



O ônibus e o automóvel na constituição do território do ônibus em São Paulo (1927-1979).

“El autobús y el automóvil en la constitución del territorio del autobús en São Paulo (1927-1979)”

E1_04 Infraestructuras, redes y movilidades en la configuración de las ciudades iberoamericanas modernas (S. XIX-XX).

Alessandro Muzi

Pensamento Crítico e Cidade Contemporânea (PC3), FAU-USP, Brasil
alessandro.muzi@gmail.com

Resumo: Propõe-se neste artigo a discussão da relação entre urbanização e a constituição da rede de ônibus na cidade de São Paulo, processo que se inicia na década de 1920, toma força nos anos 1950 e se esgota na década de 1970. O texto discute as relações entre a mobilidade viabilizada pelo automóvel e ônibus e uma *matriz de expansão urbana* pautada pela expansão horizontal pouco densa, infraestrutura precária e autoconstrução. Tal matriz tem sua origem nas décadas de 1920 e 1930 e relaciona-se à constituição de uma rede de ônibus sob uma regulação estatal permissiva à ação individual dos empreendedores privados. Isso permite flexibilidade suficiente para dar conta de suprir precariamente as demandas de transporte que a urbanização acelerada exige, criando, neste processo, uma rede cuja infraestrutura é essencialmente o sistema viário criado para o automóvel implantado pelo Estado. A constituição de uma cidade desigual, pautada, por um lado na implantação de infraestrutura viária nas áreas mais privilegiadas e na precariedade do transporte nas áreas periféricas – o *território do ônibus* – encontra seu limite na década de 1970. Neste momento, no qual há importante avanço nos debates e estudos empíricos sobre a periferia da cidade brasileira, surgem reações sociais e técnicas a esse arranjo. Se por um lado se inicia um processo de estruturação institucional do planejamento de transporte metropolitano, por outro, percebe-se a emergência de um consenso social quanto ao direito ao transporte, mais recentemente visto como direito à mobilidade. A comunicação apresentada é versão revista de parte do capítulo “A constituição do sistema de ônibus” da tese de doutorado “O ônibus fazendo cidade. Mobilidade e urbanização na constituição do sistema de ônibus metropolitano de São Paulo.”.

Palavras-chave: urbanização; mobilidade urbana; ônibus; São Paulo.

Resumen: Este artículo analiza la relación entre la urbanización y la constitución de la red de autobuses en São Paulo, proceso iniciado en la década de 1920, fortalecido en los años 1950 y que alcanza su límite en la década de 1970. Se examinan las articulaciones entre la movilidad posibilitada por el automóvil y el autobús y una matriz de expansión urbana marcada por la horizontalidad de baja densidad, la precariedad de la infraestructura y la autoconstrucción. Esta matriz, originada en las décadas de 1920 y 1930, se vincula a la conformación de una red de autobuses regulada por el Estado de manera permisiva, lo que favoreció la actuación individual de emprendedores privados. Tal regulación otorgó flexibilidad para atender, aunque de forma precaria, las demandas de transporte derivadas de la urbanización acelerada, estructurando una red apoyada esencialmente en el sistema vial concebido para el automóvil e implantado por el poder público. La constitución de una ciudad desigual — caracterizada por la concentración de infraestructura vial en áreas privilegiadas y por la precariedad del transporte en las periferias, el denominado territorio del autobús — encuentra su límite en los años 1970. En este contexto, marcado por avances en los debates y estudios empíricos sobre la periferia urbana brasileña, emergen reacciones sociales y técnicas a dicho arreglo. Por un lado, se inicia la estructuración institucional de la planificación del transporte metropolitano; por otro, se consolida un consenso social en torno al derecho al transporte, más recientemente formulado como derecho a la movilidad. El presente artículo es una versión revisada de parte del capítulo “A constituição do sistema de ônibus” de la tesis doctoral “O ônibus fazendo cidade. Mobilidade e urbanização na constituição do sistema de ônibus metropolitano de São Paulo.”

Palabras-clave: urbanización, movilidad urbana, autobús, São Paulo

Introdução

Apresenta-se neste artigo a relação entre urbanização e a constituição da rede de ônibus na cidade de São Paulo, processo que se inicia na década de 1920, toma força nos anos 1950 e se esgota na década de 1970. Discute-se as relações entre a mobilidade viabilizada pelo automóvel e ônibus e uma matriz de expansão urbana pautada pela expansão horizontal pouco densa, infraestrutura precária e autoconstrução, característicos do crescimento urbano da capital paulista (Meyer, Grostein & Biderman, 2013, p. 34–48; Bolaffi, 1982; Bonduki, 2017).

Para tal, apresentam-se considerações sobre a origem deste processo, nas décadas de 1920 e 1930. Inicialmente isso relaciona-se à constituição de uma rede de ônibus sob uma regulação estatal permissiva à ação individual dos empreendedores privados (Itacarambi, 1985; Sampaio, 1994). Isso permite flexibilidade suficiente para dar conta de suprir precariamente as demandas de transporte que a urbanização acelerada exige, criando, neste processo, uma rede cuja infraestrutura é essencialmente o sistema viário criado para o automóvel implantado pelo Estado.

A constituição de uma cidade desigual, pautada, por um lado na implantação de infraestrutura viária nas áreas mais privilegiadas e na precariedade do transporte nas áreas periféricas – o território do ônibus (Muzi, 2022) – encontra seu limite na década de 1970. Neste momento, no qual há importante avanço nos debates e estudos empíricos sobre a periferia da cidade brasileira (Rufino, 2016), surgem reações sociais e técnicas a esse arranjo. Se por um lado se inicia um processo de estruturação institucional do planejamento de transporte metropolitano, por outro, percebe-se a emergência de um consenso social quanto ao direito ao transporte (Veloso, 2017), mais recentemente visto como direito à mobilidade.

A comunicação apresentada é versão revista de parte do capítulo “A constituição do sistema de ônibus” da tese de doutorado “O ônibus fazendo cidade. Mobilidade e urbanização na constituição do sistema de ônibus metropolitano de São Paulo.” (Muzi, 2022). O artigo aqui apresentado sintetiza algumas das partes do capítulo, em específico a parte inicial, relacionada à cidade dos trens e dos bondes e a parte final, dedicada às reações à matriz de expansão urbana. O objetivo foi enfatizar, neste artigo, o processo que relaciona a constituição da rede de ônibus com a urbanização de São Paulo. Esta hipótese não é original: como discute-se no decorrer do artigo, outros autores já abordaram a íntima relação que rede de ônibus e urbanização apresentam em São Paulo.

Importante apontar que utilizo a noção de *território do ônibus* neste artigo. O *território do ônibus* constrói-se em três eixos principais. O primeiro na observação contemporânea do sistema de ônibus metropolitano de São Paulo, entendendo que há uma extensa parcela da urbanização de São Paulo que relaciona alta vulnerabilidade social e urbanização precária com a presença do transporte coletivo por ônibus. O segundo eixo é a observação histórica do processo de urbanização destas áreas, uma *matriz de expansão urbana*. Esse eixo diz respeito diretamente à discussão apresentada neste artigo. Finalmente, o terceiro eixo, é o entendimento de que a análise aqui apresentada é também elemento de *ação urbanística*: o entendimento do fenômeno contemporâneo e de seu processo histórico de formação podem ser ações subsidiárias para a formulação de políticas públicas, em específico planos ou projetos urbanísticos. (Muzi, 2022) A observação histórica da constituição da rede de ônibus, permite, neste marco, observar lógicas ainda atuantes na urbanização metropolitana.

