

A estrutura urbana de São Paulo a partir do Plano Urbanístico Básico: o descompasso de seu percurso para a continuidade de um propósito

Priscila Regina Sato, Sidney Piochi Bernardini*

Resumo O artigo tem como objetivo analisar os apontamentos relacionados à estrutura urbana da Grande São Paulo estabelecidos no Plano Urbanístico Básico (PUB), realizado pelo município de São Paulo, em 1968, elucidando a tentativa de imprimir uma estrutura urbana condicionada pelo processo de metropolização em curso, além de discutir os meandros técnicos e institucionais que forjaram uma reorientação da sua concepção nos anos seguintes. Além de uma oposição ao modelo proposto, as contradições político-institucionais que se intervieram em um momento de mudanças importantes de caráter institucional em São Paulo foram algumas das razões para a sua não efetividade.

Palavras-chave: Plano Urbanístico Básico, estrutura urbana, São Paulo.

The Urban Structure of São Paulo from the Basic Urban Plan: the mismatch of its path to the continuity of one purpose

Abstract This article aims to analyze the parts of the Basic Urban Plan for the Greater São Paulo (carried out by the town hall of São Paulo in 1968) regarding its urban structure, thus elucidating the attempt to imprint an urban structure conditioned by the ongoing metropolization process. We also discuss the technical and institutional entanglements that prompted a reorientation of its conception in the following years. Besides an opposition to the proposed model, the political and institutional contradictions that intervened at a time of major institutional changes in São Paulo were some of the causes for its lack of effectiveness.

Key words: Basic Urban Plan, urban structure, São Paulo.

La estructura urbana de São Paulo a partir del Plan Urbanístico Básico: el descompaso de su trayecto para la continuidad de un propósito

Resumen El artículo objetiva analizar apuntes relacionados con la estructura urbana de la Gran São Paulo establecida en el Plan Básico Urbano. Este plan fue desarrollado por el ayuntamiento de São Paulo, en 1968. El análisis aclara el intento de establecer una estructura urbana condicionada por el proceso de metropolización. Se discuten los enrenamientos técnicos e institucionales que forjaron una reorientación de su concepción en los años siguientes. Además de una oposición al modelo propuesto, las contradicciones político-institucionales que intervinieron en un momento de grandes cambios institucionales en São Paulo fueron algunas de las razones de su falta de efectividad.

Palavras clave: Plan Básico Urbano, estrutura urbana, São Paulo.

Após 50 anos da elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB-1968) desenvolvido para o município de São Paulo, é possível encontrar várias pesquisas que o abordaram a partir de um contexto mais amplo na História do Planejamento Urbano em São Paulo. Uma das primeiras referências é a tese de doutorado de Campos Filho (1972), seguida por outras referências como a de Leme (1982) sobre a formação do pensamento urbanístico e Anelli (2007) que também abordou o PUB-1968, com foco nas estruturas de transporte em São Paulo. Assim como Leme (1982), Anelli (2007) aborda as origens conceituais e teóricas dos principais planos realizados para São Paulo e que contribuíram, de alguma maneira, para conformar a estrutura urbana do município e sua fisionomia urbanística. Inseridos na linha de pesquisa de Anelli (2007) estão Pierini (2013) e Santos (2014) que investigam o PUB-1968 por meio da análise de infraestruturas de transporte, propostas e implantadas, e suas relações com os interesses do desenvolvimento econômico rodoviário.

As pesquisas que abordam o PUB-1968 também revelaram o descompasso produzido entre a implantação parcial do sistema de transporte coletivo e individual por ele proposto e a Lei Geral de Zoneamento de 1972 para o município de São Paulo. As pesquisas de Feldman (2005) sobre o zoneamento abordam este descompasso como parte da lógica do discurso presente no planejamento urbano no Brasil e produz um espaço condicionado por interesses sociais e econômicos. Os estudos de Feldman (2005) são utilizados por Somekh e Campos Filho (2002) que constataram a incoerência entre o PUB-1968 e seu uso na demarcação do zoneamento de 1972, sobre uma estrutura de transporte incompleta. Silva Júnior (2002) também investigou os descompassos presentes no planejamento urbano de São Paulo. Sua pesquisa abrange o período entre 1886 a 1986, incluindo o PUB e o zoneamento de 1972. Silva Júnior (2002) discute a vinculação entre o processo fragmentado do planejamento os interesses de grupos sociais dominantes ligados à produção do espaço urbano, induzindo uma distribuição desigual das infraestruturas e das ofertas de emprego. Feldman (2005), Somekh e Campos Filho (2002) e Silva Júnior (2002) compreendem que o descompasso e a produção de um espaço desigual são consequentes de um planejamento urbano condizente com a estrutura brasileira caracterizada por sua desigualdade e segregação socioespacial. Esta explicação é bastante desenvolvida por Villaça (1998) que busca interpretar as lógicas do capitalismo e suas implicações no espaço urbano.

Outra vertente que busca compreender as relações entre o âmbito social, econômico e urbano está inserida no pensamento de Deák (1999) A partir dos seus apontamentos sobre os estágios do modo de produção capitalista, em que as categorias de produção do espaço urbano estão condicionadas à estrutura de cada sociedade. Como ramificação da vertente de Deák (1999), a pesquisa de Bonett Neto (2014) apresenta uma análise sobre a ideologia por trás do PUB-1968 e do PDE-2002, elucidando as relações entre os estágios do capitalismo e a predominância condicionantes ideológicas direcionando as transformações do espaço urbano conforme as necessidades de reprodução social. Bonett Neto (2014) ainda apresenta as diferenças entre a incorporação da ideologia no

*Priscila Regina Sato é Arquiteta, mestranda no Programa de Pós-graduação Arquitetura, Tecnologia e Cidades da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo (FEC-UNICAMP), ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-1701-2361>>. Sidney Piochi Bernardini é Arquiteto e Urbanista, professor do Departamento de Arquitetura e Construção da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Unicamp, ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-6264-9070>>.

pensamento da sociedade burguesa tradicional e da sociedade brasileira, que possui peculiaridades a serem consideradas.

A abordagem teórico-metodológica aqui apresentada procura questionar os descompassos entre os processos do planejamento urbano na realidade paulistana e os interesses envolvidos na produção e reprodução do espaço urbano em uma sociedade estruturada e caracterizada por históricas desigualdades sociais. Espera-se contribuir com a discussão sobre o pensamento vinculado ao processo de planejamento urbano em São Paulo, sob a ótica das propostas de estruturação urbana contidas no PUB-1968, considerando, em especial, os documentos gráficos produzidos no seu âmbito. Além disso, pretende-se também considerar as influências das propostas efetuadas no PUB-1968 em outras posteriores que acabaram por incorporar traços de um pensamento teórico internacional. A análise utilizada nesta pesquisa procura elucidar os processos de elaboração dos planos brasileiros e os métodos utilizados nas tomadas de decisão que incorporam modelos europeus e norte-americanos, resultando, muitas vezes, em um descompasso entre estes modelos e sua efetivação, uma vez que são os contextos socioeconômicos que condicionam a concretização destes planos e não o contrário. Defende-se, portanto, que o problema não estava localizado nos modelos em si, mas na sua adoção em contextos estranhos e alheios às possibilidades de sua viabilização.

O PUB e suas referências internacionais

No estudo do processo de elaboração do PUB para as recomendações de estrutura urbana, foram verificadas referências aos planos internacionais no texto que trata das análises para a definição dos conceitos de estrutura urbana. O documento afirma que um dos conceitos da estrutura proposta (Conceito 2 – ver figura 3) foi elaborada tomando como referência o Plano Metropolitano de Londres, de 1943, formulado *pela London County Council*, com assessoria de Patrick Abercrombie. Lucchese (2012) explica que ao término da Segunda Guerra, Patrick Abercrombie com contribuições de John Henry Horshaw assumiu a realidade metropolitana da Grande Londres como um pressuposto, evidenciando a necessidade de um plano específico para esta escala. Ao abordar o conteúdo deste plano, Roosmalen (1997) destaca a importância da figura de Abercrombie, que estava inserido na "*Garden City Association*" e defendia os conceitos de Ebenezer Howard. O esquematismo físico-espacial do modelo cidade-jardim estava presente principalmente nas diretrizes de descentralização, com adoção de sub-centros para comunidades de bairros, que possuíam determinada autonomia, conectados por um sistema de transporte rápido (figura 1).

