



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Diagnósticos Setoriais

Cadernos do Fórum São Paulo século 21

Habitação e Desenvolvimento



Assembléia Legislativa de São Paulo

Fórum São Paulo Século 21

Diagnósticos Setoriais

Cadernos do Fórum São Paulo Século 21

Habitação e Desenvolvimento

O tema Habitação e Desenvolvimento Urbano é suficientemente amplo e pode conter diferentes recortes metodológicos e analíticos para seu tratamento. No presente caderno, a referência geral adotada apóia-se em interpretações correntes sobre o processo de urbanização paulista. Desde meados do século passado, o desenvolvimento das principais atividades estrutura a rede urbana paulista, complexa e heterogênea, em torno de um conjunto não muito elevado de cidades, de médio e grande portes populacionais, gravitando ao seu redor amplo número de pequenos municípios. Uma segunda face do mesmo processo de urbanização manifesta-se em estruturas espaciais das cidades e metrópoles paulistas socialmente segmentadas.

A primeira parte do caderno – Rede urbana paulista – visa à sua identificação a partir da recuperação do processo histórico recente de localização das principais atividades econômicas no Estado de São Paulo.

A segunda parte – Diferenciações socioespaciais na Região Metropolitana de São Paulo – traz elementos que tornam possível entender as desigualdades sociais e os processos de segregação espacial presentes na metrópole paulista. A análise desenvolvida permite traçar os perfis sociodemográfico, socioeconômico e sócio-habitacional da população metropolitana, distinguindo os segundo sub-região e dinâmica temporal.

A terceira parte – Necessidades habitacionais e os programas públicos de habitação de interesse social – quantifica as necessidades habitacionais e identifica as principais linhas de ação e metas do governo estadual para a sua solução.

A quarta parte – Instrumentos municipais de gestão urbana – a partir do restabelecimento da autonomia da esfera municipal e sua competência em matéria urbana, consoante a Constituição Federal de 1988, recupera os principais instrumentos de gestão e regulação urbana existentes nos municípios paulistas.

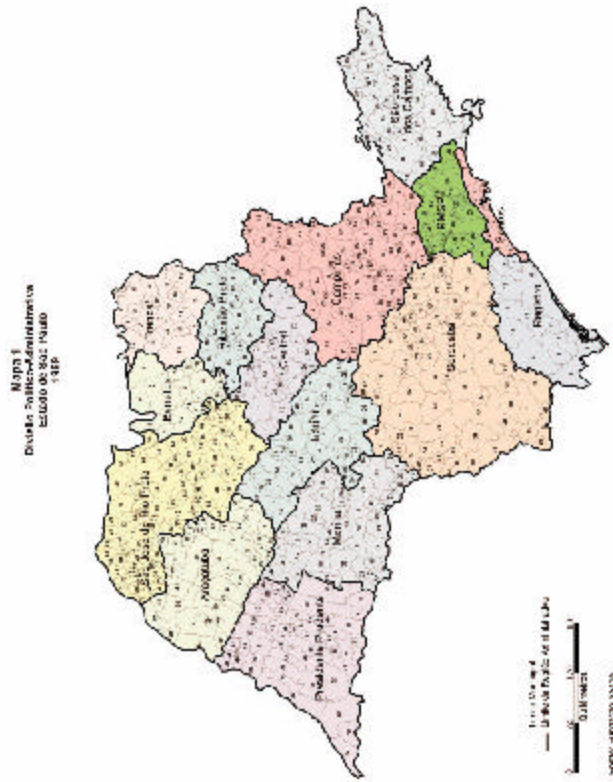
Para melhor visualização das informações contidas nos mapas apresentados neste caderno, o Mapa 1, permite identificar a localização dos municípios e regiões administrativas.

Rede Urbana Paulista Desconcentração Econômica e Crescimento Urbano

O Estado de São Paulo é responsável por mais de um terço de toda a produção nacional e abriga os setores mais modernos da economia do país. O Produto Interno Bruto – PIB estadual superou R\$ 211 bilhões em 1996, valor próximo ao do PIB da Argentina e maior que o de qualquer outro país da América do Sul. Em 1980, o produto paulista era de R\$ 169 bilhões, atingindo sucessivamente R\$ 175 bilhões, R\$ 186 bilhões e R\$ 206 bilhões, nos anos de 1985, 1990 e 1995, respectivamente. Apesar da tendência geral de crescimento, o impacto dos períodos de recessão da economia nacional resultou em taxa média relativamente baixa, inferior à média do crescimento populacional. Com isso, a renda anual per capita, que chegou a R\$ 6,78 mil em 1980, passou por períodos de redução e, apesar do crescimento observado nos últimos anos, era de R\$ 6,22 mil, em 1996, segundo dados da Fundação Seade.

Representando aproximadamente 40% do produto nacional em 1980, a participação paulista se situou, nos últimos anos, na média de 36%, como consequência da desconcentração econômica, com a migração de algumas atividades para outros Estados.

Nos períodos de forte recuperação da atividade econômica, São Paulo amplia sua participação no PIB nacional, crescendo a taxas mais elevadas que a média do País. Nos períodos recessivos, ao contrário, sofre os principais efeitos da crise, por se tratar da região mais industrializada do Brasil.



**Quadro Político-Administrativo,
segundo as Regiões Administrativas e seus Municípios
Estado de São Paulo
1999**

Entre 1980 e 1996, os setores de atividade agropecuário e de serviços tiveram maior índice de crescimento superando a média de crescimento total do PIB paulista. A indústria, notadamente a de transformação, teve desempenho abaixo da média no mesmo período. ¹

Apesar do declínio da participação de São Paulo no PIB nacional, e da participação da indústria de transformação na composição do PIB paulista, o parque industrial sofreu significativas transformações no período, tanto na estrutura produtiva, na qual o peso de alguns setores foi alterado, quanto na organização da produção, com a introdução de novos processos produtivos e organizacionais.

Significativa, também, foi a alteração na distribuição espacial da indústria paulista, com a interiorização iniciada nos anos 70. Diminuiu a participação da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP e ampliou-se a de praticamente todas as Regiões Administrativas.

Habitação e Desenvolvimento Urbano

Esse processo de interiorização, no que diz respeito à localização, privilegiou algumas regiões do Estado, deslocando-se da capital e cidades vizinhas para os centros regionais próximos à RMSP com infra-estrutura adequada à implantação industrial. Por isso, o processo de desconcentração industrial privilegiou as cidades de Campinas, Sorocaba e São José dos Campos e respectivos entornos, além de alguns municípios da Baixada Santista. As quatro regiões administrativas das quais essas cidades fazem parte, juntas, eram responsáveis, em 1985, por 77,7% da produção industrial do interior. Chegaram a responder por 80% entre 1992 e 1995. Em 1996, a participação das quatro regiões mais industrializadas do interior passaram a responder por 73,0% do VA industrial. ²

Tabela 1
Distribuição do Valor Adicionado na Indústria, segundo Regiões Administrativas
Estado de São Paulo
1985 - 1996

Região	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Estado de São Paulo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
RMSP	57,32	59,59	58,50	52,89	56,52	57,90	56,52	51,57	53,83	53,51	51,79	51,95
RA Registro	0,23	0,20	0,12	0,31	0,14	0,13	0,02	0,19	0,14	0,12	0,14	0,18
RA Santos	4,08	3,35	2,76	4,00	3,77	2,63	3,71	5,03	3,42	3,36	3,22	2,16
RA S. J. dos Campos	6,67	6,13	6,21	6,43	7,04	6,36	7,13	8,16	7,22	8,76	8,75	8,80
RA Sorocaba	4,94	4,82	4,92	5,50	4,91	4,99	4,70	4,88	4,54	4,77	5,29	5,36
RA Campinas	17,46	16,60	17,04	19,63	18,77	19,22	18,35	20,89	21,89	20,06	21,47	18,79
RA Ribeirão Preto	1,63	1,55	1,64	1,64	1,22	1,20	1,30	1,20	1,67	1,60	1,90	2,31
RA. Bauru	1,37	1,28	1,18	1,49	1,30	1,21	1,34	1,18	1,39	1,51	1,51	1,67
RA S. J. do Rio Preto	0,67	0,91	0,90	0,97	0,69	0,95	0,85	0,75	0,87	0,90	1,00	1,55
RA Araçatuba	0,49	0,50	0,48	0,62	0,48	0,66	0,64	0,73	0,70	0,65	0,65	0,96
RA Presidente Prudente	0,40	0,43	0,39	0,42	0,35	0,35	0,43	0,37	0,38	0,39	0,37	0,60
RA Marília	0,80	0,75	0,69	0,80	0,70	0,87	0,75	0,67	0,80	0,83	0,81	1,13
RA Central	2,29	2,33	2,00	2,51	1,72	1,18	2,46	1,98	1,74	2,06	1,78	2,41
RA Barretos	0,68	0,70	0,88	0,92	0,70	1,78	0,76	0,51	0,49	0,50	0,48	0,89
RA Franca	0,93	0,86	0,90	0,85	0,79	0,51	0,87	0,75	0,91	0,99	0,85	1,23

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda e Fundação Seade.

Nota: Para o ano de 1996 existem informações da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep, apresentadas no Caderno 11 – Indústria.

1. Discussão mais detalhada sobre o PIB de São Paulo pode ser encontrada no Caderno Indústria.

Campinas é a região mais industrializada depois da metropolitana. Responsável por 17,5% do valor adicionado na indústria em 1985, sua participação se expandiu até 1993, ano em que respondeu por 21,9% da produção industrial do Estado. Nos últimos anos, essa participação vem se reduzindo, porque outras regiões têm sido escolhidas para a localização de novas plantas industriais, ocasionando a redução relativa da produção da RA de Campinas.

A região mais beneficiada com o novo movimento de localização industrial é a do Vale do Paraíba, que ampliou significativamente sua participação na produção industrial do Estado, ao longo de todo o período, respondendo já em 1996 por 8,8% da produção industrial, principalmente nos municípios limítrofes às rodovias Presidente Dutra e Carvalho Pinto.

A Região de Sorocaba, que abrange os municípios dos eixos Castelo Branco– Raposo Tavares e parte da Rodovia Marechal Rondon, teve pequeno crescimento relativo na produção industrial do Estado: de 4,9% da produção industrial em 1985, para 5,4% do VA industrial em 1996.

A interiorização da indústria paulista não pode ser encarada como um "transbordamento" dos processos ocorridos na metrópole; tampouco a complexidade crescente da urbanização dos principais centros do interior deve ser tratada como uma expansão da urbanização metropolitana. A indústria instalada na Região Metropolitana de São Paulo tem estrutura distinta daquela instalada no interior. Ao que parece, a indústria do interior – com maior participação da agroindústria e de insumos básicos voltados à exportação – ficou menos sujeita às crises econômicas. Por outro lado, a indústria metropolitana – com forte concentração de bens duráveis de alto valor agregado, como a indústria automobilística, por exemplo – é bem mais sensível às flutuações do nível de atividade, com quedas

fortes nos períodos recessivos, mas também com maior capacidade de resposta na retomada do crescimento.

Apesar de a produção industrial crescer proporcionalmente em todas as regiões do interior, continuou a haver concentração da indústria em algumas regiões. Entre 1985 e 1996, a região metropolitana perdeu pouco mais de 5% de participação na produção industrial do Estado. No mesmo período, as regiões administrativas próximas à metrópole – Campinas, Vale do Paraíba, Sorocaba e Santos – que eram responsáveis por 33,1% da produção industrial estadual em 1985, tiveram sua participação ampliada para 35,1% em 1996, depois de ter atingido um máximo de 38,9% do VA estadual em 1992.

Simultaneamente ao processo de interiorização da indústria, houve profunda alteração na estrutura do emprego do interior, com a interiorização do emprego industrial e o surgimento de um setor de serviços moderno, de apoio à produção industrial, que se desenvolveu impulsionado pela urbanização.

O processo de interiorização do emprego, marcado pela reorganização das atividades econômicas, alterou os movimentos populacionais no território paulista. Contribuiu para inverter as tendências quanto aos ritmos de geração de emprego no interior e para que as taxas de crescimento da população urbana nas regiões de maior crescimento ultrapassassem, desde o início dos anos 80, as verificadas na Região Metropolitana de São Paulo. 3

2. A produção industrial foi medida a partir do valor adicionado fiscal (VA), calculado pela Secretaria de Estado da Fazenda através da Dipam (Declaração de Informações de Participações Municipais) e indica quanto foi agregado de valor a uma mercadoria em um município ou região.

3. Sobre o perfil do emprego no Estado de São Paulo, ver o Caderno Trabalho e Emprego e, sobre crescimento demográfico e fluxos migratórios, o Caderno Cidadão do Século XXI.

Mudanças Econômicas e Impactos Sobre a Rede Urbana

A estabilização da economia, associada ao considerável volume de capitais internacionais que buscam oportunidades de investimento em novos mercados, propiciou a retomada do crescimento econômico, com a ampliação do interesse pelo Brasil por parte de grandes empresas transnacionais.

O início desse novo ciclo de crescimento – capitaneado por novos investimentos produtivos na indústria de bens duráveis e não- duráveis de consumo – destacou outra face da mesma discussão, sintetizada na disputa pela localização dos novos investimentos. Praticamente todos os Estados da Federação montaram programas de incentivos e subsídios com o objetivo de ampliar vantagens comparativas e assim atrair novas indústrias.

Diante das demais regiões brasileiras, a localização no Estado de São Paulo oferece as seguintes vantagens: parque produtivo já instalado; mercado de trabalho com abundância de profissionais formados e capacitados para exercer as mais diversas atividades; infra- estrutura, principalmente modernas rodovias; grande concentração de instituições de ensino e pesquisa de alto nível, tanto na formação universitária quanto no ensino técnico profissionalizante; e uma gama extensa de serviços de apoio à produção. Esses fatores são fundamentais e estão substituindo os antigos requisitos de mão- de- obra barata e matéria- prima abundante.

O novo fluxo de investimentos anunciados para o Estado volta- se para o interior, e dá continuidade à interiorização do desenvolvimento iniciada em meados dos anos 70. 4 A tendência é homogeneizar as vantagens de localização entre a região metropolitana e parte do interior de São Paulo. Assim, pode- se dizer que os novos investimentos tendem a assumir a forma desconcentrada. 5

Graças às suas condições estruturais – infra- estrutura, transportes, comunicações, proximidade do mercado consumidor, existência de mão- de- obra qualificada e de centros de pesquisa e ensino, dentre outras –, o interior tem atraído novos investimentos. Também pesam na decisão as deseconomias de aglomeração existentes na metrópole e ainda não presentes no interior.



A indústria automobilística é um bom indicativo de como estão se localizando as principais atividades produtivas no Estado de São Paulo. As alternativas de instalação estão concentradas na região metropolitana (tanto as de localização tradicional, como ABCD e São Paulo, quanto as de outros municípios metropolitanos, como Mogi das Cruzes e Guarulhos); na Região de Campinas (com investimentos em Sumaré e Indaiatuba); na Região Administrativa de São José dos Campos (Taubaté, São José dos Campos e Pindamonhangaba); na Região Central (com a instalação da Volkswagen em São Carlos); e também na Região de Sorocaba (com a implantação da central de distribuição de peças para o Mercosul, em Sorocaba). Somente o investimento da Caio ficou fora da área mais industrializada do Estado, ao se localizar em Botucatu. É que este município, assim como Bauru, teve suas vantagens de localização ampliadas após a duplicação da Rodovia Marechal Rondon – SP 300.

Para mais informações sobre os investimentos anunciados no Estado de São Paulo, consultar o Guia de Investimentos e Geração de Empregos, na home page <http://www.seade.gov.br/negocios/>. Não há semelhança entre as teses aqui apresentadas e a idéia de desindustrialização da metrópole paulista. Ao contrário, a perda relativa de participação na produção industrial do Estado está restrita à capital que, sem dúvida, tem ampliado suas feições de cidade terciária. Mesmo assim, seu parque industrial a mantém como a cidade brasileira de maior produção industrial. Esta é uma peculiaridade brasileira: aqui o centro financeiro e terciário de maior importância segue tendo também a maior produção industrial, sem apresentar obsolescência em seu parque industrial.

No setor de telecomunicações e informática, mais de 90% dos grandes investimentos anunciados, cuja localização recai sobre um município específico, estão localizados numa área que abrange a RMSP e as regiões de São José dos Campos e Campinas. A disputa pela localização industrial tem-se ampliado não só entre Estados da Federação mas também entre as localidades, com a generalização de políticas municipais de atração industrial. Todavia, os incentivos municipais, ainda menos que os estaduais, podem ser necessários, mas não são suficientes para uma estratégia bem-sucedida no longo prazo. Para que haja sucesso no processo de crescimento local, a ação dos planejadores deve superar a esfera dos incentivos – que são ações tópicas – e atuar na criação ou ampliação das vantagens objetivas que o município possa oferecer e que dêem origem a vantagens estruturais, associadas à implantação de eficiência coletiva.

Esses são os motivos que justificam a escolha da localização de novos empreendimentos em municípios de médio porte. No futuro próximo, acredita-se que continuem prevalecendo os mesmos critérios.

Entre as intenções de investimento anunciadas para São Paulo e para o Brasil nos próximos anos, a participação do Estado no total nacional é elevada exatamente em segmentos com maior densidade tecnológica. Mesmo que continue ocorrendo a desconcentração industrial, com menor peso da indústria paulista, em São Paulo ainda estarão concentrados os segmentos mais dinâmicos da indústria nacional, além de grande parte do agribusiness mais rentável do país.

A lógica de localização apresentada prevalece, sobretudo, para a grande indústria de bens duráveis de consumo, responsável por parcela significativa dos novos investimentos anunciados.

A indústria de bens intermediários tem mais rigidez de localização, quer pelo grande porte das plantas industriais – na indústria química, de materiais plásticos ou de borracha, por exemplo –, quer pela necessidade de transporte de grandes volumes de matéria-prima. É o que ocorre na indústria de papel e celulose, de artigos e artefatos de madeira, de produtos minerais não-metálicos e cimento, dentre outros. O maior investimento anunciado nesse grupo nos últimos anos será destinado ao Pólo Petroquímico de Paulínia, onde deverão ser investidos cerca de 6 bilhões de reais nos próximos anos.

Na indústria de bens não-duráveis de consumo, os diversos ramos e setores têm apresentado estratégias de localização distintas. A indústria de bebidas, por exemplo, vem localizando novas plantas em cidades que sejam entroncamento dos grandes eixos de transportes, próximas aos mercados consumidores e com adequados mananciais hídricos. Isso tem sido ocorrido principalmente nas fábricas de cerveja e refrigerantes, em que a redução nos custos de transportes é componente importante na disputa pela conquista de novas faixas de mercado. Também para reduzir

custos de transporte, e atraídas pelos incentivos fiscais oferecidos, a indústria de esmagamento de grãos (soja e milho, principalmente) e a indústria de carnes e derivados (frigoríficos) têm se deslocado de São Paulo para outros Estados mais próximos aos locais de plantio ou criação de gado.

Na indústria têxtil, algumas plantas se deslocam do Estado de São Paulo para o Nordeste, mais especificamente para o Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Bahia. A principal alegação é o custo da mão- de- obra e a redução dos custos de transporte para atingir o mercado norteamericano, além dos incentivos fiscais oferecidos pela Sudene.

A indústria alimentícia tem passado por importantes alterações patrimoniais, com a entrada no mercado de grandes fabricantes internacionais, que têm adquirido plantas e marcas nacionais. O movimento não alterou de forma significativa a localização da atividade produtiva, mas é possível que as futuras ampliações sejam determinadas pela proximidade com os mercados consumidores.

Alguns fatores novos estão ligados à macro infra- estrutura e podem alterar a lógica atual de localização das atividades. Trata- se da hidrovía Tietê- Paraná e do gasoduto Bolívia- Brasil. Principalmente no que se refere à indústria de processamento de produtos primários e em alguns segmentos específicos da indústria naval (de reparos e de construção de barcas), no caso da hidrovía, ou mesmo em atividades industriais intensivas na utilização de energia.

Traços Contemporâneos da Urbanização

A principal característica da recente urbanização paulista é a grande heterogeneidade espacial. É uma urbanização excludente na qual a localização das atividades, e dos indivíduos, é determinada por sua capacidade financeira, já que o solo urbano foi transformado em mercadoria e a renda fundiária é um dos espaços de valorização do capital mercantil.

