UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

GERALDO JOSÉ CALMON DE MOURA

Diferenças entre a retórica e a prática na implantação do Metrô de São Paulo

São Paulo
2016

GERALDO JOSÉ CALMON DE MOURA

Diferenças entre a retórica e a prática na implantação do Metrô de São Paulo

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como exigência para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Raquel Rolnik

São Paulo
2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: geraldo.moura@planmur.com.br

M929d Moura, Geraldo José Calmon de
Diferenças entre a retórica e a prática na implantação do Metrô de
São Paulo / Geraldo José Calmon de Moura. -- São Paulo, 2016.
238 p.: il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e
Regional) – FAUUSP.
Orientadora: Raquel Rolnik

1.Metrô – São Paulo (SP) 2.Planejamento territorial urbano
3.Planejamento de transportes 4.Transportes 5.Mobilidade urbana
I.Título

CDU 625.45(816.11)

Nome: MOURA, Geraldo José Calmon de

Título: **DIFERENÇAS ENTRE A RETÓRICA E A PRÁTICA NA IMPLANTAÇÃO DO METRÔ DE SÃO PAULO.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como exigência para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Profª. Drª. Raquel Rolnik (Orientadora) Instituição: FAUUSP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profª. Drª. Silvana Maria Zioni Instituição: UFABC

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profª. Drª. Andreína Nigriello Instituição: FAUUSP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Renato Luiz Sobral Anelli Instituição: USP São Carlos

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profª. Drª. Dominique Mouette Instituição: USP Leste

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

À Simone, ao Victor, à Júlia e ao Caio que, por ordem de chegada e contra todas as expectativas, fizeram minha vida muito mais divertida.

AGRADECIMENTOS

Chegamos até aqui!

E acho que, neste caso, o plural vai muito bem empregado. Porque, por mais que uma tese seja um trabalho solitário, como nos ensinou a Prof.^a Dr.^a Maria Lúcia Refinetti (Malu), ainda no ingresso ao doutorado, variadas contribuições, das mais diversas formas e jeitos, foram fundamentais na elaboração desta tese. Assim, tento aqui agradecer, uma a uma, às pessoas que me auxiliaram, sabendo, no entanto, que corroo risco de deixar algumas “pelo caminho” e já me desculpando por essa inevitável gafe.

Em primeiro lugar, agradeço àquele grupo essencial em nossa vida, a família, que sempre é a primeira a perder espaço e atenção quando resolvemos nos aventurar nesses caminhos acadêmicos. Por isso, Simone, Victor, Júlia e Caio, muito obrigado pela compreensão! Amo vocês.

À minha orientadora, Raquel Rolnik, que, por acaso, acabou me dando a honra de ser o pioneiro de uma legião de doutorandos que ela por certo vai orientar na vida. Obrigado por isso! Agradeço muito mais, porém, por, ao longo de vinte anos, começando com uma despresticiosa palestra no início dos anos 90, passando pela orientação do meu Trabalho de Graduação Interdisciplinar na PUC- CAMP (uma aventura cubana), depois pelo Pólis, e agora pelo doutorado, ir me ajudando a organizar um pensamento e a me colocar nos eixos, por mais *gauche* que tenha sido o resultado.

Agradeço também a paciência e a colaboração das professoras arquitetas Andreína Nigriello e Silvana Zioni, em minha banca de qualificação, nas entrevistas realizadas e agora na banca final deste doutorado. Aos professores Renato Anelli e a Dominique Mouette por aceitarem o convite para integrar a banca.

Aos engenheiros Plínio Assmann, Eduardo Vasconcellos (também sociólogo) e Cláudio de Senna Frederico e aos professores arquitetos Cândido Malta e Sarah

Feldmann, obrigado pelo pronto atendimento e pela paciência e disposição nas entrevistas, algumas realizadas em horários difíceis.

Agradeço ao amigo Marcos Pimentel Bicalho, de quem adoro divergir. Nossas divergências constroem, através de muito “papo”, ideias interessantes.

Agradeço ao também amigo Daniel Ávila, posto avançado dentro do Metrô, sempre me ajudando com bibliografia complementar (e básica). Obrigado, pelos “toques” conceituais e pelo constante apoio.

Um super-agradecimento ao “time” da Planmur, Fê Accioly e Júlia Tranches, pelas “bolas” passadas para viabilizar o desenvolvimento desta tese; à Priscila Gyenge, pela ajuda no material gráfico e na busca por dados que haviam sido desleixadamente deixados na biblioteca do Metrô; à Gabriela Ortega, pelas transcrições criteriosas das últimas entrevistas; e ao Victor Iacovini, pelo “bate-papo” de consolidação intelectual e pela revisão textual tão geograficamente pautada e tão útil nessa reta de chegada.

À Mariana Pires pela revisão minuciosa e ao Maurício Buschler (Mau) pela ajuda no Abstract.

Agradeço ao pessoal das bibliotecas do Metrô e da FAU Maranhão, a quem tantas vezes recorri e por tantas outras vezes pedi que livros não fossem recolocados nas estantes, facilitando o acesso no dia seguinte, sendo sempre atendido.

Agradeço também à equipe da Secretaria de Pós-Graduação da FAU, que por duas ou três vezes (talvez mais) me ajudou a “lembrar” que eu iria perder a matrícula do semestre e com “muuuita” paciência impediu que prazos fossem desrespeitados por este aluno tão pouco afeito a regras.

A todos que passaram pela minha vida e, de muitas formas, em alguma conversa, próxima ou distante, ajudaram a despertar em mim o interesse pelo fascinante mundo da Arquitetura, pela intensa dimensão do Planejamento Urbano, pelo ideológico campo da Sociologia, pelo difícil território da Geografia e pela deliciosa área da mobilidade urbana: o meu muito obrigado!!

Nesse grupo se inserem pessoas como: Sonia Tremante, Newton Corradi, Pedro Mainieri, Diego Wisnivesky, Weber Sutti, Wilson dos Santos (Caracol), Adilson Macedo, Clara Ant, Silvana Rubino, Maria Lygia Quartin de Moraes, Otávio Ianni (*in memorian*), Ricardo Antunes, Eulalia Portela, Marcos Boldarini, Paula Santoro, Tereza Paes, Arlete Moysés, Elói Pietá, Patrícia Veras, Roberto Moreira, Eduardo Facchini, Clovis Granado, Clovis Fenelon, Epeus Monteiro, Alexandre Zunwinkel, Antônio Luís Santana, Arlindo Fernandes, Francisco Moreno, Elmir Germani (*in memorian*), Oswaldo Alexandre, Ricardo Mendanha, Liane Born, Nazareno Affonso, Luís Carlos Xavier (Grafite), Ailton Brasiliense, Ayrton Camargo e Silva, André Aranha, Renato Boareto e tantos mais...

Trago todos vocês nessa jornada!

RESUMO

MOURA, G. J. C. **Diferenças entre a retórica e a prática na implantação do metrô de são paulo.** 2016. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

O discurso que vincula as políticas de transporte às de uso e ocupação do solo data, no caso do metrô paulistano, da década de 1970, momento da implantação dos primeiros exemplos desses equipamentos na cidade, e foi acompanhado da constatação dos fortes impactos e das profundas alterações no uso do solo que essa infraestrutura causava no entorno.

No entanto, contrariando o discurso corrente e oficial, a prática cotidiana mostrou que essa integração não se verificou enquanto política pública ou, quando muito, apenas buscou considerar os impactos da valorização imobiliária como estratégia de captura/transferência de recursos de parte dessa valorização nas cercanias do metrô para financiar a ampliação daquela infraestrutura.

O presente trabalho procura entender as razões que motivaram essa larga diferença entre a retórica governamental e a prática nos processos de implantação da malha metroviária paulistana.

Busca, ainda, analisar as razões que levaram ao insucesso desse vínculo, apesar da vontade explicitada nos discursos do poder público e da existência, mais recentemente, de elementos técnicos e urbanísticos que, em tese, facilitariam a viabilização dessas intenções.

Para isso, analisaremos ao longo das quatro últimas décadas, os projetos metroviários paulistanos, o arcabouço legal urbanístico, os planos urbanos e de transporte, comparando o conteúdo expresso nas respectivas formulações com a dinâmica ocorrida ao longo dos processos de implantação.

Palavras-chaves: Metrô, Planejamento Territorial Urbano, Planejamento de Transportes, Transportes, Mobilidade Urbana.

ABSTRACT

MOURA, G. J. C. **Differences between rhetoric and practice in the implementation of the subway system in São Paulo.** Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

The discourse that links the transport policies to the use and occupation of land, in the case of the subway system in São Paulo, dates back to the 1970's when the first examples of this kind of equipment were implemented in the city, and was followed by the confirmation of strong impacts and profound alterations in the use of the land that this infrastructure caused around it.

However, contrary to the current and official discourse, the daily practice showed that this integration could not be verified as public policy, or at best, only sought to consider the impact of the real estate valuation as a strategy of capturing/transferring resources of part of this valuation in the surrounding area of the subway to finance the extension of that infrastructure.

This study seeks to understand the reasons that motivated this large difference between the government rhetoric and the practice in the processes of implementation of the São Paulo subway grid.

In addition, it aims to analyse the reasons that led to the lack of success of this link, despite what was explicitly manifested in the discourses of public representatives and, more recently, the existence of technical and urbanistic elements, which in thesis, would have facilitated the viability of these intentions.

In order to do this, the São Paulo subway plans, the urbanistic legal framework and the urban transport plans of the past four decades shall be analysed, comparing the content expressed in the respective formulations with the dynamics that occurred during the implementation processes.

Keywords: Subway, Urban Territorial Planning, Transportation Planning, Transports, Urban Mobility

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Rede Metroviária Atual	2
Mapa 2: Rede Metroviária atual com preço médio do m ²	4
Mapa 3: Primeira Rede Básica (1968) com Pesquisa Origem Destino (1967)	5
Mapa 4: Implantação Linha Vermelha com Pesquisa Origem Destino (1977)	6
Mapa 5: Implantação Linha Verde com Pesquisa Origem Destino (1987)	7
Mapa 6: Implantação da rede atual com Pesquisa Origem Destino (2007)	8
Mapa 7: Cobertura de Bondes na Mancha Urbana (1926)	27
Mapa 8: Plano da Light - Planta do sistema subterrâneo	30
Mapa 9: Proposta metroviária da Cantareira	32
Mapa 10: Esquema teórico do Plano de Avenidas	33
Mapa 11: Rede Metroviária - Plano de Avenidas (1930)	37
Mapa 12: Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido (1956)	44
Mapa 13: Comparação entre as redes metroviárias (1927-1956)	45
Mapa 14: Anéis Concêntricos	59
Mapa 15: Evolução da Mancha Urbana da RMSP – 1930-2004	61
Mapa 16: Rede Metroviária Proposta – Consórcio HMD -1968	64
Mapa 17: Comparação entre as redes metroviárias (1956-1968)	65
Mapa 18: Redes do PUB –Rede de Avenidas– 1968	74
Mapa 19: Redes do PUB –Rede Metroviária – 1968	75
Mapa 20: Comparação entre as redes metroviárias propostas pelo PUB e pelo metrô	76
Mapa 21: Centralidades do PUB	78
Mapa 22: Rede Metroviária – PMDI (1969)	82
Mapa 23: Zoneamento (1972) e Rede Metroviária (1968)	85

Mapa 24: Linhas metroviárias prioritárias no PUB.....	92
Mapa 25: Espacialização populacional das áreas lindeiras da rede metroviária (1968).....	95
Mapa 26: Comparativo entre as propostas HMD e PDDI.....	111
Mapa 27: Proposta prevista no Novas Linhas (1973).....	113
Mapa 28: Comparativo entre as propostas HMD e Poá.....	114
Mapa 29: Comparação entre as propostas para a Linha Vermelha.....	116
Mapa 30: Rede Básica do Metrô – 1975.....	117
Mapa 31: Percentual de crescimento nos itinerários do trecho Leste.....	119
Mapa 32: População nos itinerários do trecho Leste.....	121
Mapa 33: AID da Linha Leste-Oeste.....	122
Mapa 34: Área Cura no Jabaquara.....	141
Mapa 35: Rede Básica do Metrô - 1982.....	168
Mapa 36: Espacialização da análise comparativa para priorização de implantação – Linha Paulista X Linha Sudeste- Sudoeste.....	170
Mapa 37: Influência AID – Linhas Paulista (Verde) e Sudeste-Sudoeste (Amarela).....	178
Mapa 38: Comparativo TGCA (1970-1980) – Linhas Paulista (Verde) e Sudeste-Sudoeste (Amarela).....	181
Mapa 39: Comparativo TGCA (1980-1990) – Linhas Paulista (Verde) e Sudeste-Sudoeste (Amarela).....	183
Mapa 40: Evolução de implantação da Linha Verde.....	186
Mapa 41: Pitu 2020 – Sistema Estrutural sobre Trilhos.....	208
Mapa 42: Pitu 2020 e Rede 1991.....	211
Mapa 43: Rede Básica do Metrô - 1991.....	214
Mapa 44: Comparativo da Rede Básica do Metrô (1968-1991).....	215
Mapa 45: Comparativo de motorização no traçado da Linha Amarela.....	217

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Relação Passageiros x Carro (1915-1922)	26
Gráfico 2: Relação Milhas x Carro (1915-1922)	26
Gráfico 3: Taxas de Crescimento por Década - São Paulo (%).....	42
Gráfico 4: Taxas de Crescimento e Inflação Anual - Brasil (%) – 1968-1973.....	53
Gráfico 5: Taxas de Crescimento Anual Intraurbano – 1968-1973	60
Gráfico 6: Evolução de produção e venda de automóveis no Brasil – 1957-1980	101
Gráfico 7: Taxas de Crescimento e Inflação Anual - Brasil (%) – 1974-1980....	106
Gráfico 8: Evolução da participação acionária dos entes federativos no metrô – Décadas de 1970-80	153
Gráfico 9: Crescimento anual da rede metroviária (1970-1990).....	154
Gráfico 10: Crescimento anual da rede metroviária (1990-2006)	218
Gráfico 11 Crescimento anual da rede metroviária (1974-2014).....	219
Gráfico 12: Quilômetros em operação e Crescimento anual da rede metroviária (1974-2012)	220

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Oferta e demanda dos bondes (1915-1922).....	25
Tabela 2: Esquema metodológico adotado na concepção da rede metroviária	57
Tabela 3: Evolução do Crescimento Anual Intraurbano	60
Tabela 4: Zonas de Uso e índices Urbanísticos – Lei de Zoneamento (1972)	85
Tabela 5: Síntese do discurso no período (1973-1980).....	88
Tabela 6: Taxa de crescimento populacional percentual (1960-1970), distritos do metrô	120
Tabela 7: População da AID atendida pela Linha Leste-Oeste (1960-1970)	123
Tabela 8: População da AID atendida pela Linha Leste-Oeste (1970-1980)	124
Tabela 9: Síntese da evolução retórica no período	128
Tabela 10: Ênfase retórica do período centrada em questões urbanísticas	132
Tabela 11: Evolução da participação acionária dos entes federativos no metrô – Décadas de 1970-80	153
Tabela 12: Ênfase retórica do período (1980-1986).....	166
Tabela 13: Matriz comparativa para priorização de implantação – Linha Paulista X Linha Sudeste- Sudoeste	172
Tabela 14: Síntese da Matriz comparativa para priorização de implantação – Linha Paulista X Linha Sudeste- Sudoeste	173
Tabela 15: Esquema metodológico adotado na escolha da terceira linha.....	174
Tabela 16: Comparativo trecho analisado – trecho desconsiderado – Linha Paulista	175
Tabela 17: Comparativo trecho analisado – trecho desconsiderado – Linha Sudeste-Sudoeste	176
Tabela 18: Comparativo da Área de Influência Direta – Linha Paulista (Verde)	179

Tabela 19: Comparativo da Área de Influência Direta – Linha Sudeste-Sudoeste (Amarela)	180
Tabela 20: Evolução de implantação da Linha Verde	185
Tabela 21: Evolução do quadro dirigente do Metrô	194
Tabela 22: Ênfase do discurso no período (1990-2001)	203

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AID – Área de Influência Direta

AIU(s) – Áreas de Intervenção Urbana

ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BOT – Build – Operate – Transfer

BPR – Bureau of Public Roads

CA – Coeficiente de Aproveitamento

CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos

CET-SP – Companhia de Engenharia de Tráfego (São Paulo)

Cogep – Coordenadoria Geral de Planejamento

CPP – Companhia Paulista de Parcerias

CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos

CURA – Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada

EBTU – Empresa Brasileira de Trens Urbanos

EESC-USP – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo

Emplasa – Empresa Metropolitana de Planejamento S. A.

EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos

Emurb – Empresa Metropolitana de Urbanização

EPB – Earth Pressure Balanced

FAU-USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Fepasa – Ferrovia Paulista S. A.

FMI – Fundo Monetário Internacional

Gegran – Grupo Executivo da Grande São Paulo

GEM – Grupo Executivo Metropolitano

GEP – Grupo Executivo de Planejamento

HMD (consórcio) – Formado pelas empresas Hochtief – Aktiengesellschaft fuer Hoch- und Tiefbauten, Montreal Empreendimentos S/A, e Deconsult – Deutsche EisenbahnConsulting GmbH.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo

JBIC – Japan Bank of Investment and Cooperation

LIGHT – The São Paulo Tramway Light and Power Co.

Mercosul – Mercado Comum do Sul

O/D – Origem Destino

Opep – Organização dos Países Exploradores de Petróleo

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PITU – Plano Integrado de Transporte Urbano

PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPP – Parceria Público-Privada

PUC-RIO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Poli-USP – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

PUB – Plano Urbanístico Básico

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S. A.

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

Sempla – Secretaria Municipal de Planejamento

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SISTRAN – Sistema de Transporte e Trânsito

STMSP – Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos de São Paulo

TGCA – Taxas Geométricas de Crescimento Anual

TO – Taxa de Ocupação

ZML – Zona Metrô Leste

INTRODUÇÃO	1
PREMISSAS DE UMA PRIMEIRA OBSERVAÇÃO	2
MATERIAIS E FONTES PESQUISADAS	9
ESTRUTURAÇÃO	10
ABRANGÊNCIA CONCEITUAL	13
INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E POLÍTICAS URBANAS.....	16
1. PRIMÓRDIOS METROVIÁRIOS.....	21
1.1 O PLANO DA “LIGHT”	23
1.2 PLANO DE AVENIDAS (1930).....	33
1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: O DEBATE RODOVIARISMO X TRILHOS (DÉCADAS DE 1940 E 1950)	38
1.4 ANTEPROJETO DE UM SISTEMA DE TRANSPORTE RÁPIDO	43
1.4.1 A DEFESA DE PRESTES MAIA.....	46
2. AÇÃO PIONEIRA – LINHA AZUL	50
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	50
2.2 O “PLANEJAMENTO” E A EUFORIA TECNOLÓGICA.....	54
2.3 DINÂMICA TERRITORIAL	58
2.4 A PRIMEIRA REDE BÁSICA	62
2.5 DISCURSO POLICÊNTRICO X PRÁTICA RADIOCÊNTRICA – A EXPERIÊNCIA DO PUB	67
2.6 OUTRAS LEGISLAÇÕES E A RELAÇÃO COM O METRÔ – O PMDI (1969), O PDDI (1971) E A LEI DE ZONEAMENTO (1972).....	79
2.6.1 PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI).....	79

2.6.2 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDDI).....	82
2.6.3 LEI DE ZONEAMENTO (1972)	84
2.7 DISCURSO METROVIÁRIO	87
2.8 A PRIORIZAÇÃO DA NORTE-SUL.....	91
2.9 EXPECTATIVAS DA IMPLANTAÇÃO METROVIÁRIA	100
CAPÍTULO 3: O CONTEXTO DE IMPLANTAÇÃO DA SEGUNDA LINHA E A ALTERAÇÃO INSTITUCIONAL.....	104
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA	105
3.2 A ESTRUTURAÇÃO URBANA DA ZONA LESTE	108
3.3 CONFLITOS NA ESCOLHA DO TRAÇADO	110
3.4 DISCURSO E PRÁTICA APÓS A CRISE DO PETRÓLEO	125
3.5 A (INÉDITA) PREOCUPAÇÃO URBANÍSTICA.....	128
3.6 O URBANISMO REFORMADOR E AS SOLUÇÕES INTEGRADAS	135
3.7 A EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – Emurb.....	137
3.8 O PROJETO CURA	139
3.9 A ZONA METRÔ LESTE – ZML.....	142
CAPÍTULO 4: LINHA VERDE E A DÉCADA PERDIDA	146
4.1 A DÉCADA PERDIDA E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	146
4.2 A ESTADUALIZAÇÃO DOS TRENS URBANOS NO BRASIL	150
4.2.1 AS PECULIARIDADES DO PROCESSO DE ESTADUALIZAÇÃO DO METRÔ	152
4.3 ALTERAÇÕES NO DISCURSO	161
4.4 AS REVISÕES DA REDE OCORRIDAS NO PERÍODO	166
4.5 ESTUDO DE VIABILIDADE: LINHA PAULISTA OU LINHA SUDOESTE	169
4.6 A LINHA IMPLANTADA	185
CAPÍTULO 5: LINHAS AMARELA E LILÁS E A LÓGICA NEOLIBERAL	189

5.1 A LÓGICA NEOLIBERAL E O CONSENSO DE WASHINGTON.....	189
5.2 A ESTABILIZAÇÃO POLÍTICA DO PAÍS EM UM NOVO CONTEXTO ECONÔMICO	192
5.3 AS ALTERAÇÕES DE FINANCIAMENTO E O PAPEL DO ESTADO	196
5.4 O NOVO (VELHO) DISCURSO	200
5.5 PLANOS	205
5.5.1 O Pitu 2020	205
5.5.2 LEI 13.885/2004 – PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO	211
TRAÇADO: O (NOVO) VELHO RADIOCENTRISMO NA LINHA AMARELA E A LINHA LILÁS.....	213
CAPÍTULO 6: CONCLUSÕES	223

Este trabalho nasce de uma pergunta simples: “por que, na aplicação de políticas públicas, em especial no metrô de São Paulo, existe uma diferença entre a retórica governamental e a prática de implantação?”

Como estudo de caso, dentro de um recorte territorial, interessa-nos traçar e compreender as principais razões que afastaram a prática governamental na implantação de uma estrutura urbana específica¹ – o metrô de São Paulo – da retórica de integração com as políticas de transporte e de uso do solo² do município,³ desde o período de criação do metrô até a metade da primeira década do século XXI.

Após um breve relato de experiências anteriores à criação do metrô, incluímos o período que compreende a implantação das cinco linhas que compõem a rede atual: Azul, Vermelha, Verde, Amarela e Lilás, descrevendo um intervalo de, aproximadamente, 40 anos,⁴ em que tanto a cidade de São Paulo quanto o país passaram por profundas transformações sociais, econômicas, políticas e urbanísticas.

Aprofundando a reflexão sobre o objeto estudado e entendendo esse processo de forma não linear, buscamos identificar os momentos nos quais esse distanciamento entre a prática e o discurso ocorreu, as eventuais aproximações entre as duas políticas (de transporte e de uso e ocupação do solo) e entre a retórica e a prática empregada, as peculiaridades que motivaram essa movimentação em cada momento e quais as razões que influenciaram esse processo.

¹Utilizamos aqui o conceito de estrutura urbana definido por Déak (2001): conjunto das infraestruturas que constituem o espaço da aglomeração urbana e o conjunto das instalações dos processos individuais de produção e reprodução – uso do solo – que ocupam as localizações daquele espaço.

² Ao mencionar as políticas de uso do solo ao longo deste trabalho, referimo-nos conjuntamente às políticas de uso, ocupação e controle do solo urbano e, por vezes, utilizamos a denominação “políticas urbanas” para nos referir a elas, ainda que compreendamos que essa definição possa englobar outras políticas setoriais (incluindo a de transporte). Dessa forma, é comum observar os termos “política urbana” e “política de transportes” contrapostos, utilizando-os de acordo com o contexto, como duas áreas distintas que deveriam estar integradas.

³Ainda que o metrô de São Paulo tenha uma “aspiração” metropolitana em sua implantação, as 5 primeiras linhas que traduzem a rede atualmente implantada restringem-se aos limites da capital e, por isso, a ênfase da análise neste trabalho recairá apenas sobre o município de São Paulo.

⁴ Período que se inicia em 1968 e se estende até meados da década de 2000.

PREMISSAS DE UMA PRIMEIRA OBSERVAÇÃO

As indagações presentes nesta tese surgiram de observações preliminares sobre o metrô de São Paulo e a implantação de sua rede.

Em um primeiro olhar sobre a malha metroviária atual da cidade, podem-se perceber alguns traços que intrigariam alguém que estivesse interessado no metrô como objeto de análise.

Sua inserção na malha urbana, enquanto transporte de massa de alta capacidade e estruturador urbano, nem de longe se aproxima de atender adequadamente à demanda por deslocamentos na metrópole. Aliás, o nome “metropolitano” – do qual deriva a palavra “metrô” – não condiz com o atendimento exclusivamente municipal do metrô de São Paulo, como mostra o mapa a seguir.

Mapa 1: Rede Metroviária Atual

Fonte: Google Maps e Metrô

Pode-se perceber, assim, ainda que de forma preliminar, que se o metrô contribuiu para a estruturação da metrópole, essa estruturação não se deu de forma ampla ou, nas palavras de Terazaki (2011, p.32):

A ênfase sistêmica do metrô, para além da aspiração modernista de ordenação da cidade, expressou na prática, a partir da implantação da primeira linha, certa medida estruturante, mas sem as atribuições desejáveis para o grau de intervenção sobre o território, nas diferentes escalas da cidade.

Aprofundando um pouco essas inquietações, ao se tomar mais uma vez a implantação atual da malha metroviária, cruzando com dados socioeconômicos sobre o preço médio do m² quadrado em cada região, disponibilizados por uma empresa privada recentemente,⁵ percebe-se que, na maioria dos casos, há uma clara relação entre a presença da rede metroviária e a maior incidência de residências de famílias de classes mais abastadas.⁶

⁵ Levantamento realizado por Properati Dados

https://properatidata.cartodb.com/viz/76f1d664-6c27-11e5-8c87-0ecfd53eb7d3/embed_map

⁶ Ao longo do desenvolvimento desta tese, em variados momentos, fazemos referência a um trabalho desenvolvido por Villaça & Zioni (2005) que demonstra justamente a impressão inicial aqui relatada.

Mapa 2: Rede Metroviária atual com preço médio do m²

Fonte: Properati Dados

Busca-se, então, ainda em uma análise preliminar e com base nos dados disponíveis, analisar se essa percepção se constitui como um fenômeno atual ou apresenta alguma incidência histórica.

Os quatro mapas a seguir mostram a evolução da implantação da rede em relação ao desenvolvimento da cidade ao longo das quatro décadas seguintes (1968-2007). Eles apresentam a rede até então implantada, destacando o trecho mais recente e cruzando esse dado com informações preliminares extraídas das pesquisas Origem-Destino (O/D) de cada década.

No caso dos mapas 3 e 4, extraímos da primeira Pesquisa Origem/Destino (O/D) a relação emprego por habitante em cada distrito, uma vez que os dados sobre motorização não se encontravam disponíveis. Já para os mapas 5 e 6, extraímos das pesquisas O/D realizadas, respectivamente, em 1997 e 2007, o grau de motorização (automóvel por habitante) em cada zona, estratificando-as segundo esse critério.

Essa opção se deu pelo fato de esse dado apresentar resposta a duas questões:

Em primeiro lugar, os dados sobre motorização mostram uma relação inequívoca com o perfil socioeconômico da zona, o que permite ratificar a premissa inicial deste trabalho e, em segundo, remetem diretamente a um dos argumentos de implantação do metrô, presente em suas publicações oficiais, de ser esse modo uma resposta aos congestionamentos.

Mapa 3: Primeira Rede Básica (1968) com Pesquisa Origem Destino (1967)

Fonte: Metrô 1983

No Mapa 3, percebemos inicialmente, além do caráter radiocêntrico da rede (do qual trataremos posteriormente), que o trecho priorizado não interligou porções do território mais carentes de oferta de empregos com áreas mais providas de oportunidades. Ao revés, manteve-se em boa parte do traçado inserido em áreas onde esse índice apresentava números mais altos. Coube, assim, a indagação (que

abordaremos no Capítulo 2) sobre o alinhamento ou não dessa postura com o discurso e com as intenções da Companhia do Metrô.

Mapa 4: Implantação Linha Vermelha com Pesquisa Origem Destino (1977)

Fonte: Metrô 1983

Realizando a mesma análise uma década depois, percebe-se que na Linha Leste-Oeste Vermelha, segunda da rede a ser implantada, embora não se verificasse o rompimento com o caráter radiocêntrico da rede, apesar das alterações em seu traçado, havia um inegável esforço em atender regiões menos providas de oportunidades, sobretudo em seu tramo Leste, ligando-a com áreas que oferecem mais empregos. As razões que haveriam motivado essa postura serão demonstradas no Capítulo 3.

Mapa 5: Implantação Linha Verde com Pesquisa Origem Destino (1987)

Fonte: Pesquisa O/D 1997

Se na terceira linha implantada, a Linha Verde, a lógica radiocêntrica era superada, duas questões se mostram pertinentes para análise. Em primeiro lugar, a rede não sofria profundas alterações em relação ao seu traçado original estabelecido em 1968, o que não indica, a princípio, alteração em sua concepção; em segundo, a instalação prioritária deu-se claramente na região de melhores condições econômicas verificadas a partir da taxa de motorização. Esse contexto foi analisado no Capítulo 4.

Mapa 6: Implantação da rede atual com Pesquisa Origem Destino (2007)

Fonte: Pesquisa O/D 2007

O mesmo processo observado na implantação do trecho prioritário da Linha Verde foi verificado no trecho inicial da quarta linha implantada, a Linha Amarela. Mais uma vez, priorizaram-se áreas com melhor motorização. O significado dessas medidas foi estudado no Capítulo 5.

Pode-se ver claramente nos dois últimos mapas uma predominância de implantação da rede em áreas com maior motorização (automóvel por habitante) e, nos mapas 3 e 4, a predominância em regiões com maior presença de empregos por morador.

Essa constatação ratifica a impressão inicial de que a rede metroviária está, e sempre foi, colocada prioritariamente nos locais com maior incidência de classes mais abastadas. Cabe a indagação sobre se essa opção foi coerente com o discurso e com as diretrizes da política urbana de cada época, se era esse o pensamento urbanístico

vigente em cada momento e qual o entendimento sobre o que deveria ser uma rede metroviária adequada para a metrópole.

Ciente dessas questões, restaria saber onde essas respostas poderiam ser obtidas e realizar a checagem e o cruzamento das informações, a fim de chegar a conclusões sobre o tema que ratificassem ou negassem as impressões iniciais.

Para isso, recorreremos a um conjunto de fontes que serviram para embasar toda a argumentação e as posteriores conclusões deste trabalho.

MATERIAIS E FONTES PESQUISADAS

Em relação às fontes de investigação utilizadas neste trabalho, podemos dividi-las em quatro eixos:

No primeiro eixo, apoiamos a reflexão na bibliografia existente sobre o tema – uma bibliografia genérica em relação ao planejamento urbano e específica em relação ao metrô –, com destaque para publicações, teses e dissertações que, de alguma forma, puderam colaborar para a reflexão proposta e que integram as referências bibliográficas dessa teze.

O segundo eixo de análise foi dedicado à evolução do discurso apresentado pelo metrô ao longo das mais de quatro décadas desde sua implantação. Como possibilidade comparativa, bem como para distinguir alterações na retórica oficial a partir de determinados períodos, foram analisados os relatórios técnicos anuais produzidos pela Companhia do Metrô de 1971 a 2006, cuja sistematização está sintetizada no Anexo I deste trabalho. Partes dessa sistematização foram compiladas ao longo dos capítulos 2, 3, 4 e 5, para destacar alguns aspectos do discurso que, em cada momento estudado, mostravam-se pertinentes.

No terceiro eixo, a contraposição do discurso com a prática empregada pôde ser confrontada através da análise dos planos setoriais de transporte desenvolvidos

pelos órgãos responsáveis e da legislação urbanística vigente em cada período estudado.

Além disso, a dinâmica territorial foi avaliada a partir, sobretudo, da análise da evolução da mancha urbana no período em questão, da espacialização de dados socioeconômicos produzida pelo IBGE e pela Fundação Seade, e das pesquisas Origem-Destino realizadas pelo metrô (1967, 1977, 1987, 1997 e 2007).

A espacialização e o cruzamento dessas informações permitiram evidenciar em quais momentos e de quais maneiras o discurso governamental se aproximou ou se distanciou da prática empregada no espaço urbano.

Finalmente, no quarto eixo, foram realizadas duas rodadas de entrevistas com agentes que tiveram papel preponderante tanto na elaboração como na implantação da rede metroviária. A primeira ocorreu entre os meses de março e maio de 2014, e segunda entre os meses de março e setembro de 2015. O perfil dos entrevistados pode ser visto no

ESTRUTURAÇÃO

Este trabalho está estruturado em sete capítulos.

Nesta **Introdução**, além da apresentação do próprio trabalho, de sua estruturação e dos materiais e métodos utilizados, realizaremos, inicialmente, indagações conceituais que ampararão a compreensão sobre o objeto estudado e as posteriores argumentações.

Já o **primeiro capítulo** aborda projetos/concepções de sistemas de transporte que antecederam a implantação do metrô e que, ao longo do século XX, contribuíram para estruturar o território metropolitano.

Como destaque, foram analisados, dentro da proposta desta tese, o “Plano da Light” e o Plano de Avenidas, além do debate entre os modelos rodoviarista x trilhos, travado pelos engenheiros arquitetos Francisco de Prestes Maia e Luís Inácio de

Anhaia Mello, e que permeou parte importante das propostas e ações territoriais ao longo do século XX.

Foi também estudado o “Anteprojeto de um Sistema Rápido de Transportes”, de 1956, que serviu de base para a primeira rede básica (parcialmente) implantada, elaborada em 1968.

Do segundo capítulo em diante, a estruturação do trabalho se dá a partir de uma ordem cronológica na qual, em cada situação, buscou-se analisar as variadas dimensões⁷ em que se inseriram os discursos realizados para, posteriormente, avaliar eventuais incoerências com a prática, encontrando nessas incursões as razões que propiciaram o distanciamento entre um e outro.

Essa opção pela estruturação cronológica, além de se assemelhar a outros trabalhos acadêmicos que se propuseram a compreender processos similares (destacam-se os trabalhos de Siqueira [2008] e Silva [2000] sobre, respectivamente, as cidades de Florianópolis e Curitiba), foi, em nosso entender, a melhor solução para, em cada momento, avaliar os vários aspectos desta pesquisa, bem como para estruturar e apresentar o raciocínio realizado.

De qualquer forma, sempre, em cada capítulo, o trabalho é iniciado, após sua demarcação temporal, por uma contextualização do momento socioeconômico e político, e é seguido por uma análise conjunta da evolução do discurso do Metrô,⁸ da sua prática de implantação e dos planos e ações urbanísticas então existentes. Relacionando fatos e buscando extrair coerências e contradições entre esses aspectos, procuramos atingir o objetivo principal deste trabalho.

Assim, a criação do metrô é apresentada no **segundo capítulo**, que analisa a implantação da primeira linha metroviária de São Paulo, a Linha Azul, em um contexto de exceção política – a ditadura militar iniciada em 1964 – e sob o clima do “milagre econômico brasileiro”. Assim, são investigados os desafios e equívocos do pioneirismo da implantação da primeira linha e a supremacia tecnocrática nas decisões sobre itinerários e métodos construtivos.

⁷⁷ Sobre essas dimensões, ver Morin (2005).

⁸ Cujas fontes serão detalhadas posteriormente.

No **terceiro capítulo**, a implantação da Linha Vermelha é analisada dentro de um contexto de aparente maior aproximação entre as políticas urbanas e de transporte (e, conseqüentemente, entre a retórica e a prática), com a adequação do Projeto CURA, a criação da Emurb e das Zonas Metrô Leste, e a clara preocupação com o entorno das estações.

Nesse capítulo também verificamos um fato importante ocorrido na final da década de 1970, que foi a alteração institucional do metrô, passando para a esfera estadual e, conseqüentemente, afastando-se das instâncias que constitucionalmente se configuram como reguladoras do território.

O **quarto capítulo** contextualiza o processo de estadualização do metrô e a implantação da Linha Verde (chamada na época de “Linha Paulista”), priorizada em relação à Linha Amarela (denominada Linha Sudeste-Sudoeste naquele período). Avalia também as conseqüências a partir dos anos 1980, e as alterações decorrentes desse processo, especialmente no tocante ao papel estatal na administração do metrô. Busca entender, por fim, as motivações que contribuíram para a escolha do trecho prioritário do trajeto proposto para a construção da Linha Verde.

No **quinto capítulo**, com ênfase na análise do primeiro trecho da Linha Amarela e da implantação da Linha Lilás, além de investigar as razões que justificaram os trechos prioritários dessas linhas, estudamos as peculiaridades do momento de consolidação do ideário liberal-privatista, produto das resoluções do Consenso de Washington, e o processo de privatização da operação da Linha Amarela. Analisamos, ainda, as características desse modelo que, mais recentemente, acarretariam em problemas na viabilização da construção dos trechos subsequentes.

Nesse capítulo também verificamos a influência que as pesquisas Origem-Destino, realizadas pela própria Companhia do Metrô, tiveram na concepção das prioridades assumidas e como isso veio ao encontro ou se contrapôs ao discurso proferido pelas instâncias oficiais.

Finalmente, no **sexto** (e último) **capítulo**, apresentamos as conclusões sobre as razões das incongruências da implantação do metrô de São Paulo em relação ao seu

próprio discurso. Discutiremos como, apesar de verificada essa incoerência em cada momento estudado, ao longo de quase cinquenta anos, existiram profundas alterações no discurso e na prática empregados.

ABRANGÊNCIA CONCEITUAL

Sobre as indagações necessárias à elaboração desta tese, apresentadas neste capítulo inicial, tem-se inicialmente a compreensão de alguns aspectos conceituais deste estudo.

A construção proposta demanda que sejam exploradas as possibilidades e preocupações que um estudo sobre o espaço urbano deverá abranger, determinando os limites da abordagem conceitual realizada.

Assim, para a análise adequada tanto das políticas de transporte como urbanísticas, enquanto atividades intrinsecamente vinculadas à produção desse espaço urbano, cabe uma reflexão sobre os aspectos que envolvem e limitam o estudo sobre o próprio espaço. Serão apresentadas reflexões de alguns autores.

Milton Santos (2000, p.7) coloca que a concepção do espaço é tida como uma relação indissociável entre um sistema de objetos (o físico construído) e um sistema de ações (relações sociais). Para Villaça (2001, p.12) “a estrutura territorial é socialmente produzida e ao mesmo tempo reage sobre o social”. Já Carlos (2004, p.7) estabelece que a concretização das relações sociais (sobretudo as urbanas) ocorre justamente na forma de relações espaciais.

Essas constatações evidenciam uma maior amplitude da abordagem sobre o objeto estudado, dando ênfase em aspectos sociais que, a princípio, não estariam diretamente relacionados à noção de “espaço”.

Nesse sentido, fica evidenciada **a importância que assume o discurso** na produção do espaço, enquanto parte integrante (e indissociável) do mesmo.

Além dessa forte relação entre o “físico” e o “social”, há o **aspecto da distribuição desigual** no território como inequívoca característica da distribuição espacial nas aglomerações urbanas capitalistas (sobretudo periféricas).

Nesse caso, para Milton Santos (2000, p.1), é a atividade econômica e a herança social que distribuem de forma desigual os homens no espaço, sendo essa segregação social e espacial uma das características fundamentais da sociedade urbana (Caldeira, 2000, p.211).

Essa forte segregação da distribuição residencial, bem como a alta concentração dos locais de trabalho, são marcas das principais metrópoles latino-americanas (De Moraes et al., 2013, p.9).

Nesse contexto, os investimentos em infraestrutura reforçam e são consequência dessa dinâmica da exclusão ou, colocado de outra forma, “a produção e apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz” (Maricato, 2000, p.170), havendo um pacto sutil e intencional entre os detentores do poder hegemônico (Rolnik, 1997, p.14).

Para autores como Low-Beer (1987, p.2), a própria função profissional do planejador urbano incide “na tarefa de compatibilizar as diretrizes de desenvolvimento físico-espacial com a estratégia econômica dominante”.

O pacto citado, por sua vez, é reforçado pela priorização de determinadas ações pelo poder público, seja na legislação urbanística, na qualidade dos serviços ou na localização dos próprios órgãos (Villaça; Zioni, 2005, p.15).

Dentro da infraestrutura urbana, por sua vez, cabe indagar o papel assumido pelos deslocamentos da produção das cidades.

Katinsky (apud São Paulo, 1994, p.14) aponta a circulação (de pessoas e de mercadorias), ao lado da saúde e da educação, como os principais ordenadores da organização territorial.

Já Villaça (2001) coloca que os deslocamentos humanos se caracterizam como o principal fator determinante nas estruturas territoriais nas metrópoles brasileiras.

Dois aspectos se destacam como determinantes nas opções desses deslocamentos: a produção de locais de origem e destino dessas viagens⁹ e a localização dos sistemas de transportes (Villaça; Zioni, 2005, p.28).

Assim, pressupõe-se nesta tese que os investimentos nos **deslocamentos são os que mais se destacam no processo de produção do espaço urbano.**

Daí surge, possivelmente, a percepção (seguida, em muitos casos, pelos discursos dos gestores públicos) da necessidade de integração entre as políticas de transporte e de uso do solo.

Dentro do que foi analisado, **um discurso que cite o desenvolvimento urbano como objetivo** a ser alcançado deve contemplar obrigatoriamente a preocupação com a distribuição desigual do espaço a partir das condições socioeconômicas.

No caso do **metrô**, o discurso que vincula as políticas urbanas e de transporte data praticamente, conforme já explicitado, da época de sua criação e foi acompanhado da **constatação dos fortes impactos** e das profundas alterações no uso do solo, sobretudo em relação à valorização dos imóveis, ao adensamento e à renovação do solo edificado (Nigrielo, 2005, p.59).

A princípio, a própria Companhia do Metrô relata, como principais consequências da implantação da estrutura metroviária em determinada região, “o fomento do mercado imobiliário e dos diversos segmentos comerciais” (Fischer, 2011).

Mas, se não dessa forma, como deveria se dar a relação entre as políticas de transporte e de uso do solo?

Para responder a essa pergunta, é necessário entender se a pretendida (e não alcançada) integração entre políticas urbanas e de transporte deveria, de fato, ocorrer, e, se essa integração é aceitável, de que forma seria desejável sua concretização.

⁹ Falamos, sobretudo, de geração de moradias e empregos.

INTEGRAÇÃO ENTRE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E POLÍTICAS URBANAS

Uma primeira questão se refere à necessidade de integração entre as políticas de uso e ocupação do solo e as políticas de transporte: se, de fato, essa relação é desejável na construção de um território mais adequado e como essas políticas devem estar relacionadas.

Ressalte-se que o tema da integração entre essas duas políticas é recorrente na bibliografia existente e, particularmente, nos escritos desenvolvidos pelos entrevistados. Essa constatação é evidenciada, ainda, tanto em Nigriello (1998; 2005), como em Campos, Gama e Sachetta (2004).

Além disso, também é recorrente, conforme detalharemos mais adiante, nos planos urbanísticos estudados, a presença e a consideração dos sistemas de mobilidade e, em especial, do sistema viário, enquanto estratégias de desenvolvimento urbano. Essa é a preocupação central em trabalhos acadêmicos como o de Santos (2014) e o de Lagonegro (2003).

Verificamos, ainda, através das entrevistas realizadas, que existe um entendimento geral sobre a importância de integração entre essas políticas, ainda que com algumas divergências sobre como isso deve ocorrer.

Campos aponta que essa necessidade partiu da visão dos planejadores de transporte sobre o tema:

Eu aprendi com os planejadores de transporte urbano, especialmente sediados na cia do metrô, que era imprescindível articular uso do solo e transporte. (Cândido Malta Campos Filho)

Já Vasconcellos ainda que considere essa importância, vê em sua concretização um desafio ainda não atingido e, dentro do sistema vigente e do contexto brasileiro, dificilmente alcançado:

Bem, teoricamente as duas deveriam ser de alguma forma coordenadas, para você gerar uma sinergia entre ela. Mas isso na prática dificilmente acontece, ou seja, é apenas um desejo. (Eduardo de Alcântara Vasconcellos)

Nigriello, por sua vez, compreende que nessa relação deva existir uma subordinação das políticas de transporte às políticas urbanas, sendo aquelas um importante instrumento para a viabilização destas, com as seguintes nuances:

Numa cidade eu acho que as políticas urbanas deveriam dar o norte das políticas de transportes, porque o transporte ele viabiliza e induz a cidade que a gente planeja, o espaço urbano que a gente planeja. O contrário também existe essa relação é biunívoca, a cidade também altera o transporte, mas eu acho que o que deveria prevalecer é o desenho da cidade que se deseja, os equilíbrios urbanos e distribuição de população e emprego que se deseja, e usar o planejamento de transporte e a oferta da rede estrutural de transporte para viabilizar o desenho, como se fosse um bisturi, como se fosse um pincel que, realmente, me leva a criar a cidade que foi planejada em termos de uso do solo. (Andreína Nigriello)

No mesmo sentido, Feldmann percebe que uma política está inserida na outra, apontando, ademais, a preocupação com a setorialização no tratamento das questões urbanas:

Política de transporte é uma política urbana... é uma dimensão da política urbana [...]. E o que a gente tem aqui no Brasil, e São Paulo é uma expressão, é que a gente tem uma profunda setorialização. (Sarah Feldmann)

Para Zioni, a relação se dá à medida que a política de transporte exerce um papel fundamental na estrutura urbana enquanto um dos aspectos principais da capacidade de suporte:

Eu acho que [as políticas de transporte] elas já foram pensadas em termos do quanto isso representa a capacidade de suporte das estruturas, o adensamento, [...]– isso em uma determinada escala. (Silvana Maria Zioni)

Há ainda o entendimento de alguns dos entrevistados de que, embora seja desejável a integração entre essas duas políticas, ela não ocorre na prática, sobretudo em São Paulo.

Alguns desses profissionais apontaram, ademais, razões que habitam o insucesso desse vínculo entre as políticas urbanas de regulação e controle sobre o uso e a ocupação do solo e as políticas de transporte, compreendido por todos como essencial e desejável. A pertinência e a consistência desse vínculo serão investigadas ao longo desta tese.

Para Vasconcellos, é a importância que a questão econômica e sua relação com a dinâmica imobiliária adquire na produção da cidade brasileira que impede que a integração dessas duas políticas seja realizada.