A opção pelo ônibus (1927-1947)

A constituição da rede de ônibus em São Paulo está vinculada à estrutura urbana herdada do sistema de transporte sobre trilhos, predominante entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Nesse período, a cidade foi organizada pelas redes ferroviária e de bondes, que desempenharam papel central na articulação territorial e na consolidação da metrópole. Nesse momento – décadas de 1910 e 1920 – o transporte sobre trilhos – o sistema ferrovia-bonde – organiza a estrutura urbana e regional de São Paulo. É sobre essa estrutura que foram criadas as primeiras linhas de transporte por ônibus. Como o sistema de ônibus passou a ganhar importância no processo de estruturação urbana? É neste momento que se estabeleceram as premissas para a construção do *território do ônibus*.

Na Figura 1 apresenta-se mapa que mostra a mancha urbana de São Paulo entre 1914 e 1929 e as redes de bonde (1927) e trem (1930). É possível observar que há uma relação direta entre rede de transporte sobre trilhos e a urbanização na década de 1910. Ao longo da década seguinte, essa relação começa a se modificar.

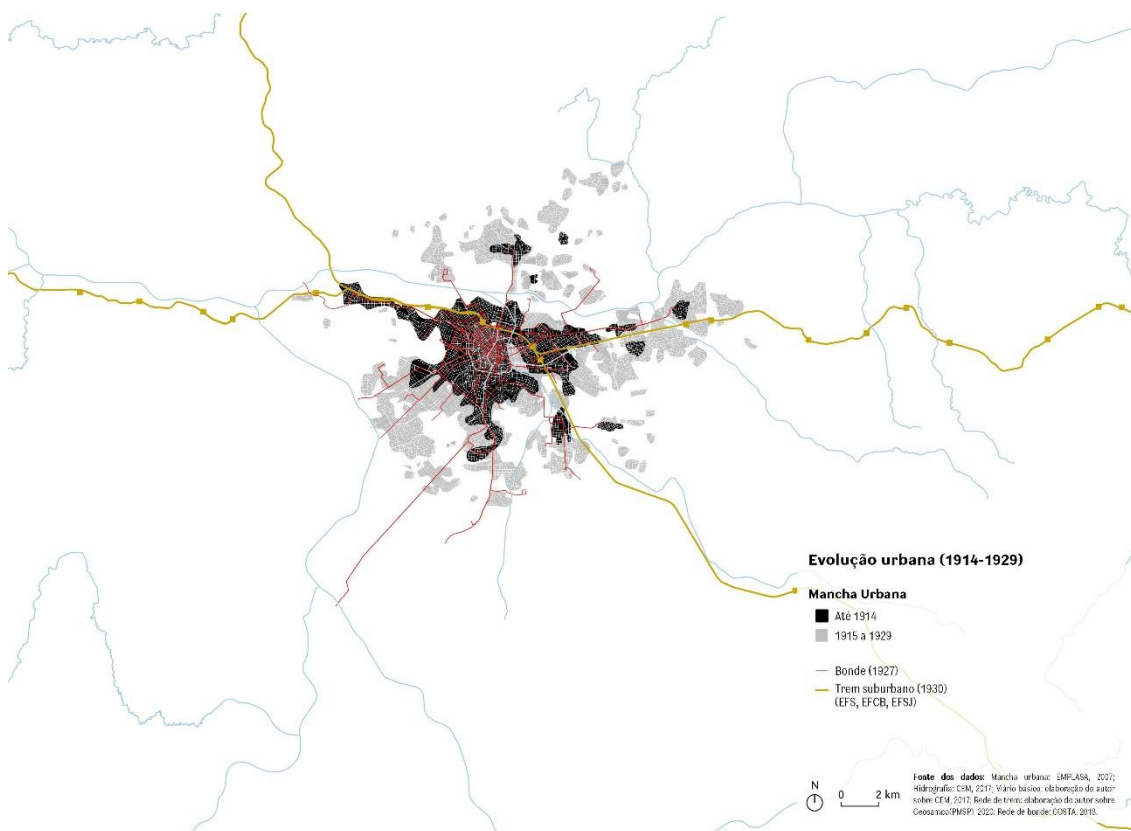


Figura 1: Mapa mostrando a mancha urbana e rede de transporte (bonde e trem) em São Paulo (1914-1929). Fonte: elaboração do autor, 2022.

Neste contexto a rede de ônibus surge como elemento do sistema de transporte na cidade, passando, neste período, de rede complementar a concorrente direta dos bondes. Nesse processo contribuiu para a reconfiguração do espaço urbano e na qualidade da urbanização relacionada a este momento. A consolidação do ônibus como elemento estruturador da mobilidade paulistana ao longo da primeira metade do século XX aprofunda-se na discussão de dois fatores: o confronto entre o Plano Light (1927) e o Plano de Avenidas (1930) e na expansão dos loteamentos associada

à constituição privada da rede de ônibus nas décadas de 1920 a 1940. Este último, fator fundamental para a mudança que se opera.

O ônibus nos planos

O exame comparado do Plano Light (1927) e do Plano de Avenidas (1930) aponta como decisões técnico-institucionais e políticas configuraram a transição do papel estruturador dos trilhos para a centralidade das vias sobre pneus em São Paulo. O Plano Light (Figura 2) propunha soluções para o congestionamento do núcleo central por meio de trechos subterrâneos para bondes e de linhas segregadas em vias radiais, prevendo ao ônibus a função de veículo auxiliar e alimentador das linhas sobre trilhos, sobretudo em zonas de baixa densidade que ainda não justificavam o custo de extensão das linhas férreas urbanas (Silva, 2015). A proposta da Light procurava assim preservar a eficiência do bonde mediante reorganização física do espaço viário e controle sobre o emergente serviço por ônibus, reivindicando o monopólio deste último para manter a viabilidade econômica do investimento em infraestrutura para o sistema sobre trilhos.

