

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**Segregação e Acesso a Políticas Públicas
no Município de São Paulo**

Renata Mirandola Bichir

**Dissertação apresentada ao
Departamento de Ciência Política da
Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas para obtenção do
título de mestre em Ciência Política.**

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cesar Marques

São Paulo, 2006.

Resumo

Esse trabalho aborda a questão da segregação residencial no município de São Paulo, sendo o objetivo principal a avaliação do impacto da segregação sobre o acesso das camadas mais pobres da população à política de infra-estrutura urbana. Além da discussão conceitual a respeito da segregação – termo muitas vezes confundido na literatura com os conceitos de pobreza, desigualdade, falta de acesso a serviços urbanos –, o trabalho pretende apresentar estratégias de identificação de áreas segregadas e um modelo de análise capaz de medir o impacto da residência nesses locais sobre as condições de acesso à política de infra-estrutura urbana, tradicionalmente associada com a segregação. Desse modo, além de um esforço teórico de deslocamento do foco em direção às conseqüências da segregação, e não as suas causas, esse trabalho apresenta um esforço empírico de elaboração de indicadores capazes de identificar áreas segregadas e medir o impacto da residência nesses locais sobre as condições de acesso a políticas públicas.

Palavras-chave: segregação urbana, pobreza urbana, políticas públicas, infra-estrutura urbana, Estado.

Capítulo IV – Analisando o impacto da segregação sobre o acesso à infra-estrutura urbana

1. Introdução

Esse capítulo procura aprofundar as análises preliminares dos condicionantes do acesso à política de infra-estrutura urbana apresentadas no Capítulo III. Nesse sentido, as relações existentes entre os diversos conjuntos de indicadores discutidos e os níveis de acesso aos serviços urbanos são testadas de modo conjunto, por meio de um modelo multivariado de análise.

O modelo de análise, conforme apresentado na segunda seção desse capítulo, permite identificar quais são as variáveis mais relevantes no entendimento de um certo fenômeno, estabelecendo uma hierarquia das influências. Desse modo, é possível identificar grupos com acessos diferenciados à infra-estrutura urbana mesmo entre a população mais pobre do município, enriquecendo assim as narrativas a respeito das condições de acesso a políticas públicas. Além disso, a identificação dos perfis da população mais pobre que tem ou não tem acesso a determinados serviços urbanos permite subsidiar o planejamento de políticas públicas que visem combater certas barreiras ao acesso.

Esse capítulo é dividido em quatro partes, incluindo essa introdução. A segunda apresenta a metodologia utilizada para avaliação dos condicionantes do acesso à política de infra-estrutura urbana, o modelo de Chaid. A terceira e última seção apresenta os resultados do modelo, destacando as variáveis mais relevantes no entendimento dos níveis de acesso aos serviços urbanos e apontando as principais conseqüências analíticas desses resultados.

2. O modelo de análise

Como estratégia metodológica para identificação dos principais condicionantes do acesso à política de infra-estrutura viária, foi empregado o modelo estatístico de CHAID (Chi-squared Automatic Interaction Detector). Essa técnica é utilizada para estudar a relação entre uma variável dependente e uma série de variáveis predictoras (explicativas) que interagem entre si – nesse sentido, o método aponta

a existência de associações entre as variáveis, mas não causalidades. Esse modelo é bastante útil em análises exploratórias, quando as associações entre as variáveis de interesse não são bem conhecidas, sendo que permite detectar interações de modo mais fácil do que no caso de uma regressão. Uma interessante aplicação do método é a análise dos principais condicionantes do acesso a políticas públicas, conforme utilizado em Figueiredo et al., 2005.

Uma das principais vantagens desse método é a possibilidade de testar, ao mesmo tempo, o impacto de um conjunto muito diferente de variáveis explicativas, destacando a relevância de cada uma delas de forma hierárquica. Outra grande vantagem do método utilizado é a criação de grupos de acordo com os tipos de associações observados, o que pode ser de grande valia no caso dos dados de acesso a políticas públicas, pois permite a caracterização dos perfis dos usuários.

Em termos mais técnicos, o CHAID permite classificar hierarquicamente os indivíduos por meio de um modelo log-linear. A partir de uma tabela de dupla entrada entre a variável preditora (independente) e a dependente, o modelo testa todas as partições possíveis para as categorias da variável preditora, procurando aquela que apresenta o maior valor para a estatística qui-quadrado. A partir da escolha da partição, os dados são agrupados segundo essa partição e uma nova análise é realizada dentro de cada subgrupo, repetindo-se o procedimento anterior para a variável dependente e os demais preditores. Para maiores detalhes desse método, consultar o Anexo III.

Os resultados obtidos por meio dessa técnica são apresentados em um diagrama (“árvore de CHAID”) que apresenta as variáveis predictoras mais associadas a uma dada variável dependente de forma hierárquica – em primeiro lugar, nos primeiros ramos da árvore, são apresentadas as variáveis mais associadas com o indicador de interesse. As associações relevantes são apresentadas em grupos que indicam os valores em relação à variável de interesse (por exemplo, quantos daqueles que moram em áreas de favela têm acesso a uma dada política pública), e também há indicação da representação de cada um dos grupos no universo em questão (qual é a proporção do total dos domicílios pobres que se localiza em área de favela e

tem um determinado nível de acesso a serviços urbanos), sendo que novos grupos são abertos até atingir o limite mínimo de número de casos em cada grupo (no modelo aqui apresentado, foi delimitado um mínimo de 50 casos por grupo). Além da facilidade de visualização e interpretação dos resultados, essa técnica permite a criação de grupos (no caso aqui abordado, grupos de acesso à política de infra-estrutura urbana), que podem ter suas características exploradas. Assim, as árvores de CHAID apresentam de forma bastante detalhada as características das famílias que têm acesso ao serviço público analisado e, interpretando os dados de forma invertida, aquelas que tem menor acesso. Os resultados obtidos são apresentados a seguir.

3. Modelo de acesso a políticas públicas

O modelo multivariado de acesso partiu do indicador sintético de acesso à infra-estrutura, apresentado no capítulo anterior, como variável dependente. Assim, o modelo procurou identificar os principais condicionantes para os três níveis de acesso a esse indicador: acesso inadequado (pior situação), acesso deficiente (situação intermediária) e acesso adequado (melhor situação). Cabe ressaltar novamente que os níveis gerais de acesso a esses serviços são bastante elevados mesmo entre a população mais pobre do município. Nesse sentido, esse indicador é bastante “exigente” e o exercício aqui apresentado procura identificar situações extremas, em que o Estado ainda não conseguiu suprir de forma satisfatória os níveis de acesso à infra-estrutura urbana.