Segundo Roosmalen (1997), ao mesmo tempo que reforçava os conceitos de Howard, Abercrombie também insistia em adotar o planejamento na escala regional, sendo possível verificar que as centralidades distribuídas na região metropolitana possuíam hierarquias um pouco diferentes do modelo de Howard, apresentando densidades com uso e ocupação variadas. Segundo Domhardt (2012) este desdobramento do modelo de cidade-jardim é formulado pelo CIAM em 1952, "*The heart of City*", no período pós-guerra com um caráter de humanização da vida urbana, sendo necessário entender as diferentes possibilidades, nas diversas escalas de planejamento. Portanto, foram mantidos os componentes essenciais de Howard, considerando o crescimento limitado para o futuro dos núcleos urbanos com uma estrutura central que seria

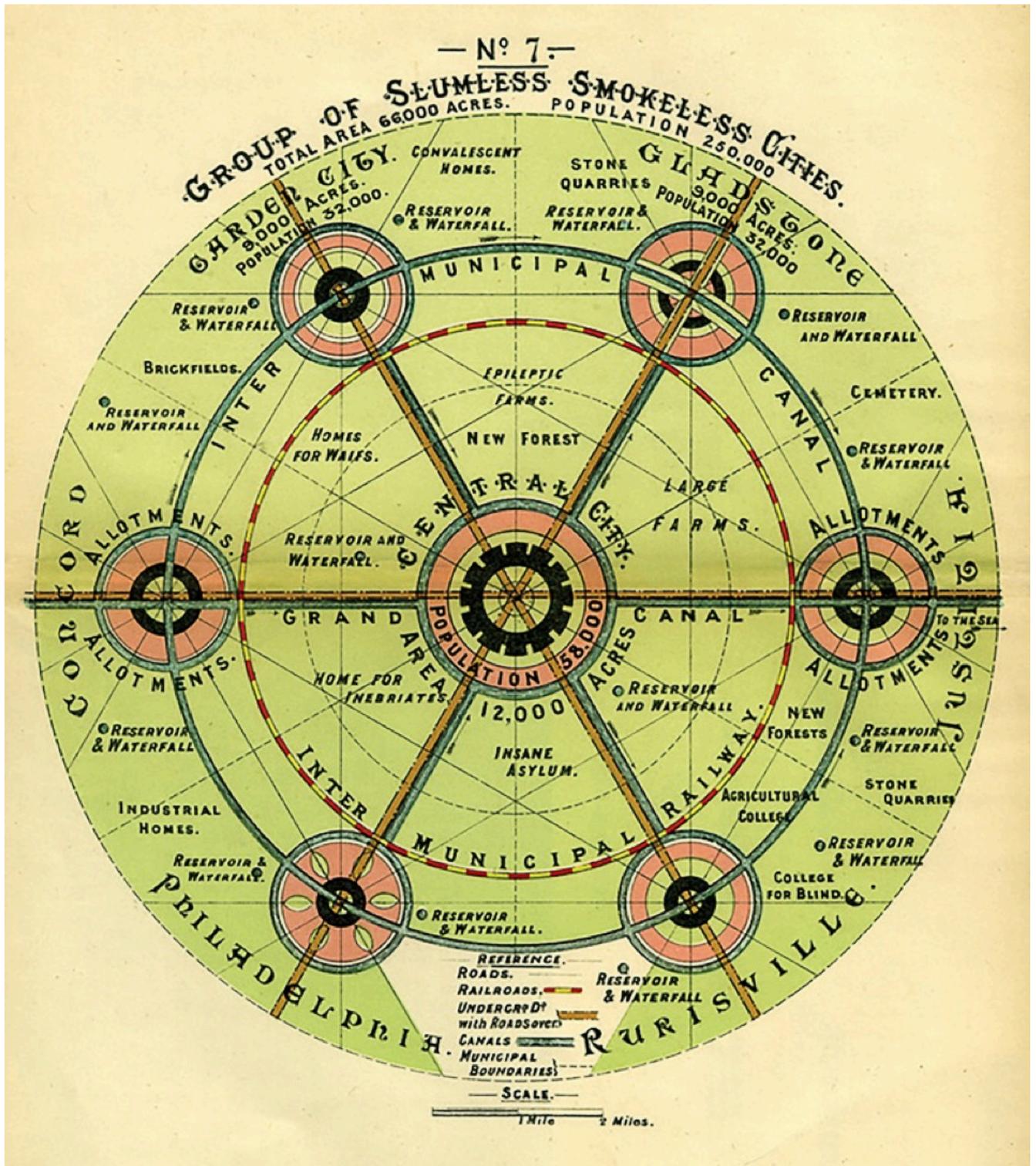


Figura 1: Esquema da cidade jardim de Ebenezer Howard. Fonte: Fonte: Grant, 2012.

planejada em acordo com unidades de gerenciamento distribuídas e organizadas em um sistema hierárquico, definindo a “constelação urbana”.

Domhardt (2012) esclarece que apesar dos participantes dos CIAMs buscarem o rompimento com os antecedentes do planejamento para desenvolverem a reforma do planejamento, que por sua vez, implicaria em uma reforma nas condições de vida, renovando relações sociais e econômicas, as ideologias de Ebenezer Howard estavam presentes naqueles Congressos. A incorporação da visão de urbanismo de Howard deve-se principalmente ao contato que os participantes tinham com seus conceitos da cidade-jardim e seus envolvimento com a aplicação destes conceitos tanto nas cidades europeias quanto nas norte-americanas. As aprovações dos conceitos de Howard se compatibilizavam com o contexto do segundo pós-guerra, favorável para o pensamento progressista e democrático. Na abordagem norte-americana, Domhardt (2012) destaca a figura de Walter Gropius que teve influências do modelo de cidade-jardim principalmente após o engajamento de Lewis Mumford. Ao se mudar para os Estados Unidos, Gropius iniciou sua carreira acadêmica na Universidade de Harvard, passando a defender que a reorganização da estrutura urbana no campo do planejamento deveria abranger diversos campos do conhecimento, além do aspecto meramente físico-territorial, centrando-se em dois elementos: unidade de bairro e a “super-rodovia”. Estes elementos estavam baseados em derivações programáticas da *Regional Planning Association of America* (RPAA), nos Estados Unidos, conformando um ideário daquela Associação sobre o modelo mais adequado de estrutura urbana. Enquanto as unidades de bairro eram agrupadas e denominadas como “novas cidades” ou municípios, o sistema de “super-rodovia” asseguraria o papel de conectar estes municípios, constituindo uma rede articulada.

A criação do RPAA, ainda no final da década de 1920, não só agregou profissionais expoentes do campo do planejamento urbano estadunidense, como Alexandre M. Bing, John L. Bright, Lewis Mumford, E. H. Klaber, Nills Hammarstrad, Benton MacKaye, Sullivan Jones e Clarence Stein, como também desenvolveu um programa de atuação que tinha como base conceitual o modelo de Howard, entendido como o mais apropriado para se pensar a estrutura regional das cidades norte-americanas. Entre seus princípios programáticos, estavam: apoiar a realização de cidades-jardins como um plano global para o desenvolvimento da região; desenvolver relações com os expoentes do pensamento inglês (com destaque para Patrick Geddes); preparar análises territoriais e elaborar projetos em escala regional em colaboração com o Comitê de Planejamento Comunitário; realizar estudos a favor da ciência regionalista; elaborar análises de uma série de regiões (CIUCCI, 1975).

A vinculação, portanto, ao modelo inglês constituía a base do planejamento regional nos Estados Unidos e continuaria repousando nas formulações posteriores vinculando os componentes da estrutura rodoviarista a um molde de crescimento pautado pelas variações de densidades que se orientavam para a manutenção de subúrbios e unidades residenciais isoladas nos lotes. Assim é que a dicotomia entre os modelos de adensamento e manutenção de baixas densidades (aos moldes do modelo howardiano) permaneceriam intactas ao longo do século, permeando os debates em torno dos padrões de estrutura urbana mais adequados (CALABI, 2005).