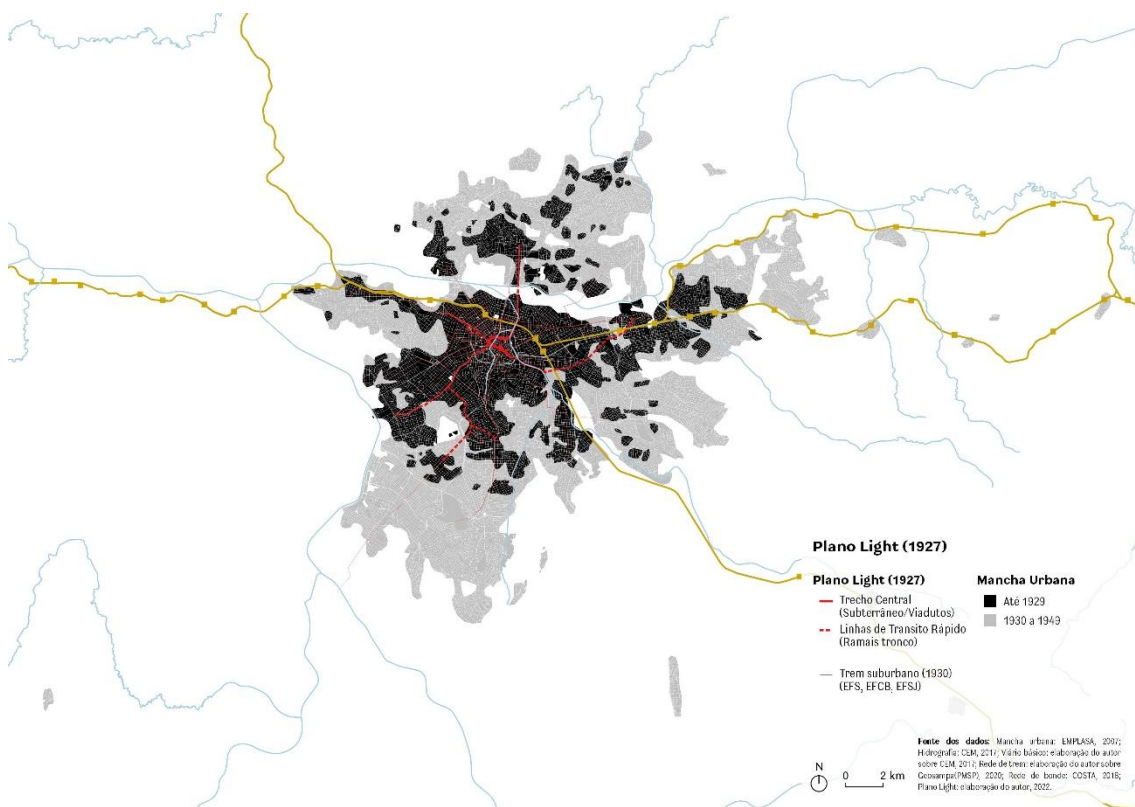


Figura 2: Mapa mostrando as propostas do Plano Light (1927). Fonte: elaboração do autor, 2022.

A não adoção do Plano Light se relaciona não apenas a uma ênfase ao ônibus e o automóvel na condução das políticas de mobilidade na época, mas também a um contexto político em mutação. A conveniência de se manter o monopólio do transporte urbano nas mãos de uma empresa estrangeira passa a ser o tema da discussão pública que segue, apontando tanto à “preservação de interesses nacionais” (Leme, 1990, p.173) e à uma “nova ordem urbanística” (Rolnik, 1997, p.161), relacionada à maior presença do Estado na provisão de serviços públicos. Apesar disso, não há uma negativa explícita: a Cia. Light passa, a partir de 1927, a diminuir o investimento na rede, declarando uma década depois sua intenção de deixar a operação do sistema. Em 1947, a rede da Light é incorporada à Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTCC), empresa

pública de capital misto que terá como objetivo operar o sistema de transporte urbano no município.

O Plano de Avenidas (1930) (Figura 3) sistematizou uma série de propostas de reorganização do centro da cidade, e dará instrumentos para a estruturação urbana de São Paulo durante boa parte do século XX. O plano se baseia em duas premissas complementares. A primeira é a criação de um sistema radioconcêntrico de avenidas que tem como função organizar o território já urbanizado, articulando uma cidade que cresce sem organização e dando ao seu centro uma nova estrutura. A segunda premissa é a total reorganização do centro, pelas avenidas perimetrais, que receberão estruturas que medeiam esta nova escala de articulação territorial e os espaços livres a ele associados, expandindo o centro para além da área do antigo triângulo.

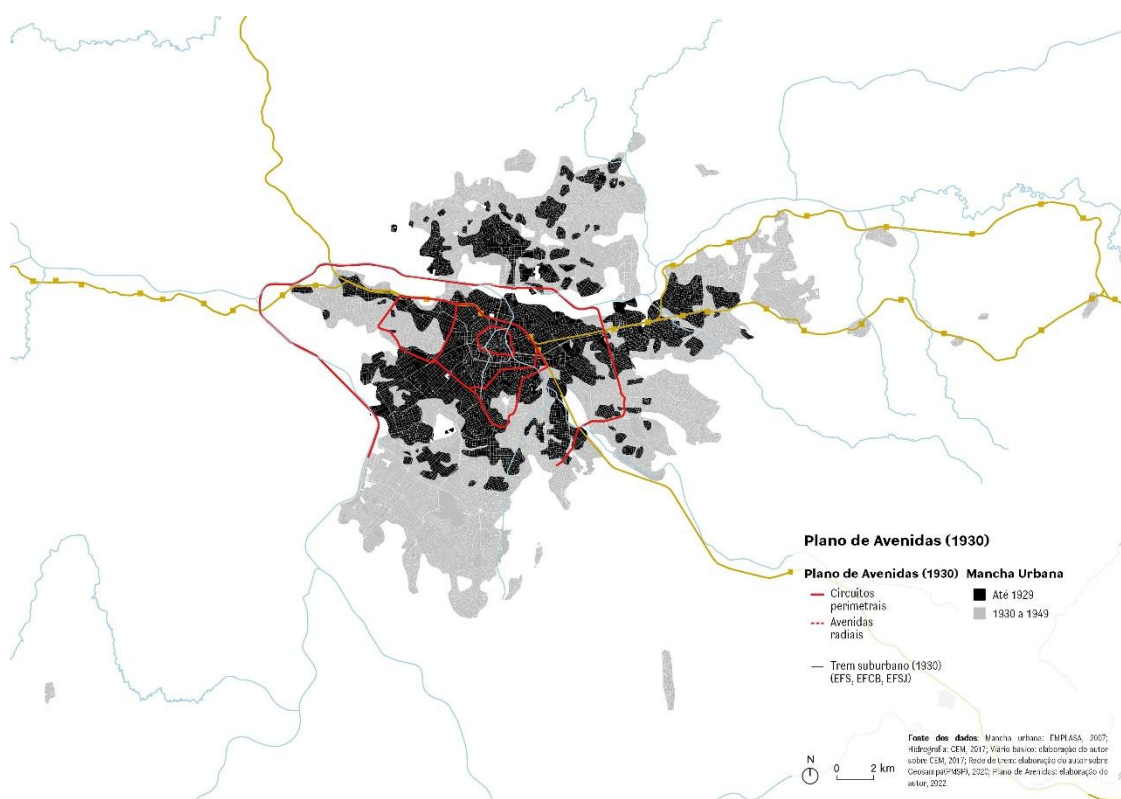


Figura 3: Mapa mostrando as propostas do Plano de Avenidas (1930). Fonte: elaboração do autor, 2022.

A materialização das diretrizes do Plano de Avenidas nas gestões municipais das décadas de 1930 a 1940 levou à implantação das vias do sistema Y, a retificação de parte do Rio Tietê e a criação da Avenida de Irradiação, obras que favoreceram tanto o adensamento central quanto a expansão e a conexão de loteamentos dispersos (Muzy, 2014; Leme, 1990). Essas intervenções, ao ampliar a capacidade viária e ao alterar parâmetros de ocupação e estética — em diálogo com legislação como a Lei do Inquilinato de 1942 — incentivaram a verticalização e transformação da Área Central (Meyer, Fontelene & Cunha Jr., 2018), ao mesmo tempo em que viabilizaram a expansão urbana de áreas distantes deste mesmo centro, tanto a produção imobiliária quanto processos de loteamento calcados na autoconstrução. (Souza, 1994; Bonduki, 2017).