Em grande parte do interior do Estado, a divisão espacial do trabalho atribui a alguns centros (cidades) o papel de pólo e sede das atividades mais dinâmicas e articuladas ao grande capital e a municípios periféricos o abrigo da força de trabalho de menores rendimentos. O processo é, na verdade, um rebatimento do padrão de urbanização dos grandes centros. A diferença é que nestes a divisão espacial do trabalho e a conseqüente localização das diversas atividades, funções e camadas sociais ocorrem no mesmo município.

Assim, na localização dos novos investimentos de alguns setores considerados os principais responsáveis pelo ciclo de acumulação recentemente iniciado, têm sido privilegiadas as regiões mais industrializadas, que ofereçam a possibilidade de trabalho conjunto entre as instituições públicas de pesquisa e a iniciativa privada e que sejam contíguas aos grandes eixos de ligação da metrópole com o restante do país. A Região de Campinas, a RMSP, o Vale do Paraíba, as RAs de Sorocaba, Central e de Ribeirão Preto têm recebido grande parte do investimento produtivo anunciado nos últimos anos. As RAs de Bauru e São José do Rio Preto, por se localizarem em importantes eixos de ligação com o Oeste do Estado e a Região Centro- Oeste do país, têm sido secundariamente privilegiadas, enquanto as outras regiões deverão manter sua dinâmica econômica baseada na agroindústria ou, no caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, na indústria e no setor terciário.

Isso não significa, contudo, que todos os municípios dessas regiões estarão integrados no novo processo e passarão por transformações no padrão de urbanização. Ao contrário, em cada região somente alguns centros ganham a disputa pela localização em função de vantagens competitivas previamente existentes. A tendência é ampliar- se o diferencial existente entre os diversos centros da mesma região. Algumas cidades passarão a integrar a nova rede de locais articulados ao grande capital e outras – muitas vezes do mesmo porte e na mesma região – permanecerão à margem.

As possibilidades de inserção no novo processo ampliam para as cidades que vêm investindo em infra- estruturas sociais adequadas, notadamente educação e saúde; na elevação da qualidade de vida, tanto no que diz respeito ao bom atendimento nos serviços públicos básicos quanto à implantação de padrão ambiental que preserve a natureza; e na criação de parcerias e trabalho

conjunto entre os diversos agentes do desenvolvimento. Isso porque, na estratégia empresarial de localização de novas atividades, mão- de- obra abundante e barata ou grandes volumes de recursos naturais e ganhos de escala – tão comuns no chamado regime fordista de produção em massa – contam cada vez menos. A localização agora é determinada pela existência de mão- deobra qualificada, pela possibilidade de constituição de uma rede de fornecedores, por ganhos de escopo, pela proximidade do mercado consumidor e pela qualidade de vida que oferece, entre outras coisas. Além dos centros industriais já consolidados de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos e respectivos entornos, a localização de novas atividades econômicas em São Paulo tem se orientado pelos quatro grandes eixos principais de ligação à capital. O primeiro é formado pelas rodovias Bandeirantes e Anhangüera, com uma derivação para a Washington Luiz, onde se destacam Ribeirão Preto, São Carlos, Araraquara, Limeira, Piracicaba e Rio Claro. No eixo formado pelas rodovias Presidente Dutra e Carvalho Pinto, ficam Jacareí, Taubaté, Lorena e Guaratinguetá, extrapolando a divisa estadual para alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro. Bauru e Botucatu estão no eixo Castelo Branco- Marechal Rondon. No eixo formado pela Rodovia Fernão Dias, que liga São Paulo a Belo Horizonte, a peculiaridade está no novo implante industrial, em grande medida determinado pela proximidade com São Paulo, mas localizado já em território mineiro, principalmente nos municípios de Pouso Alegre, Varginha e Poços de Caldas.

Classificação da Rede Urbana Paulista Descrição e Evolução do Perfil da Rede Urbana Paulista

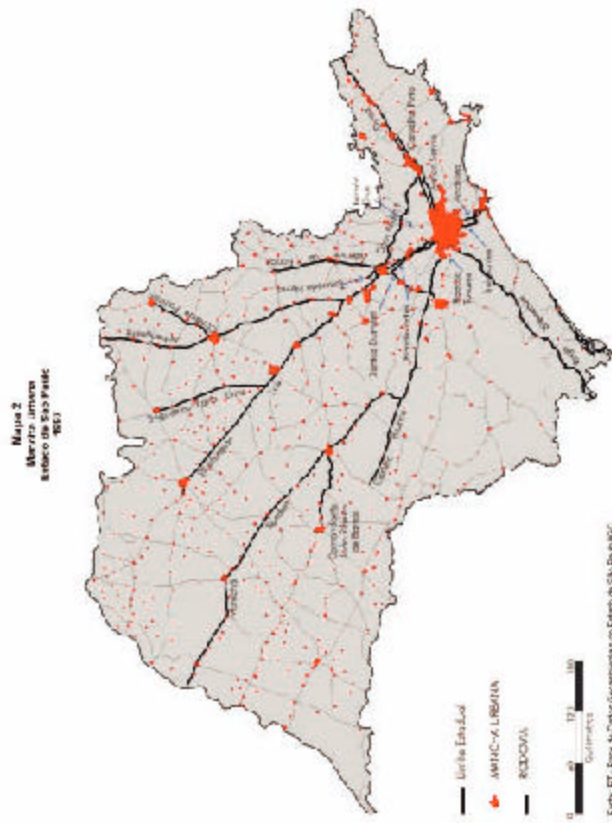
O Estado de São Paulo tem a mais ampla e complexa rede urbana do país, inter-relacionamentos com os Estados vizinhos e impacto em todo o território nacional. Sua constituição remonta ao século passado quando, a partir do dinamismo econômico impulsionado pelo complexo cafeeiro, o território passou por um processo contínuo e permanente de ocupação.

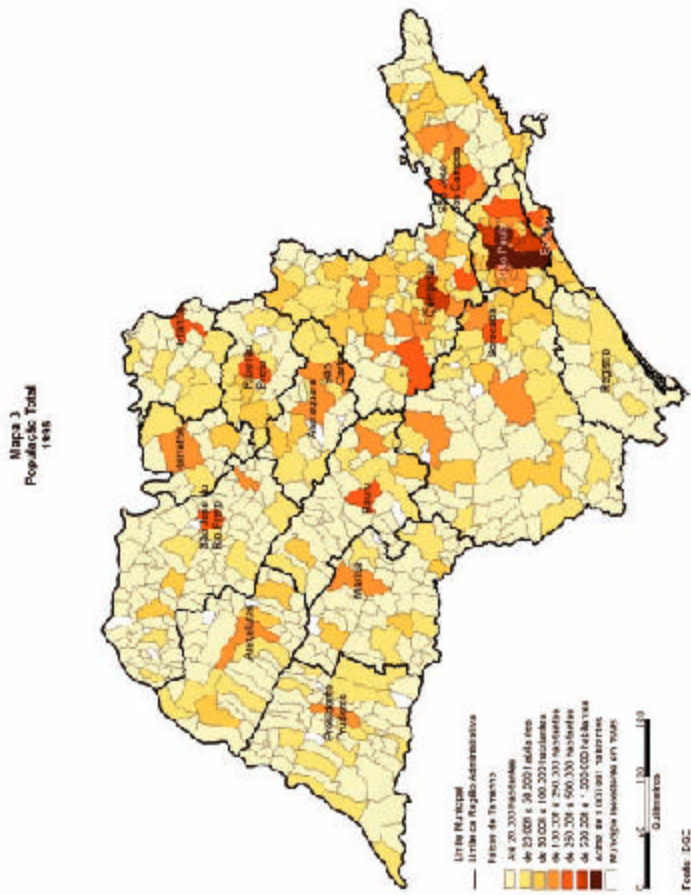
Na década de 70, ocorreu a reversão da tendência nas estatísticas demográficas do Estado, associada ao processo atravessado pela economia. Na RMSP, que vinha contabilizando taxas crescentes de crescimento populacional, houve um enfraquecimento; no interior, também alterando padrão anterior, registrou- se aumento da taxa.

A rede urbana paulista atual é fortemente marcada pela presença da Região Metropolitana de São Paulo que, apesar da diminuição de seu ritmo de crescimento, continuava abrangendo em 1996 quase a metade da população estadual. O interior, com aumento do número de cidades de médio porte, tem ampliado sua participação na rede urbana paulista. A desconcentração populacional da RMSP é seguida por forte concentração na área que abrange algumas RAs do entorno metropolitano.

O deslocamento das atividades econômicas e da população privilegiou as sedes regionais e/ ou seus entornos imediatos, notadamente das regiões de Campinas, Sorocaba, São José dos Campos, Santos e Ribeirão Preto, fortalecendo o papel desses centros na rede urbana estadual e levando para o interior um padrão de urbanização até então vigente somente na metrópole.

Em 1996 registram- se, espalhados pelo interior, 25 municípios com população superior a 100 mil habitantes, abrigando cerca de 16% da população estadual. Quinze deles estão na faixa de 100 mil a 200 mil habitantes e dez na faixa de 200 mil a 500 mil habitantes. Dos dez municípios com população superior a 200 mil habitantes, nove estão localizados nas regiões próximas à capital ou localizadas no nordeste do Estado. A exceção fica com São José do Rio Preto (Mapa 3).





Inserir mapa 3

Aqui foram citados os eixos e localidades atualmente privilegiados para a localização de novas atividades econômicas fora dos grandes centros do interior (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos). Não se pode esquecer, todavia, que a área metropolitana de Campinas tem sido um dos espaços mais privilegiados para a localização industrial no interior paulista, notadamente pela indústria de alta tecnologia. Além do tradicional eixo de localização industrial formado pela Anhangüera (onde ficam as cidades de Americana, Hortolândia, Sumaré, Valinhos e Vinhedo), na Rodovia Campinas– Mogi- Mirim, Jaguariúna tem recebido grandes investimentos e, na Santos Dumont, Indaiatuba, Salto e Itu tendem a criar um forte eixo industrial articulando Campinas até Sorocaba.

Não existem municípios com população superior a 500 mil habitantes fora das áreas metropolitanas de São Paulo e Campinas. Na Região Metropolitana de São Paulo, São Paulo e Guarulhos têm população superior a 800 mil habitantes. Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo variam entre 500 mil e 800 mil habitantes. Campinas, com mais de 900 mil habitantes, é a terceira cidade do Estado em tamanho populacional e a única com população superior a 500 mil habitantes fora da Região Metropolitana de São Paulo.

Em 1996, Registro é a única sede de Região Administrativa do Estado com menos de 100 mil habitantes urbanos, o que demonstra que as cidades de porte médio não se restringem ao entorno metropolitano, mas se espalham por todo território, inclusive o oeste.

Tabela 2
Número de Municípios e População, segundo Faixa de Tamanho Populacional
1980-1996

Faixas de Tamanho (em habitantes)	1980				1991				1996			
	Nº Mun.	%	População	%	Nº Mun.	%	População	%	Nº Mun.	%	População	%
Total	572	100,00	24.953.238	100,00	625	100,00	31.509.643	100,00	625	100,00	43.074.644	100,00
Até 20 mil	401	70,10	3.143.471	12,60	425	68,00	3.278.947	10,41	403	64,48	3.028.206	8,89
De 20.001 a 50 mil	95	16,61	2.895.092	11,60	104	16,64	3.292.473	10,45	116	18,56	3.583.247	10,52
De 50.001 a 100 mil	42	7,34	2.700.489	10,82	49	7,84	3.571.349	11,33	50	8,00	3.577.250	10,50
De 100.001 a 250 mil	23	4,02	3.552.770	14,24	28	4,48	4.155.985	13,19	36	5,76	5.419.420	15,90
De 250.001 a 500 mil	7	1,22	2.442.492	9,79	13	2,08	4.196.204	13,32	14	2,24	4.847.589	14,23
De 500.001 a 1 milhão	3	0,52	1.743.544	6,99	5	0,80	3.374.984	10,71	5	0,80	3.782.803	11,10
Acima de 1 milhão	1	0,17	8.475.380	33,97	1	0,16	9.639.701	30,59	1	0,16	9.836.129	28,87

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos 1980, 1991 e Contagem Populacional 1996.

As formações espaciais do interior refletem o caráter contraditório do dinamismo econômico. O processo real de metropolização de Campinas e Santos e a existência de aglomerações urbanas



como São José dos Campos, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto e Araçatuba são a face de uma estrutura territorial cuja contraface está no grande número de municípios com população inferior a 20 mil habitantes.

Do total de municípios paulistas, 60% possuem população inferior a 20 mil habitantes (8,5% da população estadual). Desse conjunto, mais de 25% possuem população inferior a 5 mil habitantes. O conjunto de municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes compreende cerca de 22% dos municípios paulistas (quase 17% da população estadual).

Mesmo nos núcleos urbanos de menor porte, todavia, bem como no meio rural, existe uma parcela da população residente totalmente integrada, através dos circuitos de comunicações e transportes, ao mais avançado padrão de consumo oferecido pelos grandes centros; ao mesmo tempo, nos grandes centros, existem contingentes marginalizados totalmente excluídos.

Por sua vez, o meio rural paulista tem mudado de feição ao abrigar atividades não- agrícolas – pesqueiros, hotéis- fazenda, parques aquáticos, temáticos e de recreio, etc. 7

7. SILVA, Graziano da. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, Unicamp, Instituto de Economia, 1996 (2ª ed. 1998).

Hierarquia e Morfologia do Sistema Urbano Regional

O Estado de São Paulo possui duas regiões metropolitanas aprovadas por lei: a Região Metropolitana de São Paulo e a Região Metropolitana da Baixada Santista; e a Região Metropolitana de Campinas, ainda não aprovada. O processo de interiorização do desenvolvimento reforçou a articulação da rede urbana e gerou, além das duas regiões metropolitanas citadas, diversas aglomerações urbanas.

Os padrões espaciais presentes no Estado de São Paulo compreendem nas suas escalas superiores:

- ? metrópoles de caráter global e regional; - aglomerações urbanas que se desenvolveram a partir de um núcleo;
- ? aglomerações urbanas constituídas de centros com complementaridade funcional que se estruturam espacialmente segundo uma contigüidade, muitas vezes ao longo de eixos viários;
- ? aglomerações urbanas constituídas por centros urbanos que dividem as funções polarizadoras sem contigüidade espacial, formando um conjunto de cidades articuladas; - centros urbanos que polarizam sozinhos os municípios do entorno desempenhando o papel de centro regional. Essas espacialidades nem sempre são perfeitamente identificáveis, dada a complexidade da rede e as múltiplas inter- relações. Em regiões mais dinâmicas, as articulações de subordinação ou de complementaridade, se dão entre centros de diferentes aglomerações. Exemplo disso é a região da metrópole paulista e demais metrópoles e aglomerações num raio de 150 km.

Cada centro urbano participa de diferentes processos de articulação ou redes, nacionais e internacionais, segundo seus múltiplos papéis. A leitura e a análise dos processos espaciais urbanos da região deve, pois, ser cautelosa e balizada por diferentes fatores socioeconômicos. 8

A classificação da rede urbana paulista (Quadros 1 e 2) considerou dois aspectos principais. Primeiro, a intensidade relativa de cinco características da posição dos centros urbanos na rede urbana brasileira. Segundo, as distintas formas espaciais que configuram a rede urbana (aglomerações urbanas metropolitanas; aglomerações urbanas não- metropolitanas e centros urbanos que não constituem aglomerações urbanas). 9 A classificação não leva em conta o fato de as aglomerações serem ou não regiões metropolitanas aprovadas por lei. A seguir, os cinco critérios e seus significados:

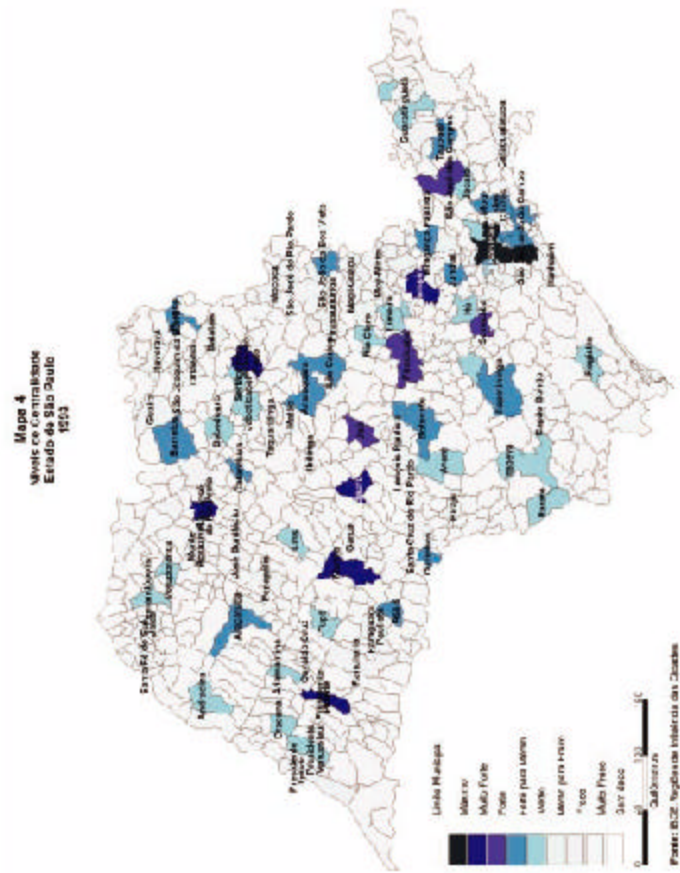
– Centralidade: denota a intensidade e a dimensão da área de influência do centro urbano através da abrangência regional do fluxo de bens e serviços que nele tem origem (Mapa 4);

- Centros decisórios/ relações internacionais: reflete a presença de centros financeiros, sedes de grandes corporações, redes complexas de serviços modernos e a intensidade do intercâmbio entre os centros urbanos e a rede urbana brasileira, bem como suas relações com uma rede mundial de cidades;
- Escala da urbanização: salienta a dimensão do processo de urbanização em relação tanto ao conjunto da rede urbana brasileira, quanto aos diversos níveis regionais. É identificada pelo tamanho populacional dos centros urbanos;
- Complexidade e diversificação da economia urbana: identifica a presença de setores econômicos diferenciados e com elevado nível de articulação inter e intra-setorial;

8. Ver a respeito o trabalho de R. Lobato CORRÊA. *Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996. p. 94- 106.*

9. Trabalho realizado no âmbito da pesquisa *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. Ipea/ IBGE/ Nesur (IE- Unicamp).*

- Diversificação do terciário/ funcionalidade: retrata o grau de diversificação das atividades de serviços e a presença de atividades terciárias complexas e sofisticadas. Salienta funções urbanas específicas (centro administrativo, educacional, hospitalar, comercial, etc.) através do perfil ocupacional da população empregada no setor terciário. Com base nesses critérios, São Paulo tem duas aglomerações urbanas metropolitanas, 11 aglomerações urbanas não metropolitanas de diferentes níveis de importância, complexidade e formas espaciais e nove centros urbanos principais, que não constituem aglomerações urbanas, relacionados a seguir.



Quadro 1
Resumo dos Critérios de Classificação da Rede Urbana

Critérios	Indicador Principal	Indicadores Complementares
Centralidade: área de influência de centros urbanos	Regic – IBGE/1993 (1)	PEA ocupada em atividades urbanas
Centros decisórios/relações Internacionais: presença de centros decisórios e fluxos de relações com a rede urbana brasileira e uma rede mundial de cidades	Sedes das principais empresas /grupos econômicos Embarque/desembarque de passageiros e cargas Agências bancárias/valor médio dos depósitos bancários	PEA ocupada em atividades selecionadas
Escala da urbanização: dimensão do processo de urbanização	Participação da população urbana na população total	Grau de urbanização Taxas de crescimento da população total, urbana e rural Densidade demográfica Nível de oferta de serviços urbanos Nível de consumo de bens determinados Anos de estudo da população
Complexidade/diversificação da economia urbana: presença e articulação de setores econômicos	Participação da PEA em atividades urbanas	Valor Adicionado Fiscal – VAF PIBs municipais Investimentos realizados e previstos
Diversificação do terciário: grau de diversificação/complexidade da atividades de serviços	Estrutura Ocupacional	Presença de equipamentos de comércio e serviços de cobertura regional

(1) Fundação IBGE. *Regiões de Influência das Cidades*, 1993.