É interessante notar como este ideário se derivaria em modelos mais diversificados. Em um dos conceitos trabalhados no PUB (o conceito 3 – ver figura 3) para estruturar

a região da Grande São Paulo, o documento indicou como referência as teorias desenvolvidas pelo arquiteto-urbanista sueco Kell Aström e apresentadas no livro *City Planning of Sweden*. O conceito 3 tinha como proposta a renovação das áreas já urbanizadas em uma completa reestruturação para suportar, em uma área mínima, o máximo de população possível, obtendo-se, com isso, elevadas densidades populacionais. O alto custo deste adensamento seria compensado pela otimização da infraestrutura, segundo os princípios do plano. A proposta do conceito 3 buscou este adensamento, principalmente nos eixos determinados pelos rios de São Paulo e sua orientação seria limitar a expansão urbana. Contudo, tanto o conceito 2 como o 3, embora estivessem vinculados diretamente às referências internacionais, não foram traduzidos em modelos para o plano. Uma vez que o próprio documento os destacava como radicais demais para o contexto da realidade da Grande São Paulo, restava-lhes seguir como meras inspirações para a formulação do conceito 4, este sim adotado, como se verá a seguir.

A estrutura urbana básica proposta no PUB de 1968

Durante a pesquisa sobre o contexto dos planos antecedentes ao PUB-1968, pôde-se constatar que suas propostas tiveram influências consideráveis do modelo rodoviário imposto por Robert Moses, e do caráter humanitário dos estudos da SAGMACS elaborados, alguns anos depois, pelo Padre Lebret, além do conjunto amplo de referências internacionais que induziram à formulação de modelos. Robert Moses, engenheiro e advogado nova-iorquino, foi responsável pela direção dos estudos do relatório que havia sido encomendado pelo Prefeito Lineu Prestes ao IBEC (International Basic Economy Corporation) sediada em Nova Iorque e oferecia consultoria técnica aos países em desenvolvimento. Somekh e Campos Filho (2002) explicam que Moses incorporou o modelo Highway Research Board que consistia na expansão horizontal periférica e a conexão entre o subúrbio e a cidade por meio do que foi definido como rodovias urbanas. Já Lebret, foi chamado a desenvolver um estudo para compreender São Paulo e propor melhorias nas condições de vida urbana da população. O estudo foi concluído em 1958, na gestão Adhemar de Barros, implicando no engavetamento de grande parte dos resultados. Somente na gestão do Prefeito Faria Lima os estudos de Lebret foram recuperados e contribuíram como referência para a elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB), de 1968 (ANTONUCCI, 2002). Estes antecedentes do planejamento urbano em São Paulo emprestaram ao PUB um caráter ambíguo que se, por um lado, atendia aos preceitos do modelo rodoviário, de caráter norte-americano, insistia na estruturação de um sistema de transportes de massa em consonância a determinados padrões de adensamento populacional e a modelos europeus.

Segundo Feldman (2005), os estudos e recomendações do PUB foram elaborados em um momento de retomada da compreensão do planejamento como processo permanente vinculado à ideia de desenvolvimento urbano contínuo e processual. A definição do planejamento como processo contínuo também é pautado por Carvalho (1976), que acrescenta neste campo processual do planejamento, o princípio de sistema, tão abrangente como integrado, interligando as várias necessidades da vida urbana e cotidiana, agregando as dimensões psicológica, econômica e política social, que caracterizaram os estudos deste plano. O PUB trazia neste sentido, de forma pioneira, uma ideia sistêmica do planejamento integrado com vistas a orientar

o desenvolvimento de um conceito de estrutura urbana que relacionava o sistema de trânsito e transportes com o uso e ocupação do solo, em uma escala regional.

O Plano foi desenvolvido através de um contrato entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e as empresas Asplan S.A. - Assessoria em Planejamento, Leo. A. Daly Company, Montor-Montreal Organização Industrial e Economia S.A. e Wilbur Smith and Associates, com a colaboração financeira da Financiadora de Estudos de Projetos S. A. (FINEP), Ministério do Planejamento do Governo Federal e da United States Agency for International Development (USAID). Os estudos partiam da situação existente e, após o diagnóstico, foram feitas recomendações para o cenário socioeconômico de 1990 com propostas de médio prazo até 1975. O relatório se divide em seis volumes contendo estudos e recomendações em uma escala metropolitana, além de uma separata contendo a proposta da rede de metrô, das vias expressas e do zoneamento na escala do Município de São Paulo. Este texto se deterá essencialmente na análise do segundo volume (Desenvolvimento Urbano) que continha recomendações da estrutura urbana para 1990.

As recomendações do PUB para a estrutura urbana consideravam, como intuito principal, orientar o crescimento até 1990, com uma visão oposta aos planos antecedentes de 1930 e 1950 por explicitar um maior controle da expansão metropolitana e da priorização do transporte coletivo para promover maior mobilidade, necessária para atender à demanda das dinâmicas urbanas consequentes da distribuição de emprego e moradia. Além disso, o PUB buscava “humanizar” o município de São Paulo, incorporando a visão social e as pesquisas desenvolvidas pela SAGMACS, de 1958. Este segundo volume ressalta a necessária coerência entre a estrutura urbana recomendada para o cenário socioeconômico de 1990 e o crescimento demográfico projetado para ter entre 18 e 20 milhões de habitantes, a estrutura de distribuição do emprego e o aumento e a distribuição da renda familiar e dos meios de transportes disponíveis.