A estratégia de costurar a cidade por meio de avenidas revela uma lógica reativa: ampliações viárias se seguem a loteamentos já realizados, servindo para articular áreas parceladas e muitas vezes pouco ocupadas, em um contexto de intensa ação imobiliária com regramento e fiscalização municipal permissivos. Ao contrário do que acontece no centro, cujos novos eixos viários e

regulamentos induzem à verticalização e criação de espaço público, o modo de organização urbana proposto pelo Plano de Avenidas para a expansão dos subúrbios é a criação de avenidas e eixos viários a posteriori, estruturando territórios já parcelados. Como descreve Jorge Wilhelm (1965, p.18), “o sistema viário começou então a ser colocado inteiramente a reboque de fatos consumados num esforço de ‘costurar’ regiões loteadas e escassamente habitadas”. A contínua atualização e ampliação da infraestrutura viária é elemento fundamental.

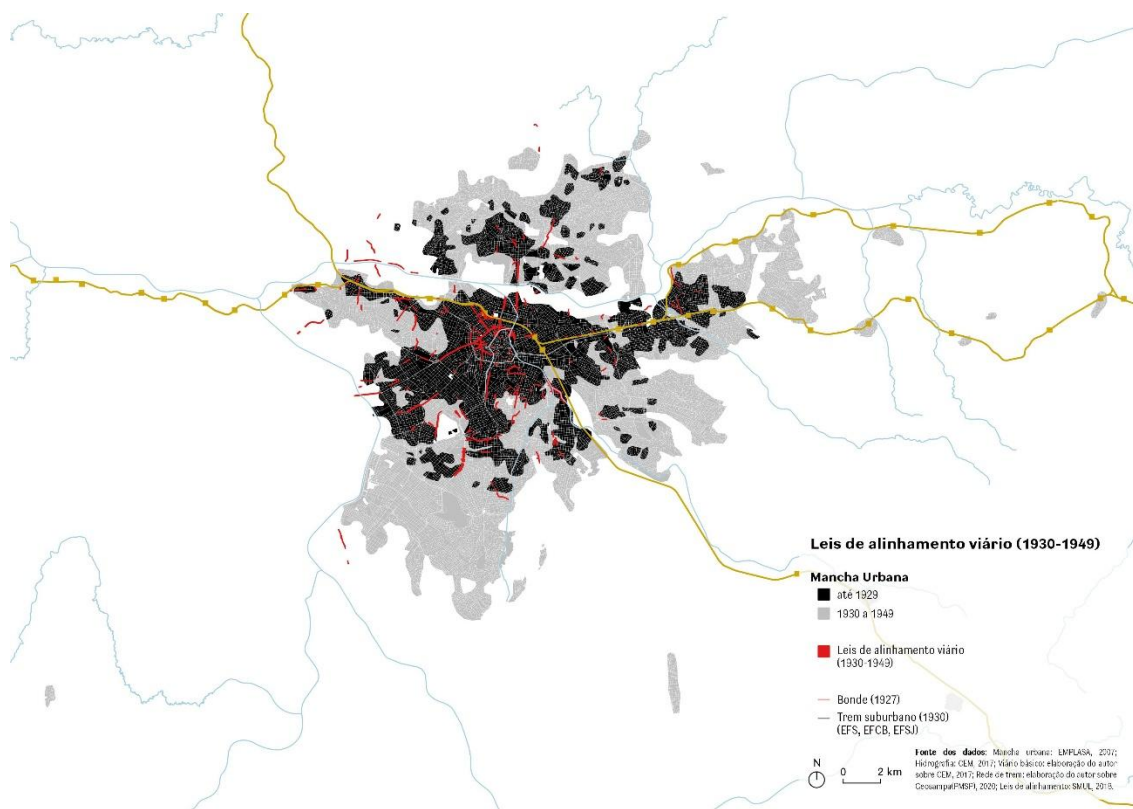


Figura 4: Mapa mostrando as leis de alinhamento viário promulgadas entre 1930 e 1949. Fonte: elaboração do autor, 2022.

Essa flexibilidade infraestrutural — a possibilidade de atualizar e ampliar o sistema viário de forma pontual e incremental (Muzi, 2014, pp. 59-60) — e a afinidade entre a lógica da via e a lógica dos loteadores explicam por que o ônibus, com menores requisitos de infraestrutura e maior capacidade de adaptação a mudança de demandas, tornou-se elemento central da urbanização metropolitana nas décadas subsequentes. O Plano de Avenidas viabiliza o crescimento da urbanização com uma estrutura urbana baseada na criação e ampliação de vias, bem como no incremento de sua capacidade. Essa reorganização baseada na abertura e reforma de avenidas permite a integração da cidade existente, que cresceu fragmentada, “cidades dentro da cidade” (Leme, 1990, p. 168).

Essa flexibilidade tem um análogo na flexibilidade do empresário privado na criação da rede de ônibus na mesma época. Mais do que a argumentação extensa a favor do ônibus feita no Plano de Avenidas é a capacidade de acompanhar o crescimento imprevisível da cidade que torna este modal, junto do automóvel, fundamental no esquema de urbanização metropolitana das décadas seguintes.

As diretrizes viárias do Plano de Avenidas – ou aquelas inspiradas por ele – eram feitas utilizando-se leis que determinavam um novo alinhamento para as ruas. Normalmente eram intervenções

pontuais feitas pelo Departamento de Obras da Prefeitura, sem um plano de conjunto que as guiassem. Nas Figuras 4, 6 e 7 é possível observar o quanto a estratégia de *costurar* a cidade é significativa. Com poucas exceções, o avanço da mancha urbana está sempre um passo à frente da maioria das obras viárias.

Ônibus, desenvolvimento e expansão urbana

Entre 1933 e 1940, o número anual de passageiros transportado por ônibus triplica, levando ao aumento da sua participação no total de viagens. No ano de criação da CMTc, em 1947, o ônibus resolve 35,5% das viagens totais no Município, contra 59% dos bondes. Em 20 anos, o ônibus passa a responder por um terço das viagens. (Brasileiro & Henry, 1999, p.131)

Nesse momento, ainda que haja desestímulos à ampliação a sua rede, o bonde continua tendo importância fundamental para a estrutura urbana. Do ponto de vista da relação com a cidade há alguns desdobramentos físicos do aumento da rede de ônibus: na competição por espaço viário com a rede de bondes, na possibilidade de ocupação de loteamentos criados fora das áreas de domínio do bonde e do trem e, finalmente, na intensificação das ocupações do território pelo bonde e pelo trem.

Em paralelo às propostas de reorganização e redesenho do centro que acontecem na cidade, há, como descreve Odette Seabra (2015), um “vigoroso processo de formação do mercado de terra urbana.”, o reverso da moeda das intensas atividades urbanísticas no centro da cidade. Tal processo, que acontece desde os finais do século XIX, intensifica-se nas duas primeiras décadas do século XX, e terá um ganho de escala a partir de 1940 com a opção pelo ônibus.

Como aponta Maria Irene Szmrecsanyi (1993), é a partir da década de 1910 que, frente a um crescimento populacional significativo e já como centro fundamental de um mercado de capitais no processo de desenvolvimento (Singer, 1968), que São Paulo (e Rio de Janeiro) “descobriram em seu próprio corpo algumas excelentes oportunidades de investimentos.” (Szmrecsanyi, 1993, p. 213). São Paulo – ao contrário do Rio de Janeiro – tem uma estrutura de mercado maior e mais forte, resultante do mercado de capitais desenvolvido no ciclo do café (Singer, 1968 p.35), o que resulta “na menor presença de dinheiro público no seu crescimento inicial.”, isto é, na provisão de infraestrutura básica para a exploração do mercado de terras urbanas.