Quadro 2
Resumo da Aplicação dos Critérios de Classificação da Rede Urbana do Brasil

Critério/Gradação	Muito Alta	Alta	Média	Baixa
Centralidade	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Regionais	Centros Sub-Regionais 1
Centros decisórios/ Relações internacionais (1)	Metrópoles Globais	Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Regionais
Escala da urbanização	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Regionais	Centros Sub-Regionais 1 Centros Sub-Regionais 2
Complexidade/diversifi- cação da economia urbana	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Regionais	Centros Sub-Regionais 1 Centros Sub-Regionais 2
Diversificação do terciário	Metrópoles Globais Metrópoles Nacionais	Metrópoles Regionais	Centros Regionais Centros Sub-Regionais 1	Centros Sub-Regionais 2

(1) Critério aplicado para a hierarquização das metrópoles.

Quadro 3

Listagem dos Centros Urbanos Paulistas
Aglomerações Urbanas Metropolitanas

Aglomeração Urbana Metropolitana	Nº de Municípios	Classificação Ipea/Nesur/IBGE
1 São Paulo	39	Metrópole Global
São Paulo		
Arujá		
Atibaia		
Barueri		
Cabreúva		
Caieiras		
Cajamar		
Carapicuíba		
Cotia		
Diadema		
Embu		
Embu-Guaçu		
Ferraz de Vasconcelos		
Francisco Morato		
Franco da Rocha		
Guararema		
Guarulhos		
Itapecerica da Serra		

diagnósticos setoriais – Habitação e Desenvolvimento Urbano

Aglomeração Urbana Metropolitana	Nº de Municípios	Classificação Ipea/Nesur/IBGE
Itapevi Itaquaquecetuba Jandira Mairiporã Mauá Moji das Cruzes Osasco Pirapora do Bom Jesus Poá Ribeirão Pires Rio Grande Da Serra Santa Branca Santa Isabel Santana de Parnaíba Santo André São Bernardo do Campo São Caetano do Sul São Lourenço da Serra Suzano Taboão da Serra Vargem Grande Paulista		
2 Campinas	17	Metrópole Regional
Campinas Americana Artur Nogueira Cosmópolis Engenheiro Coelho Holambra Hortolândia Indaiatuba Jaguariuna Nova Odessa Paulínia Pedreira Santa Bárbara D'oeste Santo Antonio de Posse Sumaré Valinhos Vinhedo		

Agglomerações Urbanas Não-Metropolitanas

Aglomeração Urbana Não-Metropolitana	Nº de Municípios	Classificação Ipea/Nesur/IBGE
3 São José dos Campos	6	Centro Regional
São José dos Campos Caçapava Jacareí Pindamonhangaba Taubaté Tremembé		



Aglomeração Urbana Metropolitana	Nº de Municípios	Classificação Ipea/Nesur/IBGE
4 Ribeirão Preto Ribeirão Preto Barrinha Cravinhos Dumont Guatapar Pradópolis Serrana Sertãozinho	8	Centro Regional
5 Santos Santos Bertioga Cubatão Guarujá Itanhaém Mongaguá Peruíbe Praia Grande São Vicente		Centro Regional
6 Sorocaba Sorocaba Aluminio Ipero Itu Mairinque Salto Salto de Pirapora São Roque Votorantim	9	Centro Sub-regional 1
7 São José do Rio Preto São José do Rio Preto Bady Bassit Mirassol	3	Centro Sub-regional 1
8 Jundiá Jundiá Campo Limpo Paulista Itupeva Louveira Várzea Paulista	5	Centro Sub-regional 1
9 Limeira Limeira Rio Claro Araras Cordeirópolis Itacempolis Leme	6	Centro Sub-regional 1
10 Araraquara/São Carlos Araraquara São Carlos	2	Centro Sub-regional 1



Aglomeração Urbana Metropolitana	Nº de Municípios	Classificação Ipea/Nesur/IBGE
11 Araçatuba Araçatuba Birigui	2	Centro Sub-regional 2
12 Moji-guaçu/Moji Mirim Moji-Guaçu Moji Mirim Estiva Gerbi Itapira	4	Centro Sub-regional 2
13 Guaratinguetá/Aparecida Guaratinguetá Aparecida Cachoeira Paulista Canas Lorena Piquete	6	Centro Sub-regional 2

Centros Urbanos que não Constituem Aglomerações Urbanas

Centros Urbanos	Classificação Ipea/Nesur/IBGE
1 Bauru	Centro Sub-Regional 1
2 Presidente Prudente	Centro Sub-Regional 1
3 Piracicaba	Centro Sub-Regional 2
4 Franca	Centro Sub-Regional 2
5 Marília	Centro Sub-Regional 2
6 Bragança Paulista	Centro Sub-Regional 2
7 Jaú	Centro Sub-Regional 2
8 Catanduva	Centro Sub-Regional 2
9 Botucatu	Centro Sub-Regional 2

Nos Mapas 5 e 6, visualizam-se os principais centros da rede urbana paulista, onde se destacam as principais aglomerações no entorno da metrópole paulista e ao longo de dois eixos principais a partir da capital: o eixo da Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, e o eixo da Via Anhangüera em direção ao interior, passando por Campinas e chegando até Ribeirão Preto. O enquadramento nas diferentes categorias nem sempre consegue ser fiel à realidade, principalmente para as aglomerações situadas no entorno da Região Metropolitana de São Paulo,

pois as interações entre os municípios se dão segundo vários vetores e simultaneamente. Por outro lado, a listagem não contempla centros urbanos menores, de importância microrregional.

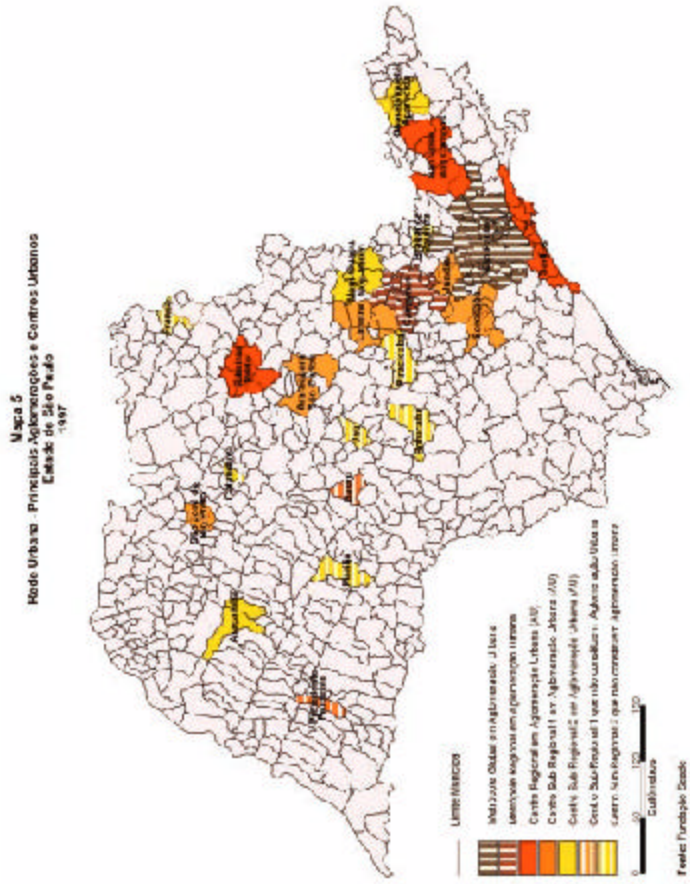
Tendências e Desafios

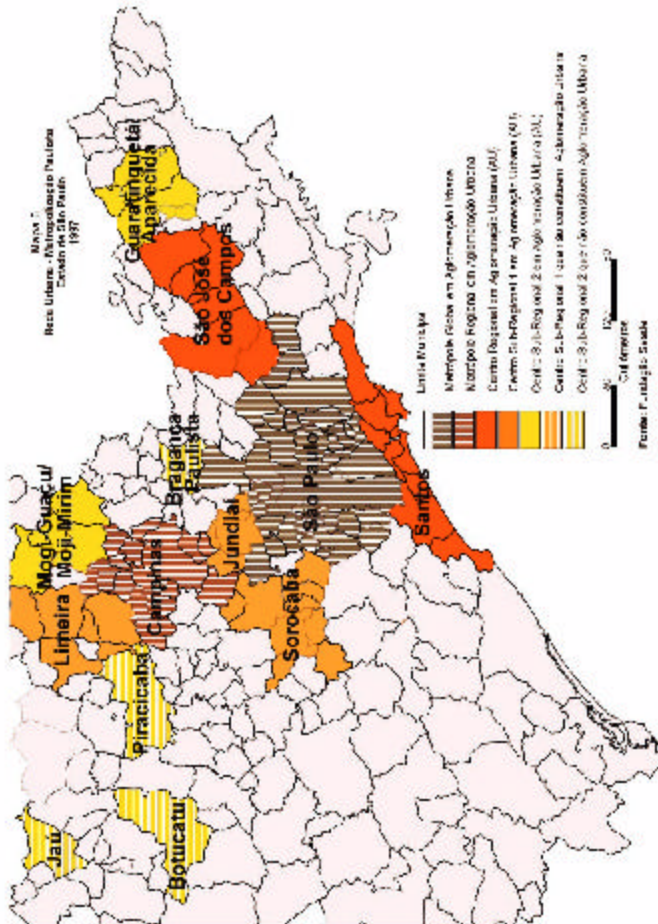
A crescente complexidade dos processos produtivos e os requisitos para o engajamento de cada cidade no novo ciclo de acumulação aumenta a complexidade das políticas espaciais. O recorte não deve ser só regional, mas contemplar formas de atuação que resgatem os municípios que, mesmo em áreas dinâmicas, não integram o processo.

A despeito de ser o Estado de maior produção industrial do país e apresentar indicadores sociais acima da média nacional, São Paulo possui áreas deprimidas como as regiões de Itapeva e do Vale do Ribeira, algumas áreas do Vale do Paraíba (onde se localizam as chamadas "cidades mortas") e o Pontal do Paranapanema. Este ainda tem sido palco de grandes conflitos pela propriedade da terra e hoje conta com grande número de acampamentos e assentamentos de trabalhadores rurais sem terra.

Por outro lado, mesmo nas áreas mais desenvolvidas do Estado, como as regiões de Campinas, Ribeirão Preto e São Carlos/ Araraquara, por exemplo, existem pequenos municípios com indicadores sociais e de infra-estrutura muito precários. O fato ilustra a necessidade de a política urbana contemplar ações diferenciadas segundo o porte dos municípios. Isso é fundamental principalmente para os pequenos municípios que, quase sempre, apresentam indicadores de renda e de qualidade de vida muito baixos.

Por fim, para reduzir o número de excluídos e marginalizados, a política urbana deverá reforçar sua ação nos grandes centros. Nestes, a política urbana ganha contornos mais complexos em função dos problemas de segurança, marginalidade e desemprego, que se somam às questões de infra-estrutura, transportes e abastecimento.





Inserir continuidade

Diferenciações Socioespaciais na Região Metropolitana de São Paulo

O processo de urbanização das cidades brasileiras, intensificado a partir dos anos 60, conduziu à formação de uma rede urbana complexa e diferenciada no Estado de São Paulo. Entre suas unidades identifica-se a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) como metrópole mundial. Associada a fatores estruturais, econômicos e políticos, a ocupação da região caracterizou-se pela expansão urbana a partir de um núcleo central em direção às áreas periféricas, seja no próprio município da capital, seja nos municípios que integram a área metropolitana. No processo,

consolidaram-se espaços socio-urbanos de residência, em geral visíveis e distintos, de ricos e pobres, bem e mal servidos de equipamentos urbanos.

Como resultado, a metrópole abriga hoje praticamente metade da população estadual, não obstante a desaceleração de seu crescimento demográfico, e uma estrutura espacial com desigualdades sociais e segregação espacial. Portanto, falar da Região Metropolitana de São Paulo é não só nomeá-la no circuito da rede de cidades mundiais, mas também desvendar sua heterogeneidade, identificando seus "bolsões" de riqueza e de pobreza.

Os dados da Pesquisa de Condições de Vida (PCV) relativos à Região Metropolitana de São Paulo foram espacializados seguindo o parâmetro geral de formação de anéis a partir do centro do Município de São Paulo. Os limites para a regionalização, determinados pelo tamanho da amostra e características socioeconômicas, possibilitaram a criação de três sub-regiões ou áreas na RMSP. A primeira e a segunda correspondem ao Município de São Paulo e são compostas pelos distritos existentes em 1980; e a terceira reúne os municípios da RMSP, exclusive a capital. Os distritos da capital e os municípios da RMSP que integram cada uma das sub-regiões foram assim distribuídos:

MSP Centro: Aclimação, Alto da Mooca, Bairro do Limão, Barra Funda, Bela Vista, Belenzinho, Bom Retiro, Brás, Butantã, Cambuci, Casa Verde, Cerqueira César, Consolação, Ibirapuera, Indianópolis, Ipiranga, Jabaquara, Jardim América, Jardim Paulista, Lapa, Liberdade, Mooca, Pari, Perdizes, Pinheiros, Santana, Santa Cecília, Santa Ifigênia, Saúde, Sé, Tatuapé, Tucuruvi, Vila Guilherme, Vila Maria, Vila Madalena e Vila Mariana.

MSP Periferia: Brasilândia, Cangaíba, Capela do Socorro, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Itaim Paulista, Itaquera, Jaraguá, Nossa Senhora do Ó, Parelheiros, Penha, Perus, Pirituba, Santo Amaro, São Miguel Paulista, Vila Formosa, Vila Jaguará, Vila Matilde e Vila Nova Cachoeirinha e Vila Prudente.

Demais Municípios: Arujá, Barueri, Biritiba Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora de Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Mauá, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

As características socioespaciais da população metropolitana e sua dinâmica temporal no período 1994-98 são apresentadas sob três grupos de características: sociodemográficas, quanto à estrutura etária, tamanho e tipologia de famílias, número de filhos residentes e chefia familiar por sexo; socioeconômicas, pelo exame das taxas de participação e de desemprego, estrutura ocupacional, distribuição das famílias em classes de renda, posse de bens de consumo duráveis, posse de convênio ou plano de saúde e nível de instrução do chefe de família; e as condições sócio-habitacionais, com a análise do tipo de edificação e forma de apropriação da moradia, das formas de obtenção da moradia própria, do tempo de construção das moradias autoconstruídas, da disponibilidade de espaço interno, do grau de salubridade e cobertura das principais redes de infraestrutura urbana.

A análise apresentada é passível de ampliação, explorando-se outras variáveis. Além disso, nos mesmos moldes, ela pode estender-se ao interior do Estado.

Características Sociodemográficas

O comportamento sociodemográfico da população metropolitana segue as tendências gerais de redução do tamanho da família, crescimento da chefia feminina, diversificação dos tipos de arranjo familiar e envelhecimento da população. Nas sub-regiões consideradas, essas tendências também se verificam, com algumas diferenciações.



O perfil etário da população, por exemplo, quando se comparam as áreas central e periférica do Município de São Paulo. A área central tende a se caracterizar por uma população mais velha, enquanto a população da área periférica é comparativamente mais jovem. Os demais municípios metropolitanos inclinam-se para perfil semelhante ao da área central da capital, isto é, com tendência ao crescimento da população nos estratos de idade mais elevada.

É também bastante elevada a proporção de pessoas morando sós na área central da capital, em proporção equivalente ao dobro da observada nas sub-regiões. O tamanho médio da família é de apenas três membros na área central do município de São Paulo, elevando-se para 3,7 e 3,6 componentes na área periférica da capital e nos demais municípios metropolitanos, respectivamente. A proporção de famílias unipessoais na área central da capital favorece a maior presença de famílias chefiadas por mulheres, pois os dados indicam maior proporção de mulheres entre as pessoas sozinhas. Nesta área, as famílias chefiadas por mulheres aproxima-se de 30%; nas subregiões, encontra-se em torno de 20% 10 .

Estrutura da População por Faixa Etária

A Região Metropolitana de São Paulo registrou mudanças significativas na faixa etária mais jovem e na população de 40 anos e mais, entre 1994 e 1998. A participação da população de 0 a 14 anos diminuiu de 29,0% para 25,5% e da faixa mais idosa cresceu de 26,6%, para 29,2%, indicando a tendência ao envelhecimento da população.

A tendência à concentração no segmento mais velho acentuou-se na região central do Município de São Paulo, passando a ser de 37,4%, em 1998, contra 33,1%, em 1994. A população de 0 a 14 anos teve queda relativa de 24,1% para 18,9%, no período considerado.

Tanto na periferia do município de São Paulo quanto nos demais municípios da região metropolitana o grupo etário de 0 a 14 anos correspondia a cerca de 30% da população, em 1994. As variações no período foram, contudo, menos acentuadas na periferia da capital em relação aos demais municípios. Nestes, os jovens eram 31,6% em 1994 e passaram a ser 27,3% em 1998.

Tabela 3
Distribuição da População, por Sub-Regiões, segundo Faixa Etária
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Faixa Etária	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 14 Anos	29,0	24,1	30,3	31,6
15 a 24 Anos	19,2	18,2	19,5	19,6
25 a 39 Anos	25,3	24,6	26,0	25,1
40 Anos e Mais	26,6	33,1	24,3	23,8
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
0 a 14 Anos	25,5	18,9	28,3	27,3
15 a 24 Anos	20,0	18,4	20,2	20,9
25 a 39 Anos	25,4	25,3	26,1	24,6
40 Anos e Mais	29,2	37,4	25,4	27,2

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 1994-1998.

No período considerado, a proporção dos indivíduos com 40 anos e mais mantém-se equivalente na sub-região periférica e eleva a sua participação de 23,8% para 27,2% nos demais municípios.

Tamanho da Família

O tamanho médio das famílias metropolitanas passou de 3,6 para 3,5 componentes, entre 1994 e 1998, em função do aumento da proporção de famílias com um, dois ou três membros e conseqüente redução das mais numerosas, com cinco ou mais membros.

No período, as famílias com cinco pessoas diminuíram de 15,5% para 13,1% e as com seis ou mais pessoas, de 11,3% para 9,3%. Em contrapartida, as famílias unipessoais tiveram aumento relativo de 7,7% para 10,4%, um salto próximo a 35%.

Na região central do município de São Paulo essas tendências foram mais acentuadas. As pessoas sozinhas aumentaram quase 50% (de 10,7% para 16,1%). Nos demais municípios da Região Metropolitana, as famílias unipessoais tiveram sua participação relativa aumentada de 5,7% para 8,3% e as famílias com cinco pessoas tiveram queda de cerca de 22% (de 17,1% para 13,3%).

Chefe por Sexo

A proporção de famílias chefiadas por mulheres tem mostrado tendência de crescimento sistemático. No período 1994- 98, esse aumento foi de quase dois pontos percentuais, com 22,9% em 1998. Dentre as sub-regiões consideradas, saliente-se a área central do município de São Paulo, onde a proporção de famílias chefiadas por mulheres é comparativamente mais elevada que nas demais sub-regiões. Em 1998, 28,2% das famílias da área central eram chefiadas por mulheres, enquanto na periferia de São Paulo e nos demais municípios era de 21,7% e 19,7%, respectivamente.

No período, a única sub-região em que a proporção das famílias chefiadas por mulheres manteve-se praticamente inalterada foi a da periferia da capital.