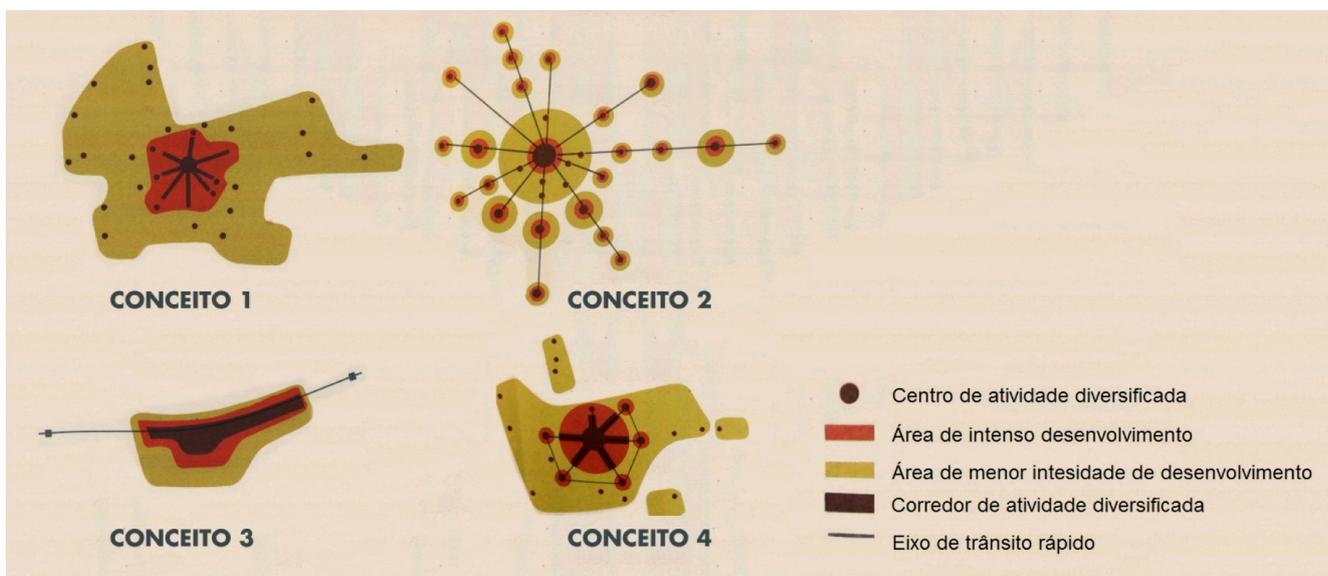
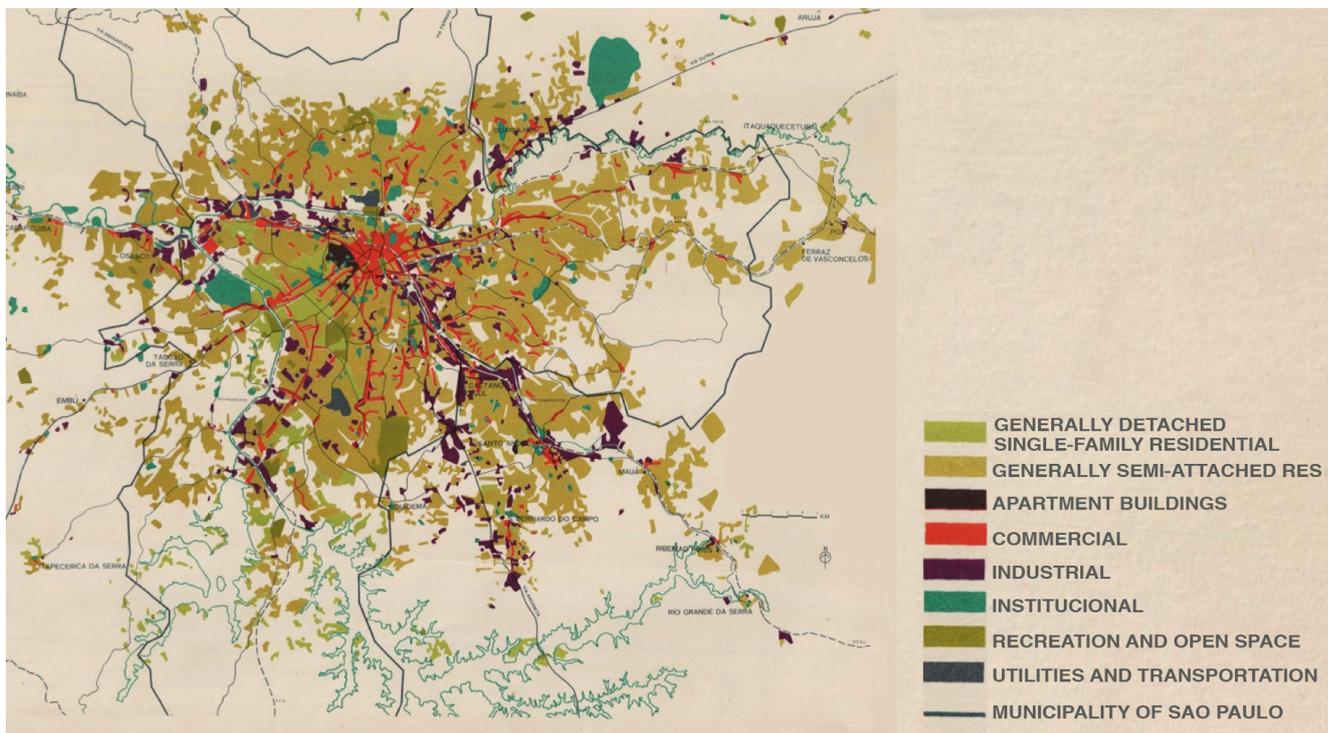
O processo de elaboração das recomendações de estruturas urbanas partiu do levantamento e diagnóstico da situação existente que, a partir da análise comparativa com outras metrópoles (Londres, Nova Iorque, Chicago e Los Angeles), tornava possível estimar a área urbanizada total e as densidades demográficas brutas que deveriam ser atendidas. Os levantamentos da situação existente (levantamento do uso do solo geral de 1968, figura 2), e a previsão para 1990 indicavam a necessidade de mitigar as consequências da estrutura radio-concêntrica com distribuição de emprego e moradia ineficazes, congestionamento produzido por esta distribuição aliada ao sistema viário e deficiências de um transporte coletivo de maior capacidade de suporte.

A formulação da estrutura urbana para 1990 inicia-se com quatro conceitos de estruturas de transporte rápido associado à concentração de atividades em centros e subcentros. Posteriormente a estes conceitos foram desenvolvidos modelos de uso do solo que dispunham de alternativas para o sistema de transporte, posteriormente simulados e avaliados para promover a maior mobilidade possível para a população. Após as simulações obteve-se o modelo de uso do solo que possuía uma melhor distribuição entre moradia e emprego e, alternativas de sistema de transporte eficientes para atender às demandas futuras de 1990. Os conceitos (figura 3) foram representados graficamente para indicar a ideia esquemática da estrutura urbana proposta. O primeiro sugere a tendência ao existente com a permanência do aspecto radial e a ampliação de centros secundários existentes; o segundo incorpora o pensamento de uma cidade

polinucleada com núcleos organizados de forma radio-concêntricos para promover comunidades semiautônomas; o terceiro, além de concentrar altas densidades no centro, se utiliza dos eixos orientados principalmente pelos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí sugerindo uma estrutura que remete aos conceitos da “cidade-linear” com expansão Leste-Oeste e por fim, o quarto conceito implanta cinco subcentros regionais, o centro metropolitano ampliado e centros comerciais e de serviço dispostos em “corredores” de transporte rápido com densidades populacionais elevadas. O quarto conceito foi resultante de análises do segundo e terceiro conceitos, e posteriormente detalhado em um dos modelos construídos: o modelo 2.

Figura 2: Levantamento do uso do solo geral de 1968 de São Paulo. Fonte: PMSP, 1968.

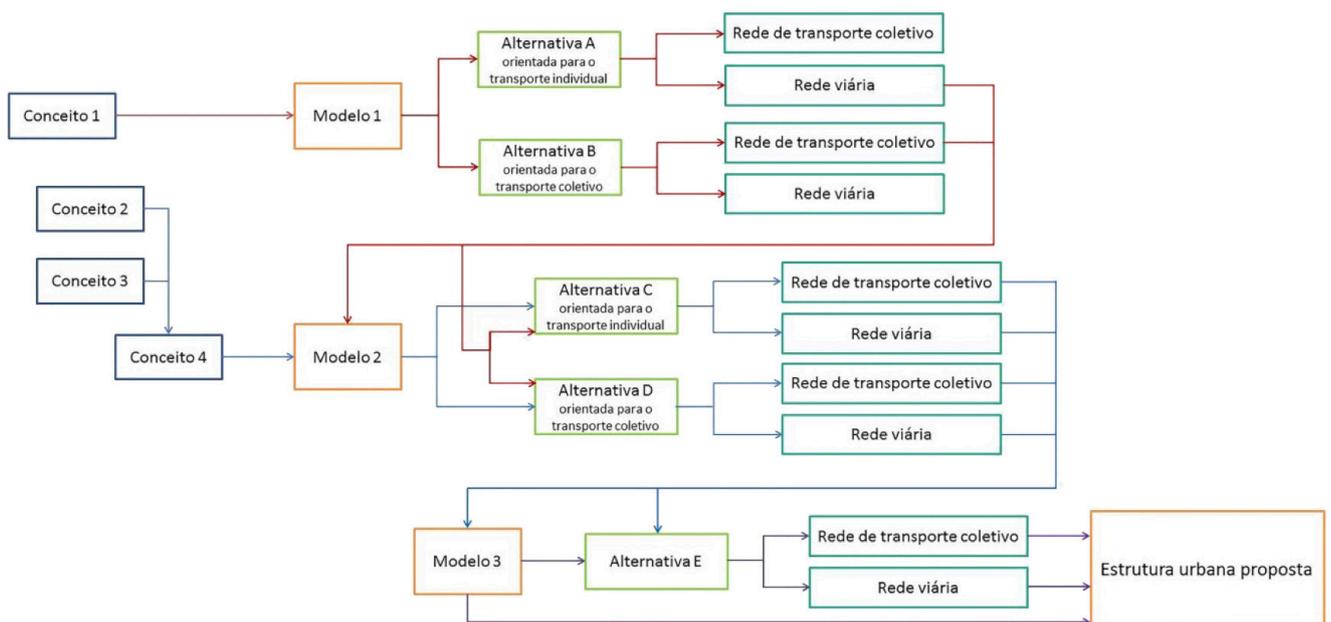
Figura 3: Esquemas conceituais para a estrutura metropolitana. Fonte: PMSP, 1968.