Para o engenheiro e sociólogo, essa é uma condição inerente ao modo de produção e, se a divisão pela questão econômica é entendida como fator determinante nos processos de segregação nas cidades capitalistas, é nas concentrações urbanas do capitalismo periférico que isso se verifica de maneira mais drástica e intensa:

Em cidades e sociedades extremamente desiguais como a nossa, isso simplesmente não acontece porque os interesses relacionados ao uso e à ocupação do solo são completamente diferentes dos interesses de acumulação de capital geral. Então você tem uma população muito pobre, sem poder político, que obrigatoriamente vai morar longe do centro, onde a terra é mais barata, isso é muito discutido e não há força que possa alterar isso, a não ser [...], no máximo, nos regimes socialistas, isto é, em um regime onde a propriedade da terra não existe, onde teoricamente o Estado poderia fazer o que ele quisesse. Em sociedades capitalistas como a nossa, desiguais, a ocupação acontece assim, as pessoas vão para o lugar

onde a terra é mais barata, onde é possível viver e, depois, elas vão descobrir um lugar para trabalhar e vão tentar se locomover. (Eduardo de Alcântara Vasconcellos)

Campos vai no mesmo sentido, exemplificando como esse processo se dá:

Eu tenho formulado da seguinte maneira a política geral de transporte em relação ao uso do solo nesses últimos trinta e poucos anos: O setor imobiliário sai na frente, gerando a demanda, e o poder público vai atrás depois de "n" anos que a demanda já se instalou, tentando amenizar o problema, porque nunca vai conseguir resolver, correndo atrás do prejuízo provocado pelo excesso de liberdade do setor imobiliário, então essa é a essência da nossa problemática. (Cândido Malta Campos Filho)

Já Feldmann, como anteriormente mencionado, vê as origens do insucesso dessa integração como um problema estrutural, com recorte histórico, no caso, a excessiva setorização do Estado.

Na própria estrutura da administração isso vem de longe e se consolida no fim dos anos 40, quando as secretarias passam a ter um poder político importante, e se mantém. A gente não teve muito investimento no sentido de desfazer essa setorização. (Sarah Feldmann)

Ela nota, além disso, especificidades no transporte que dificultam sobremaneira essa relação:

Começa por uma questão estrutural e que não se realiza. Acho que isso é uma coisa que impede essa articulação do transporte e das políticas em geral. Mas nos transportes é muito forte. Porque aí você tem as empresas de transporte que vão sendo criadas [...] a municipal, ao menos em São Paulo, você tem a metropolitana. E o transporte perpassa o limite municipal no mesmo território. (Sarah Feldmann)

Em relação a esse vínculo com o metrô, Claudio Senna vê ocorrer um movimento inverso, isto é, na ausência de uma política urbana consolidada, ou de uma legislação urbanística aprovada:¹⁰

Eles analisaram a cidade sob um ponto de vista sem política urbana, eles criaram uma política urbana, então não é política, o problema é o seguinte, criaram uma visão de cidade a partir do transporte por metrô, não diria nem que é por transporte, mas transporte por metrô, é essa a visão. (Cláudio de Senna Frederico)

Zioni, levantando os mesmos aspectos da capacidade de suporte anteriormente mencionados, decreta a inadequação da relação entre as duas políticas dentro da dinâmica real:

Aí a gente já percebe que se o adensamento proposto no zoneamento se pretendeu como uma diretriz para o padrão de acessibilidade, isso não correspondeu. Então, isso é uma questão importante para a gente pensar o quão deslocado foram as formas de gestão do controle de uso do solo e da ação sobre o sistema de transporte. (Silvana Maria Zioni)

Comprovada essa premissa, cabe compreender como se deu, na prática, a implantação do metrô e, primeiramente, quais experiências prévias foram realizadas e quais os motivos do insucesso de sua implantação.

¹⁰ Conforme será abordado posteriormente, o Plano Urbanístico Básico (PUB) estava apenas em elaboração naquele momento e jamais seria aprovado.

1. PRIMÓRDIOS METROVIÁRIOS

A solução dos deslocamentos nos grandes aglomerados urbanos preocupava planejadores e gestores públicos em todo o mundo desde pelo menos o início do século XIX.

Foi nessa época, em Londres, que o primeiro metrô foi concebido, sob a justificativa de reduzir congestionamentos (no caso de carroças e carruagens), mais do que qualquer outro argumento urbanístico.

O trecho, de artigo publicado na Deutsche Welle, a seguir demonstra o contexto e os objetivos dessa implantação.

[...] as ruas da capital britânica estavam completamente entupidas de carroças, carruagens e ônibus de dois andares puxados a cavalos. O criador do trem subterrâneo em Londres, Charles Pearson, disse certa vez que a única solução para os constantes engarrafamentos era transferir o transporte coletivo para cima de viadutos ou para debaixo da terra.

A administração pública decidiu-se pela segunda opção. O trem passaria por um túnel cavado entre os fundamentos de uma fileira de prédios. [...] Sob suas ordens, 3.500 operários começaram a arrancar casebres e barracos, deixando sem teto 12 mil pessoas, justamente da camada mais pobre da população.¹¹(Deutsche Welle, 2015).

Percebe-se nesse fragmento que a implantação do metrô, desde o início de sua história, é uma resposta ao problema do congestionamento, mas, além disso, traz em sua concepção outra característica fundamental: a expulsão das classes desfavorecidas para a implantação dessa rede.

Tendo também essas características, como será demonstrado adiante, o metrô de São Paulo surge, mais de cem anos depois do de Londres, sob o discurso oficial de requalificador urbano e indutor de um território com mais qualidade para todos.

¹¹ Retirado do sítio eletrônico

<http://www.dw.com/pt/1863-londres-inaugura-o-primeiro-metr%C3%B4-do-mundo/a-297312>

Acesso em 31 de maio de 2014.

Não obstante a variação que essas intenções adquiriram ao longo desses quase 50 anos da ideia original, persiste o fato de que sua implantação apresentou contradições em relação à retórica.

Apresentaremos aqui a história do discurso do metrô paulistano, dele extraíndo e ressaltando os aspectos que contradizem a prática, principal questão levantada nesta tese.

Para isso, contextualizaremos a discussão hegemônica nas décadas que antecederam sua implantação, seja em relação aos planos de transporte, seja em relação à discussão urbanística propriamente dita.

Abrangem esse tópico os principais exemplos de planos de transporte desenvolvidos nos primórdios do século XX até os momentos que antecederam a implantação do metrô.

Os exemplos aqui analisados foram também mencionados na publicação *Estudos socioeconômicos, de tráfego e de viabilidade econômico-financeira*, elaborado pelo consórcio HMD, vitorioso no processo de licitação que estabeleceu a primeira rede básica do metrô de São Paulo. Evidencia-se, assim, que, de fato, esses exemplos de alguma forma serviram de referência para o próprio metrô.

O que se busca destacar aqui, mais do que o viés tecnológico, são aspectos presentes em cada um dos exemplos estudados que mostraram existir algum entendimento das políticas de trânsito e transporte como instrumentos de indução e de qualidade urbana. Dessa forma, buscamos compreender as intenções de cada plano e sua coerência com a proposta final, mesmo quando este não tenha sido implantado.

Procuramos, além disso, compreender quais aspectos desses planos foram comuns ao processo de desenvolvimento e implantação do metrô, traçando um perfil da implantação da rede de transporte estrutural no município de São Paulo no período.

O recorte territorial – o município de São Paulo – deve-se ao fato de ter sido na metrópole e a partir dela,¹² mais do que em qualquer outro município, que se desenvolveu a malha metroviária.

1.1 O PLANO DA “LIGHT”

Ainda que tenham existido alguns exemplos anteriores,¹³ a discussão acerca da implantação de um sistema de transporte integrado por trilhos em São Paulo se inicia efetivamente a partir do Plano da Light,¹⁴ em 1927, e é sucedida por uma sequência de outros projetos similares que, nos anos subsequentes, e por razões diferentes, foram gradativamente abandonados. De qualquer forma, pela sua relevância, esse é o primeiro a ser analisado.

O rápido e intenso processo de crescimento sofrido pela metrópole, a partir de transformações econômicas nacionais advindas da expansão da economia cafeeira, representava o início da transformação de São Paulo de “uma pequena cidade provinciana, apertada em um triângulo de ruas no alto de uma colina” (São Paulo, 1986, p.2), na metade do século XIX, na maior cidade do país.

No final da década de 1920, o aumento significativo de carros e ônibus gerava os primeiros sinais de saturação viária no centro da cidade (Lagonegro, 2005, p.119).

Assim, São Paulo assistia, na época da elaboração do seu primeiro plano sobre trilhos, a uma profunda alteração no território, com enormes discussões sobre a remodelação de sua área central e um incremento populacional bastante significativo.¹⁵

¹² A própria Cia do Metrô, inicialmente, era de responsabilidade municipal, e a malha metroviária implantada até os dias atuais (2013) está exclusivamente no território da capital paulista.

¹³ Destacam-se a autorização obtida por Benedito Galvão de Moura Lacerda, em 1898, e por Felipe Antônio Gonçalves, em 1906, de exploração de uma estrada de ferro circular em São Paulo (São Paulo, 1986, p.27).

¹⁴ Empresa privada responsável na época pela geração de energia elétrica e pelo transporte (sobretudo de bondes).

¹⁵ Entre os anos 1920 e 1940, a população da cidade mais que dobrou, passando de 579.033 habitantes para 1.326.261 (IBGE. Censos Demográficos).

Em relação ao cenário urbano, trata-se de um momento histórico no qual a cidade – à medida que começava a conviver com edificações modernas amparadas “nos termos da cultura europeia da *belle époque*”, traduzidos em “prédios públicos monumentais, ruas alargadas e realinhadas (Campos; Gama; Sachetta, 2004, p.73) – também via a expulsão de usos e moradores “indesejáveis” das suas áreas centrais, sempre com base no ideário sanitarista hegemônico na época, e a consequente formação de uma periferia predominantemente operária que, já naquele tempo, começava a se formar ao longo do eixo ferroviário e nas várzeas dos rios Tamanduateí e Tietê.

Essas duas preocupações, embelezamento e saúde pública, traduzem as principais ideias imperantes na época, momento que “a cidade passa a ser vista como um espaço a ser trabalhado” (São Paulo, 1986, p.6).

Apesar disso, foi um conjunto de fatores que motivaram a empresa The São Paulo Tramway Light and Power Co, ou simplesmente Light¹⁶ – que detinha o monopólio do setor de energia e de transportes por bonde desde 1901 –¹⁷ a propor um plano que pensasse de maneira sistêmica o transporte da cidade.

O discurso tradicional e constante na justificativa oficial da empresa, segundo aponta Leão (1945, p.158), foi o de atender à demanda imposta pelo surgimento de novos bairros após a Primeira Guerra Mundial e à consequente necessidade de ultrapassar os limites do “triângulo histórico”.¹⁸

Também de modo pioneiro, a Light atribuía a um plano geral o caminho para a resolução dos problemas de tráfego do município,¹⁹ talvez este tenha sido o primeiro vínculo entre políticas urbanas e de transporte.

¹⁶ A empresa foi fruto da associação entre o oficial da marinha italiana Antônio Francisco Gualco (detentor da concessão para a instalação de uma usina hidrelétrica) e o grupo canadense Mackenzie- Mann, ligado ao sistema Canadian Pacific Railway (São Paulo, 1986, p.9).

¹⁷ Através da Lei Municipal nº 528.

¹⁸ O triângulo histórico era formado pela rua Direita de Santo Antônio (hoje Rua direita), a Rua do Rosário (mais tarde Imperatriz e hoje XV de novembro) e a Rua Direita de São Bento (hoje Rua são Bento).

¹⁹ O ofício que encaminhava o Memorial do projeto dizia “Somente pela execução de um plano geral assim concebido, poderá o problema do tráfego em São Paulo ter uma solução definitiva, satisfatória e duradoura” (Leão 1945, p.159).

O fato da Light, idealizadora do projeto (Lagonegro, 2003, p.119), ser uma empresa privada, acarretava que outros pontos motivariam, de fato, o desenvolvimento do plano (Muniz, 2005, p.63).

Neste caso, destacaram-se o congelamento dos preços dos transportes e a introdução das tarifas específicas, sobretudo para estudantes e operários, com valores mais baixos (100 réis), que começavam a desestabilizar a dinâmica do monopólio da Light.

Em relatório apresentado aos seus acionistas em 1924, a empresa mostrava uma situação de preocupação frente ao congelamento estabelecido, quando os salários praticamente dobraram e a moeda desvalorizara algo em torno de 60% (São Paulo, 1986, p.37).

A diminuição da receita da empresa acarretou na redução de investimentos em material rodante (bondes), à medida que crescia a demanda de passageiros e ampliavam-se as milhas percorridas.

O resultado pode ser percebido através de números que indicam essa tendência de piora nos serviços, conforme mostram a tabela e os gráficos a seguir.

Tabela 1: Oferta e demanda dos bondes (1915-1922)

Ano	Carros	Passageiros/ano	Milhas	Passageiros/Carro	Milhas/ Carro
1915	374	51.000.000	9.425	136.364	25,20
1916	359	55.000.000	10.153	153.203	28,28
1917	352	58.000.000	10.351	164.773	29,41
1918	352	63.000.000	10.218	178.977	29,03
1919	361	76.000.000	10.821	210.526	29,98
1920	392	92.000.000	12.010	234.694	30,64
1921	402	104.000.000	12.763	258.706	31,75
1922	404	119.000.000	13.460	294.554	33,32

Fonte: São Paulo, 1986.

Gráfico 1: Relação Passageiros x Carro (1915-1922)

Fonte: São Paulo, 1986.

Gráfico 2: Relação Milhas x Carro (1915-1922)

Fonte: São Paulo 1986

Percebe-se claramente que, à medida que a demanda de passageiros e de atendimento era ampliada, a oferta de carros de bonde não crescia na mesma proporção, ou seja, não acompanhava as necessidades do sistema, acarretando em um novo patamar (mais baixo qualitativamente) de serviço desse modo.

Cabe salientar que a cobertura dos bondes em relação à mancha urbana da época apresentava razoável desempenho,²⁰ como pode ser observado no mapa seguinte. Porém, tanto o crescimento como a própria dinâmica urbana permitiam, potencialmente, que outros modos com maior capilaridade surgissem para atender áreas desprovidas do serviço de transporte.

Mapa 7: Cobertura de Bondes na Mancha Urbana (1926)

Fonte: São Paulo, 1986.

²⁰ Existiam regiões que já estavam inseridas na mancha urbana e que eram pouco servidas pelos bondes, como a Mooca, o Tatuapé e a Penha, na Zona Leste, e a Saúde e o Itaim Bibi, na porção Sudoeste da metrópole.

Esse papel seria exercido tanto pela utilização do automóvel, a partir da década de 1910, como, principalmente, pelo início da operação dos ônibus, autorizada pelo município justamente para amenizar a diminuição da oferta de bondes.

Como uma das consequências dessa capilarização, ocorreu a valorização imobiliária de áreas anteriormente não servidas pelo bonde. Essa valorização já era notoriamente observada desde o início da segunda década do século XX nos lotes lindeiros às linhas de bonde e, dessa forma, não se podia alegar desconhecimento na concepção dessa rede.

Em realidade, o monopólio sobre o transporte por bonde na cidade é datado de 1907,²¹ tendo surgido como garantia de lucros para a empresa, a fim de que esta, supostamente, assegurasse a provisão dos custos necessários à implantação da infraestrutura de energia, exigida no contrato (São Paulo, 1986, p.16).

Silva (apud Campos; Gama; Sachetta, 2004, p.102) também aponta a perda de lucratividade na concessão de bondes – em função tanto do congelamento das tarifas, como do aumento da concorrência com o incipiente sistema de ônibus – como um dos principais motivadores desse plano.

Curiosamente, o congelamento das tarifas dos bondes em 200 réis foi fruto de uma negociação entre a Prefeitura e a Light, e serviu de contrapartida para garantir a manutenção do monopólio da empresa nas áreas de produção e distribuição de energia elétrica, ameaçada naquele momento pela tentativa da empresa Guinle e Co., de ofertar sua energia excedente produzida em uma usina no Rio Itatinga (São Paulo, 1986, p.18).

Dessa forma, apesar de o “Plano da Light” apresentar um discurso todas as suas justificativas pautadas em fatores relacionados ao desenvolvimento da cidade, sua aplicação tem raízes em interesses mercantis monopolistas e pouca relação com políticas de desenvolvimento urbano.

²¹ Com a aquisição da Santa Ana Tramway e da concessão das linhas de bonde que saíam da Ponte Grande (Penha) e de Santana (São Paulo, 1986: 16).

Percebe-se que as razões que motivaram o desenvolvimento do “Plano da Light” corroboram com a ideia, defendida por autores como Santos (2000), de que a produção do espaço urbano, sobretudo nas aglomerações do capitalismo periférico, está vinculada intrinsecamente à lógica mercantil.

Trata-se de um plano de transporte de caráter marcadamente empresarial e com objetivos de reserva de mercado, voltado a interesses específicos, como a resolução dos problemas de congestionamento, e, talvez por isso, sem a pretensão de construir um vínculo maior com outras políticas setoriais urbanas.

A ausência de preocupação com a temática social, contudo, deve-se ao contexto da época. A elaboração desse projeto aconteceu menos de quarenta anos após a abolição da escravidão no Brasil, em uma época em que a questão social era considerada “questão de polícia” e, portanto, era muito pouco provável que qualquer plano de transportes desenvolvido no país trouxesse em seu conteúdo uma preocupação mais enfática com a questão da inclusão socioterritorial.

O “Plano da Light”, enquanto concepção sistêmica de um modelo de transporte que deveria ser operado de modo unificado, pode ser entendido como um esforço de manutenção de um monopólio ameaçado.

A concepção espacial desse plano previa uma malha metroviária interna à mancha urbana estabelecida que, por sua vez, concentrava-se internamente aos traçados dos rios Tietê e Pinheiros. Ainda assim, superava o triângulo inicial que formou a cidade. O mapa a seguir mostra essa rede:

Mapa 8: Plano da Light - Planta do sistema subterrâneo

Fonte: Metrô, 1968.

Conforme pode ser observado, o sistema era composto por quatro linhas, embora, em uma primeira análise, assemelhe-se a apenas dois eixos que formam um grau obtuso sobre o centro da cidade, com um arco sobre esse entroncamento.

Esse arco, conhecido como Linha Central, era um semicírculo com início no Parque D. Pedro II e término no Largo São Bento. Era proposto com trechos subterrâneos, como no Vale do Anhangabaú e no Largo São Francisco, e trechos em superfície, como na Praça Ramos de Azevedo, na Rua Conselheiro Crispiniano e no Viaduto Santa Ifigênia.

O tramo Leste dos eixos, chamado de Linha Leste, ia da Rua do Carmo ao Belenzinho, com o trecho do Parque D. Pedro passando em elevado.

Já a porção Oeste seguiria subterrânea da Avenida São João à Avenida Pacaembu. Esse trecho, contudo, não era considerado prioritário e deveria se consolidar apenas em um segundo momento.

A sobreposição desse sistema com a rede ferroviária existente, sem uma estratégia específica, reforça a ideia de que foi concebido sem muita relação com esse outro modo, ou de que não foi pensado de forma sistêmica.

Ainda que apresente um caráter diametral-radial, a inserção desse plano na mancha urbana da época, considerando as experiências que o sucederam, pode ser entendida como a que mais dialoga com a ocupação então existente, ou seja, preocupa-se em atender, excetuando as zonas Sudeste, Norte e Noroeste, os locais onde já estavam consolidadas as mais antigas aglomerações humanas do município de São Paulo.

Em 1928, o governo encomendou ao Prof. Antônio Carlos Cardoso um projeto que consistia em transformar a Estrada de Ferro da Cantareira em linha metropolitana, com um ramal ligando ao município de Guarulhos (Metrô, 1968, p.11).

Esse projeto, como mostra o mapa a seguir, tinha uma de suas extremidades no centro da capital e poderia facilmente complementar, considerando apenas aspectos técnicos, a rede proposta pela Light. No entanto, a ideia jamais prosperou.

Mapa 9: Proposta metroviária da Cantareira

Fonte: Metrô, 1968.

O projeto que influenciaria decisivamente a estrutura urbana da metrópole seria elaborado três anos depois, como veremos a seguir.

longo das linhas que seriam criadas, é (mais uma vez) o mercado imobiliário que age como propagador da expansão, criando novas áreas e centralidades a partir, quase que exclusivamente, da lógica e da dinâmica mercantil (Santos, 2004, p.21).

Apenas três anos após o desenvolvimento do “Plano da Light”, em oposição a essas ideias, surge o “Plano de Avenidas”,²³ elaborado pelos engenheiros Prestes Maia e Ulhoa Cintra, com respaldo institucional, devido ao fato de Prestes Maia ter assumido postos-chaves da administração do município.²⁴

O plano consistia basicamente de uma remodelação e ampliação do sistema viário paulistano e era estruturado a partir de um sistema radial perimetral, como mostra o Mapa 11.

Inicialmente, era previsto um perímetro para a expansão do centro, denominado “o perímetro de irradiação”, delimitado por um anel viário em torno da região central. Os obstáculos físicos (sobretudo o Vale do Anhangabaú e a Várzea do Carmo) seriam transpostos por avenidas e viadutos.

Internamente, as dificuldades de acesso ao centro, causadas sobretudo pela presença constante de ladeiras íngremes, deveriam ser mantidas, restringindo a circulação ao tráfego local e proibindo a construção de edifícios mais altos (Leme, 1990, p.22). Essa opção tinha o claro objetivo de induzir à descentralização, reforçada pelas outras intervenções propostas.

A partir desse perímetro eram traçadas avenidas radiais (muitas delas foram implantadas e estruturam até hoje o território da cidade) em direção a todos os quadrantes da cidade. Destacam-se a Avenida Tiradentes, a Avenida do Estado, a Avenida Rangel Pestana, a Avenida Central do Brasil, a Rua da Mooca, a Avenida Anhangabaú e a Avenida da Água Branca.

Além disso, essas avenidas radiais interligariam outros anéis perimetrais.

²³ O nome completo do trabalho é *Estudo para um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo*.

²⁴ Foi prefeito nomeado do município, de 1938 a 1945, e eleito, de 1961 a 1964.

A segunda perimetral era traçada sobre as linhas férreas, substituindo-as, e o anel seria ainda complementado pelas já existentes avenidas Paulista e Angélica/Pacaembu e, a Sudeste, por uma avenida nova a ser criada.

Finalmente, a terceira perimetral consistia em um sistema de *parkways*, margeando os rios Tietê e Pinheiros (as atuais marginais), e seguindo pelas cabeceiras do Rio Ipiranga e pelo Vale do Tamanduateí.

O modelo teórico do “Plano de Avenidas”, conforme aponta Leme (1990), por um lado se relacionava tanto com o sistema de radiais e perimetrais do arquiteto e urbanista alemão Hermann Josef Stübben,²⁵ como com o conceito de perímetro de irradiação do urbanista francês Eugène Hénard²⁶ mas, por outro, não incorporava a ideia de cidade adensada e de expansão horizontal limitada, que fundamenta a proposta urbana de Hénard.

Em outras palavras, se o modelo se apoiava no modo de estruturação do viário proposto pelos urbanistas europeus, no tocante à ocupação do solo descartava a opção por um modelo mais rígido e, conseqüentemente, deixava a mercê do mercado esse desenvolvimento.

Realizava-se, assim, por razões mercantis, um claro distanciamento entre a lógica de deslocamentos concebida no “Plano de Avenidas” e o interesse essencialmente urbano.

A adoção seletiva de modelos seria posteriormente também incorporada por Prestes Maia, conforme será tratado ainda neste capítulo, na defesa do *Anteprojeto de um sistema de Transporte Rápido*, onde curiosamente abandona a ortodoxia rodoviarista (característica do “Plano de Avenidas”) para se contrapor a Anhaia Melo, que se mostrava fortemente resistente à ideia do metrô (Lagonegro, 2003, p.7).

²⁵Hermann Josef Stübben (1845-1936), arquiteto e urbanista alemão, foi um dos teóricos mais conhecidos na Alemanha no final do século XIX. Atuou como chefe de planejamento da cidade de Colônia entre 1881 e 1898.

²⁶Eugène Hénard (1849-1923) foi um urbanista francês radicado na cidade de Paris. Formado pela École des Beaux-Arts, em 1880, ingressou na municipalidade em 1882. A partir do começo do século XX, dedica-se aos estudos dos problemas urbanos parisienses e publica o *Étu des sur les transformations de Paris* [Estudos sobre a transformação de Paris], em 1903.

A justificativa dada na apresentação do “Plano de Avenidas” para a sua implementação aborda os problemas viários advindos da modernização da metrópole e a crescente utilização do transporte individual, tese sempre apoiada na extensa e adequada demonstração de dados.

A proposta é que o plano seja uma solução aos engarrafamentos de então, por meio da circulação rápida de automóveis e da descentralização dos fluxos e, ainda, com uma terceira característica, a ligação das grandes avenidas com os parques previstos, a fim de garantir a arborização e a qualidade urbana (Lazarini, 2009, p.17). Mais uma vez, o discurso preponderante do plano é o da solução aos problemas de tráfego.

Em relação ao sistema de transporte, este vinha a reboque da nova configuração viária e, segundo Muniz (2005, p.85), isso revela “claramente que as intenções e o modelo urbano que estavam sendo desenvolvidos se referiam somente aos automóveis e ônibus”. Leme (1990, p.43) vai além e afirma que o plano de avenidas sequer apresentava “propostas concretas para o sistema de transporte”. Finalmente, para Anelli (2007) o “Plano de Avenidas expressa uma concepção urbana adequada a cidades em rápida expansão horizontal, que necessitam estabelecer a movimentação fácil e ágil entre o centro comercial/administrativo e as áreas residenciais e industriais distribuídas perifericamente”.

Essa movimentação, por sua vez, dar-se-ia preferencialmente sobre rodas, pois há uma clara preferência pelo transporte de superfície em detrimento de outras opções. Com relação aos trilhos, o plano apenas propunha a realocação das vias férreas nas margens dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí (concorrendo com o terceiro anel perimetral) e a substituição por avenidas e “novíssimos” corredores de ônibus (Muniz, 2005, p.89).

Especificamente em relação à estrutura metroviária, o Plano de Avenidas propôs uma rede com um tramo Norte-Sul, semelhante ao Plano da Light, e outras três radiais: a Oeste (pela Rua Barão de Limeira), a Leste (pela Central do Brasil) e a Sudeste (ao longo do eixo do Tamanduateí).

De certa forma, conforme mostra o Mapa 11 a seguir, essa ampliação visava suprir eventuais deficiências do Plano da Light em relação ao atendimento da malha urbana existente.

Mas, coerente com sua proposta rodoviária, reforçava também o caráter radiocêntrico da cidade.

Mapa 11: Rede Metroviária - Plano de Avenidas (1930)

Fonte: Metrô, 1968.

Pode-se concluir que o crescimento da metrópole – influenciado pelo Plano de Avenidas, ao permitir uma maior capilaridade e consequente valorização dos terrenos através dos deslocamentos apoiados no rodoviarismo – ocorreu a reboque da expansão urbana norteadada pelo mercado imobiliário e contemplando quase que na totalidade aspectos viários durante as décadas seguintes.

Leme (1990, p.23) mostra que essa expansão se dava prioritariamente na direção do Anhangabaú, da Estação da Luz, do Largo do Arouche e também da Rua da Consolação.

O plano reconhecia a necessidade de um sistema de transportes rápido e de alta capacidade para cidades grandes como São Paulo (cuja população nessa época já era de aproximadamente 1 milhão de habitantes), no entanto, avaliava que para cidades com crescimento circular e disperso (modo como crescia a metrópole e como o próprio plano induzia seu crescimento) essa opção não se mostrava adequada, justificando a implantação desse sistema somente em um futuro distante. Postergava-se, assim, com base no plano, a implantação do metrô, priorizando a infraestrutura viária e o conjunto de avenidas.

Porém, o que estava por trás dessa opção, conforme colocado por Muniz (2005, p.87), era a posição de Prestes Maia claramente contrária à continuação do monopólio de concessão dos bondes pela Light, pois este ameaçaria a execução das obras viárias previstas.

Fosse para a manutenção de um monopólio, fosse como entrave à realização de grandes obras, as ações eram sempre pautadas por questões mercantis e, ainda que se tentasse adequar o discurso a essas ações, as questões essencialmente urbanas ficavam em segundo plano.

Contudo, as decisões sobre a implantação da infraestrutura prevista no Plano de Avenidas se pautaram em argumentações que ultrapassaram os limites meramente técnicos, sendo travado um debate que ocuparia os principais espaços destinados a esse fim durante as décadas seguintes.

1.3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: O DEBATE RODOVIARISMO X TRILHOS (DÉCADAS DE 1940 E 1950)

Após o incremento do número de veículos observados na cidade de São Paulo no final da década de 1940, observou-se, já na década de 1950, um amplo debate

sobre os rumos a serem trilhados pela metrópole em relação aos seus padrões de deslocamento (Vasconcellos, 2013).

Na realidade, o processo concorrencial pela hegemonia entre os modos ferroviário e rodoviário já se mostrava presente no Brasil desde os finais da década de 1920, quando a crise do café²⁷ e o advento e a massificação da indústria automobilística pressionaram por uma alteração da dinâmica inter-regional de deslocamentos até então. O próprio lema do governo Washington Luís (1926-1930) era justamente “governar é construir estradas”.

Mais tarde, com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o consequente aumento no preço dos combustíveis, e com a dificuldade de importação de bens de consumo e, finalmente, com a criação da empresa Vale do Rio Doce (1942), o modo ferroviário teve um novo período de desenvolvimento (Ignarra, 2001, p.20). Esse período acarretaria em algumas alterações institucionais que serão tratadas posteriormente.

Porém, no âmbito paulistano, é nesse momento (final da década de 1940) que começa a se difundir a ideia de se relacionar as políticas urbanas com as de transporte e trânsito.

Nesse debate, a noção da resolução dos problemas advindos do crescimento urbano e, em destaque, dos congestionamentos ocasionados pelo sensível aumento da frota de veículos, a partir da ampliação do sistema viário da cidade e da (suposta) descentralização, se opunha a um modelo de maior controle sobre o uso e a ocupação do solo.

O que se colocava, na verdade, era a hegemonia de um modelo que atenderia aos interesses do capital privado, sobretudo o imobiliário, interessado na expansão urbana, e que o ideário rodoviarista permitia devido à sua maior capilaridade, em contraposição a uma postura mais intervencionista e com controle sobre as formas do desenvolvimento urbano.

²⁷ O modo ferroviário era o principal instrumento de escoamento da produção de café, que se configurava como a grande demanda da malha ferroviária nas regiões Sul e Sudeste (Ignarra, 2001, p.19).

Os principais representantes de cada um desses discursos foram, respectivamente, o ex-prefeito de São Paulo, Francisco Prestes Maia e o engenheiro-arquiteto Luíz Ignácio de Anhaia Mello, que também ocuparia por poucos meses o cargo máximo do Executivo paulistano, entre 1930 e 1931.²⁸

Prestes Maia, cujas ideias se sobrepuseram claramente às de Anhaia Mello, via nas novas obras e nos novos planos o caminho para a solução dos problemas e a adequação da cidade às exigências da sociedade moderna (Feldman, 1996, p.6).

Essas intervenções eram, para ele, inexoráveis e intrínsecas ao crescimento da cidade. Ele entendia que a interrupção desse crescimento não poderia ocorrer, sobretudo em função de mecanismos de ineficiência dos serviços urbanos, incluindo aí a infraestrutura viária.

Além disso, a descentralização (consequência do espraiamento trazido pela ampliação do sistema viário), nessa concepção, era típica do movimento moderno do crescimento das áreas urbanizadas (Lazarini, 2009, p.15).

Segundo Lagonegro (2003, p.6), Prestes Maia via na aglomeração urbana “a resultante das atividades, interesses e perspectivas que somente os grandes centros permitem” e qualquer tentativa de “rarefações artificiais da concentração urbana que se tente” seria inexoravelmente neutralizada pelo crescimento e pelo surgimento de novos bairros.

Nesse ponto, de acordo com Leme (1990, p.126), residia uma contradição, pois o Plano de Avenidas, apesar de se apresentar favorável à não verticalização do centro (interno ao perímetro de irradiação), propunha sua ampliação para além desse perímetro e mantinha, assim, a estrutura existente de uma cidade mononuclear. Nesse contexto, a descentralização (não o espraiamento) proposta em dois capítulos do Plano de Avenidas jamais se concretizaria.

Em outras palavras, pode-se entender que Prestes Maia via no crescimento, centralizado e radial, uma poderosa força, incapaz de ser contida por “simples” medidas ou regulações.

²⁸ Exerceu o cargo de prefeito de 06/12/1930 a 25/07/1931 e de 14/11/1931 a 04/12/1931.

Em oposição a suas ideias, a concepção derrotada de Anhaia Melo era amparada no modelo europeu de desenvolvimento e trazia o conceito de um maior adensamento da cidade, com seus deslocamentos apoiados majoritariamente nos transportes coletivos (Vasconcellos, 2013), embora, naquele momento, ele fosse um ferrenho crítico da implantação do metrô (Lagonegro, 2003, p.5).

Para Feldman (1996, p.6), Anhaia Mello propunha “reverter o ciclo metropolitano, utilizando como estratégias a contenção da cidade, o regionalismo e a polinucleação”.

O fato de Prestes Maia ter ocupado por duas vezes, e por longos períodos, a cadeira de prefeito do município, enquanto Anhaia Mello a ocupou por apenas cerca de um ano, contribuiu decisivamente para que seu discurso tenha prevalecido sobre o outro, orientando as ações práticas e o modelo de desenvolvimento adotado na metrópole, baseado amplamente nos conceitos e propostas de seu Plano de Avenidas.

Além disso, contribuiu para essa hegemonia o fato de a implantação das principais medidas desse sistema rodoviarista ter se dado em um momento político no qual o Estado brasileiro, sob o regime do Estado Novo,²⁹ promovia ações sem a interferência de pressões sociais ou de qualquer grupo opositor (Santos, I. M. P, 2004, p.19).

Essa tendência seria intensificada ainda mais nas duas décadas seguintes, com a indução do êxodo rural, consolidado institucionalmente no período militar, e com o forte desenvolvimento da indústria automobilística a partir de meados da década de 1950.

Além disso, o debate ocorria em um momento em que as taxas de crescimento anual da metrópole atingiram picos jamais alcançados, acarretando nem um processo de expansão mais radical de sua mancha urbana.

O Gráfico 3 a seguir mostra essa evolução.

²⁹Curioso notar que o primeiro período de Prestes Maia na prefeitura de São Paulo ocorreu durante o Estado Novo getulista (1937-1945).

Gráfico 3: Taxas de Crescimento por Década - São Paulo (%)

Fonte: IBGE, Censos Demográficos.

Territorialmente, vivia-se um momento em que a cidade e seu entorno se compactavam através da verticalização em sua área central e da implantação de novas ocupações em áreas encravadas entre loteamento consolidados. Além disso, simultaneamente, a cidade se espalhava, com a ocupação periférica pelas populações de mais baixa renda, ultrapassando, inclusive, os limites políticos do município (Feldmann apud Campos; Gama; Sachetta, 2004, p.124).

Verifica-se, assim, que, à medida que a cidade crescia, o processo de expulsão e de segregação socioterritorial se tornava constante (intensificando-se posteriormente) na dinâmica de crescimento urbano metropolitano e que a periferização se convertia em regra.

Como consequência, os deslocamentos intraurbanos se tornavam mais complexos e as soluções pensadas predominantemente a partir das novas demandas começavam a exigir modos com maior capacidade.

1.4 ANTEPROJETO DE UM SISTEMA DE TRANSPORTE RÁPIDO

Em meados da década de 1950, a eficácia do Plano de Avenidas enquanto solução viária para o desenvolvimento da metrópole era posta em cheque à medida que a ampliação da frota automotiva da cidade, fortemente induzida por aquele plano, começava a apresentar impactos negativos (Lagonegro, 2003, p.1).

Essa constatação fez que, em 1955, a Prefeitura instaurasse uma comissão,³⁰ denominada Comissão do Metropolitano, para discutir objetivamente a implantação de um sistema de transportes rápido. Mais tarde, essa comissão se converteria no Grupo Executivo Metropolitano – GEM, que abordaremos no capítulo seguinte.

O resultado do trabalho da comissão deu origem ao *Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido*,³¹ de caráter fortemente radial, mas com previsão de extensões de âmbito metropolitano (ligando os municípios de Guarulhos, Osasco, Itapeverica da Serra, além do ABC paulista), consistia em três linhas (desmembradas em 6 tramos, mais os ramais), distribuídas ao longo de 101 quilômetros de extensão, que formavam um círculo sobre a região central, distribuídas da seguinte forma (Metrô, 1968, p.13):

- Uma linha Norte-Sul, ligando Santana a Santo Amaro, que apresentava ramais ao Norte que ligariam a linha ao bairro do Tucuruvi e ao município de Guarulhos, e com um prolongamento no outro extremo até o bairro de Pinheiros;

- Uma linha Leste-Oeste, que ligaria a Rua Tuiuti até o bairro da Lapa, com previsão de extensão no tramo Leste até a Vila Matilde e, no sentido oposto, até Osasco;

- Uma Linha Sudeste-Sudoeste que, em uma primeira etapa, previa a ligação do Cambuci, em sua porção Sudeste, descrevendo um arco que passaria pelo Centro, onde integraria com as duas outras linhas (uma interligação com a Linha Norte-Sul e duas com a Linha Leste-Oeste), chegando até as proximidades do Rio Pinheiros no seu

³⁰ Durante a gestão do Prefeito Juvenal Lino de Mattos (1955-1956).

³¹ Doravante denominado apenas *Anteprojeto*...

que Prestes Maia seria também o escolhido para presidir a Comissão do Metropolitano, responsável pelo *Anteprojeto*.

Mapa 13: Comparação entre as redes metroviárias (1927-1956)

Fonte: Metrô, 1968.

Ambas as redes eram claramente radiais, sendo que a rede de 1956 era muito mais ampla que a prevista pelo Plano de Avenidas, devido, sobretudo, ao fato de conviver com uma malha urbana muito mais extensa que a de 1927.

A comparação entre as duas redes, propostas em um intervalo de quase trinta anos (1930 e 1956), evidencia que, a partir do sucesso do Plano de Avenidas, que, indiscutivelmente, influenciou a dinâmica e o crescimento da metrópole a partir da implantação das obras viárias nele previstas, assistiu-se conseqüentemente a um espraiamento da mancha urbana e, com isso, à necessidade de ampliação da rede estrutural de transporte para um atendimento adequado da nova demanda imposta.

Caberia, então, indagar até que ponto uma nova proposta, pautada nas mesmas diretrizes e formulada, sobretudo, mais uma vez, apenas a partir da demanda existente, não reforçaria essa lógica indeterminadamente. Um esforço para a obtenção dessa resposta, baseado nesse e em exemplos posteriores, pode ser encontrado no derradeiro capítulo desta tese. Por enquanto, cabe entender qual a defesa que Prestes Maia faria dessa proposta.

1.4.1 A DEFESA DE PRESTES MAIA

Curiosamente, conforme já mencionado, coube ao engenheiro Prestes Maia, nomeado presidente da Comissão do Metropolitano, que discutiu e elaborou o *Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido* e redigiu 33 dos 35 capítulos do documento, fazer a defesa do plano.

Assim, ficou a cargo de um defensor histórico do rodoviarismo a defesa de um projeto sobre trilhos. Podemos afirmar que as argumentações utilizadas foram, no mínimo, heterodoxas.

Em sua tese de doutorado, Lagonegro (2003) fez uma longa explanação sobre essa defesa, mostrando como alguns argumentos destoavam de questões que eram tradicionalmente defendidas por aquele engenheiro.

É curioso também notar que, na época, o presidente da Comissão Orientadora do Plano Diretor era simplesmente Anhaia Mello, opositor histórico das ideias de Prestes Maia. Conforme afirma Lagonegro (2003, p.1):

Prestes Maia nunca escondeu que o trabalho da Comissão (do Metropolitano) foi autônomo com relação à Comissão Orientadora do Plano Diretor, então contrária ao metrô em São Paulo.

Além da pouca disposição institucional verificada, ao menos em um capítulo daquele relatório (Capítulo XIII), Prestes Maia voltou sua defesa do *Anteprojeto*, quase

que em caráter pessoal, contra as ideias de Anhaia Mello (Lagonegro, 2003, p.4), fato que ocorreria amiúde ao longo daquele trabalho.

Nesse momento, ficava evidenciado que, por razões externas às questões meramente técnicas, ou mesmo por razões que sequer estavam relacionadas diretamente ao metrô, ou seja, por uma histórica disputa técnico-ideológica, ocorre um distanciamento entre as políticas metroviárias até então em concepção (e cuja rede não seria implantada em curto prazo) e as políticas de cunho urbano (o plano diretor tardaria mais de uma década para ser aprovado).

Assim, as razões que justificam esse afastamento se enquadram no princípio de causalidade complexa (linear, superior e exterior aos objetos) apontado por Morin (2005, p.330), no qual um fato alheio ao próprio objeto condicionaria irremediavelmente as ações e soluções para determinada questão.

No entanto, nesta tese, interessa destacar alguns aspectos que, conforme será demonstrado, ou foram recorrentes no processo de implantação do metrô, ou evidenciaram questões que, posteriormente, seriam retomadas.

Um primeiro ponto a ser destacado foi o esforço de se evitar, em São Paulo, soluções subterrâneas, optando sempre que possível por soluções em nível e com menos desapropriações e custos, quando a solução corrente na época era justamente a opção por sistemas subterrâneos, ou seja, isso contrariava a lógica observada em vários metrô do mundo naquela época (Lagonegro, 2003, p.13).

Por um lado, essa questão atendia a um dos objetivos principais da administração quando da criação da Comissão do Metropolitano, que era justamente encontrar soluções práticas e objetivas que permitissem a efetiva implantação do sistema, já que esta se mostrava a opção inegavelmente mais barata; por outro, significava um esforço muito maior na equalização dos elementos urbanos, à medida que interferia de maneira muito mais intensa na dinâmica urbana que a opção do metrô enterrado. Se essa opção era mais viável financeiramente, tornava-se inviável do ponto de vista urbanístico. Sobre essa questão, Cláudio Senna afirma em entrevista:

Quando você faz cut-and-cover você tem que mudar a cidade, não tem jeito. Você tem que mudar a cidade. Então você vai fazer um rasgo no meio da cidade, então você tem que decidir como é que você vai mexer na cidade. (Claúdio de Senna Frederico)

Ademais, Prestes Maia deixava claro que para a efetiva implantação da rede seria necessário primeiro a oficialização do plano e dos seus regulamentos, a fim de viabilizar a coordenação com outras obras públicas. Uma vez superada essa etapa, para o próprio idealizador da proposta, a implantação se daria de maneira gradativa e metódica, seguindo uma “perspectiva financeira razoável”, entre outras questões (Lagonegro, 2003, p.24). Em outras palavras, era uma proposta que não objetivava sua implantação em curto prazo.

Além disso, buscando uma coerência com o rodoviarismo do Plano de Avenidas, Prestes Maia colocava as limitações que um sistema metroviário deveria ter segundo sua concepção, com o complemento na lógica de circulação se dando, obrigatoriamente, sobre pneus.

O que era colocado de forma implícita, em outras palavras e dentro de um contexto de profunda euforia rodoviarista hegemônico na época (Lagonegro, 2003, p.11), é que para a concretizar a rede metroviária seria necessário primeiramente a realização de algumas obras viárias.

Objetivamente, colocava-se como condicionante ao sucesso do *Anteprojeto* a viabilização da segunda perimetral (viária) prevista no Plano de Avenidas, onde já havia um conjunto de bairros consolidados e com demanda de transportes o que justificaria, segundo Lagonegro (2003, p.15), a adoção de uma opção não radial sobre trilhos.

O que ficava evidente é que, naquele momento, o defensor do *Anteprojeto*, o responsável que, em tese, deveria ser o maior avalista do projeto, acreditava na verdade no modelo rodoviarista como o mais adequado para a expansão urbana da metrópole.

Essa concepção defendida por Prestes Maia era majoritariamente difundida e defendida pela população (Lagonegro, 2003, p.16). Nessas condições, era difícil que o metrô saísse do papel, sendo necessário que uma nova conjuntura se apresentasse para a realização desse “sonho” paulistano que já se arrastava há mais de 35 anos, desde a elaboração do Plano da Light, em 1927.

Talvez fosse preciso a existência de um contexto no qual os problemas de congestionamentos se agravassem ainda mais, mas não apenas isso. Talvez também fosse necessário que esse agravamento fosse acompanhado de uma condição econômica favorável, com altos índices de crescimento, e que a esses altos índices se agregasse, finalmente, uma nova configuração tributária, que viabilizasse a empreitada. Indiscutivelmente, isso ocorreria com maior facilidade em um ambiente que não fosse propício a contestações.

Talvez somente nessas condições o surgimento do metrô se mostrasse viável.

2. AÇÃO PIONEIRA – LINHA AZUL

O presente capítulo analisa o processo de desenvolvimento do metrô desde sua criação até a chamada crise do petróleo, ocorrida em 1973. Engloba, assim, o período que antecedeu a implantação da primeira linha do metrô (Linha Azul) e, no campo do planejamento urbano, a elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB), do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e da Lei de Zoneamento.

Ressalva-se que, em relação ao discurso, avançou-se um pouco na cronologia, pois foi necessário analisar também nesse capítulo os anuários do metrô da primeira metade da década de 1970 (que só passaram a ser sistematicamente produzidos a partir de 1973), já que alguns posicionamentos somente puderam ser entendidos a partir do conjunto de informações ali dispostas.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A criação da empresa do Metrô, assim como a implantação das primeiras estações da Linha 1 (Azul), deu-se em um ambiente de exceção política, no auge da ditadura militar (1964-1985), e com possibilidades limitadas de participação popular.

Ainda que a ideia de implantação de uma rede metroviária em São Paulo datasse do início do século XX, foi somente em 1966,³² durante a administração do prefeito Faria Lima (1965-1969),³³ que o município criou o Grupo Executivo Metropolitano (GEM),³⁴ com o intuito de implantar o sistema.

O GEM era composto inicialmente por um coordenador, um secretário-executivo e mais cinco membros designados pelo prefeito, que deveriam possuir

³² Lagonegro (2003, p.6) aponta que, desde o início do século XX até a década de 1960, cerca de 21 propostas metroviárias haviam sido desenvolvidas, em diferentes estágios, para a capital paulista.

³³ Último prefeito eleito democraticamente e de forma direta.

³⁴ O GEM foi criado por meio do Decreto Municipal n. 6.611, de 31 de agosto de 1966.

“reconhecida capacidade nos setores de transportes, engenharia, urbanismo, economia e administração”.

Tinha como finalidades, segundo seu artigo primeiro, analisar todos os estudos referentes ao metrô, incluindo seu estudo de viabilidade, providenciar as ações necessárias para o processo de escolha das empresas ganhadoras³⁵ (incluindo a análise da documentação e o julgamento das qualificações), fiscalizar o cumprimento dos contratos e influenciar nas medidas de implantação do metrô, inclusive para a obtenção de financiamentos.

Curiosamente, a viabilização do metrô se deu através da liberação de recursos federais solicitados pelo prefeito Prestes Maia (1961-1965), antecessor de Faria Lima, justamente para dar continuidade a seu Plano de Avenidas (Pierini, 2013, p.22).

Para Lagonegro (2003, p.194), nesse ponto reside um paradoxo na concepção do metrô, pois sua criação foi viabilizada justamente por um conjunto de profissionais urbanistas, vinculados tanto a Prestes Maia como a Anhaia Mello, que, conforme já mencionado, nas décadas anteriores, haviam combatido essa criação e, naquele momento, eram chamados pelo poder público para compor os quadros da nova empresa, a fim de combater o iminente “colapso urbano”.

Para viabilizar a criação do metrô, Prestes Maia resgatou o *Anteprojeto* de 1956, cuja comissão elaboradora ele mesmo presidira, e, diante das dificuldades financeiras, adotou como estratégia o convencimento da opinião pública acerca da urgência da implantação do metrô (Ramalhoso, 2013, p.30).

Para Lagonegro (2003, p.187), esse esforço vinha da constatação da ineficácia da aplicação de seu plano viário (Plano de Avenidas), calcado na priorização do transporte individual.