Tabela 4
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Número de Pessoas na Família
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Número de Pessoas na Família	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
1 Pessoa	7,7	10,7	6,9	5,7
2 Pessoas	18,4	22,5	16,1	17,1
3 Pessoas	22,3	21,9	21,9	23,1
4 Pessoas	24,9	24,3	26,1	24,0
5 Pessoas	15,5	13,3	15,6	17,1
Mais de 6 Pessoas	11,3	7,2	13,3	12,9
<i>Tamanho Médio (em pessoas)</i>	<i>3,6</i>	<i>3,3</i>	<i>3,8</i>	<i>3,8</i>
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
1 Pessoa	10,4	16,1	7,8	8,3
2 Pessoas	19,6	25,3	16,9	17,5
3 Pessoas	23,2	22,1	22,9	24,4
4 Pessoas	24,5	21,4	26,3	25,1
5 Pessoas	13,1	10,4	15,2	13,3
Mais de 6 Pessoas	9,3	(4,7)	11,0	11,4
<i>Tamanho Médio (em pessoas)</i>	<i>3,5</i>	<i>3,0</i>	<i>3,7</i>	<i>3,6</i>

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

Tabela 5
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Sexo do Chefe da Família
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Sexo do Chefe da Família	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Homens	78,7	75,0	78,2	82,2
Mulheres	21,3	25,0	21,8	17,8
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Homens	77,1	71,8	78,3	80,3
Mulheres	22,9	28,2	21,7	19,7

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Tipo de Família

Entre os arranjos familiares, o tipo casal com filhos e/ ou parentes continua predominante na Região Metropolitana de São Paulo, ainda que sua participação relativa tenha decrescido (59,9% em 1994 56,1% em 1998). As famílias unipessoais foram as que mais aumentaram seu peso relativo no período (7,7% para 10,4%).

A tendência foi mais acentuada na área central do município de São Paulo. O tipo casal com filhos e/ ou parentes registrou queda de cerca de 6% e as pessoas sozinhas tiveram um crescimento de cerca de 50%. Em 1998, estas representavam 16,1% das famílias residentes na região.

A sub- região constituída pelos demais municípios da região metropolitana também apresentou alterações significativas. As famílias constituídas por casal com filhos e/ ou parentes diminuíram sua participação (64,9% para 60,5%) e as unipessoais variaram em torno de 4%, passando a corresponder a 8,3% em 1998.

Tabela 6
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Tipo de Família
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Tipos de Família	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Casal sem Filhos e/ou Parentes	12,5	15,9	10,5	11,6
Casal com Filhos e/ou Parentes	59,9	52,0	61,8	64,9
Chefe com Filhos e/ou Parentes	14,7	14,5	15,6	13,9
Chefe e Parentes	5,3	6,8	5,2	3,9
Pessoa Sozinha	7,7	10,7	6,9	5,7
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Casal sem Filhos e/ou Parentes	13,5	15,8	11,9	13,2
Casal com Filhos e/ou Parentes	56,1	45,9	60,0	60,5
Chefe com Filhos e/ou Parentes	15,2	15,1	17,0	13,4
Chefe e Parentes	4,8	7,2	(3,3)	4,5
Pessoa Sozinha	10,4	16,1	7,8	8,3

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

Número de Filhos

Na Região Metropolitana de São Paulo, o número médio de filhos por família continua apresentando tendência declinante. Entre 1994 e 1998, reduziu-se de 2,1 para 2,0. Em 1998, 74,2% das famílias tinham apenas 1 ou 2 filhos, contra 69,6% em 1994. No mesmo período, diminuiu em 4% o número de famílias com três ou quatro filhos.

A área central do Município de São Paulo é a que apresenta o menor número médio de filhos (1,9) e a que tem o maior percentual de famílias com um ou dois filhos (79,7%) em 1998.

Tabela 7
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Número de Filhos
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Número de Filhos	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
1 ou 2 Filhos	69,6	74,9	67,8	67,6
3 ou 4 Filhos	26,1	22,3	28,0	26,9
5 ou Mais Filhos	4,3	...	(4,2)	5,5
<i>Número Médio de Filhos</i>	<i>2,1</i>	<i>2,0</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
1 ou 2 Filhos	74,2	79,7	72,4	72,4
3 ou 4 Filhos	22,2	18,2	24,2	22,9
5 ou Mais Filhos	3,5	...	(3,4)	(4,6)
<i>Número Médio de Filhos</i>	<i>2,0</i>	<i>1,9</i>	<i>2,1</i>	<i>2,1</i>

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral superior a 30%.

Características Socioeconômicas

As condições socioeconômicas da população metropolitana diferem segundo as sub-regiões consideradas. De modo geral, distingue-se a área central do Município de São Paulo, com melhores condições, qualquer que seja o indicador considerado. Nesta a renda média familiar representava aproximadamente duas vezes a observada nas demais; os chefes de família tinham, em média, 9,5 anos de escolaridade, quase 50% a mais que nas demais regiões; e o hiato entre a posse e não-posse de planos de saúde é também substantiva, representando quase o dobro do total de indivíduos que dispõem do benefício nas áreas periféricas de São Paulo e demais municípios metropolitanos. Em oposição à área central da capital, situam-se as outras sub-regiões, com características socioeconômicas semelhantes. Entre estas, as diferenças nos valores médios de renda familiar total não chegam a ser expressivas, a escolaridade dos chefes de família é equivalente (em torno de 6 anos) e quase 40% dos indivíduos são possuidores de convênio ou plano de saúde. Porém, o comportamento dos indicadores econômicos utilizados mostra diferenças nessas sub-regiões, salientando-se a variação mais elevada da taxa de desemprego total dos indivíduos residentes nos demais municípios metropolitanos. Nestes, apesar de proporções equivalentes dos ocupados na situação de assalariados, foi mais sensível a variação entre aqueles com e sem carteira de trabalho.

11. Para a análise mais detalhada sobre o emprego, consultar o *Caderno Trabalho e Emprego*; sobre as condições educacionais, ver o *Caderno Educação*; sobre acesso a serviços de saúde, ver o *Caderno Saúde*.

Taxa de Participação por Faixa Etária

Em 1998, a taxa global de participação no mercado de trabalho das pessoas de 10 anos e mais na Região Metropolitana de São Paulo era de 62,2%, 1% superior à registrada em 1994 (61,2%). Por sub-região, só não houve crescimento nos demais municípios da região metropolitana, que se manteve em torno de 60% nos dois momentos.

Segundo a idade dos indivíduos, o crescimento da taxa de participação foi maior na faixa etária de 25 a 39 anos, sobretudo na periferia do Município de São Paulo, onde cresceu quase 6%, entre 1994 e 1998. Esta sub-região foi a única que não perdeu participação na faixa etária de 10 a 17 anos; pelo contrário, registrou crescimento de 0,5%. No entanto, foi generalizada a queda de participação na faixa etária de 18 a 24 anos, com mais intensidade no centro do Município de São Paulo, constatando-se diminuição em cerca de 5%.

Tabela 8
Taxas de Participação dos Indivíduos de 10 Anos e Mais, por Sub-Regiões,
segundo Faixa Etária
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Faixa Etária	Sub-Regiões			
	Em porcentagem			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	61,2	61,8	61,3	60,6
10 a 17 Anos	25,8	24,4	25,3	27,4
18 a 24 Anos	82,2	80,1	83,7	82,1
25 a 39 Anos	80,2	85,8	78,4	77,9
40 Anos e Mais	53,8	54,0	54,4	52,9
1998	62,2	62,7	63,3	60,5
10 a 17 Anos	23,6	(18,0)	25,7	24,6
18 a 24 Anos	79,5	75,2	82,1	79,7
25 a 39 Anos	83,6	87,9	84,2	79,6
40 Anos e Mais	54,8	55,6	55,2	53,5

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

Taxa de Desemprego Total por Faixa Etária

A taxa de desemprego total na Região Metropolitana de São Paulo cresceu de 14,6% para 17,3%, entre 1994 e 1998. Observa-se que essa variação se deu em todos os segmentos regionais, sendo mais expressiva nos demais municípios, onde decresceu em 3,5 %.

A incidência do desemprego foi mais aguda na faixa etária dos indivíduos de 18 a 24 anos, sobretudo nos demais municípios onde aumentou 9,1%, entre 1994 e 1998, variação bastante superior à média metropolitana, que correspondeu a um aumento de 3,4%.



Tabela 9
Taxas de Desemprego dos Indivíduos de 10 Anos e Mais, por Sub-Regiões,
segundo Faixa Etária
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Faixa Etária	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	14,6	11,6	15,3	16,3
10 a 17 Anos	40,1	(34,7)	42,2	41,5
18 a 24 Anos	20,2	(19,3)	21,0	20,1
25 a 39 Anos	11,2	(9,3)	12,0	12,1
40 Anos e Mais	7,6	(5,2)	(7,4)	(10,5)
1998	17,3	13,5	17,8	19,8
10 a 17 Anos	42,4	...	43,5	(42,0)
18 a 24 Anos	25,6	24,1	23,2	29,2
25 a 39 Anos	13,8	(9,9)	14,4	16,5
40 Anos e Mais	10,4	(9,4)	(11,2)	(10,8)

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a um erro amostral relativo superior a 30%.

Estrutura do Emprego por Posição Ocupacional

As mudanças ocorridas na composição do emprego, segundo posição ocupacional, na Região Metropolitana de São Paulo, entre 1994 e 1998, foram expressivas. A mais relevante foi a diminuição do assalariamento (de 67,3% dos postos de trabalho existentes em 1994 para 63,8% em 1998). Isto é tanto mais grave na medida em que os postos de trabalho com carteira assinada foram os que mais reduziram sua participação no período (de 44,8% para 40,1%). Também se registrou queda importante no percentual do emprego público (de 11,2% para 8,4%). Em contraposição, houve aumento da proporção de assalariados sem carteira assinada (de 11,3% em 1994 para 15,3% em 1998).

A mudança na estrutura ocupacional da região metropolitana reproduz-se nas sub-regiões com diferenças de intensidade. O centro do Município de São Paulo foi a área onde mais se eliminaram postos de trabalho assalariado, com ou sem carteira, em quase 7%. A periferia da capital e os demais municípios da região metropolitana perderam mais postos de trabalho no setor formal da economia privada (isto é, de trabalhadores com carteira assinada), em quase 6%, crescendo, em contrapartida, o emprego no setor privado sem carteira assinada.

Classes de Renda Familiar Total

Entre 1994 e 1998, diminuiu a proporção das famílias com menor rendimento, seja na média metropolitana, seja em suas sub-regiões. Enquanto 41,5% das famílias metropolitanas auferiram renda de até cinco salários mínimos em 1994, esse percentual foi de 36,8% em 1998. Observa-se o

mesmo efeito distributivo nas sub- regiões, sobretudo no centro e na periferia da capital, que tiveram redução em torno de 6%.

O centro do Município de São Paulo foi a sub- região que mais elevou o contingente de famílias no estrato de renda superior a dez salários mínimos; em 1994, já concentrava 47,9%, passando a 54,9% em 1998. A periferia da capital e os demais municípios metropolitanos mostram perfis semelhantes de distribuição de renda das famílias. Na sub- região periférica, há o aumento da proporção de famílias nos dois estratos superiores de renda. Já nos demais municípios, a variação ocorre no segmento entre cinco e dez salários mínimos, mantendo- se a mesma proporção de famílias no grupo de renda superior a dez salários mínimos.

Tabela 10
Distribuição dos Ocupados, por Sub-Regiões,
segundo Posição na Ocupação
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

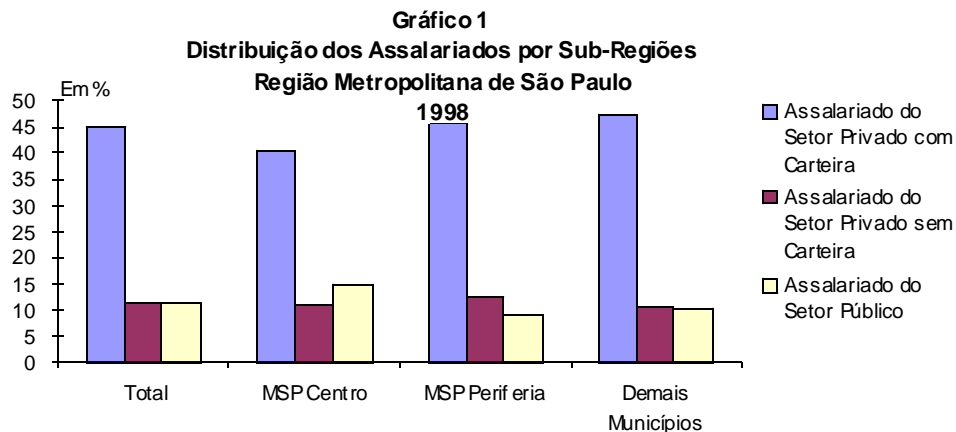
Posição na Ocupação	Em porcentagem			
	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariado (1)	67,3	66,4	67,0	68,5
Do Setor Privado c/ Carteira	44,8	40,7	45,7	47,6
Do Setor Privado s/ Carteira	11,3	10,9	12,3	10,7
Do Setor Público	11,2	14,8	9,0	10,1
Autônomo	16,4	14,7	17,6	16,8
Empregador (2)	6,1	8,4	5,9	4,3
Empregado Doméstico	7,3	6,8	7,4	7,7
Outras	2,8	(3,6)	(2,0)	(2,8)
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariado (1)	63,8	59,5	64,2	67,1
Do Setor Privado c/ Carteira	40,1	37,1	40,7	41,9
Do Setor Privado s/ Carteira	15,3	12,7	16,3	16,4
Do Setor Público	8,4	9,6	7,1	8,7
Autônomo	16,0	14,6	17,6	15,3
Empregador (2)	8,0	12,7	5,5	6,7
Empregado Doméstico	9,0	8,7	9,9	8,1
Outras	3,3	(4,5)	(2,7)	(2,8)

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

(1) Inclusive os assalariados que não sabem a que setor pertence a empresa em que trabalham.

(2) Inclui dono de negócio familiar.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

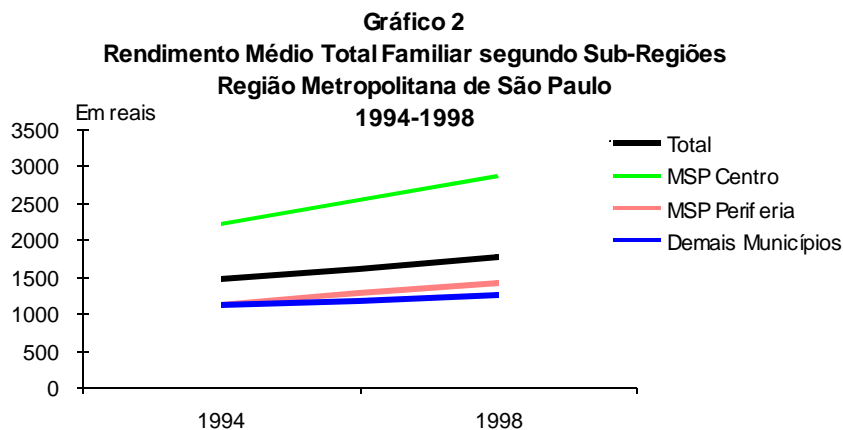


Tabela 11
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Classes de Renda Familiar Total e Renda Familiar Média Total
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Classes de Renda em Salários Mínimos (1) e Renda Familiar Média	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
	Em porcentagem			
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 2	13,4	8,5	15,1	16,0
Mais de 2 a 5	28,1	21,9	31,1	30,4
Mais de 5 a 10	25,8	21,8	27,4	27,5
Mais de 10	32,7	47,9	26,4	26,1
<i>Renda Média</i>	<i>1455</i>	<i>2219</i>	<i>1136</i>	<i>1121</i>
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 2	9,9	7,0	10,6	11,6
Mais de 2 a 5	26,9	18,0	29,5	31,0
Mais de 5 a 10	27,3	20,1	29,4	30,9
Mais de 10	35,9	54,9	30,5	26,5
<i>Renda Média</i>	<i>1751</i>	<i>2870</i>	<i>1402</i>	<i>1235</i>

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida - PCV.

(1) Salário mínimo de outubro de 1999.



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

A diferenciação dos perfis de distribuição de renda por sub-região reflete-se nos valores médios de renda familiar total, colocando de um lado a área central (R\$ 2.870,00) e, de outro, a área periférica (R\$ 1.402,00) e os demais municípios (R\$ 1.235,00) em 1998. Na área central, a renda média, que já era mais elevada em 1994, varia com mais intensidade no período em cerca de 30%. Nas demais áreas, o crescimento foi menor, tendo sido de 23% na periferia do Município de São Paulo e de apenas 10% nos demais municípios.

Posse de Bens de Consumo Duráveis

A estabilidade monetária vivida pela economia brasileira, desde 1994, que eliminou o imposto inflacionário, de maior incidência nas classes de rendimento inferior, aliada à exposição da economia à competição internacional, através da redução e eliminação de barreiras alfandegárias, favoreceu o crescimento do consumo de vastas camadas sociais que estavam à margem ou excluídas do mercado. As famílias da Região Metropolitana de São Paulo aumentaram o consumo de bens eletroeletrônicos e eletrodomésticos entre 1994 e 1998.

Entre os eletrodomésticos, geladeira e aspirador tiveram variações mais modestas no consumo familiar, embora geladeira seja o equipamento mais presente nos domicílios da RMSP, tanto em 1994 (91,2%) quanto em 1998 (95,7%). Os outros eletrodomésticos tiveram desempenho muito bom, especialmente o freezer, com crescimento no consumo de quase 150%. Pela primeira vez, em 1998, investigou-se o consumo do forno de microondas pelas famílias da Região Metropolitana de São Paulo: constando-se que aproximadamente 42% já dispõem desse equipamento.

Do ponto de vista espacial, na sub-região central observa-se menor variação de consumo no grupo dos eletrodomésticos, até porque apresenta um patamar de consumo bem superior ao verificado nas demais sub-regiões.

Parcela expressiva das famílias metropolitanas sofisticou o consumo de bens eletroeletrônicos: houve redução no consumo de rádio e televisão em preto e branco e aumento no de aparelho de som e televisão em cores. O comportamento foi mais acentuado na periferia do Município de São Paulo e nos demais municípios da região metropolitana. A posse de microcomputador, incluída no levantamento de 1998, foi constatada em 19,2% dos domicílios metropolitanos, e sua presença mais intensa na sub-região central (32,9%).

Posse de Convênio ou Plano de Saúde

O contingente de beneficiários de convênios ou planos de saúde na RMSP estabilizou-se em 44% entre 1994 e 1998. Por sub-região, notam-se diferenças marcantes. Em 1998, a área central da capital registrou elevação no contingente de indivíduos possuidores de convênio ou plano de saúde, em cerca de 9%. Enquanto isso, na área periférica do município e nos demais municípios metropolitanos, houve ligeira redução dos percentuais de indivíduos com convênio ou plano de saúde, mais acentuada nos demais municípios.

Tabela 12
Domicílios, segundo Posse de Equipamentos Domésticos
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Equipamentos	Em porcentagem			
	Total	Sub-Regiões		
		MSP	MSP	Demais
1994				
Eletroeletrônicos				
Rádio	87,6	92,0	86,5	84,9
Aparelho de Som	64,6	71,9	62,9	59,9
Televisão P& B	31,1	25,7	32,9	33,8
Televisão em Cores	78,5	86,9	76,5	73,2
Videocassete	34,7	49,2	29,1	27,8
Microcomputador (1)	-	-	-	-
Eletrodomésticos				
Geladeira	91,8	94,8	90,8	90,3
Freezer	16,4	27,7	11,6	11,5
Máquina de Lavar	54,8	66,5	51,0	48,6
Aspirador de Pó	30,2	48,2	23,2	21,6
Forno de Microondas (1)	-	-	-	-
1998				
Eletroeletrônicos				
Rádio	78,3	83,7	76,8	75,1
Aparelho de Som	76,2	81,6	76,2	71,5
Televisão P& B	10,1	9,1	11,4	9,5
Televisão em Cores	93,5	97,1	93,0	90,8
Videocassete	57,7	73,0	52,9	49,3
Microcomputador	19,2	32,9	13,8	13,1
Eletrodomésticos				
Geladeira	95,7	96,8	95,7	94,6
Freezer	39,2	56,5	32,4	31,4
Máquina de Lavar (2)	76,9	83,1	75,0	73,4
Aspirador de Pó	34,0	55,3	26,8	23,0
Forno de Microondas	41,6	57,8	37,4	32,0

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

(1) Sem captação em 1994.

(2) Inclui tanquinho.