A partir da avaliação dos quatro conceitos foram desenvolvidos três modelos de uso do solo que seriam testados junto às alternativas do sistema de transporte em associação a um sistema de vias reticulares. O método de elaboração da estrutura urbana considerou a simulação destes modelos em consonância às alternativas de sistema de transporte para identificar a rede que possuía maior eficiência nesta associação. Este método de análise por simulações e modelagens permitia obter um maior equilíbrio entre esses dois componentes, verificando as sobrecargas existentes nas estruturas de mobilidade e os deslocamentos realizados entre moradia e emprego. Os modelos representavam, de modo gráfico e detalhado, os conceitos e suas aferições numéricas, obtidas a partir de parâmetros matemáticos para simular as alternativas de transporte. Foram selecionados os parâmetros de área, população, densidade, número total de domicílios, número de domicílios por faixa de renda, emprego na indústria, emprego no comércio e serviço, emprego público e número de matriculados escolares nos três níveis de ensino. Segundo os registros do plano (PMSP, 1968) estes parâmetros foram utilizados para refletir matematicamente a cidade futura de 1990, sendo desenvolvidos cálculos de acessibilidade, distribuição da moradia e dos empregos, além da verificação das demandas por equipamentos sociais.

Conforme se vê na figura 4, os modelos de uso do solo 1 e 2 correspondem, respectivamente, aos conceitos 1 e 4. Para estes modelos foram consideradas duas alternativas de transporte, sendo a primeira orientada para o transporte individual (alternativas A e C) e a segunda para o coletivo (alternativas B e D). O modelo 3 teve sua alternativa de transporte (alternativa E) resultante da análise das alternativas do modelo 2 (figura 5).

Figura 4: Sistematização de elaboração da estrutura urbana proposta. Fonte: PMSP, 1968.



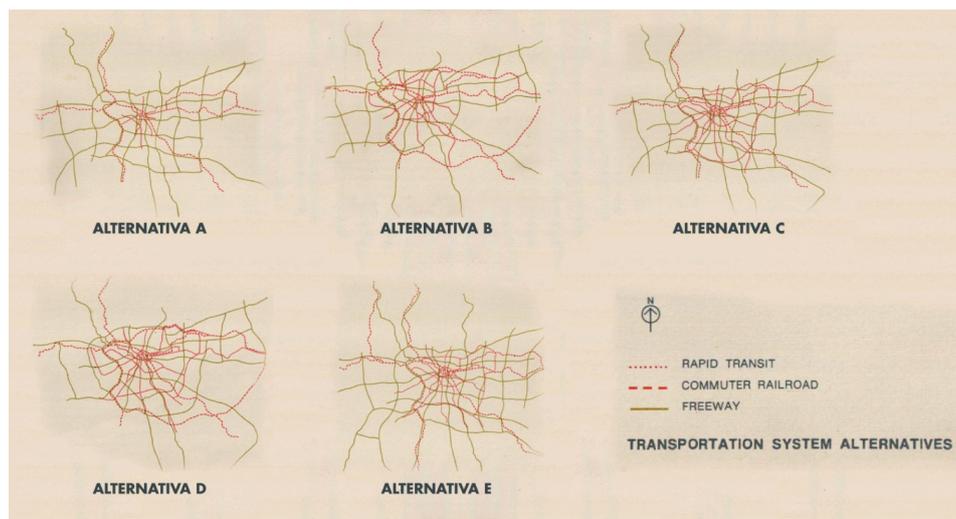


Figura 5: Modelos de uso do solo e alternativas para o sistema de transporte. Fonte: PMSP, 1968.

O modelo 1 considerou uma elevada concentração de atividades restrita à área central com um sistema de linhas de metrô relativamente pequeno e, segundo os registros do plano, a simulação deste modelo e as alternativas de sistema de transporte (A e B) resultaram na sobrecarga de toda a extensão da rede de metrô e das vias expressas, que apresentou um volume superior à 500 mil veículos por dia para uma capacidade máxima de 200 mil. Já o modelo 2 considerava ajustes dos resultados do modelo 1, apresentando alterações necessárias a uma série de parâmetros matemáticos, uma vez que se obteve dos resultados de seu teste, a distribuição irregular dos empregos terciário e do sistema de transporte coletivo (C e D) que seria superutilizado em alguns trechos e subutilizado em outros. Portanto, o modelo 3 pode ser compreendido como variante do modelo 2 com intuito de atingir um maior nível de equilíbrio na distribuição entre população e emprego, com modificações introduzidas nos parâmetros para o sistema de transporte (E).

Após análise das simulações, concluiu-se que o modelo 3 apresentava condições mais adequadas, tanto no tocante à distribuição de emprego, quanto no sistema de transportes. Este modelo foi desenvolvido e a partir dele, chegou-se na recomendação da estrutura urbana com o sistema de transporte e uso do solo correspondente para o cenário de 1990 (figura 6). Este sistema se dividiu em: 815 quilômetros de vias expressas, 263 quilômetros de linhas de metrô e 187 quilômetros de vias férreas. O uso do solo recomendado combinou altas densidades e concentrações de serviços no entorno das estações do metrô e ao longo dos eixos das linhas metroviárias. Também considerava os estudos realizados para as unidades de vizinhança com relação às hierarquias viárias e ao acesso do metrô.

Apesar de seu minucioso levantamento e diagnóstico para a elaboração das recomendações e uma primorosa modelagem de cenários, suas propostas não foram implantadas integralmente. É possível afirmar, por outro lado, que o mesmo sinalizou uma estrutura de transportes na Região Metropolitana de São Paulo que seria

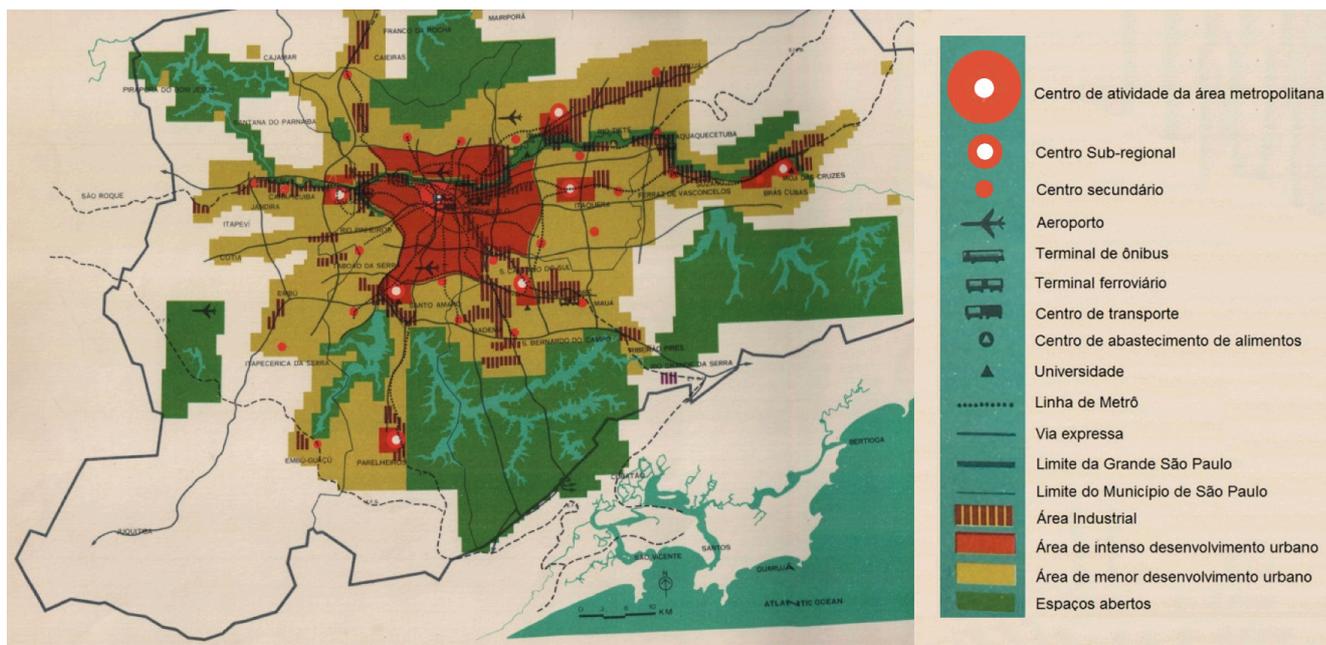


Figura 6: Estrutura urbana recomendada. Fonte: PMSP, 1968.

perseguida nos anos seguintes, culminando na integração da rede de metrô com o sistema da malha ferroviária da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) no final da década de 1990, em atraso de quase uma década a partir do cenário final previsto pelo plano, em 1968. A formulação do Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU-2020) pelo governo estadual, na segunda metade da década de 1990, não só referendou o desenho deste sistema, ampliando e complementando as linhas e os modais que deveriam ser implantados até 2020, como redefiniu o campo de ação para as intervenções que passaram a ser realizadas desde então.