Os recursos necessários, por sua vez, só foram viabilizados através de uma reforma tributária realizada após o golpe militar de 1964. Com a aprovação do Senado, promoveu-se uma alteração na legislação subordinada ao Artigo 20 da Constituição de

³⁵ Na época, através da modalidade carta-convite.

1946 (Santos, 2014, p.51), que passava a estender às capitais a obrigatoriedade do Estado dar 30% do excesso arrecadado, em relação ao total das rendas locais.

Entretanto, para profissionais como Assmann, a criação do GEM e a perspectiva de criação do metrô vinham ao encontro de uma (suposta) posição de liderança de São Paulo em relação às demais grandes cidades do país. Esse clima ufanista iria permear boa parte do processo de implantação da primeira linha metroviária em São Paulo. Na entrevista que nos foi concedida, o engenheiro afirma:

A motivação era que começava a ficar clara a liderança de São Paulo que se estava construindo no Brasil. Ao ficar clara essa liderança, a cidade pensava em se modernizar.

Hoje em dia a cidade não tem mais essa visão, mas tinha na época e era claro que o metrô era um fator para que a cidade gozasse dessa condição que ela assumia. (Plínio Assmann)

No âmbito nacional, o momento da criação do GEM e, sobretudo, dos estudos sobre a implantação do metrô, coincidiu com o auge do chamado “milagre brasileiro”³⁶ (1968-1973), situação econômica marcada por altas taxas de crescimento e por baixas taxas de inflação para os padrões brasileiros (Veloso; Villela; Giambiagi, 2008).

Essa tendência seria radicalmente invertida a partir da crise do petróleo (1973), pois era suspenso o processo de acumulação em curso no período, condicionado fortemente pelo crédito externo (Cardoso, 1983, p.90).

O Gráfico 4 a seguir expõe o comportamento inflacionário e as taxas de crescimento anual no período.

³⁶Deák (2001, p.27) afirma que o termo faz referência ao “milagre alemão” do período de reconstrução do pós-guerra.

Gráfico 4: Taxas de Crescimento e Inflação Anual - Brasil (%) – 1968-1973

Fonte: São Paulo, 1986.

Pode-se perceber que o crescimento econômico anual no período atingiu a média de 11,12%, enquanto que a inflação anual observada passava por um declínio no mesmo quinquênio.

O clima econômico favorável possibilitou, a partir de 1971, uma ampliação no ritmo das obras do metrô, sobretudo a partir da administração do prefeito José Carlos de Figueiredo Ferraz (engenheiro e ex-membro do GEM). Isso ocorreu após um período de praticamente abandono das obras na gestão anterior, de Paulo Salim Maluf (1969-1971) (Pierini, 2013, p.23), que havia priorizado a realização de grandes obras viárias, voltadas para o modelo rodoviarista e, em especial, o transporte individual.³⁷

Na entrevista que nos concedeu, Cláudio de Senna Frederico atribui essa opção à pouca visibilidade de uma obra como o metrô, devido ao longo tempo para a sua finalização, e, em consequência, trazendo menos dividendos políticos.

³⁷ Destacam-se nessa administração intervenções como o Elevado Costa e Silva (“Minhocão”), a quase totalidade (85%) das marginais Pinheiros e Tietê, além de cerca de 78 obras de arte entre pontes e viadutos.

Aí já veio Maluf, parou, “chega dessa palhaçada”, viu que em 2 anos ele não ia conseguir fazer nada e partiu para o Elevado (Costa e Silva), o Minhocão, que foi inclusive posto em cima de onde seria o metrô, então criou uma série de problemas. (Cláudio de Senna Frederico)

Se, por um lado, o “milagre econômico” inevitavelmente dava forte sustentação ao regime ditatorial vigente e viabilizava obras de maior vulto, por outro, também dava amparo à euforia e à ousadia tecnológica.

2.2 O “PLANEJAMENTO” E A EUFORIA TECNOLÓGICA

Em um contexto de pouca possibilidade de contestação institucional ou de oposição aos atos governamentais, mas com índices econômicos favoráveis, a técnica foi entendida, em alguns casos, como uma última instância, superior, sem que houvesse possibilidade de contestação por parte dos leigos.

Ratificando essa impressão, nos *Estudos socioeconômicos, de tráfego e de viabilidade econômico-financeira* para a implantação da Linha 1-Azul, o discurso predominante era o de que existia

A necessidade imperiosa de conduzir o planejamento de transportes urbanos de **modo tecnicamente correto**, para assegurar que os recursos disponíveis sejam aplicados com a máxima eficiência. (Metrô, 1968, p.13, grifos nossos)

Além disso, conforme aponta Assmann na entrevista, o apelo tecnológico se vinculava à ideia de modernização e era essa a principal motivação nas constantes buscas de referências no exterior.

Essa grande equipe foi aprender o que era metrô e cidade fora do país. Dizia-se que o engenheiro, para ser admitido na Companhia do

metrô, precisava de passaporte. E todos, ou a maioria, foram viajar para ver, nas suas especialidades, como era lá fora. E aprenderam que os metrôs não competem entre si. E então puderam ver os erros e acertos desses metrôs fora do país. [...] Sobretudo no campo tecnológico, ou seja, as tecnologias adotadas no estrangeiro eram abertas, e o metrô [de São Paulo] pôde selecionar as melhores. (Plínio Assmann)

O discurso de Assmann encontrava respaldo nos relatórios anuais produzidos pelo metrô. Nos estudos de 1975 e 1978 (referentes, respectivamente, aos anos de 1974 e 1977), os objetivos alcançados eram enaltecidos e explicitados:

A Companhia do Metrô conseguiu formar uma equipe de técnicos brasileiros especializada em construção metroviária, detentora de um know-how inestimável.
(Metrô, 1975, p.2)

A Companhia formou um quadro técnico valioso, em suas variadas especializações. (Metrô, 1978, p.8)

De fato, uma das primeiras medidas adotadas pelo GEM foi a realização de uma seleção internacional para a escolha das empresas que desenvolveriam o estudo econômico-financeiro e o pré-projeto de engenharia.

O certame envolveu empresas de seis países e ambas as atividades foram vencidas por um grupo de empresas formado pela Hochtief – Aktiengesellschaft fuer Hoch-und Tiefbauten (alemã), pela Montreal Empreendimentos S/A (brasileira), e pela Deconsult- Deutsche EisenbahnConsulting GmbH (alemã), formando o consórcio denominado HMD.

É importante salientar que, embora não seja a ênfase de seu estudo, esse processo vai ao encontro do que aponta Feldmann (2006, p.130) sobre a incorporação de consultorias internacionais nas esferas de planejamento e decisão das ações públicas.

Por outro lado, o engenheiro Cláudio Senna Frederico alerta para o fato de que as referências adotadas, em especial a alemã, nem sempre seriam as mais adequadas para serem tomadas como modelo. Na entrevista ele afirma:

Apesar do projeto HMD teoricamente ser alemão, [...] a Alemanha não tinha o menor know-how de metrô, [...] eu dirigi trem no metrô de Hamburgo na época em que foi feito o projeto por eles aqui, e o metrô era dirigido manualmente lá, e tinha carros de madeira, né. [...] a gente foi buscar na Alemanha o know-how disso, é inacreditável. Por isso que nós rompemos rapidamente e fomos para o outro lado. (Cláudio Senna Frederico)

De qualquer forma, o estudo socioeconômico já mencionado, resultado do trabalho do consórcio HMD, trazia toda uma série de objetivos explicitados que pleiteava imprimir um novo papel ao planejamento de transportes:

O objetivo de planejamento não é tão somente prover transporte rápido, econômico e seguro. [...] os planos deverão assegurar a máxima utilização de facilidades existentes; orientar o desenvolvimento de novas facilidades de transporte para complementar as existentes; reduzir a necessidade de extensão das vias locais e coletoras através de áreas residenciais; equilibrar as capacidades em vista das futuras demandas de tráfego; orientar um emprego lógico e econômico dos recursos públicos disponíveis; garantir maior continuidade nos traçados das vias, sem restrições relativas aos limites da jurisdição; prover o mais rápido, eficiente e seguro movimento de pessoas e mercadorias; servir como um guia e estímulo para um crescimento e desenvolvimento urbanos ordenados.

(Metrô, 1968, p.13)

Esses objetivos, por sua vez, eram sintetizados em um complexo organograma que demonstrava a abrangência a que se prestava o trabalho, conforme pode ser visto na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2: Esquema metodológico adotado na concepção da rede metroviária

Não obstante o pioneirismo e a consequente inexperiência do processo, é curioso observar que, ainda que nos objetivos do plano fosse explicitado seu papel de “servir como um guia e estímulo para um crescimento e desenvolvimento urbanos ordenados”, e que no organograma construído fosse clara a relação entre os “Aspectos Urbanísticos” e a “Geração de Tráfego Futuro”, em nenhum momento era colocado que a rede deveria induzir uma outra dinâmica de crescimento, sem tanta influência da situação radiocêntrica e concentradora já na época existente.

Ao invés disso, o processo de implantação da rede metroviária trazia algumas importantes novidades em sua concepção, entre as quais se destacava a realização e a utilização da pesquisa Origem-Destino, realizada em São Paulo em 1967, que serviria justamente como subsídio à Rede em elaboração, isto é, a demanda daquele momento era a principal condicionante à elaboração da rede.

Se essa condição representava uma inegável inovação que, de fato, instituía um novo patamar no planejamento de transportes paulistano e brasileiro, suas limitações evidenciavam fragilidades que, posteriormente, se mostrariam chave nos distanciamentos entre a prática e o discurso, em um território marcado por uma dinâmica concentradora e excludente, como veremos a seguir.

2.3 DINÂMICA TERRITORIAL

Do ponto de vista da dinâmica territorial metropolitana, o momento estudado foi aquele em que a passagem da mancha urbana para fora dos limites da capital se consolidou, com maiores taxas de crescimento nas regiões periféricas em comparação com a área central.

Considerando o Mapa 14 e o Gráfico 5 a seguir, e tomando por base o modelo de anéis estabelecido por Taschner (1990, p.5), que definiu cinco áreas concêntricas com o objetivo específico de estudar os padrões de crescimento dentro do tecido urbano de São Paulo, pode-se perceber claramente essa tendência de crescimento.

Mapa 14: Anéis Concêntricos

Fonte: Taschner e Bógus (2001).

Gráfico 5: Taxas de Crescimento Anual Intraurbano – 1968-1973

Fonte: IBGE; Taschner e Bógus (2001).

Posteriormente, nas décadas seguintes, apesar da diminuição verificada nessas taxas, a tendência de maior crescimento na periferia seria mantida como mostra a Tabela 3.

Tabela 3: Evolução do Crescimento Anual Intraurbano

Anel	Década			
	1960-70	1970-80	1980-91	1991-96
Anel Central	0,72%	2,23%	-0,91%	-2,79%
Interior	0,08%	1,26%	-1,14%	-2,43%
Intermediário	2,79%	1,28%	-0,68%	-1,44%
Exterior	5,52%	3,13%	0,86%	-0,51%
Periférico	12,90%	7,42%	3,09%	2,48%
Total	4,79%	3,67%	1,16%	0,40%

Fonte: IBGE; Taschner e Bógus (2001).

No Mapa 15, que apresenta as manchas urbanas de 1930 e 1970, e também a de 2004, fica nítida que a maior passagem da mancha para fora dos limites da capital se deu no período entre 1930 e a implantação do metrô, mas a posição do próprio metrô, expressa na publicação *Estudos socioeconômicos, de tráfego e de viabilidade econômico-financeira*, indicava que apenas os municípios de Osasco, Guarulhos, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul já mantinham “relações bem definidas com o núcleo central.”³⁸ (São Paulo, 1968, p.61).

Mapa 15: Evolução da Mancha Urbana da RMSP – 1930-2004

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo.

Esse processo reforça a ideia colocada por Villaça (apud Campos; Gama; Sachetta, 2004, p.148) de que a metrópole se expandia sob uma lógica pautada na periferização.

³⁸ Refere-se, nesse caso, à mancha urbana da capital.

Para esse autor, à medida que a mancha urbana se expandia, o centro se tornava mais “central”, isto é, ampliava seu papel de destaque no tocante às oportunidades de serviço, enquanto reduzia seu crescimento demográfico. Ocorria, assim, uma expansão sem descentralização.

Em relação aos deslocamentos, essa dinâmica representou a necessidade de um número maior de viagens, com fortes características radiais (origem na periferia e destino no centro), cumpridas essencialmente pelo atendimento mais capilarizado, através da oferta viária e de veículos automotores (ônibus e automóveis).

Nas décadas seguintes, essa opção se mostraria hegemônica e, ao mesmo tempo, perversa para o desenvolvimento da metrópole, pois, entre outros fatores, ao concentrar as oportunidades em algumas regiões da cidade e a população (predominantemente de baixa renda) em outras, obrigava a um número muito maior de deslocamentos, tornando a dinâmica urbana mais cara.

2.4 A PRIMEIRA REDE BÁSICA

A reboque dessa lógica, o traçado elaborado para a Linha 1, assim como para toda a rede, reforçava a dinâmica radiocêntrica, sem demonstrar a preocupação de indução de novas formas de crescimento da malha urbana, nem tampouco considerar outros municípios que não a cidade de São Paulo.

Na entrevista que nos concedeu, Campos afirma:

Existe uma questão bem importante, já estratégica nessa questão da malha do metrô, que ela nasceu [...] e ficou radioconcêntrica, que é o jeito mais tradicional de você conceber uma oferta de transporte, porque você vai estar atendendo uma demanda histórica radioconcêntrica. Então o metrô, nessa etapa inicial, simplesmente confirmou, deu força, fortaleceu a estrutura histórica radioconcêntrica. (Cândido Malta Campos Filho)

Ademais, essa tendência não era verificada apenas na linha em implantação naquela época, mas na rede metroviária em sua totalidade.

A rede apresentada no *Estudo socioeconômico* idealizado pelo consórcio HMD, ratificado pelo GEM e, posteriormente, pela Companhia do Metrô,³⁹ se apenas consideradas suas proposições, prioriza uma dinâmica essencialmente radiocêntrica, a partir do centro antigo.

Como será visto adiante, repete-se a lógica da rede proposta no *Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido* (1956), que previa uma convergência das linhas para o centro, formando um anel, sendo a Linha Verde (além do ramal Moema da Linha Azul) a única proposta claramente não radial e não diametral, conforme mostra o Mapa 17 a seguir.

Ainda de acordo com o Mapa 16, considerando as taxas de crescimento verificadas na época, apesar de reforçar o modelo de crescimento hegemônico (radiocêntrico), a rede aprovada não previa a oferta metroviária em alguns pontos, como a Penha, as Perdizes e o Sacomã, onde existia maior concentração populacional e, por isso, uma demanda potencial maior, mostrando a implantação mais necessária.

Tinha o mérito, porém, de vencer os limites dos rios Tietê e Pinheiros em três pontos: na Vila Maria e na Lapa, onde a Linha Vermelha era disposta em forma de “chifre”, e no Morumbi, como extensão do tramo Sudoeste. Posteriormente, essa ideia seria abandonada.

Outro ponto a ser destacado refere-se aos ramais previstos tanto para a Linha Azul (ramal Moema), como para a Amarela (ramal Mooca). Frederico (2001, p.46) aponta que essas soluções foram descartadas pelas dificuldades de operação e “pela previsível saturação das linhas mesmo sem os ramais”. Essa última razão, conforme será visto adiante, seria apresentada algumas vezes como justificativa para a não implantação da rede, ou seja, curiosamente, o excesso de demanda se mostrou um impeditivo ao aumento de oferta do metrô.

³⁹ Uma das atribuições do GEM desde sua criação, em 1966, era analisar e, quando procedente, ratificar os estudos realizados pelas empresas contratadas. A criação da Companhia do Metrô (em 24 de abril de 1968), realizada justamente durante a elaboração desses estudos, substituiu o GEM. Essa questão é explicitada na página 7 do referido estudo.

Mapa 16: Rede Metroviária Proposta – Consórcio HMD -1968

Fonte: Metrô, 1968.

Outro ponto a ser destacado e já mencionado no capítulo anterior é que a primeira Rede Básica do metrô proposta, além de se apoiar nas pesquisas Origem-Destino de 1967, era também influenciada pelo *Anteprojecto* desenvolvido em 1956.

No entanto, carregava diferenças nos traçados em relação a essa rede, devidamente justificadas “tecnicamente” pelos resultados das respectivas pesquisas O/D realizadas em um e outro momento.⁴⁰ De qualquer maneira, essas alterações, mostradas no Mapa 17 a seguir, devem ser devidamente explicitadas:

⁴⁰ Em 1956 houve uma pesquisa Origem-Destino coordenada pelo engenheiro Antônio Le Voci.

Mapa 17: Comparação entre as redes metroviárias (1956-1968)

Fonte: Lagonegro (2003); Metrô (1968).

Como pode ser visto no mapa, uma das diferenças mais relevantes no traçado entre as duas redes se dava no tramo Sul (denominado Linha Sul ou Santo Amaro, na proposta de 1956). Na rede de 1956, o traçado ia em direção ao bairro de Santo Amaro, chegando até as imediações do Rio Pinheiros; já na rede de 1968, posteriormente implantada, esse eixo era desviado em direção ao bairro do Jabaquara, passando sob importantes eixos viários, como a Avenida Domingos de Morais.

Na dinâmica de 1956, esse tramo (ou linha) era considerado prioritário, por passar por bairros populares centrais, como a Liberdade e a Bela Vista, e em bairros residenciais de classe média em rápida expansão, como o Ibirapuera (Lagonegro, 2003, p.25).

Assim, a transferência para o “eixo” do Jabaquara, ainda que tecnicamente justificada pela pesquisa O/D, poderia ter sido influenciada por outras razões. Mais

adiante, neste capítulo, serão apontados indícios de algumas dessas razões, ainda que de maneira não conclusiva.

Sobre o tramo ou linha Norte, ainda que houvesse diferenças pontuais entre os dois traçados, as principais alterações ficaram por conta tanto do ramal que ia em direção ao Mandaqui, inexistente na proposta de 1968, como da extensão até Guarulhos, passando pelo bairro do Tucuruvi que, ao final, assemelhava-se ao traçado implantado duas décadas depois, só que dentro dos limites da capital. O caráter metropolitano seria abandonado tanto na rede de 1968 como na posterior implantação da rede, situação que perdura até os dias atuais.

As linhas Leste e Oeste, previstas na proposta de 1956, e a Linha Leste-Oeste (Vermelha), da rede de 1968, disposta em “ferradura” ou em “chifre”,⁴¹ vencendo os limites do Rio Tietê em dois pontos, mostravam-se bastante distintas entre si. Contudo, o primeiro caso, sobretudo no tramo Leste, era similar à rede efetivamente implantada no final da década de 1970, já que acompanhava o traçado do trem. Esse assunto será tratado no Capítulo 3 desta tese.

No tramo Oeste, mais uma vez as diferenças se notam em relação aos ramais propostos e ao caráter metropolitano da rede de 1956, que desapareceriam na rede de 1968. Nesse caso, um dos ramais previstos levava a rede até o bairro de Pirituba, enquanto na rede de 1968 esse limite chegava apenas até a Casa Verde. O outro ramal previsto na proposta de 1956 ultrapassava os limites do Rio Pinheiros e fazia uma ligação com o município de Osasco.

Já no trecho Sudoeste, em muito coincidiam as duas redes. No entanto, mais uma vez, a rede de 1956 era mais ousada em sua proposta,⁴² chegando até a divisa com o município de Itapeverica da Serra.⁴³ Já no trecho Sudeste (ou Linha Sudeste, pela denominação de 1956), a lógica dos ramais se invertia. Enquanto a rede de 1956 trabalhava com um tramo único, que corria à margem do Rio Tamanduateí e, em sua

⁴¹ Esses termos surgiram em algumas das entrevistas realizadas para a elaboração dessa tese e, por isso, foram aqui reproduzidas.

⁴² Como mostrado no Capítulo 2, a ousadia da proposta não significava, sobretudo pelas posições de Prestes Maia, em reais intenções de execução da rede.

⁴³ Atualmente trata-se de Taboão da Serra, que foi desmembrado de Itapeverica em 1959.

expansão, previa chegar aos municípios do ABC, a rede de 1968 propunha dois ramais, ambos dentro dos limites do município de São Paulo, porém um pouco mais ao Sul, um chegando ao bairro do Ipiranga, e o outro, em direção à Mooca. Essa parte, como será mostrado nos próximos capítulos, jamais seria executada.

A rede proposta em 1968, contudo, deveria dialogar também com os variados esforços realizados no campo da legislação urbanística e isso, na época, significou uma tentativa de se relacionar com um enorme cabedal de planos e leis que estavam em elaboração.

2.5 DISCURSO POLICÊNTRICO X PRÁTICA RADIOCÊNTRICA – A EXPERIÊNCIA DO PUB

As concepções territoriais adotadas, hegemonicamente, pela metrópole paulistana passaram por transformações ao longo do século XX que interferiram diretamente em seu estado atual.

Na época de implantação do primeiro trecho do metrô, algumas dessas ideias, implantadas ou concebidas concomitantemente, mostraram-se contraditórias entre si e imprimiram no território a discordância existente no âmbito conceitual.

A rede metroviária apresentada inicialmente pelo consórcio HMD (em 1968), conforme anteriormente mencionado, trazia em sua concepção uma forte marca radiocêntrica, característica esta já vinha de vários outros exemplos, com destaque para o Plano de Avenidas de Prestes Maia, que incentivava uma estrutura mononuclear e uma estrutura viária radial que induzia e intensificava o crescimento urbano nesse sentido (Santos, I. M., 2014, p.30).

A consolidação da lógica radiocêntrica para o metrô pode ser justificada ainda pelo fato de que, em uma rede de transporte concebida supostamente a partir da demanda preexistente, essa tende a ser a solução mais “racional”, atendendo à demanda de uma cidade cuja dinâmica real era radiocêntrica, e não se apresentando, portanto, como indutora de outras formas de crescimento urbano.

Na prática, o metrô reforçou a lógica que vinha sendo aplicado desde o Plano de Avenidas e, indiscutivelmente, contribuiu para modelar o desenvolvimento territorial da cidade, impondo uma dinâmica que, até os dias de hoje, influencia (e, em muitos casos, prejudica) o comportamento da metrópole.

Sobre esse modelo, colocou Cláudio de Senna Frederico em entrevista:

O metrô radiocêntrico é um mero, vamos dizer assim, é uma mera sucessão de uma coisa inicial e deveria ser rapidamente abandonado.
(Cláudio de Senna Frederico)

O documento que justificava a implantação da primeira linha metroviária, *Estudos socioeconômicos, de tráfego e de viabilidade econômico-financeira*, produzido pelo consórcio HMD, atribuía à falta de um marco legal e urbanístico o atendimento à demanda vigente e a consideração de eixos de crescimento urbano pautados em “tendências naturais”.

Diz a publicação:

Na ausência ainda de um plano diretor urbanístico que somente agora está sendo elaborado foi adotada uma política de atendimento aos desejos de deslocamentos decorrentes de tendências naturais.
(Metrô, 1968, p.135)

Nesse ponto, ocorre uma primeira contradição entre a prática imperante e a retórica, pois o metrô explicita que a ausência de um marco legal urbanístico, naquele momento, acarretava na adoção de uma proposta que visasse predominantemente ao atendimento à demanda.

Em outras palavras, mesmo com um discurso de enaltecimento do planejamento e da perspectiva de sua utilização com um instrumento de transformação do território, planejava-se apenas para a situação atual, reforçando a dinâmica urbana vigente e descartando um conjunto de planos já então em elaboração.

Para Cláudio de Senna, o próprio estudo da HMD, na ausência de uma legislação urbanística que norteara o plano metroviário, assumia para si esse papel:

Aquele é um projeto urbanístico, não é um projeto só de transporte. Ele analisa a cidade, verifica que a região Norte é cortada pelo Rio Tietê em relação ao centro da cidade, embora esteja muito próxima. (Cláudio de Senna Frederico)

Em relação à questão legal, o período que antecedeu e concorreu com o momento de elaboração da primeira linha do metrô foi um momento de efusiva produção, que substanciou ao menos quatro produtos de relevante importância na ordenação territorial paulistana e metropolitana: o Plano Urbanístico Básico (PUB), de 1968, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de 1969, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de 1971, seguidos pela Lei de Zoneamento, de 1972.

Datado de 1968 (com apresentação em 1969), o PUB foi a legislação contemporânea ao Grupo Executivo Metropolitano (GEM),⁴⁴ que discutia a implantação do metrô e que acompanhou a elaboração da primeira rede metroviária. Em um momento em que a cidade não dispunha de um plano diretor urbano aprovado, o PUB foi o principal instrumento de planejamento urbano vigente.

Já na sua apresentação, há uma aparente contradição nas explicações sobre a incapacidade de atendimento às demandas sociais e urbanas da metrópole.

Mesmo em se tratando de um plano que visava traçar um marco legal para, justamente, entre outras questões, melhorar a distribuição dos serviços na cidade, o PUB atribuía à receita insuficiente, e não à ausência de plano, a incapacidade desse atendimento.

A insuficiente receita pública municipal frente a esse rápido crescimento contribuiu para que essa grande parcela da demanda de serviços urbanos e de equipamentos sociais, bem como as

⁴⁴ Que, posteriormente, seria transformada na Companhia do Metropolitano de São Paulo.

necessidades de ordenação da estrutura urbana não fossem satisfeitas. (São Paulo, 1969, p.13)

Há que se ressaltar que a contratação simultânea desses dois estudos, PUB e Consórcio HMD, demonstrava a preocupação em aliar a organização do crescimento urbano com a implantação de um sistema de transporte de alta capacidade (Nobre; Bianchi, 2013, p.4).

Como ficaria claro no *Estudo socioeconômico*, produzido pelo consórcio HMD em 1968, o estudo do metrô creditava ao PUB o papel de grande articulador tanto das políticas setoriais urbanas, como das ações em escala metropolitana, envolvendo outros municípios da região da Grande São Paulo.⁴⁵ No entanto, conforme já foi dito, a rede do metrô justificava algumas de suas ações pela ausência de um marco legal consolidado (aprovado).

A administração pública municipal já contratou a elaboração do Plano Urbanístico Básico de São Paulo que formulará as diretrizes gerais a que os planos setoriais irão se subordinar. Caberá também a ele estabelecer as bases de coordenação dos planos da Capital, com as proposições e projetos dos demais municípios pertencentes à região da Grande São Paulo. (Metrô, 1968, p.45)

Nas justificativas do PUB, pode-se encontrar a explicação para uma das características mais marcantes da proposta apresentada: a ortogonalidade. Pelo documento, era a deficiência dos serviços urbanos que explicaria a excessiva concentração da população e de empregos nas áreas melhor servidas com essa infraestrutura.

A generalizada deficiência de serviços urbanos explica a excessiva concentração de população e emprego nas áreas centrais melhor servidas, ocasionando o desequilíbrio na sua distribuição que se tornará cada vez mais acentuado. (São Paulo, 1969, p.13)

⁴⁵ A Região Metropolitana de São Paulo somente seria formalmente criada em 1973.

Nesse contexto, nada mais lógico que propor uma rede que induzisse à superação dessa dinâmica concentradora.

O PUB foi coordenado pela Prefeitura paulistana através do Grupo Executivo de Planejamento (GEP)⁴⁶ e também contou, para seu desenvolvimento, com a contratação de um consórcio com presença de empresas internacionais.⁴⁷

Para Campos, foi justamente a presença da equipe estrangeira no PUB que condicionou definitivamente a ortogonalidade de seu sistema viário estrutural.

Com base em referências internacionais, os técnicos apresentaram, na elaboração desse plano, um partido urbanístico que conflitava com as demais proposições, configurando uma importante contradição entre as propostas.

Na entrevista, Campos aponta certa esquizofrenia nesse processo:

Quando foi feito o PUB, houve uma grande contradição. O metrô era radioconcêntrico e os que vinham da consultoria da área de transporte eram de Detroit e de Los Angeles. Detroit era a sede do automóvel e Los Angeles era o protótipo da cidade ortogonal. Então, eles vieram e disseram tem que fazer malha, mas já tinha o metrô radioconcêntrico. (Cândido Malta Campos Filho)

O PUB foi, indiscutivelmente, o plano de maior vulto realizado no período (Deák, 2001, p.31), com a pretensão de abranger todos os aspectos da vida urbana. Conforme explicitado em seu próprio relatório sintético, realizar um plano “não significa apenas construir viadutos e pontes” (São Paulo, 1969, p.3), mas orientar ações da Prefeitura e de toda a região metropolitana por, aproximadamente, vinte anos, com amparo em um grande conjunto de pesquisas (Feldman, 1996, p.146).

⁴⁶ Criado pelo Decreto n. 6942, de 7 de abril de 1967. Na prática, o GEP significou uma intervenção direta da administração na área, representando o esvaziamento do Departamento de Urbanismo (Ramalhoso, 2013, p.32).

⁴⁷ O consórcio vencedor tinha a seguinte composição: Asplan-Daly-Montreal (brasileira) -Wilbur Smith.

Sucedendo um período de poucas intervenções e obras na segunda gestão de Prestes Maia (1961-1965), devido à falta de recursos (Santos, 2014, p.51), a elaboração do PUB foi também contaminada pelo otimismo característico do período do “milagre econômico” (Deák, 2001, p.31) e, conforme mencionado, pela reforma tributária implementada pelo regime militar após o golpe de 1964, e a consequente expansão do orçamento municipal (Santos, I. M., 2014, p.51).

Tal como preconizava Anhaia Melo (Feldman, 1996, p.146), e destoando pela primeira vez dos outros planos oficiais elaborados anteriormente (em 1930 e 1950), o crescimento e a expansão urbana eram apontados no PUB como as principais preocupações da metrópole (Santos, 2014, p.51).

Essa mudança talvez encontre resposta quando se analisam os objetivos do plano em seu documento de apresentação. Aparecem nítidas ali, não obstante o momento de exceção política, as preocupações urbanísticas de alcance social. O documento elencava como principais objetivos do PUB (São Paulo, 1969, p.19):

- Ampliar as oportunidades de desenvolvimento individual e social;
- Ampliar a disponibilidade de serviços urbanos e de conforto;
- Ampliar as oportunidades de integração de grupos de imigrantes e de indivíduos marginalizados;
- Ampliar as oportunidades de participação na comunidade;
- Maximizar as oportunidades de emprego;
- Maximizar as oportunidades de aumento da renda regional.

Além disso, mesmo considerando as distintas finalidades de ambos os planos, PUB e Consórcio HMD, evidenciam-se as diferenças de enfoque colocadas pelo estudo do metrô que, conforme já mencionado, centrava suas preocupações no combate aos congestionamentos.

O PUB também contrariava as soluções urbanísticas anteriores que propunham e incentivavam a expansão da infraestrutura urbana (em especial, do sistema viário), que por sua vez deveria acompanhar o crescimento urbano. No PUB assume-se outra diretriz: o objetivo é disciplinar o crescimento da cidade.

Assim, o plano apresentava, em uma das seções do capítulo sobre uso do solo, a discussão sobre “Sistema de Circulação e Transportes” e previa uma rede de metrô com, aproximadamente, 615 quilômetros de extensão (ainda hoje longe de ser alcançada), que iria ao encontro da consolidação da cidade policêntrica a que almejava (Deák, 2001, p.29).

Essa rede metroviária prevista no PUB tinha uma clara pretensão de se colocar, assim como a estrada de ferro, as avenidas e rodovias, como novo elemento estruturador do território metropolitano. Além disso, apresentava como uma de suas marcantes características, ainda que não tão absoluta como na rede de vias expressas propostas, a ortogonalidade (Deák, 1990).

Analisando comparativamente as duas redes propostas pelo PUB (veja os mapas 18 e 19), rodoviária e metroviária, além do louvável esforço em ultrapassar os limites da capital, percebe-se claramente esse esforço em sair do radiocentrismo, ainda que a ortogonalidade seja mais evidenciada em seu plano viário.

Mapa 18: Redes do PUB –Rede de Avenidas– 1968

Fonte: São Paulo, 1968, p.76.

Redes do PUB – Rede Metroviária – 1968

- Eixos de Viagens
- Mancha Urbana - 1970
- Áreas Verdes
- Reservas
- Hidrografia

Quando se confrontam as redes metroviárias propostas pelo consórcio HMD e pelo PUB, percebe-se que elas são conceitualmente distintas mas que toda a rede do metrô está inserida na rede prevista no PUB, mais abrangente e com mais quilômetros, conferindo um caráter ortogonal a uma rede originalmente radiocêntrica. De alguma forma, pode-se afirmar que o PUB engloba a proposta ratificada pelo GEM.

Já para Campos, quando comparadas as redes do PUB com a malha metroviária do consórcio, cujas obras inclusive já haviam sido iniciadas naquele momento,

percebe-se que nelas coincidiam e concorriam dois modelos, o que imprimia ao PUB certa "esquizofrenia", nas palavras do engenheiro.

Bom, aí quando foi feito o PUB, houve uma grande contradição. [...]. Então, eles [os consultores] vieram e disseram “tem que fazer malha”, mas já tinha o metrô radiocêntrico. Então o PUB ficou esquizofrênico. (Cândido Malta Campos Filho)

Assim, como pode ser visto no Mapa 20 a seguir, a rede metroviária efetivamente em implantação seria marcadamente radiocêntrica, consolidando a hegemonia dessa prática (já presente desde a implantação do Plano de Avenidas) em relação à ortogonalidade plurinuclear presente nas intenções da legislação urbanística.

Mapa 20: Comparação entre as redes metroviárias propostas pelo PUB e pelo metrô

Fonte: Metrô, 1968; São Paulo, 1969.

Há que se considerar, ainda, os objetivos implícitos em cada uma das formulações.

Enquanto o PUB deveria, em tese, orientar o discurso e a dinâmica de crescimento urbano, inclusive o de extrapolar os limites do território paulistano e pensar toda a região metropolitana, a rede proposta pelo consórcio vencedor do metrô tinha apenas a intenção objetiva de implementação daquela infraestrutura.

No conjunto de interesses do consórcio estavam incluídos objetivos e obrigações comerciais e contratuais de execução das obras. Esse papel indicava uma necessidade de maior urgência na realização do que estava proposto e, nesse sentido, a opção pela consolidação da dinâmica urbana vigente (radiocêntrica), com menores conflitos potenciais, justificaria a alternativa adotada.

Em contraposição, o PUB estruturava o território a partir de três centros de atividades metropolitanas, concentrados na Avenida Paulista, no centro da cidade e no Tietê, mas previa também, para a capital e algumas cidades periféricas, seis centros sub-regionais, localizados em Itaquera, Parelheiros e Santo Amaro, dentro dos limites da capital, além de um em Guarulhos, outro em Osasco e o último na região do ABC (em Santo André).

Além disso, havia vinte centros secundários, cujas adjacências deveriam induzir a alta densidade residencial. Nesse contexto, o metrô teria o papel de interligá-las aos centros geradores de emprego (São Paulo, 1969, p.85), como mostra o Mapa 21 a seguir.

O mapa apresenta a distribuição espacial das centralidades de atividades metropolitanas, secundárias e sub-regionais na RMSP. As áreas verdes são destacadas em verde, as represas em azul claro e a hidrografia em azul escuro. A escala varia de 0 a 10 km, e a seta norte indica a orientação geográfica.

A prática de implantação metroviária do período jamais considerou seriamente essa preocupação.

Para Pierini (2013, p.21), houve uma tentativa de “casamento” entre o PUB e a Rede Básica do Metrô de São Paulo, como estratégia para iniciar uma desaceleração do caos urbano advindo de uma frota cada vez maior de automóveis.

78

Como será visto no próximo capítulo, a alteração institucional do metrô ocorrida no final da década e sua passagem para a tutela do governo do Estado alterariam profundamente essa dinâmica. Esses fatores seriam um dos principais responsáveis pelo distanciamento entre a prática e o discurso metroviário no período seguinte.

Como o PUB jamais foi efetivamente aprovado, outros planos que converteram legislações influenciariam também a dinâmica urbanística daquele momento e, de formas diferentes entre si, conseguiram dialogar com a prática metroviária.

2.6 OUTRAS LEGISLAÇÕES E A RELAÇÃO COM O METRÔ – O PMDI (1969), O PDDI (1971) E A LEI DE ZONEAMENTO (1972)

2.6.1 PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI)

Em 1969, no governo do estado de São Paulo, durante a administração Abreu Sodré (1967-1971), se instituiu a ideia pioneira no Brasil de se pensar um planejamento na escala metropolitana. Para isso, foi criado o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), que, ao final, criou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Urbano (PMDI).

Os estudos dividiram a Grande São Paulo em sete áreas, sendo a capital uma delas. Para essa região em específico, o PMDI considerava as diretrizes e ações previstas no PUB.

Em apoio à execução dos trabalhos do GEGRAN, um processo licitatório foi realizado e o financiamento ocorreu pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Foi vitorioso um consórcio composto pelas seguintes empresas de planejamento: Asplan, GPI, Neves & Paoliello, Sotoplan e Padco, esta última de origem norte-americana (São Paulo, 1969, p.xi).

Um dos produtos setoriais realizados pelo GEGRAN e que integrava o PMDI era o *Estudo do sistema básico de transportes*, pensado para toda a região metropolitana. Além disso, ao lado do saneamento e do uso do solo, o PMDI elegeu o tema dos transportes como um dos principais problemas a serem enfrentados.

Em relação ao planejamento e à infraestrutura, o PMDI propunha que o desenvolvimento da metrópole se desse prioritariamente em direção ao Leste e ao Nordeste (São Paulo, 1969, p.xi), recomendação que, conforme será visto adiante, deveria influenciar a decisão sobre as linhas metroviárias a serem priorizadas.

Além disso, assim como o PUB, o PMDI estimulava o desenvolvimento de novos centros de atividades terciárias, entretanto, agora, ao longo do sistema ferroviário. Nesse sentido, imprimia claramente a opção modal que deveria orientar o desenvolvimento da metrópole. O documento ratificava essa opção ao defender “a utilização mais intensa do sistema ferroviário para o transporte de massa” (São Paulo, 1969, p.15).

O documento reconhecia que essa utilização contrariava a tendência espontânea no sentido da expansão do transporte individual, mas considerava esse modelo insustentável em todo o mundo em cidades ou regiões com 12 milhões de habitantes (população da Grande São Paulo na época).

Assim, em relação específica ao setor de transportes, o PMDI recomendava as seguintes diretrizes (São Paulo, 1969, p.xi).

Em primeiro lugar, a implantação de um Sistema de Transporte Rápido de Massa, centrado no modo metroferroviário, que deveria absorver a maioria das viagens,⁴⁸ e que, por sua vez, deveria se viabilizar através do aproveitamento da malha ferroviária existente, prevendo inclusive a existência de um anel específico para esse modo, contrariando o que o estudo do consórcio HMD preconizava.

Essa opção se dava, de um lado, pelo reconhecimento de que o transporte sobre trilhos seria o mais adequado para o devido atendimento da demanda da

⁴⁸ Cerca de 60%, segundo o documento (São Paulo, 1969, xi).

Grande São Paulo e, por outro lado, por ser muito menos dispendiosa a recuperação do sistema ferroviário do que a criação de um outro sistema como o metrô.

Uma segunda diretriz a ser destacada no PMDI para esse setor é a implantação de um sistema de vias expressas (*freeways*) para atendimento do transporte individual e de cargas, em complemento ao anel ferroviário. Esse sistema seria composto pelas rodovias Norte, Anhanguera, Castelo Branco, Raposo Tavares, Regis Bittencourt, Imigrantes, Anchieta, São Paulo-Mogi, Dutra e Fernão Dias, e por duas vias internas, uma ligando a Via Anchieta à Dutra e a outra, o ABC ao Morumbi.

O PMDI previa, ainda, a racionalização dos sistemas de transporte e trânsito na área interna ao Anel Rodoviário.

Finalmente, especificamente em relação ao traçado, propunha para a linha Leste-Oeste o atendimento do bairro da Penha⁴⁹ e a utilização da malha ferroviária (assemelhando-se, nesse caso, ao PUB e estendendo o atendimento até Guaianazes), o que não era considerado pelo consórcio HMD, conforme mostra o Mapa 22 a seguir.

⁴⁹ Nas adjacências da Avenida Celso Garcia.

Mapa 22: Rede Metroviária – PMDI (1969)

Fonte: São Paulo, 1969.

2.6.2 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDDI)

Como o PUB jamais foi aprovado e o PMDI focava suas preocupações na escala metropolitana, os instrumentos de regulação territorial para o período no território da capital⁵⁰ foram o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de 1971, e a Lei de Zoneamento, de 1972. Para Feldmann (1995), seriam esses os principais reguladores do território.

Para contextualizar a implantação da primeira linha do metrô, que se deu anteriormente a essas legislações, é necessário levar em conta que, antes desse período, o território paulistano era regido pela Lei n. 5.261, de 1957.

⁵⁰ Por onde passava a rede metroviária em execução.

Essa lei se caracterizava, sobretudo, por uma excessiva permissividade construtiva (coeficiente de aproveitamento 4 para empreendimentos residenciais e hotéis e 6 para prédios comerciais).

O PDDI, realizado em 1971 pela administração Figueiredo Ferraz, propôs o rebaixamento do padrão de densidade até então vigente, reduzindo-o para, no, máximo, quatro vezes a área do lote em algumas zonas, e limitando esse coeficiente para duas vezes a área do lote em 60% do território municipal.

A manutenção do ritmo de crescimento, associada a menores padrões de densidade, induziu a expansão da área urbana, gerando dificuldades administrativas no atendimento às demandas da população assentada nas áreas periféricas, cada vez mais distantes.

Assim, as ações previstas no PDDI contrariavam planos como o PMDI, que recomendavam o adensamento em áreas específicas.

Apesar de ter o mérito de (tentar) regular o uso do solo a partir dos sistemas de transportes e de ser efetivamente o instrumento de regulação do território disponível,⁵¹ esse plano também não dialogava com a lógica de implantação metroviária como indutora de crescimento, uma vez que induzia à capilarização da expansão urbana paulistana.

Embora tenha incorporado muitas das propostas do PUB, o PDDI centrava suas atenções na implantação de vias expressas e dava ênfase ao transporte individual em detrimento do coletivo (Sócrates, 1993, p.16). Também abria mão de vários aspectos da vida urbana e, nesse contexto, abandonava a ideia de articulação entre setores da administração (Feldmann, 2005, p.245).

Além disso, o adensamento urbano era condicionado pelo dimensionamento do sistema viário e pela capacidade dos meios de transporte, com os maiores índices dispostos ao longo das poucas linhas de metrô estabelecidas (Santos, 2014, p.57).

⁵¹ Importante ressaltar que, desde aquela época, o zoneamento assumia, conforme demonstrado por Feldmann (1995), o papel de principal instrumento de regulação do território.

Entretanto, no PDDI, o texto sequer descrevia a rede metroviária, restringindo sua menção ao material gráfico e abrigando apenas, de forma praticamente fiel, a rede proposta pelo consórcio HMD (Ramalhos, 2013, p.46).

2.6.3 LEI DE ZONEAMENTO (1972)

Era a aprovação da Lei de Zoneamento (1972) que nortearia e, de fato norteou, a dinâmica de crescimento do território da metrópole.

Essa legislação, porém, ainda que tenha incorporado diretrizes previstas no PDDI, acompanhou tendências de ocupação preexistentes, sobretudo nas áreas central e Sudeste (regiões com maior concentração de empregos e de interesse mobiliário), garantindo, assim, interesses de ocupação de determinadas classes (Santos, 2014, p.58).

Além disso, essa legislação, ao ser mais permissiva à verticalização apenas na área central, e ainda que, em tese, as Zonas de Uso Especiais (Z8) permitissem outras configurações em regiões mais periféricas, reforçou o radiocentrismo já criticado nessa tese.

Ao se analisar tanto o Mapa 23 como a Tabela 4 a seguir, confirma-se a impressão de que o zoneamento partia da lógica já imperante. Por outro lado, ainda que haja uma influência e um vínculo entre a implantação do metrô e o zoneamento proposto, não existe a pretensão de alteração da dinâmica urbana pela implementação dessa infraestrutura.

Mapa 23: Zoneamento (1972) e Rede Metroviária (1968)

Fonte: São Paulo, 1972.

Tabela 4: Zonas de Uso e índices Urbanísticos – Lei de Zoneamento (1972)

Zonas de Uso		TO	CA
Cód	Nome		
Z1	Uso Estritamente Residencial	0,5	1
Z2	Uso Predominantemente Residencial	0,5	1
Z3	Uso Predominantemente Residencial	0,5	2
Z4	Uso misto	0,7	3
Z5	Uso misto	0,8	4
Z6	Uso Predominantemente Industrial	0,7	2
Z7	Uso Estritamente Industrial	0,5	1
Z8	Usos Especiais	*	*

Fonte: Extraído da Lei de Zoneamento (1972).

Um primeiro ponto a ser destacado é que, de uma maneira geral, o caráter radiocêntrico da rede do metrô, em consonância com o radiocêntrico zoneamento, tratava de passar suas linhas, predominantemente, por zonas de Uso Estritamente Residencial (Z1 e Z3), nos bairros centrais, levando-as para as Zonas Mistas (sobretudo Z5) do centro, locais com maior concentração de serviços e, por isso, também, de empregos.

Fica evidente, ademais, que no tramo Sudeste, em comparação com a rede proposta em 1956, deixou-se de lado o atendimento a regiões de Uso Predominantemente Industrial (Z6), ao longo do Rio Tamanduateí, que seriam locais de concentração de emprego. Assim, se a rede proposta atendia (parcialmente) à origem das viagens, não dava o mesmo tratamento em parte essencial de seus destinos.

Entretanto, pelo Mapa 23, percebe-se que nas extremidades Sul e Norte da Linha Azul foram criadas Zonas de Uso Especial (Z8), potenciais indutoras de oportunidades de empregos, assim como na Barra Funda e na Vila Maria, extremidades Oeste e Leste da Linha Vermelha, e, de fato, sobretudo no caso do Jabaquara, alguns equipamentos privados para lá se transferiram, representando um incremento de demanda, por um lado, e facilidade de acesso ao transporte, por outro.

Porém, nesse caso, que se destacar nesse caso dois fatos.

O primeiro é que, em relação à Linha Vermelha, seu traçado seria totalmente alterado (veremos no próximo capítulo), descaracterizando definitivamente a intenção de implantar a rede metroviária em porções do território destinadas a projetos especiais que, em tese, possibilitariam a criação de novos empregos.

Já na Linha Azul, a instalação de parte do setor bancário na região do Jabaquara, ocorrida quando da implantação da linha (a partir de 1974), dava-se em um momento em que o então dono do Banco Itaú, Olavo Setúbal, era justamente o prefeito da cidade (administração 1975-1979).

Discute-se, assim, até que ponto essa indução foi realmente espontânea ou em que medida se pautou por critérios essencialmente urbanísticos.

Essa indagação encontra eco quando se avalia o que ocorreu em outras regiões da cidade. Dente (1993, p. 6) mostra que, no caso da reestruturação das imediações da estação Conceição, na Zona Sul da cidade,

O perímetro da área de intervenção serpenteava em volta da *avenida* aberta pelo *metrô*, incorporava os remanescentes de desapropriação anteriores não aproveitados e politicamente evitava as áreas mais valorizadas pelo uso.

A relação entre as áreas de urbanismo e de transporte metroviário se torna ainda mais complexa quando se analisam o discurso metroviário, através dos relatórios anuais produzidos nos primeiros anos de implantação do metrô, e suas similaridades retóricas com o PUB e com as demais legislações.