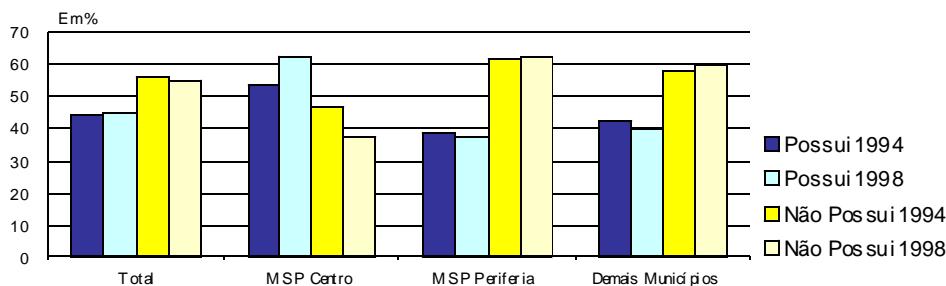
Nota: Em 1994 os dados referem-se à posse de equipamentos das famílias moradoras no domicílio.

Tabela 13
Distribuição dos Indivíduos, por Sub-Regiões,
segundo Condições de Posse de Convênio ou Plano de Saúde
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Condições de Posse de Convênio ou Plano de Saúde	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Possui	44,0	53,4	38,5	42,4
Não Possui	56,0	46,6	61,5	57,6
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Possui	44,8	62,7	37,3	39,7
Não Possui	55,2	37,3	62,7	60,3

Fonte: Fundação Seade; Pesquisa de Condições de Vida – PCV 98.

Gráfico 3
Distribuição dos Indivíduos por Condição de Posse de Convênio
ou Plano de Saúde, Segundo Sub-Regiões
Região Metropolitana de São Paulo
1998



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nível de Instrução dos Chefes de Família

O nível de instrução dos chefes de família na Região Metropolitana de São Paulo melhorou significativamente no período. Houve expressiva redução da proporção de chefes com ensino fundamental incompleto ou sem instrução e expansão nos demais níveis de ensino, especialmente o superior completo/ incompleto, com aumento de 4%. O movimento foi observado em todas as sub-regiões, com diferenças de intensidade.

O centro do Município de São Paulo diminuiu, em quase 1/4, o percentual de chefes com o ensino fundamental incompleto. No outro extremo, houve crescimento da participação dos chefes de família com superior completo ou incompleto, passando a corresponder a 35,0%, em 1998. Apesar das diferenças de contingente de chefes com esse nível de escolaridade, tanto na periferia de São Paulo

diagnósticos setoriais – Habitação e Desenvolvimento Urbano

(6,6% para 9,7%), quanto nos demais municípios (de 6,4% para 8,7%) notou-se variação expressiva, com aumento de 47% e 40%, respectivamente.



Tabela 14
Distribuição dos Chefes de 15 Anos e Mais, por Sub-Regiões,
segundo Nível de Instrução
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

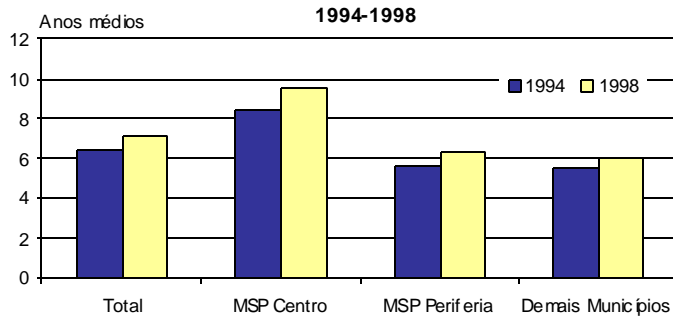
Nível de Instrução	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
	Em porcentagem			
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Fundamental Incompleto (1)	61,0	44,1	68,2	68,6
Fundamental Completo	10,7	10,4	11,5	10,1
Médio Incompleto	3,3	(3,1)	(2,9)	(3,9)
Médio Completo	12,0	14,7	10,8	10,9
Superior Completo/Incompleto	12,9	27,6	6,6	6,4
Anos médios de escolaridade	6,5	8,4	5,6	5,6
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Fundamental Incompleto (1)	54,1	33,8	61,1	64,2
Fundamental Completo	11,4	10,2	12,9	10,9
Médio Incompleto	4,0	(3,6)	(4,1)	(4,1)
Médio Completo	13,7	17,4	12,2	12,1
Superior Completo/Incompleto	16,9	35,0	9,7	8,7
Anos médios de escolaridade	7,1	9,5	6,3	6,0

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

(1) Inclusive analfabetos.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

Gráfico 4
Distribuição dos Chefes de 15 Anos ou Mais por Sub-Regiões,
segundo Anos Médios de Escolaridade
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Características Sociohabitacionais

As condições sociohabitacionais das famílias residentes na Região Metropolitana de São Paulo mostraram tendência ao agravamento, em particular quando se observa a sua distribuição segundo tipo de edificação e forma de apropriação. No período estudado, eleva-se a proporção das famílias residentes em barracos ou favelas, bem como em moradias invadidas. A regionalização dos resultados permite localizar esse crescimento com mais intensidade na área periférica da capital, e menor, nos demais municípios metropolitanos. Em certa medida, o comportamento é acompanhado pelas variações negativas da cobertura da rede de iluminação pública nas duas regiões e da cobertura das redes de coleta de lixo e de esgotamento sanitário na periferia paulistana.

As distinções entre as regiões são também percebidas quando se constata a consolidação da tendência à verticalização habitacional na área central do Município de São Paulo, com tendência de crescimento em sua área periférica. No centro de São Paulo, mais de 40% das famílias residem em apartamento e, além disso, cerca de 60% são proprietárias. Associado a este comportamento, metade das famílias proprietárias compraram sua moradia, única forma possível de acesso a essa modalidade de edificação.

Na periferia da capital e nos demais municípios da RMSP, a ocupação é ainda predominantemente horizontal, com cerca de 72% e 80% das famílias morando em casas, respectivamente. Porém, os dados indicam diferenciação entre essas áreas, com possibilidades de verticalização e ocupação urbana irregular na periferia de São Paulo, e de partilha do lote urbano por mais de uma família pelo incremento da modalidade casa frente-fundos nos demais municípios metropolitanos.

Equipamentos Urbanos na Rua de Acesso à Moradia

Entre 1994 e 1998, aumentou a proporção de famílias da região metropolitana residentes em moradias cuja rua de acesso é pavimentada (de 85,4% para 89,1%) e provida de guias e sarjetas (de 87,3% para 88,0%). A iluminação pública conta com rede bastante extensa, atingindo em 1998 92,9% dos domicílios, percentual ligeiramente inferior ao registrado em 1994 (94,7%).

A extensão desses equipamentos urbanos, por sub-região, deu-se de forma diferenciada. O centro do Município de São Paulo apresenta a maior proporção de famílias com a rua de acesso provida com tais equipamentos urbanos e, além disso, distingue-se das outras áreas, pois foi dele que se irradiou a ocupação urbana da metrópole. À medida que a cidade crescia, demandava-se também a extensão dos equipamentos urbanos. Daí acentuar-se o hiato entre oferta e demanda. Mostra muito bem isso a maior fração de famílias da periferia da capital e dos demais municípios da RMSP com a rua de acesso sem pavimentação, guias e sarjetas. Na periferia, aproximadamente 11% das famílias não dispõem desses equipamentos; nos demais municípios, esse percentual é de quase 18%.

Tabela 15
Proporção das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Equipamentos Urbanos na Rua de Acesso à Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Equipamentos Urbanos na Rua de Acesso à Moradia	Em porcentagem			
	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994				
Pavimentação	85,4	95,2	86,6	75,7
Guias e Sarjetas	87,3	94,5	88,0	80,2
Iluminação Pública	94,7	96,3	96,0	92,0
1998				
Pavimentação	89,1	96,6	89,8	81,8
Guias e Sarjetas	88,0	95,2	88,4	81,6
Iluminação Pública	92,9	95,3	92,7	91,0

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Redes de Infra- estrutura Urbana

Três das redes de infra- estrutura urbana pesquisadas – abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica e coleta do lixo doméstico – apresentaram extensão superior a 90%, em 1998, na RMSP. A distribuição de energia elétrica permaneceu praticamente nos mesmos níveis, com cobertura quase universal (99,9% das famílias). A cobertura da rede de coleta de lixo diminuiu de 98,0% para 92,6%, e a de abastecimento de água, de 98,8% para 97,4%. Já o esgotamento sanitário, a que tinham acesso 84,4% das famílias residentes na metrópole em 1994, ampliou a cobertura para 86,5% em 1998.

A espacialização das informações mostra grau de cobertura bastante diferenciado. A redução na prestação dos serviços de coleta de lixo foi extensiva a todas as regiões consideradas, sendo mais intensa no centro e periferia do município de São Paulo, em cerca de 6%. A periferia, além disso, teve perda na cobertura da rede de esgoto sanitário (de 84,2% em 1994 para 83,5% em 1998). Nos demais municípios, por sua vez, houve a ampliação da cobertura por rede de esgoto em 6%, mas, mesmo assim, registra a menor participação (81,2% das famílias em 1998).

Tipo de Edificação

O percentual de barracos isolados e favelas na Região Metropolitana de São Paulo aumentou de 6,2% em 1994 para 9,1% em 1998. O crescimento foi mais flagrante na periferia da capital, passando de 5,9% para 12,3%, e nos demais municípios, de 7,3% para 9,5%. A própria ausência de áreas livres na área central da capital impede o crescimento desse tipo de moradia dentro de seus limites.

Tabela 16
Proporção das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Ligações às Redes Públicas de Serviços Urbanos
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Ligações às Redes Públicas de Serviços Urbanos	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994				
Energia Elétrica	99,7	99,8	99,9	99,5
Abastecimento de Água	98,8	99,8	99,9	96,9
Coleta de Lixo	98,0	99,1	99,0	95,9
Esgotamento Sanitário	84,4	94,6	84,2	75,3
1998				
Energia Elétrica	99,9	100,0	99,9	99,8
Abastecimento de Água	97,4	98,7	99,5	94,2
Coleta de Lixo	92,6	93,0	92,6	92,2
Esgotamento Sanitário	86,5	95,8	83,5	81,2

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Tabela 17
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Tipo de Edificação da Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Tipo de Edificação da Moradia	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994				
Barraco Isolado e Favela	100,0	100,0	100,0	100,0
Cortiço	6,2	5,6	5,9	7,3
Casa de Alvenaria Isolada	4,7	4,8	5,2	4,1
Casa de Alvenaria Frente-Fundos	40,6	37,4	39,8	44,6
Apartamento	36,0	22,5	43,2	38,8
	12,8	29,8	5,9	5,1
1998				
Barraco Isolado e Favela	100,0	100,0	100,0	100,0
Cortiço	9,1	(4,6)	12,3	9,5
Casa de Alvenaria Isolada	5,0	...	5,7	6,2
Casa de Alvenaria Frente-Fundos	32,0	30,6	29,8	35,6
Apartamento	36,0	19,4	42,4	43,6
	17,9	42,5	9,8	5,1

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

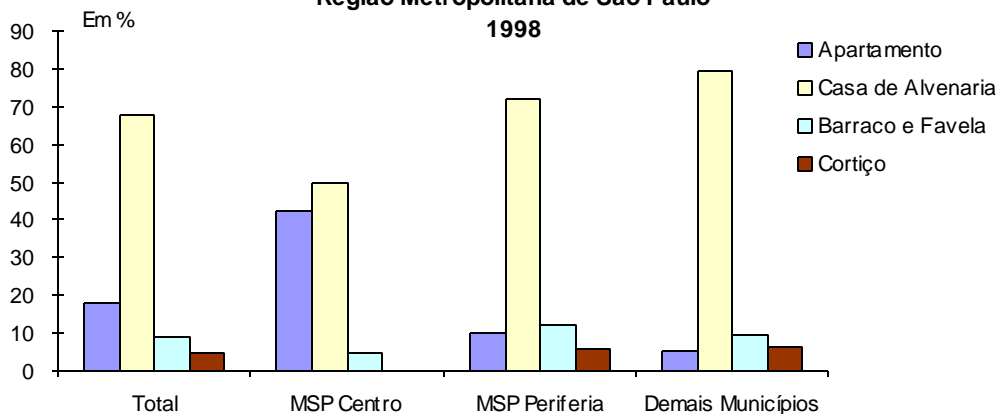
Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

(...) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Outro movimento característico da RMSP é a tendência à verticalização. Houve crescimento de 5% na participação dos apartamentos no total das moradias. O resultado foi gerado principalmente pela expansão das famílias residindo em apartamento na sub-região central, que era de 29,8% em 1994 e passou para 43,5% em 1998; e periférica, variando de 5,9% para 9,8%.

As casas de alvenaria, na PCV, foram divididas conforme a ocupação do lote onde estão construídas em casa isolada – que ocupa sozinha o lote – e casa frente-fundos, que divide o mesmo terreno com outro domicílio. As casas isoladas de alvenaria reduziram sua participação em quase 9%, correspondendo a 32,0% em 1998. As casas frente-fundos permaneceram em 36,0%, passando a se constituir no tipo de moradia mais freqüente na RMSP. A modalidade é ainda mais predominante na periferia da capital e nos demais municípios, tendendo ao crescimento somente nos últimos. A proporção de 43,6%, observada em 1998, representa uma variação da ordem de cinco pontos superior a 1994. A solução habitacional por partilha do lote cresceu somente nos demais municípios da RMSP.

Gráfico 5
Distribuição das Famílias, por Sub-regiões, segundo Tipo de Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1998



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Apropriação da Moradia

Mais de metade das famílias metropolitanas vivia em moradias próprias, nas duas datas consideradas – categoria que agrupa domicílios quitados ou não, de variados padrões arquitetônicos e estados de conservação. As famílias locatárias correspondiam a pouco mais de 22% e as que viviam em imóveis cedidos, a 12,8%.

A mudança mais expressiva foi o aumento de famílias residentes em domicílios invadidos, de 6,5% para 9,1%, com incremento de cerca de 40%. A sub-região que mais contribuiu para esse resultado foi a da periferia do Município de São Paulo, com uma variação superior a 75%, passando de 7,1% para 12,6%. A mudança pode ser explicada, fundamentalmente, pelo crescimento das famílias moradoras em barracos isolados ou favelas.

A forma como as famílias se apropriam das moradias é bem diferenciada na sub-região central do Município de São Paulo, única área onde o percentual de moradias próprias aumentou (de 53,5% para 60,7%). Em contrapartida, diminuiu de forma expressiva o contingente de famílias em residências alugadas (de 31,0% para 25,6%). Na periferia da capital, o índice permaneceu estável e nos demais municípios registrou pequena queda de 1,6%.

Tabela 18
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Formas de Apropriação da Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

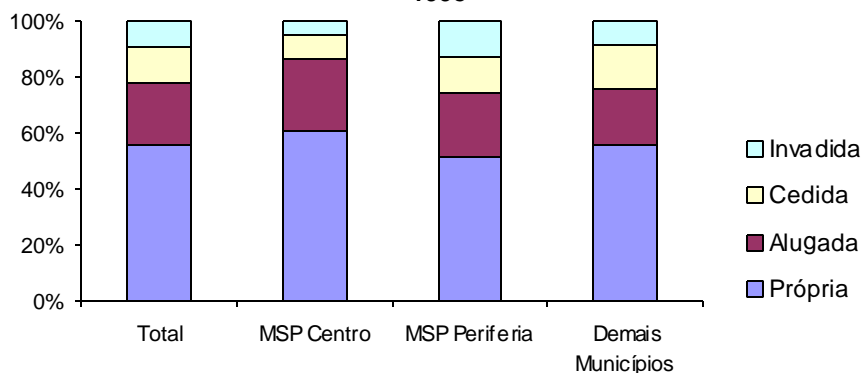
Em porcentagem

Formas de Apropriação da Moradia	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Própria	56,3	53,5	56,6	58,5
Alugada	24,6	31,0	22,4	21,2
Cedida	12,6	10,2	13,9	13,3
Invasa	6,5	5,2	7,1	7,1
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Própria	55,6	60,7	51,6	55,9
Alugada	22,5	25,6	22,6	19,6
Cedida	12,8	8,8	13,1	15,8
Invasa	9,1	(4,8)	12,6	8,7

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

Gráfico 6
Distribuição das Famílias por Formas de Apropriação de
Moradia, segundo Sub-Regiões
Região Metropolitana de São Paulo
1998



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Obtenção da Moradia Própria

Cerca de metade das famílias proprietárias residentes na Região Metropolitana de São Paulo obtiveram suas moradias pela compra do imóvel, nos dois anos considerados. Por sub-região, notam-se algumas diferenças.

Em 1998, na região central do Município de São Paulo, 71,7% das famílias proprietárias compraram sua moradia; nos demais municípios da RMSP, 36,4% assim se classificaram. Já na área periférica da capital, cerca de 45% das famílias proprietárias encontravam-se nessa situação.

Além disso, no período analisado, verificou-se aumento de 8% na proporção de famílias proprietárias na área central da capital que compraram sua moradia e, nos demais municípios, houve diminuição de cerca de 6%. Nesta sub-região, 42% das moradias próprias eram, em 1998, autoconstruídas, indicando um aumento em torno de 6%.

A região periférica do Município de São Paulo não apresentou mudanças significativas no período, identificando-se seu perfil com cerca de um terço de suas famílias proprietárias em moradias autoconstruídas e aproximadamente 45% compradas.

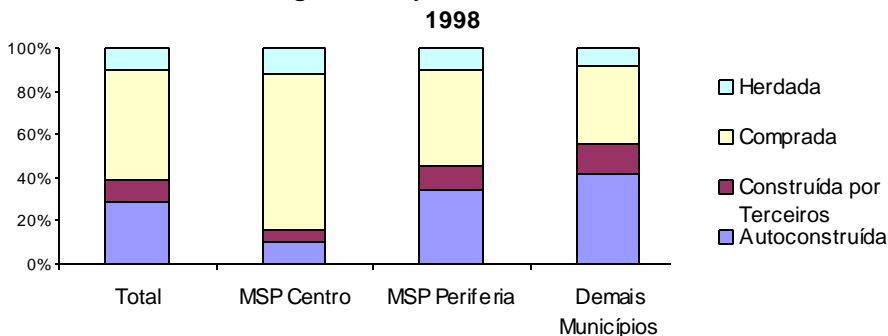
Tabela 19
Distribuição das Famílias Proprietárias de Moradia, por Sub-Regiões,
segundo Formas de Obtenção
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Formas de Obtenção	Em porcentagem			
	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Autoconstruída	29,3	14,1	35,1	35,7
Construída por Terceiros	11,9	9,7	12,5	13,0
Comprada	49,2	63,7	44,1	42,8
Herdada	9,6	12,5	8,3	8,5
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Autoconstruída	29,2	10,0	34,2	42,0
Construída por Terceiros	10,0	(5,5)	10,8	13,2
Comprada	50,6	71,7	44,9	36,4
Herdada	10,5	12,8	10,2	8,5

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

Gráfico 7
Distribuição das Famílias Proprietárias de Moradia
por Formas de Obtenção de Moradia, segundo Sub-Regiões
Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Tempo de Construção das Moradias Autoconstruídas

Em 1994 e 1998 constatou-se que 29% do estoque de moradias próprias contaram com a participação do dono na sua construção. O processo de autoconstrução supriu, em parte, a ausência do poder público na promoção de política habitacional destinada à população de baixa renda, excluída do mercado que atende os segmentos de população com poder aquisitivo.

Por ser área de ocupação mais antiga, o centro do Município de São Paulo só registra autoconstrução no intervalo de tempo superior a 20 anos. A fronteira urbana é ampliada na medida em que se esgotam as áreas livres ou encarece o lote urbano. Esses fatores contribuem para explicar o extravasamento da fronteira habitacional para as outras sub-regiões metropolitanas, sobretudo através da autoconstrução, que é prática presente ainda em período relativamente recente.

Tabela 20
Distribuição das Moradias, por Sub-Regiões,
segundo Tempo de Construção das Moradias Autoconstruídas
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em por centagem

Tempo de Construção	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 10 Anos	36,1	...	37,6	39,6
De 11 a 20 Anos	27,4	...	24,4	33,1
Mais de 20 Anos	36,5	60,9	38,0	27,3
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 10 Anos	37,7	...	39,2	41,1
De 11 a 20 Anos	22,0	...	(19,2)	25,7
Mais de 20 Anos	40,3	(67,1)	41,5	33,2

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a erro amostral relativo superior a 30%.