Descompassos na estruturação urbana de São Paulo – o PUB e o zoneamento paulistano de 1972

O PUB-1968 ilustra a incorporação de teorias urbanas que, apesar de não terem sido totalmente absorvidas nos modelos formulados, instigaram o pensamento do planejamento urbano e regional desde aquele momento. Refletia um aprimorado conhecimento técnico, sofisticado e coerente com a realidade sobre o qual se implantaria. Entremeadado entre a escala metropolitana, que passava a ser de competência do governo estadual e a escala municipal de São Paulo, as propostas do PUB foram retomadas na formulação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, de 1970, no âmbito estadual, e na instituição da Lei Geral de Zoneamento, de 1972, no âmbito municipal. A ausência de um poder intermediador conferiu ao PUB a sua derrocada, considerando, por um lado, as limitações de uma política metropolitana efetiva, diante das escolhas posicionadas pelo governo do estado naquele momento, além das limitações de caráter institucional sobre a competência em gerir uso e ocupação do solo, de exclusividade do poder municipal e, por outro, a lógica localista de manutenção

dos interesses específicos de proprietários e demais agentes da produção imobiliária em São Paulo.

A escala metropolitana do PUB tratada em um plano encomendado pelo município de São Paulo demonstrava a complexidade da problemática que se despontava para além da jurisdição municipal. Elaborado pelo governo da metrópole, qual seria a sua autonomia e seu alcance sobre os demais municípios envolvidos na estruturação urbana proposta? A ausência de uma definição institucional mais assertiva acerca dos assuntos metropolitanos flagrava a lacuna que ainda se manifestava nos arranjos necessários para a gestão metropolitana. No caso de São Paulo, o crescente grau de urbanização, o acelerado crescimento populacional e a desenfreada expansão da mancha urbana não eram mais questões restritas à esfera municipal, mas fenômenos que aguardavam algum mecanismo de gestão coerente com sua escala.

A sinalização para a criação de regiões metropolitanas no país só se deu a partir da incorporação da emenda constitucional nº 1, de 1969 que atribuiu à União a competência, mediante lei complementar, para estabelecer regiões metropolitanas constituídas por “municípios que, independentemente da sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade socioeconômica” (CARMO, 2018). Com a criação de oito regiões metropolitanas no país, através da Lei Complementar Federal 14, de 8 de junho de 1973, incluindo a Região Metropolitana de São Paulo, explicitava-se o modelo que se queria adotar para estes agrupamentos. Por um lado, a lei complementar deixava claro quais seriam os serviços comuns metropolitanos, incluindo, falsamente, o uso do solo urbano e os transportes e sistema viário. De outro, atribuiu aos estados a gerência político-administrativa destes serviços comuns, retirando dos municípios qualquer poder de decisão ou participação na gestão. Segundo Carmo (2018), embora a União tenha dado aos estados a incumbência por gerir suas respectivas regiões metropolitanas, não assegurou competência jurídica e capacidade financeira e/ou decisória. Assim é que os estados passaram, por força da lei, a administrar esses novos arranjos espaciais sem que tivessem os instrumentos necessários para efetivar o controle de uso do solo, ainda restrito às esferas municipais.

Em que pese a iniciativa de criação das regiões metropolitanas ter sido enfrentada no início dos anos 1970, parece claro que chegou com alguns anos de atraso frente ao rápido processo de urbanização que foi desencadeado nas principais capitais do país com as mudanças da matriz produtiva dos anos 1950. Em São Paulo, as políticas de regionalização promovidas pelo governo estadual já se dirigiam para uma desconcentração industrial das áreas metropolitanas e a criação de polos de desenvolvimento em outras regiões do estado. Se a União pautava a criação das regiões metropolitanas com o intuito de promover o desenvolvimento urbano compatível com seu padrão industrial, o estado de São Paulo já procurava mecanismos de reverter a lógica concentradora de seu parque industrial resultantes das “deseconomias” de aglomeração que vinham sendo constatadas desde a década de 1960 a partir dos altos custos dos transportes e diminuição dos rendimentos e lucros crescentes (TAVARES, 2015). A chamada interiorização do desenvolvimento promovida pelo governador do estado Laudo Natel, entre 1971 e 1975, foi pautada por investimentos em geração de energia, implantação de rodovias, ferrovias e tecnologia de informação, ações seguidas, nos anos posteriores, por outras estratégias como a criação do Programa de Cidades Médias, o Programa de Desenvolvimento Industrial (Balcão de Projetos),

além da constituição dos ERPLAN's (Escritórios Regionais de Planejamento), cuja finalidade era descentralizar o sistema de tomada de decisões em nível governamental (TAVARES, 2015).

Mesmo antes da criação, por lei, da Região Metropolitana de São Paulo, o estado de São Paulo já havia instituído, em 1967, no âmbito da Secretaria de Economia e Planejamento, o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) no governo de Roberto Costa de Abreu Sodré e que seria mantido pelo governador seguinte, Laudo Natel. A delimitação de uma área metropolitana vinha sendo testada desde os primeiros anos de criação deste Grupo, chegando a uma configuração final semelhante a da atual região metropolitana, ainda em 1970. Além de formular o PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, em 1970, o GEGRAN foi responsável pelo desenvolvimento de projetos estratégicos, como o Projeto de Destinação de Resíduos Sólidos da Grande São Paulo e o Estudo do Sistema de Transporte Urbano de Passageiros, todos a partir de 1972 (MENTONE, 2015). Em 1975, o órgão foi substituído pela EMPLASA (Empresa de Planejamento de São Paulo), que passou a ser responsável pelo planejamento da Região Metropolitana de São Paulo e pelas demais, criadas a partir da década de 1990.

O contexto no qual o PUB foi formulado no final dos anos 1960 se insere em uma trama combinada de planos, tanto na esfera estadual como na municipal, elevando a complexidade da gestão metropolitana e uma demanda por uma articulação que permitisse compatibilizar os principais eixos de estruturação urbana / metropolitana que estavam sendo construídos, sem, entretanto, se consolidar de fato. Concomitantemente à elaboração do PUB pelo governo municipal, o GEGRAN já estava desenvolvendo o PMDI na esfera estadual e já considerava as proposições do primeiro como uma premissa de seus estudos, mas de forma, inicialmente, parcial. Este subdividiu a região metropolitana em sete sub-regiões, designando para a capital, a região sub-centro. O PUB foi tomado, pela equipe responsável pela coordenação do PMDI, como o principal instrumento a dar diretrizes para esta região, e, no momento seguinte, como uma das alternativas de estruturação metropolitana que foram considerados nos seus estudos. Ainda que tenha se baseado nas mesmas variáveis para estabelecer os modelos de estrutura metropolitana, o PMDI também considerou a inserção da Grande São Paulo na chamada “macrometrópole”, considerando, portanto, maior flexibilidade nos cenários e possíveis absorções de crescimento urbano por outras regiões no entorno da região de São Paulo, em coerência aos pressupostos de descentralização territorial cunhados pelo governo estadual naquele momento.

O plano buscou orientar o eixo de crescimento e de expansão urbana na direção leste e oeste, restringindo-o na direção norte e sul. Apresentava ainda propostas de descentralização industrial e de uma estrutura polinucleada, com a adoção de corredores de atividades múltiplas vinculados à expansão da rede metroferroviária, seguindo a tradicional estrutura radioconcêntrica da metrópole sobreposta a uma rede de estrutura rodoviária de vias expressas reticular, na tentativa de revertê-la (MENTONE, 2015). Em um contexto de crise do petróleo e com o fim do “milagre brasileiro” do regime militar, este sistema proposto não se efetivou no horizonte de tempo estabelecido.

Posteriormente à conclusão do PUB, a Prefeitura de São Paulo desenvolveu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) que adotava, como recomendações

advindas dele, o sistema de “unidades territoriais” hierarquizada, sem, entretanto, considerar substancialmente a rede metroferroviária de alta capacidade e o sistema de ônibus coletivos de forma integrada (MENTONE, 2015), reforçando, por outro lado, um sistema hierárquico de vias expressas e arteriais, em contradição ao PMDI. No ano seguinte, foi elaborada a lei geral de zoneamento, estabelecido a partir destas unidades territoriais, utilizando-se, como pressuposto, parte das propostas do sistema de transporte de alta capacidade do PUB (FELDMAN, 2005). Segundo Feldman (2005), a demarcação das oito zonas estabelecidas seguiu duas lógicas: a primeira que considerava a tendência ao existente e proteção de áreas centrais, enquanto a segunda, orientava-se pelas recomendações sobre o sistema de transporte do PUB.