Como variáveis explicativas, foram utilizadas todas as variáveis discutidas no Capítulo III, a fim de testar sua relevância para a diferenciação dos níveis de acesso à infra-estrutura urbana de modo associado, o que permite especificar o poder explicativo de cada uma delas. Somente o indicador relativo aos domicílios que se localizam próximos a córregos não canalizados não foi testado no modelo, uma vez que representa a própria falta de infra-estrutura urbana, indicando locais de ocupação bastante precária – assim, seria uma tautologia considerar esse aspecto no modelo. Todas as variáveis testadas no modelo são apresentadas na Tabela 18, abaixo, com a indicação daquelas que permaneceram e daquelas que

foram excluídas da análise. Foram testados vários modelos com diversas combinações possíveis de variáveis, porém esse modelo que será apresentado mostrou-se o mais adequado¹.

Tabela 18
Variáveis testadas no modelo de Chaid. Município de São Paulo, 2004.

Variáveis individuais	Permaneceu no modelo
Sexo do responsável pelo domicílio (masculino ou feminino)	Não
Idade do responsável pelo domicílio (entre 18 e 29 anos; entre 30 e 49 anos; acima de 50 anos)	Sim
Cor do responsável pelo domicílio (branco ou não-branco)	Não
Anos de estudo do responsável pelo domicílio (0 a 3; 4 a 7; 8 a 10 e 11 anos e mais)	Não
Renda familiar per capita (s.m.)	Sim
Territoriais	
Macro-regiões do <i>survey</i> (central, intermediária e periférica)	Sim
Áreas segregadas segundo Moran Local (intermediário, alto-alto e baixo- baixo)	Não
Distância às centralidades da RMSP (0 a 1km; mais de 1 a 5km; mais de 5 a 10km; mais de 10km)	Sim
Renda do chefe no micro-ambiente (s.m. – valores de 2000)	Sim
Renda do chefe no meso-ambiente (s.m. – valores de 2000)	Não
Domicílios em área de favelas ou loteamentos (sim ou não)	Sim
Migração	
Tempo no bairro (anos)	Sim
Nasceram fora do Estado de SP (sim ou não)	Não
Migrante do Nordeste (sim ou não)	Não
Associativismo	
Participação quinzenal em associação religiosa (sim ou não)	Não
Participação anual em algum tipo de associação não religiosa (sim ou não)	Não
Preferência por algum partido político (sim ou não)	Não
Estado	
Níveis de investimento viário por área (baixo, intermediário e alto)	Sim

Fonte: CEM-Cebrap/Ibope. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

¹ Tanto do ponto de vista da maior associação com a variável dependente – indicador de acesso a serviços urbanos – quanto do ponto de vista da coerência lógica com base nas hipóteses de acesso apresentadas.

esses serviços – ou seja, a variável explicativa mais associada com o indicador de infra-estrutura urbana, segundo a estatística qui-quadrado. A importância das variáveis cai sucessivamente nos ramos inferiores, o que significa que as associações observadas são menores, ou seja, as variáveis seguintes estão menos associadas com o fenômeno de interesse. No interior de cada célula – que representa um tipo de recorte dentro do universo de domicílios pobres do município de São Paulo, configurando um grupo com características particulares – estão indicados os percentuais de acesso inadequado, de acesso deficiente e de acesso adequado aos serviços urbanos. Os percentuais apresentados embaixo de cada quadro indicam a participação daquele grupo no total da população, no caso, no total de domicílios pobres do município de São Paulo.

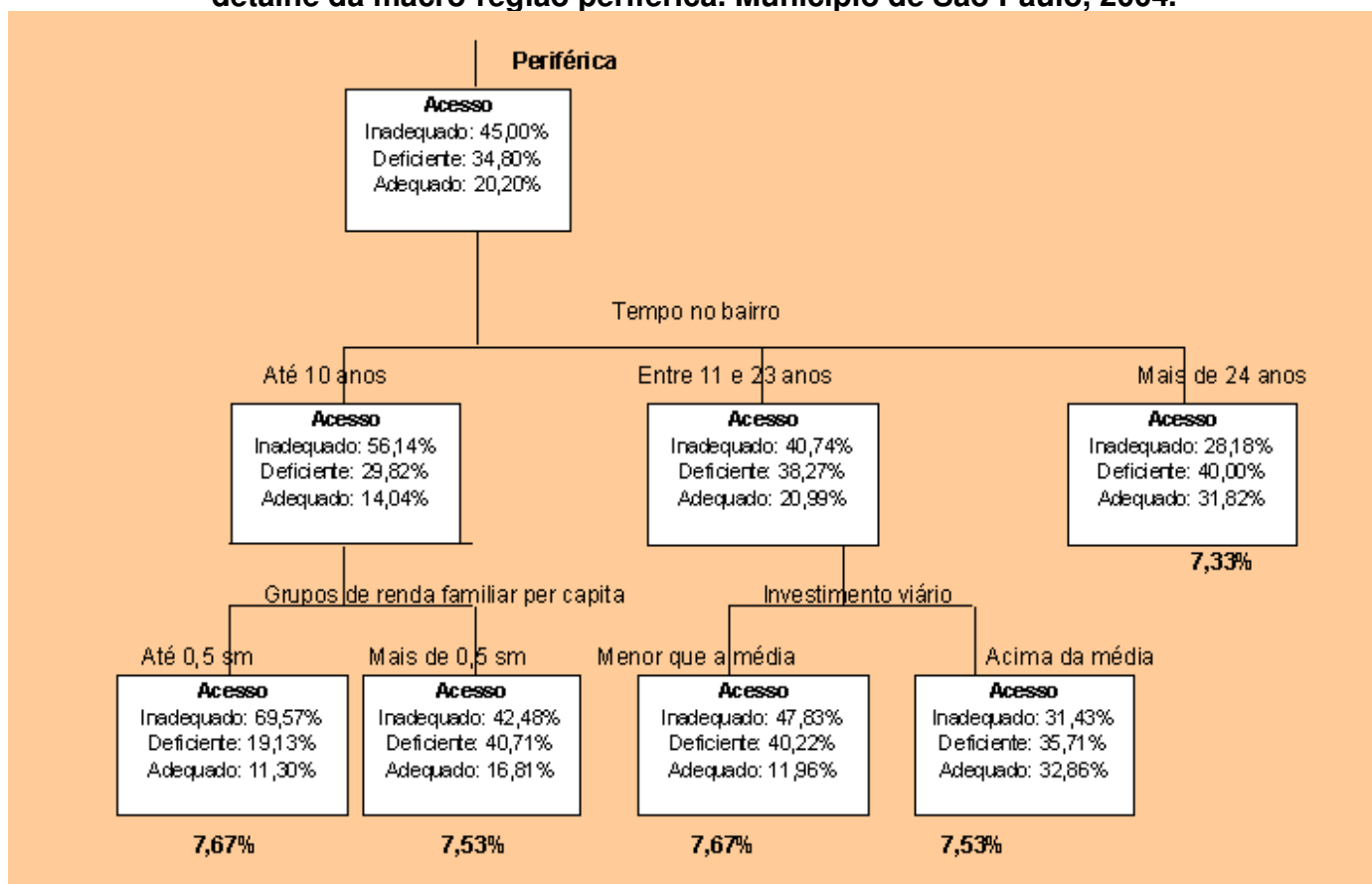
Em primeiro lugar, o modelo indica que o principal elemento na diferenciação das condições de acesso à infra-estrutura urbana é a macro-região de residência, ou seja, o fato de o domicílio pobre estar localizado na área central, intermediária ou periférica, o que indica a grande relevância da escala da macro-segregação para o entendimento das condições de acesso a serviços urbanos. Observa-se que os níveis de acesso adequado caem à medida que se passa da área central para a área periférica, e que há maior proporção de domicílios pobres localizados em áreas periféricas com níveis de acesso inadequados: 45,0%, contra 29,0% dos domicílios localizados em áreas intermediárias e 24,4% em áreas centrais. Esse resultado é condizente com vasta parcela da literatura e confirma a hipótese da relevância da segregação residencial para o acesso a políticas públicas, indicando que mesmo em contextos em que os níveis gerais de cobertura são relativamente elevados, há diferenciais de acesso de acordo com a região de moradia – especialmente no caso de serviços não universalizados.