(...) a amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Número de Cômodos

Entre 1994 e 1998, na Região Metropolitana de São Paulo, observou-se crescimento na proporção de residências com maior espaço interno, considerando-se o número de cômodos como indicador. A afirmação apóia-se no pressuposto de que domicílios com até três cômodos não oferecem espaço interno suficiente ao cumprimento das quatro funções básicas – repouso, estar, preparação de alimentos e higiene –, as quais devem ser exercidas em compartimentos apropriados e de uso exclusivo, para garantir a adequada realização das funções, sem superposição. Desta forma, um domicílio com espaço indispensável deve ter, no mínimo, quarto, sala, cozinha e banheiro.

A região central do Município de São Paulo assistiu, no período, a variação de 19,0% para 13,8% na proporção de famílias vivendo em espaço insuficiente e o incremento de 4,5% daquelas que ocupam residências com mais de cinco cômodos.

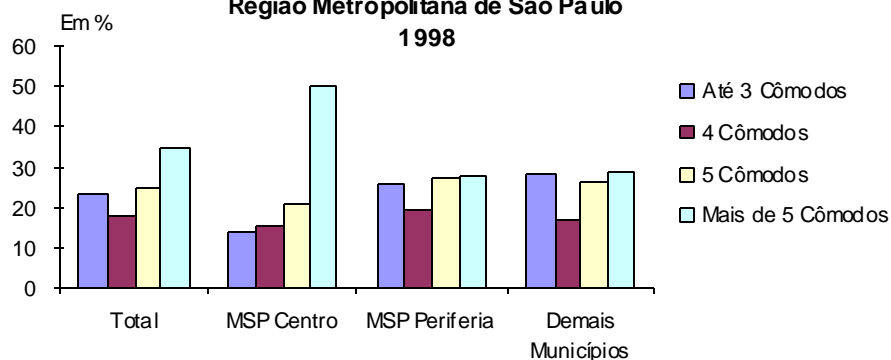
Na periferia da capital, houve também a diminuição proporcional de famílias em moradias com até três cômodos (de 27,7% para 25,7%), porém com intensidade menor à verificada na área central. Nos demais municípios da região metropolitana, foi um pouco mais intenso o incremento no contingente de famílias em residências com mais de cinco cômodos (em três pontos percentuais), porém pouco se alterou a proporção de famílias em domicílios com até três cômodos, correspondendo a quase 30% nos dois anos considerados.

Tabela 21
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Número de Cômodos da Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Número de Cômodos da Moradia	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
	Em porcentagem			
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 3 Cômodos	25,7	19,0	27,7	29,4
4 Cômodos	17,8	15,8	19,1	18,2
5 Cômodos	24,7	19,8	27,1	26,6
Mais de 5 Cômodos	31,8	45,4	26,2	25,8
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 3 Cômodos	23,1	13,8	25,7	28,3
4 Cômodos	17,3	15,5	19,4	16,7
5 Cômodos	25,0	20,8	27,2	26,2
Mais de 5 Cômodos	34,5	49,9	27,6	28,8

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Gráfico 8
Distribuição das Famílias por Número de Cômodos da Moradia,
segundo Sub-Regiões
Região Metropolitana de São Paulo
1998



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Grau de Salubridade

A avaliação do grau de salubridade das moradias é um dos elementos importantes para a análise das condições de moradia da população. Esta foi baseada nas condições dos quartos e das salas, referentes ao arejamento e insolação e à eventual presença de manchas de umidade nas paredes ou no teto e de obstáculos que impeçam a ventilação pelas janelas. Quando a moradia apresentava pelo menos dois dos problemas mencionados em parte dos cômodos referidos, foi classificada como insalubre.

A proporção das moradias consideradas satisfatórias aumentou de 72,0% para 77,3%, entre 1994 e 1998, na Região Metropolitana de São Paulo.

As mudanças mais expressivas ocorreram na sub-região constituída pelos demais municípios da metrópole, onde as famílias residentes em moradias com grau satisfatório de salubridade registraram aumento pouco superior a 10%. Apesar disso, uma em cada cinco famílias residia em moradia considerada insalubre em 1998.

A pior situação, contudo, foi identificada na periferia do município de São Paulo, onde quase 30% das famílias ocupavam domicílios insatisfatórios do ponto de vista da salubridade.

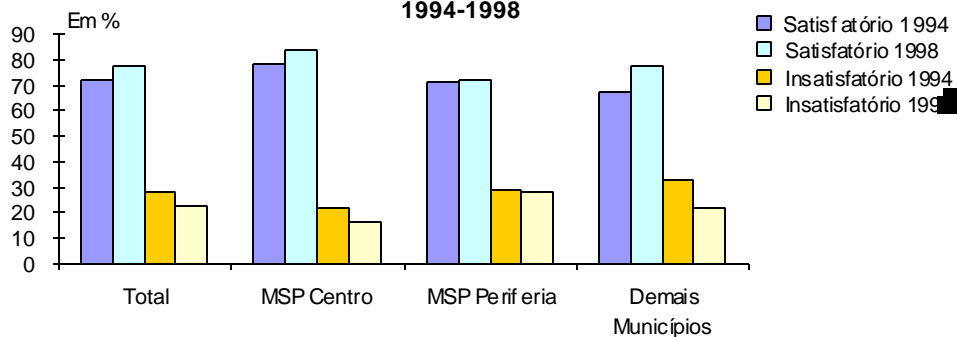
Tabela 22
Distribuição das Famílias, por Sub-Regiões,
segundo Grau de Salubridade da Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998

Em porcentagem

Grau de Salubridade da Moradia	Sub-Regiões			
	Total	MSP Centro	MSP Periferia	Demais Municípios
1994	100,0	100,0	100,0	100,0
Satisfatório	72,0	78,0	71,4	67,4
Insatisfatório	28,0	22,0	28,6	32,6
1998	100,0	100,0	100,0	100,0
Satisfatório	77,3	83,6	71,8	77,9
Insatisfatório	22,7	16,4	28,2	22,1

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Gráfico 9
Distribuição das Famílias por Sub-Regiões,
segundo Grau de Salubridade da Moradia
Região Metropolitana de São Paulo
1994-1998



Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

Necessidades Habitacionais e os Programas de Habitação e Interesse Social

As necessidades habitacionais do Estado de São Paulo podem ser identificadas classificando-se os problemas em duas categorias: déficit e inadequação. 12

O déficit aponta as situações que exigem a construção de unidades e a inadequação, as moradias que demandam reformas, ampliações ou programas alternativos à construção. Ações diferenciadas beneficiam quem mora mal e evitam desperdícios do dinheiro público. Programas governamentais que visem à melhoria das condições de habitabilidade previnem deteriorações que, no futuro, demandarão construções novas.

Com base nos dados da Pesquisa de Condições de Vida (PCV), coletados em 1998, foi feita a estimativa do déficit e da inadequação paulistas, através dos procedimentos descritos a seguir. 13

Justificativas para os Componentes Adotados

O déficit habitacional engloba as moradias a construir para abrigar famílias que não têm domicílio (coabitação familiar) e as que devem ser substituídas porque não têm a solidez indispensável à segurança de seus ocupantes (barracos).

A coabitação familiar corresponde à situação das famílias que dividem seu domicílio com outra(s). Sua inclusão no déficit se justifica pela expectativa de que cada família tenha acesso a um lar exclusivo.

Os barracos são feitos com material não durável e impróprio para moradia. Sua substituição se justifica pela falta de segurança e pelas condições insalubres que impõem a seus ocupantes.

A inadequação habitacional refere-se às moradias que precisam de reformas (ou outro programa alternativo à construção de unidades) para terem condições mínimas de habitabilidade: casas de alvenaria em favelas, cortiços, domicílios em que há comprometimento excessivo da renda familiar com aluguel, aqueles em que o espaço interno é insuficiente ou estão congestionados e os que apresentam carências de infra-estrutura urbana.

As casas de alvenaria em favelas não entraram no déficit devido à variedade de situações encontradas nas favelas – tanto no que se refere à ocupação do solo quanto à habitabilidade das moradias –, o que levaria à superestimação da necessidade de novas construções. Implicam programas específicos e especiais, conforme cada situação particular. Quando a desocupação de uma área inteira, com a remoção das famílias, se impõe passam a fazer parte do déficit. O mesmo vale para os cortiços.

No comprometimento excessivo da renda familiar com aluguel, justifica-se sua inclusão na inadequação porque freqüentemente ele prejudica a satisfação de outras necessidades básicas. Para definir os valores da renda total e do percentual de comprometimento da renda com aluguel, foi adotado um corte que, em vez de estabelecer a parcela de baixa renda da população, retira do conjunto de famílias a parcela dos mais ricos. 14

Quanto à definição do índice máximo de comprometimento da renda familiar, manteve-se aquele proposto pela Fundação João Pinheiro, de 30%, que é o parâmetro da Caixa Econômica Federal para estabelecer a porcentagem máxima tolerável de gasto direto com a habitação – apesar de ser possível supor que para famílias com um salário mínimo de renda total a despesa com aluguel de 10%, por exemplo, já é excessiva.

12. Adaptação feita pela Fundação Seade de metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Políticos e Sociais da Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais, 1995. 13. Em cálculo preliminar, constante da publicação "Ação Seade pró Fórum SP Século XXI" e encaminhada à Assembléia Legislativa de São Paulo em outubro de 1999, os resultados são diferentes daqueles ora apresentados devido à revisão nos critérios de classificação. 14. Foram excluídos os 25% de famílias mais ricas.

Ações relativas a este componente exigem tratamento diferenciado, que deverá resultar na transferência de algumas famílias de baixa renda para o contingente do déficit, pelo peso que o aluguel representa no seu orçamento doméstico; com isso, famílias com rendimentos mais elevados poderão ficar fora das prioridades estabelecidas por políticas públicas de caráter social. Em todo caso, o estudo e a definição dos cortes utilizados para a definição deste componente – ou seja, o da renda familiar (que determina a população a ser estudada) e o da parcela que o aluguel representa sobre a renda familiar (que estabelece os casos em que é excessiva) – devem ser aprofundados, incluindo a relação entre eles. Por exemplo: estabelecer, para a faixa de renda mais baixa, uma porcentagem reduzida como limite para o peso do aluguel.

Também integram o contingente da inadequação os domicílios onde há falta de espaço interno.

Consideram-se os quatro cômodos básicos – quarto, sala, cozinha e banheiro – como o mínimo indispensável à execução adequada das quatro funções realizadas em qualquer moradia – repouso, estar, preparação de alimentos e higiene. Já a forma de utilização do espaço interno foi medida pela relação entre o número de ocupantes e o de cômodos, além do tipo de compartimentos utilizados como dormitórios. Considera-se que, em qualquer moradia, deve haver no máximo uma pessoa por cômodo e duas pessoas por quarto, além de se utilizar somente os quartos como dormitórios.

Quanto aos domicílios com carência de infra-estrutura urbana – abastecimento de luz elétrica e de água, coleta do lixo e do esgoto domésticos –, a PCV considera a infra-estrutura domiciliar na sua dimensão coletiva. Parte-se da premissa de que as formas alternativas para o abastecimento e coleta, quando se trata de residências urbanas, podem ter conseqüências tanto para a moradia em questão, quanto para o conjunto de habitações do qual faz parte. Como os dados da PCV referem-se a centros urbanos, 16 onde o grau de adensamento de moradias é suficientemente alto para que certas alternativas às redes públicas interfiram nos domicílios vizinhos, 17 somente a fossa séptica foi considerada como alternativa adequada à rede de esgoto, pois garante a devida proteção contra a contaminação dos reservatórios de água.

Procedimentos de Cálculo

Para a quantificação do déficit e inadequação habitacionais foi indispensável a adoção de procedimentos que evitassem a dupla contagem, uma vez que várias carências podem ser encontradas em um mesmo domicílio. Assim, cada componente foi identificado na parcela de moradias que não apresentavam o componente anterior. Vale lembrar que, se programas específicos forem previstos, cada um dos componentes deve ser considerado isoladamente, pois as estimativas de necessidades habitacionais, aqui apresentadas, só fazem a distinção de dois blocos – déficit e inadequação.

Quadro 4

Necessidades habitacionais =	Déficit	+	Inadequação
	Coabitação familiar		Favela
	Barracos isolados		Cortiço
			Falta de espaço interno
			Congestionamento
			Comprometimento excessivo da renda com aluguel
			Carência de infra-estrutura

15. Assim, será considerada adequada, por exemplo, a situação de uma casa com um quarto, sala, cozinha e banheiro, onde moram um casal e uma criança; apesar de haver mais de duas pessoas por quarto, há menos de uma por cômodo. Da mesma forma, será adequada, por exemplo, a condição de um apartamento com quatro quartos, sala, cozinha e banheiro onde vivem oito pessoas, sendo que uma dorme na sala; apesar de haver mais de um morador por cômodo e a sala ser utilizada como dormitório, a relação pessoas por quarto é inferior a duas. 16. O levantamento da PCV de 1998 abrange municípios com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes, segundo dados da Contagem Populacional do IBGE, em 1996. 17. Por exemplo: um poço de água pode ser uma fonte adequada de abastecimento quando localiza-se em área pouco adensada e longe de uma fossa rudimentar; no entanto, quando se encontra dentro de uma cidade, a fossa rudimentar de um vizinho ou os restos de lixo podem contaminá-lo, se o solo for permeável.

Na composição do déficit habitacional foram identificados, em primeiro lugar, os domicílios ocupados por mais de uma família. A seguir, excluídas as moradias onde havia coabitação, foram identificados os barracos.

Depois de excluir os domicílios classificados no déficit, o primeiro procedimento para compor a inadequação habitacional foi o de identificar as casas de alvenaria que se localizam em favela.

A seguir, foram identificados os cortiços, ou seja, apenas as moradias que não integram o déficit e que não se encontram em favelas, mas são cortiços.

Na seqüência, foram identificadas as famílias locatárias, com rendimento total inferior a R\$ 1.800,00 mensais e que gastam com aluguel mais de 30% da renda familiar total, ou seja, somente famílias não classificadas no déficit, que moram em casas de alvenaria ou em apartamentos, mas que apresentam comprometimento excessivo da renda com aluguel.

Em seguida, veio o componente relativo ao espaço interno. Foram identificadas as moradias que não têm os quatro cômodos básicos (quarto, sala, cozinha e banheiro), ou seja, apenas famílias não classificadas no déficit, que moram em casas de alvenaria ou em apartamentos, não têm comprometimento excessivo da renda com aluguel, mas vivem em moradias sem o espaço mínimo indispensável.

O congestionamento interno, componente seguinte da inadequação, foi definido por meio de três indicadores. Foram consideradas congestionadas as moradias em que existe, simultaneamente, mais

de uma pessoa por cômodo, mais de duas pessoas por quarto e onde sala ou cozinha são usados para dormir, ou seja, somente famílias não classificadas no déficit, que moram em casas de alvenaria ou apartamentos, não têm comprometimento excessivo da renda com aluguel, moram em espaço adequado mas congestionado.

O último componente da inadequação refere-se à carência de infra-estrutura urbana. Foram considerados inadequados os domicílios onde há falta de uma ou mais das quatro redes de abastecimento e de coleta (energia elétrica, água, lixo e esgoto ou fossa séptica) – ou seja, somente famílias não classificadas no déficit, que moram em casas de alvenaria ou apartamentos, não têm comprometimento excessivo da renda com aluguel, moram em espaço adequado e sem congestionamento mas não dispõem de infra-estrutura apropriada.

Com esses seis procedimentos estimou-se a inadequação habitacional.

Resultados Obtidos

Em 1998, um em cada três domicílios do Estado de São Paulo tinha algum problema: necessidades habitacionais de vários tipos atingem 34,9% dos domicílios paulistas.

A maior parte dessas necessidades demanda reformas de vários tipos em domicílios existentes; não implicam, portanto, ampliação do estoque. São moradias classificadas na inadequação, e correspondem a 30,1% dos domicílios paulistas.

O outro componente das necessidades habitacionais reúne menor número, mas abriga deficiências mais graves. Refere-se à estimativa de construção de unidades necessárias para repor domicílios deteriorados e para garantir moradia de uso exclusivo às famílias. No Estado de São Paulo, em 1998, o contingente do déficit foi estimado em quase 5%.

Entre os componentes do déficit – que demandam investimentos públicos para a construção de moradias – é importante ressaltar que existem diferenças quanto às prioridades que determinam. Se o barraco é, indiscutivelmente, um tipo de moradia precária pelos riscos que acarreta aos ocupantes e requer substituição, a coabitação não pode ser considerada problema de mesma intensidade.

Além disso, o tratamento metodológico das situações de coabitação merece algumas considerações. Identificar as moradias onde convivem duas ou mais famílias resulta na quantificação dos domicílios que, para abrigar uma única família, supõe a construção de unidades habitacionais para as famílias "secundárias". Uma vez que estas podem ser duas ou mais no mesmo domicílio, o excedente (da segunda família em diante) não foi contado no total de famílias considerado. A estimativa do déficit habitacional de quase 5% do total de domicílios do Estado de São Paulo distribui-se em proporções bastante próximas entre a RMSP e o conjunto de municípios pesquisados no interior: 5,0% e 4,6%, respectivamente. No entanto, quando se observam os seis agrupamentos interioranos, constata-se diferenças marcantes. 18

A Região Metropolitana de Santos apresenta a situação mais precária, com a maior parcela de déficit entre as localidades consideradas, incluindo a RMSP: 10,2% para a construção de moradias, proporção próxima ao dobro da calculada para o agrupamento Central (5,2%) e para o Oeste (4,7%). No agrupamento Leste, estima-se em 3,1% a proporção de domicílios em déficit que demandam construção de unidades habitacionais; nos agrupamentos Norte e Vale do Paraíba, foram detectadas parcelas bastante próximas e em proporções reduzidas.

A inadequação habitacional reúne 30,1% do total de domicílios no Estado e é mais intensa na RMSP, onde a parcela dos domicílios que demandam melhorias é 17 pontos percentuais maior que a encontrada no conjunto do interior (36,6% e 19,5%, respectivamente).

É também na Região Metropolitana de Santos que se registra a maior proporção de inadequação, já que um em cada quatro domicílios estão inadequados (25,1%). A presença na região de grande parcela de famílias morando em barracos e favelas (10,8% em 1998, segundo a PCV), pode explicar, ao menos em parte, as elevadas porcentagens nos dois tipos de necessidades habitacionais: os barracos no déficit e as casas de alvenaria localizadas em favelas na inadequação.

18. Os aglomerados da PCV são formados pelos municípios do interior com população urbana igual ou superior a 50 mil habitantes, segundo a Contagem Populacional do IBGE, de 1996. Os municípios que compõem cada aglomerado são: Central: Avaré, Bauru, Botucatu, Itapetininga, Itapeva, Itu, Jaú, Salto, Sorocaba, Tatuí e Votorantim; Leste: Americana, Araras, Atibaia, Bragança Paulista, Campinas, Campo Limpo Paulista, Hortolândia, Indaiatuba, Itapira, Itatiba, Jundiá, Leme, Limeira, Mogi-Guaçu, Mogi Mirim, Piracicaba, Rio Claro, Santa Bárbara d'Oeste, Sumaré, Valinhos e Várzea Paulista; Região Metropolitana de Santos: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente; Norte: Araraquara, Barretos, Bebedouro, Franca, Jaboticabal, Matão, Mococa, Ribeirão Preto, São Carlos, São João da Boa Vista e Sertãozinho; Oeste: Araçatuba, Assis, Birigui, Catanduva, Fernandópolis, Lins, Marília, Ourinhos, Presidente Prudente, São José do Rio Preto, Tupã e Votuporanga; Vale do Paraíba: Caçapava, Cruzeiro, Guaratinguetá, Jacareí, Lorena, Pindamonhangaba, São José dos Campos e Taubaté.

O agrupamento Leste tem a segunda maior parcela de inadequação (22,3%). Nos agrupamentos Central e Oeste observam-se proporções semelhantes de domicílios inadequados, com parcela ligeiramente superior na primeira (18,1% e 17,0%, respectivamente). Em seguida vem o Vale do Paraíba, com 17,7% dos domicílios em situação de inadequação. Finalmente, o agrupamento Norte reúne o menor número relativo de domicílios com demanda de melhorias ou serviços de infraestrutura urbana (13,7%).