De maneira esquemática, a expansão urbana, baseada na anexação de áreas contíguas ao centro e seu simultâneo atendimento pela rede de bonde, passa a acontecer de forma mais dispersa. São loteados chácaras e terrenos na área urbana e suburbana, não necessariamente ligados à mancha urbana existente e, muitas vezes, articulados a estratégias de valorização e especulação imobiliária. Juergen Langenbuch (1971) descreve esse processo, enfatizando a ação da “especulação” e da não continuidade entre a mancha existente e os novos loteamentos (Langenbuch, 1971, p. 128–129).

A Figura 5 mostra a área nordeste da cidade em 1924, momento em que a expansão de loteamentos já toma forma. A associação entre ônibus e loteamentos aparece inicialmente como uma “expansão” das bases de ocupação que se encontram até o momento. Se até o início da década de 1920 a cidade se estrutura pelo trem e pelo bonde, isso começa a mudar com a possibilidade de ocupação de áreas “fora do domínio ferroviário ou longe dos trilhos” (Sampaio, 1994, p. 23). A formação da rede de ônibus e o processo de loteamento e abertura de frentes de ocupação são simultâneos, interrelacionados e têm o mesmo motor, a ação de empresários. Muitas vezes as

companhias imobiliárias e empresas de viação são do mesmo grupo econômico, e repetem a estratégia de expansão da rede de bonde e loteamento que a Cia. Light operava. (Sampaio, 1994)



Figura 5: Pormenor da “Planta da Cidade de São Paulo mostrando todos os arrabaldes e terrenos arruados”, de 1924. Notar que o bonde alcançava a Vila Maria e Santana.

Ao aumento da população urbana de São Paulo – que cresce muito rapidamente desde a segunda metade do século XIX – soma-se o aumento explosivo da ocupação do solo urbano, gerando como primeira consequência uma diminuição da densidade de ocupação. O aumento da mancha urbana entre 1914 e 1930 é notável: a população urbana do Município de São Paulo dobra enquanto a área ocupada, ou a mancha urbana, aumenta em quase cinco vezes. De acordo com dados da EMLASA, a densidade populacional, que era de 121 hab./ha em 1914 passa a ser de 87 hab./ha em 1929, iniciando uma série histórica de queda de densidade populacional na metrópole que se seguirá até os anos 1980.

Essa expansão ainda encontra limites pela dificuldade de expansão da rede de transporte. A Cia Light, através da rede de bondes, era a viabilizadora desses loteamentos, normalmente com expansões de rede pagos pela própria empresa loteadora ou de áreas já atendidas por bondes. Essa expansão da rede acontecia depois da decisão de lotear ou parcelar a terra. (Seabra, 2015, pp.41-7). A “abertura de loteamentos populares em áreas longínquas de São Paulo” (Szmrecsanyi, 1993, p. 216–217) que se inicia na década de 1920 é crucial.

É possível observar como o crescimento da mancha urbana entre 1930 e 1949 acontece para além da área estruturada pelo bonde (Figura 4). São notáveis a partir a criação e lenta ocupação de loteamentos organizados inteiramente pelo ônibus, normalmente articulando as áreas mais distantes a subcentros na cidade. Langenbuch (1971, p.159) cita, na década de 1930, na área urbana da cidade, os seguintes loteamentos, já organizados pelo ônibus: Vila Gomes Cardim, Chácara Itaim, Vila Pompéia, Freguesia do Ó, Vila Guilherme, etc, além de “trajetos suburbanos” que atingem, em 1935, os seguintes bairros: Piqueri, Itaberaba, Vila Santa Maria, Vila Esperança,

Vila Carrão, Vila Formosa, Vila Zelina, Butantã e, até 1939, Jardim Popular, Vila Jaguará e Imirim.

O ciclo seguinte, porém, de 1950 a 1962, será mais intenso. O esquema de expansão urbana que conta com a viabilização pelo ônibus levará à explosão da mancha urbana existente (Figura 6). A *escolha* pelo ônibus, um modo que por sua flexibilidade permite atender, mesmo que precariamente, áreas distantes e pouco densas, pode ser entendido também como uma resposta a esse contexto de crescimento urbano. Se a urbanização paulista das décadas de 1920 induz a adoção do ônibus como modal para o transporte público, o incentivo e a regulação desde modal, por outro lado, também influenciará as formas de urbanização da metrópole. A tendência a um crescimento urbano pouco denso, horizontal e acelerado, é também adequado para o ônibus.

A cidade do carro e do ônibus (1947-1970)

O marco institucional desse período foi a criação da CMTC em 1947, resultado do estudo técnico da Comissão de Estudos dos Transportes Coletivos (CETC), que sistematizou dados e estatísticas e legitimou a intervenção estatal no planejamento e operação dos transportes urbanos (Zioni, 2002, p. 77). A CMTC nasceu como sociedade de economia mista — com 60% do capital público, 25% da Cia. Light e 16% de empresários de viagens incorporados — refletindo um reequilíbrio entre administração municipal, Light e o empresariado privado (Itacarambi, 1986, p. 26–40) e assumindo, além da provisão de um serviço público essencial, a função de mediadora das ações privadas ao subsidiar linhas deficitárias.

Com o tempo o que se desenhou foi um conjunto de linhas de ônibus que sustentaram os trajetos mais longos e distantes - normalmente deficitárias - e a operação privada de linhas mais lucrativas. Esse aumento da presença da empresa particular na provisão do transporte também pode ser interpretado como uma consequência do padrão de ocupação da cidade (Zioni, 2002, p. 81). O município entrega às empresas operadoras a tarefa de organizar e viabilizar a expansão urbana. O crescimento da rede de ônibus está relacionado a expansão dessa cidade, e à exacerbação da *matriz de expansão urbana* discutida.

A observação de aspectos da cidade das décadas de 1950 e 1960 permite entender o quanto essa *escolha* pelo ônibus fez com que a cidade que cresce passasse a ter sua estrutura dependente deste modo de transporte. O estudo de geografia urbana “A cidade de São Paulo”, organizado por Aroldo de Azevedo (1958) nos dá uma medida desta mudança de escala do uso do ônibus, em específicos dois capítulos de autoria de Renato da Silveira Mendes (MENDES, 1958b, 1958a). O estudo de Pasquale Petrone (1963), “Pinheiros: estudos geográficos de um bairro paulistano” aponta o papel de uma destas centralidades e sua relação com a rede de ônibus da época.