O descompasso entre o sistema de transporte e de corredores metropolitanos proposto pelo PUB e a estrutura de uso e ocupação do solo na concepção do novo zoneamento determinou, por um lado, a manutenção de uma centralidade nucleada e em direção ao setor sudoeste, com a concentração de empregos e infraestrutura, e por outro, estratégias de uso e ocupação regulados de forma incoerente nas regiões periféricas, por terem como base uma estrutura de transportes que não existiria tão cedo. Segundo Somekh e Campos Filho (2002) o traçado da malha de expressways previstas pelo PUB e inseridas, em grande parte, no interior das áreas definidas como Z2, determinou a localização das Z3 e Z4, que funcionariam como faixas comerciais e centros de bairro. Também indicam, que conforme o texto legal da Lei de 1972, as vias expressas e linhas de metrô orientaram a demarcação das faixas de baixa e alta densidade. O descompasso, portanto, implicou na intensificação do uso e ocupação do solo, mesmo em localidades onde não houve a concretização da infraestrutura de transporte correspondente, proposta na rede de metrô do PUB, assim como relegou para as chamadas Z2 o padrão de baixo adensamento que se estendeu para toda a periferia, sem a contrapartida de um padrão de uso do solo mais diversificado. Uma observação mais atenta sobre a proposta de zoneamento estabelecida pelo próprio PUB demonstra, entretanto, algumas outras questões que vão além daquelas que já tinham sido analisadas por estes autores.

Figura 7: Uso do solo real identificado pelo PUB-1968. Fonte: PMSP, 1968.

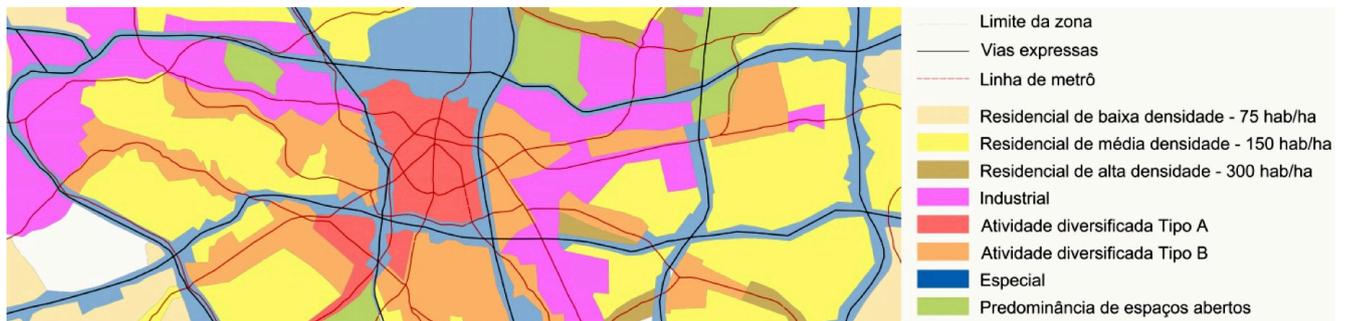


Na observação comparada entre a proposta de zoneamento formulada pelo PUB de 1968 (figura 8) e o zoneamento instituído em 1972 (figura 9) fica patente a proposital desvinculação entre a estrutura de uso e ocupação do solo e o sistema de transportes e corredores metropolitanos concebidos no âmbito do PUB. Tanto as linhas metroferroviárias como o sistema de vias reticuladas perdem seu destaque do mapa de zoneamento de 1972 e não foram consideradas como estruturantes, portanto, para a definição das zonas propostas. Por conseguinte, desapareceram também os eixos de uso especial (em cor azul) definidos em consonância com a perspectiva de elevar a intensificação dos usos mais diversificados, assim como a adoção dos eixos de média e alta densidade populacional combinadas com as Atividades Diversificadas de Tipo B, propostos ao longo das linhas de transporte de massa.

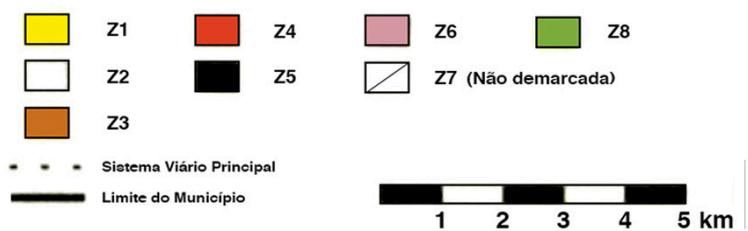
O estabelecimento de algumas poucas zonas consideradas de uso misto (Z4 e Z5) associado a um maior adensamento, recortadas e isoladas, se contrapunha a uma ideia de compacidade que estava claramente definida na proposta do PUB ao estruturar as zonas de alta densidade ao longo dos corredores, de média densidade em uma área conformada por um anel no entorno do centro e de baixa densidade nas regiões mais periféricas do município, concepção que tinha sido adotada pelo PMDI. Ao contrário, o zoneamento de 1972 manteve intactos os polígonos de baixa densidade na região oeste e sudoeste, instituídos como Zonas Estritamente Residenciais (Z1), acentuando o modelo segregador de alta renda que já vinha se consolidando desde décadas anteriores. Por ali, nenhum corredor ou linha de transporte metropolitano teria qualquer possibilidade de se implantar, inibindo, portanto, a proposta do PUB de estabelecer um arranjo mais eficiente na relação entre transporte público e uso do solo.

Ainda que de forma recortada e fragmentada, os polígonos das chamadas Z3, de uso predominantemente residencial combinado a um grau de adensamento um pouco maior (coeficiente de aproveitamento igual a 2) trouxeram alguma ressonância dos polígonos de atividades diversificadas do PUB, mas a lógica vinculada à estrutura reticulada de algumas quadras postulou o “privilégio” de adensamento de alguns setores em detrimento de outros. De certa forma, aqui, o zoneamento procurou estabelecer uma relação com a estrutura do sistema de transportes, tanto no acompanhamento de algumas linhas de metrô quanto no entorno de estações, como outros autores já tinham apontado. É evidente, entretanto, que não se tratava de uma lógica voltada para a reestruturação da capacidade de adensamento, mas de proteção das propriedades e a correspondente inibição e/ou indução (para alguns setores) das suas transformações de forma mais racional (FELDMAN, 2005).

É relevante considerar ainda as categorias utilizadas para classificar as zonas no levantamento de 1968 (figura 7) e nas propostas do PUB e de 1972. No levantamento as zonas residenciais são diferenciadas por residências unifamiliares geralmente isoladas no lote ou semi-isoladas. Na proposta, as categorias são modificadas conforme as densidades nestas áreas residenciais e com diferenciação das atividades diversificadas em tipo A para regionais e de comércio varejista e as atividades do tipo B caracterizadas por comércio diversificado e atacadista, apontando para transformações importantes desse modelo. As classificações incluíram ainda as zonas especiais que abarcavam serviços especiais, como terminais ferroviários, depósitos, aeródromos, instalações militares e estações de tratamento de esgoto, nomenclatura que foi abandonada no zoneamento de 1972, já que as categorias de uso do solo se restringiram ao termo



SÃO PAULO - LEI GERAL DE ZONEAMENTO - 1972 (LEI 7805/1972) MAPA IX



Lei 7 688/1971 (art. 22)

ZONAS DE USO

Z1 – uso estritamente residencial
 Z2 – uso predominante residencial
 Z3 – uso predominante residencial
 Z4 – uso misto
 Z5 – uso misto
 Z6 – uso predominante industrial
 Z7 – uso estritamente industrial
 Z8 – usos especiais

T.O. C.A.

0,5 1
 0,5 1
 0,5 2
 0,7 3
 0,8 4
 0,7 2
 0,5 1
 * *

*estabelecidos para cada uso específico

Figura 8 (topo): Estrutura de zoneamento proposta pelo PUB - 1968. Fonte: Adaptada pelos autores de PMSP, 1968.

Figura 9: Zoneamento aprovado por lei em 1972. Fonte: Feldman, 2005.

residencial como premissa, negando, como princípio, a mistura de usos e uma regulação mais flexível quando às densidades populacionais nas predominâncias de usos.

Considerações finais

A elaboração de um plano como o PUB, em 1968, demonstra em que medida as estruturas de planejamento em São Paulo estavam sintonizadas com o conhecimento técnico que vinha se consolidando do ponto de vista da estruturação do espaço urbano metropolitano. A clara vinculação de propostas de cunho metropolitano a conceitos e modelos estrangeiros associados a uma arrojada tecnologia de modelagem no âmbito de um planejamento eminentemente sistêmico corrobora a iniciativa de se aplicar uma estrutura urbana mais racional diante das iniquidades provocadas pelo acelerado processo de urbanização que assolou a Grande São Paulo nos anos anteriores.

Este artigo revelou que, por ser um plano de caráter compreensivo e sistêmico, o PUB já estava fadado ao insucesso diante de uma estrutura institucional que não desenhara, de antemão, uma matriz de competências que desse cabo à sua total implementação, associando escala metropolitana e urbana; uso e ocupação do solo e um sistema de transporte de massa. Na sua ambiguidade, revelada também pelas referências anglo-saxônicas, tanto europeias (segundo o modelo inglês), como norte-americanas (segundo o modelo estadunidense), o plano assumiu um modelo consagrado do ponto de vista da estrutura urbana, afeito, como se supunha, a um Estado de Bem-Estar Social, existente nos países de origem dos consultores contratados. A manutenção, entretanto, das estruturas sociais e suas profundas desigualdades, um feito largamente conquistado pelos militares no Poder, definiu os rumos que ele tomou: o seu esquecimento. Ao contrário de compor uma nova estrutura urbana metropolitana para melhorar a qualidade de vida da sua população, o governo estadual direcionava seus esforços para tornar mais vantajoso e lucrativo o proeminente parque industrial que se despontava, com vantagens, pelo interior de São Paulo, sob uma eficaz logística de transportes rodoviários.

Se no âmbito estadual, o PMDI, de 1970, potencializaria o PUB, tomando-o como a proposta mais adequada a ser seguida para a estruturação metropolitana, mesmo considerando outras desenvolvidas internamente pela equipe do GEGRAN, no âmbito municipal, foi claramente desconsiderado, desde a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) até a instituição da Lei Geral de Zoneamento de 1972. Sua negação, enquanto instrumento técnico de mudança da realidade é corolário das práticas de reprodução da classe dominante da sociedade brasileira. Em especial, neste caso, a paulista, que se sustenta na oposição sistemática em reequilibrar os meios reprodutivos da classe trabalhadora para perpetuar, sempre no limite, os ganhos de reprodução do capital, utilizando-se, com veemência, da propriedade privada como um dos principais meios desta reprodução.

Neste aspecto, há que “separar o joio do trigo”, pois não se trata de ausência de planejamento ou de sua incompetência técnica, mas de sua difícil penetração em uma estrutura social de classes pouco aderente a adotar mecanismos mais progressistas que já eram praticados nos países norte-americanos e europeus desde o fim da Segunda Guerra. A lenta e gradual implantação de algumas linhas de metrô a partir da década de 1970 em São Paulo estiveram mais associadas ao modelo 1 do PUB, que já mostrava o

grau de saturação que teria no horizonte de tempo projetado. O modelo 1, entretanto, estava associado ao conceito 1, que já não representava a estrutura urbana que se consolidaria nos anos seguintes. Sem grandes alterações na lógica vigente, a falta de um sistema eficiente de transporte de massa em conexão a uma estrutura mais racional de uso e ocupação do solo só fez estimular ainda mais o aumento substancial e gradativo das viagens individuais motorizadas nos anos seguintes.

Referências bibliográficas

- ANELLI, R. L. S. Das redes de mobilidade e urbanismo em São Paulo: as radiais / perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB. *Arquitextos*, 082.00, São Paulo: *Vitruvius*, 2007. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- ANTONUCCI, D. (2002). *SAGMACS: O Estudo que fez escola*. In: CAMPOS FILHO, C. M.; SO-MEKH, N. A cidade que não pode parar: Planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: Editora Mackenzie, 2002. p. 95-107.
- BONETT NETO, J. *Planejamento urbano e formas ideológicas: O caso de São Paulo*. 2014. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário oficial da União*. 1973.
- CALABI, D. *História do Urbanismo Europeu*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- CAMPOS FILHO, C. M. *Um desenho para São Paulo: O Corredor Metropolitano como estrutura urbana aberta para a Grande São Paulo*. 1972. Tese de doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972.
- CARVALHO, H. M. *Introdução à teoria do planejamento*. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- CARMO, J. C. B. *A serra pelada do urbanismo: Planejando a região Metropolitana da Cidade Modelo (Curitiba e região, 1961 – 2015)*. 2018. Tese de doutorado – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2018.
- CIUCCI, G.; DAL CO, F.; MANIERI-ELIA, M.; TAFURI, M. *La ciudad americana, De la guerra civil al New Deal*. Barcelona: Gustavo Gili, 1975.
- DEÁK, C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.
- DEÁK, C. *Em busca das categorias da produção do espaço*. São Paulo: Annablume, 2016.
- DOMHARDT, K. S. The garden city idea in the CIAM discourse on urbanism: a path to comprehensive planning. *Planning Perspectives*, v. 27, n. 2, p. 173–197, mar. 2012.
- FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento – São Paulo 1947 – 1972*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- GRANT, B. Grand Reductions: 10 Diagrams That Changed City Planning. *The Urbanist*, 518, San Francisco: *SPUR*, 2012. Disponível em: <<https://www.spur.org/sites/default/files/migrated/images/F4.jpg>>. Acesso em: 23 mai. 2018.
- LEME, M. C. S. *Revisão do Plano de Avenidas: um estudo sobre planejamento urbano, 1930. 1982*. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1982.
- LUCCHESI, M. C. O planejamento de Londres: 1943-1947. *Revista Risco*, São Carlos, v. 15, n. 1, p. 67-81, 2012.

- MANCUSO, F. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Gustavo Gili S.A, 1980.
- MENTONE, R. L. *Plano metropolitano de desenvolvimento integrado da Grande São Paulo/ PMDI-GSP, 1970: Da expectativa ao desconhecimento*. 2015. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.
- MONTANER, J. M. *Depois do movimento moderno: Arquitetura da segunda metade do século XX*. Barcelona, Gustavo Gilli, 2011.
- PIERINI, C. R. A rede básica para o metrô de São Paulo e a priorização do automóvel. *Revista Húmus*, São Luís, v. 3, n. 8, p. 20-34, 2013.
- PMSP, Prefeitura Municipal de São Paulo. Grupo Executivo de Planejamento/Secretária de Obras/ PMSP. *Plano Urbanístico Básico – PUB.*, Consórcio ASPLAN, Daly Montreal, Wilbur Smith, São Paulo, 1968.
- ROOSMALEN, P. K. M. V. London 1944: Greater London Plan (pp. 258-265). In: BOSMA, K.; HELLING, H. *Mastering the City: North-European City Planning 1900-2000*. Rotterdam: NAI Publishers, 1997.
- SANTOS, I. M. *Sistema viário estrutural de São Paulo e suas estratégias urbanísticas: planos, projetos, intervenções-1930-2002*. 2014. Dissertação de mestrado – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2014.
- SILVA JÚNIOR, J. N. *Um Século de Política para Poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986*. 2002. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado dos Negócios da Economia e Planejamento. GEGRAN - Grupo Executivo da Grande São Paulo. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado: Seminário de Planejamento Metropolitano*. São Paulo, 1970
- SÃO PAULO (Município). Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972: dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município e dá outras providências *Diário oficial do Município*. São Paulo, 1972.
- SOMEKH, N.; CAMPOS FILHO, C. M. (Ed.). *A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX*. São Paulo: Editora MacKenzie, 2008.
- TAVARES, J. C. *Polos urbanos e eixos rodoviários no estado de São Paulo*. Tese de Doutorado – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2016.
- VILLAÇA, F. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Editora Studio Nobel, 1998.
- _____. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999. p.169 – 243.

Recebido [Fev. 06, 2018]

Aprovado [Abr. 28, 2018]