Programas Estaduais de Habitação de Interesse Social

A ação pública no campo da habitação de interesse social – tanto com recursos do Tesouro estadual (ICMS), quanto com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – tem se caracterizado predominantemente pela oferta da casa própria. Outras linhas de ação – intervenção em cortiços, urbanização e regularização de áreas, locação social, lote urbanizado, cesta de materiais de construção, etc. – são comparativamente menos freqüentes, absorvendo menor volume de recursos financeiros. Estas alternativas têm sido utilizadas também por governos municipais que vêm atuando, com maior intensidade no campo habitacional, a partir da década de 80.

Tabela 23

Estimativa da Necessidade Habitacional, segundo Agrupamentos Urbanos
Estado do São Paulo
1998

Agrupamentos Urbanos	Total de domicílios	Necessidades Habitacionais					
		Déficit		Inadequação		Total	
		Domicílios	%	Domicílios	%	Domicílios	%
Estado de São Paulo	7.791.767	377.300	4,8	2.342.438	30,1	2.719.739	34,9
RMSP	4.811.006	239.588	5,0	1.760.539	36,6	2.000.127	41,6
Interior	2.980.762	137.712	4,6	581.899	19,5	719.611	24,1
Central	438.233	22.832	5,2	79.180	18,1	102.012	23,3
Leste	989.328	30.273	3,1	220.739	22,3	251.012	25,4
RMSantos	366.802	37.304	10,2	92.130	25,1	129.434	35,3
Norte	431.974	...	(3,7)	59.258	13,7	75.371	17,4
Oeste	415.963	19.717	4,7	70.793	17,0	90.509	21,8
Vale do Paraíba	338.462	...	(3,4)	59.800	17,7	71.273	21,1

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida - PCV.

Nota: Os valores entre parênteses estão sujeitos a um erro amostral relativo superior a 30%.

(...) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Tabela 24

Número de Unidades Habitacionais Comercializadas, por Agente Promoto
Estado de São Paulo
1990 - 1998

Anos	Total	Agente Promotor		
		Cohab	Inocoop	CDHU
Total	342.948	106.165	33.924	202.859
1990	28.708	12.265	4.137	12.306
1991	29.605	13.996	5.966	9.643
1992	82.275	35.317	10.104	36.854
1993	36.579	8.399	6.405	21.775
1994	47.817	20.291	5.323	22.203
1995	15.231	7.702	1.267	6.262
1996	27.931	5.397	74	22.460
1997	39.738	2.798	648	36.292
1998	35.064	35.064

Fonte: Fundação Seade; CDHU, Cohabs, Incoops.

A casa própria produzida pelos principais agentes promotores com atuação no âmbito do Estado de São Paulo – CDHU, Cohabs e Incoops – totalizou, no período 1990- 98, 342.948 unidades habitacionais, com média anual de cerca de 38 mil unidades (Tabela 24). Os dados mostram também a tendência de ampliação da ação do governo estadual, pois a produção da CDHU correspondeu a 59% do total das moradias construídas; as Cohabs e os Incoops ofertaram 31% e 10%, respectivamente.

A aprovação, em 1989, da Lei Estadual n o 6.556 – que instituiu a elevação da alíquota do ICMS, recursos estes destinados unicamente para a política habitacional – contribuiu para maior participação do governo estadual na produção habitacional. Renovada a cada ano, a lei garantiu os recursos para a execução dos programas no período 1990- 97. A partir de 1998, esse instrumento legal deixou de vigorar e a destinação dos recursos estaduais para a habitação passou a ser decidida no processo de elaboração orçamentária.

As metas governamentais para o quadriênio 1999/ 2002, mantêm a prioridade da produção da casa própria, em proporção correspondente a aproximadamente 86% do total de 150 mil unidades habitacionais previstas. Os 14% restantes serão destinados aos programas denominados "especiais" que compreendem sobretudo as intervenções em áreas de risco, favelas e em cortiços.

A produção da casa própria deverá ser executada através de três programas principais: – Empreitada global: destinado a todo o Estado, consiste na produção de conjuntos habitacionais, com obras executadas por terceiros e licitadas diretamente pela CDHU. – Habiteto: destinado aos municípios do interior do Estado, consiste no repasse dos recursos estaduais pela CDHU às prefeituras para a aquisição de materiais de construção. A prefeitura doa o terreno e executa a terraplenagem e a infraestrutura. Os materiais de construção são adquiridos pela prefeitura por licitação e distribuídos aos autoconstrutores, além de apoio técnico e administração das obras.

– Paulista de Mutirão com Associações Comunitárias: destinado prioritariamente aos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, consiste no repasse de recursos às associações comunitárias cadastradas para a execução de obras em mutirão em terrenos por elas viabilizados ou disponibilizados pela CDHU. Em todos os casos, a responsabilidade pela administração das obras em mutirão é da associação comunitária. Do total previsto para o período 1999- 2002, de 150 mil unidades, encontravam-se em obras 30.073 unidades habitacionais em outubro de 1999. Para 12.957 unidades a previsão de início das obras é novembro e dezembro de 1999; e para 27.870 unidades prevê-se o início em janeiro/ abril de 2000.

A organização da tabela permite identificar a produção habitacional em obras e a prevista até abril de 2000 para a Região Metropolitana de São Paulo e os agrupamentos urbanos da Pesquisa de Condições de Vida (PCV). Os municípios pesquisados pela PCV – da área metropolitana e do interior – reúnem 83% do total da população urbana do Estado. A eles correspondem 73,5% das unidades habitacionais com obras em andamento e 58,4% e 71,9% das metas previstas para novembro/ dezembro de 1999 e janeiro/ abril de 2000, respectivamente. Segundo os agrupamentos da PCV, a parcela mais elevada das obras em andamento destina-se aos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (58,9% do total de unidades em obras). Já entre as metas previstas até abril de 2000, estão as proporções mais reduzidas de unidades (10,8% e 45,1%) nos dois períodos considerados. Até abril do próximo ano, à RMSP estão destinados 45% do total de obras e metas previstas. E entre os agrupamentos do interior diversifica-se a distribuição das unidades habitacionais em obras e previstas até abril de 2000.

As metas físicas previstas para o quadriênio 1999/ 2002, de 150 mil unidades, mesmo que estabelecidas para o total do Estado, corresponderão a cerca de 40% do déficit habitacional estimado para os municípios da PCV, de 377.300 novas moradias. Considerando-se especificamente as unidades habitacionais com obras em andamento e previstas até abril de 2000 estará sendo atendida parcela correspondente a 19% do déficit habitacional estimado nos municípios da PCV.

Por fim, a Tabela 26 mostra dados que permitem identificar a parcela da população classificada de acordo com os critérios de acesso aos programas de produção da casa própria da CDHU na estimativa de déficit habitacional, restrita aos municípios da PCV. Considerando-se cada um dos critérios de forma exclusiva, estima-se que 72,3% do total estimado de déficit no Estado de São Paulo têm rendimento familiar entre 1 e 10 salários mínimos; 86,6% são domicílios ocupados por mais de duas pessoas; e 56,5% dos domicílios estimados destinam-se a famílias que não dispõem de imóveis ou terrenos urbanos próprios.

19. As metas físicas para o diferencial de unidades em relação ao total previsto não estão ainda identificadas por município. Os dados da CDHU disponíveis na presente data distribuem as metas por região administrativa: Araçatuba, 2,6%; Barretos, 1,4%; Bauru, 3,3%; Campinas, 15,2%; Central, 2,8%; Franca, 2,1%; Marília, 3,2%; RMSP, 44,0%; Presidente Prudente, 2,8%; Registro, 0,7%; Ribeirão Preto, 3,3%; Santos, 4,6%; São José do Rio Preto, 4,6%; São José dos Campos, 3,3%; e Sorocaba, 5,9%.

Tabela 25
Número de Unidades Habitacionais em Obras e Previstas da CDHU,
por Tipo de Empreendimentos, segundo Agrupamentos Urbanos
Estado de São Paulo
1999-2000

Agrupamentos Urbanos	Total Geral		Em Obras (1)			Previsão Nov/Dez 1999			Previsão Jan/Abril 2000				
	EG	IIA	IIA	MUT	Total	EG	IIA	MUT	Total	EG	IIA	MUT	Total
Estado de São Paulo	70.900	8.777	7.100	14.196	30.073	5.635	5.930	1.392	12.957	10.507	5.811	11.552	27.870
RMS/SP	31.701	4.037	-	13.689	17.720	210	-	1.200	1.410	1.604	-	10.967	12.571
Agrupamentos PCV 1998 (2)													
RM Santos	3.408	739	-	192	931	928	-	192	1.120	1.117	-	210	1.357
Vale do Paraíba	2.450	640	812	-	1.452	-	360	-	360	-	638	-	638
Norte	5.701	256	46	-	301	577	2.152	-	2.729	576	2.095	-	2.671
Oeste	1.486	180	300	-	460	-	300	-	300	755	171	200	1.126
Leste	2.262	287	-	315	602	521	420	-	941	574	-	145	719
Central	2.296	478	144	-	622	711	-	-	711	963	-	-	963
Demais Municípios do Interior	21.196	2.186	5.799	-	7.985	2.688	2.698	-	5.386	4.918	2.907	-	7.825

Fonte: Fundação Seade, CDHU – Diretoria de Planejamento e Projetos.

(1) Situação em 30/06/99.

(2) Municípios com população urbana superior a 50 mil habitantes.

Nota: EG – Empreitada Global; IIA – Programa Habitar; MUT – Programa Paulista de Moradia com Associações Comunitárias.

Tabela 26
Distribuição dos Domicílios Considerados com o Déficit Habitacional,
segundo Critérios da CDHU para Cadastramento de Famílias,
Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Interior
1998

Critérios CDHU	Estado de São Paulo	RMSP	Interior
Total de domicílios com déficit habitacional	377.300	239.588	137.712
Domicílios com renda domiciliar total entre 1 e 10 salários mínimos (1)			
Proporção	72,3	76,3	65,4
Número estimado de domicílios	272.801	182.806	89.995
Domicílios com mais de duas pessoas			
Proporção	86,3	84,5	89,5
Número estimado de domicílios	325.519	202.332	123.187
Inexistência de imóveis ou terrenos urbanos			
Proporção	56,5	65,0	41,7
Número estimado de domicílios	213.278	155.828	57.450

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

(1) Em salários mínimos de setembro de 1998. Valores corrigidos pelo ICV-Dieese.

Instrumentos Municipais de Gestão Urbana

A Constituição Federal de 1988 alterou as bases de relacionamento entre as esferas de governo e entre o Estado e a sociedade e redefiniu as competências de algumas instituições públicas brasileiras. Quanto à política urbana, a nova Constituição dedicou capítulo específico, em que recoloca a questão do planejamento urbano, elegendo o plano diretor – de responsabilidade do poder público municipal, elaborado e executado pelo Executivo e transformado em lei pelo Legislativo – como instrumento básico de ordenação da cidade. O plano diretor, obrigatório para os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes, tem por objetivo estabelecer os parâmetros básicos ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade. A novidade do texto constitucional é que a definição destas funções somente se dará no âmbito do plano diretor que foi, dessa forma, reforçado como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano.

A Constituição Federal, além de redefinir os instrumentos de regularização fundiária, estabeleceu outros instrumentos urbanísticos passíveis de instituição pelo poder público municipal, em áreas delimitadas pelo plano diretor, como o imposto predial e territorial progressivo em áreas não edificadas ou utilizadas ou sub-utilizadas. Ao lado do plano diretor, os instrumentos de regulação

urbana podem ser classificados em gerais (zoneamento do uso e ocupação do solo, parcelamento do solo urbano e o código de obras ou edificações) e específicos (zoneamentos especiais, solo criado, IPTU progressivo para incentivo de ocupação de áreas urbanas vazias, operações urbanas, etc.).

A Constituição do Estado de São Paulo incorporou os mesmos princípios estabelecidos pela Constituição da União para o tratamento das questões urbanas, reiterando a obrigatoriedade do plano diretor e estendendo-a à totalidade dos municípios paulistas.

A primeira Pesquisa Municipal Unificada (PMU), realizada pela Fundação Seade em 1993 – ano-base 1992 –, apresentou o quadro então existente dos municípios paulistas quanto à disponibilidade dos principais instrumentos urbanísticos. Naquela data, a existência de lei de plano diretor foi constatada em 15,4% dos 572 municípios então pesquisados. Distribuídos segundo classes de tamanho populacional, a lei mostrava-se pouco freqüente nos municípios com menos de 20 mil habitantes (7,6%) e crescia progressivamente com a elevação do porte populacional deles. Naqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes, quase 20% dispunham da lei e nos municípios com mais de 50 mil habitantes a proporção superava os 30%.

Quanto aos demais instrumentos de regulação urbana mencionados, em que pese serem ainda pouco difundidos nos municípios paulistas, também tendem a ser mais freqüentes naqueles de maior porte, onde os problemas urbanos emergem e adquirem maior complexidade. 20

Ante essa constatação, e para simplificar os procedimentos necessários à elaboração deste estudo, optou-se por apresentar os resultados da Pesquisa Municipal Unificada (PMU- 97), referentes ao ano base 1997, apenas para os municípios com população superior a 20 mil habitantes. 21 Seu objetivo é mensurar a disponibilidade de instrumentos de regulação urbana, tomando-a como indicador do grau de organização do poder público municipal na gestão dos problemas das cidades. A existência legal de todos ou de alguns desses instrumentos não garante um desenvolvimento urbano equilibrado, mas é condição institucional básica para buscá-lo.

A continuidade da análise, em outro momento, permitirá investigar a regulamentação e a aplicação desses instrumentos e, com o auxílio de informações complementares, possibilitará avaliar sua eficiência na promoção de um ordenamento adequado da cidade e seus impactos sobre as condições sócio- habitacionais da população.

O universo selecionado totaliza 224 municípios paulistas, segundo os dados de projeção populacional da Fundação Seade para 1997. Para efeitos de análise, os municípios foram classificados por porte populacional e região administrativa (RA).

A maioria dos municípios (117) concentrava-se na classe populacional entre 20 mil a 50 mil habitantes. Havia ainda 49 municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, 33 entre 100 mil e 200 mil habitantes, 19 entre 200 mil e 500 mil habitantes e seis municípios com mais de 500 mil moradores.

Segundo RA, os municípios selecionados concentram-se na Região Metropolitana de São Paulo (35) e nas regiões administrativas de Campinas (49), Sorocaba (27) e São José dos Campos (17). Seguem-se as RAs de Ribeirão Preto e Presidente Prudente (12), Bauru e Central (11), São José do Rio Preto (10), Marília (9), Santos e Araçatuba (8), Franca (7) e Barretos e Registro (4).

20. *Dados publicados em SANTOS, Sarah M. Monteiro dos e PIREZ, M. Conceição Silvério. "O município e a gestão urbana: novas exigências". São Paulo em Perspectiva, vol. 10(3): 88- 95, jul./ set. 1996.* 21. *Observe-se, contudo, que os dados relativos aos municípios de menor porte populacional foram coletados pela PMU, divulgados e estão disponíveis para estudos e avaliações posteriores.*

A existência de plano diretor e de outros instrumentos de regulação urbana nos municípios paulistas obedece a algumas características gerais. De um lado, as leis de parcelamento e o código de obras estão presentes em número elevado de municípios, provavelmente por serem instrumentos de orientação geral ao processo de produção da cidade. O plano diretor, apesar de guardar esta característica, foi identificado em pouco mais da metade dos municípios. De outro, leis de proteção e

controle ambiental e imposto progressivo aparecem em menor número de municípios, seja por serem instrumentos urbanísticos específicos, seja por serem relativamente recentes na pauta urbanística, ou mesmo por responderem a orientações políticas de governo.

Além disso, como foi observado em 1992, mantém-se alguma diferenciação, segundo o porte populacional dos municípios, da disponibilidade desses instrumentos. Estes, em geral, atingem a maioria dos municípios com população superior a 200 mil habitantes. Entre os municípios com população entre 50 e 200 mil habitantes, sua frequência é elevada, mas não alcança a encontrada nos municípios maiores. Já entre os menores municípios é bem mais reduzido o número daqueles que dispõem dos instrumentos considerados.

Por fim, identificou-se maior concentração da disponibilidade dos instrumentos legais na Região Metropolitana de São Paulo e nas RAs próximas (Campinas, Sorocaba e Santos), reduzindo à medida que se distanciava da região. Foram identificadas situações específicas na RA de São José dos Campos, onde é mais baixa a frequência desse instrumento, e na RA de Barretos, onde essa frequência é bastante elevada.

Lei de Plano Diretor

Dos 224 municípios selecionados, 106 (47,1%) declararam ter lei aprovada de plano diretor, proporção que cresce com o tamanho dos municípios. Note-se, por exemplo, que os seis municípios com população superior a 500 mil habitantes dispunham de lei de plano diretor e, entre os municípios com população entre 200 e 500 mil habitantes, somente Embu e Mauá, na RMSP, e Santos, 22 não dispunham de plano diretor aprovado na data do levantamento. Entre os municípios considerados de porte médio – entre 50 mil e 100 mil e de 100 mil a 200 mil habitantes – cerca de 63% contavam com este instrumento legal. Em contraste, nos municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes apenas 27,4% declararam a existência da lei. A distância entre a situação dos municípios menores em relação aos demais merece ser assinalada.

A existência de plano diretor aprovado também mostra diferenças segundo as RAs. Mais da metade dos municípios da RMSP e das RAs de Santos, Sorocaba e Campinas dispunham do instrumento em 1997. Entre estes, saliente-se a RMSP, onde 25 dos 35 municípios selecionados encontravam-se nesta situação. Para os municípios das RAs mais distantes da capital, observa-se menor proporção daqueles com plano diretor. Dentre estas, excetua-se a de Barretos, onde dois dos quatro municípios dispunham desse instrumento. À exceção dos municípios de Registro e Santos, todos os municípios-sede de RA contavam com lei do plano diretor.

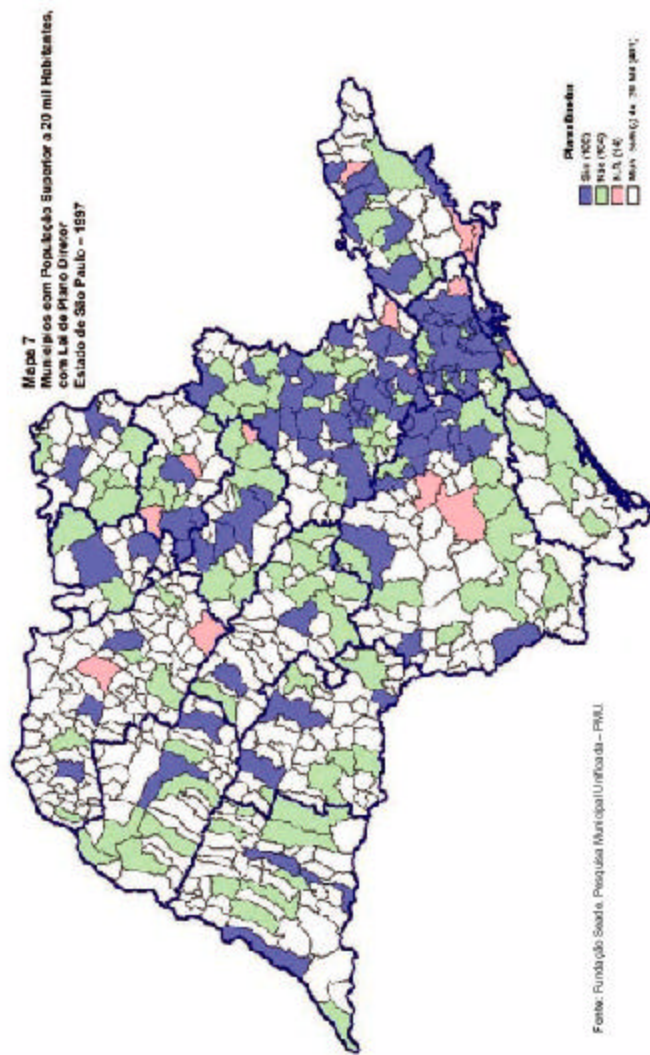
22. Após o período de coleta de dados feita pela PMU, em dezembro de 1998, a Câmara Municipal de Santos aprovou a lei de instituição do plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana.