A leitura de Mendes (1958a, 1958b) evidencia como, nos anos 1950, a estruturação de centros e subcentros urbanos em São Paulo estava profundamente vinculada ao ônibus, que organizava fluxos, comércio e formas de ocupação. Pontos finais e iniciais de linhas tendiam a gerar centralidades comerciais, articuladas por antigas estradas transformadas em eixos de ligação entre bairros e o centro. Centros de concentração de paradas de ônibus, como o Largo São José do Belém, a Praça Oito de Setembro na Penha, a Aclimação, o Ipiranga, a Praça da Árvore, o Largo Ana Rosa, Lapa e Pinheiros (Petrone, 1963) mostram como o transporte coletivo estruturava a cidade, combinando circulação de pessoas, comércio especializado e conexões com áreas

periféricas recém-urbanizadas. Essa configuração evidencia como o ônibus se tornou elemento estruturador da urbanização paulistana (Figura 6)

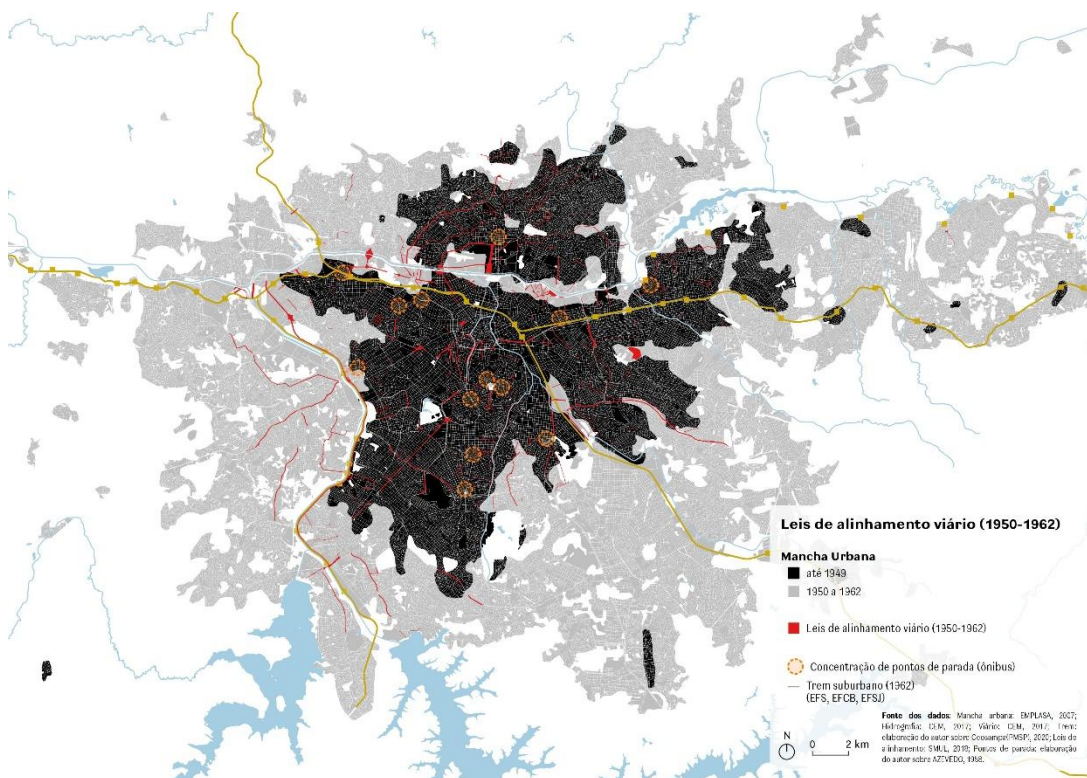


Figura 6: Mapa mostrando mancha urbana, leis de alinhamento viário e áreas de concentração de pontos finais de ônibus em São Paulo (1950-1962). Elaboração do autor, 2022.

Nesses pontos observa-se situação semelhante à da área central poucas décadas antes: filas e aglomeração de pessoas nas calçadas, estacionamento de veículos e ônibus, congestionamento; a criação de *praças-terminais* (MEYER, 1999), situação que se repete no centro e nos subcentros da cidade. Os subcentros apontados são apenas a ponta da cidade que cresce viabilizada pelo ônibus.

Se ao final dos anos 1940 se consolida um ambiente em que transporte e urbanização se articulam, as décadas seguintes aprofundam essa relação, marcada pela intensificação de uma *matriz de expansão urbana* sustentada pelo ônibus e pelo automóvel e, a partir da década de 1970, pela emergência de sinais de exaustão desta matriz, que resulto em intenso desequilíbrio socioespacial.

O padrão de ocupação horizontal e pouco densa da cidade se relaciona com a criação de uma rede, tão ampla quanto precária, de ônibus na cidade. Essa ocupação é extremamente ineficiente na perspectiva da performance de uma rede de transportes. De maneira geral, uma linha ou eixo de transporte de média ou alta capacidade é considerado como eficiente em uma situação de homogeneidade de origens e destino. Na discussão urbanística normalmente este equilíbrio se entende como o adensamento do entorno desta linha. No caso de uma rede de ônibus pensar-se-ia em um adensamento linear.

A situação em meados dos anos 1970 aponta a uma significativa aceleração dos elementos articulados ao final dos anos 1940: a relação entre uma urbanização explosiva, movida por processos de especulação imobiliária, uma rede de ônibus também pautada majoritariamente pela

ação privada e uma tentativa – hesitante e pontual – de organização do transporte pelo Estado. Nos anos 1970, a área urbana de São Paulo havia crescido enormemente: de cerca de 270 ha. em 1949, passa-se 1.151 há em 1974. A densidade populacional continua diminuindo e vai de 77 para 59hab./há. Ou seja, o padrão de ocupação do território que vê no parcelamento do solo, na especulação com terrenos vazios e baixa densidade não só continuou como se acelerou.

A rede de transporte urbano nos anos 1970 tem como principal modo coletivo o ônibus. O bonde foi definitivamente desmontado em 1967, mas já tinha participação decrescente desde o final da década de 1950. O metrô inicia sua operação em 1974, com a linha azul, mas ainda com pouca abrangência territorial. Quanto ao ônibus, as grandes distâncias, precariedade de infraestrutura e imensa heterogeneidade do atendimento, tanto quanto a qualidade de veículos quanto de padrões e frequências de serviço, faziam com que essa rede adquirisse contornos muito precários. (Figura 7).

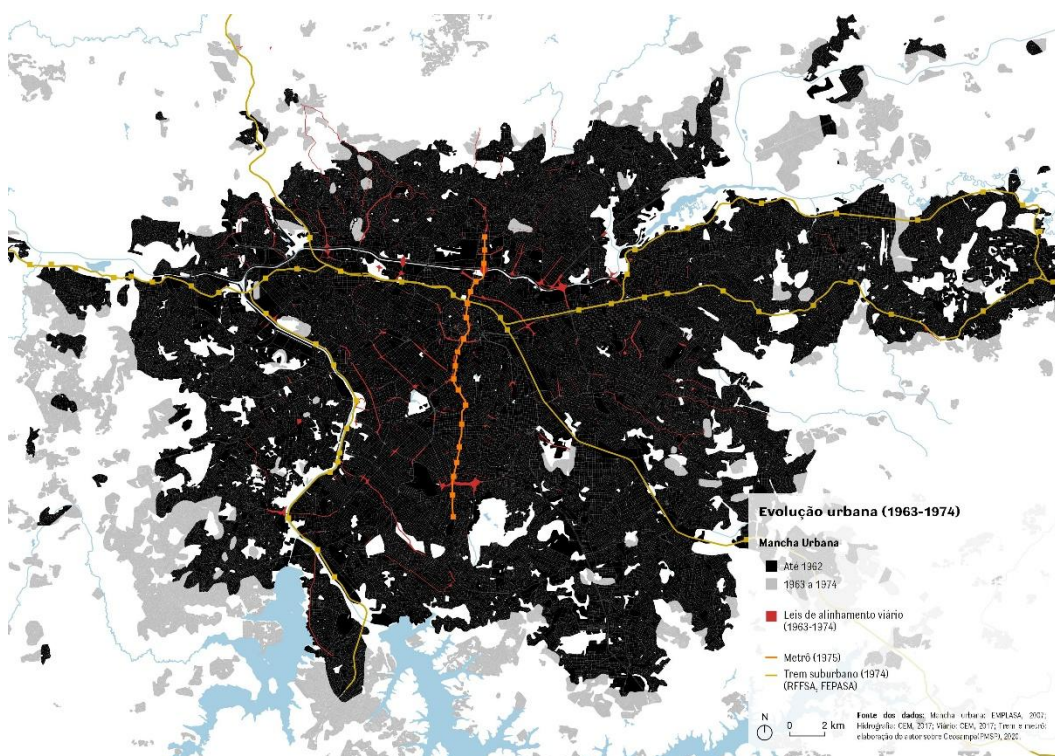


Figura 7: Mapa mostrando mancha urbana, leis de alinhamento viário e redes de transporte em São Paulo (1963-1974). Elaboração do autor, 2022.

A dependência do automóvel é também eixo fundamental para entender os transportes urbanos na época. Sua centralidade na economia e no processo de industrialização brasileiro é notável. O “padrão automobilístico-rodoviário” (Braga & Agune, 1979) se encontra no eixo da política econômica nacional em toda segunda metade do século XX e teve reflexos muito claros na estruturação urbana e regional da metrópole.

A desigualdade modal é nítida: domicílios com maior renda usam mais o automóvel, enquanto os de menor renda dependem do transporte coletivo, e o aumento de domicílios com automóvel (25% em 1968 para 42% em 1975) não significou democratização do acesso. A motorização acelerada — frota de 120 mil veículos em 1960 para quase um milhão em 1974 — e o crescimento dos deslocamentos diários (7 milhões em 1968 para 13,9 milhões em 1974) coexistiram com um transporte coletivo sobrecarregado: cerca de 7 mil ônibus urbanos transportando 6,9 milhões de

passageiros e trens suburbanos em condições de extrema superlotação (Camargo et al., 1976, p. 33). Soma-se a isso a longa duração das viagens dos moradores dos bairros mais distantes — entre 3 e 6 horas diárias — e relatos de baixa confiabilidade, frequências irregulares e acidentes. (Moisés & Martinez-Alier, 1977)

A problemática resultante da *implosão-explosão* da metrópole, consequência da matriz de expansão urbana descrita passa, neste momento, a ser objeto: a *periferia* passa a existir, não apenas como um fenômeno real, mas também em sua teorização. (Rufino, 2016). A segregação centro-periferia não é mera consequência do crescimento acelerado, mas componente estrutural do processo de urbanização, em que a autoconstrução, os loteamentos irregulares e o papel do ônibus articulam a provisão precária de habitação e mobilidade (Bonduki, 2017). Gabriel Bolaffi (1982) descreve esse padrão periférico como expressão da utilização da terra como fonte de renda e da deterioração progressiva dos setores centrais, um processo econômico agressivo que “consome” a cidade.

Essa produção teórica também se relaciona à emergência de movimentos sociais urbanos, cuja principal característica é a reivindicação de melhores condições dos serviços urbanos. A atuação desses movimentos sociais reivindicatórios alimenta e é alimentada por uma produção teórica que “passa a se centrar sobre as relações entre o Estado, o planejamento e os movimentos sociais.” (Jacobi, 1986, p. 223).

Da perspectiva urbanística, a matriz de expansão resulta em baixa densidade, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação de custos sociais e comprometimento da administração pública, configurando uma dualidade espacial que, embora analiticamente separável, constitui uma unidade de fenômeno (Grostein, 2001). Essa dualidade manifesta-se também nas mobilidades distintas viabilizadas por automóvel e ônibus, produzindo uma mobilidade precária para amplos segmentos da metrópole (Silva, 2014). Regina Meyer evidencia como a expansão viária e a criação de eixos expressos e territórios de transbordo erodem a urbanidade dos espaços coletivos, processo que extrapola o centro e pode afetar toda a cidade consolidada (Meyer, 1999).

Reações (1970-1979): a racionalização da rede e o direito à mobilidade

A cidade dos anos 1970 já apresenta um imenso desequilíbrio socioespacial que se mostra na tensão centro-periferia e na incapacidade do sistema de transporte da época de sustentar essa situação. A *matriz de expansão urbana* mostra sinais de exaustão. Neste momento, duas respostas serão dadas. Uma delas será a ação do Estado em processos de planejamento e políticas públicas no transporte urbano. Isso incluiu a criação de estruturas de planejamento, planos e projetos setoriais, definição de padrões de operação e serviço e no desenvolvimento de tecnologias relacionadas ao transporte coletivo. A outra é a que pleiteia que o transporte passe a ser visto como um direito, ou seja, deve ser conduzido pelo estado longe da esfera do mercado.

A transição do planejamento urbano paulistano para a escala metropolitana, iniciada no final da década de 1960 com a criação de instâncias de planejamento e gestão metropolitanos. Planos como o Plano Urbanístico Básico - PUB (1968), o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - PMDI (1971) e, sobretudo, o estudo SISTRAN (1974–1976) propunham integração modal, redes de alta e média capacidade e corredores exclusivos. As políticas federais e macropolíticas energéticas — notadamente o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II) e as iniciativas da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) — orientaram investimentos

e opções tecnológicas na direção da redução da dependência externa de combustíveis, incentivando a eletrificação e a modernização veicular. Por outro lado, o surgimento de um campo da engenharia de tráfego nos quadros municipais apontava a consolidação do paradigma da “fluidez do automóvel” (Requena, 2018) nas políticas de gestão do espaço viário.

A sistematização das redes de ônibus como um componente de um sistema metropolitano de transporte se associou à ideia de integração de redes que acompanhou o plano do metrô. O metrô foi implantado no início da década de 1970 como elemento estruturador do transporte e modo de integração e organização dos demais modais, criando uma centralidade para o sistema. O duplo ônibus-metrô representou o horizonte ideal de organização racional da rede. Este processo de planejamento setorial, observado como ação estatal de regulação e organização de um sistema de transportes vinculado à estruturação urbanística da metrópole, organizou a rede de ônibus com base na centralidade dos trilhos e encontrou seus limites na lógica privada da manutenção da operação dessa rede. Esse esquema mantinha, com outro formato, os grandes interesses econômicos em jogo na cidade. A lógica sistêmica do metrô é mais incisiva no seu planejamento e operação que a lógica mercantil predominante na rede de transporte por ônibus na cidade. Esse modelo condicionou a funcionalidade geral da mobilidade na metrópole.

A segunda reação aos desequilíbrios socioespaciais apontados acima se relaciona ao surgimento da noção de direito à mobilidade, neste momento expressa como direito ao transporte. Assim como houve uma organização técnica e administrativa dos transportes urbanos, observou-se, em meados dos anos 1970, o aumento de manifestações contra a baixa qualidade e alto custo dos transportes urbanos (Moisés & Martinez-Alier, 1977) e surgiram movimentos reivindicando melhorias nos transportes urbanos, normalmente associados a demandas de melhoria do transporte em regiões específicas da cidade (Camargo et. al., 1976; Veloso, 2017). Em síntese, exigiu-se tarifas módicas e sistemas de transporte com condições mínimas para uma mobilidade de caráter predominantemente produtivo.

Considerações finais – as lógicas do ônibus

O percurso apresentado analisa a constituição histórica do sistema de ônibus em São Paulo e sua relação com a urbanização metropolitana. A escolha do ônibus como modal estruturante articulou-se ao Plano de Avenidas — instrumento urbanístico que viabilizou a abertura de vias como forma de “costura” de uma cidade já em expansão — e a processos econômicos de parcelamento do solo e criação de empresas privadas de transporte, que juntos permitiram a viabilização de loteamentos periféricos baseados no trinômio lote barato, ônibus e autoconstrução (Bonduki, 2017). A intervenção estatal, materializada na criação da CMTC em 1947, teve caráter técnico e regulador, mas rapidamente passou a mediar a ação do empresariado privado ao assumir linhas deficitárias, garantindo a viabilidade econômica do sistema.

A intensificação dessa lógica produziu uma matriz de expansão urbana, sustentada pelo ônibus e pelo automóvel, reorganizando a cidade a partir da década de 1940. Essa matriz entrou em crise a partir dos anos 1970, quando o espraiamento encontrou limites físicos e sociais — a dinâmica de loteamento periférico cedeu lugar a processos de favelização e essa máquina de expansão sem infraestrutura mostrou-se insustentável. Importante destacar que o modelo de espraiamento sem controle da mancha urbana que configurou a cidade foi, em grande medida, o *território do ônibus*, de fato realizado (Muzi, 2022).

Em resposta, emergiram tentativas de racionalização técnica do sistema, com ênfase no planejamento técnico, reorganização institucional, capacitação técnica e elaboração de planos setoriais abrangentes. À rede difusa e desarticulada surgida organicamente foram aplicados princípios técnicos e de performance de sistema. O Metrô, com sua centralidade no sistema, daria sentido e organização a uma rede que sempre se esquivou de uma organização efetiva. No entanto, a importância do metrô foi emblemática, mais pelo que representava em termos de modernização do que pela participação nas viagens.

A dimensão social da mobilidade passou a ser formulada como direito ao transporte, orientando experiências de municipalização e políticas públicas redistributivas nas décadas de 1980 e início dos anos 1990, que buscaram tratar o ônibus como serviço público regulado e subsidiado pelo Estado. Essa lógica social, em conjunto com a lógica racionalizadora do planejamento do transporte, procurou corrigir, ainda que parcialmente, os desequilíbrios espaciais produzidos pela lógica econômica da urbanização, ao promover regulação, subsídios e tentativas de integração operacional.

Revelam-se três lógicas — econômica, técnica e social — que não atuaram de forma isolada, mas se entrelaçaram continuamente, produzindo efeitos cumulativos sobre a forma urbana e sobre as práticas de mobilidade.

Referências

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 37-70.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne. **Viação ilimitada. Ônibus das cidades brasileiras**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

BRAGA, José Carlos de S.; AGUNE, Antônio Celso. **Os transportes na política econômica: Brasil - 1956/1979**. São Paulo: FUNDAP/CLACSO, 1979.

CAMPOS, Candido Malta. **Os rumos da cidade: Urbanismo e modernização em São Paulo**. São Paulo: SENAC, 2002.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de et al. (org.). **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1976.

GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 1, p. 13–19, 2001.

ITACARAMBI, Paulo Augusto Oliveira. **A administração da operação dos transportes coletivos por ônibus em São Paulo: pública ou privada?** Dissertação (Mestrado) – EAESP-FGV. São Paulo, 1985.

JACOBI, Pedro Roberto. Movimento sociais urbanos no Brasil. Em: CERQUEIRA, Eli Diniz. **O que se deve ler em ciências sociais no Brasil**. São Paulo: Cortez: ANPOCS, 1986. p. 221–236.

LANGENBUCH, Juergen Richard. **A estruturação da Grande São Paulo. Estudo de geografia urbana**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

LEME, Maria Cristina da Silva. **Revisão do Plano de Avenidas. Um estudo sobre o Planejamento Urbano em São Paulo**. 1990. - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

MENDES, Renato da Silveira. Os bairros da Zona Norte e os Bairros Orientais. In: AZEVEDO, Aroldo de (org.). **A cidade de São Paulo: estudos de geografia urbana. Volume III – Aspectos da metrópole paulista**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958a. pp. 183-256.

MENDES, Renato da Silveira. Os Bairros da Zona Sul e os Bairros Ocidentais. In: AZEVEDO, Aroldo de (org.). **A cidade de São Paulo: estudos de geografia urbana. Volume III – Aspectos da metrópole paulista**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958b. pp. 257-364.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo metrópole**. São Paulo: EDUSP, 2013.

MEYER, Regina M. Prosperi; FONTENELE, Sabrina; CUNHA JR., Jaime. **Centro Novo de São Paulo. Um projeto de chão**. Arquitectos, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/19.221/7146>. Acesso em: 1 mar. 2021.

MUZI, Alessandro Moreno. **Revisão urbanística das perimetrais. As avenidas perimetrais da área central como suporte para o transporte público de São Paulo**. 2014. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. 2014.

MUZI, Alessandro Moreno. **O ônibus fazendo cidade. Mobilidade e urbanização na constituição do sistema de ônibus metropolitano de São Paulo**. Tese (Doutorado) – FAU-USP. São Paulo, 2022.

MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo (De comunidade a metrópole)**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

MOISÉS, José Álvaro; MARTINEZ-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou “patrão, o trem atrasou”. Em: MOISÉS, José Alvaro et al. (org.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 13-63.

MEYER, Regina Maria Prosperi. **A construção da metrópole e a erosão do seu Centro**. Revista Urbs, ano II, n. 11, p.28-36, set.-out.1999.

PETRONE, Pasquale. **Pinheiros: estudos geográficos de um bairro paulistano**. São Paulo: EDUSP, 1963.

REQUENA, Carolina. **Paradigma e mudança na mobilidade urbana**. In: MARQUES, Eduardo (org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: UNESP, Centro de Estudos da Metrópole, 2018. p. 227–251.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional**. Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 217–236, 2016.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. **O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana**. Espaço & Debates. São Paulo, ano 14, n.37, pp. 19-33, 1994.

SINGER, Paulo. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

SILVA, Ayrton Camargo. **Tudo É Passageiro**. São Paulo, SP, Brasil: Annablume, 2015.

SILVA, Ricardo Barbosa da. **Mobilidade precária na metrópole: problemas socioespaciais dos transportes no cotidiano de São Paulo – da exceção à regra**. 2014. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Os meandros dos rios nos meandros do poder. Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e as várzeas na cidade de São Paulo**. São Paulo: Alameda, 2015.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **A identidade da metrópole. A verticalização em São Paulo**. São Paulo: Hucitec: EDUSP, 1994.

SZMRECSANYI, Maria Irene. **Rio e São Paulo: raízes da substituição da metrópole nacional**. Revista USP, [s. l.], n. 17, p. 201–219, 1993.

VITTE, Claudete de Castro Silva; IMAEDA, Ricardo. **Transportes coletivos e urbanização na cidade de São Paulo na primeira metade do século XX: aspectos político-institucionais, atores, alianças e interesses**. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), [s. l.], n. 21, p. 67–84, 2007.

VELOSO, André. **O ônibus, a cidade e a luta**. Belo Horizonte: Impressões de Minas, 2017.

WILHEIM, Jorge. **São Paulo: metrópole 65. Subsídios para seu plano diretor**. São Paulo: Difel, 1965.

ZIONI, Silvana. Do Plano da Light à Comissão de Estudos de Transporte Coletivo: o transporte urbano sai dos trilhos. In: SOMEKH, Nadia; CAMPOS, Candido Malta. **A cidade que não pode parar: planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002. p. pp.72-81.