É importante analisar agora o segundo nível da árvore, que permite especificar condições diferenciadas de acesso dentro de cada uma dessas macro-regiões. Essas condições de acesso são apresentadas a seguir.

3.1.Domicílios localizados na macro-região periférica

A Figura 3, a seguir, destaca as associações observadas no caso dos domicílios localizados em áreas periféricas.

Figura 3
Modelo de Chaid para o indicador de acesso à Infra-estrutura urbana –
detalhe da macro-região periférica. Município de São Paulo, 2004.



Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Nota: Nível de Significância de 5%.

Entre os domicílios localizados em áreas periféricas, a segunda dimensão mais relevante na diferenciação dos níveis de acesso é o tempo no bairro, o que aponta para a relevância da hipótese do grau de consolidação dos domicílios como um elemento que garante melhores condições gerais de acesso à infra-estrutura urbana. Os dados indicam que, quanto maior o tempo no bairro, maior a proporção

de domicílios com acesso adequado a serviços urbanos – e, inversamente, menor a proporção de domicílios com acesso inadequado. Esses resultados parecem indicar que domicílios que estão há mais tempo em uma determinada área obtêm um acesso contínuo a melhorias urbanas ao longo do tempo. E comprovam também os resultados de alguns trabalhos etnográficos, que apontam para o fato de que moradores de áreas de baixa renda gradualmente aprimoram suas capacidades de organização e mobilização frente aos representantes governamentais, garantindo melhores níveis de acesso a serviços (Almeida e D'Andrea, 2004).

Entre os domicílios chefiados por pessoas há menos tempo no bairro (menos de 10 anos), outra diferenciação importante refere-se à renda familiar per capita. Os domicílios em que a renda familiar per capita é de no máximo meio salário mínimo contam com níveis de acesso muito piores do que domicílios cujos chefes também estão há pouco tempo no bairro mas a renda familiar per capita é superior a meio salário mínimo. Esse grupo, formado por domicílios localizados em áreas periféricas, com chefes há pouco tempo no bairro e com renda familiar per capita de no máximo meio salário mínimo, representa a pior situação observada entre todos os grupos analisados: quase 70% dos domicílios nessa situação têm níveis inadequados de acesso a serviços urbanos, sendo provavelmente áreas bastante precárias, nas franjas do município, desprovidas de esgotamento sanitário, calçamento e outros serviços. Esses resultados parecem confirmar uma certa relevância da dimensão econômica mesmo entre os domicílios mais pobres do município, indicando o funcionamento de mecanismos de renda da terra que deslocam as populações com menos recursos para as áreas mais precárias (Vetter e Massena, 1981).

Analisando os domicílios que são chefiados por pessoas que estão entre 11 e 23 anos no bairro, verifica-se que há uma diferenciação no acesso a serviços urbanos de acordo com os níveis de investimento viário que foram realizados na região ao longo do período 1975-2000. Observa-se que os domicílios que estão em áreas que receberam mais investimentos viários (volume de investimento por área acima da média) contam com melhores níveis de acesso a serviços urbanos. Esse

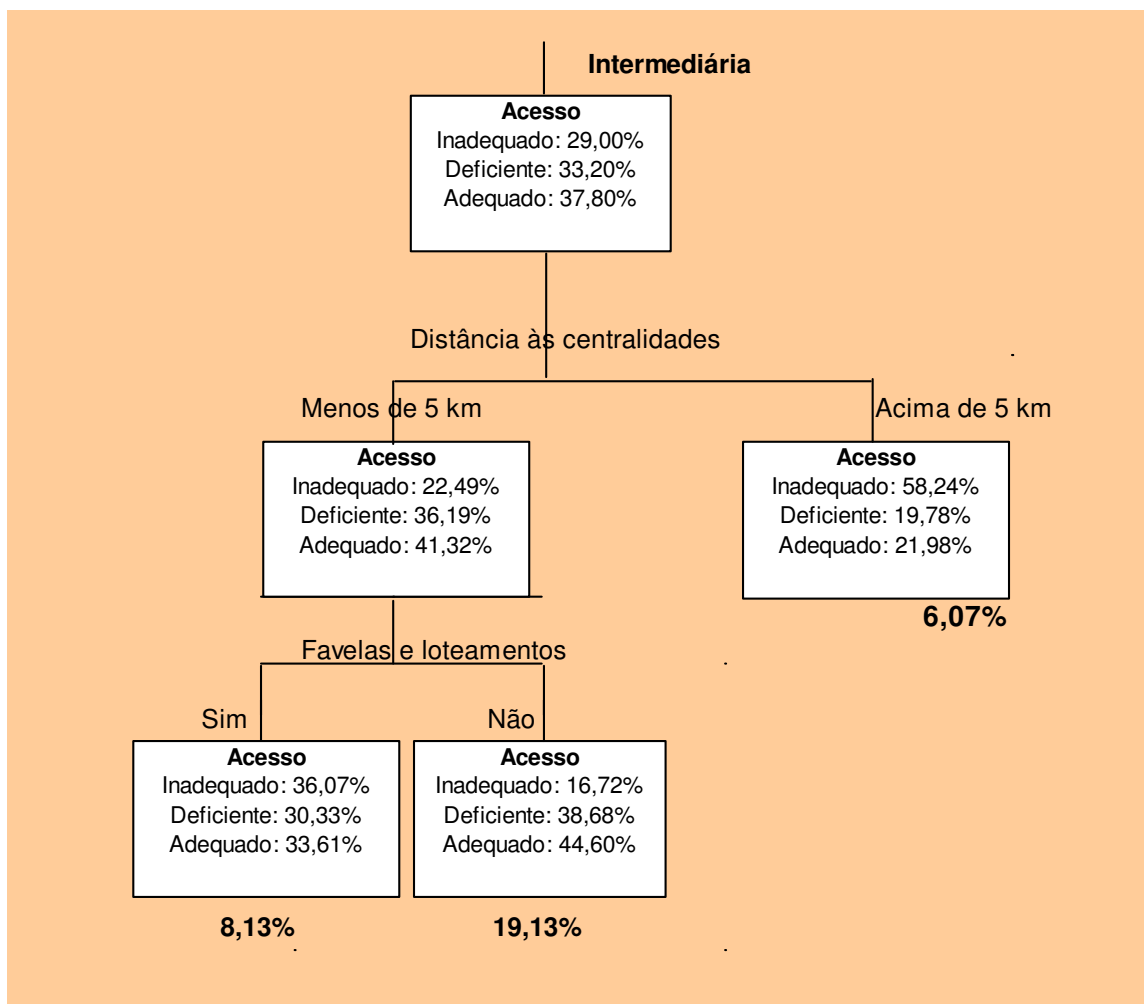
resultado provavelmente sofre o efeito do corte temporal dos investimentos viários analisados: quem está há menos tempo no bairro não se beneficiou (ou beneficiou-se muito pouco) dos investimentos viários localizados nesse período; quem está há mais tempo no bairro, provavelmente beneficiou-se de investimentos estatais realizados anteriormente; contudo, quem está entre 11 e 23 anos no bairro pôde se beneficiar dos investimentos viários ocorridos entre 1981 e 1993, o que teve impactos positivos inclusive sobre os níveis de acesso a serviços urbanos.

Por fim, entre os domicílios cujos chefes estão há mais tempo no bairro – mais de 24 anos – verifica-se que não há mais nenhum indicador diferenciando os níveis de acesso a serviços urbanos (não há um terceiro ramo da árvore, como no caso dos dois outros grupos de domicílios localizados em áreas periféricas). Esse resultado indica que, nesses casos, apenas o grau de consolidação das áreas em que se localizam os domicílios já é suficiente para explicar os melhores níveis de acesso dentre aqueles que estão em áreas periféricas – níveis estes que, contudo, são inferiores àqueles observados em áreas intermediárias e centrais, conforme apresentado a seguir. Em termos comparativos, domicílios localizados nesse grupo têm menos acesso inadequado a serviços urbanos do que domicílios localizados em áreas de favela na macro-região intermediária, o que indica que, para além dos efeitos da macro-segregação – nesse caso, das macro-regiões de residência – é necessário atentar para situações de micro-segregação que podem ter impacto significativo sobre as condições de acesso a serviços urbanos. Esses elementos são explorados em maior detalhe a seguir.

3.2. Domicílios em macro-região intermediária

A Figura 4, a seguir, apresenta as variáveis mais relevantes no entendimento do acesso a serviços urbanos no caso dos domicílios pobres localizados na macro-região intermediária.

Figura 4
Modelo de Chaid para o indicador de acesso à infra-estrutura urbana –
detalhe da macro-região intermediária. Município de São Paulo, 2004.



Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Nota: Nível de Significância de 5%.

Observando os domicílios localizados em áreas intermediárias, a segunda dimensão mais relevante na diferenciação dos níveis de acesso a serviços urbanos é a distância às centralidades da RMSP, com domicílios mais próximos das áreas centrais (a no máximo 5 quilômetros) contando com melhores níveis de acesso do que domicílios mais distantes (a mais de 5 quilômetros dessa centralidade). Esse resultado parece confirmar a relevância da proximidade às áreas centrais para a obtenção de melhores níveis de acesso a serviços: enquanto

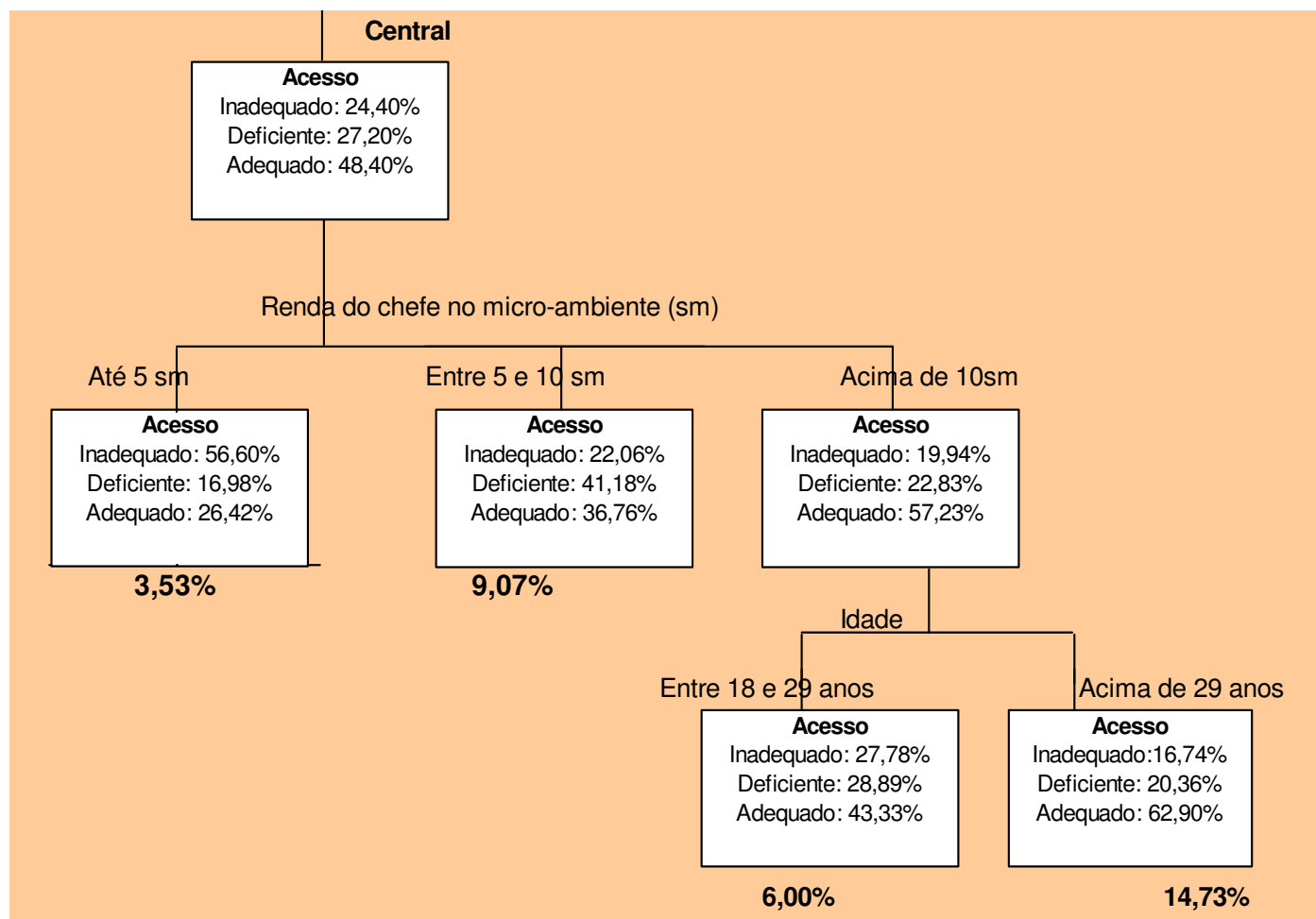
41,32% dos domicílios localizados a até 5 quilômetros das centralidades da RMSP contam com serviços urbanos adequados, somente 21,98% dos domicílios a mais de 5 quilômetros das centralidades contam com esse nível de acesso.

Entre os domicílios que estão mais próximos das centralidades, o terceiro elemento de diferenciação é a moradia em áreas de favela ou loteamentos irregulares, sendo que domicílios localizados nessas áreas têm níveis de acesso menos adequados aos serviços urbanos: enquanto 44,60% dos domicílios não localizados em áreas de favela ou loteamentos possuem níveis de acesso adequados, apenas 33,61% dos domicílios localizados nessas áreas têm esse nível de acesso. Esse resultado indica que, além do efeito da macro-segregação, essa dimensão de micro-segregação também é relevante para o entendimento dos níveis de acesso aos serviços urbanos. Além disso, esses resultados apontam para a existência de certas barreiras institucionais ao investimento nessas áreas, conforme apontado anteriormente. O Estado evita investir nessas áreas, devido ao risco de perder os investimentos e de ser processado pelo Ministério Público. Além disso, essas são áreas geralmente “invisíveis” para a administração pública, pois muitas vezes não constam nos mapas oficiais da cidade, não são áreas cadastradas – especialmente aquelas de ocupação mais recente (Torres e Bichir, 2005).

3.3. Domicílios em macro-região central

A Figura 5, abaixo, traz os resultados para os domicílios localizados na macro-região central.

Figura 5
Modelo de Chaid para o indicador de acesso à infra-estrutura urbana –
detalhe da macro-região central. Município de São Paulo, 2004.



Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Nota: Nível de Significância de 5%.

No caso dos domicílios localizados em áreas centrais, a segunda dimensão mais relevante é renda do micro ambiente, com domicílios localizados em micro-ambientes mais ricos tendo níveis de acesso mais adequados aos serviços urbanos considerados. Esses resultados reforçam a importância da dimensão territorial, só que nesse caso na escala micro, destacando o impacto das características da vizinhança dos domicílios para o entendimento dos padrões de

acesso a serviços – confirmação da relevância dos “*neighborhood effects*”, nos termos do debate norte-americano. Como apontado anteriormente, residir em um micro ambiente rico tem impacto sobre as condições de vida inclusive dos domicílios mais pobres que se localizam nessas áreas. Almeida e D’Andrea observam esses efeitos no caso da favela de Paraisópolis, localizada no rico bairro do Morumbi:

“(...) a observação etnográfica indicou que morar próximo às áreas mais ricas da cidade aumenta a possibilidade de encontrar emprego e acessar benefícios devido ao fluxo de informações e à diminuição do custo do transporte para o empregador do serviço doméstico”. (Almeida e D’Andrea, 2005: 202).

É importante notar que, entre os domicílios localizados na região central, mas em áreas com micro-ambiente mais pobre (renda do chefe de no máximo 5 salários mínimos), há maior proporção de acesso inadequado a serviços urbanos do que no caso dos domicílios localizados em áreas periféricas (56,60% contra 45,00%). Esse resultado parece indicar situações localizadas de precariedade no interior da área central do município, provavelmente áreas de cortiços ou de favelas, com acesso bastante deficiente aos serviços urbanos. Como demonstram Marques e Saraiva (2005), as condições sociais de algumas favelas localizadas na região central do município de São Paulo são mais precárias do que aquelas observadas nas favelas localizadas em áreas periféricas.

Entre os domicílios localizados em micro-ambiente com renda intermediária, os níveis de acesso a serviços urbanos também são intermediários, isto é, são melhores do que os domicílios pobres localizados em ambientes também pobres e piores do que os domicílios localizados em ambientes ricos.

Nas áreas de mais alta renda do micro-ambiente (renda dos chefes de domicílio acima de 10 salários mínimos), verifica-se a relevância da idade do chefe de domicílio, com chefes mais jovens, entre 18 e 29 anos, tendo menores níveis de acesso adequado a serviços urbanos. Esse resultado parece apontar para as dificuldades enfrentadas no início de ciclo de vida familiar por parte de chefes de

família jovens e de baixa renda, gerando uma inserção um pouco mais precária na cidade. Em termos comparativos, esse grupo chefiado por pessoas mais jovens (entre 18 e 29 anos) tem níveis de acesso um pouco inferiores do que aqueles observados no caso dos domicílios localizados na macro-região intermediária, em áreas próximas às centralidades e que não são áreas de favelas ou loteamentos.

Por outro lado, os domicílios localizados em área central, em micro-ambiente mais rico e chefiados por pessoas com mais de 29 anos apresentam os níveis de acesso a serviços urbanos mais adequados entre todos aqueles considerados no modelo – 62,90% dos domicílios desse grupo possuem níveis de acesso adequados.

De maneira geral, apesar desses diferenciais observados, é possível dizer que os níveis médios de acesso observados no caso dos grupos de domicílios localizados na região central são mais elevados do que os grupos de domicílios localizados em outras regiões. Esses padrões são sintetizados a seguir.

3.4. Resumo dos padrões observados

Após a apresentação desses resultados, é importante resumir os padrões observados, de modo a identificar as variáveis que mais contribuem para diferenciar as condições de acesso à infra-estrutura urbana entre a população mais pobre do município. Optou-se por dividir os diferentes grupos de domicílios em níveis opostos de acesso, aqueles que têm níveis de acesso mais inadequados (Tabela 19) e aqueles que têm níveis de acesso menos inadequados (Tabela 20), de modo a destacar os elementos que mais contribuem para níveis melhores ou piores de acesso à infra-estrutura urbana². Essas tabelas resumem parte dos resultados do modelo de Chaid, ordenando os grupos de acordo com os domicílios que têm os níveis mais inadequados de acesso a serviço. Elas apresentam ainda a participação de cada um desses grupos no total da população pesquisada – ou seja, no total dos domicílios pobres do município de São Paulo –

² Essas duas tabelas não somam 100%, uma vez que os grupos de domicílios com níveis intermediários de acesso foram excluídos.

permitindo, dessa forma, dimensionar o tamanho da população pobre do município que enfrenta condições mais deficitárias de acesso a serviços urbanos.

Tabela 19
Grupos de domicílios com muito acesso inadequado no indicador de acesso à infra-estrutura urbana. Município de São Paulo, 2004.

Grupo	% Acesso inadequado em cada grupo	Participação de cada grupo na população pesquisada (%)
Domicílio localizado em área periférica há até 10 anos no bairro, com renda familiar per capita abaixo de 5sm	69,57	7,67
Domicílio localizado em área intermediária a mais de 5k das centralidades da RMSP	58,24	6,07
Domicílio localizado em área central, em ambiente com renda do chefe de até 5sm	56,60	3,53
Domicílio localizado em área periférica entre 11 e 23 anos no bairro, com investimento viário abaixo da média	47,83	6,13

Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

Tabela 20
Grupos de domicílios com pouco acesso inadequado no indicador de acesso à infra-estrutura urbana. Município de São Paulo, 2004.

Grupo	% Acesso inadequado em cada grupo	Participação de cada grupo na população pesquisada (%)
Domicílio localizado em área central, em ambiente com renda do chefe entre 5 e 10 sm	22,06	9,07
Domicílio localizado em área central, em ambiente com renda do chefe acima de 10 sm e cujo chefe tem mais de 29 anos	16,74	14,73
Domicílio localizado em área intermediária a menos de 5k das centralidades da RMSP, fora de área de favelas ou loteamentos	16,72	19,13

Fonte: CEM-Cebrap. *Survey* de acesso da população mais pobre de São Paulo a Serviços Públicos. Novembro de 2004.

A partir da observação da Tabela 19, observa-se que o grupo com acesso mais inadequado é formado por domicílios localizados em áreas periféricas, cujos chefes estão há pouco tempo no bairro e a renda familiar per capita é baixa. Essa situação representa 7,67% do total de domicílios mais pobres do município de São Paulo. Observando os demais grupos dessa tabela, verifica-se que as piores

situações não são observadas somente nas áreas periféricas, mas também na área intermediária – no caso dos domicílios distantes das centralidades – e mesmo na área central, no caso de micro-ambientes bastante pobres. Esses resultados reforçam a necessidade de um olhar atento para as diversas situações de privação existentes no município e para a relevância da questão da escala da segregação. Além disso, os dados da Tabela 19 destacam que é relativamente pequena a parcela do total de domicílios pobres do município que enfrenta elevados níveis de acesso inadequado: somente 23,4%.

Por outro lado, a Tabela 20 apresenta o extremo oposto. Com os níveis de acesso menos inadequados a serviços urbanos, estão os domicílios localizados em áreas intermediárias, próximos às centralidades e fora de áreas de favela – situação em que se incluem 19,13% do total de domicílios mais pobres do município – e o grupo de domicílios localizados na macro-região central, em micro-ambiente rico e chefiado por pessoas mais velhas. De maneira geral, verifica-se então que a maior parcela dos domicílios pobres enfrenta poucas situações inadequadas – ausência de um ou mais serviço urbano considerado: 42,3% do total da população pesquisada apresentam baixos níveis de acesso inadequado.

Com base nesses resultados apresentados, é possível dizer que embora o modelo de CHAID apresente resultados relativamente esperados para algumas áreas, ele mostra também que a interpretação do acesso a serviços públicos por parte dos mais pobres é bastante complexa, envolvendo variáveis oriundas de diferentes perspectivas analíticas.

De maneira geral, observou-se que as variáveis territoriais foram aquelas que geraram os diferenciais mais significativos nos níveis de acesso a serviços urbanos, notadamente variáveis relacionadas com a escala da macro-segregação, ou seja, o fato de os domicílios estarem localizados em áreas centrais, intermediárias ou periféricas – sendo que os níveis de acesso são menores nas áreas periféricas. Cabe notar que a variável relativa às regiões segregadas de acordo com o Moran Local não entrou no modelo por ser equivalente à variável

relativa às macro-regiões definidas pelo próprio *survey* – as duas variáveis captam a dimensão da macro-segregação, portanto só uma permaneceu no modelo final.

Seguindo Marques e Bichir (2001), é possível pensar em dois mecanismos principais para esse menor nível de cobertura nas áreas periféricas. O primeiro estaria relacionado com as burocracias responsáveis por esses serviços: de modo a garantir a sua própria reprodução, os técnicos estatais dependem dos desdobramentos das políticas implementadas por seus órgãos, como destacam os neo-institucionalistas (Amenta e Skocpol, 1986). Nesse sentido, seria importante expandir as políticas de infra-estrutura urbana para novas fronteiras³. Contudo, para além das motivações das burocracias, é importante considerar uma segunda dinâmica, denominada por Marques (2000) de “seletividade hierárquica das políticas”. De acordo com essa abordagem, a cultura técnica da burocracia de certos setores de políticas públicas – seu referencial, conjunto de idéias, crenças e visões da sociedade – tem conseqüências para a implementação das políticas, fazendo com que estas sejam expandidas prioritariamente – e com melhor qualidade – para as áreas mais ricas das cidades, sendo implantadas posteriormente nas áreas mais periféricas (Marques, 2000).

Também no plano da macro-segregação, verificou-se a relevância das distâncias às áreas sócio-economicamente bem inseridas da RMSP, reforçando a hipótese da importância das áreas centrais como pólos de concentração de empregos, serviços e oportunidades em geral, como apontado por diversos autores (Villaça, 2001; Sabatini, 2004).

Além da macro-segregação, verificou-se a relevância de dimensões de micro-segregação, especialmente especificando certos grupos de acesso. A renda do chefe no micro-ambiente mostrou ser relevante na especificação dos níveis de acesso observados em áreas centrais, com domicílios pobres localizados em ambientes mais ricos contando com melhores níveis de acesso. Esses resultados

³ Uma crítica a esse argumento poderia basear-se na inviabilidade econômica da expansão da política de infra-estrutura urbana para as áreas periféricas, dado o baixo poder aquisitivo da população residente nessas áreas. Contudo, como destaca Marques (2003), a partir do final dos 1980, tanto as coberturas quanto as tarifas dos serviços urbanos foram sistematicamente aumentadas, e nem por isso os serviços enfrentaram problemas insolúveis de inadimplência nas áreas metropolitanas.

apontam para a relevância da dimensão da vizinhança, ou seja, a importância das características do entorno dos domicílios para os níveis de acesso a serviços urbanos auferidos. E, no caso da renda, reforçam o argumento dos economistas, relativo ao funcionamento do mercado de terras e seu impacto sobre o acesso a serviços urbanos.

A localização em áreas de favela ou loteamentos irregulares, por sua vez, contribuiu para especificar as condições de acesso dos domicílios localizados em áreas intermediárias, porém próximas do centro, representando níveis mais inadequados de acesso. Esse resultado indica a relevância da dimensão da posse da terra – a grande questão é como expandir um serviço oficial para áreas ilegais. Verificou-se que as áreas de favela e de loteamentos irregulares ainda sofrem com a menor penetração de serviços urbanos, devido à “invisibilidade” dessas áreas para o poder público, às diversas barreiras institucionais aos investimentos estatais e a mecanismos de segregação.

Além das variáveis territoriais, o indicador relativo ao grau de consolidação da área em que se localiza o domicílio – tempo que o chefe de domicílio reside no bairro – também se mostrou relevante, indicando que aqueles que estão há mais tempo na área contam com níveis mais adequados de serviços urbanos. Essas áreas de ocupação mais antiga provavelmente são marcadas por um maior grau de organização, por maior densidade das redes de relações, gerando maior mobilização e poder de demanda, tornando-se, assim, mais “visíveis” para o poder público (Kowarick, 2005b; Almeida e D’Andrea, 2005).

Observou-se ainda a relevância do Estado, por meio dos investimentos em infraestrutura viária, ainda que em um patamar menos significativo. Esses investimentos mostraram-se importantes especialmente nas áreas periféricas com grau de consolidação intermediário. Seria importante avançar no entendimento do impacto dos investimentos estatais, analisando os investimentos em infra-estrutura urbana propriamente dita.

Por fim, conforme o esperado, as variáveis individuais apresentaram relevância reduzida, pois serviram somente para especificar casos específicos de acesso no caso das áreas centrais – caso da variável “idade do responsável pelo domicílio” –

e nas áreas periféricas – caso da renda familiar per capita. As variáveis relativas ao associativismo não se mostraram relevantes no caso dessa política pública, o que não significa, entretanto, que não sejam relevantes no caso de outras políticas públicas.

Algumas consequências desses resultados para o planejamento das políticas públicas são apontadas nas considerações finais.

Considerações Finais

Esse trabalho avaliou o impacto da segregação residencial sobre o acesso da população mais pobre do município de São Paulo a alguns serviços urbanos. Nesse sentido, visava testar a hipótese de que a segregação tem conseqüências para as políticas públicas. Os resultados comprovaram essa hipótese e indicaram a complexidade dos atuais padrões de segregação, que se manifesta em diferentes escalas, impondo diferentes desafios para o planejamento de políticas públicas.

Em primeiro lugar, as análises preliminares demonstraram que são elevados os níveis de acesso à rede de água, esgoto, coleta de lixo e outros serviços urbanos mesmo entre os domicílios mais pobres do município. Foram observados alguns diferenciais nessas coberturas, especialmente de acordo com a macro-região de residência – verificou-se que domicílios pobres localizados em áreas periféricas tendem a ter coberturas um pouco inferiores, especialmente no caso de alguns serviços ainda não universalizados e no caso de alguns equipamentos, como presença de parques e áreas verdes. Nesse sentido, cada vez menos as áreas mais pobres do município podem ser caracterizadas somente como locais marcados pela ausência do Estado, pela precariedade dos serviços urbanos, como estava presente no debate dos estudos urbanos das décadas de 1960 e 1970. Esses resultados reforçam ainda os argumentos presentes no debate atual, relativos à complexidade da chamada “nova pobreza”, que conjuga melhores patamares de acesso a serviços e políticas públicas com maior exposição à violência, ao desemprego e a outros riscos não analisados no âmbito desse trabalho.

Além desses desafios analíticos – entender as formas de manifestação dessa “nova pobreza”, sua complexa composição – os resultados apontam alguns desafios para o planejamento de políticas públicas. Em contextos de acesso quase universal a serviços urbanos – caso de muitos dos serviços no município de São Paulo – coloca-se a questão de procurar novos indicadores de acesso, que

captam a dimensão qualitativa da oferta dos serviços, e não apenas a simples provisão dos mesmos.

As análises preliminares indicaram ainda a relevância das variáveis territoriais, especialmente no caso dos serviços ainda não universalizados no município. Variáveis relativas à migração, ao tempo no bairro e aos investimentos viários realizados também se mostraram relevantes. As variáveis demográficas demonstraram pouca relevância no caso dessa política, provavelmente devido ao fato de a infra-estrutura urbana ser um serviço coletivo, e não baseado em provisão individual, como no caso das políticas de saúde e educação. De maneira geral, observou-se que serviços universalizados há mais tempo, como o abastecimento de água, têm menores coberturas somente nos locais de ocupação mais recente e precária, enquanto quase todos os demais serviços de infra-estrutura urbana considerados sofrem o impacto das variáveis territoriais, com as áreas periféricas contando com níveis ligeiramente inferiores de cobertura.

Aprofundando esses resultados, o modelo de análise apresentado no Capítulo IV contribuiu para especificar a relevância da dimensão territorial. O modelo indicou a complexidade das situações de acesso à infra-estrutura urbana mesmo entre os domicílios mais pobres do município de São Paulo. Em primeiro lugar, destacou-se a dimensão da macro-segregação – residência em área periférica, intermediária ou central – como o elemento mais relevante na diferenciação dos níveis de acesso à infra-estrutura urbana, algo que já tinha aparecido nas análises preliminares. Dentro de cada uma dessas macro-regiões, foram encontrados elementos particulares, destacando-se o tempo de residência no bairro – uma proxy do grau de consolidação da área e também do potencial de mobilização dos moradores –, a distância em relação às centralidades da RMSP – indicando que a questão da acessibilidade é realmente fundamental – e a renda do micro-ambiente, o que parece comprovar a relevância das características do entorno do domicílio, da vizinhança. No terceiro nível do modelo, destacaram-se elementos relacionados à renda domiciliar per capita, ao investimento médio em infra-estrutura viária e à ilegalidade da posse da terra – domicílios localizados em favelas ou loteamentos irregulares.

Desse modo, verificou-se que o padrão geral de segregação que mais importa para o acesso à infra-estrutura urbana é a macro-segregação, relacionada com a divisão da cidade em áreas centrais, intermediárias e periféricas, com os padrões de proximidade e distância em relação ao centro. Contudo, de modo a combater as situações mais precárias de acesso, é necessário olhar para condições específicas de vida que se encontram no plano da micro-segregação, como a residência em áreas de favelas e loteamentos irregulares e as situações de pobreza concentrada, ou seja, as áreas pobres que são vizinhas de áreas igualmente pobres – dimensão captada pelo indicador de renda do micro-ambiente. Além disso, dentro de cada uma das macro-regiões há situações específicas de precariedade que necessitariam de políticas específicas de modo a melhorar o patamar geral de atendimento.

Destacou-se ainda a relevância da dimensão da posse da terra para o acesso a certas políticas urbanas. As áreas de favelas e loteamentos clandestinos parecem configurar uma importante barreira aos investimentos públicos, afinal, como levar um serviço oficial para uma área que não é legal? Além disso, caberia investigar em análises futuras aspectos relacionados à dimensão subjetiva da segregação nesses locais. Como destacam diversos autores, a ilegalidade, irregularidade e informalidade são traços peculiares dos mercados de terra e dos assentamentos pobres na América Latina, contribuindo para a geração de uma identidade negativa, para o estigma social.

Em suma, os resultados apresentados no modelo apontam para a necessidade de consideração da dimensão territorial no momento de elaboração das políticas públicas, uma vez que as variáveis territoriais se mostraram as mais relevantes na diferenciação de acesso. Na consideração dessa dimensão territorial, não poderia ser esquecida a questão das diferentes escalas da segregação, pois os resultados apontaram a relevância tanto da macro quanto da micro-segregação, que devem ser identificadas e combatidas pelo setor público por meio de políticas públicas de diferentes naturezas. Assim, a escala mais relevante de análise da segregação deve ser aquela mais relacionada com os principais problemas sociais em um dado contexto urbano – no caso de São Paulo, verificou-se que o modelo radial

concêntrico funciona como descrição geral da distribuição dos grupos sociais, mas não para informar o planejamento de políticas públicas, sendo necessária uma escala mais detalhada.

Esses resultados indicam ainda que áreas de favelas, loteamentos clandestinos e demais áreas segregadas – como as áreas com alta concentração de pobreza, as áreas contíguas de domicílios pobres – deveriam ser consideradas áreas de interesse especial para as políticas públicas, uma vez que ainda enfrentam níveis inferiores de acesso aos serviços urbanos.

Seguindo argumentos apresentados em Torres e Bichir (2005), é possível apontar alguns procedimentos operacionais importantes no sentido de dar maior visibilidade a essas áreas. Em primeiro lugar, seria necessário dotar as administrações municipais de sistemas de informação que permitissem captar e registrar sistematicamente a existência de áreas ilegais e informais. Em segundo lugar, seria importante reduzir as barreiras institucionais ao investimento público em áreas urbanas irregulares, inclusive revendo a regulamentação. Por fim, seria relevante identificar e combater no interior do Estado, políticas e práticas burocráticas que discriminem áreas segregadas. A grande questão envolvida nessas proposições, que são de difícil implementação, é dar maior visibilidade a certas áreas do município que ainda não se beneficiam de maneira integral dos benefícios gerados pelos investimentos estatais.

Todos esses resultados reforçam o ponto de vista de que a segregação é um problema de política pública na América Latina, especialmente quando se considera que ela constitui um mecanismo particularmente relevante de reprodução das desigualdades sócio-econômicas. Contudo, é importante apontar a ausência de intervenções públicas direcionadas especificamente para o problema da segregação na América Latina, ao contrário do que ocorre na Europa ou nos Estados Unidos. Apesar do reconhecimento da relevância do tema da segregação, a maioria dos programas existentes na América Latina procura atenuar alguns de seus efeitos, especialmente no que se refere a equipamentos e acessibilidade.

Desse modo, é importante considerar que a segregação deve ser enfrentada de uma perspectiva integral, com medidas diretas e indiretas, relativas a determinantes e a efeitos, vinculando as dimensões social e urbana. As políticas públicas nesse sentido deveriam colocar-se no marco da integração urbana e do combate à exclusão social em seus diferentes níveis e dimensões. Assim, ao lado de políticas focalizadas, de intervenção específica em áreas fortemente segregadas como aquelas identificadas ao longo desse trabalho, deveriam ser associadas políticas de cunho universal, funcionando como parâmetros de integração social.

Por fim, cabe ressaltar que é necessário ir além da identificação das áreas segregadas e analisar os conteúdos concretos dessas áreas. Ou seja, para além das análises desenvolvidas no âmbito desse trabalho, estudos posteriores deveriam atentar para aspectos relacionados às condições de vida nessas comunidades segregadas, suas estratégias de sobrevivência e suas redes de relações sociais, as estruturas de oportunidades disponíveis, além de aspectos relacionados com as percepções da segregação objetiva.

Bibliografia

- ALMEIDA, R. e D'ANDREA, T (2004). "Pobreza e redes sociais em uma favela paulistana". In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 28, março de 2004.
- ALMEIDA, R. e D'ANDREA, T (2005). "Estrutura de oportunidades em uma favela de São Paulo". In: MARQUES, E. e TORRES, H. (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo, Editora Senac.
- ANSELIN, L. "Local indicator of spatial association – LISA". In: *Geographical Analysis*, 27, pp. 91-115. 1995.
- BICHIR, R. (2005). "Investimentos viários de pequeno porte no município de São Paulo: 1975-2000". In: MARQUES, E. e TORRES, H. (orgs). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo, Editora Senac.
- FIGUEIREDO, A., TORRES, H, LIMONGI, F., ARRETCHE, M., e BICHIR, R. (2005). Relatório final do projeto "Projeto BRA/04/052 - Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas: REDE-IPEA II". Mimeo.
- KOWARICK, L. (2005a). O centro de São Paulo e seus cortiços – Sociologia, História e Etnografia. No prelo.
- KOWARICK, L. (2005b). As favelas em São Paulo – Sociologia, História e Etnologia. No prelo.
- MARQUES, E. (2000). *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.
- MARQUES, E. e BICHIR, R. (2001). "Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo". In: *Espaço & Debates, Ano XVII, 2001, nº 42*.
- MARQUES, E. (2003). *Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume.
- MARQUES, E. e TORRES, H., orgs (2005). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Editora Senac.
- SABATINI, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. In: Santiago: *Revista Eure*, vol. 26, nº 77, maio de 2000.
- SABATINI, F, CÁCERES, G. e CERDA, J. (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción." In: *Revista Eure* (Santiago), v.27, nº 82.
- SABATINI, F (2004). "Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana". In: Cáceres, G. e Sabatini, F (editors). *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Lincoln Institute of Land Policy and PUC-Chile.
- TORRES, H. e BICHIR, R. (2005). Residential segregation in São Paulo: consequences for urban policies. Texto apresentado na "Conference on spatial differentiation and governance in the Americas", realizado no Texas de 17 a 19 de novembro de 2005. Mimeo.

VETTER, D. e MASSENA, R. (1981). "Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura? – Uma teoria da causação circular". In: Silva, L. A. Machado da (org). *Solo urbano – Tópicos sobre o uso da terra*. Série Debates Urbanos. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1981.

VILLAÇA, F (2000). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Ed. Nobel.