Tabela 27
Número de Municípios de População Superior a 20 mil Habitantes,
com Legislação de Gestão Urbana Municipal
Estado de São Paulo
1997

População	Número de Municípios	Plano Diretor		Código de Obras		Zoneamento		Parcelamento		Imposto Progressivo Sobre Vazios Urbanos		Proteção/Controle Ambiental	
		Possui	%	Possui	%	Possui	%	Possui	%	Possui	%	Possui	%
Total	224	106	47,3	144	64,3	126	56,3	148	66,1	22	9,8	50	22,3
Mais de 20 mil a 50 Mil Ha	117	32	27,4	66	56,4	41	35,0	57	48,7	7	6,0	12	10,3
Mais de 50 mil a 100 Mil H	49	31	63,3	35	71,4	37	75,5	38	77,6	7	14,3	11	22,4
Mais de 100 mil a 200 Mil H	33	21	63,6	21	63,6	24	72,7	28	84,8	5	15,2	12	36,4
Mais de 200 Mil a 500 Mil H	19	16	84,2	17	89,5	18	94,7	19	100,0	3	15,8	11	57,9
Mais de 500 Mil Hab.	6	6	100,0	5	83,3	6	100,0	6	100,0	0	0,0	4	66,7

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU 1997.

Nota: Número de municípios sem resposta/dado não disponível - Plano Diretor: 14; Código de Obras: 16; Zoneamento: 13; Parcelamento: 14; Imposto Progressivo Sobre Vazios Urbanos: 14; Proteção/Controle Ambiental: 15.



Lei de Zoneamento

O zoneamento do uso e ocupação do solo é instrumento relativamente recente na legislação urbanística brasileira, datando do final dos anos 60. Entre os 224 municípios selecionados, 126, ou 56,2%, declararam dispor desse instrumento em 1997. Segundo porte populacional, sua presença segue comportamento semelhante ao observado sobre o plano diretor, isto é, com frequência mais elevada nos municípios de maior porte, declinando à medida que se desloca para os municípios menores.

Também neste caso, os seis municípios com mais de 500 mil habitantes declararam dispor de lei de zoneamento. Entre os municípios com população de 200 mil a 500 mil habitantes, somente Ribeirão Preto não dispunha do instrumento à época do levantamento. Entre os municípios de porte médio, a

proporção é menor, mas ainda expressiva (cerca de 75%). Já entre os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes apenas 41, ou 35,0%, dispõem desse instrumento.

Segundo RAs, salientam-se a RMSP, a de Santos e mesmo a de Barretos, com as proporções mais elevadas de municípios que dispõem de lei de zoneamento. Na RMSP e na RA de Santos, somente quatro municípios não dispunham da lei e, na de Barretos, apenas um município não tinha o instrumento. Na RA de Campinas, 31 dos 49 municípios selecionados possuíam lei de zoneamento aprovada. Em situação um pouco inferior, encontravam-se as RAs de São José dos Campos, Sorocaba, Franca e São José do Rio Preto. Nas RAs de Ribeirão Preto, Central e Bauru, menos de metade dos municípios dispunha de lei de zoneamento, não obstante apresentarem freqüências expressivas. Afastando-se deste conjunto, situam-se as RAs de Araçatuba e Marília, onde cerca de um quarto dos municípios dispunha da lei e, em proporções ainda menores, as RAs de Presidente Prudente, onde somente o município-sede dispunha desse instrumento, e a de Registro, com sua absoluta ausência. Note-se, além disso, que municípios importantes, como Ribeirão Preto, Araçatuba e Marília, não tinham lei de zoneamento em 1997.

Lei de Parcelamento do Solo

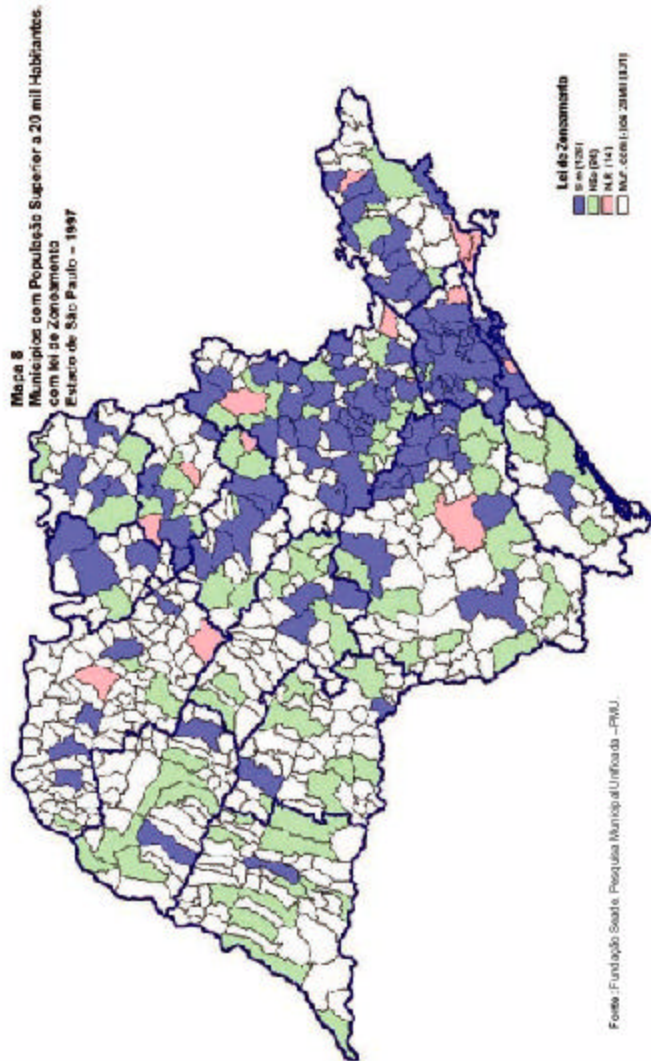
Comparativamente aos municípios com lei de zoneamento, o número de municípios com lei de parcelamento do solo é mais elevado, observando-se que 148 dos 224 municípios selecionados dispunham do instrumento, correspondendo a 66,1%.

A totalidade dos municípios de maior porte, com população superior a 200 mil habitantes, dispõe de legislação de parcelamento do solo. Entre os municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes, quase 85%, e com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, 77,6% possuíam o instrumento. Entre os municípios de menor porte, quase 50% dispõem de lei de parcelamento, proporção bem mais elevada do que as referentes às leis de plano diretor e de zoneamento.

A maior difusão desse instrumento entre os municípios selecionados expressa a sua relevância para o ordenamento da ocupação urbana, mesmo em municípios cuja escala populacional não sugira problemas urbanos de maior gravidade. Em contrapartida, a ausência de lei de parcelamento em 76 municípios (dos quais 16 de porte médio) pode significar o comprometimento do processo de ocupação.

O maior número de municípios com lei de parcelamento do solo estão localizados na RMSP e regiões vizinhas de Santos, Campinas e Sorocaba. Mas também apresentam proporção equivalente os municípios situados nas RAs de São José do Rio Preto, Central, Barretos e Bauru. Os municípios componentes das demais RAs distanciam-se deste conjunto, mas suas proporções giram em torno de 50%. A exceção é a RA de Registro, onde somente Iguape declarou contar com a lei. Dentre os municípios sede – de RA, somente Registro não dispunha de lei de parcelamento do solo.

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU.



Código de Obras

A existência de código de obras também mostrou frequência elevada entre os municípios selecionados (64,3%). Nem todos os municípios de grande porte, porém, dispõem desse código. Entre aqueles com população superior a 500 mil habitantes, excetua-se Santo André e, entre os que

possuem população entre 200 mil e 500 mil habitantes, Mogi das Cruzes e Carapicuíba. Observe-se que os três municípios pertencem à RMSP.

Já entre os 33 municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes, 21 (63,6%), contam com código de obras. A proporção é menor do que a observada entre os 49 municípios que possuem entre 50 e 100 mil habitantes, em que 35 (71,4%) dispunham de código de obras. Entre os municípios menores, 66 dos 177 municípios, apresentaram o instrumento.

A identificação de três municípios localizados na RMSP, que declararam não dispor de código de obras, reduz a proporção de seus municípios em comparação com aqueles integrantes das RAs de São José do Rio Preto, Santos, Sorocaba e Barretos. Em proporção equivalente à RMSP, situa-se a RA de Campinas, onde 35 dos 49 municípios dispõem de código de obras. Afastando-se desse conjunto, encontram-se as RAs de Ribeirão Preto, Marília, Araçatuba, Bauru, Presidente Prudente e Central em que, não obstante as frequências menores, mais de metade dos municípios dispõem desse instrumento. Nas RAs de Franca e Registro, é ainda menor o número de municípios com código de obras aprovado. À exceção de Araçatuba, os demais municípios de RA dispunham do instrumento.

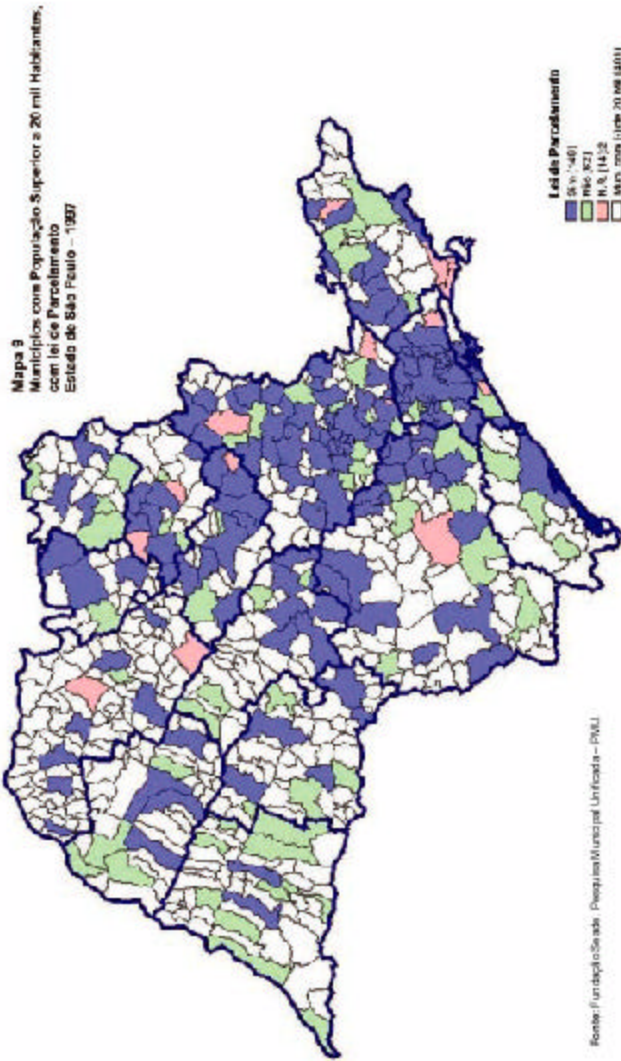
Lei de Imposto Progressivo para Incentivo de Ocupação de Áreas Urbanas Vazias

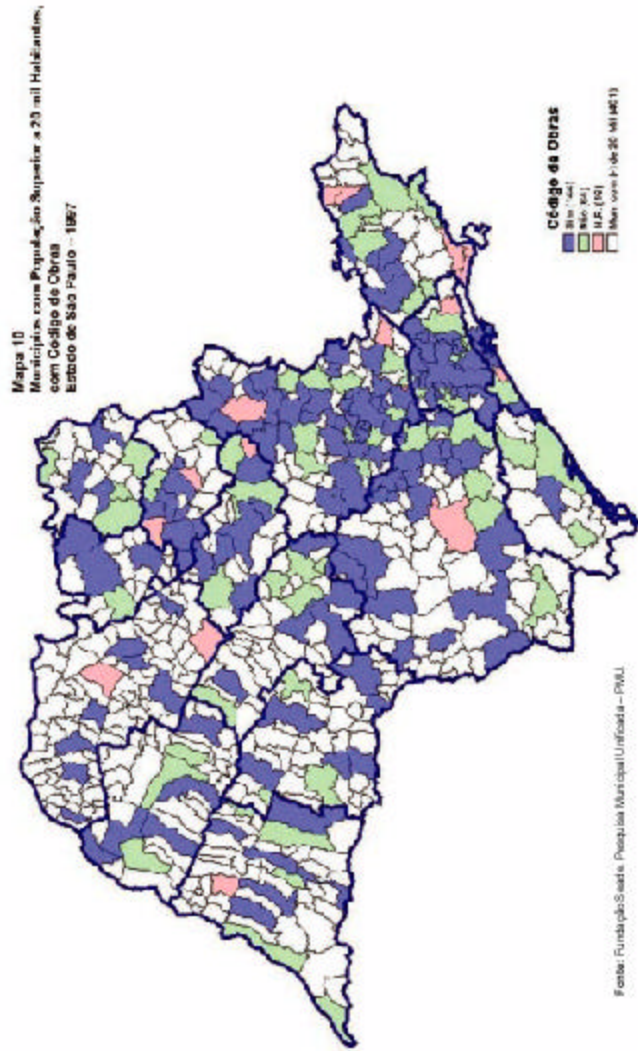
O imposto progressivo para incentivo de ocupação de áreas urbanas vazias foi introduzido pela Constituição Federal de 1988 e sua utilização restringe-se a áreas delimitadas no plano diretor, definindo-se como instrumento urbanístico específico ao estímulo da ocupação de vazios urbanos. De utilização recente, o recurso a esse instrumento tem gerado polêmica em face de sua natureza tida como intervencionista sobre a propriedade privada.

A existência dessa legislação é pouco freqüente. Foi identificada em apenas 22 dos 224 municípios selecionados (9,8%), estando ausente no grupo dos municípios com mais de 500 mil habitantes.

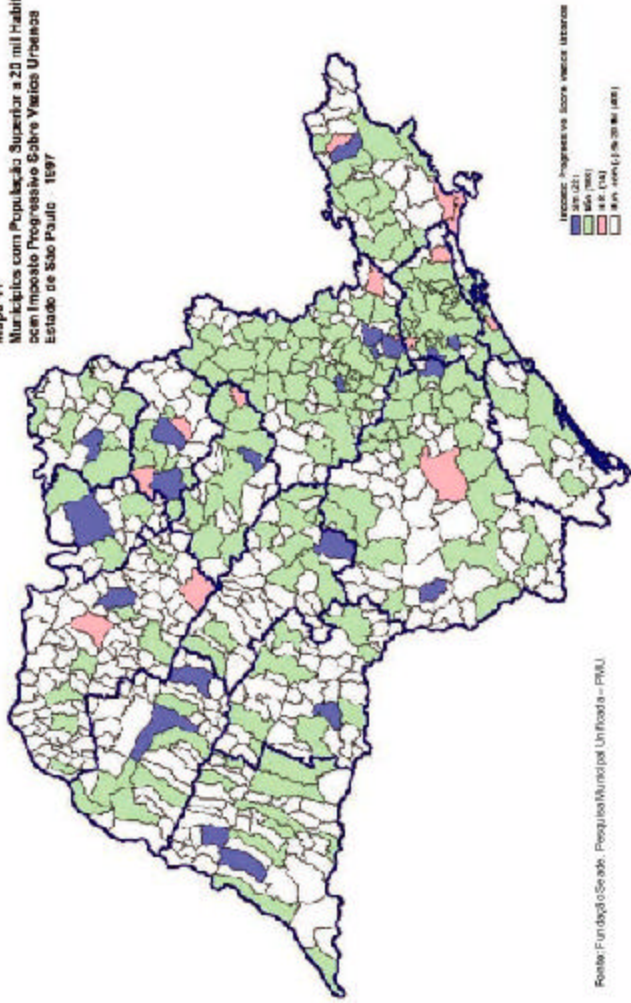
Entre os municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, a lei foi identificada em Jundiaí, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto. No grupo de municípios com população entre 100 mil e 200 mil habitantes, somente nos municípios de Itapeçerica da Serra, Itapeví, Americana, Araçatuba e Barretos. Entre os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, Lorena, São Roque, Itatiba, Jaboticabal, Lençóis Paulista, Penápolis e Assis contavam com o instrumento. Entre os menores municípios, sua presença foi identificada em Vargem Grande Paulista, Taquarituba, Vinhedo, Presidente Venceslau, Dracena, Itambé e São Joaquim da Barra.

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU.

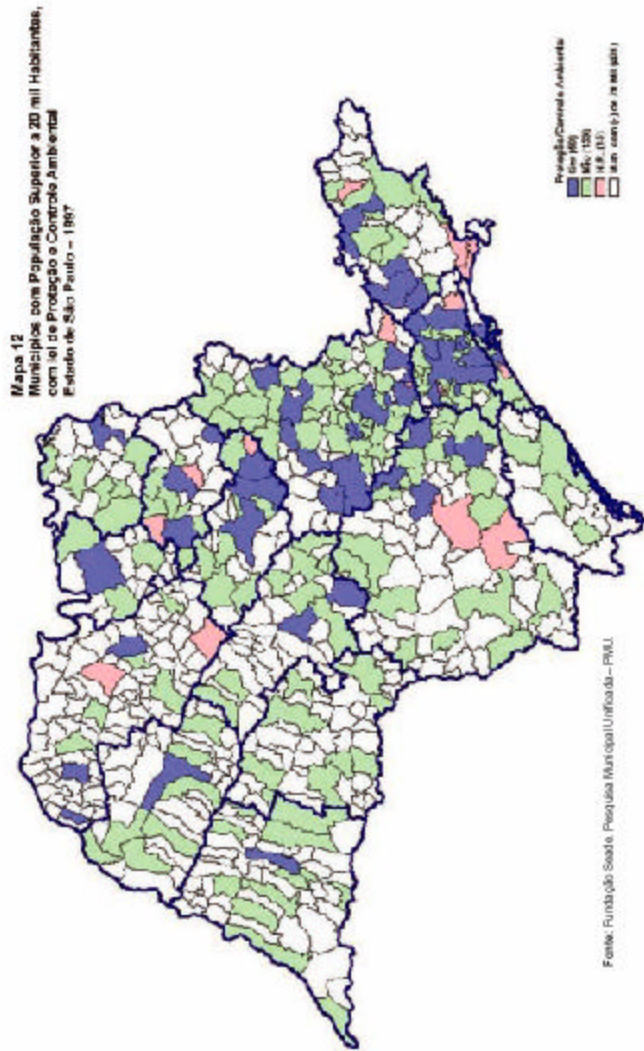




Mapa 11
Municípios com População Superior a 20 mil habitantes,
censo Imposto Progressivo sobre Vendas Urbanas
Estado de São Paulo - 1997



Fonte: Fundação de Estudos Pesquisas Municipais - Unifood - FPMU



Lei de Proteção ou Controle Ambiental

A questão ambiental e os instrumentos reguladores têm ocupado, cada vez com mais intensidade, as agendas do debate público e governamental no Brasil. Inicialmente com mais ênfase nas esferas federal e estadual, a temática alcançou também o âmbito local e, impulsionada pela 2ª Conferência Mundial do Meio Ambiente, de 1992, favoreceu a proposição e aprovação de instrumentos legais, em geral com características de zoneamento ambiental. Contudo, sua presença é ainda baixa nos municípios paulistas e foi identificada em somente 50 deles (22,3%).

Segundo o porte dos municípios, sua presença é mais freqüente entre os maiores. Assim, quatro dos seis municípios com população superior a 500 mil habitantes dispunham de algum instrumento de controle ambiental e 11 municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes encontravam-se nessa situação. No grupo populacional entre 100 mil e 200 mil habitantes, pouco mais de um terço dos municípios; e, entre aqueles com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, cerca de um quinto dispunha de lei de controle ou proteção ambiental. Entre os municípios menores, é bastante reduzido o número daqueles com algum instrumento legal dessa natureza. Por RA, observa-se que nenhum município das de Registro e Marília contava com este tipo de lei.

Por sua própria natureza, investigações e estudos posteriores poderiam compreender o estabelecimento de relações entre esses instrumentos municipais e a legislação federal e estadual de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentado.