse elaborada uma análise quantitativa com esse objetivo.

Além disso, existem aproximadamente 3% de famílias pobres nas áreas de ponderação do tipo “elite”, embora haja 12% do total de domicílios, e 33% de pobres nas áreas do tipo “classe média”, que incluem 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 dos mais pobres aí residentes. Os principais argumentos que permitiriam a não priorização da política de transferência de renda para os pobres residentes nestas áreas de ponderação são os seguintes:²¹

- 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 residente;
- a população cresce mais lentamente nestas áreas, reduzindo a pressão sobre os equipamentos sociais existentes. Em várias dessas regiões, na verdade, a população se encontra em declínio;
- as crianças e jovens destes locais têm maiores oportunidades de estudar em escolas com maior grau de mistura

social, o que traz impactos positivos para o desempenho escolar;

- a rede social mais diversificada existente nestes locais – bem como a maior oferta de emprego formal – tende a implicar uma maior probabilidade de os indivíduos pobres obterem emprego ou renda.

Com estes elementos, parece defensável, ao menos no caso de São Paulo, a idéia de 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.

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 microespaciais, se fossem considerados – como o Programa Oportunidades do México – dados demográficos por quadras, provavelmente seria atingida 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 se dispõe, no caso do censo demográfico brasileiro, de dados para quadras, a alternativa seria a de se trabalhar por setores censitários. Apresentam os resultados de um exercício deste tipo na Tabela 3.

TABELA 3

Distribuição dos Chefes de Domicílio com Renda Familiar Inferior a Dois Salários Mínimos, segundo Tipos de Setores Censitários Mancha Urbana de São Paulo – 2000

Tipos de Setores Censitários	Domicílios	Em porcentagem
		Chefes com Renda Inferior a 2 SM (1)
Setores com mais de 30% dos chefes com renda de até 2 SM	49,09	70,48
Setores com mais de 25% dos chefes com renda de até 2 SM	61,00	81,32

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2000.

(1) Incluem os sem rendimentos.

Para fins de exercício, foram construídos 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. Foram identificados aqueles setores que têm mais de 30% dos chefes com renda familiar inferior a dois salários mínimos e aqueles com mais de 25% dos chefes nesta situação. Pode-se observar que, no primeiro caso, seriam englobados 49% do total de domicílios e mais de 70% do

total de chefes pobres, enquanto o segundo caso abrangia 61% da população e 81% do total de pobres. Cabe destacar que nessa escala de setores censitários dispõe-se apenas de dados relativos ao chamado universo do censo demográfico, sendo que no caso das variáveis de rendimento, não se têm informações sobre a renda familiar, mas apenas dados para a renda do chefe de domicílio.

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 a 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 com o 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 – entendidos 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.

CONCLUSÕES

Argumentou-se, 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. Argumentou-se 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 de uma área (um bairro por exemplo) – ao ser identificada

publicamente como alvo da política de transferência de renda – passar 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 consequência, os efeitos negativos derivados desse elevado grau de concentração de pobres. Esse problema pode ser contornado apenas se forem desenvolvidas políticas de vulto e de 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 do problema ocorrer.

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 transferência de renda e as formas de divulgação da política. Em outras palavras, os argumentos aqui apresentados não invalidam a necessidade de um bom desenho de programa, bem como de estratégias eficientes 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 na qual várias políticas convirjam para 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 diferentes níveis de governo, convergindo recursos simultaneamente para um mesmo território. Por outro lado, considerando a acumulação de carências presente em certas áreas, apenas seu enfrentamento de 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.

NOTAS

1. Grande parte destes argumentos pode ser encontrada na literatura de sociologia urbana denominada *area studies* (GLENNESTER et al., 1999).
2. Quando nos referimos a políticas – às dimensões territoriais das políticas sociais – não estamos mencionando necessariamente políticas que tenham por alvo as entidades federativas, como Estados e municípios, mas também os 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 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes, o que torna necessário desagregar a ação pública para unidades territoriais de menor porte.
3. 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.progesa.gob.mx>.
4. 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>.
5. “À medida que se generaliza o acesso a serviços públicos básicos, a redução da pobreza absoluta por meio de transferência de renda focalizada é vista de forma crescentemente consensual, como um instrumento efetivo de política social” (ROCHA, 2003, p. 179).
6. Trata-se, por exemplo, de um debate fortemente presente na literatura norte-americana a respeito da questão da igualdade. Ver Sen (1992).
7. 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; TEIXEIRA, 1985 e NAJAR, 1991, respectivamente). Ambos os problemas estariam ligados tanto aos tipos de políticas executadas, quanto a elementos ligados à sua implementação.
8. Esta linha de pobreza tem sido comumente adotada como referência no Brasil. Ver Rocha (2003).

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

10. 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%.

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

12. “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 a Igreja local lhes oferece” (ZALUAR, 1982, p. 162).

13. 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 Fernandes e Pazzelo (2002).

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

15. O censo demográfico mexicano serve como base para a classificação das áreas-alvo do programa.

16. Evidências desse último argumento são apresentadas em vários artigos incluídos em Marques e Torres (2004).

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

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

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

20. 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.

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, R.; D'ANDREA T. *Vulnerabilidade e mecanismos de inclusão social na favela de Paraisópolis*, São Paulo. São Paulo: Cebrap, 2004. Mimeografado.
- 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.; CARVALHO, M. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- BARROS, R.; FOGUEL, M. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUE, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- BARROS, R.; CARVALHO, M. *Utilizando o cadastro único para construir indicadores sociais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. Mimeografado.
- CÉSAR, C.; SOARES, J. Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 18, n. 1/2, p. 97-110, 2001.
- DRAIBE, S. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*. Rio de Janeiro: Anpocs/Ed. Rio Fundo, 1989.
- DURLAUF, S. The membership theory of poverty: the role of group affiliations in determined socioeconomic outcomes. In: DANZIGER, S.H.; HAVERMAN, R.H. *Understanding poverty*. New York: Russell Sage, 2001. p. 392-416.
- FERNANDES, R.; PAZZELO, E. *Avaliação de políticas sociais: incentivos adversos, focalização e impacto*. São Paulo: FEA-USP, 2002. Mimeografado.
- FERNANDES, R.; MENEZES-FILHO, N.; ZYLBERTAIN, H. *Avaliando o Planfor*. São Paulo: FEA-USP, 2000. Mimeografado.
- FIGUEIREDO, A. et al. *Proposta de constituição de uma rede de avaliação de políticas sociais*. Brasília: Ipea, 2003. Mimeografado.
- GLENNESTER, H. et al. *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, Mar. 1999.
- LAVINAS, L. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do programa bolsa-escola do Recife. *Dados*, v. 43, n. 3, 2000.
- MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARQUES, E.; TORRES, H.; BICHIR, R. Espaço e grupos sociais na virada do século XXI. *São Paulo, 2000: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Cebrap, 2004. Mimeografado.
- MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.). *São Paulo, 2000: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Cebrap, 2004. Mimeografado.
- MINGIONE, E. Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates. In: MINGIONE, E. (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*. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1991.
- OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. (IM) *Previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV Ed., 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.; BITAR, S. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.
- TORRES, H.; MARQUES, E. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 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.
- _____. *Social policies for the urban poor: the role of population information systems*. UNFPA Country Support Team for Latin America and the Caribbean – Working Papers Series CST/ LAC, n. 24, 2002.
- ZALUAR, A. As mulheres e a direção do consumo doméstico (estudo dos papéis familiares nas classes populares urbanas). In: ALMEIDA, M. et al. (Org.). *Colcha de retalhos: estudos sobre a família no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 159-182.
- HAROLDO DA GAMA TORRES:** Pesquisador do Cebrap e do Centro de Estudos da Metrópole (hgtorres@uol.com.br).
- EDUARDO MARQUES:** Professor do Departamento de Ciência Política da USP. Pesquisador do Cebrap e do Centro de Estudos da Metrópole (ecmarq@uol.com.br).