2.7 DISCURSO METROVIÁRIO

Em relação ao discurso sobre o desenvolvimento urbano, os relatórios anuais do metrô do período entre 1973 e 1978 também enfatizavam, em princípio (anuário de 1973), a preocupação com a urbanização e com a possibilidade de indução à descentralização a partir das estações do metrô e de suas áreas de influência, que se configurariam como micropolos de desenvolvimento urbano e de novas possibilidades de implantação nas áreas lindeiras.

Pela síntese dos relatórios apresentada no Anexo I desta tese, pode-se compreender que, em relação ao discurso metroviário, houve no período um claro vínculo entre a preocupação com o crescimento populacional e a migração, o discurso de conter e ordenar o desenvolvimento urbano e a preocupação com a crise do petróleo, traduzida pela necessidade de economia de combustível.

A Tabela 5 a seguir, que resume nesse aspecto o Anexo I, expõe essa situação.

Tabela 5: Síntese do discurso no período (1973-1980)

	Preocupações Gerais								Preocupações Urbanísticas								Preocupações com a Mobilidade						
	Nacionalização/ Privatização	Crescimento populacional/ Migração	Melhorar a qualidade de vida	Crise do petróleo/ Economia de combustível/ Fim dos recursos naturais	Crise institucional Financeira	Busca de Novas formas de financiamento	Preocupação/ Satisfação sobre a saúde financeira	Preocupação com a "Responsabilidade Social" da empresa	Vínculo a Planos/ Aumento de infraestrutura/ Fortalecimento ou alteração Institucional	Conter e ordenar o desenvolvimento urbano/ Indutor de crescimento	Indutor de polos regionais	Indutor de outras áreas setoriais urbanas	Reconhecer carência da periferia (Zona Leste em especial)	Preocupação Metropolitana	Implantação metroviária em áreas mais valorizadas	Urbanização do entorno da estrutura metroviária	Captura de mais-valia/ Potencialização de serviços auxiliares	Crescimento do tráfego	Aumento da Rede/ Integração	Aumento da fluidez/ Melhoria nos corredores viários/ Diminuição de congestionamento	Desestimular o automóvel	Diminuição no tempo de viagem	Preocupação ambiental/ Preocupação com os impactos/ Combate à poluição
1973																							
1974																							
1975																							
1976																							
1977																							
1978																							
1979																							
1980																							

Os trechos a seguir ratificam essa síntese. Trata-se de trecho do anuário de 1973 (publicado em 1974) sobre o crescimento urbano.

As grandes metrópoles brasileiras estão ingressando num intenso processo de urbanização, em que importantes contingentes humanos, liberados pela atividade agropecuária em franca mecanização, vêm onerando as precárias condições dos equipamentos citadinos [...].

Especificamente em São Paulo, o centro mais dinâmico do país, o problema urbano agrava-se de forma contínua em virtude do

incremento da população, da ordem de 400 a 500 mil pessoas por ano.⁵² (Metrô, 1974, p.1)

A preocupação se mantinha no relatório de 1975 (publicado em 1976), acrescida, como consequência imediata, da questão metropolitana:

O intenso processo demográfico gerado em torno das grandes capitais brasileiras faz com que nesses aglomerados maiores a real extensão dos problemas urbanos deixe de circunscrever aos limites municipais para abranger como um todo a área metropolitana respectiva. (Metrô, 1976, p.2)

Não obstante a preocupação com o crescimento, percebia-se, ademais, como mostra o anuário de 1976 (publicado em 1977), a impossibilidade de, naquelas condições, reverter a lógica imperante:

As próprias circunstâncias do crescimento e a necessidade de sua manutenção não permitem, de imediato, a contenção dessa área metropolitana, emergindo então, como diretriz alternativa, a de ordenar e direcionar o crescimento. (Metrô, 1977, p.5)

Enquanto a prática de implantação do metrô se voltava para a perpetuação e intensificação da lógica radiocêntrica e a consequente periferização da metrópole, o discurso oficial apresentava como objetivo fundamental a melhoria na qualidade de vida, surgindo, gradativamente, a partir do anuário de 1975, a preocupação em conter e ordenar o crescimento urbano e a própria área metropolitana, cuja deterioração seria supostamente causada pelo crescimento populacional, com o metrô sendo

⁵² O texto não se refere a uma política deliberada de incentivo à migração aos grandes centros realizado pelo Regime Militar a fim de diminuir a pressão pela reforma agrária no campo e, concomitantemente, aumentar o “exército de reserva” nas cidades que, em um momento de grande crescimento evitava maiores pressões pelo aumento de salários. Esse fato pode ser considerado como determinante no êxodo rural e do consequente crescimento das cidades brasileiras verificadas do período.

supostamente o catalisador desses novos polos. Isso se manteve ainda em 1976 e 1977, pelo menos.

A implantação das estações deveria exercer, ao menos em tese, esse papel de indutor dos micropolos, mas também essa ação não deu conta de enfrentar amplamente a questão.

Na verdade, pela disposição em que foi concebida a rede, o metrô contribuiria para essa periferação por facilitar os deslocamentos, viabilizando a implantação de distantes conjuntos residenciais. Essa foi sua principal característica no período.

Além disso, esse suposto ordenamento e controle, além da retórica da melhora na qualidade de vida, não encontrava respaldo na prática de implantação sequer em aspectos essencialmente operacionais.

Para Vasconcellos, a construção de vários trechos em "espigões" (sob avenidas localizadas em cumes topográficos, como no caso da Avenida Domingos de Moraes) desestimulava a ocupação pela configuração do relevo e inibia a utilização do modo metroviário a partir da segunda ou terceira quadra, caracterizando uma profunda irracionalidade urbanística. Em entrevista, Vasconcellos afirma:

O metrô de São Paulo passa em "espigões", o que reduz muito a área de captação dele. Certas pessoas não vão subir aquela ladeira toda para chegar até o metrô, o que elas fariam, tranquilamente, se fosse plano. (Eduardo de Alcântara Vasconcellos)

Cardoso (1983, p.95) mostra que uma grande polêmica se instaurou quando na decisão das prioridades do trecho Norte-Sul, optou-se pelo não aproveitamento do canteiro da Avenida 23 de Maio e do leito do bonde, ambos em fundos de vale mais propícios à atração da demanda.

Outro importante ponto a ser investigado, e também fruto de alguma polêmica, refere-se à própria priorização de implantação da Linha Azul em detrimento de outras linhas.

2.8 A PRIORIZAÇÃO DA NORTE-SUL

No documento *Novas Linhas*, produzido posteriormente pela Companhia do Metrô, que visava analisar as primeiras alterações propostas na rede básica apresentada pelo consórcio HMD, evidencia-se como fatores prioritários de implantação da Linha Norte-Sul a ausência de “sistemas de trânsito rápido” no traçado proposto e as supostas facilidade e rapidez no desenvolvimento das obras, fundamental, segundo a publicação, “devido à situação de atraso em que se encontrava a cidade no setor de transportes coletivos (Metrô, 1974). Mas o próprio documento mencionava que, no relatório do consórcio HMD, o corredor Leste era apontado como “o mais carente de meios de transporte da área metropolitana”.

Assim, embora o relatório do consórcio vitorioso apontasse como prioritário o trecho Norte-Sul, autores como Cardoso (1983) e Lagonegro (2003) atestam que essa decisão do prefeito Faria Lima enfrentou duras crítica da sociedade, chegando-se, inclusive, a ser aberta uma Comissão Especial de Inquérito na Câmara Municipal para tratar da questão, mas esta foi devidamente abafada pelos vereadores próximos ao prefeito.

O argumento para a crítica partia do entendimento de que a Linha Leste-Oeste possuía maior demanda potencial e, portanto, deveria ser priorizada.

Em relação aos planos urbanísticos da época, há indicações de que esse posicionamento crítico apresentava certa consistência.

Em primeiro lugar, o PUB, marco legal cujas diretrizes deveriam ser respeitadas, segundo o relatório do metrô de 1968, recomendava como prioritárias, dentro de sua extensa proposta para a rede metroviária, três linhas que operariam no sentido Leste-Oeste da metrópole: uma que estava prevista no plano do consórcio HMD (Casa Verde-Vila Maria) e outras duas (Lapa-Brás e Brás-Itaquera), que deveriam acompanhar e utilizar a malha ferroviária (a malha da Sorocabana e a Jundiaí-Santos, no primeiro trecho, e a Central do Brasil, no segundo) e que se assemelhavam mais ao

traçado da implantada Linha Vermelha (São Paulo, 1969, p.131; Ramalhos, 2013, p.40). O Mapa 24 a seguir ilustra as linhas prioritárias de acordo com o PUB.

Mapa 24: Linhas metroviárias prioritárias no PUB

Fonte: São Paulo, 1969.

Evidenciando de forma mais direta essa contradição, o PMDI, conforme mencionado anteriormente, recomendava que o crescimento da metrópole deveria se dar nos sentidos Leste e Nordeste, o que justificava ainda mais um traçado nessa direção, considerando o eixo metroviário como um forte indutor de crescimento.

Em relação ao discurso imperante, as justificativas de priorização da primeira linha e a escolha do respectivo traçado que ligava dois bairros afastados, Santana e Jabaquara, cortando a área central da cidade, se deram, como já foi mencionado, pela inexistência de alternativas de transporte coletivo ferroviário para os moradores dessa

área e pela preocupação de descongestionar o trânsito já caótico do centro de São Paulo.⁵³

A opção de priorização da Linha Norte-Sul, em detrimento da linha Leste (mais populosa e carente), dava-se também, segundo a retórica oficial, pelo fato de essa última região já ser abastecida por uma rede ferroviária, e de a empresa que a administrava na época, a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), planejar a expansão no atendimento metropolitano.

Essa argumentação foi defendida por Assmann na entrevista que nos concedeu:

A prioridade Norte-Sul [deu-se porque] não havia nenhuma linha do tipo ferroviária nessa região. E na Leste havia uma ideia da RFFSA de expandir, o que nunca aconteceu. (Plínio Assmann)

Além disso, havia nessa atitude a preocupação de otimizar o sistema de transporte metropolitano com o metrô, sem concorrer de nenhuma forma com a ferrovia e com a rede de ônibus (Nigriello, 1998, p.152).

Claudio Senna colocou em sua entrevista que, considerando que a proposta original do consórcio HMD previa para a Linha Leste-Oeste um traçado em “ferradura” que vencia o rio nas suas duas extremidades, Lapa e Vila Maria, a ideia de não concorrência com a malha ferroviária se confirmava, pois era inadmissível para os consultores alemães que as ferrovias não fossem requalificadas. De acordo com Senna:

Uma visão implícita também ali que era muito europeia, muito alemã, de que é o seguinte: quando as pessoas perguntavam, “Mas por que o metrô não vai pra Zona Leste, ele já vira ali e tal?”, porque a ferrovia já tá na Zona Leste e vai até o “raio que o parta” na Zona Oeste, principalmente para aquela época, [...] na visão deles, o metrô deles – era uma questão de modificar, redistribuir, e ao mesmo tempo de vincular, ligar, chegar a essas ferrovias – porque na visão

⁵³ Retirado do sítio eletrônico: <http://www.internationalforeigntrade.com/page.php?aid=266#.Ut1wWhBTuUk>. Acesso em: 18 de junho de 2014.

deles seria inacreditável que as ferrovias não fossem melhoradas, não fossem expandidas, não fossem investidas, e que seria o grande eixo de transporte nessa primeira fase, o metrô tinha que se preocupar em fazer os links. (Cláudio de Senna Frederico)

De qualquer forma, Cardoso (1983, p.96) coloca que foi a vontade pessoal do prefeito Faria Lima e suas preocupações com os prazos e com o início das obras que contribuíram para a escolha da Linha Norte-Sul como prioritária, pois a opção pela Linha Leste-Oeste certamente implicaria em problemas institucionais que precisariam ser enfrentados.

O traçado inicial da Linha Vermelha, segundo Cláudio Senna Frederico, não tinha importância tão grande para o território e, se outra opção fosse adotada, que concorresse com a linha ferroviária, essa se mostraria inviável, considerando se tratar de área federal e também o contexto político, autoritário e centralizador da época:

la ficar paralela à ferrovia, que na época era fragmentada e deteriorada, mas tinha poder, né. E o poder era um governo federal, e um governo federal ditatorial. E aí você ia ficar em conflito, a Prefeitura de São Paulo, com prefeitos que eram nomeados etc. e tal coisa, com uma rede que não recebia o dinheiro e não melhorava, mas também não deixava ninguém tocar nela. Então quer dizer, a Norte-Sul era a linha viável, era das linhas importantes, todas eram importantes, mas ela era a linha viável. E a Leste-Oeste não iria a Leste, ela iria fazer só aquilo e acabou, se você tivesse feito aquela Leste-Oeste seria insignificante. (Cláudio de Senna Frederico)

Assim, para Cardoso, o estudo da HMD visou apenas à justificativa para a implantação do trecho Norte-Sul.

Campos, em entrevista que nos concedeu, acredita que, se fossem levados em consideração apenas aspectos sociais e urbanísticos, deveria ser priorizado na implantação da malha metroviária o eixo Leste-Oeste. “Tinha que ser a Linha Leste [a ser priorizada]”, disse o arquiteto.

De fato, conforme aponta o Mapa 25 a seguir, os distritos por onde passaria a Linha Leste-Oeste apresentavam na época (1968) maior população que os atendidos pela Linha Norte-Sul.

Mapa 25: Espacialização populacional das áreas lindeiras da rede metroviária (1968)

Fonte: Meyer (2010).

Apesar de a justificativa oficial ser a ausência de modo metroferroviário na região que orientou o início da implantação do metrô pela Linha Norte-Sul, não se pode descartar ainda a presença de outros fatores.

A versão de que a opção se deu pela simples ausência no modo ferroviário no eixo Norte-Sul encontrava a resistência de especialistas que puderam compartilhar suas impressões através das entrevistas que realizamos.

Senna Frederico, comparando os traçados efetivamente implantados,⁵⁴ considera as peculiaridades da correlação de forças políticas do período, ou seja, o fato de aquele ser um momento de grande influência do poder central sobre os municípios,⁵⁵ em um regime de exceção, estando em disputa um território de interesse do governo federal, por contar, justamente, com áreas federais por onde passava a rede ferroviária da RFFSA.

Além disso, há que se considerar também a função adquirida por cada tramo da rede na dinâmica urbanística e, aí, há que se trazer a reflexão feita por Villaça (2001) sobre os deslocamentos humanos. Para o autor, eles se caracterizam como o principal fator determinante nas estruturas territoriais nas metrópoles brasileiras.

Nesse contexto, e conforme colocado anteriormente, são dois os aspectos que se destacam como determinantes nas opções desses deslocamentos: a produção de locais de origem e destino dessas viagens⁵⁶ e a localização dos sistemas de transportes (Villaça; Zioni, 2005, p.28).

Como na época o centro econômico da metrópole já migrava do centro antigo⁵⁷ para a região da Avenida Paulista, os tramos Leste e Oeste da rede, bem como a porção Norte da Sé, “competiam” na função de coletar a demanda existente e transferi-la para os locais de concentração de oportunidades de empregos (tramo Sul da Linha Azul).

Seria, assim, sobre estes impactos produzidos a partir dos tramos coletores de demanda, mesmo dentro de uma lógica radiocêntrica, que deveria se dar a comparação entre os trechos a serem priorizados na implantação do metrô.

Como visto, o Mapa 26 ratifica os discursos anteriormente analisados e a tendência verificada. É possível perceber que, já à época, os distritos do Brás e do Belém (que praticamente englobavam as áreas então propostas para a passagem da

⁵⁴ O traçado original para a Linha Vermelha se caracterizava como um “arco” descrito entre a Vila Maria e a Lapa. O comentário se refere à opção em linha, ligando Itaquera e a Barra Funda, sem transpor o Rio Tietê.

⁵⁵ Inclusive eram nomeados os prefeitos das capitais e de algumas cidades.

⁵⁶ Falamos, sobretudo, de geração de moradias e empregos

⁵⁷ Praticamente ainda interno ao perímetro de irradiação previsto no Plano de Avenidas.

Linha Vermelha) apresentavam maior concentração populacional se comparados aos distritos do Pari e do Bom Retiro, cobertos pela proposta da Linha Azul.

Mais uma vez, a explicação tecnológica, como última (e primeira) instância de argumentação e justificativa na elaboração do traçado escolhido prioritariamente, poderia encobrir outras motivações.

Para a implantação da Linha Norte-Sul, foram realizadas pesquisas cuja metodologia foi desenvolvida pelo Bureau of Public Roads (BPR), do Department of Transportation do Governo dos Estados Unidos.

Essas pesquisas aferiam, através de estimativas, quanto determinado modal, dentro de seus limites de capacidade, em determinado local e sujeito a algumas variações operacionais, tendia a carregar de passageiros.

Para esse cálculo, levava-se em conta “quantos passageiros deslocar-se-iam se não houvesse restrições de qualquer natureza” (Metrô, 1968, p.14).

Ocorre que o comportamento das viagens nesse tipo de pesquisa é obtido pela matriz de deslocamento de todas as zonas de origem e destino. Essas zonas, por sua vez, caracterizam-se como pequenos fragmentos do território que apresentariam aspectos comuns. Assim, o próprio método utilizado na divisão dessas áreas pode influenciar resultados distintos.

Pela metodologia aplicada, as viagens de cada uma dessas zonas são estimadas tendo como ponto exato, de partida ou chegada, uma centroide localizada internamente a cada área, que pode, por sua vez, ser “calibrada” para atender especificidades geográficas ou urbanas.

Nigriello, na entrevista, mostra de forma inconclusiva que, nesse caso, a argumentação tecnicista vinha a reboque para justificar decisões pautadas em outros fatores. Para isso, segundo a arquiteta, supõe-se que foi adotado intencionalmente o modelo com as centroides das zonas origens e destino localizadas mais ao Sul, o que acarretava, nas simulações realizadas, uma situação que favorecia a opção escolhida.

A história que eles me contaram é que foram feitos dois carregamentos e que esse carregamento, o resultado dele mudava dependendo de como você posicionasse a centroide na zona. Se você colocasse a centroide mais na direção sul, o carregamento dava maior na [linha] Norte-Sul. Eu nunca cheguei a ver os dois carregamentos, parece que eles foram perdidos. Não aqui no Brasil, mas nos Estados Unidos... eu não sei o quanto dá para acreditar nessas coisas que eu sei. *(Andreína Nigriello)*

De qualquer forma, a hegemonia de fatores de outras dimensões, como a econômica, encontrou respaldo em pesquisas que mostravam ser a priorização Norte-Sul a mais adequada em relação aos parâmetros técnicos.

Em outra entrevista, mesmo reconhecendo outros aspectos, como a argumentação sobre a RFFSA, Vasconcellos não descarta que o fato de o eixo Norte-Sul demandar para sua implantação obras de maior vulto e, por consequência, mais caras, tenha sido preponderante nessa escolha.

Havia uma expectativa de recuperação da Central do Brasil pelo governo federal. Então, faria um certo sentido você começar pelo lugar onde não tinha. Mas você não pode descartar a hipótese de que isso tenha sido feito para gerar uma obra maior, com maior interesse econômico. Você não pode descartar essa hipótese. Seria, assim, uma baita de uma ingenuidade você dizer: “Ah, realmente, todo mundo acreditava que a Central do Brasil ia melhorar, então, por isso, resolveram a Linha 1”. Não sei. Você não pode descartar a hipótese de ter sido interesse econômico mesmo. Mas eu não posso afirmar. Eu acho lógico que isso possa ter acontecido. *(Eduardo de Alcântara Vasconcellos)*

Há de se levar em conta que o clima entusiasta causado pela situação econômica favorável, como já mencionamos, era mais um elemento fértil ao discurso de realização de grandes e complexas obras que, nesse caso, iriam ao encontro dos anseios estabelecidos pelos agentes públicos e privados.

Ademais, no caso da Linha Norte-Sul, o seu longo trecho subterrâneo (entre as estações Tiradentes e Jabaquara), com variados momentos de solo argiloso, obrigava a adoção de soluções inovadoras, complexas e caras, como a introdução, na época

pioneira no Brasil, da metodologia Schield EPB,⁵⁸ ou “tatuzão”, que consiste em uma perfuradora de altíssimo impacto que, concomitantemente à perfuração, instala o revestimento estrutural definitivo.

Entretanto, não só o fato de as obras serem dispendiosas explicaria a opção escolhida. Também os impactos no valor do solo ao redor das estações poderiam contribuir para essa priorização. Não obstante ao caráter pioneiro da Linha Azul e um eventual pouco conhecimento sobre consequências urbanísticas de outras dimensões causadas pela sua implantação, o fato é que o uso lindeiro, sobretudo das estações, foi muito afetado na prática e pouco mencionado no discurso.

Uma das primeiras consequências da implantação da Linha Azul em sua área lindeira foi a valorização imobiliária nas proximidades da linha, sobretudo nas extremidades Norte-Sul, onde os índices urbanísticos eram mais elevados (Nigriello, 2005).

Segundo essa arquiteta, a implantação da Linha 1 permitiu nos lotes lindeiros do setor Leste uma maior valorização, semelhante ao que se verificava do lado Oeste, e, de certo modo, ratificando e complementando a hipótese de Vasconcellos, que via na necessidade de obras mais complexas na Linha 1 uma razão para a sua priorização.

A Linha Norte-Sul ela é um divisor de águas para o mercado imobiliário, porque do lado oeste dessa linha você tem um mercado de média e alta renda e, do lado leste da linha, não é ainda zona leste, porque está para cá do [rio] Tamanduateí, nós estamos falando de Vila Mariana, nós estamos falando de Saúde, do Ipiranga, esse mercado aqui era da classe média. Então, uma linha Norte-Sul era um bom lugar para fazer negócios imobiliários, porque o pessoal poderia comprar as terras que ficavam a leste da linha Norte-Sul, a baixo preço, e quando operasse a linha eles poderiam ser comparados aos preços da Vila Mariana, do lado oeste. (Andreína Nigriello)

Para essa autora, a valorização inerente à implantação desse tipo de infraestrutura se dá, sobretudo, quando o mercado imobiliário⁵⁹ percebe a

⁵⁸ Earth Pressure Balanced. Em português: Escavadeira de Pressão Balanceada de Terra.

possibilidade de atuação nas franjas dos mercados,⁶⁰ situação que na época coincidia com as áreas de implantação do metrô, podendo alterar seu perfil a partir dessa implantação.

Tomando como exemplo o caso paulistano, a área da Linha 1 tinha em sua porção oeste, anteriormente à implantação do metrô, um mercado voltado prioritariamente às classes média e alta, enquanto que, em sua porção leste, o valor médio dos terrenos era sensivelmente menor.

A captura dessa valorização, mesmo quando vinculada a projetos de requalificação em torno do metrô, não era feita pelo poder público, real empreendedor da obra. Ao contrário, era deixada para a exploração do mercado imobiliário. As áreas mais diretamente afetadas pela Linha Vermelha, no entanto, não se configuravam como prioritárias em relação aos interesses do mercado imobiliário.

2.9 EXPECTATIVAS DA IMPLANTAÇÃO METROVIÁRIA

Outra contradição entre o discurso e a prática era verificada no papel que o metrô supostamente cumpriria no crescimento ou na diminuição da frota de automóveis. Dentre as prioridades elencadas oficialmente, o objetivo de enfrentar os congestionamentos, enquanto consequência inexorável do processo de crescimento urbano, destacava-se e mostrava-se presente já no primeiro parágrafo da introdução de seu estudo de viabilidade econômica (Metrô, 1968, p.11):

A aceleração do processo de urbanização, que tem acompanhado o desenvolvimento industrial na maioria dos países, sujeita a infraestrutura urbana a uma situação de permanente carência em relação a serviços públicos essenciais. O acréscimo da taxa de

⁵⁹ Ainda que o mercado imobiliário seja um agente social complexo, composto por indivíduos e instituições com bastantes divergências entre si, e com interesses que podem vir a ser conflitantes, entende-se que esse conceito pode agrupar o conjunto de interessados em trabalhar e retirar benefícios financeiros, diretos e indiretos, da comercialização fundiária.

⁶⁰ Mercado, nesse caso, está colocado como uma porção do território com as mesmas características fundiárias e com o valor de suas glebas ancorado em parâmetros similares.

motorização agrava ainda mais esse problema no setor de transportes.

Entretanto, Nigriello contesta esse objetivo, acrescentando que, entre outras consequências, a implantação do metrô retiraria das ruas quantidade expressiva de ônibus e deixaria a maior parte do sistema viário para os automóveis:

A Norte-Sul foi construída não para carregar a população, mas para tirar os ônibus das ruas. Porque a gente estava nos primeiros momentos do engarrafamento, do trânsito etc. e tal. Onde os corredores que levavam a população da Zona Sul para o centro [...] colocando o metrô no sentido da linha Norte-Sul, boa parte dos ônibus seriam tirados do sistema viário e, portanto, sobrava mais espaço para os automóveis. (Andreína Nigriello)

O fato é que, se a redução do número de automóveis a partir da implantação da malha metroviária era uma meta, esta jamais chegou perto de ser alcançada. O Gráfico 6 a seguir mostra que o período se configurou como o início de um processo nacional drástico de intensificação da produção e da venda de automóveis no Brasil.

Gráfico 6: Evolução de produção e venda de automóveis no Brasil – 1957-1980

Fonte: Pierini (2013).

Se a própria implantação do metrô vinha a reboque de um conjunto de fatores de caráter nacional (e mundial) que propiciaram sua criação, também é verdade que o direcionamento das políticas nacionais do período, através do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), indicava uma indução em larga escala dos modos rodoviários, com o intuito de estimular a economia por meio de infraestrutura e produção de bens duráveis, ou seja, de obras viárias e automóveis (Pierini, 2013, p.26).

Assim, a contradição ocorreu não entre a prática e o discurso na mesma instância governamental, mas entre um discurso do metrô de São Paulo (cuja criação e ampliação se apoiava em políticas de âmbito nacional) e uma política concreta do poder central. Confrontavam-se, nesse caso, o objetivo de reduzir o número de automóveis a partir da implantação da rede metroviária paulistana e uma política de âmbito nacional de incentivo à produção de automóveis como uma estratégia de alavancar a economia.

De qualquer forma, mantinha-se a ideia reducionista, presente nos projetos que antecederam a implantação do metrô, de perceber a implantação das redes de infraestrutura urbana de transporte predominantemente como solução para os problemas de congestionamento.

Ainda que essa relação possa parecer, em uma análise superficial, mais óbvia, alguns autores destacam os aspectos da mobilidade como essenciais na construção do território⁶¹ em todas as suas dimensões, ultrapassando o simples atendimento a uma demanda estimada ou a busca de solução ao excesso de automóveis.

Para Villaça e Zioni, (2005, p.28), quando se abordam a origem e o destino dos deslocamentos, fala-se, respectivamente, de geração de moradias e de áreas de concentração de empregos, sobretudo. Significa que, para se compreender a dinâmica das viagens em qualquer modo e nela interferir (no caso, supostamente se buscava

⁶¹Nesse caso, entende-se o conceito de território como utilizado por Milton Santos (2000), ou seja, a delimitação de determinado espaço, o que, para o autor, trata-se de um “conjunto indissociável de um sistema de objetos e um sistema de ações”.

reduzir as viagens em automóvel), os aspectos urbanísticos devem ser melhor considerados, o que de fato não ocorreu.

Uma única exceção que demonstra preocupação com o impacto na estrutura urbana, apontada por autores como Cardoso (1983, 97), foi a presença no estudo do consórcio HMD de uma recomendação de preservação de áreas lindeiras, em um raio de 500 metros das estações, destinadas à renovação urbana, que seriam especificamente disciplinadas.

Esse procedimento de vínculo com as áreas lindeiras das estações seria intensificada no momento seguinte, conforme será visto no Capítulo 3.

CAPÍTULO 3: O CONTEXTO DE IMPLANTAÇÃO DA SEGUNDA LINHA E A ALTERAÇÃO INSTITUCIONAL

O presente capítulo abrange o período que vai desde a implantação da primeira linha metroviária paulistana (Linha Azul), em 1974, até a transferência de atribuição da Companhia do Metrô para o âmbito estadual.⁶²

Esse foi também o momento em que se deu a concepção e implantação do primeiro trecho da segunda linha do metrô paulistano (Linha Vermelha, Leste-Oeste), a partir de um contexto que continha, tanto no âmbito local, como na lógica nacional e internacional, peculiaridades que incidiram decididamente nesse processo.

A concepção dessa segunda linha (que posteriormente seria chamada de “Linha 3”) ocorreu em um momento de retomada e intensificação das obras metroviárias, na gestão de Figueiredo Ferraz (1971-1973), após um período de diminuição nesse ritmo durante a administração de Paulo Maluf (1969-1971), que, conforme já comentado, centrou suas ações em intervenções viárias como o Elevado Costa e Silva (Minhocão), a maior parte da execução das marginais Pinheiros e Tietê, e várias outras, totalizando cerca de 78 obras entre pontes e viadutos.

No metrô, em relação às decisões tomadas, o período se caracterizou por constantes mudanças no traçado pensado originalmente em 1968. Tais mudanças eram justificadas ora por dificuldades e conflitos institucionais, ora por alterações nas diretrizes e nos planos nos quais se embasavam.

Entretanto, como será visto adiante, talvez este tenha sido o momento no qual as políticas de transporte mais se aproximaram das políticas urbanas e das orientações e diretrizes dos planos. Felizmente, essas transformações foram devidamente acompanhadas e relatadas em algumas publicações produzidas pelo próprio Metrô naquele momento.

⁶² O governo estadual passou a ser majoritário no controle acionário.

Trata-se, sobretudo, dos estudos denominados *Traçado da Linha Leste*, *Traçado da Linha Oeste* e *Novas Linhas*, todos de 1973, da publicação *Proposta de Expansão: Corredor Leste-Oeste*, de 1974, e do livro *Leste Oeste: Em busca de uma solução integrada*, de 1979, já de caráter promocional, publicado quando da inauguração da Linha Vermelha.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA

O momento estudado foi iniciado com a chamada crise do petróleo, de 1973. Naquele ano, representantes dos países exportadores de petróleo decidiram, em bloco, aumentar o valor de venda do produto, impactando toda a economia mundial.

O sensível aumento verificado no valor desse combustível no período – em outubro de 1973, este valor saltou de US\$ 2,5 para US\$ 11,00 (Martins, 1980) – implicou em um disparo inflacionário mundial em praticamente todas as mercadorias que, direta ou indiretamente, estavam vinculadas ao petróleo.

Entre os fatores que haviam propiciado essa crise, destacaram-se “o preço extremamente baixo do barril, o consumo em aumento constante em todo o mundo, e a grande dependência dos países não produtores” (Hakes, 2015, n.p.). Além disso, outros fatores teriam também influenciado esse aumento, tais como a formação da Organização dos Países Exploradores de Petróleo (Opep),⁶³ que unificou e cartelizou o preço entre os principais produtores do mundo, e a utilização do petróleo como instrumento de pressão política sobre as grandes potências mundiais (Freitas, 2015).

Se em muitos países a crise acarretou na falta de vários produtos, nos países situados na *periferia do capitalismo*⁶⁴ o estrago foi ainda maior, pois gerou profundos

⁶³ A Organização dos Países Exploradores de Petróleo (Opep, em português) ou Organization of The Petroleum Exporting Countries (Opec) foi criada na Conferência de Bagdá, de 10 a 14 de setembro de 1960. Disponível em: < http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm>. Acesso em: 22 novembro de 2015.

⁶⁴ A expressão é trabalhada por vários autores, como Pochmann (2014) e Bresser Pereira, e se refere aos países que, inseridos no sistema capitalista, apresentam maiores fragilidades econômicas. Localizam-se predominantemente na América Latina e na África e, atualmente, também no Leste Europeu.

desequilíbrios nas respectivas balanças comerciais, dando início a um ciclo de hiperinflação que duraria quase vinte anos (Hakes, 2015, n.p.).

Dentre as várias consequências econômicas desse processo no Brasil, destaca-se a profunda diminuição do crédito e das possibilidades de investimentos no país, incluindo os em infraestrutura (Martins, 1980), predominantemente estatais naquele período. Isso acarretou em sensível perda de capacidade de realização do Estado, contrastando definitivamente com o excesso de oferta de capital existente no momento anterior.

Os índices econômicos verificados no país naquele momento, como mostra o Gráfico 7 a seguir, apresentam números bem menos otimistas que os do período anterior.

Gráfico 7: Taxas de Crescimento e Inflação Anual - Brasil (%) – 1974-1980

Fonte: São Paulo, 1986.

Assistia-se, assim, concomitantemente, a uma diminuição nas taxas de crescimento e a um sensível aumento da inflação anual que, em 1980, chegaria aos três dígitos. De acordo com a análise de Marques (1985), a elevação dos preços

internacionais do petróleo e, conseqüentemente, seu repasse interno contribuíram fortemente para a elevação geral dos preços.

É inegável que o repasse interno do aumento dos preços internacionais do petróleo exerceu forte impacto sobre a taxa de inflação, em função da estrutura do setor industrial e do sistema de transportes brasileiros, que apresentavam alto grau de dependência com relação ao petróleo importado. Examinando-se os dados do período 1973-83, constata-se que a variação média do nível geral de preços foi da ordem de 17.000%, enquanto os preços médios da gasolina, óleo diesel e óleos combustíveis cresceram em torno de 40.000%, 32.000% e 71.000%, respectivamente. Ou seja, os preços médios dos derivados de petróleo variaram efetivamente acima da taxa de inflação, o que representou, sem dúvida, intensa pressão inflacionária ao longo deste período. (Marques, 1985, p.345)

A transformação econômica foi de tal ordem que afetou a própria dinâmica política da época, tendo sendo vital para as mudanças que ocorreriam nesse campo uma década mais tarde, pois atingiu de forma inequívoca a ditadura militar instalada.

Segundo Priore (2015, n.p.), “com a economia mergulhada em uma crise grave, uma enorme dívida externa, a oposição da sociedade civil e a pressão internacional devido ao desrespeito aos Direitos Humanos, a ditadura militar estava com os dias contados”. Ainda assim, o sistema político vigente perduraria por mais doze anos,⁶⁵ mas o período posterior à crise do petróleo pode ser entendido claramente como um momento de início do seu declínio.

Em relação ao metrô, conforme mostraremos adiante, a alteração de postura decorrente da nova situação econômica ficou evidente tanto no discurso como na prática. Prática essa que, no período, significou intervir em uma porção do território paulistano que tinha algumas peculiaridades e que atravessava profundas transformações em sua estruturação urbana, a Zona Leste.

⁶⁵ O fim do governo militar ocorreria em 1985, sendo sucedido, ainda que por um pleito indireto, pela eleição de Tancredo Neves.

3.2 A ESTRUTURAÇÃO URBANA DA ZONA LESTE

Ainda que o período estudado compreenda a concepção da Linha Leste-Oeste, envolvendo de forma radiocêntrica duas regiões, as zonas Leste e Oeste do município, a forma como cada extremidade era tratada pelo metrô diferia drasticamente.

Enquanto, para o metrô, ambas as regiões foram estruturadas a partir da estrutura ferroviária (das ferrovias Santos-Jundiaí e Sorocabana, a Oeste, e Central do Brasil, a Leste), a Zona Oeste se mostrava mais consolidada, próxima às regiões com maior oferta de empregos, enquanto que a carência da Zona Leste era amplamente citada, sendo, inclusive, uma das motivações que justificavam a implantação daquela linha. (*Metrô*, 1979, p.9)

Segundo Rodriguez (2013, p.84), a estruturação urbana da Zona Leste se deu por variados fatores, entre os quais se destacam a ocupação a partir e ao longo da implantação das ferrovias e os antigos caminhos do Centro. Em relação à ocupação à margem das ferrovias que ali passavam, esta apresentava algumas diferenças. Enquanto o ramal de Poá, mais recente,⁶⁶ atraía indústrias ao longo de seu traçado, o trecho suburbano da linha tronco da Estrada de Ferro Central do Brasil não foi ocupado da mesma maneira, tendo predominado o uso residencial de trabalhadores empregados em outras partes da cidade (Ramalhoso, 2013, p.67).

Além disso, desde momentos anteriores à implantação da ferrovia até meados do século XX, a proximidade com o Rio Tietê e seus afluentes, outro fator preponderante na ocupação da região (Rodriguez, 2013, p.84), incentivou as divisões em glebas destinadas à agricultura e ocupadas por imigrantes de várias nacionalidades, o que deu à região a alcunha de “Cinturão Verde” ou “Cinturão Caipira” (Ramalhoso, 2013, p.66-67).⁶⁷

Gradativamente, a partir da década de 1950, essas pequenas propriedades agrícolas foram dando lugar cada vez mais a moradias de trabalhadores, consequência

⁶⁶ Criada na década de 1930.

⁶⁷ Como evidência desse cenário, Ramalhoso (2013, p.67) mostra que, desde 1949 até o início da década de 1970, era realizada no bairro de Itaquera pela colônia japonesa a Festa do Pêssego.

do processo de “expansão periférica paulistana baseado no loteamento e na autoconstrução” (Ramalhoso, 2013, p.68).

Porém, a expansão urbana pautada no rodoviarismo radioconcêntrico não destinou à região uma oferta adequada nem de vias estruturantes, nem de transporte coletivo. Rodriguez (2013, p.84) aponta esses dois fatores como preponderantes no “atraso do desenvolvimento urbano na região”. Opinião ratificada por Ramalhoso (2013, p.67), que acrescenta que o viário da região se estruturava predominantemente no sentido Norte-Sul, o que, por sua vez, reforçava o papel estruturador que a ferrovia, disposta no sentido Leste-Oeste e ligando a região ao centro da cidade, assumia, já que se tornava a principal ligação com o centro.

Conforme colocado no capítulo anterior, havia uma aposta do próprio consórcio HMD em que a malha ferroviária da Zona Leste seria readequada para atender a região com qualidade e nos moldes urbanos, o que justificaria a priorização metroviária pela Linha Norte-Sul. Mas essa readequação da malha jamais seria concretizada.

A expansão urbana pautada pelo rodoviarismo acabou produzindo um sistema viário caracterizado pela fragmentação e pelo subdimensionamento das vias, com orientação predominantemente no sentido Norte-Sul – o que não favorecia uma conexão eficiente com a região central – que por sua vez reforçava o papel estrutural da ferrovia enquanto eixo de ligação entre os bairros residenciais ao Leste e ao Centro, a Oeste.

Nesse sentido, o forte crescimento populacional que a região apresentou ao longo do século XX não foi acompanhado por uma estruturação urbana adequada, desde o ponto de vista viário e da rede de transportes coletivos. Nas palavras de Ramalhoso (2013, p.68), “tratava-se de uma área cuja urbanização ainda estava por se consolidar”.

Essa configuração urbana marcaria, como será visto adiante, tanto a discussão do traçado da Linha Leste-Oeste do metrô, como a discussão travada no PUB e nas legislações que o sucederam.

3.3 CONFLITOS NA ESCOLHA DO TRAÇADO

Ramalhoso (2013, p.48) mostra que, logo após a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), o metrô começou a rever a rede proposta pelo consórcio HMD no tocante à Linha Vermelha, contrariando, assim, o que constava naquele plano, apenas cerca de um ano depois de sua promulgação.⁶⁸

Nesse caso, residia uma evidente e clara distinção entre o que estabelecia a legislação urbanística vigente (e recentemente aprovada) e o que, de fato, seria implantado na estrutura metroviária. Nas palavras de Villaça (2004, p.153), tratava-se simplesmente de ignorar aquilo que previa o PDDI para este modo.

Caberia, então, compreender quais seriam essas propostas, quais as mudanças e quais as justificativas para tais ações. A rede apresentada pelo PDDI, diferindo da malha do PUB, era essencialmente a rede do consórcio HMD (Ramalhoso, 2013, p.46). A principal diferença entre os dois traçados (HMD, 1968, e PDDI) consistia em que, na proposta do PDDI, o ramo Oeste não mais ultrapassava o Rio Tietê, chegando apenas nas imediações da Barra Funda. Veja no Mapa 26 a seguir.

⁶⁸ Portanto em 1972.

Mapa 26: Comparativo entre as propostas HMD e PDDI

Fonte: Ramalhos (2013).

Ainda assim, outras mudanças, conforme mencionado, ocorreriam logo após a aprovação do PDDI. Essas mudanças foram devidamente relatadas nas publicações oficiais do metrô. De maneira geral, consistiam na utilização da malha ferroviária e, com isso, estendiam mais o itinerário para os limites da Zona Leste, utilizando soluções construtivas mais simples e menos onerosas.

Enquanto os estudos preliminares do Metrô de 1968 propunham uma rede subterrânea de aproximadamente 7 quilômetros, localizada a Norte do traçado implantado, que deveria ligar a Casa Verde ao Bairro da Vila Maria, o novo traçado era concebido majoritariamente em nível, ou seja, dos 35 quilômetros previstos, 30,6 seriam construídos dessa forma (Metrô, 1974, p.3). Financeiramente, essas alterações significavam uma redução de cerca de dois terços em relação ao valor inicial da obra (Nobre; Bianchi, 2013, p.5), fundamental em um momento de escassos recursos, conforme abordado anteriormente.

Entretanto, ainda que não se possa descartar que o novo cenário econômico mundial tenha influenciado na decisão de alteração do traçado, devido às consequências financeiras, outros fatores podem ter contribuído para a concretização dessas modificações.

Ratificando o que falou em sua entrevista, Frederico (2001, p.46) aponta duas outras razões que teriam motivado a alteração no traçado, desistindo de priorizar a passagem sobre o Rio Tietê:

- Beneficiar o atendimento nas regiões onde se verificava um maior crescimento urbano, o que no caso significava o atendimento da Região Leste e,
- A desistência da espera por melhoria do sistema ferroviário que, ao menos em tese, atenderia já a região.

Se a primeira razão mostra uma maior preocupação com as questões vinculadas à problemática urbana, a segunda foi efetivamente resolvida a partir de um convênio firmado entre a Companhia do Metrô e a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) em 1972, que permitiu que o Metrô interferisse sensivelmente na configuração da rede.

A RFFSA havia sido criada em 1957, tendo a União como sua principal acionista, e, como será detalhado posteriormente, ficou responsável por quase toda estrutura ferroviária brasileira, incluindo áreas na Zona Leste paulistana (Ignarra, 2001, p.21). Pelo convênio firmado, a RFFSA autorizava o metrô de São Paulo a construir ao longo do corredor então ocupado pela Central do Brasil (Ramalhoso, 2013, p.48). Com isso, a utilização do ramal ferroviário pertencente à Central do Brasil, entre as estações Brás e Guaianazes, permitiria a ampliação da linha em 23 quilômetros.

Segundo o documento *Novas Linhas* (Metrô, 1973), o tramo Leste ligaria a Praça da Sé a Calmon Viana, sendo que o primeiro trecho, de 26,3 quilômetros, ligaria a Praça da Sé a Guaianazes, e o segundo, com mais 9 quilômetros de extensão, conforme mostra o Mapa 27 a seguir, ligaria Guaianazes a Calmon Viana.

Mapa 27: Proposta prevista no Novas Linhas (1973)

Fonte: Ramalhos (2013).

Dentro da lógica das alterações propostas, outra mudança foi concebida logo a seguir. Em um dos documentos oficiais elaborado pela Companhia do Metrô no ano seguinte ao acordo,⁶⁹ embora a ideia central do convênio fosse mantida, a concepção da Linha visava ampliá-la até o município de Poá, superando os limites da capital paulista. O Mapa 28 compara a nova proposta com o trajeto original pensado para a rede em 1968:

⁶⁹ No caso, trata-se da publicação *Traçado da Linha Leste* (1973).

Mapa 28: Comparativo entre as propostas HMD e Poá

Fonte: Ramalhoso (2013).

Essa alteração, segundo o estudo *Novas Linhas*, justificava-se sob os argumentos de atender ao crescimento da metrópole, que se estendia prioritariamente em direção à Zona Leste, e de responder aos problemas de tráfego.

Também elaborado em 1973, o documento *Viabilidade da Linha Leste* colocava mais uma vez, e de forma inequívoca, o combate ao congestionamento (de automóveis, ônibus e ferrovia) e à saturação viária verificados nesses locais como motivadores principais da implantação da linha.

O atual sistema de transporte por ônibus, ferrovia e automóveis, no Corredor Leste, opera cima de sua capacidade prática, várias horas por dia.

A Linha Leste, como foi proposta, proporcionará um grande alívio a este congestionamento. (Metrô, 1973, p.5)

Além disso, estrategicamente e como “causa primeira e principal”, segundo termos do próprio documento, a Linha Leste enquadrava-se melhor nas diretrizes estabelecidas pela lei que instaurava as regiões metropolitanas (Lei Complementar 14/1973), uma vez que ultrapassava os limites da capital. A lei recém-aprovada permitia, entre outras coisas, a “preferência na obtenção de recursos federais e estaduais” (Metrô, 1973, p. 02).

Impasses institucionais, entretanto, alterariam ainda mais o traçado e retardariam a implantação da Linha Leste-Oeste, obrigando uma intervenção federal na questão.

Em primeiro lugar, houve o rompimento, por parte da RFFSA, do convênio estabelecido com a municipalidade que impunha dificuldades na utilização de sua área (antiga Central do Brasil) para implantação da linha metروviária. Essa ruptura representava, na prática, a inviabilidade de concretização daquela linha no traçado estabelecido (após várias alterações), já que, sem poder utilizar as áreas lindeiras ao trem, a lógica de implantação do traçado se mostrava completamente comprometida.

No outro extremo, no tramo Oeste, segundo a publicação *Proposta de expansão: corredor Leste-Oeste* (1974), e conforme mostrado no Mapa 30 mais adiante, sugeria-se também a alteração no traçado, utilizando, agora, as áreas da Ferrovia Paulista S/A – Fepasa, empresa estatal subordinada ao governo estadual, cuja criação somente foi possível através do agrupamento de sete ferrovias existentes no estado de São Paulo que não ficaram sob a administração da RFFSA (Ignara, 2001, p.22). O resultado foi um traçado que, também do lado Oeste, não ultrapassava os limites do Rio Tietê.

A entrada de outros entes federativos, de um lado, e o conflito estabelecido, do outro, obrigou a uma intervenção do Ministério dos Transportes, dentro de uma dinâmica centralizadora característica do período, levando à criação de uma comissão com a participação dos envolvidos, a fim de se resolver a questão.

Por fim, a linha definitiva (e implantada) seguia paralela à linha do trem, mas se restringia aos limites da capital nos moldes do que foi proposto no documento *Novas Linhas*. Na comparação entre os mapas 29 e 30 a seguir, essa alteração pode ser melhor visualizada.

Mapa 29: Comparação entre as propostas para a Linha Vermelha

Fonte: Ramalhos (2013).

Incorporada na revisão de toda a rede metroviária realizada em 1975, essa rede traria algumas características intrínsecas à sua inserção na malha urbana.

Mapa 30: Rede Básica do Metrô – 1975

Fonte: Martins (2002).

Entretanto, o resultado, ainda que mantivesse o caráter radio diametral da proposta do consórcio HMD, impunha uma estruturação mais capilarizada da rede, que ampliava o atendimento a regiões mais carentes do município, como a Zona Sul e a Zona Leste, que passariam a contar com mais de uma opção de acesso, e propunha uma maior articulação entre estações externas ao centro da cidade.

Ainda assim, apresentava alterações conceituais que, marcadamente, diferiam da proposta anterior. Em primeiro lugar, suas linhas diametrais, sobretudo as linhas Amarela e Lilás, não percorriam simplesmente um eixo em direção única, ao contrário, ao passarem pelo centro, viravam em outra direção, descrevendo, respectivamente, traçados Oeste-Sudeste e Sudoeste-Leste.

Um segundo ponto é que a rede final tendia a certa ortogonalidade, ainda que com os aspectos radio diametrais já mencionados. E, apesar de não se poder afirmar

com precisão, essa alteração poderia estar tentando corrigir a “esquizofrenia” em relação ao PUB, conforme comentado no Capítulo 2.

Em relação especificamente à Linha Vermelha, ao se analisar a linha implantada em comparação com o que era proposto inicialmente, pode-se extrair algumas conclusões importantes tanto em relação ao atendimento do metrô, como às consequências que a opção eleita imprimiu no território paulistano.

Uma primeira consequência é que a opção adotada deixava de atender numerosos e tradicionais bairros na Zona Norte paulistana, como a Vila Maria, desprovida desse meio de transporte, mesmo considerando toda a rede proposta em 1975.

Outra consequência é que, como segunda linha implantada, ao passar internamente ao anel central, a Linha Leste-Oeste reforçava naquele momento ainda mais o caráter radial do metrô, o que implicava na reprodução tanto da dinâmica vigente, uma vez que se preocupava em atender à demanda existente, como de alguns dos problemas apontados na implantação da Linha Azul, tais como o reforço da configuração radiocêntrica paulistana.

Caberia, então, uma comparação mais detalhada entre a proposta de 1968 (do consórcio HMD) e a revisada em 1975. Em primeiro lugar, quando se tomam as taxas de crescimento por distrito observadas naquele período, nota-se que o trecho leste foi implantado em uma área onde essas taxas se mostravam muito mais altas em comparação com as áreas cobertas pela proposta do consórcio HMD, que em vários trechos chegavam a índices negativos, conforme mostram o Mapa 31 e a Tabela 6 a seguir.

Mapa 31: Percentual de crescimento nos itinerários do trecho Leste

Fonte: IBGE (2015).

Tabela 6: Taxa de crescimento populacional percentual (1960-1970), distritos do metrô

Tramo	Distritos	Taxa de Cresc. (%)	Linha Proposta	Linha Executada
Leste	Penha	32,53%		X
Leste	Vila Maria	49,73%	X	
Oeste	Casa Verde	24,71%	X	
Leste	Tatuapé	37,66%		X
	Santa			
Oeste	Cecília	3,10%	X	X
Leste	Mooca	20,03%		X
Leste	Vila Matilde	85,86%		X
Leste	Artur Alvim	93,91%		X
Leste	Itaquera	313,71%		X
Leste	Belém	-4,53%	X	X
Oeste	República	4,14%	X	X
Leste	Brás	-16,10%	X	X
Oeste	Sé	-8,62%	X	X
Oeste	Barra Funda	9,73%	X	X

Fonte: elaboração própria.

Quando se toma na análise a população absoluta daquele período (década de 1970), percebe-se, porém, que, apesar das maiores taxas percentuais verificadas, a porção do território atendida pela proposta definitiva era, em grande medida, formada por uma periferia pouco densa e também pouco habitada se comparada a outros pontos da metrópole, com exceções na Penha e no Tatuapé. O Mapa 32 a seguir apresenta essa situação.

Mapa 32: População nos itinerários do trecho Leste

Fonte: IBGE (2015).

Por fim, comparamos apenas o atendimento à população que seria mais diretamente afetada pela implantação do traçado. Para isso, consideramos uma metodologia que vinha sendo adotada pelo metrô desde sua criação e que também foi considerada no PUB. Primeiramente, foi estabelecida uma área de influência direta (AID) determinada por um raio de 600 metros⁷⁰ de cada estação pleiteada como sendo a área que atrairia diretamente mais viagens. Para efeito de comparação, consideramos uma ocupação homogênea em cada distrito, distribuindo-a uniformemente no território, como mostra o Mapa 33 a seguir.

⁷⁰ Raio a partir do qual se acessa uma estação a pé, com relativo conforto.

Mapa 33: AID da Linha Leste-Oeste

Fonte: elaboração própria.

Por esse método, a comparação entre as duas alternativas indica que, considerando o traçado total naquele período, a diferença entre as populações beneficiadas diretamente em cada uma das propostas seria de pouco mais de 5 mil habitantes em favor da solução implantada. Como pode ser visualizado na Tabela 7 a seguir, enquanto a linha proposta beneficiaria 57.324 pessoas, esse número era de 63.051 para a linha implantada.

Porém, se tomado apenas o tramo leste, esse número ultrapassaria as 10 mil pessoas (29.890 na linha implantada contra 17.649 na linha proposta). Isso se torna mais evidente quando tomamos a diferença percentual entre as duas situações.

No primeiro caso (considerando toda a linha Leste-Oeste), a população atendida pela proposta de traçado do consórcio HMD seria de, aproximadamente, 90% da população atendida pelo traçado efetivamente implantado. Já se compararmos os

percentuais somente do tramo Leste, a população da proposta do HMD não chegaria a 60% (59,05%) daquela atendida pela proposta realizada, conforme mostra a Tabela 7.

Tabela 7: População da AID atendida pela Linha Leste-Oeste (1960-1970)

Tramo	Distritos	Área (km²)	População (1970)	Estações		População		
				Linha Proposta	Linha Executada	Linha Proposta	Linha Executada	
Leste	Penha	11,30	127.642		2 estações		6.388	
Leste	Vila Maria	11,80	105.879	1 estação		2.537		
Oeste	Casa Verde	7,10	92.722	1 estação		3.692		
Leste	Tatuapé	8,20	83.277		2 estações		5.743	
Oeste	Santa Cecília	3,90	83.075	3 estações	2 estações	18.068	12.046	
Leste	Mooca	7,70	74.386		1 estação		2.731	
Leste	Vila Matilde	8,90	74.363		2 estações		4.725	
Leste	Artur Alvim	6,60	68.637		1 estação		2.940	
Leste	Itaquera	14,60	63.070		1 estação		1.221	
Leste	Belém	6,00	60.031	3 estações	1 estação	8.487	2.829	
Oeste	República	2,30	50.348	2 estações	2 estações	12.379	12.379	
Leste	Brás	3,50	41.006	2 estações	1 estação	6.625	3.313	
Oeste	Sé	2,10	29.555	1 estação	2 estações	3.979	7.959	
Oeste	Barra Funda	5,60	15.407	2 estações	1 estação	1.556	778	
					Total	57.324	63.051	90,92%
					Leste	17.649	29.890	59,05%
					Oeste	39.675	33.161	119,64%

Fonte: elaboração própria.

Fonte: elaboração própria.

Se realizarmos, agora, a mesma análise para o período seguinte, ou seja, entre os anos 1970 e 1980, objetivando compreender as consequências sobre a opção implantada, perceberemos uma clara intensificação da diferença verificado entre os índices geral e referente exclusivamente ao tramo Leste. Nesse caso, a comparação percentual entre as duas alternativas seria de, respectivamente, 84% e 48%, como mostra a Tabela 8 a seguir.

Tabela 8: População da AID atendida pela Linha Leste-Oeste (1970-1980)

Tramo	Distritos	Área (km²)	População (1980)	Estações		População	
				Linha Proposta	Linha Executada	Linha Proposta	Linha Executada
Leste	Penha	11,30	140.213		2 estações	0	7.017
Leste	Vila Maria	11,80	132.081	1 estação		3.165	0
Oeste	Casa Verde	7,10	103.455	1 estação		4.120	0
Leste	Tatuapé	8,20	89.389		2 estações		6.164
Oeste	Santa Cecília	3,90	94.542	3 estações	2 estações	20.562	13.708
Leste	Mooca	7,70	84.583		1 estação		3.106
Leste	Vila Matilde	8,90	117.530		2 estações		7.468
Leste	Artur Alvim	6,60	107.130		1 estação		4.589
Leste	Itaquera	14,60	126.727		1 estação		2.454
Leste	Belém	6,00	57.195	3 estações	1 estação	8.086	2.695
Oeste	República	2,30	60.999	2 estações	2 estações	14.997	14.997
Leste	Brás	3,50	38.630	2 estações	1 estação	6.241	3.121
Oeste	Sé	2,10	32.965	1 estação	2 estações	4.438	8.877
Oeste	Barra Funda	5,60	17.894	2 estações	1 estação	1.807	903
				Total		63.417	75.100 84,44%
				Leste		17.492	36.614 47,77%
				Oeste		45.925	38.486 119,33%

Fonte: elaboração própria.

O que essa transformação evidencia é que, não obstante as outras políticas de indução que tenham sido realizadas, a própria implantação do metrô pode ter contribuído para o crescimento populacional na região em que de fato se instalou. Essa situação reforça a ideia, central neste trabalho, de que existe a necessidade de relação entre as políticas metroviárias e de uso e ocupação do solo.

Tendo sido planejada em um momento em que ainda se verificavam grandes taxas de crescimento, e envolta em um clima de euforia tecnológica, de um lado, e de aprendizado com a implantação da Linha Azul, de outro, a rede proposta contava agora com cinco linhas metroviárias, e se caracterizava por ser nitidamente mais ousada que a prevista em 1968, dela se diferenciando essencialmente por quatro razões:

- Inseria-se uma quinta linha (Lilás), de forte caráter diametral, ligando Santo Amaro (Zona Sul) à Vila Formosa (Zona Leste);
- Aboliam-se, por questões operacionais, os ramais inicialmente previstos nas Linhas Amarela e Azul;
- Ampliava-se sensivelmente a extensão da Linha Verde, ligando a Freguesia do Ó à Vila Prudente, passando pela Avenida Paulista⁷¹;
- E alterava-se profundamente o traçado da Linha Vermelha.

3.4 DISCURSO E PRÁTICA APÓS A CRISE DO PETRÓLEO

Se as justificativas para a implementação e ampliação do metrô, no período dos primeiros relatórios anuais, estavam centradas na preocupação com o controle urbano e com a expansão populacional, no momento seguinte será percebida uma clara alteração nesse discurso. Sobre o primeiro momento, destacam-se os trechos a seguir.

Especificamente em São Paulo, [...], o problema urbano agrava-se de forma contínua em virtude do incremento da população. (Metrô, 1974, p.1)

A magnitude da tarefa a realizar [...] de contenção e ordenamento da expansão futura, impõe [...] a busca e execução denodadas de soluções criativas. (Metrô, 1976, p.1)

Esse processo acelerado e contínuo de aumento populacional, descontrolado e gerador de desequilíbrios, particularmente de cunho social, tem se constituído em um fator de agravamento constante da situação metropolitana de São Paulo. (Metrô, 1976, p.2)

⁷¹ Vale ressaltar que o traçado proposto para a Linha Verde vencia o Rio Tietê e expandia a rede para a Região Noroeste da cidade. Esse trecho foi excluído posteriormente.

No segundo momento, a partir sobretudo de 1977, o discurso sobre o controle urbano ainda era recorrente, mas passa a focar na crise do petróleo e na consequente dificuldade de obter essa fonte de energia como razões que motivariam a consolidação do modo metroviário.

Assim, o enfoque da evolução retórica durante a década seguinte (1980) migra da preocupação com o controle urbano para a crise financeira da própria Companhia do Metrô e, consequentemente, a busca de novas formas de financiamento da implantação da malha metroviária durante a chamada “década perdida”. Os trechos dos Relatórios da Administração do Metrô produzidos entre os anos de 1977 a 1983 exemplificam essa mudança:

O ano de 1977 marcou para o Brasil uma nova e árdua etapa de superação do desafio gerado pela elevação dos preços do petróleo e pela necessidade de enfrentar o fenômeno da inflação. (Metrô, 1977, p.4)

O ano de 1978 recebeu o impacto de mais um aumento do preço do petróleo, o que significará, para 1979, despesas cambiais de cerca de 400 milhões de dólares. (Metrô, 1978, p.6)

O objetivo maior da Companhia, em 1980, foi conciliar suas atividades à realidade econômico-financeira que o País atravessa, o que exigiu esforços de todas as suas áreas, visando alcançar aumento de eficiência com redução de seus custos globais. (Metrô, 1980, p.4)

Ao apresentarmos os trabalhos desenvolvidos pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, durante 1981, queremos ressaltar as dificuldades enfrentadas, face à conjuntura econômico-financeira mundial que atingiu todas as áreas da economia brasileira, com sérios reflexos em todos os setores empresariais públicos e privados, particularmente aqueles, como o Metrô de São Paulo, em fase de implantação e desenvolvimento, a exigirem recursos significativos. (Metrô, 1981, p.5)

As dificuldades de ordem econômico-financeira, que caracterizaram o exercício anterior, viram-se agravadas em 1982, período a que se

referem o Relatório de Demonstrações Financeiras ora apresentados. (Metrô, 1982, p.5)

O ingresso de recursos em volume substancialmente inferior ao necessário para integralizar o orçamento previsto; o descompasso entre o numerário esperado e o obtido, devido à dificuldade de captação de dois empréstimos externos, consequência da retração do mercado financeiro internacional; o corte de recebimentos oriundos dos três níveis governamentais e o fato de a tarifa não ter obtido os reajustes imprescindíveis ao acompanhamento dos custos operacionais, mesmo levando-se em conta seu cunho social, foram as causas que determinaram a redução dos investimentos, com reflexos no ritmo das obras [...]. (Metrô, 1982, p.5)

Respeitadas as dificuldades financeiras existentes, 1983 produziu resultados positivos. [...] As despesas de custeio e os custos dos investimentos diminuiram. [...] Desenvolveram-se planos para geração interna de novas fontes de recursos. (Metrô, 1983, p.3)

O Tabela 9 a seguir, extraída do Anexo I desta tese, evidencia a evolução do discurso do Metrô no período:

Tabela 9: Síntese da evolução retórica no período

Fonte: elaboração própria.

3.5 A (INÉDITA) PREOCUPAÇÃO URBANÍSTICA

Na evolução do discurso do Metrô, outras indagações começam a ser também percebidas, motivadas por razões distintas, evidenciando clara mudança de enfoque durante o quinquênio 1975-1979, momento que antecedeu a implantação da segunda linha.

A diferença fundamental presente na retórica sobre as justificativas de implantação dessa linha em relação ao exemplo anterior (linha Norte-Sul) era nítida: passava a existir uma constante preocupação urbanística, com especial atenção ao atendimento de uma região carente de toda a sorte de infraestrutura.

Porém, aqui cabem duas diferenças que talvez tenham influenciado essa alteração na abordagem predominante. Em primeiro lugar, ao contrário do momento

anterior à concepção do Metrô, o planejamento e o desenvolvimento do metrô passavam a ser feitos por equipe própria e não mais por consultorias externas (e, por vezes, estrangeiras). Fruto do próprio crescimento da empresa, essa foi uma importante mudança estrutural que marcaria definitivamente o período, e a Linha Leste-Oeste foi a primeira a ser projetada e executada nesse modelo (Ramalhos, 2013, p.106).

Segundo, essa nova postura não era somente verificada na Companhia do Metrô. Tratava-se de “um período em que os problemas urbanos foram mais diretamente enfocados, pela criação de empresas públicas e autarquias, *dentro da política geral da Administração, de atuação pública conjunta das diferentes agências municipais.*” (Cardoso, 1983, p.100, grifo nosso).

Nesse contexto, embora a principal justificativa para a implantação da Linha Leste fosse reconhecidamente o combate aos congestionamentos, o documento *Viabilidade da Linha Leste* apontava também outros fatores: “A Linha Leste proporcionará um crescimento dos valores imobiliários na região, encorajando o desenvolvimento e intensificando o uso do solo” (Metrô, 1973, p.5).

Ainda que a ênfase recaísse em uma visão que vinculava a valorização econômica ao desenvolvimento, iniciava-se uma preocupação de apontar o impacto da implantação metroviária na transformação do uso e da ocupação do solo. Aliava-se a isso a ideia de o metrô ser um promotor do desenvolvimento comunitário explicitada no seu Relatório Anual de 1977⁷² ou, nas palavras de Cardoso (1983, p.100), “ser gerador e absorvedor de políticas públicas”.

Essa transformação no discurso, que passa a reivindicar a ampliação do papel a ser desempenhado pelo metrô, já podia ser vista no trecho de um de seus relatórios anuais: “O Metrô não é somente um sistema de transporte de massa rápido, mas também um fator de desenvolvimento do espaço urbano” (Metrô, 1978, p.6).

Além disso, essa mudança também foi sentida pelo surgimento de novas questões centrais que passaram a integrar o discurso dos relatórios anuais (anuais).

⁷² Referente ao ano de 1976.

Um primeiro exemplo é o enfoque na preocupação metropolitana, presente nos relatórios de 1976 e 1977.⁷³ No anuário de 1976, por exemplo, encontramos que o Metrô “ênfatiza o cuidado e a importância com que devem ser considerados os problemas das cidades brasileira, *notadamente das regiões metropolitanas*” (Metrô, 1976, p.1, grifo nosso). Já o de 1977 afirma:

A concentração urbana descontrolada acarreta situações prejudiciais ao esforço de crescimento. A Região Metropolitana de São Paulo, o maior centro urbano do país e o mais importante no progresso da economia nacional, já apresenta deseconomias, marcadamente as decorrentes das condições de transporte. (Metrô, 1977, p.1)

Nesse contexto metropolitano, os anuários apontam também a possibilidade de indução de polos regionais com a implantação da estrutura metroviária.

A implantação de um sistema rápido de massa, com escolha direcional apropriada, enseja ao Poder Público promover e ordenar o crescimento urbano, com a consequente desconcentração de cidade e gerando-se novos polos de desenvolvimento afastados da zona central. (Metrô, 1975, p.20).

Nesses padrões, de observância de normas de zoneamento e de ordenamento da expansão, áreas deterioradas desaparecerão; o sistema viário entre Itaquera e o centro será ampliado; equipamentos básicos de infraestrutura, como escolas, hospitais e áreas de lazer, serão implantados, paralelamente ao surgimento natural de novos centros de atividades comunitárias. (Metrô, 1975, p.26).

O metrô não é somente um sistema de transporte de massa rápido, mas também um fator de desenvolvimento do espaço urbano. Difere de outros sistemas porque propicia a renovação desse espaço, enquanto os demais normalmente se ajustam ao já existente. (Metrô, 1977, p.6)

⁷³ Refere-se sempre ao ano anterior

[...] Se de um lado significa uma alteração no ambiente urbano, este recebe sensível compensação na reconstituição renovada e ampliada de suas funções primitivas, pela reciclagem ou readaptação dos espaços ao redor, abrangendo canalização de córregos, criação de áreas verdes, desenvolvimento comunitário e implantação de projetos de recuperação de regiões. (Metrô, 1977, p.6)

As obras da Leste-Oeste estão produzindo impactos positivos em toda região Leste, através de planos de urbanização à margem do traçado, especialmente nos sistemas viários em torno das futuras estações, que facilitarão a Integração com ferrovia, ônibus e automóveis. (Metrô, 1978, p.6)

A Tabela 10 a seguir, extraída do Anexo I desta tese, sintetiza o novo enfoque urbanístico presente no discurso do metrô:

Tabela 10: Ênfase retórica do período centrada em questões urbanísticas

	Preocupações Gerais		Preocupações Urbanísticas		Preocupações com a Mobilidade
	Nacionalização/ Privatização	Crescimento populacional/ Migração Melhorar a qualidade de vida Crise do petróleo/ Economia de combustível/ Fim dos recursos naturais Crise institucional financeira Busca de novas formas de financiamento Preocupação/ Satisfação sobre a saúde financeira Preocupação com a "Responsabilidade Social" da empresa	Vínculo a Planos/ Aumento de infraestrutura/ Fortalecimento ou alteração institucional Conter e ordenar o desenvolvimento urbano/ Indutor de crescimento Indutor de polos regionais Indutor de outras áreas setoriais urbanas Reconhecer carência da periferia (Zona Leste em especial)	Preocupação metropolitana Implantação metroviária em áreas mais valorizadas Urbanização do entorno da estrutura metroviária Captura de mais-valia/ Potencialização de serviços auxiliares	Crescimento do Tráfego Aumento da Rede/ Integração Aumento da fluidez/ Melhoria nos corredores viários/ Diminuição de congestionamento Desestimular o automóvel Diminuição no tempo de viagem Preocupação ambiental/ Preocupação com os impactos/ Combate à poluição
1975					
1976					
1977					
1978					
1979					
1980					

Fonte: elaboração própria.

Como desdobramento do que afirmam os tópicos mencionados, começa a surgir a percepção da possibilidade de indução de outras áreas setoriais das políticas urbanas, como habitação e cultura, a partir da estrutura metroviária (anuário de 1977), e o reconhecimento da carência da periferia paulistana (relatórios de 1975 e 1977), conforme mostra este trecho do anuário de 1976: “[...] duas significativas questões continuam a impor-se à metrópole paulistana: o ordenamento da expansão e a evolução do transporte, com todas as suas implicações urbanísticas e sociais.” (Metrô, 1976, p.4). E também este trecho do anuário de 1978:

A linha Leste-Oeste atenderá a uma área que concentra 46% da população da Grande São Paulo, num corredor de mais de 4,6 milhões de habitantes: três milhões na Zona Leste e 1,6 milhão na Zona Oeste. Ela é a primeira tentativa de se dotar essa população de transporte rápido de massa. Trata-se de empreendimento de cunho eminentemente social, obra vital e inadiável para diminuir as tensões sociais e perdas de tempo, de repercussão negativa nos índices de produtividade da Área Metropolitana. Isso sem se falar nos reflexos positivos na melhoria da qualidade de vida das regiões por ela servidas, como resultante da humanização do transporte. (Metrô, 1978, p.13).

Mesmo em outras fontes bibliográficas de onde se puderam extrair traços da retórica oficial, a tendência de preocupações urbanísticas se verifica. Na publicação institucional *Leste Oeste: Em busca de uma solução integrada*, em que são externalizadas as razões que motivaram a implantação da Linha Vermelha, é constantemente mencionada a carência de infraestrutura verificada no local.⁷⁴ De acordo com essa publicação (1979), ainda que a escassez seja percebida em toda a região metropolitana, a situação carente do eixo Leste era vista como reflexo de um conjunto de políticas públicas que não atenderam aos objetivos de construção de um território com maior qualidade urbana e, por isso, este era merecedor dessa priorização.

Em primeiro lugar, a descontinuidade urbana foi apontada como um problema originado, sobretudo, da opção modal por formas mais flexíveis de deslocamento, automóveis e ônibus essencialmente,⁷⁵ que permitiram que a ocupação urbana ultrapassasse as imediações das estações de trens então existentes, através de loteamentos dispersos. Dizia a publicação (Metrô, 1979, p.9):

Mas foi a introdução de formas mais flexíveis de transporte, como o automóvel e o ônibus, que alterou substancialmente aquela

⁷⁴ A exceção é a parte Sul do tramo Oeste dessa linha, onde, desde a época dessa implantação, estavam concentrados bairros residenciais de alto e médio padrão.

⁷⁵ Na verdade, essa era uma das ideias centrais preconizadas e aplicadas pelo Plano de Avenidas, fruto do debate, conforme as ideias centrais preconizadas e aplicadas pelo

tendência ao adensamento em torno das estações. As vantagens locacionais oferecidas por esses meios de transporte não se concentram em torno de um único ponto, mas se dispersam ao longo de uma via. A expansão urbana impulsionada por essas novas modalidades de transporte tem, pois, uma configuração física bastante diversa daquela determinada pela ferrovia, tendendo a ser mais extensiva, contínua e menos polarizada.

A simples abordagem crítica do fato de a hegemonia dos fatores que orientaram o crescimento urbano paulistano no período se dar por interesses imobiliários revela uma preocupação inédita (e jamais verificada novamente) do poder público em relação à implantação da rede metroviária. Posteriormente, a mesma publicação reconheceria explicitamente a influência da especulação imobiliária nas formas de desenvolvimento urbano da metrópole:

Ao nível da estrutura urbana, esta expansão resultou numa ocupação desordenada do solo, para a qual muito contribuíram, além das condicionantes físicas e históricas, a especulação imobiliária e o sistema de transportes rodoviários. (Metrô, 1979, p.24).

Um segundo ponto desenvolvido no texto se refere à concentração de oportunidades na metrópole e sua relação com o conjunto de deslocamentos. Este fragmento mostra claramente essa colocação: “A concentração de empregos, serviços e benefícios urbanos básicos nos polos corresponde [...] a sua carência nos bairros periféricos.” (Metrô, 1979, p.10). E continua:

A disparidade entre periferia e polos cria uma relação de dependência mútua, de conteúdo qualitativamente diverso entre uma e outra região: a periferia demanda empregos e acesso a toda sorte de serviços e comércio em oferta nos bairros centrais e estes demandam empregados e mercado para os serviços e produtos que concentram. Essa relação de dependência [...] gera um fluxo de viagens periferia-polos-periferia, do qual decorre o problema de proporções mais graves das Zonas Leste e Oeste. (Metrô, 1979, p.10)

No metrô, essa mudança era também decorrente da própria experiência da implantação da primeira linha que, inevitavelmente, trouxe uma série de questões até então desconhecidas pela equipe responsável. Como exemplo, Irany Santos (2004, p.57) cita alterações como “alargamento de vias, criação de novos acessos, implantação de terminais e modificações na circulação”.

As consequências sobre o uso e a ocupação do solo nas áreas lindeiras a essa implantação, no contexto brasileiro e paulistano, também eram até então desconhecidas, mas passariam a ser identificadas e, em alguns casos, até mensuradas. Dente (1993, p.8) relata, por exemplo, que somente nas imediações da estação Anhangabaú, o potencial de valorização dos terrenos chegou a dezesseis vezes o valor estabelecido antes da idealização/implantação dessa infraestrutura.

Além do *know-how* adquirido com a experiência da implantação da primeira linha, a influência de um debate mais conceitual acerca da abrangência, do papel do urbanismo e de toda a influência que a implantação da infraestrutura metroviária traria ao tecido urbano também viria a interferir na postura e nas ações na municipalidade.

3.6 O URBANISMO REFORMADOR E AS SOLUÇÕES INTEGRADAS

Conforme apontado por autores como Meyer (1991), Toledo (1996) e Leme (2000), a postura adotada na época pelo poder municipal evidenciava o embate colocado entre o urbanismo regulador (pautado na estruturação a partir do zoneamento) e uma linha de ação mais reformadora.

Em São Paulo, esse debate era travado desde os anos 1930 e, mais uma vez, contrapunha a visão do urbanismo de Prestes Maia (reformador) e a de Anhaia Melo (regulador). A ideia do urbanismo reformador teve seu ápice entre os anos 1930 e 1945, mas concorreu com a visão reguladora na década seguinte, disputa verificada tanto na retórica como na prática, sendo que os principais representantes de cada uma delas ocuparam cargos-chave na administração municipal (Zanetti, 2005, p.219).

A hegemonia do urbanismo regulador se deu no final da década de 1960 e foi marcada pela elaboração de um arcabouço urbanístico legal no qual se destacavam o PUB (1968 – jamais aprovado), o PDDI (1971) e a Lei de Zoneamento (1972), instaurando um novo patamar de regulação urbanística, em que o zoneamento assumia papel decisivo, conforme demonstrado por Feldmann (1996).

O desenvolvimento de uma nova contraposição ao urbanismo regulador foi uma das marcas da administração Olavo Setúbal (1975-1979) e influenciou tanto os desdobramentos das ações como a própria configuração administrativa municipal (Zanetti, 2005, p.219), impactando diretamente a dinâmica metroviária.

Em relação ao metrô, o prefeito o considerava o “maior inimigo da periferia”, uma vez que transferia os poucos recursos disponíveis para a viabilização de sua infraestrutura (Cardoso, 1983, p.109).

Ao contrário da proposta de implantação do metrô contida no Plano de Avenidas, que rasgava eixos de caráter essencialmente radiocêntrico no território paulistano, as intervenções previstas estavam centradas predominantemente em reformas em espaços urbanos centrais e, especialmente, junto às estações mais centrais do metrô (Zanetti, 2005, p.218).

Nesse sentido, na maior parte da publicação sobre a Linha Leste Oeste, há um detalhamento na escala do projeto urbano, com croquis explicativos para cada estação prevista, em que se percebe a preocupação com o entorno e com o papel reformador da própria implantação do metrô. Ainda assim, para concretizar essa proposta, novos desafios se impunham.

Em concordância com o que era preconizado no PUB de 1968, a postura do Metrô nessa época demandava a busca pela ação integrada entre as várias áreas da administração, e o entendimento do metrô não destoava dessa ideia.

A própria publicação de lançamento da Linha Leste-Oeste, bastante citada neste capítulo, denominava-se *Leste-Oeste: em busca de uma solução* integrada (grifo nosso), e trazia como justificativa à situação urbana indesejável a incapacidade do

poder público, em suas variadas esferas de atuação, de resolvê-la adequadamente frente às demandas existentes.

Essa incapacidade, por sua vez, segundo o discurso presente nas publicações do metrô, seria ocasionada pela extrema setorização e compartimentação do poder público, o que o impedia de abordar as questões de maneira sistêmica e em sua totalidade, conforme se percebe no trecho a seguir (Metrô, 1979, p.11).

A pulverização da administração pública numa infinidade de órgãos levou à configuração de um quadro político-administrativo confuso, de conciliação lenta e difícil. Paralelamente à existência de órgãos de caráter intersetorial, coexistem órgãos setoriais cuja atuação, embora tenha frequentemente desembocado em práticas autônomas, vem se adequando à nova visão, de modo a promover intervenções justificadas amplamente na realidade.

Os novos desafios mencionados no discurso oficial formavam um novo contexto na administração municipal, em geral, e do metrô, em específico, acarretando em propostas de alterações estruturais e, como complemento, induzindo à criação de mecanismos e soluções urbanísticas que aproximaram a retórica da prática na implantação metroviária, sobretudo no tocante às políticas de transporte e de uso e ocupação do solo.

3.7 A EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO – Emurb

Não foram apenas os planos urbanísticos e setoriais que interferiram na criação do metrô (e por ela foram influenciados). Sua implantação foi relevante também no âmbito institucional e da gestão pública, dentro de um contexto que visava interferir diretamente na dinâmica urbanística através de obras e outras ações.

Nesse contexto, destaca-se a fundação da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), em 1971. Criada na administração de Figueiredo Ferraz, a Emurb tinha como objetivo fazer cumprir as diretrizes estabelecidas no PDDI que “indicavam

principalmente a implantação de uma rede de Metrô na cidade, a implantação das vias expressas, bem como a reurbanização de áreas situadas ao longo da primeira linha do Metrô” (Heck, 2004, p.86).

Além disso, havia um esforço em capturar uma parte da valorização dos terrenos lindeiros às estações, decorrente da implantação de obras públicas, através da aquisição de áreas estratégicas para a instalação de equipamentos públicos e posterior negociação de áreas remanescentes valorizadas (Santos, 2004, p.58). Estabelecia-se, assim, ainda que não exclusivamente, uma estreita relação entre essa nova empresa e a Companhia do Metrô.

Dentro da lógica de um urbanismo voltado para intervenções, a Emurb exerceria o papel de executora das obras nas áreas lindeiras às estações, abrangendo desde a etapa das desapropriações até a reurbanização propriamente dita. Eram os “planos integrados de reurbanização”, realizados em conjunto com a Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep.⁷⁶

Foram justamente as desapropriações previstas, ou a abrangência do poder da Emurb para realizá-las, o que retardou um pouco sua criação, pois enfrentava resistências na Câmara dos Vereadores (Heck, 2004, p.87). Quando finalmente aprovada, a Lei Municipal nº 7.670/ 1971, em seu Artigo 5º, estabelecia como objetivo principal da Emurb:

A execução de programas de desenvolvimento de áreas urbanas, bem como os planos de renovação das que se apresentarem em processo de deterioração, elaborados, uns e outros, pelos órgãos próprios da Prefeitura, e aprovados previamente pela Câmara Municipal.⁷⁷

⁷⁶ A Cogep é o órgão municipal precursor da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla).

⁷⁷ Segundo Heck (2004, p.87), a condicionante da necessidade de aprovação, pela Câmara Municipal, de planos em que a Emurb estivesse presente foi fruto da negociação estabelecida quando da resistência mencionada. Foi uma resposta através de um substitutivo do vereador Horácio Ortiz para evitar que houvesse necessidade de aprovação legislativa para cada desapropriação realizada.

Ficava evidente, assim, considerando a relação da Emurb com o Metrô, o esforço de se vincular a preocupação urbanística às intervenções de transporte e, mais especificamente, metroviárias. Essa preocupação ficava ainda mais clara com a criação de um conjunto de dispositivos legais que reforçavam ainda mais essa ideia.

3.8 O PROJETO CURA

Um primeiro ponto a ser destacado dentro do conjunto de dispositivos legais que contribuíram para estreitar as relações entre as políticas urbanísticas e metroviárias no período foi o projeto Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada – Cura, elaborado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e sua aplicação na cidade de São Paulo.

O BNH, criado em 1964, caracterizou-se como o grande órgão responsável pela política habitacional durante o regime militar. Além de concentrar todas as ações habitacionais do governo federal, suas atribuições foram expandidas para variadas áreas do desenvolvimento urbano (Medeiros, 2013, p.9), a partir do reconhecimento da incapacidade financeira dos municípios frente às demandas impostas (Lucchese, 2004, p.73).

Nesse contexto, na área específica do planejamento, o Projeto Cura foi concebido para ser a “complementação de infraestrutura em áreas de ‘vazios urbanos’” (Fest, 2005, p. XI). Tinha por atribuições “racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária” (Azevedo; Andrade, 2011, p.64).

Em São Paulo, através do Decreto Municipal nº 14.702/ 1977, foi criada uma comissão para cuidar especificamente do Projeto Cura. Em realidade, tratava-se de um esforço iniciado na administração Figueiredo Ferraz (1971-1973), interrompido nas gestões seguintes, e somente retomado no início de 1976, já na administração de Olavo Setúbal (Lucchese, 2004, p.214). Para Santos (2004, p.60), os trabalhos da comissão tinham o objetivo de “construir habitação popular e, por meio de uma

parceria com a Emurb,” incluí-la nos planos de reurbanização das áreas lindeiras das estações de metrô.

Para Lucchese (2004, p.214), o Projeto Cura se inseria na realidade paulistana como uma oportunidade de viabilizar a execução de planos de urbanização cujos projetos vinham sendo desenvolvidos pela Emurb, justamente nessas áreas próximas às estações. Como evidência dessa relação, tem-se que, das quatro áreas pilotos definidas na assinatura do protocolo de intenção entre a Prefeitura e o BNH, três áreas (Santana, Jabaquara e Itaquera) encontravam-se nas cercanias de estações metroviárias.⁷⁸

Efetivamente, contrariando o que estava inicialmente planejado, a área do Projeto Cura indicada como prioritária na capital paulista foi a Brás-Bresser,⁷⁹ localizada no trajeto da linha Vermelha do Metrô que, naquele momento, era a grande absorvedora de recursos e de atenções na implantação metroviária.

Para autores como Carvalho (apud Lucchese, 2004, p.215), a priorização dessa área deveu-se aos seus altos custos de desapropriação, utilizando o Projeto Cura como um instrumento de ressarcimento da Companhia do Metrô nesse processo. Nesse sentido, para Irany Santos (2004, p.60), o Projeto Cura em São Paulo visava “tratar as cicatrizes deixadas pelas obras do metrô na cidade”, vinculando essas intervenções, sempre que possível, à implantação de programas de habitação social.

É necessário, no entanto, avaliar o que de fato ocorreu na prática da implantação do projeto. Por razões desconhecidas, a proposta não vingou, e a área efetivamente contratada foi na região do Jabaquara, ao longo das estações Conceição e Jabaquara do metrô,⁸⁰ ou seja, atendia às imediações de uma estação da Linha Azul, conforme aponta o Mapa 34 a seguir:

⁷⁸ A quarta área era a Vila das Mercês, cujo projeto estava sendo desenvolvido pela Cogep.

⁷⁹ Prevista pelo Plano Plurianual.

⁸⁰ Formada pelos bairros Vila Guarani, Cidade Comerciária, Cidade Vargas, Vila do Encontro e Vila Facchini.

Mapa 34: Área Cura no Jabaquara

Fonte: Dente, 1993.

Tratava-se de uma área essencialmente residencial, consolidada, e as principais propostas do projeto Cura inicialmente elencadas se restringiam à infraestrutura urbana: implantação de sistema de drenagem e águas pluviais, pavimentação e recapeamento, execução da Avenida Engenheiro Armando de Arruda Pereira, extensão da rede de iluminação pública, extensão da rede de água e esgoto, construção de reservatório e ampliação da oferta de telefones.

Contudo, conforme mostra Lucchese (2004, p.217), foram mantidas pela equipe da Emurb apenas as obras destinadas às melhorias viárias e à instalação de águas pluviais. Por outro lado, foi ampliada a proposição de equipamentos públicos no projeto (centro infantil, pronto socorro, terminais de ônibus e posto de bombeiros) e a previsão de uma série de intervenções de reurbanização (Conceição, Metrô-Inocoop, Vila do Encontro e Sítio da Ressaca).

Sobre os recursos, a liberação da primeira parcela (janeiro de 1978) foi gasta na construção do pronto-socorro, do posto de saúde, do posto de bombeiros e do centro infantil. Já na segunda (em agosto do mesmo ano), os recursos seriam empregados na construção da creche e do terminal de ônibus, mas posteriormente foram realocados na construção de um parque público e de um centro cultural e também no restauro do Sítio da Ressaca. Finalmente, em dezembro, foram liberados recursos para obras do sistema viário.

A interrupção do programa em São Paulo pelo BNH, em 1979, não foi oficialmente justificada. Entretanto, Lucchese (2004, p.221) credita a interrupção, segundo informações coletadas junto a técnicos do BNH, ao baixo montante de recursos despendido pela municipalidade em comparação com o que dispunha o orçamento municipal. Além disso, Carvalho (apud Lucchese, 2004, p.221) menciona que em São Paulo a aplicação do programa não atendeu aos princípios de planejamento urbano e consulta popular previstos.

De qualquer forma, apesar de todos os esforços anunciados, evidenciava-se a dificuldade de concretização de um projeto urbanístico intimamente relacionado com os programas metroviários.

No entanto, essa situação foi parcialmente facilitada por alterações legais realizadas em um momento imediatamente anterior.

3.9 A ZONA METRÔ LESTE – ZML

Diferente do que ocorrera no momento de implantação da Linha Norte-Sul, o município de São Paulo já dispunha, quando da implantação da linha Leste Oeste, de um arcabouço legal urbanístico mais consolidado, com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) aprovado em 1971 e, principalmente, com o zoneamento de 1972.

Além disso, tinha a experiência da linha Norte-Sul, à época já implantada e consolidada com um conjunto de consequências que já podiam ser observadas e

avaliadas. Desse aprendizado, dentre as muitas alterações que a legislação vigente (de 1972) sofreu, destacam-se algumas iniciativas que buscavam interferir nos territórios periféricos, fomentando a implantação de infraestrutura a partir da indução da malha metroviária.

Uma das alterações nesse sentido foi a transformação de parte das Zonas 8 (Z8) – concebidas na Lei de Zoneamento (1972) como Zonas de Uso Especial, cujas regras ficavam condicionadas à regulação posterior – em Zonas Metrô Leste (ZML).

A criação das ZML se deu a partir do Código de Edificações, Lei Municipal nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, que criou áreas específicas ao redor das estações de metrô, conforme estabelece o Artigo 22:

Destinada à implantação do sistema do METRÔ, sistema viário, terminais de ônibus, estações de transferências de passageiros, remanejamento de rede ferroviária e obras complementares, integradas em plano de urbanização, compreendendo também a construção de equipamento comunitário, áreas verdes, unidades habitacionais e comerciais.

A criação da ZML foi, conforme afirma Assmann, uma tentativa mais relevante de se vincular a chegada do metrô com as políticas de uso e ocupação do solo.

A partir daí, já com experiência urbana significativa da equipe, que passou a entender que o metrô não é simplesmente “trenzinho pra cá e trenzinho pra lá”, ao rumar o tramo Leste para céu aberto, o metrô entendeu e aproveitou a legislação do Plano Diretor aí inicial e criou zonas específicas. (Plínio Assmann)

Como já mencionado, a ideia foi concebida a partir do fato de o tramo Leste da Linha Vermelha, após o Parque D. Pedro, se dar em nível, pelo leito ferroviário da antiga estrada de ferro Central do Brasil, após algumas alterações da concepção original.

Essa opção, se por um lado diminuía os custos da obra, demandava por outro lado uma maior relação das estações com os territórios lindeiros e uma melhor articulação com o tecido urbano.

E essa articulação, por sua vez, baseada na experiência com a Linha Norte-Sul, exigia a realização de maiores desapropriações, envolvendo quadras parcialmente demolidas (Zanetti, 2005, p.220).

Campos, que esteve à frente da Secretaria Municipal de Planejamento entre 1976 e 1981, portanto, durante o período de concepção da linha Leste-Oeste, afirma que havia um entendimento de que, se era inevitável uma alteração urbanística (sobretudo com a implantação das estações de metrô), que essa mudança ocorresse então com “coerência urbanística”:

Você tem um processo de mudança urbanística promovida por uma estação de metrô, vamos buscar que isso tenha uma coerência urbanística. (*Cândido Malta Campos Filho*)

No contexto de implantação de uma linha metroviária na Zona Leste, como reconhecia a própria Companhia do Metropolitano, “carente, pois, dos mais elementares benefícios urbanos” (Metrô, 1979, p.9), a concretização desses objetivos significaria vincular a implantação dessa infraestrutura de transporte com a instalação ou promoção de novos equipamentos.

Contudo, para alguns especialistas, a ZML foi criada com outros objetivos.

Para autores como Cardoso (1983, p.3), a criação da ZML se configurava como uma primeira tentativa de conter a especulação e induzir um uso lindeiro previamente planejado, através da criação de áreas de interesse ao longo de toda a linha do metrô leste. Já Santos (2004, p.60) acredita que o objetivo inicial da criação da ZML era “congelar a futura ocupação nessas áreas, até que houvesse uma regulação adequada para elas, pretendendo com isso, preservá-las da ação especulativa”.

Essa opinião é compartilhada por Nigriello, que destaca a importância das desapropriações e aponta essa criação como uma tentativa de congelamento dos preços dos imóveis a serem desapropriados, a fim de se evitar uma corrida especulativa que, não raro, era realizada pelos próprios advogados dos potenciais desapropriados, que compravam os lotes de seus clientes para posterior negociação com o poder público. Para ela,

A criação da ZML era para congelar o preço dos imóveis que seriam desapropriados, de forma a reduzir um pouco aquela corrida que os próprios advogados do pessoal que era desapropriado acabavam comprando de seus clientes os imóveis para poder fazer o jogo com o Estado. (Andreína Nigriello)

O conjunto de mecanismos descritos – criação de uma empresa responsável pela urbanização das áreas lindeiras ao metrô, aplicação de um programa do BNH adaptado à realidade paulistana pelo poder local para agir nessas áreas, e as alterações legais para não inviabilizar pelos custos de desapropriação esses projetos de requalificação – gerou um ambiente favorável à realização de ações conjuntas entre políticas urbanísticas e metroviárias no final da década de 1970, jamais novamente observadas.

Se em 1971 um órgão municipal foi criado especificamente para cuidar da requalificação das áreas lindeiras à implantação das linhas metroviárias, em 1975, verificou-se uma alteração na legislação urbanística municipal que facilitava, a partir do controle do preço da terra influenciado pela implantação metroviária, a implantação de projetos urbanísticos nessas áreas.

Finalmente, em 1977, foi realizada uma adequação desse projeto, relacionando-o a um projeto de âmbito nacional para, em tese, possibilitar a implantação de unidades habitacionais por meio desses projetos de requalificação.

No entanto, no final dessa mesma década, uma importante mudança institucional tenderia a comprometer esse esforço, como consequência da situação econômica.

CAPÍTULO 4: LINHA VERDE E A DÉCADA PERDIDA

Este capítulo aborda o período da década de 1980. A decisão por esse recorte temporal se deve, essencialmente, a duas razões: em primeiro lugar, trata-se do momento que sucedeu a estadualização da Companhia do Metrô, em 1979, e, com isso, imprimiu uma nova relação entre as esferas de poder, sobretudo no tocante às orientações das políticas metroviárias e seu diálogo com as políticas de controle e planejamento urbano.

Em segundo lugar, o período ficou marcado no Brasil e em toda América Latina por uma profunda estagnação econômica decorrente das duas crises do petróleo (1973 e 1979), que representaram, tanto no âmbito nacional, como nas políticas locais, uma enorme dificuldade na obtenção de recursos e, por consequência, na viabilização de implantação de infraestruturas. Esse período foi denominado “a década perdida”.

4.1 A DÉCADA PERDIDA E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

De modo específico, a década de 1980 marcou definitivamente toda a América Latina e implicou em alterações em processos socioeconômicos vividos em toda a região.

Conforme abordado no capítulo anterior, os efeitos da chamada Crise do Petróleo (1973), já sentidos imediatamente após sua deflagração, desaguaram na década seguinte, sobretudo a partir da chamada segunda crise do petróleo, de 1979,⁸¹ em graves desequilíbrios financeiros em todo o continente, onde regimes autoritários, em grande parte de viés militarista e unanimemente alinhados com os EUA, não mais puderam contar com a lógica de desenvolvimento excludente amparado em financiamento (e endividamento) externo, dado o aumento significativo das taxas de juros internacionais.

⁸¹ Esta crise dobrou os preços do produto.

Foi no México, em 1982, que se deu o processo que pode ser considerado o marco significativo na mudança da economia da região. No mês de agosto daquele ano, o governo mexicano assumia a incapacidade de pagamento de sua dívida externa e pedia moratória. Esse fato marcaria definitivamente o início do auge da crise na qual toda a América Latina mergulhou durante os anos de 1980,⁸² uma vez que provocou, em diferentes níveis, uma reação em cadeia em vários países latino-americanos, incluindo aí o Brasil.⁸³

No caso brasileiro, o governo a princípio acreditou que poderia evitar uma grande contaminação pela crise através da obtenção de novos empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), mas a esperança naufragaria em uma reunião frustrante junto à equipe daquele banco, na cidade de Toronto, em setembro de 1982 (Safatle, 2012).

Inevitavelmente, a derrocada econômica latino-americana foi seguida pelo colapso dos regimes políticos autoritários vigentes até então no continente. Esse processo teria sido iniciado na Argentina, em 1983,⁸⁴ e seguido, entre outros, pelo Brasil, em 1985.⁸⁵

Posteriormente, a instauração dessa crise seria primordial para a elaboração de um conjunto de medidas que visavam promover um ajuste macroeconômico, de caráter essencialmente liberal, e que passaram a ser a política oficial do FMI, o chamado Consenso de Washington, do qual trataremos no capítulo seguinte.

Entretanto, especificamente com relação ao Brasil, Carvalho e Lima (2009) acrescentam que também estava em curso naquele momento uma importante alteração no modelo de desenvolvimento econômico adotado. Tratava-se do término de um ciclo de cinquenta anos apoiado em um processo de industrialização que tinha

⁸² Retirado do sítio eletrônico:

<http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=657633>. Acesso em: 1º de novembro de 2015.

⁸³ Ainda que a moratória jamais tenha sido oficialmente pedida pelo governo brasileiro.

⁸⁴ No caso específico da Argentina, foi condicionante nesse processo a derrota na Guerra das Malvinas, em 1982, frente à Inglaterra.

⁸⁵ No Brasil, as eleições diretas para presidente ocorreriam somente em 1989, mas ainda que de forma indireta, em 1985, um primeiro civil foi eleito presidente da República em 21 anos (Tancredo Neves) pelo Congresso Nacional.

por base a substituição de importações, e caracterizado, ainda, por uma intervenção estatal mais direta e por um forte protecionismo.

Esse antigo modelo, que outrora acarretara na criação de um parque industrial diversificado no país, mas “distante das fronteiras tecnológicas”, seria definitivamente comprometido em um momento em que se observavam dificuldades no interior do próprio Estado.

Ao longo dos anos 1970, com os choques do petróleo, a elevação das taxas de juros em nível internacional e, conseqüentemente, a crise econômica, com elevação do endividamento público e privado, desemprego e inflação,⁸⁶ forjou-se uma nova ortodoxia econômica, que advogava a necessidade da redução do papel intervencionista do Estado na economia e a adoção de políticas favoráveis ao desenvolvimento do setor privado, desregulamentação do sistema financeiro (entre outros), privatização das empresas e ativos públicos, adoção de câmbio flutuante e livre comércio (Harvey, 2008).

Tratava-se da mudança do modelo de desenvolvimento de cunho fordista/keynesiano para o modelo neoliberal/friedmaniano. Ou seja, era o fim de um modelo de desenvolvimento pautado pela substituição das importações e consolidação de um parque industrial próprio, autossuficiente, com base em uma forte intervenção estatal tanto no ambiente regulatório como no financiamento, e mesmo na provisão dos produtos e serviços (paradigma predominante entre os anos 1930 e 1970) (Reis, 2008). Findava, assim, no Brasil, o estágio de acumulação extensiva (Fernandes, 2013, p.100).

Por sua vez, na dimensão urbana, a opção pelo modelo norte-americano trazia em sua concepção a ideia e a ideologia do rodoviarismo hegemônico naquele país (Lagonegro, 2003, p.iv), aqui amplamente difundido.

⁸⁶ Causando inclusive falências, como na cidade de Nova Iorque, em 1975, e moratórias, como a do México, em 1982.

Já no campo político, observava-se no Brasil o período de redemocratização do país, impulsionado, sobretudo, pela anistia aos presos políticos e a revogação do Ato Institucional nº 5, o AI-5,⁸⁷ em 1979, e as eleições diretas para governador, em 1982.

Tal período foi de grande efervescência política, com ampla reorganização popular e com o retorno de lideranças políticas históricas que estavam no exílio, tais como Leonel Brizola e Miguel Arraes, além do surgimento no cenário político de novos atores, como Fernando Henrique Cardoso⁸⁸ e Luís Inácio da Silva, que inclusive mais tarde iriam ocupar a presidência da República.⁸⁹

Conforme será tratado adiante, tanto a falta de recursos, devido ao colapso econômico latino-americano,⁹⁰ como o processo de redemocratização do país⁹¹ influenciariam o discurso oficial do metrô no período e também o seu próprio arcabouço institucional, pois, devido a questões estratégicas, por razões financeiras e fiscais, a companhia passaria a ser subordinada ao governo do estado de São Paulo.

Nesse cenário, em 1980, é lançado um estudo de viabilidade que apresentava as conclusões acerca da terceira linha a ser implantada. Tratava-se de um estudo comparativo de viabilidade técnica, econômica e financeira entre duas alternativas de traçado de implantação dessa terceira linha metroviária.

Apesar de ter sido elaborado apenas um ano após a publicação do documento sobre a linha Leste-Oeste, esse estudo foi publicado em um contexto institucional (além de econômico, como já mencionado) completamente diferente do anterior. No curto espaço de tempo entre as duas publicações, o metrô passou a ser subordinado à esfera estadual, como já comentamos.

⁸⁷ O Ato Institucional nº 5 (AI-5) foi o quinto de uma série de decretos promulgados pelo Regime Militar. Instituído no auge do período autoritário (1968), caracterizou-se por se sobrepor à Constituição vigente (1967), dar poderes extraordinários ao presidente da república e suspender direitos civis.

⁸⁸ Este já havia sido eleito suplente de Senador em 1978.

⁸⁹ Respectivamente, nos períodos 1995-2002 e 2003-2010.

⁹⁰ Isso acarretou, conforme já mencionado, no comprometimento do orçamento público e a diminuição das taxas de investimento.

⁹¹ Que traria novas questões no âmbito da administração pública, como o fortalecimento das noções e conceitos de direitos sociais e a provisão de serviços públicos, gratuitos (ou fortemente subsidiados) e de caráter universal (como saúde, educação, transporte, habitação etc.). Isso será abordado no tópico seguinte.

4.2 A ESTADUALIZAÇÃO DOS TRENS URBANOS NO BRASIL

O processo de criação do metrô de São Paulo e sua posterior estadualização sempre apresentaram sensíveis diferenças em relação a outros exemplos de transporte de massa sobre trilhos no Brasil, representando, inclusive, um paradigma para esses casos.

Inicialmente, o esforço pela centralização da operação ferroviária no país se deu a partir da criação de uma companhia federal, em 1957, com personalidade jurídica própria, formada a partir de estudos desenvolvidos por uma comissão⁹² composta de técnicos norte-americanos e brasileiros, e com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Trata-se da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), que ficaria responsável pela administração de cerca de 28 mil quilômetros de linhas, abrangendo praticamente toda a infraestrutura ferroviária brasileira (Ignarra, 2001, p.21).

As exceções a essa rede eram as companhias mineradoras, que operavam suas próprias linhas, e sete linhas do estado de São Paulo, que passaram por semelhante processo de estatização em âmbito estadual, formando a empresa Ferrovia Paulista S.A (Fepasa). Assim, cabia à RFFSA administrar não apenas o transporte de cargas sobre trilhos, mas também os trens urbanos, chamados popularmente de “trens de subúrbio”.

Esses trens, inseridos em um processo de intensificação da urbanização brasileira ocorrido a partir da década de 1950, e que acarretaria na consolidação de numerosas e populosas periferias nas principais cidades brasileiras, levavam diariamente uma massa de trabalhadores que habitavam as distantes periferias para as áreas centrais, onde se concentravam empregos e oportunidades (Ignarra, 2001, p.27).

⁹² Esta comissão denominava-se Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Esses deslocamentos eram encarados como “função social do governo” (Ignarra, 2001, p.23), e sempre foram marcados pela dificuldade de equilíbrio econômico-financeiro, sobretudo considerando suas limitadas possibilidades tarifárias.

Assim como em outros países, esses trens se tornavam deficitários e dependentes de subsídio estatal, o que, por um lado, contrariava o esforço da RFFSA em passar uma ideia empresarial de “gestão eficiente” e, por outro, como os custos de transporte influenciavam a inflação (já sob pressão da conjuntura internacional), pressionava o governo para minimizar esses custos.

Como resultado, esse serviço foi sempre ofertado com inadequado padrão de atendimento em praticamente todo o país. Essa característica, por sua vez, destoava da situação verificada no pioneiro metrô paulistano desde sua criação, pois este sempre se caracterizou pelo excelente padrão de atendimento (Ignarra, 2001, p.24).

Para resolver o impasse dos trens de subúrbio em âmbito nacional, foi criada posteriormente, em 1984, uma subsidiária da RFFSA. Tratava-se da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), que deveria administrar os trens de passageiros. Uma década mais tarde, a maior parte desses trens seria estadualizada.

Há, então, que se atentar para duas situações. A primeira reside no fato de que, se hoje há um predomínio no Brasil de metrôs e trens urbanos estadualizados, operados por empresas privadas em sua maioria, incluindo o metrô de São Paulo⁹³, o caminho percorrido por essas instituições metroviárias foi diametralmente oposto, ou seja, enquanto na maioria dos casos foi observada a passagem de atribuição federal para a estadual, em São Paulo essa transferência se deu cerca de dez anos antes, a partir de uma empresa que estava majoritariamente sob administração municipal.

O que se procura aqui destacar é que o metrô paulistano trazia em sua concepção – por sua montagem institucional original, e pelo fato de ser a primeira companhia a construir e operar um transporte metropolitano de massa no país – atributos que diferiam da ideia dos trens de subúrbio em funcionamento no Brasil, pelas razões apontadas no Capítulo 2.

⁹³ A linha 4 do metrô de São Paulo é operada desde o início pelo consórcio privado Via Quatro.

Uma alteração institucional nessas condições, ou seja, um inédito caso de alto padrão de atendimento, implicava invariavelmente no desafio da manutenção da qualidade ofertada.

4.2.1 AS PECULIARIDADES DO PROCESSO DE ESTADUALIZAÇÃO DO METRÔ

Em 1979, no final da gestão do prefeito Olavo Setúbal, em um contexto de perda de capacidade de investimento do Estado em todas as suas instâncias e de início de um processo de menor capacidade de investimentos que reverberou inclusive no panorama político (e que acarretaria na democratização do país), o controle acionário do metrô passou para a administração estadual, bem como o seu corpo dirigente passou a ser nomeado pela instância estadual.

Desde a criação do metrô, o governo do Estado já dispunha de percentual acionário da companhia, porém, a partir do final da década de 1970, sua participação nas cotas seria gradativamente aumentada até se tornar majoritária. Enquanto a participação acionária do Estado saltou de 41% (1980) para 95% (1989), a do município diminuiu de 42,5% para 3,5% no período (conforme demonstram a Tabela 11 e o Gráfico 8 a seguir).

Tabela 11: Evolução da participação acionária dos entes federativos no metrô – Décadas de 1970-80

Ano	Instância				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Outros	
1978	11,74%	39,96%	48,21%	0,09%	100,00%
1979	16,17%	38,52%	45,24%	0,07%	100,00%
1980	16,22%	41,15%	42,57%	0,06%	100,00%
1981	18,24%	38,45%	43,26%	0,05%	100,00%
1982	17,72%	42,65%	39,59%	0,04%	100,00%
1983	17,47%	44,93%	37,56%	0,04%	100,00%
1984	14,89%	51,96%	33,11%	0,04%	100,00%
1985	12,81%	57,82%	29,34%	0,03%	100,00%
1986	10,29%	66,11%	23,57%	0,03%	100,00%
1987	6,90%	77,30%	15,80%	0,00%	100,00%
1988	3,70%	87,90%	8,40%	0,00%	100,00%
1989	1,50%	95,00%	3,50%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 8: Evolução da participação acionária dos entes federativos no metrô – Décadas de 1970-80

Fonte: elaboração própria.

Ainda que o tema não possa ser esgotado, as justificativas dessas alterações foram, segundo Plínio Assmann, de natureza fiscal, pois no momento que os investimentos minguavam, a estadualização do metrô vinha como uma possibilidade de manutenção da qualidade da rede e do seu ritmo de expansão, dadas as maiores possibilidades de investimentos do governo estadual.

Na prática, ao menos em um prazo mais curto, o segundo objetivo não se verificou, pois a intensificação de ampliação da rede metroviária durante a década de 1980 não ocorreu conforme imaginado.

Nos Gráfico 9 a seguir, pode-se acompanhar a evolução do crescimento da rede metroviária no período. Após uma ampliação de 7,6 quilômetros verificada em 1982, fruto de inaugurações de estações da Linha Vermelha, cujas obras já vinham sendo realizadas desde a década anterior, assistiu-se a uma estagnação de cinco anos (1983-1987), quando a rede não foi ampliada um quilômetro sequer, justamente no momento que sucedeu a estadualização do metrô.

Gráfico 9: Crescimento anual da rede metroviária (1970-1990)

Fonte: Metrô.

Por outro lado, a nova condição causada pela estadualização do metrô criou, ao longo do tempo, diferentes relações com os demais agentes públicos e privados produtores do território, com ampliações e restrições de poderes, maior ou menor facilidade de comunicação, mas, invariavelmente, retirou da instância responsável pela regulação do uso do solo, o município, a responsabilidade pela política de transporte metroviário.

Inicialmente, sobre os conflitos internos, Heck (2004) aponta que, desde a época em que o metrô era municipal (até o final da década de 1970), na realização de projetos de requalificação urbana já se percebia uma série de conflitos entre os técnicos do metrô e os da Emurb, responsáveis, respectivamente, pelos projetos “para dentro” e “para fora” das estações.

Entretanto, após a estadualização, as mesmas resistências foram verificadas e até intensificadas, envolvendo, a partir desse momento, outros agentes subordinados a esferas diferentes de governo.

No âmbito do Estado e, em específico, na escala metropolitana, quem exercia o papel sobre a gestão do território era a Empresa Metropolitana de Planejamento S/A (Emplasa), que substituíra o Gegran.

No entanto, vivia-se ali um momento de relativo abandono na confecção de grandes planos que reunissem “diretrizes integradas sob os mais diversos aspectos da política urbana para o conjunto de municípios conurbados”, bem como “um progressivo esvaziamento das ações do Estado na organização territorial das aglomerações urbanas” (Fernandes, 2013, p.99).

Em outras palavras, se o conflito pessoal entre os técnicos já se mostrava um empecilho à articulação entre o transporte (metrô) e o uso do solo, quando se tinha a mesma instância de governo atuando tanto sobre as políticas urbanas quanto sobre as metroviárias, com um papel estatal mais presente na confecção e na elaboração do planejamento territorial e setorial, a situação tendia a se complicar, em um contexto em que não estavam mais sob a mesma orientação esses dois setores da

administração e, mais grave, em um momento em que a própria importância do papel do Estado começava a ser relativizada.

Não obstante o fato de, até 1985, existir inexoravelmente certa aproximação ideológica entre o governo do estado de São Paulo e a prefeitura da capital, uma vez que o prefeito, não eleito democraticamente, era indicado diretamente pelo governador, a simples existência de dois entes distintos que, em tese, seriam responsáveis pela articulação de duas políticas (de transporte metroviário e de uso e ocupação do solo), administradas por órgãos diferentes, causava, inevitavelmente, uma tendência de distanciamento ou, ao menos, de dificuldades em processos decisórios.

Entretanto, em ambos os casos, as equipes estavam subordinadas à mesma instância governamental: a Prefeitura municipal, no primeiro caso, e o governo estadual, no segundo, e, de acordo com a situação política, estavam sujeitas a momentos de aproximação.

De qualquer forma, ainda que exista uma instituição em âmbito estadual responsável pelo planejamento metropolitano, a Emplasa, a relação mais direta entre as políticas metroviárias e as de uso do solo ficou mais difícil a partir da estadualização do metrô.⁹⁴

Nas entrevistas realizadas, esse distanciamento entre os entes públicos responsáveis pela aplicação e formulação das políticas urbanas e de transporte foi constantemente apontado com uma das consequências indesejáveis da estadualização do metrô.

Plínio Assmann, por exemplo, aponta a facilidade de diálogo entre o metrô e os agentes municipais quando a gestão do metrô era municipal. Isso se dava tanto em relação às políticas de uso e ocupação do solo, como às políticas de transporte em geral, o que facilitava e otimizava, entre outros aspectos, a viabilização da infraestrutura metroviária:

⁹⁴ Posteriormente, com a Constituição de 1988, que consolidou no município uma série de atribuições sobre o controle do território, esse distanciamento tenderia a se acentuar.

O metrô era da Prefeitura. O diálogo entre o metrô e a Prefeitura era absoluto e fácil. E em várias circunstâncias isso ocorreu. (Plínio Assmann)

Para o engenheiro, a passagem da administração do metrô para o nível estadual, e seu consequente distanciamento das políticas de uso e ocupação do solo, transformaria radicalmente a função do Estado em relação a esse modo.

O estado passou a ser um investidor apenas no atendimento da demanda. Mais nada! (Plínio Assmann)

Essa postura do governo estadual apontada por Assmann seria reforçada, como será visto mais adiante neste capítulo, pela decisão tomada pelo Metrô, a partir de 1983, de não mais intervir nas áreas lindeiras às estações, por limitações econômicas.

Cândido Malta Campos Filho concorda que a mudança na gestão do metrô teve impactos na relação das políticas metroviárias com as de uso e ocupação do solo, à medida que a estadualização afastou institucionalmente as instâncias de decisão dessas políticas.

Porque ao Governo do Estado se desvincular de uma estrutura de prefeitura, que está mais afeita às questões de uso do solo [...], esse distanciamento prejudicou essa relação. (Cândido Malta Campos Filho)

Ainda que a argumentação sobre o caráter metropolitano do metrô seja coerente com a defesa de uma administração na mesma esfera, no caso, o governo do estado, há que se atentar para duas questões apontadas nas entrevistas.

A primeira se refere à relação dessa mudança com motivações fiscais, pois, invariavelmente, essa questão se apresentaria mais vantajosa com a instituição sendo

vinculada ao governo do estado. No entanto, Assmann pondera que a lógica poderia ser outra, pois tanto o pacto federativo como a legislação poderiam viabilizar melhores condições de recursos para os poderes locais. Fato que até hoje não ocorre.

Teve um aspecto positivo de natureza fiscal. Mas, certamente, se tivéssemos tido uma legislação fiscal voltada para o aspecto urbano, teria sido muito melhor, mas ela não é até hoje! Então quem tem recursos para investimento é o estado, não a prefeitura. A prefeitura não tem recurso para nada. (Plínio Assmann)

A segunda questão refere-se ao fato de que a alteração da esfera administrativa na gestão do metrô demandaria que as políticas urbanas também ocorressem no âmbito metropolitano, mas isso não ocorreu. Nesse Caso, Nigriello acredita que o órgão destinado a esse fim, a Emplasa, tenha encontrado profundas dificuldades devido às dinâmicas imobiliárias internas do município.

O espaço metropolitano era objeto do interesse comum a todos os municípios, isso é por volta de 74, 75, quando foi criada a Emplasa. A Emplasa começou bem, ela definiu a área de proteção dos mananciais, alguns anos depois ela fez a área de localização industrial, mas aí, que estava da parte, digamos, de legislação da cidade, percebeu que mudava, dependendo da legislação, o valor das terras, e percebeu que a Emplasa tinha muito poder. Um poder que não interessava aos outros atores sociais. (Andreína Nigriello)

Não se pode descartar, todavia, que, além da alteração institucional, o momento vivido pelos órgãos de planejamento, em geral, e os metropolitanos, em específico, dificultava ainda mais o vínculo entre as políticas de transporte e as de uso do solo e, principalmente, a capacidade real de interferência do Metrô no poder local. Tratava-se de um período de distanciamento dessas instituições das atividades mais vinculadas ao cotidiano da administração pública. Não raro, foram transformadas em institutos de pesquisa sem proximidade com os tomadores de decisão que ocupavam a cúpula dos poderes executivos (Fernandes, 2013, p.100).

Autores como Déak (2010) e Villaça (2010) relacionam essa mudança de papel dos órgãos de planejamento à situação política e econômica da época, em que o país se redemocratizava em meio a uma grave crise financeira.

A pressão por uma maior participação social nas esferas de decisão advinda do processo de redemocratização levou ao entendimento de que a descentralização seria o caminho mais lógico para alcançar esse objetivo, o que seria posteriormente confirmado com a promulgação da Constituição de 1988. Por outro lado, a crise econômica e a consequente perda de capacidade de investimento (e de influência) do Estado acarretaram na necessidade de uma revisão dos limites da atuação estatal.

Nesse contexto é que se insere a transformação dos órgãos de planejamento em instituições de caráter mais acadêmico, com a consequente diminuição de sua capacidade real de influência.

Contudo, para Cândido Malta Campos Filho é justamente a pouca força do poder municipal que impede uma melhor configuração territorial. Como exemplo, o arquiteto afirma que o Plano Diretor deveria se sobrepôr a qualquer marco legal quando na regulação do território, o que na prática não ocorre.

O Plano Diretor, que é aprovado por lei municipal, não pode ser entendido como afetando apenas o governo municipal, afeta o governo estadual e o governo federal quando atua no município. Os três níveis têm que obedecer ao Plano, embora seja lei municipal.
(Cândido Malta Campos Filho)

No caso específico do município de São Paulo, Nigriello vê certa subserviência do poder local paulistano ao Metrô. Para ela, mesmo após a Constituição de 1988, e com a garantia legal de uma influência maior do poder local nessas questões, o município acabou se subordinando à lógica desse meio de transporte, inclusive em relação ao próprio crescimento da cidade.

Eles vão para a Cia do Metrô e pedem a rede que o metrô tem, eles não chegam para o Metrô e dizem “nós queremos esse tipo de município”. Tanto é, eu não sei se ainda hoje é assim, mas, quando eu estava trabalhando no Metrô, a gente sabia que o Metrô não pedia uma autorização ao município para construir suas linhas. (Andreína Nigriello)

Em relação ao aspecto das alterações e limitações institucionais, pode-se dizer que existe uma unanimidade entre os entrevistados. Para eles, a estadualização do metrô afastou definitivamente sua relação com os gestores das políticas de uso e ocupação do solo e, assim, dificultou uma coerência entre o discurso da Companhia do Metrô de promoção urbana e sua prática de implantação da malha metroviária. Ainda assim, alguns reconhecem que a escala metropolitana é a instância adequada na atualidade para administrar o Metrô. Nesse ponto, Cláudio Senna está de acordo com Nigriello:

No fundo, o Metrô deveria ser de uma instância metropolitana real, e os problemas de terra dos municípios em geral por onde ele passa deveriam ser tratados nesse mesmo nível. (Cláudio Senna)

Percebe-se, assim, que não há entre os entrevistados concordância sobre qual a saída para um melhor vínculo do Metrô com as necessidades urbanísticas: se seria um fortalecimento da instância reguladora do território no âmbito metropolitano, como defende Nigriello e Senna Frederico, ou a construção da hegemonia do poder municipal, como Cândido Malta Campos Filho gostaria.

De qualquer forma, ao se estadualizar o metrô pelas limitações e imposições econômicas do período – e, paradoxalmente, no momento em que o esforço de unir o planejamento de transporte com o urbanismo produzia mais frutos tanto no âmbito legal como no institucional –, afastou-se definitivamente a possibilidade de aproximar a política de transporte da política de uso e ocupação do solo e construiu-se um abismo entre a retórica que pregava a coerência entre essas duas políticas e uma prática que mostrava que essa relação era inviável.

4.3 ALTERAÇÕES NO DISCURSO

Contrastando com o período anterior, analisado no Capítulo 3, em que a ênfase do discurso metroviário oficial – extraído, sobretudo, de seus anuários – recaía na preocupação com o controle urbano como resposta ao crescimento populacional e à melhora da qualidade de vida, o discurso predominante na década de 1980 centrou suas atenções em outras duas questões.

Em primeiro lugar, consequência da situação econômica do período, foi uma constante nesse discurso a referência à crise institucional que se vivia. Os relatórios de 1982 e 1983 (referentes, respectivamente, aos anos de 1981 e 1982) destacam, já na sua apresentação, a existência da crise financeira que assolava o país e o mundo. O anuário de 1982 inicia-se da seguinte forma:

Ao apresentarmos os trabalhos desenvolvidos pela Companhia do Metropolitano de São Paulo- METRO durante 1981, queremos ressaltar as dificuldades enfrentadas face à conjuntura econômico-financeira mundial que atingiu todas as áreas da economia brasileira, com sérios reflexos em todos os setores empresariais públicos e privados. (Metrô, 1982, p.9)

Já o anuário de 1983, além de expor o problema da crise, apresenta uma justificativa do próprio presidente do Metrô,⁹⁵ Cássio Florisvaldo de Castro, sobre a redução dos investimentos:

As dificuldades de ordem econômico-financeira que caracterizaram o exercício anterior, viram-se agravadas em 1982. [...] O ingresso de recursos em volume substancialmente inferior ao necessário para integralizar o orçamento previsto [...] devido à dificuldade de captação de dois empréstimos externos, consequência da retração do mercado financeiro internacional, o corte de recebimentos oriundos dos três níveis governamentais e o fato de a tarifa não ter obtido os reajustes imprescindíveis ao acompanhamento dos custos

⁹⁵ Ele também era o presidente do Conselho de Administração e da Diretoria-Executiva do Metrô.

operacionais [...], foram as causas que determinaram a redução dos investimentos. (Metrô, 1983, p.2)

Outro aspecto recorrente, estreitamente relacionado com a crise institucional e financeira, foi a busca por novas formas de financiamento e pelo equilíbrio financeiro da empresa. A mudança político-administrativa ocorrida no final de 1982,⁹⁶ se imprimiu, por um lado, um certo otimismo no discurso, por outro, mantinha a preocupação nas formas de obtenção de recursos, como mostra o anuário de 1984, que afirma:⁹⁷ “Superar a escassez de recursos, através de uma administração austera, racional e, sobretudo, criativa”. (Metrô, 1984, p.3)

Essa nova fase implicaria para o Metrô, daí por diante, como atesta seu anuário de 1985, tanto em uma alteração de processos internos como na preocupação de sedimentar uma ideia de modernidade para a população em geral e para o empresariado.

Chegou o momento em que se impôs a necessidade da reestruturação da Companhia, através da reciclagem de sistemas, métodos e pessoal, com a finalidade de empresa moderna, dinâmica e eficiente, à altura do que dela podem esperar tanto a população como o governo e o empresariado. (Metrô, 1985, p.5)

A “criatividade” citada no anuário de 1985 indica uma tendência que se intensificaria no momento seguinte: a evidente busca de novas formas de financiamento já naquele ano, com a possibilidade de participação da iniciativa privada. Essa solução era tida pela Companhia do Metrô como profundamente inovadora segundo o relatório de 1983, no qual se afirma que:

⁹⁶ No ano de 1982, dentro de um cenário de reabertura política, ocorreram as primeiras eleições diretas para governador desde 1966. Em São Paulo, o vitorioso foi André Franco Montoro, do PMDB, que fazia oposição ao regime militar.

⁹⁷ Referente ao ano de 1983.

A grande proposta na nova Administração da Companhia é de associar ao metrô empreendimentos imobiliários e comerciais com participação da iniciativa privada. (Metrô, 1984, p.4)

Porém, essa “criatividade” foi concretizada também através da supressão de algumas ações que o Metrô vinha realizando, relacionadas justamente às intervenções urbanas. Destacamos, no mesmo anuário, a referência aos cortes realizados.

O Plano colocado em prática, em meados de 1983, foi iniciado com uma mudança de implantação de Metrô como projeto urbano. A linha metroviária passa a ser construída com um sistema viário mínimo, necessário à sua operação, eliminando-se obras de melhoramentos do sistema urbano. (Metrô, 1984, p.4)

Percebe-se, além do distanciamento entre as políticas de uso do solo e as metroviárias que a alteração institucional havia provocado, que o Metrô recorreu a uma medida concreta e objetiva, explicitada nos anuários, de abandono das ações de melhorias urbanas em nome da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da empresa, à medida que a iniciativa privada entrava como partícipe desse processo.

Em outras palavras, ao deixar que o capital privado protagonizasse as intervenções, sobretudo ao redor das estações, o metrô substituiria a preocupação com a requalificação urbanística pela valorização imobiliária decorrente da implantação da rede metroviária.

Com essa medida, praticamente anulava-se o esforço presente na criação da Zona Metrô Leste (ZML) de inserir no zoneamento municipal condições para que intervenções urbanísticas viabilizadas pelo Metrô fossem realizadas no entorno das estações.

Se a preocupação urbanística era intencionalmente abandonada pelo Metrô na escala do projeto urbano, sua atenção em relação ao tema voltava-se curiosamente para o âmbito metropolitano. Esse é outro aspecto a ser ressaltado no discurso do período.

Em uma aparente contradição com a difícil situação econômica do Metrô evidenciada em seus anuários, revelava-se a ênfase em uma preocupação até então inédita com a questão metropolitana. Ainda que o metrô não ultrapassasse na época os limites políticos da capital (o que ocorre até hoje com a malha metroviária),⁹⁸ foram recorrentes as citações sobre esse tema durante o período.

A rede básica prevista era entendida como mínima, devendo ser ampliada no médio prazo, a fim de se adequar às alterações que ocorreriam nas necessidades de deslocamento da população. O anuário de 1982 afirma:

A Rede Básica é entendida como necessidade mínima, pois a estimativa de crescimento em toda a Região Metropolitana e o aumento da necessidade de movimentação das pessoas indicam elevadas taxas de crescimento da locomoção da população, de sorte que, até o final do século, será necessária uma rede maior para atender a demanda prevista. (Metrô, 1982, p.9)

Como a rede metroviária jamais ultrapassou os limites da capital e sua ampliação se tornava cada vez menos viável, devido às condições econômicas, a solução encontrada para a expansão da rede passava pela busca de novas formas de atendimento. Assim, a integração seria obtida, segundo o discurso do Metrô, através da ampliação de suas atribuições em relação a outros modos, como mostra o anuário de 1987:

A partir de 1984, a Companhia do Metropolitano de São Paulo começou a assumir um papel diferente no sistema de transporte. Além de sua tradicional função no planejamento, construção e operação do sistema metroviário na cidade de São Paulo, o Metrô ganhou novos objetivos que consolidaram sua presença na Região Metropolitana, onde a Companhia passou a assumir as atividades de planejamento, operação e gerenciamento do transporte público de passageiros, transformando-se, definitivamente, em empresa metropolitana de transporte. (Metrô, 1987, p.7)

⁹⁸ Ainda que a linha da Companhia Metropolitana de Trens Urbanos (CPTM) atenda a outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Na verdade, a ideia de integrar o metrô a outros modos já vinha sendo consolidada há quase uma década. Na entrevista que nos concedeu, Zioni comenta a intenção do Metrô:

A partir do Sistran [Sistema de Transporte e Trânsito], que é de 1975, já se levanta a hipótese de que não é só a rede de metrô que estrutura a cidade. Você tem sistemas de média capacidade que podem cumprir um papel de complementação e alimentação, conforme o caso. Então a ideia dos corredores e do sistema trólebus, importantíssimo, que vem, e vem até resolver questões da organização do sistema ônibus, e vem fazer essa combinação definitivamente com uma rede de metrô que não ia ter abrangência.
(Silvana Zioni)

Como panorama geral, percebe-se que os temas mais abordados no período dividem-se em dois blocos. No primeiro, passa a ser recorrente a preocupação com a crise institucional e financeira e, conseqüentemente, com a busca por novas formas de financiamento. Já no segundo, a questão metropolitana surge como central no discurso. O esquema apresentado na Tabela 12 a seguir sintetiza essa situação:

Tabela 12: Ênfase retórica do período (1980-1986)

Fonte: elaboração própria.

Percebe-se, assim, uma relação entre os temas abordados, sobretudo quanto à preocupação com a crise econômica e, por consequência, com a busca por novas formas de financiamento.

O reconhecimento da crise, presente nos anuários seguintes, pode ser relacionado também com a preocupação de não mais urbanizar o entorno das estações e com o fato de a implantação do metrô, com as devidas justificativas, ocorrer prioritariamente em áreas mais valorizadas. Essa última questão nortearia fundamentalmente a implantação das linhas seguintes.

4.4 AS REVISÕES DA REDE OCORRIDAS NO PERÍODO

O contexto sociopolítico e econômico em que se inseriu a revisão da rede de 1975 assistiu, na década seguinte, a profundas alterações, conforme já abordado. Era razoável pensar, sobretudo levando em consideração as mudanças citadas no discurso

oficial da Companhia do Metrô, que a rede proposta também se apresentasse distinta nesse momento. E isso de fato ocorreu.

Coerente com seu novo discurso, o Metrô propôs, em 1982, uma nova rede básica. Reinserindo a ideia dos ramais, essa proposta se assemelhava com a do consórcio HMD, de 1968, predominantemente radiocêntrica.

As principais alterações em relação à rede pioneira estavam na Zona Leste, onde a Linha Vermelha já estava operando parcialmente, e com seu traçado mais alongado, ligando a Barra Funda até Itaquera, e na Linha Verde, que estendia um pouco mais seu traçado em direção à Zona Leste (sem, no entanto, chegar à periferia mais distante), descrevendo um arco na região Sudeste, mais parecido com o traçado que de fato se implantou. A nova rede era composta por:

- Linha Azul: Jaçanã – Jabaquara (na época, já estava em operação o trecho Santana – Jabaquara);

- Linha Vermelha: Barra Funda – Itaquera (trecho atualmente implantado. Na época, essa linha operava apenas da Barra Funda até a Penha)

- Linha Verde: Vila Madalena – Oratório;

- Linha Amarela: Três Poderes – Anchieta.

Assim, percebe-se que o que se mantinha da rede de 1975 justificava-se pelo fato de o trecho já estar em operação ou em obras. No mais, reduzia-se a linha aos moldes de 1968.⁹⁹ O Mapa 35 mostra a rede básica proposta em 1982:

⁹⁹ A Linha Verde, mais modesta do que na rede de 1975, mostrava-se um pouco mais abrangente que a proposta de 1968.

Rede Básica do Metrô - 1982

Linhas

- Linha 1
- Linha 2
- Linha 3
- Linha 4

Trilhos

Áreas Verdes

Hidrografia

Entretanto, a drástica situação econômica da época fez que, três anos depois, o Metrô propusesse não uma outra rede básica, mas uma **rede mínima**. Essa rede propunha, na iminente possibilidade de a rede de 1982 ser inviabilizada, o desenvolvimento de trechos prioritários, vários deles já estavam em construção.

Em síntese, a rede mínima era praticamente igual à rede básica. Sua principal diferença se dava no traçado proposto para a Linha Amarela, no qual apenas o trecho Três Poderes – Luz era considerado. Essa alteração foi primordial para o estudo de viabilidade que definiria a priorização da linha a ser implantada no período

4.5 ESTUDO DE VIABILIDADE: LINHA PAULISTA OU LINHA SUDOESTE

Inicialmente, o estudo de viabilidade sobre a nova linha a ser implantada trazia uma reavaliação dos projetos propostos pelo consórcio HMD em 1968 e, ademais, realizava uma comparação entre as linhas Paulista (atual Linha Verde) e Sudeste-Sudoeste (atual Linha Amarela), visando justificar qual das duas deveria ser priorizada.¹⁰⁰

O trajeto original da Linha Verde, chamada à época de Linha Paulista, tinha sido planejado pelo projeto do consórcio HMD, de 1968, apenas entre as estações Paraíso e Vila Madalena. Um outro estudo, de 1972, incorporaria um novo trecho, do Sumaré ao Paraíso, sendo posteriormente complementado a partir do estudo de viabilidade denominado *Terceira linha do Metrô de São Paulo* (1980).

A revisão de 1975, mais ousada, como mostramos no capítulo anterior, propunha uma ligação da Vila Prudente com a Freguesia do Ó, passando pelo espigão da Avenida Paulista. As revisões de 1982 e 1985, porém, marcaram definitivamente o traçado entre a Vila Madalena e o bairro do Oratório.

Foram essas alterações que imprimiram à Linha Verde seu caráter essencialmente não radial, consolidando seu aspecto de interligação no sentido Sudeste-Sudoeste, nome curiosamente dado à Linha Amarela, da qual a Linha Verde divergia por não passar no centro da metrópole.

A partir da nova configuração, esse estudo comparativo, *Terceira linha do metrô de São Paulo*, contemplava apenas trechos do que previa a proposta inicial do consórcio (e suas alterações, no caso da Linha Verde) para as duas linhas comparadas.

O Mapa 36 a seguir mostra o enfoque da comparação realizada, evidenciando, em ambos os casos, a linha completa e o trecho considerado, e ainda a população residente nos distritos na época de implantação:

¹⁰⁰ No caso, tratava-se apenas de justificar as razões que motivaram a preferência da Linha Verde em detrimento da Linha Amarela.

Mapa 36: Espacialização da análise comparativa para priorização de implantação – Linha

Paulista X Linha Sudeste- Sudoeste

Fonte: Metrô (1980).

No estudo comparativo, a Linha Verde abrangia 13 estações do Oratório até as Clínicas, excluindo três estações previstas até a Vila Madalena. Já na linha Amarela, consideravam-se, nesse mesmo estudo, 14 estações, entre as estações Três Poderes e Pedro II.

Com a revisão de 1985, excluía-se o trecho Sudoeste até a estação Anchieta (com mais nove estações), bem como o ramal previsto até a Vila Bertioga, com mais cinco estações.

Em uma primeira análise, percebe-se que o trecho mais populoso (entre as estações Pedro II e Anchieta), por onde passaria a linha Sudeste-Sudoeste (Amarela), foi suprimido da comparação. Além disso, considerando o trecho analisado na Linha

Amarela, sua característica diametral foi definitivamente comprometida, tornando-se, nesse caso, mais uma linha radial.

A Linha Paulista, por sua vez, foi quase integralmente mantida e, nesse caso, seu papel não radial, um de seus principais atributos, até então inédito, permaneceu intacto.

Mas, procurando a coerência entre a prática e a retórica, há que se confrontar a postura adotada no estudo comparativo com aquilo que, oficialmente, era considerado como objetivo pelo metrô. Assim, de acordo com o estudo de viabilidade, os objetivos que determinariam a prioridade de implantação eram os seguintes (Metrô, 1980, p.12):

- Aumentar a eficiência dos serviços de transporte urbano;
- Melhorar as condições de vida da população;
- Ordenar o crescimento urbano da Região Metropolitana de São Paulo;
- Contribuir para o desenvolvimento econômico e ampliar a autonomia energética do país.

Desse conjunto de objetivos, é possível compreender que, excetuando o quarto item, todos vinculavam o metrô a aspectos urbanos.

Nesse contexto, é curioso observar que o próprio estudo de viabilidade tenha estabelecido uma série de fatores que, em alguns casos, contrariariam a decisão tomada. A Tabela 13 a seguir, fielmente compilada a partir daquela publicação, expõe essa situação.

*Tabela 13: Matriz comparativa para priorização de implantação – Linha Paulista X
Linha Sudeste-Sudoeste*

Indicador	Unidade	Linha Paulista	Linha Sudeste-Sudoeste
Taxa de retorno em 1990	%	10,9	6,5
Custo por Km	Cr\$**	2,6	3,6
Famílias desapropriadas	Unidade	730	500
Incremento de área construída	%	33	22
Movimento diário de passageiro	mil pass.	750	940
Redução do custo de diesel utilizado por ônibus	%	3	4
Tempo em transporte economizado*	Milhões de horas	255	194

* Por toda a população em um ano

** Cruzeiros - moeda vigente na época

Fonte: Metrô (1980).

O que se percebe inicialmente é que, apesar de apenas em um dos objetivos ser mencionada a questão econômica e, ainda assim, sob o viés da contribuição para que se obtivesse a independência energética do país, dos 7 fatores levantados nessa matriz, 3 se referem diretamente à questão econômica ou à economia de energia, sendo dois no primeiro caso (Taxa de retorno e custo por Km) e um no segundo (Redução dos custo de diesel).

Assim, na comparação, o número de fatores que envolvem as questões essencialmente urbanísticas e as de transportes ou sociais (Famílias desapropriadas, movimento diário de passageiro e tempo em transporte economizado) é semelhante.

De qualquer forma, ao menos pela matriz apresentada, a Linha Paulista também se mostra como adequada à priorização, conforme atesta a Tabela 14.

Tabela 14: Síntese da Matriz comparativa para priorização de implantação – Linha Paulista X Linha Sudeste- Sudoeste

Indicador	Saldo	Motivação
Taxa de retorno em 1990		Econômica - Energética
Custo por Km		Econômica - Energética
Famílias desapropriadas		Urbanística - Social
Incremento de área construída		
Movimento diário de passageiro		Urbanística - Social
Redução do custo de diesel utilizado por ônibus		Econômica - Energética
Tempo em transporte economizado*		Urbanística - Social

Fonte: elaboração própria.

Além disso, dentro desse cenário de escolha, o estudo de viabilidade apresentava todo um processo metodológico que deveria orientar a decisão a ser tomada. Por esse esquema metodológico (reproduzido na Tabela 15 a seguir), pode-se perceber como as questões urbana, através da análise sobre o uso do solo, e social, através dos impactos socioeconômicos, seriam consideradas nessa decisão.

Tabela 15: Esquema metodológico adotado na escolha da terceira linha

Fonte: Metrô (1980).

Apesar de um inequívoco aprofundamento e de um maior rigor metodológico, presentes na retórica para a escolha da terceira linha metroviária a ser implantada, os trechos desconsiderados e as respectivas razões que motivaram essa seleção foram justificados a partir de mudanças no contexto causadas, por sua vez, por “contínuas e

significativas alterações espaciais, demográficas, econômicas e institucionais decorrentes da expansão da estrutura econômica associada a um processo acelerado de crescimento populacional” (São Paulo, 1980, p.13).

Entretanto, as “mudanças significativas”¹⁰¹ verificadas não ocorriam de forma similar nas duas linhas analisadas. Comparando os dados do período, referentes a ambas as linhas, sobre os trechos considerados e descartados (desconsiderados), pode-se perceber que esse recorte não se mostrava similar nos dois casos, conforme se vê nas tabelas 16 e 17 a seguir:

Tabela 16: Comparativo trecho analisado – trecho desconsiderado – Linha Paulista

	Distrito	Estações	População 1970	Crescimento 1960-1970	População 1980	Crescimento 1970-1980
Trecho Considerado	Vila Prudente	3	101.697	39,68%	124.777	22,69%
	Ipiranga	2	111.939	2,18%	117.588	5,05%
	Vila Mariana	6	115.758	30,48%	143.222	23,73%
	Jardim Paulista	2	91.051	14,52%	117.804	29,38%
Trecho Desconsiderado	Alto de Pinheiros	1	44.573	16,16%	51.178	14,82%
	Pinheiros	2	77.097	14,58%	94.679	22,81%
Total Considerado		13	420.445	19,93%	503.391	19,73%
Total Desconsiderado		3	121.670	15,15%	145.857	19,88%
Total		16	542.115		649.248	
% Desconsiderado		18,75%	22,44%		22,47%	

Fonte: elaboração própria.

¹⁰¹ A opção pelas aspas nesse caso, decorre da constatação que as mudanças ocorridas não serem, obrigatoriamente, significativas no tocante à inversão da lógica da implantação metroviária até então verificada.

Tabela 17: Comparativo trecho analisado – trecho desconsiderado – Linha Sudeste-Sudoeste

	Distrito	Estações	População 1970	Crescimento 1960-1970	População 1980	Crescimento 1970-1980
Trecho Considerado	Morumbi	1	18.724	110,33%	31.077	65,97%
	Pinheiros	4	77.097	14,58%	94.679	22,81%
	Jd. Paulista	1	91.051	14,52%	117.804	29,38%
	Consolação	2	60.600	16,13%	77.338	27,62%
	Sé	3	29.555	-8,62%	32.965	11,54%
	República	3	50.348	4,14%	60.999	21,15%
Trecho Desconsiderado	Cambuci	5	39.727	-0,16%	44.851	12,90%
	Mooca	2	74.386	20,03%	84.583	13,71%
	Água Rasa	1	96.187	44,07%	112.609	17,07%
	Ipiranga	5	111.939	2,18%	117.588	5,05%
	Cursino	1	90.462	73,90%	116.473	28,75%
Total Considerado		11	277.027	13,45%	353.863	26,72%
Total Desconsiderado		14	412.701	25,03%	476.104	15,36%
Total		25	689.728		829.967	
% Desconsiderado		56,00%	59,84%		57,36%	

Fonte: elaboração própria.

Em uma análise preliminar, pode-se inferir que, enquanto na Linha Paulista foram suprimidas 18,75% das estações, na Linha Sudeste-Sudoeste essa taxa foi de 56%, ou seja, mais da metade dos pontos de paradas da futura Linha Amarela não foram consideradas no estudo comparativo.

Em relação à população atendida, considerando a população total dos distritos, o trecho analisado no estudo para a Linha Paulista descartava 22,47% das pessoas, já para a Linha Sudeste-Sudoeste não considerava quase 60% (57,36%) da população que seria beneficiada pela rede original prevista em 1968.

Mesmo considerando as “contínuas e significativas alterações espaciais” citadas, que justificariam essas mudanças, não se percebe, por essa dimensão, alteração relevante entre os dados percentuais na população desconsiderada entre os intervalos de 1960-1970 e 1970-1980, de acordo com o recorte que se fez do estudo comparativo.

Os dados sobre a população não considerada no estudo comparativo sequer apresentam variação significativa em comparação com o momento anterior.

Na Linha Paulista, no período 1970-1980, 22,47% de população não foi considerada. Esse índice era praticamente o mesmo no período anterior (1960-1970), que indicava 22,44% para o período.

Já na Linha Sudeste-Sudoeste, a variação percentual verificada era apenas um pouco superior. No intervalo de 1960-1970, 59,84% da população não seria atendida de acordo com o novo estudo, já para o momento seguinte, o percentual era de 57,36%.

Em outras palavras, não se verificou, em momento algum, explicação que justificasse, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo próprio Metrô, a adoção apenas de alguns trechos na comparação entre as linhas, nem tampouco alterações objetivas em dados socioeconômicos que pudessem explicar essa opção, ainda que a situação econômica da empresa pudesse ser um obstáculo a grandes ampliações na rede.

Comparou-se, dessa forma, praticamente a totalidade de uma linha (Linha Verde ou Paulista) com menos da metade de outra (Linha Amarela), concebida inicialmente quase que em caráter diametral,¹⁰² mas que se resumiu a uma linha radial.

Nessas condições, a Linha Paulista levava *a priori* uma indiscutível vantagem nos fatores de priorização da linha a ser implantada. Além disso, essa linha era, desde o princípio, o único exemplo que fugia da dinâmica diametral-radial em toda a rede proposta pelo consórcio HMD.

¹⁰² Ligando duas regiões com uma passagem pelo centro.

Analisando a população diretamente afetada, conforme metodologia utilizada no capítulo anterior, isto é, observando apenas o conjunto estimado de pessoas residentes na área de influência direta da linha, em um raio de 600 metros a partir das saídas das estações, a mesma situação se verifica. O Mapa 37 e as tabelas 18 e 19 a seguir sistematizam comparativamente essas situações:

Mapa 37: Influência AID – Linhas Paulista (Verde) e Sudeste-Sudoeste (Amarela)

Fonte: elaboração própria.

Tabela 18: Comparativo da Área de Influência Direta – Linha Paulista (Verde)

	Distrito	Estações	Área (km²)	População Diretamente Afetada
Trecho Considerado	Vila Prudente	3	9,9	42.764
	Ipiranga	2	10,5	25.331
	Vila Mariana	6	8,6	11.3010
	Jardim Paulista	2	6,1	43.683
Trecho Desconsiderado	Alto de Pinheiros	1	7,7	7.517
	Pinheiros	2	8	2.6770
Total Considerado		13		224.788
Total Desconsiderado		3		34.287
Total		16		259.075
% Desconsiderado		18,75%		13,23%

Fonte: elaboração própria.

Em relação à estimativa da população residente na área diretamente afetada da Linha Paulista, para os trechos considerados e desconsiderados, tem-se que apenas 13,23% dessa população seriam descartados e a população atendida englobaria quase 225.000 habitantes.

Tabela 19: Comparativo da Área de Influência Direta – Linha Sudeste-Sudoeste (Amarela)

	Distrito	Estações	Área (km²)	População Diretamente Afetada
Trecho Considerado	Morumbi	1	11,4	3.083
	Pinheiros	4	8	53.540
	Jd. Paulista	1	6,1	21.842
	Consolação	2	3,7	47.280
	Sé	3	2,10	53.261
	República	3	2,30	89.985
Trecho Desconsiderado	Cambuci	5	3,9	65.033
	Mooca	2	7,70	24.847
	Água Rasa	1	6,9	18.458
	Ipiranga	5	10,5	63.328
	Cursino	1	12,8	10.291
Total Considerado		11		179.005
Total Desconsiderado		14		181.957
Total		25		360.962
% Desconsiderado		56%		50,41%

Já para a Linha Sudeste-Sudoeste (Amarela), a estimativa da população residente na Área de Influência Direta, para o trecho descartado, superava inclusive a população considerada, que seria da ordem de 179.000 mil, segundo a metodologia empregada.

É importante notar que, ao comparar a população absoluta total dos distritos, considerando todo o trajeto para ambas as linhas, a Linha Amarela apresentaria um atendimento maior, pois esse contingente seria de, aproximadamente, 360 mil habitantes, enquanto na Linha Verde seria de cerca de 260 mil.

Também nesse caso não se considerou o potencial de integração e atratividade de ambas as linhas que, conforme mostrado nas tabelas 12 e 13, seria maior na Linha

Sudeste-Sudoeste, mesmo considerando apenas os trechos analisados,¹⁰³ em razão, possivelmente, da integração com a estação da Luz.

Mais uma vez, fica evidente que, de acordo com as condições apontadas na comparação, a Linha Paulista levava uma evidente vantagem em relação à Linha Sudeste-Sudoeste.

Ao serem consideradas as Taxas Geométricas de Crescimento Anual (TGCA) dos distritos, no período 1970-1980, conforme o Mapa 38 a seguir, percebe-se alguma similaridade entre as linhas comparadas. Isso decorre pois, nesse ponto, muitos dos distritos por onde passavam as duas linhas coincidiam.

Mapa 38: Comparativo TGCA (1970-1980) – Linhas Paulista (Verde) e Sudeste-Sudoeste (Amarela)

Fonte: IBGE (2015).

¹⁰³ Onde se mostrava um atendimento diário de 940 mil passageiros para a linha Sudeste-Sudoeste, contra 750 mil para a Linha Paulista.

Ainda assim, áreas com maior crescimento, como o distrito do Butantã, apenas seriam atendidas pela Linha Sudeste-Sudoeste.

Uma década depois, percebe-se que a implantação metroviária realizada no período pouco alterou a dinâmica urbana no tocante ao adensamento populacional, em um momento de retração verificado em toda a zona central do município, como mostra o Mapa 39.

Mapa 39: Comparativo TGCA (1980-1990) – Linhas Paulista (Verde) e Sudeste-Sudoeste
(Amarela)

Fonte: IBGE (2015).

É importante ressaltar que o estudo de viabilidade produzido pelo Metrô se apoiava na Pesquisa Origem-Destino de 1977 para justificar suas decisões. Realizada em conjunto com a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), subordinada à administração estadual, essa pesquisa¹⁰⁴ foi realizada para ser um subsídio fundamental às decisões do Metrô. Ela envolveu 27 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 17 deles totalmente incluídos e 10 somente com aferição nas respectivas zonas urbanas.

O estudo de viabilidade se apoiou nessa pesquisa O/D para estabelecer o trecho a ser priorizado da Linha Paulista (Verde). Sobre isso, algumas questões merecem ser observadas.

Inicialmente, segundo conclusões do próprio estudo de viabilidade, a partir dos dados da pesquisa O/D, as regiões Sudeste e Sudoeste da cidade estariam entre as áreas mais carentes de transporte de massa e, por isso, seriam “áreas passíveis de atendimento por esse tipo transporte e que melhor responderam às diretrizes de reestruturação urbana” (Metrô, 1980, p.18).

É relevante frisar que, ao promover um profundo fracionamento da Linha Sudeste-Sudoeste (Amarela) por ocasião da análise comparativa, o Metrô estabeleceu que a única linha que efetivamente passaria a realizar o trajeto Sudeste-Sudoeste seria a Linha Paulista (Verde).

Curiosamente, para a expansão urbana, o mesmo estudo apontava como prioritárias as regiões da Vila Prudente e de São Mateus (atendidas essencialmente pela Linha Verde) e, para o adensamento, Pinheiros e Taboão da Serra, da futura Linha Amarela (Metrô, 1980, p.18).

Nesse contexto, a linha escolhida como prioritária só poderia ser a Linha Paulista (Verde).

¹⁰⁴ A pesquisa Origem-Destino foi realizado pela Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo – Emplasa, subordinada à administração estadual.

4.6 A LINHA IMPLANTADA

A prática mostrou que a opção de priorização na implantação da Linha Verde se deu basicamente na Avenida Paulista e bairros próximos, e ali se manteve por quase uma década, como mostram a Tabela 20 e o Mapa 40 a seguir.

Tabela 20: Evolução de implantação da Linha Verde

Ano	Quilômetros	Trecho
1991	2,9	Paraíso – Consolação
1992	4,0	Ana Rosa e Clínicas
1993	4,0	
1994	4,0	
1995	4,0	
1996	4,0	
1997	4,0	
1998	5,0	Sumaré
1999	5,0	
2000	6,0	Vila Madalena
2001	6,0	
2002	6,0	
2003	6,0	
2004	6,0	
2005	6,0	
2006	11,3	Santos Imigrantes, Chácara Klabin, Alto do Ipiranga
2007	11,3	
2008	11,3	
2009	11,3	
2010	14,7	Vila Prudente - Tamanduateí

Fonte: elaboração própria.

Mapa 40: Evolução de implantação da Linha Verde

Fonte: elaboração própria.

A conclusão do estudo de viabilidade enaltecia a importância da Avenida Paulista enquanto “novo centro metropolitano”, tanto pela concentração de atividades comerciais como por suas taxas de crescimento. Por isso apontava a necessidade de priorização de implantação de um sistema de alta capacidade na região (Metrô, 1980, p.18).

Essa postura claramente ratifica a decisão de implantação da malha metroviária em áreas consolidadas e onde os interesses do mercado afloram com maior força. Percebe-se, assim, que as regiões priorizadas já apresentavam na época maior concentração de equipamentos públicos, sobretudo em comparação com as zonas Leste, Norte e Sul, bem como maior incidência de áreas residenciais de médio e alto padrão.

Nesse sentido, entende-se que existe uma parcial contradição com os objetivos explicitados inicialmente. Isto é, as áreas apontadas pelo estudo como aquelas que tenderiam a se adensar de modo mais intenso não seriam aquelas que seriam consideradas prioritárias para a implantação da rede metroviária.

De acordo com os objetivos apresentados no estudo de viabilidade, a implantação do trecho inicial da Linha Verde na Avenida Paulista, por um lado, indiscutivelmente aumentava a eficiência dos serviços de transporte, ao atender uma área de clara demanda, uma vez que se trata de um centro concentrador de empregos. Mas, por outro, era discutível se essa opção, efetivamente, melhoraria as condições de vida da população, uma vez que preteria regiões mais populosas, como já mostramos.

Além disso, com relação aos demais objetivos, é evidente que, ao apenas buscar atender a demanda existente, sem pretender reverter a dinâmica urbana, a implantação da Linha Verde não contribuiu para o desenvolvimento econômico de outras regiões e tão pouco para reverter a dinâmica urbana vigente.

A decisão do Metrô, ao final, mostra como a implantação da malha metroviária paulistana serviu predominantemente à população inserida na porção de território mais provida de infraestrutura urbana, como demonstraram Villaça e Zioni (2005).

Por outro lado, conforme afirmado anteriormente, a Linha Verde, posteriormente denominada Linha 2, apresentou em sua concepção uma importante diferença em relação às outras duas linhas então já implantadas: seu traçado fugiu da lógica radial, constituindo-se um arco que interliga as regiões Sudeste e Sudoeste, conectando-se com duas estações da Linha 1 (Azul).

Em uma análise inicial, a implantação da Linha Verde poderia ser entendida como a primeira que não reforçaria o aspecto concentrador do radiocentrismo, uma vez que não induziria ainda mais as viagens para o centro da cidade.

A nova configuração da Linha Verde diferia da rede proposta pelo consórcio HMD (1968) e foi escolhida em um contexto de comparação com a Linha Amarela, em um processo no qual se avaliava qual das duas deveria ser priorizada.

Villaça e Zioni (2005) demonstram que essa implantação correspondia ao processo de produção, pelas classes mais abastadas, do que eles chamaram de “centro expandido”, uma região com maiores concentrações de emprego, que, historicamente, também abrigou boa parte das moradias desse segmento social.

Para esses autores, a malha metroviária priorizada reforçava essa lógica, interligando os locais de moradia aos de emprego, ou seja, ao chamado Quadrante Sudoeste, restrito apenas à área da Avenida paulista por quase uma década.

Além disso, compreendemos que as regiões de emprego e moradia estariam migrando ao longo dos anos, passando do centro de São Paulo e da região do Pacaembu (locais, respectivamente, de emprego e de moradia) para a Avenida Paulista e os Jardins e, mais recentemente, para a região da Avenida Luís Carlos Berrini e do Morumbi, onde posteriormente passaria a Linha Amarela.

CAPÍTULO 5: LINHAS AMARELA E LILÁS E A LÓGICA NEOLIBERAL

O presente capítulo analisa a dinâmica de implantação metroviária em São Paulo, a partir da década de 1990 até meados do primeiro decênio do século XXI, em um contexto de consolidação do processo de redemocratização do país, com a realização das primeiras eleições diretas presidenciais após 29 anos (em 1989) e um consequente fortalecimento das instituições democráticas.

Concomitante à análise desse processo político, voltaremos a atenção às profundas alterações econômicas produzidas pela crise dos anos 1980, como já mencionamos no capítulo anterior. Além disso, detalharemos como, a partir dessa crise e com o objetivo de superá-la, produziu-se uma “solução” imposta pelo centro do capital mundial, através de regras que norteariam um conjunto de políticas aplicadas por uma série de governos, sobretudo na América Latina – trata-se do “Consenso de Washington”.

No âmbito metroviário paulistano, contextualizaremos as ações do Metrô no momento da implantação de duas novas linhas, a Amarela e a Lilás, bem como na expansão das linhas existentes. Além disso, analisaremos a relação da companhia com uma nova concepção de sistema de transportes presente no Plano Integrado de Transporte Urbano (PITU), e nas suas respectivas atualizações.

5.1 A LÓGICA NEOLIBERAL E O CONSENSO DE WASHINGTON

Após uma década de estagnação e crise econômica, a partir da derrocada financeira vivida por vários países latino-americanos na década de 1980,¹⁰⁵ afundados em enormes dívidas externas como consequência direta das duas crises do petróleo (1973 e 1979), uma nova concepção de Estado e de gestão começou a ser desenvolvida.

¹⁰⁵ Tem-se como ilustração máxima desse período, a declaração de Moratória pelo México em 1982.

Para os defensores dessa nova concepção, segundo demonstra Bresser-Pereira (1991, p.6), as causas da crise latino-americana eram essencialmente duas:

- O excessivo crescimento do Estado, caracterizado pelo grande protecionismo, pela forte regulação, e pelo alto número de empresas estatais, às quais se atribuía uma ineficiência e gestão política e não técnica.
- E o populismo econômico, marcado pelo descontrole das contas e do déficit público.

Nesse contexto, realiza-se um encontro, em novembro de 1989, na cidade de Washington, capital dos EUA, reunindo tanto funcionários do governo norte-americano, como dos organismos financeiros internacionais ali sediados,¹⁰⁶ especializados em assuntos latino-americanos, e, ainda, vários economistas latino-americanos, com o objetivo de produzir um cabedal de regras para superar a crise dos países em desenvolvimento, o que incluía toda a América Latina.

Essas regras foram sintetizadas em um documento chamado "Consenso de Washington", desenvolvido e sistematizado pelo economista John Williamson em 1989 (Batista, 1994, p.5).

A visão hegemônica nesse encontro era a de que, para resolver a crise, seria necessário recorrer tanto a reformas de curto prazo, que consistiam no combate ao populismo e na busca pelo equilíbrio fiscal, como a medidas de médio prazo voltadas para a redução do Estado e a liberalização do comércio internacional, ou seja, um modelo econômico orientado para o mercado (*market-oriented*) (Bresser-Pereira, 1991, p.6).

Em resumo, o resultado desse encontro consistiu na elaboração de dez regras de caráter essencialmente liberal, a saber: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições; privatização

¹⁰⁶ Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e direito à propriedade intelectual. Configurava-se, assim, uma linha de atuação econômica neoliberal,¹⁰⁷ orientada para o mercado.

Ainda que o encontro tivesse um caráter predominantemente acadêmico, suas resoluções passaram a ser adotadas oficialmente como política pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e, em consequência, com graus diferentes e sem muita contestação, por muitos países latino-americanos, inclusive o Brasil, na década seguinte.

Aquele momento se caracterizou por uma profunda reestruturação produtiva, pela desregulamentação dos mercados, pela reorganização da força de trabalho e, finalmente, por uma forte revolução científico-tecnológica que impulsionaria e expandiria os fluxos de mercado, além de integrá-los cada vez mais (Gonçalves apud Lopes, 2015).

Além disso, posteriormente, outro processo complementaria esse contexto através de um crescimento excessivo dos ativos financeiros mundiais que geraria, cerca de uma década depois, uma busca por novos campos de aplicação desses recursos (Rolnik, 2015, p.27).

Mas ainda pela lógica neoliberal, era inegável que os principais destinos desses recursos fosse o capital essencialmente especulativo, nas palavras de Ricardo Carneiro (apud Lopes, 2015, n.p.):

A onda de inovações que tem transformado os processos produtivos e a organização dos mercados e promovido um crescimento sem paralelo do investimento direto estrangeiro tem seus limites ditados pela dominância da acumulação financeira.

¹⁰⁷ Para o conceito de neoliberalismo, adota-se Harvey (2008, n.p.), que o classifica como uma “teoria de práticas político-econômicas que afirma que a melhor maneira de promover o bem-estar do ser humano consiste em não restringir o livre desenvolvimento das capacidades e das liberdades empresariais do indivíduo”.

Ainda assim, as privatizações de alguns serviços de caráter público, até então sob a tutela direta do Estado, poderiam atender em parte essa demanda por transporte e, como será visto adiante, muitas das orientações colocadas foram seguidas pela Companhia do Metrô paulistano, influenciando decisivamente em medidas tomadas nesse período.

Além disso, a década anterior a esse período (1980), marcada por profundas dificuldades financeiras em todos os âmbitos, traria à tona uma ideia de incapacidade estatal de atendimento de boa parte dos serviços públicos. Nesse contexto, setores da sociedade se mostraram bastante críticos à lógica anterior, marcada por um maior intervencionismo estatal, atribuindo aos serviços públicos uma ineficiência generalizada. Por vezes, esses setores, defensores do ideário liberal, saíram vitoriosos nos processos eleitorais dos países latino-americanos naquele período.

5.2 A ESTABILIZAÇÃO POLÍTICA DO PAÍS EM UM NOVO CONTEXTO ECONÔMICO

O período estudado neste capítulo, além de ter sido marcado pelas novas concepções econômicas citadas, caracterizou-se, no Brasil, por uma relativa estabilidade política, tendo sido inaugurado no país um processo até então inédito de sucessões de mandatos presidenciais sem interrupções, iniciados com eleições diretas por sufrágio universal¹⁰⁸ e encerrados através de processo semelhante. Desde 1994, foram cinco os mandatos presidenciais¹⁰⁹ que seguiram esse rito.¹¹⁰

Essa estabilidade pode ter sido, ao mesmo tempo, causa e consequência tanto de avanços econômicos, tal como a estabilidade econômica (obtida, sobretudo, no

¹⁰⁸ Considerando o voto das mulheres, somente aprovado em 1932.

¹⁰⁹ Os quatro primeiros mandatos a seguirem esse rito foram ocupados apenas por dois presidentes da República, que foram reeleitos, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). O quinto mandato se refere a Dilma Rousseff (2010-2014).

¹¹⁰ No momento em que esta tese é escrita, a atual presidenta da República, Dilma Rousseff, está em seu segundo mandato presidencial (2011-2014 e 2015-2018), também reeleita, e enfrenta a ameaça de um processo de *impeachment*, deflagrado na Câmara dos Deputados, cujos desdobramentos poderão afetar a dinâmica mencionada.

governo Fernando Henrique Cardoso), como de ganhos sociais, tendo como exemplo a contundente redução dos índices de pobreza (verificada no país, especialmente, durante os dois governos de Luís Inácio da Silva).

Ainda assim, esses ganhos conviveram com um novo modelo de Estado, sobretudo no tocante ao papel que desempenhava e às condições de financiamento de sua infraestrutura.

No caso específico do Metrô, quando a companhia foi subordinada à esfera estadual, assistiu-se a um dos maiores exemplos de continuidade administrativa¹¹¹ em regime democrático no Brasil, pois o partido vitorioso no pleito eleitoral para o governo do estado em 1994, o PSDB,¹¹² mantém-se no poder até os dias atuais, perfazendo um impressionante período de 24 anos governando São Paulo e, por consequência, também o Metrô.¹¹³ A Tabela 21 a seguir mostra a evolução administrativa do Metrô de São Paulo desde sua criação.

¹¹¹ Em 2006, por renúncia do governador Geraldo Alckmin para disputar a eleição presidencial, durante nove meses o estado de São Paulo foi governado por Cláudio Lembo, do Partido da Frente Liberal – PFL, então vice-governador. No entanto, nem o Secretário de Transportes Metropolitanos, nem o presidente do Metrô foram substituídos após sua posse.

¹¹² Partido da Social Democracia Brasileira, que, não obstante o nome, apresentou, tanto no estado de São Paulo, como no período em que esteve à frente da presidência da República (1995-2002), afinidades com os princípios pregados no Consenso de Washington, de caráter liberal e privatista.

¹¹³ Como se trata de um governo de coalizão, é possível que, por determinados momentos, tanto a Companhia do Metrô como a Secretaria de Transportes Metropolitanos estivessem sob a administração de um outro partido, aliado ao PSDB. No entanto, o que se quer evidenciar é a continuidade administrativa ocorrida na chefia do poder Executivo.

Tabela 21: Evolução do quadro dirigente do Metrô

Ano	Administração			Metrô		
	Gestor	Cargo	Partido	Secretaria	Secretário	Presidente
1966			PR		Grupo Executivo Metropolitano (GEM)	
1967	Faria Lima		PR		Grupo Executivo Metropolitano (GEM)	
1968			PR		Grupo Executivo Metropolitano (GEM)	
1969			ARENA	-	-	Francisco de Paula Quintanilha
1970	Paulo Maluf		ARENA	-	-	Francisco de Paula Quintanilha
1971			ARENA	-	-	Plínio Assmann
1972	Figueiredo Ferraz	Prefeito	Nenhum	-	-	Plínio Assmann
1973			Nenhum	-	-	Plínio Assmann
1974			ARENA	-	-	Plínio Assmann
1975	Miguel Colassuono		ARENA	-	-	Plínio Assmann
1976			ARENA	-	-	Plínio Assmann
1977			ARENA	-	-	Plínio Assmann
1978	Olavo Setúbal		ARENA	-	-	Plínio Assmann
1979			ARENA	-	-	-
1980			ARENA	Dos Negócios Metropolitanos	Mário Trindade	Cássio Florisvaldo de Castro
1981	Paulo Maluf		ARENA	Dos Negócios Metropolitanos	Silvio Fernandes Lopes	Cássio Florisvaldo de Castro
1982	José Maria Marin		PDS	Dos Negócios Metropolitanos	Ricardo Cavalcanti de Albuquerque	Cássio Florisvaldo de Castro
1983			PMDB	Dos Negócios Metropolitanos	Almino Affonso	Walter Bernardes Flory
1984		Governador	PMDB	Dos Negócios Metropolitanos	Almino Affonso	Walter Bernardes Flory
1985	Franco Montoro		PMDB	Dos Negócios Metropolitanos	Almino Affonso	Walter Bernardes Flory
1986			PMDB	Dos Negócios Metropolitanos	Almino Affonso	Walter Bernardes Flory
1987			PMDB	Dos Negócios Metropolitanos	Getúlio Hanashiro	Antônio Sérgio Fernandes
1988	Orestes Quêrcia		PMDB	Habitação e Desenvolvimento Urbano	Luiz Carlos Santos	Antônio Sérgio Fernandes

1989		PMDB	Habitação e Desenvolvimento Urbano	Murilo Macedo	Antônio Sérgio Fernandes
1990		PMDB	Habitação e Desenvolvimento Urbano	Murilo Macedo	Antônio Sérgio Fernandes
1991		PMDB	Transportes Metropolitanos	Aloysio Nunes	Celso Giosa
1992	Luiz Antônio Fleury	PMDB	Transportes Metropolitanos	Aloysio Nunes	Celso Giosa
1993		PMDB	Transportes Metropolitanos	Jorge Fagali Neto	Celso Giosa
1994		PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Paulo Clarindo Goldschmidt
1995		PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Paulo Clarindo Goldschmidt
1996		PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Paulo Clarindo Goldschmidt
1997	Mário Covas	PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Paulo Clarindo Goldschmidt
1998		PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Caetano Janini Neto
1999		PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Caetano Janini Neto
2000		PSDB	Transportes Metropolitanos	Claúdio Senna Frederico	Caetano Janini Neto
2001		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Miguel Kozma
2002	Geraldo Alckmin	PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Luiz Carlos Frayze David
2003		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Luiz Carlos Frayze David
2004		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Luiz Carlos Frayze David
2005		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Luiz Carlos Frayze David
2006	Alckmin/ Claúdio Lembo	PSDB/PFL	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	José Jorge Fagali
2007		PSDB	Transportes Metropolitanos	José Luiz Portela Pereira	Luiz Carlos Frayze David
2008	José Serra	PSDB	Transportes Metropolitanos	José Luiz Portela Pereira	José Jorge Fagali
2009		PSDB	Transportes Metropolitanos	José Luiz Portela Pereira	José Jorge Fagali
2010	Serra/ Alberto Goldman	PSDB	Transportes Metropolitanos	José Luiz Portela Pereira	José Jorge Fagali
2011		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Peter Berkely Bardram Walker
2012		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Sérgio Avelleda
2013	Geraldo Alckmin	PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Luís Antônio Carvalho Pacheco
2014		PSDB	Transportes Metropolitanos	Jurandir Fernandes	Clodoaldo Pelissioni
2015		PSDB	Transportes Metropolitanos	Clodoaldo Pelissioni	Paulo Menezes Figueiredo

5.3 AS ALTERAÇÕES DE FINANCIAMENTO E O PAPEL DO ESTADO

Mesmo considerando a estabilidade política, as novas diretrizes da macroeconomia, que ditavam mudanças no papel do Estado, influenciavam e alteravam sobremaneira as formas de viabilização das políticas públicas e sua implementação.

Especificamente no caso estudado, a nova situação macroeconômica condicionou uma sucessão de alterações nas históricas fontes de recursos que viabilizavam a implantação e a expansão da rede metroviária até aquele momento.

Desde a estadualização do metrô, as fontes correntes de financiamento para a expansão da rede e para a construção de novas linhas estavam concentradas no governo do estado de São Paulo e, principalmente, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (instituição federal).

É evidente que, a partir da estagnação econômica vivida na década de 1980, a capacidade de financiamento dessas fontes foi gradativamente sendo comprometida. Ademais, fruto desse mesmo processo de estagnação, as novas regras internacionais impostas pelos organismos credores estabeleciam maiores restrições e condições específicas para a obtenção de recursos externos (Barros, 2005, p.6).

Nos anos de 1998, 2001 e 2002, o Brasil firmou com o FMI três acordos financeiros que, por conta das exigências do órgão, impediam ou dificultavam o financiamento de qualquer obra de infraestrutura integralmente por algum organismo estatal (Tupinambá, 2007, p.24).

Nesse contexto, uma das possibilidades para viabilizar o financiamento da infraestrutura pública, tal como a rede metroviária, foi por meio da consolidação das parcerias público-privadas – PPPs (Barros, 2005, p.7). Esse modelo de parceria se caracteriza como:

Um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública

e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (Justen Filho, 2005, p.549)

No país, o amparo legal para a concretização das PPP(s) ocorreu a partir da promulgação da Lei 11.079/2004, que impôs alguns limites a esse modelo, com o prazo da parceria nunca inferior a cinco anos e a proibição de valores para a operação inferiores a 20 milhões de reais.

Já no âmbito do estado de São Paulo, o embasamento se deu com a Lei Estadual 11.688/2004. De acordo com essa legislação, caberia a um conselho gestor,¹¹⁴ ligado diretamente ao gabinete do governador, aprovar e recomendar a inclusão de novas PPP(s) nos programas de parcerias do Estado. Estabelecia, também, em acordo com a legislação federal, a criação de uma “sociedade de propósito específico” denominada Companhia Paulista de Parcerias (CPP).

Com a maior parte das PPP(s) paulistas sendo realizadas na área de transportes, o Metrô de São Paulo adere a esse modelo na ampliação de sua infraestrutura já no primeiro momento, com a construção de sua Linha 4 (Linha Amarela), a primeira PPP concretizada no Brasil.¹¹⁵

Naquele momento, havia a possibilidade de financiamento de novas linhas do Metrô por parte de entidades e organismos internacionais, uma vez que organizações como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou, ainda, o Japan Bank of Investment and Cooperation (JBIC), demonstraram interesse nessa empreitada.

No entanto, a Linha 4-Amarela foi viabilizada por meio de um modelo de PPP denominado “concessão patrocinada”, o que significa que os recursos privados

¹¹⁴ O Conselho Gestor seria composto pelos secretários da Casa Civil, de Economia e Planejamento, da Fazenda e de Ciência e Tecnologia, pelo Procurador Geral do Estado, além de três membros escolhidos livremente pelo governador do estado.

¹¹⁵ Apesar de seu edital ter sido lançado posteriormente ao do Emissário Submarino de Salvador.

poderiam ser captados tanto diretamente através da arrecadação tarifária,¹¹⁶ como por meio da contraprestação pecuniária do Estado.¹¹⁷

Para essa contraprestação, foi adotado um modelo de parceria baseado no BOT (Build - Operate - Transfer),¹¹⁸ onde a iniciativa privada receberia a licença para financiar, projetar, construir e operar o Metrô por um período determinado, passando após à administração pública, mas que exigia que parte dos recursos fosse garantida pelo Estado, através de financiamentos contraídos junto a organismos financiadores internacionais (BIRD) e nacionais-estatais (BNDES).

Além disso, no caso da arrecadação tarifária, ficava estabelecido que se a demanda de passageiros ficasse abaixo de determinado patamar previsto (“faixa de proteção de demanda”), caberia ao governo do estado o ressarcimento ao concessionário do valor não arrecadado.

Em contrapartida, conforme mostra a publicação oficial sobre a Linha 4, *Metrô de São Paulo LINHA 4 – Amarela Morumbi-Luz – Projeto Funcional*, caberia ao concessionário “a responsabilidade de complementar a infraestrutura, executando as obras de acabamento, adquirir e implantar os equipamentos fixos e o material rodante e operar o serviço”. (Metrô, 1997, p.5, grifo nosso).

O consórcio Metro ViaQuatro¹¹⁹ foi o vencedor do certame com a proposta de receber a quantia de 75 milhões de reais como contraprestação do governo do estado de São Paulo, a ser paga em 48 prestações (até 2012). O contrato de concessão prevê que a prestação do serviço deverá voltar para o controle do Estado após 30 anos

Dadas as condições estabelecidas, evidencia-se, a princípio, um modelo que se mostra bastante seguro para o concessionário, uma vez que, além de não ser ele o principal responsável pela construção da maior parte da infraestrutura (atividade que

¹¹⁶ Estava estabelecido para a arrecadação tarifária da Linha 4 que o consórcio ficaria com 100% da tarifa dos passageiros exclusivos da linha e 50% dos que faziam integração com outras linhas ou com a CPTM.

¹¹⁷ Caracteriza-se como uma remuneração mensal feita pelo ente estatal em troca dos serviços prestados.

¹¹⁸ “Construir, Operar e Transferir”, em tradução livre.

¹¹⁹ Composto pela Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), pela Montgomery Participações, pelo Benito Roggio Transportes (que opera o Metrô de Buenos Aires) e, finalmente, pela RATP (que opera o Metrô de Paris).

cabe ao poder público) e, por consequência, da maior parte dos investimentos iniciais, ele recebe todo o valor da contraprestação já nos primeiros quatro anos da concessão. Além disso, como vimos, o contrato ainda conta com cláusulas de proteção sobre uma eventual queda da receita no caso de diminuição da demanda de passageiros.

Ao governo do estado, conforme demonstrado, cabia a tarefa de fazer as obras, com recursos obtidos de financiamentos externos que exigiriam ressarcimentos futuros. Para Tupinambá (2007, p.25), essa configuração impõe exigências de remuneração do investidor privado que “corre grande risco de tornar o empreendimento com uma face exclusora, em razão dos preços que deverão ter as suas tarifas para a recuperação do capital”.

Fica claro, pelo modelo adotado nesse caso, que houve um extremo esforço do licitante (o governo de São Paulo) em construir um processo que fosse bastante sedutor aos agentes do mercado interessados em participar do certame para viabilizar essa infraestrutura, ficando o ente estatal com os maiores riscos.

Entretanto, cabe indagar se esse esforço não foi iniciado anteriormente ao processo licitatório, isto é, se “ajustes” teriam sido realizados na elaboração do escopo do certame para que a futura licitação se mostrasse interessante ao mercado.

Não obstante as dificuldades de financiamento que as empresas viviam, uma eventual alegação de incapacidade de gestão para justificar esse modelo se mostrava curiosamente incoerente no caso do metrô paulistano, pois pesquisas de opinião apontavam um reconhecimento geral da população sobre a qualidade dos serviços ofertados.

Assim, realizadas essas mudanças, caberia também questionar até que ponto o processo licitatório pautado em interesses comerciais poderia “desvirtuar a natureza de uma linha de transporte público de massa, em São Paulo” (Tupinambá, 2007, p.25).

Esse desvirtuamento viria da forte capacidade de influência que esses novos agentes teriam em questões que, *a priori*, caberiam ao poder público decidir. Ainda que pressões ocorressem desde os primórdios da implantação da rede metroviária,

essa nova configuração de forças e esse novo papel do Estado impõem, indiscutivelmente, um novo patamar na esfera de decisões.

As consequências seriam sentidas tanto na ênfase adotada no discurso, como nas ações que daí decorreram posteriormente. As duas questões serão investigadas a seguir.

5.4 O NOVO (VELHO) DISCURSO

Se na década de 1980 a tônica do discurso oficial estava na preocupação com a crise financeira que afetou, inclusive institucionalmente, a Companhia do Metrô e, por consequência, levou à busca por novas formas de financiamento da empresa e da expansão de sua rede, passando, ademais, pela discussão sobre a questão metropolitana, na década seguinte, o discurso acompanhou e intensificou essa abordagem, introduzindo, no final do período, novas questões.

No início da década de 1990, os anuários do Metrô abordavam, predominantemente, a questão da ampliação da rede e as preocupações metropolitanas. O anuário de 1990, inclusive, colocava a integração dos esforços entre as empresas estatais e as secretarias estaduais e municipais como fundamental na elaboração de medidas que atuassem no sentido de viabilizar a lógica de atendimento metropolitano, como se nota neste trecho:

Promoveu-se a discussão da rede de metrô com as diversas entidades que atuam no planejamento da Região Metropolitana, entre as quais estão a Emplasa, Fepasa e Secretaria de Planejamento do Município de São Paulo. (Metrô, 1990, p. 6).

Nesse contexto, para ampliar decisivamente a rede e uma vez que o metrô (“politano”)¹²⁰ continuava municipal, buscavam-se saídas para compreender a rede estrutural de transportes sobre trilhos como sendo composta tanto pelo Metrô como

¹²⁰ Essa menção mostra que abrangência do metropolitano (Metrô) era, na verdade, municipal

pela rede da CPTM (que passaria a operar os sistemas da Fepasa e CBTU). Explicitava o relatório de 1991:

Juntamente com a melhoria e integração dos ramos metropolitanos da Fepasa e CBTU (esta última em fase final de estadualização) vão viabilizar o sistema integrado com uma rede de, aproximadamente, 300 quilômetros de transporte sobre trilhos operada pela CPTM. (Metrô: 1991, p.14)

Como será visto mais tarde, essa postura acompanhava as diretrizes de planos como o PITU 2020. Em relação a outros pontos do discurso, o período se iniciava com uma nova preocupação: a implantação metroviária em áreas mais valorizadas e com maior concentração de empregos. O anuário de 1991 (referente a 1990), por exemplo, afirmava em relação à implantação da Linha Verde: “A terceira linha foi considerada estratégica pelos técnicos, em função de sua localização, uma vez que se desenvolvia ao longo de uma região de alta densidade de empregos e de serviços” (Metrô, 1991, p.8).

Posteriormente, nos anos subsequentes, ganhava corpo no discurso duas outras questões que se relacionavam ao fator de localização: urbanização do entorno da estrutura metroviária e captura de mais-valia/potencialização dos serviços auxiliares ao metrô. Com relação ao entorno, pode-se perceber nos trechos extraídos dos anuários do ano 2000 e de 2002 o reconhecimento da influência da intervenção metroviária nessas áreas. O primeiro afirma: “No contexto urbano, por sua característica estruturadora e pela valorização imobiliária que promove em seu entorno, o sistema metroviário é um forte agente de renovação e reordenação do uso do solo” (Metrô, 2000, p.15). E no anuário de 2002 encontramos: “A expansão da rede metroviária também contribuirá de forma mais efetiva para o desenvolvimento urbano da região, reforçando o papel estruturador e articulador desse sistema de transporte de alta capacidade”. (Metrô, 2002, p.7).

Desse reconhecimento, por sua vez, vinha a possibilidade, também expressa nos anuários, de capturar parte desses ganhos para viabilizar a implantação do sistema

e, fundamentalmente, contribuir para o equilíbrio econômico da companhia. Essa posição já estava presente no anuário de 1991:

A utilização de áreas lindeiras às estações, para a criação de empreendimentos comerciais e de serviços, além de propiciar novas oportunidades de investimentos para o setor privado, permite otimizar o uso da rede de metrô, ordenar o espaço urbano, controlar sua expansão e aumentar as receitas da Companhia. (Metrô, 1991, p.14, grifo nosso)

A mesma concepção era reiterada no anuário seguinte:

A implantação metroviária promove mudanças no tecido urbano que revitalizam e valorizam todas as atividades da iniciativa privada desenvolvidas em torno das estações, importantes polos de concentração de público.

[...]

Esse fato cria enormes oportunidades de mercado, cujo desenvolvimento pode ser acelerado, em benefício dos empreendedores e dos consumidores locais, e reverter para o próprio sistema de transporte. (Metrô, 1992, p.14)

Se essa posição podia significar um retorno à ênfase em intervenções urbanas realizadas no entorno, interrompidas na década de 1980 por restrições econômicas, conforme apresentado nos capítulos anteriores, a postura no início da década de 1990 se voltava para o vínculo urbano, mas sob um viés financeiro.

Nesse novo ambiente, o discurso dominante via a relação do Metrô com a cidade como uma estratégia de captura de parte dos ganhos que a intervenção metroviária causava. A síntese da ênfase desse discurso, centrado na busca por novas formas de financiamentos e pela possibilidade de captura dos ganhos, pode ser percebida na Tabela 22 a seguir.

Tabela 22: Ênfase do discurso no período (1990-2001)

Fonte: elaboração própria.

De fato, as preocupações evidenciadas no documento do *Projeto Funcional* (da Linha 4) mais uma vez mostravam um discurso estreitamente relacionado com preocupações urbanísticas sob esse novo enfoque. Segundo o documento, a ênfase do projeto para a Linha 4 recairia sobre os seguintes aspectos:

- Inserção do sistema no meio urbano;
 - Avaliação dos seus impactos no transporte coletivo, no uso e na ocupação do solo, no meio ambiente e na infraestrutura urbana;
 - Desejos de viagem da população;
 - Nas melhorias de condições do transporte; e
 - Na viabilização de soluções integradas ao meio urbano.
- (Metrô, 1997, p.7)

Sobre a saúde financeira da empresa, esse tema já surgia no relatório de 1997 (referindo-se à anos anteriores), que colocava a eficiência (inclusive financeira) como estratégica na obtenção de recursos, como se nota neste trecho:

O ano de 1995 foi marcado pela busca de maior eficiência administrativa, financeira e operacional [...]. A premissa básica da Administração é a de que uma empresa eficiente tem melhores condições de buscar e obter recursos para seu desenvolvimento. (Metrô, 1997, p.3)

Além disso, essa eficiência estava inserida dentro dos princípios de austeridade financeira, como mostra o relatório de 1998:

O equilíbrio entre receitas e despesas operacionais, obtidos desde 1995, foi mantido ao longo de todo ano, tendo a taxa de cobertura atingido níveis superiores aos do ano anterior. (Metrô, 1998, p.3)

Assim, percebe-se aqui uma clara coerência entre o discurso predominante que o metrô utilizava naquele tempo e o contexto em que estava inserido, ou seja, uma época em que as recomendações internacionais pregavam, acima de tudo, a preocupação com a austeridade financeira, recomendando, inclusive, a adoção de medidas de saneamento de suas contas através da passagem de algumas de suas atribuições para o setor privado (privatização); um momento, também, no âmbito nacional, de escassez de financiamento público para infraestrutura e de disponibilidade (desde que garantida a austeridade) de financiamento e “parcerias” com financiadores externos. O Metrô de São Paulo encampou claramente esse ideário em seu discurso e também em boa parte de sua prática.

No entanto, para que se compreendam as ações realizadas pelo Metrô no período, é necessário averiguar em que contexto legal urbanístico se situa o momento

estudado e com que planos, urbanísticos e setoriais, a implantação do metrô teria que dialogar.

5.5 PLANOS

Curiosamente, esse momento de maior liberalidade econômica que influenciava organismos estatais como a Companhia do Metrô convivia com uma maior sedimentação de planos e propostas que, após o processo de redemocratização, a promulgação da Constituição Federal de 1988, e com a própria dinâmica democrática, apresentavam algumas relevantes inovações.

Destacamos dois exemplos – o Pitu 2020 (datado de 1999) e o novo Plano Diretor do município de São Paulo (de 2004) – que serão analisados cronologicamente a seguir.

5.5.1 O Pitu 2020

Em 1999, no primeiro ano da segunda gestão Mário Covas, foi finalizado o Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu 2020). Tendo como horizonte o ano 2020, o plano englobava um conjunto de propostas, para toda a Região Metropolitana de São Paulo (residindo aí um de seus principais méritos), com soluções para todos os modos de transporte, a infraestrutura viária, a gestão do trânsito (controle do automóvel) e as políticas tarifárias de pedágio e estacionamento.

Baseado em dados primários extraídos da pesquisa Origem-Destino de 1997, por um lado, o Pitu 2020 se inseria em um contexto de consolidação da democracia no país, marcado por um processo amparado em princípios da própria Constituição Federal promulgada em 1988, de participação popular, e com um discurso que visava permitir a influência de variados agentes no processo de decisão. Mas, por outro lado,

convivia com um Estado mais liberal e, portanto, com menor capacidade de implementar suas decisões.

Nesse contexto, os dirigentes responsáveis pela elaboração do Pitu 2020, cientes dessas condições, propunham uma nova dinâmica e um novo processo de planejamento. O então secretário de Transportes Metropolitanos, Cláudio de Senna Frederico, externava essa postura já na apresentação do plano:

O Pitu 2020 não é um plano acabado. Ao contrário, é uma obra aberta. O que hoje entregamos é um exercício completo de um processo de planejamento do futuro. Ele contém premissas e informações finitas, conhecidas em determinado tempo, com determinados recursos. (STM, 2015, n.p¹²¹.)

Anos mais tarde, o mesmo Cláudio Senna Frederico, em entrevista concedida especificamente para o desenvolvimento desta tese, ratificaria o papel atribuído ao Pitu 2020 de, antes de tudo, ser um articulador dentro de um processo contínuo, compreendendo essa opção no contexto de ausência de uma instância regulatória no nível metropolitano.

Não é para ser uma coisa congelada, né... ele é um acordo, ele é um processo político, de pacto. Então, por quê? Porque a região metropolitana não tem força institucional, então o único jeito era um processo diplomático. (Cláudio de Senna Frederico)

O Pitu 2020, em seu relatório sintético, destacava dois objetivos principais. Inicialmente, partia da premissa de haver – além da necessidade de enfrentar os congestionamentos da Região Metropolitana de São Paulo, que à época atingiam o índice diário de 240 quilômetros de extensão, em média – o objetivo de firmar São Paulo como centro financeiro do Mercado Comum do Sul – Mercosul (Metrô, 1999).

¹²¹ <http://www.stm.sp.gov.br/index.php/pitu-2020>. Acesso em 26/02/2016

Nisso reside uma curiosidade, pois, ao levantar a bandeira do papel estratégico que São Paulo assumia desde o ponto de vista econômico, esse objetivo do Pitu assemelhava-se a uma das preocupações que motivaram a concepção da primeira rede metroviária, em 1968, conforme discutimos no Capítulo 3,. A diferença é que, há quarenta anos, buscava-se consolidar a liderança da cidade no país e, no momento de elaboração do Pitu, época de criação/consolidação de grupos econômicos transnacionais, esse âmbito se transferia para o Mercosul.

Essa questão indica que, ao se colocar objetivos estratégicos estritamente econômicos, e considerando que essa premissa está presente desde os primórdios de sua criação até os dias atuais, o Metrô imprimiu em sua trajetória um traço que, em tese, limitaria o vínculo de suas ações com as questões urbanísticas, sobretudo quando estas visassem outros objetivos, como melhorar a vida da população e diminuir desigualdades sociais.

Assim, ao explicitar em seu discurso oficial que um de seus objetivos centrais era contribuir para que o município de São Paulo exercesse um papel estratégico ou de liderança em relação a qualquer grupo ou região, o Metrô centrava suas ações na produção de territórios mais competitivos. Com isso, priorizava-se a implantação de sua rede em áreas com maior interesse econômico e mais valorizadas, deixando de lado outros aspectos, como a construção de um território mais justo, com oportunidades mais equânimes e menos diferenças de oportunidades.

Vale ressaltar que, dois anos após a elaboração do Pitu 2020, seria aprovado o Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 183), cujos princípios fundamentais são a função social da cidade e da propriedade.

Também contraditória foi a postura adotada pela primeira revisão do Pitu, o Pitu 2025, que, pela primeira vez, entendia a necessidade de vinculação das políticas do setor com as desenvolvidas em outras áreas para resolver os problemas dos transportes. Na entrevista que nos concedeu, Nigriello afirma:

Foi colocado pelo PITU 2025, em que dizia que o problema do transporte não deveria ser resolvido apenas pelo transporte, mas que deveriam existir políticas casadas, de outras áreas. (Andreína Nigriello)

Em relação ao desenho proposto para o Metrô, o Pitu 2020 carregava alguns méritos, como o Mapa 41 a seguir demonstra:

Mapa 41: Pitu 2020 – Sistema Estrutural sobre Trilhos

Fonte: Pitu 2020

O primeiro mérito residia no fato de o desenho superar os limites do município de São Paulo e, finalmente, pensar um plano metropolitano, uma rede sobre trilhos que não fosse meramente municipal. Coerentemente com a ideia de um “plano não acabado”, a rede proposta do PITU 2020 estendia seus limites até os municípios de São Caetano do Sul, Guarulhos e Taboão da Serra.

No caso de São Caetano, essa alteração foi motivada por uma decisão tomada pelo município de São Paulo, à época administrada por Paulo Maluf, conforme explica Cláudio de Senna Frederico, então Secretário de Transportes Metropolitanos:

Um dos motivos de o metrô Linha 2 ir pra São Caetano foi porque quando eu sentei com a prefeitura, o Maluf tinha acabado de lançar o Fura Fila, indo pra Vila Prudente. Era um direito dele. Eu não discuti [O Metrô] indo pra Vila Prudente, eu mudei o metrô pra São Caetano. (Cláudio de Senna Frederico)

Um segundo ponto a ser destacado é que esse desenho integrava em uma mesma rede todas as soluções disponíveis em trilhos – metrô, metrô em nível e metrô leve –, sob a administração da Companhia do Metrô ou da CPTM, totalizando 284 quilômetros (Metrô, 1999).

Segundo Cláudio de Senna Frederico, as diferenças de atribuições entre essas duas empresas eram claras, mas não como redes concorrentes, como de certa forma ocorrera até então. Objetivava-se um “padrão metrô” em variados aspectos e, uma vez atingida essa meta, passaria a denominação de “metrô”, enquanto que à CPTM caberia a administração dos trens regionais:

Já estava em andamento uma recuperação da ferrovia. Então a ferrovia existia. Existia e ia aumentar a capacidade, a qualidade etc. Na minha visão, na época também, a CPTM, conforme ela fosse melhorando a qualidade e chegando numa coisa semelhante ao metrô, ela se tornava metrô, quer dizer, ela deixava de haver... tipo assim, havia uma transfusão e a CPTM ia perdendo o sangue.

[...]

O trem de qualidade que vai a Campinas, que vai a São José dos Campos, que vai a Sorocaba... já tá lá no Pitu 2020. Isso seria o futuro da CPTM. Então a CPTM continuaria a ser uma ferrovia, porque a maioria das linhas, ou todas as linhas que hoje a CPTM opera deveriam ser linhas do Metrô. (Cláudio de Senna Frederico)

Não se pode aferir ainda até que ponto essa ideia avançou, mas, até o presente momento, ainda que as redes sejam tratadas de forma conjunta, inclusive com integração tarifária, a diferença de atribuição não se verificou, uma vez que ambas as empresas, Metrô e CPTM, operam linhas com praticamente a mesma finalidade.

Outro ponto de interesse presente no Pitu 2020, e altamente louvável, é que a rede proposta abandonava decididamente a dinâmica radial, imprimindo uma lógica evidentemente ortogonal, ainda que com ramais, como para as zonas Leste e Sul, que ultrapassavam um pouco a trama central.

Apesar da ortogonalidade, a rede do Pitu 2020 incorporava praticamente toda a rede proposta para o metrô em sua última revisão em 1991 (da qual trataremos a seguir) e, dessa forma, não “reinventava” São Paulo, mas incluía o que até então havia sido produzido.

Como pode ser visto no Mapa 42, a rede metroviária prevista no Pitu 2020 era extensa e não cobria apenas um pequeno trecho da Linha Verde da rede proposta em 1991, pelas razões já apresentadas apresentados por Senna Frederico.

Mapa 42: Pitu 2020 e Rede 1991

Fonte: elaboração própria.

5.5.2 LEI 13.885/2004 – PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

Posteriormente à elaboração do Pitu 2020, deu-se a promulgação do novo Plano Diretor de São Paulo, através da Lei Municipal nº 13.430/2002. Essa lei foi aprovada durante a administração da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), uma gestão supostamente marcada por traços democráticos e populares, na qual a sociedade civil, em seus variados interesse, encontraria canais para ser ouvida. Além disso, o novo Plano Diretor surgia após a aprovação do Estatuto da Cidade, o que significava ter disponível um cabedal de instrumentos urbanísticos que, em tese, permitiriam uma sensível maior capacidade de gestão da terra urbana e do território municipal como um todo.

Em relação ao Metrô, o Plano Diretor apresentava uma inegável evolução por apontar – para os eixos de transportes em geral e para as estações metroviárias e ferroviárias em específico – medidas que relacionavam o adensamento à implantação dessa infraestrutura. Em seu artigo 121, vinculava o adensamento à Rede Estrutural de Transporte Coletivo e, em seu artigo 122, definia as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) ao longo dos eixos das linhas de transporte público coletivo que estariam sujeitas à qualificação de seu entorno. Ademais, pelo mesmo artigo, definia o perímetro dessas áreas, estabelecendo um raio de 300 metros nos eixos de transporte e de 600 metros ao redor das estações ferroviárias e metroviárias. Essas áreas poderiam tanto estar sujeitas à implantação de Operações Urbanas Consorciadas, como ser objeto de Projetos Estratégicos, desde que previamente definidos.

Esse esforço era a primeira tentativa inovadora de uma legislação urbanística municipal paulistana, após a criação da ZML (Zona Metrô Leste) em 1975, de regular áreas do entorno metroviário que, sabidamente, estavam sujeitas a profundas alterações de sua dinâmica cotidiana após a implantação do metrô.

Entretanto, as AIU(s) foram criadas em um momento em que a estadualização do metrô estava totalmente consolidada. Isso significava que o Plano Diretor legislava sobre áreas vizinhas a estações (considerando os impactos que causavam), estando estas sob a administração de um outro ente federativo, o que tornava a implementação de suas propostas algo difícil, especialmente se levarmos em consideração que nesse período a administração municipal sequer seguia a mesma linha ideológica¹²² do governo estadual.¹²³

Tendo como horizonte desta tese o ano de 2006, não houve no curto período entre a aprovação do Plano Diretor (que ainda seria objeto de um substitutivo em 2004) e a abrangência dessa tese, tempo suficiente para se avaliar as consequências de criação das AIU em torno das estações.

¹²² Mesmo reconhecendo a complexidade do termo, ele foi utilizado aqui apenas para diferenciar o partido que a então prefeita Marta Suplicy integrava na época, o Partido dos Trabalhadores (PT), do partido do governador Geraldo Alckmin, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

¹²³ Posteriormente, nas administrações municipais que sucederam Marta Suplicy – José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012) –, essa afinidade foi retomada, sem representar, no entanto, vantagens significativas no tocante à consolidação das AIU(s) em torno das estações metroviárias.

Em uma análise preliminar, pode-se afirmar que, em geral, as AIU(s) não foram implantadas. Entretanto, seu conceito seria posteriormente aplicado no Plano Diretor aprovado em 2014,¹²⁴ através dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

De qualquer forma, em um ambiente onde predominava a lógica liberal, a possibilidade de transferência da responsabilidade de operação das linhas de metrô para a iniciativa privada configurava-se, mais que propriamente a criação das AIU(s), como a grande “inovação” do período para a nova linha em implantação.

TRAÇADO: O (NOVO) VELHO RADIOCENTRISMO NA LINHA AMARELA E A LINHA LILÁS

Durante o período estudado nesse capítulo (1990-2006), duas linhas foram iniciadas, e é sobre elas que nos deteremos agora, buscando compreender os momentos de distensão e aproximação entre as políticas metroviárias e urbanas.

Em relação a essas linhas, Amarela e Lilás, parcialmente implantadas nesse período, tem-se que, enquanto a Linha Amarela já estava inserida na rede metroviária apresentada pelo consórcio HMD em 1968, a Linha Lilás sequer era mencionada. No entanto, aquela era uma proposta de rede básica que poderia e deveria ser expandida em consonância com o desenvolvimento da metrópole. E isso de fato ocorreu nas diversas revisões realizadas.

Assim, na revisão de 1975, apresentada no Capítulo 3, surgia a Linha Lilás, em uma proposta bem mais ousada do que o que de fato foi efetivamente implantado, enquanto a linha Amarela era mantida, mas sem o ramal previsto inicialmente. A rede básica do Metrô sofreria ainda três outras alterações, em dois momentos diferentes – sujeitas, assim, às influências de cada época.

As revisões ocorridas em 1982 e 1985, conforme apresentamos no Capítulo 4, propunham, respectivamente, a redução da rede e o fortalecimento do caráter radial

¹²⁴ Portanto, fora do objeto de análise desta tese.

da Linha Amarela. Já em relação à Linha Lilás, esta voltaria a integrar a rede básica na última revisão realizada.

Em 1991 foi apresentada, finalmente, uma nova revisão da rede básica do Metrô, que, em síntese, é muito similar à rede implantada atualmente, como mostra o Mapa 43 a seguir.

Mapa 43: Rede Básica do Metrô - 1991

Fonte: Martins (2002).

A proposta de 1991, ainda que apresentasse certa similaridade com a rede de 1968, trazia algumas importantes diferenças quando comparamos as duas (veja adiante no Mapa 44):

- Estendia o tramo Norte da Linha Azul até Tucuruvi (trecho implantado em 1998), previsto inicialmente para chegar até Santana;

- Propunha que a Linha Vermelha acompanhasse o traçado ferroviário (naquele momento já implantado), contrapondo-se à versão em “chifre” proposta em 1968. Ainda assim, ampliava o trecho Leste até Guaianazes;

- Ampliava a Linha Verde em direção à Zona Leste, e não em direção ao ABC (o que o Pitu 2020 posteriormente contraria), configurando claramente seu aspecto não radial, ainda que proposta similar já tivesse sido apresentada na revisão da rede de 1982;

- Interrompia o trecho Sudeste da Linha Amarela, restringindo seu papel a uma função radial, intensificada por estendê-la até o bairro do Morumbi;

- Previa uma nova linha – a Lilás.

Mapa 44: Comparativo da Rede Básica do Metrô (1968-1991)

Fonte: Metrô (1968) e Martins (2002)

Em suma, a proposta de 1991 enfatizava a oferta da rede na região Sudoeste do município, porção do território com maior incidência de populações mais abastadas economicamente e com maior oferta de empregos e, especificamente, no caso da Linha Amarela, atendia à região em que se consolidavam novas centralidades.

Essa concepção concretiza de forma inequívoca a análise de Villaça e Zioni (2005) sobre a implantação da infraestrutura metroviária. Para esses autores, a implantação do metrô de São Paulo acompanha, historicamente, os movimentos realizados pelas classes mais abastadas, ou seja, suas migrações e alterações de localização de moradia e emprego.

Assim, a Linha Amarela previa atender lugares como a Avenida Faria Lima, nova centralidade em consolidação,¹²⁵ e, por isso, região concentradora de empregos, além dos bairros de Pinheiros e do Butantã, locais com alta incidência de moradias de classe média e classe média alta, e com polos de empregos como a Cidade Universitária e, finalmente, o bairro do Morumbi, local de concentração de moradias das classes média alta e alta.¹²⁶ Essa constatação pode ser observada no Mapa 45 a seguir, tomando a relação de automóveis por moradores.¹²⁷

¹²⁵ Desenvolvida sobretudo na administração do prefeito Paulo Maluf (1993-996), que utilizou relevante parte do orçamento municipal destinado a investimentos para potencializar o crescimento da Avenida Luiz Carlos Berrini e adjacências.

¹²⁶ Isso não significa que o bairro não tenha alta incidência de moradia das populações menos abastadas, incluindo aí favelas, mas apenas que, em comparação com outras regiões da cidade, é maior o percentual de famílias provenientes dos estratos econômicos mais altos. No estudo em que defendem essa tese, Villaça e Zioni trabalharam com rendas familiares superiores a vinte salários mínimos.

¹²⁷ Melhor indicador de renda localizado na pesquisa O/D.

Comparativo taxa de motorização no traçado da linha amarela

Taxa de Motorização - OD 2007

- 0 - 0,10
- 0,10 - 0,20
- 0,20 - 0,30
- 0,30 - 0,40
- 0,40 - 0,50
- 0,50 - 0,60

Linha 04 - Amarela

- Existente
- Amarela
- Não executado

Uma justificativa apresentada nos documentos oficiais para a implantação da Linha Amarela segundo o traçado escolhido residia no fato de essa linha incluir integração com as outras três linhas até então existentes no sistema. Ela integrava com a Linha Azul na estação da Luz, com a Linha Vermelha na estação República e, finalmente, com a Linha Verde na estação Consolação.

217

Além disso, no estudo de revisão de 1991, outro ponto que merecia atenção eram os limites que a rede metroviária apresentava. Ainda que essa proposta tivesse o mérito de retomar a ideia de superação dos limites impostos pelos rios, já que propunha, nas linhas Amarela e Lilás, o cruzamento do Rio Pinheiros, além de estender em quase 2 quilômetros o trecho Leste, chegando ao bairro de Guaianazes, ela continuava se restringindo ao município de São Paulo, ou seja, a rede do “metropolitano” permanecia, na verdade, municipal.

Finalmente, em relação ao modo de implantação das novas linhas, se as revisões da rede realizadas na década de 1980 se mostravam mais acanhadas devido à contração econômica verificada naquele momento, agora a implantação das linhas propostas devia ser condicionada ao novo papel que se desenhava para o Estado e, nessas condições, subordinava-se a uma nova lógica, a do mercado.

Antes de aprofundar a análise sobre esse modelo, cabe indagar se ele de fato representou uma efetiva ampliação da rede. Os gráficos 10 e 11 a seguir mostram um pouco essas consequências.

Gráfico 10: Crescimento anual da rede metroviária (1990-2006)

Fonte: elaboração própria.

O Gráfico 11 mostra que, mesmo sob o novo ideário econômico neoliberal, seguiu-se um período de estagnação da rede, entre 1993 a 1997, no qual o metrô não ampliou sequer um quilômetro.

Os picos de crescimento verificados em dois anos subsequentes (1998 e 2002) poderiam servir de argumentação na defesa do novo modelo empregado, entretanto, em ambos os casos, os aumentos verificados eram referentes, respectivamente, à ampliação do trecho Norte da Linha Azul até o Tucuruvi (1998) e à criação da Linha Lilás (2002), as duas sendo operadas diretamente pelo Metrô.

No entanto, a implantação da Linha Amarela efetivamente representou um pico de crescimento da rede. Ocorrida somente em 2010, caracterizou-se como a maior ampliação anual da história, após anos de estagnação.

Gráfico 11 Crescimento anual da rede metroviária (1974-2014)

Fonte: elaboração própria.

Entretanto, tomando agora o crescimento anual da rede e os quilômetros em operação, ao longo de todo o período de existência do Metrô, não se percebe uma profunda inversão no ritmo de ampliação da rede metroviária.

Gráfico 12: Quilômetros em operação e Crescimento anual da rede metroviária (1974-2012)

Fonte: elaboração própria.

Nesse contexto, o metrô de São Paulo apresentava seu posicionamento no documento sobre a Linha 4, que ratificava, oficialmente, esse novo modelo de Estado. Diz o documento já em sua página inicial: “Ganha relevo o novo papel do Estado na produção dos serviços públicos: muito mais de planejador e fiscalizador, delegando ao setor privado a execução anteriormente de sua inteira responsabilidade” (Metrô, 1997, p.4).

Entretanto, para que a operação de uma linha metroviária fosse concedida à iniciativa privada com um mínimo de viabilidade, seria necessário que a rentabilidade da linha estivesse em patamares minimamente aceitáveis para o mercado.

Nesse sentido, a localização e a inserção urbana da linha concedida passavam a ser condicionantes para seu sucesso enquanto modelo de negócio, e aí, passava a ser interessante um traçado que tivesse uma demanda caracterizada pela constante troca de passageiros, com altas taxas de embarque e desembarque.

Ainda que, curiosamente, a questão social também fosse apresentada como argumento à implantação desse modelo neoliberal, é evidente que as áreas com maior incidência de população com renda de até 8 salários mínimos – Campo Limpo, Taboão da Serra, Embu, Regis Bittencourt e Raposo Tavares – seriam justamente aquelas não contempladas diretamente no primeiro trecho implantado.

Ocorre que dos três trechos da Linha Amarela previstos na rede inicial, a prioridade na implantação deu-se justamente na porção do território com maior incidência de residências de médio e alto padrão, ou seja, o traçado estabelecido entre a estação da Luz e o Butantã, justamente os que apresentam as características ideais para um modelo de negócios tal como almejado.

O estudo do Projeto Funcional sobre a Linha Amarela argumenta como justificativas para essa opção na implantação o número total absoluto de famílias diretamente atendidas (775 mil),¹²⁸ as altas taxas de motorização e as altas densidades encontradas (Metrô, 1997, p.25).

Com relação à demanda, a opção escolhida encontrava respaldo no potencial de passageiros que seriam atraídos pela linha quando esta estivesse em operação. Mais uma vez, era descartada a ideia de se perceber o Metrô como um importante instrumento de indução de crescimento que rompesse com a dinâmica urbana hegemônica, radial e concentradora.

Assim, a consolidação dessa estratégia de implantação da rede coloca duas questões sobre a Linha Amarela. Primeiro, se são de fato objetivos do Metrô a inserção urbana e a busca por soluções integradas com os aspectos urbanísticos, em uma época na qual os conceitos de qualidade urbanística já estavam vinculados à distribuição de

¹²⁸ Que representa cerca de 18,7% da população da RMSP.

oportunidades no território, até que ponto a priorização de áreas com maiores incidências de populações com rendas mais altas contraria esses anseios?

Segundo, ao optar por um modelo operacional gerido pela iniciativa privada, em que medida áreas com maiores demandas e com maior potencial de retorno financeiro influenciam a opção e o traçado adotados?

Em ambos os casos, a dinâmica de implantação metroviária, ratificada no discurso da Companhia do Metrô, afastava-se das questões urbanas.

Conforme colocado no início do trabalho, o objetivo dessa tese foi identificar as razões que efetivamente afastaram a prática da implantação metroviária da retórica oficial, sobretudo no tocante ao seu vínculo com as políticas e com o planejamento urbano.

Na elaboração dessas conclusões uma ideia se destaca preliminarmente a partir das análises realizadas.

Trata-se de entender que esse distanciamento, que algumas vezes tendeu inclusive a ensaiar uma aproximação, **não ocorreu de forma linear**, por uma única via, e similar ao longo do tempo. Ao revés, encontrou sempre nesse processo, peculiaridades que se vinculavam inevitavelmente a aspectos tanto da dinâmica sócio econômica do momento vivido como nas relações políticas entre os agentes envolvidos. Esses eventos, em alguns casos, tenderam a casualidade ou, ao menos, ocorreram externos a lógica do metrô, reforçando o princípio da casualidade linear apontada por Morin (2005, p. 330).

De qualquer forma, do percurso percorrido até esse momento foi claramente percebido ser evidente que, na maioria dos momentos estudados, ocorrer um **flagrante distanciamento entre a retórica urbanística e a prática metroviária**, tornando-se mais que exceção, a regra observada no processo.

Esse distanciamento por sua vez, não se deu simplesmente por um afastamento entre a retórica e a prática governamental conforme sugeria a primeira hipótese levantada. O estudo revelou que essa relação se mostrou, por vezes, mais complexa, sendo justificado ora por uma diferença entre retórica e prática, mas também por outras, causada pelo **distanciamento entre o discurso metroviário e pelo discurso urbanístico**, ou seja, **entre os planos que orientariam as políticas de transporte e as de uso do solo** corrente em determinado período; já, em outras ocasiões, o afastamento teria se dado por motivos externos à essa dinâmica.

Finalmente, em outros momentos, foi apenas **a dinâmica metroviária**, inserida dentro de uma determinada lógica, **que se afastou dos interesses urbanísticos**.

Desse “movimento” complexo ocorrido entre a retórica/ prática metroviária e discurso/ implantação urbana, decorre a indagação de **até em que ponto esse vínculo e essa coerência seriam possíveis** em um ambiente recheado de tantas variáveis e com tantos interesses em jogo.

Nesse sentido, Compans (2003: 01) auxilia com a seguinte ideia:

Os modelos de urbanismo dificilmente se concretizam integralmente nas políticas públicas porque, além da pesada inércia do ambiente construído, ocorre a interferência de interesses de grupos sociais não considerados previamente e/ou a insuficiência de condições institucionais objetivas, tais como recursos financeiros, capacidade técnica e administrativa e marco legal apropriado.

Mas, contraditoriamente, outra ideia pode ser observada ao longo de todo o trabalho realizado. Pode-se afirmar que, como regra e apesar do distanciamento corrente, **houve um esforço constante**, ainda que retórico e institucional, no sentido **de se aproximarem os discursos e as práticas de planejamento de transportes e de uso e ocupação do solo**.

Como exemplo preliminar a esse esforço, tem-se a aproximação tentada pelo PUB ao de inserir a rede proposta pelo consórcio HMD (1968) em sua malha metroviária, ainda que, conforme demonstrado, tratem-se de propostas que partiam de premissas totalmente distintas tratadas também mais adiante também nesse capítulo.

De qualquer maneira, algumas conclusões puderam ser tiradas nesse trabalho e aqui são apresentadas cronologicamente, coincidindo com a lógica de estruturação e, quando possível, enquadradas dentro da relação discurso/ prática, discurso/ discurso ou prática/prática elencadas no início desse capítulo.

Inicialmente, dentro de um recorte histórico, e focando a análise nos primórdios da implantação metroviária e, portanto, anterior a implantação da primeira rede; uma primeira conclusão mostra que, apesar de existir a noção, desde ao menos as primeiras décadas do século XX, da importância de implantação de uma rede metroviária em São Paulo como estratégia de desenvolvimento urbano adequado, demonstrada através de inúmeras propostas desenvolvidas, ela só **foi efetivamente concretizada tardiamente** nos últimos trinta e cinco anos do século passado, imprimindo uma indiscutível defasagem em relação a outros países que implementaram sistemas semelhantes muito anteriores ao metrô paulistano e, isso no caso paulistano, significava ocorrer após intervenções, com destaque às propostas do Plano de Avenidas, que já haviam estruturado a metrópole e sua dinâmica de crescimento naquele momento.

Esse “atraso” na implantação se deveu, contrariando os interesses urbanísticos expressados nas propostas e conforme mostrado nessa tese, sobretudo por dois conjuntos de razões:

No primeiro caso, o que impediu a implantação de uma malha metroviária, mais que o distanciamento entre as políticas urbanas e as de transporte, foi uma **disputa entre grupos que defendiam diferentes interesses mercantis**. De um lado, a implantação do modelo ferroviário sugerido pela Light objetivava atender aos interesses da empresa sobre o monopólio sobre os transportes; por outro a expansão urbana capilarizada era defendida tanto pelos incipientes operadores de ônibus como pelo mercado imobiliário que via nessa opção uma maior frente potencial de negócios. Prevaleceu o modelo que se mostraria perverso ao desenvolvimento da metrópole.

Assim, antes da implantação metroviária, o grande derrotado da opção sobre trilhos, além do monopólio da empresa que operava o transporte por bondes e a energia, foi o interesse urbano que perdia para a lógica mercantil (tendo como vitorioso o mercado imobiliário) o protagonismo sobre o desenvolvimento da metrópole.

Já no segundo caso, ocorrido posteriormente ao primeiro, tratou-se não de um afastamento entre as políticas de transporte e de uso do solo, mas de uma **disputa**

entre formas diferentes de se ver a cidade e, por consequência, das maneiras de se pensar seu desenvolvimento e as formas hegemônicas de deslocamento.

Nesse caso, a disputa travada por Prestes Maia e Anhaia Mello foi vencida pelo primeiro que implantou e organizou o desenvolvimento urbano capilarizado da metrópole através de uma **proposta essencialmente radiocêntrica e rodoviarista** (Plano de Avenidas).

A supremacia desse modelo, por sua vez, deveu-se, sobretudo a dois fatores.

Em primeiro lugar, assim como na questão anterior, essa proposta **em muito ia ao encontro dos interesses do mercado imobiliário**, consolidando um traço que seria também corrente ao longo da trajetória do metrô de ter o desenvolvimento urbano influenciado sobretudo pelos interesses mercantis, ratificando a ideia defendida por Santos (2000). Com uma frente potencial de venda maior, viabilizado pela própria capilaridade rodoviarista, esse modelo possibilitou uma expansão urbana mais ampla e a valorização de um maior número de terrenos e glebas onde, em grande parte, foram destinados à implantação de loteamentos residenciais distantes, voltados em sua maioria à população de baixa renda, sem o devido acompanhamento da infraestrutura adequada.

Em segundo lugar e ainda que, segundo Lagonegro (2003), esse pensamento fosse hegemônico em toda a sociedade paulistana e até brasileira¹²⁹ da época; tanto para a predominância do modelo em questão como para o atraso na implantação metroviária, foi determinante para a **hegemonia do ideário rodoviarista** a presença de indivíduos como Prestes Maia como participante fundamental no processo decisório municipal em variados momentos daquele período.

Em um primeiro momento como formulador e executor de seu Plano de Avenidas e, posteriormente, quando esse modelo já se mostrava desgastado em certa medida, enquanto coordenador do *Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido* que posteriormente, embasaria a primeira rede metroviária.

¹²⁹ Lembrando o lema do Governo do Presidente Washington Luís, paulista, de “governar é construir estrada”.

Nesse segundo caso, tem-se o exemplo de uma clara contradição entre o discurso e a prática, pois, conforme demonstrado, Prestes Maia **defendia o metrô no discurso, mas rechaçava sua implantação na prática**, em outras palavras, foi essencial para que se retardasse a implantação de um modelo de deslocamento baseado nos trilhos na cidade um cenário em que os próprios atores envolvidos e incumbidos de defender a ideia, não acreditavam nesse modo.

Assim, nesse momento anterior à implantação do metrô, **o ideário rodoviarista imperante** mais que se contrapor a prática de implantação viária, **inviabilizava um padrão de deslocamento que se apoiasse no modo metroviário**.

Uma vez concretizada a concepção da primeira rede proposta pelo consórcio HMD, tem-se conforme foi demonstrado, um evidente conflito entre a rede do consórcio e os planos urbanísticos da época, em especial com o PUB.

Trata-se, nesse caso, portanto, mais que uma contradição entre a prática de implantação e a retórica, uma profunda diferença de compreensão entre os instrumentos que deveriam nortear essas políticas setoriais e, assim já entre os discursos, o que provocava, nas palavras de Campos, uma certa **“esquizofrenia” causada pelo radiocentrismo metroviário e a ortogonalidade buscada no plano urbanístico**.

“Esquizofrenia” que se mostrava ainda mais latente quando se percebe o esforço do PUB de “encampar” as propostas do consórcio em sua rede de metrô, ratificando o esforço institucional de se aproximarem ambas as políticas o que então se **configurava a diferença entre retórica e prática**.

Nesse contexto, o esforço de coerência retórica e de propostas com o PUB acarretou na elaboração de duas redes conceitualmente conflitantes ainda que aparentemente complementares e, ainda que o PUB não tenha sido implantado mas suas ideias tenham sido incorporadas em outros planos, terminou por contribuir na configuração da “esquizofrenia” apontada.

Nesse caso, foi demonstrado que uma das explicações para essa inusitada situação residia nos **objetivos implícitos em cada uma dessas propostas**, ou seja, nos reais interesses a serem considerados em cada plano.

Enquanto o PUB (e demais planos urbanísticos) visava estabelecer uma nova forma de organização urbana para toda a metrópole, indicando segundo as convicções presentes na época, os “caminhos” para que a cidade e os municípios vizinhos se desenvolvessem contrariando inclusive, a dinâmica até então imposta e propondo uma estruturação a partir da descentralização com a criação de novas centralidades e da ortogonalidade viária; **a rede metroviária** desenvolvida pela Companhia do Metrô (através do consórcio HMD) **visava atender “apenas” à demanda existente**, isto é, aquela construída a partir e tão somente da cidade previamente existente.

Essa crítica é compartilhada por Frederico (2001, 45) que diz sobre a rede do consórcio HMD.

O presente e suas demandas foram as bases para as projeções. Não vai, nessa afirmação, nenhuma crítica a um trabalho pioneiro à época que utilizou técnicas avançadas – como a apropriação dos dados da pesquisa Origem-Destino e sua modelagem matemática para projeções – que, até hoje, ainda não são usadas consistentemente na maioria das cidades do mundo. Mas, de fato, o plano tratou de enxertar um novo modo de transporte – o metrô – a uma malha preexistente de viagens, sem estabelecer uma solução completa e sem procurar modelar, inicialmente, uma cidade e, dentro dela, o tipo de vida de seus habitantes

E, no município de São Paulo, essa postura significou buscar atender mais uma vez as necessidades de uma cidade radiocêntrica, influenciada sobremaneira pelas intervenções pautadas, sobretudo, pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia, sem considerar que a implantação de uma rede de transportes de alta capacidade nesses moldes reforçaria e intensificaria ainda mais a indesejável dinâmica hegemônica concentradora e radial.

Essa posição inclusive, já pautava planos setoriais de transporte antes da elaboração da primeira Rede Básica. Lagonegro (2005, 15) critica Prestes Maia no

Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido de 1956 que já defendia uma rede a partir da demanda preexistente e, em sendo assim, reforçando a dinâmica radiocêntrica.

Prestes Maia parte do pressuposto que por não haver movimentos interbairros, os transportes em São Paulo reduzem-se ao deslocamento de pessoas entre um centro e várias periferias. Ora, essa premissa leva à solução populista de “privilegiar” a periferia carente com um meio de transporte que nada mais faz do que expandi-la indefinidamente, gerando uma cidade extensiva.

Pelo que foi estudado nessa tese, pode-se estabelecer que a postura e a metodologia adotada na elaboração da primeira Rede Básica (e que já vinha sendo adotada em estudos anteriores) de se pensar um plano e uma rede de transportes a partir da situação (demanda) atual criou um “cultura” no ambiente metroviário, e possivelmente em outras empresas de transporte no Brasil devido à influência que o metrô exerceu sobre todo o setor, que, em menor ou maior grau, foi replicado ao longo de sua história e na montagem das variadas revisões de rede ocorridas posteriormente.

Tupinambá (2007, 21), mostra que, na elaboração de uma rede de transporte, a metodologia consolidada sempre passa essencialmente pela análise (“diagnósticos”) das condições que geram as viagens, da oferta de transporte e da demanda potencial (“necessidade das viagens da população”, para o autor), ou seja, propõe a rede somente a partir de informações referentes somente à situação atual e, dessa forma, restringe-se a realizar uma avaliação a partir da dinâmica consolidada e assim, finalmente, reforça o que se tem, contrariando um dos objetivos de uma política urbana que entenda como prejudicial à dinâmica atual.

Assim, **a histórica preocupação na montagem de uma rede estruturante de transporte se apoiando apenas na demanda atual (largamente utilizada pelo metrô) se configura em uma resposta decisiva sobre o afastamento entre as duas práticas, de transporte e urbanísticas, uma vez que o papel da segunda, por princípio e na prática, seria o de pensar uma cidade além da situação atual.**

Uma vez idealizada a rede do metrô, recaem as conclusões sobre as razões que teriam motivado **a priorização da Linha Norte-Sul** em relação sobretudo, à Leste-Oeste, apontada pela maioria dos profissionais ouvidos nas entrevistas como aquela mais adequada a priorização se considerados apenas aspectos urbanísticos.

Aqui, há que se ponderar que na concepção que norteou a implantação dessa linha, a preocupação prioritária com as políticas urbanas era traduzida apenas através do controle urbano e do crescimento dos congestionamentos (ainda que houvesse a vaga afirmação de “melhora das condições de vida”).

Vale notar que essa preocupação com a mitigação dos congestionamentos se verificava desde os estudos da Light e, conforme se pode observar ao longo desse trabalho, foi uma constante no discurso metroviário. Assim, a implantação da rede, como se mostrou nessa tese, dando-se prioritariamente nos locais com maior incidência de automóvel por habitante não representava um afastamento entre a retórica e a prática metroviária, mas a política metroviária (retórica e prática) ao não impedir que os índices de congestionamentos da metrópole crescessem ininterruptamente durante os anos (ainda que pontualmente possa ter representado alguma melhora), apesar de ser esse o objetivo preconizado nos discursos, **configurou-se uma contradição entre o que se objetivava e a realidade consequência dessa implantação.**

Nesse sentido, dentro da dimensão do discurso proferido pelo metrô de ser prioritária a preocupação com a diminuição dos congestionamentos, naufragavam as ações implementadas, sobretudo se considerar o momento marcado por ações governamentais que incentivavam justamente à produção e à comercialização de automóveis.

As soluções voltadas para a diminuição dos congestionamentos se dando a partir da implantação de maior espaço destinado a esse modo uma vez que, com a implantação do metrô os ônibus das ruas eram retirados conforme colocado por Nigriello em sua entrevista, mostraram-se infrutíferas.

Mais uma vez a resposta a esse insucesso em relação aos congestionamentos se encontra na “limitação” verificada na metodologia adotada nos planos e ações do metrô. A rede radial revalidava uma lógica que permeou desde o século XX o crescimento da metrópole e, dessa forma, não atuou com eficácia para a diminuição dos congestionamentos.

Ou seja, ao deslocar de suas ações um vínculo com outras formas de crescimento e deslocamentos voltando-se apenas para a lógica atual, reforçou a dinâmica radial, capilarizada e concentradora de oportunidades e, por consequência, indutora do automóvel.

Outro ponto, verificado a partir da implantação prioritária da Linha Norte-Sul reside **no esforço em se justificar cada intervenção adotada a partir de um cabedal “técnico teórico” definitivo, sem possibilidades de contestações externas à “técnica”.**

De um modo geral, também essa opção pela chamada “técnica” já se assumia como regra nos planos de transporte, incluindo aí o metrô. Esse modelo que passava obrigatoriamente pela sistematização metodológica, tais como os apresentados nos capítulos 03 e 05 e pela utilização, inéditas até então, tanto de dados primários obtidos da pesquisa origem-destino (O/D), como da calibração para estabelecimento e dimensionamento das redes propostas, carregava em si uma fragilidade.

E essa fragilidade se apresentava justamente por, ao partir de explicar as ações através de argumentações tecnicistas, **o modelo desconsiderar**, de forma ou não intencional, **outros aspectos inerentes à dinâmica urbana** como a possibilidade de se utilizar o metrô como instrumento de indução de crescimento em áreas que, *a priori*, apresentassem menor demanda inicial.

Ademais conceitualmente, ao adotar essa postura se mostra restrita essa abordagem enquanto política setorial que age sobre o espaço urbano. Seguindo a definição de espaço construída por Santos (2000) e abordada no primeiro capítulo dessa tese, o tecnicismo ainda que responda com razoável competência as questões impostas pelo “sistema de objetos”, verificadas nos dados “técnicos” obtidos, deixa de abordar relevante parte do “sistema de ações” e, em especial as relações sociais, as

correlações de força e o ambiente político que, apenas são considerados, quando são considerados, para justificar eventuais insucessos ou fracassos.

Por outro lado, essa postura de supremacia da técnica, quando **carregada de uma certa intencionalidade, podia significar uma estratégia de encerramento do debate**, para soluções que poderiam, sobre outros aspectos, não serem consideradas ideais ou, nas palavras de Compans (2003: 01), “interesses não considerados previamente nas condições institucionais objetivas”.

Sobre os “interesses não considerados”, esses podem ser encontrados na implantação da Linha 01, como exemplo já demonstrado e ainda que de forma não conclusiva, na suposta alteração das centróides¹³⁰ nas zonas de tráfego apontada em duas das entrevistas levou a opção pela passagem do metrô da Linha Azul sob o espigão da Av. Domingos de Moraes o que, do ponto de vista de atração da demanda segundo Vasconcellos, não seria a opção mais lógica, já que o traçado escolhido não traria maior atratividade com a localização em cumes topográficos.

Há contudo, que se considerar que as decisões desse momento ocorreram em um ambiente pioneiro, “contaminado” por um discurso otimista, quase ufanista onde o metrô estava induzido a realizar propostas de implantação ousadas e com maiores esforços tecnológicos, cuja viabilização era facilitada por um momento com índices econômicos propícios a esse raciocínio e em momento político de pouca transparência e controle social.

Estariam inseridos nesse conjunto de interesses, a realização de obras mais complexas e caras (com a utilização da tecnologia do Schield - “tatuzão”), a valorização imobiliária das franjas de mercado e a instalação de equipamentos privados em áreas privilegiadas e mais baratas.

De qualquer forma, esse trecho do tramo Sul implantado era justamente o que mais diferia da linha proposta no *Anteprojeto para um Sistema Rápido de Transportes* de 1956. Evidenciava-se assim, um **caso de uma argumentação de viés tecnicista para justificar algo que, inclusive tecnicamente, não se mostrava razoável.**

¹³⁰ Que supostamente acarretariam em cálculos superestimados para o carregamento da rede naquele trecho.

Ainda sobre essa questão, um ponto a ser destacado trata na opção pela **priorização da Linha Norte-Sul em detrimento da Linha Leste-Oeste**. Se a justificativa oficial, de já ser a Zona Leste previamente coberta por uma rede sobre trilhos, encontrava respaldo em argumentos factíveis, sendo encampada inclusive, por alguns dos entrevistados; por outro encobria razões difusas (já tratadas) e, principalmente, mostrava que **a fragmentação nas esferas de decisão se constituía, por si só, um importante entrave na coerência entre a implantação metroviária e os interesses urbanos**, como se mostraria ainda mais evidente no processo de estadualização tratado a seguir.

Ficou claro que, embora na Zona Leste se justificasse desde sempre a necessidade de atendimento de transportes em trilhos, a existência por um lado de uma rede da RFFSA com serviço bastante distinto daquele que seria ofertado pelo metrô, e por outro, a impossibilidade/ incapacidade do órgão responsável em readequar esse serviço e tão pouco posteriormente, a liberalização das áreas lindeiras pela mesma RFFSA para a implantação de uma malha metroviária (pela Companhia do Metrô) paralela a linha do trem, atrasaram sobremaneira o atendimento metroviário naquela região. Conforme foi demonstrado, foi preciso a intervenção ministerial para que esse conflito fosse efetivamente resolvido.

Se a sobreposição de atribuições por entes vinculados a diferentes instâncias de governo, mas ambos vinculados ao transporte¹³¹, atrasava inexoravelmente a implantação da rede metroviária uma vez que se fazia necessário concatenar agendas, diretrizes, interesses e capacidade de investimento dessas diferentes instituições; as condições se mostraram ainda mais complicadas para a relação uso do solo e transportes quando a instância que se subordinava o metrô passou a diferir daquela responsável pelas políticas urbanas.

Essa situação foi verificada na passagem dos anos 1970 para os 1980 quando o metrô foi estadualizado. Essa passagem se deu logo após as definições de traçado para a Linha Vermelha, segunda a ser implantada na rede, que diferiam bastante da proposta original de 1968.

¹³¹ No caso o metrô que, naquele tempo, era municipal e a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) que, como o próprio nome definia, vinculava-se ao Governo Federal.

Contribuindo para o contraste verificado com a alternância de subordinação da Companhia do Metrô, tem-se que o período vivido anteriormente à estadualização, foi aquele onde a instância municipal (onde o metrô estava até então subordinado) mais se esforçou em vincular a implantação metroviária com as políticas de uso do solo.

Fazem parte sobretudo desse esforço, conforme demonstrado, ações como a adequação do Projeto Cura em âmbito municipal, a criação das Zonas Metrô Leste (ZML) a partir das antigas Z8 e a própria criação da EMURB. Tratava-se inegavelmente de um período que, a partir da experiência de implantação da Linha Norte Sul, evidenciava-se a necessidade de vínculo entre as políticas metroviárias e de uso e ocupação do solo o que provocou essas ações por parte do governo municipal, também responsável pela gestão urbana.

O esforço também era percebido no discurso do metrô proferido no período, demonstrado tanto a análise dos anuários como nas entrevistas realizadas e, ainda, em publicações com a de Ramalhão (2013) que tratou especificamente da implantação do metrô na Zona Leste.

Se o esforço municipal no momento anterior contribuiu para explicitar ainda mais a diferença pós estadualização no tocante ao vínculo com as políticas de uso do solo, o momento econômico vivido no princípio da década de 1980, com a clara diminuição das possibilidades de financiamento¹³² para todos os agentes públicos, deixou definitivamente exposto que **a estadualização representou a maior ruptura no processo de aproximação entre as políticas urbanas.**

Ainda que a colocação do metrô em uma instância metropolitana fosse, para alguns dos entrevistados, a mais adequada, sobretudo se considerarmos a conturbação verificada na RMSP a partir dos últimos quarenta anos do século XX e a necessidade de atendimento no transporte no âmbito metropolitano, também foi apontado por parte dos entrevistados o total insucesso de se tentar estabelecer um órgão que fosse efetivamente responsável pela regulação do território nessa mesma instância, tal como se quis com a EMPLASA.

¹³² Conforme foi demonstrado a própria estadualização do metrô se deu pelo fato do Governo Estadual ter melhores condições financeiras que o município para administrar o metrô naquele momento.

De qualquer maneira, desse processo duas claras “lições” foram tiradas.

Em primeiro lugar, ficou evidente nessa tese, tanto pelas entrevistas concedidas como pelas análises feitas, que **para o vínculo entre as duas políticas, de transportes e urbanas, é indiscutivelmente mais adequado que as instituições responsáveis estejam subordinadas à mesma instância de poder.**

Em segundo lugar, o que se viveu a partir do início dos anos de 1980 condicionou a uma prática que seria corrente nas décadas seguintes: **a imposição da situação econômica como protagonista da dinâmica metroviária.**

Uma primeira consequência dessa imposição evidenciou-se do anuário de 1983, onde o metrô informava que, a partir daquele momento e para garantir a expansão da rede, suprimia ações de melhoramentos urbanos no entorno das ações. Por si só, essa ação representava **um distanciamento dos interesses urbanísticos causados por limitações de ordem econômica.**

Em outro ponto, essa nova configuração também se mostrava clara quando na decisão sobre a terceira linha a ser implantada. No estudo comparativo apresentado a supressão de trechos a serem comparados entre as Linhas Amarela e Verde, evidenciava que seria determinante na escolha a capacidade do trecho em agregar adequadamente a demanda.

Ainda que tenha sido buscada sempre uma argumentação “técnica”, devidamente “comprovada”, para justificar as escolhas, **reforçando por outra vez o tecnicismo já mencionado**, as soluções adotadas iam ao encontro de interesses específicos não explicitados nos discursos, mas devidamente elucidados por Villaça & Zioni (2005). No caso da Linha Verde, como mostrado no Capítulo 05, esses interesses atendiam aos anseios do mercado e da dinâmica imobiliária.

Uma vez definida, a opção adotada no trecho inicial da Linha Verde a ser implantado (passando pela Av. Paulista), **era também plenamente “justificado tecnicamente”**. Agora, isso representava descartar áreas na porção sudeste do território (trecho descartado) que, ainda que pudessem apresentar menos demanda em um primeiro momento, localizavam-se em áreas desprovidas desse tipo de

transporte e cuja implantação possibilitaria uma ligação com áreas predominantemente residenciais, induzindo ademais, a partir dessa implantação, outras possibilidades de uso e desenvolvimento para a região.

Silvana Zioni, uma das entrevistadas especialmente para o desenvolvimento dessa tese exemplifica um caso onde a elaboração e a expansão da rede não considerou outros aspectos, estruturador:

Por exemplo, quando a gente olha e vê o Paes de Barros e fala “poxa ele conecta e cadê a demanda”? Quer dizer, porque não criar? É um desejo de viagem. Você quer me dizer que não tem gente vindo da zona leste e vem do ABC? Vem! (Silvana Maria Zioni)

No entanto, essa opção encontrava respaldo no discurso que, naquele momento, **tinha tanto na preocupação financeira como na busca de novos financiamentos uma de suas principais motivações.**

Nesse sentido, ao se restringir a priorização de implantação ao técnico aspecto da demanda, mas que atendiam a interesses financeiros, **afastava-se mais uma vez o metrô das políticas de cunho urbanístico em prol de uma questão financeira.**

O processo de influência econômica nas decisões metroviárias entrou definitivamente em cena a partir da década de 1990. Se, até aquele momento, a pressão econômica existente encontrava resistência no discurso predominante, acarretando em profundas incoerências entre a retórica e a prática; a partir desse momento se verificará um alinhamento nunca antes percebido entre o discurso e as ações metroviárias pautadas por essa visão de mercado na implantação das novas linhas do metrô.

A nova visão era fruto, sobretudo, de duas características que interfeririam definitivamente no papel a ser exercido pelo Estado na gestão pública. Por um lado, mostrava uma situação real de dificuldade na obtenção de recursos necessários para o investimento em infraestrutura e, no caso do metrô paulistano, à expansão da rede.

Por outro, creditava a ineficiência dos serviços, ao fato de estarem sob a administração estatal.

Nesse sentido, era coerente que a operação das novas linhas de metrô ficasse à cargo da administração privada, como o ocorrido com a Linha Amarela viabilizada através de um PPP.

Nos estudos realizados no Capítulo 06, ficou evidente que o trecho prioritário da linha Amarela se dava em porções do território com maiores oportunidades e com maior incidência de populações mais abastadas.

Ainda que aqui possa existir uma **justificativa “técnica”** para essa implantação a partir do argumento de ser um **atendimento voltado para uma demanda maior de passageiros**, não se pode descartar o fato de, **para a equação econômica da linha, ser mais adequada na implantação nos moldes realizados**, postando-se esse serviço público e essencial, mais como um **modelo de negócios**.

Ao agir dessa forma, conforme apontava Tupinambá (2007), **o metrô invariavelmente se afastava definitivamente da preocupação com a questão urbanística como motivadora de suas ações**, pois interesses mercantis passariam a influenciar a tomada de decisões.

O curioso do período é que, não obstante a realização concomitante de planos como o PITU 2020, que pensavam o território de uma maneira mais ampla e sistêmica, no âmbito metroviário **as ações realizadas encontravam forte respaldo no discurso proferido pela instituição** através de seus relatórios anuais da época.

Por esse material, reconhece-se facilmente a recorrência de argumentações que se voltavam para novas formas de financiamento a medida que, sobretudo a partir de 1999, surge a noção de Captura de mais valia e de Potencialização de serviços auxiliares.

Por si só, essa relação entre as ideias citadas já explicita em certa medida, a “visão de mercado”, do metrô como um produto, que era, gradativamente, incorporada pela Companhia do Metrô.

Além disso, quando se tomam outros dois aspectos recorrentes presentes apenas nesse período mais recente: “Preocupação/ Satisfação sobre a saúde financeira” e “Preocupação com a "Responsabilidade Social" da empresa”; **a ideia mercantil ganha amplitude, já que deixa de focar em apenas o comportamento de uma linha, mas na própria empresa.**

De qualquer forma, uma última ideia pode ser assumida nessas conclusões. Trata-se de entender que, **as transformações vividas pelo metrô**, sobretudo após o Consenso de Washington, mas também ao longo de toda sua existência e que em muito contribuíram para seu afastamento da coerência com as políticas urbanas de cada momento, **foram predominantemente reflexo de cada momento vivido, da conjuntura política, econômica e social.**

Assim, ainda que não seja esse o objetivo dessa tese, permite indagar até que ponto outras instituições estatais responsáveis pela gestão da mobilidade em alguma instância, não passaram por processos semelhantes, caracterizando-se o processo aqui estudado, em maior ou menor grau, como replicável em outras situações.

Nesse sentido, fica claro **que, para a desejável aproximação entre as políticas de mobilidade e urbanas** passa, invariavelmente, pela reflexão do papel que deve exercer o Estado da gestão pública e, em especial, na mobilidade e na gestão da terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES CONSULTADAS

ANELLI, R. L. S.; *Plano e Conformação da Base da Metrópole: Redes de Mobilidade Paulistanas*. Porto Alegre: Marca Visual, 2011.

ANELLI, R. L. S.; "Redes de Mobilidade e Urbanismo em São Paulo: das radiais/perimetrais do Plano de Avenidas à malha direcional PUB" in *Vitruvius Arquitectos*. São Paulo, nº 82, ano 07, março de 2007. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/259>>. Acesso em: 13 de junho de 2014.

AZEVEDO, S. & ANDRADE, L. A. G.; *Habitação e Poder, Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BAER, W.; "A retomada da inflação no Brasil: 1974-1986" in *Revista de Economia Política*. São Paulo: 1987.

BARROS, C. M.; *Parceria Público-Privada: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Salvador: Centro de Pós-graduação e Pesquisa Visconde de Cairu, 2005.

BATISTA, P. N.; *O consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: USP, 1994.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "A crise da América Latina: *consenso de Washington* ou crise fiscal?" in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, nº 21. São Paulo: 1991.

CAMPOS, C. M. & SOMECK, N.; "Regulando a Desigualdade: a Lei de Zoneamento de São Paulo" in *Seminário da História e do Urbanismo*, nº 02, Volume 10, 2008.

CAMPOS, C. M. ; GAMA, L. H. & SACCHETTA, V. (org.); *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004.

CARVALHO, V. R. S. & LIMA G. T.; “Estrutura produtiva, restrição externa e crescimento econômico: a experiência brasileira” in *Economia e Sociedade* vol.18 nº 1. Campinas: Abril de 2009.

Companhia do Metropolitano de São Paulo. *Metrô de São Paulo: Linha 4 – Amarela, Morumbi - Luz: Projeto Funcional*. São Paulo: Metrô/DM, 1997

_____, *Tempos Metropolitanos*. São Paulo: Metrô/DM, 1994.

_____. *Terceira Linha do Metrô de São Paulo. Estudo de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira*. São Paulo: Metrô/DM, 1980.

_____. *Leste Oeste: Em busca de uma solução integrada*. São Paulo: Metrô/DM, 1979.

_____. *Relatório de Administração 1977*. São Paulo: Metrô/DM, 1978.

_____. *Relatório da Diretoria 74*. São Paulo: Metrô/DM, 1975.

_____. *Viabilidade da Linha Leste*. São Paulo: Metrô/DM, 1973.

_____. *Novas Linhas*. São Paulo: Metrô/DM, 1973.

_____. *Estudos Sócio-Econômicos de Tráfego e de Viabilidade Econômico Financeira*. São Paulo: Metrô/DM, 1968.

CARDOSO, M. C.; *O Metrô e a Urbanização de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). São Paulo: FAU-USP, 1983.

COMPANS, R.; “Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais”. São Paulo: 2003 (mimeo).

DEÁK, C.; *A busca das categorias da produção do espaço* (Tese de Livre Docência). São Paulo: FAU-USP, 2001.

DEÁK, C. & SCHIFFER, S. (org.); *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2010 [1999], 2ª edição.

DENTE, E. G.; *Conceição, Santana, Anhangabaú* (tese de doutoramento). São Paulo: FAU-USP, 1993.

FELDMAN, S.; *Planejamento e Zoneamento em São Paulo 1947-1972* (tese de doutoramento). São Paulo: FAU-USP, 1996.

FERNANDES, M.; *Entraves do Planejamento Urbano no Brasil: dos planos de desenvolvimento integrado à fragmentação das políticas urbanas na RMSP* (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2013.

FEST, F. D. C.; *Projeto Cura – complementação urbana e mudanças espaciais*. Rio de Janeiro: FAU-UFRJ-PROURB, 2005.

FISCHER, L. C.; “Empreendimentos associados como meio canalizador para o desenvolvimento urbano e social”. (Artigo para apresentação em congresso da ANTP). São Paulo: 2011.

FREDERICO, C. S.; “Do planejamento tradicional de transporte ao moderno Plano Integrado de Transportes Urbanos”; in *São Paulo em Perspectiva*, nº 15. São Paulo, 2001.

FREITAS, E. D.. "A Crise do Petróleo"; in *Brasil Escola*. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/geografia/a-crise-do-petroleo.htm>>. Acesso em 05 de outubro de 2015.

GUEDES; E.; *Decisões na Esfera Pública relativas a empreendimentos estruturais de desenvolvimento urbano: o caso do sistema metroviário da cidade do Rio de Janeiro*. São Paulo (tese de doutoramento): FAU-USP, 2009.

HAKES, J.; *35 Years After the Arab Oil Embargo* (em inglês). Disponível em: <<http://www.ensec.org/index.php?>>. Acesso em 05 de outubro de 2015.

HARVEY, D.; *Breve História del Neoliberalismo*. Madrid: 2008. Disponível em: <https://derechoterritorio.files.wordpress.com/2014/09/breve-historia-del-neoliberalismo-_david-harvey-espac3b1ol.pdf>. Acesso em 05 de dezembro de 2015.

HECK, E. R. B. G.; *A EMURB como instrumento de planejamento urbano em São Paulo: 1971-2001* (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2004.

IGNARRA, J. C.; *O processo de descentralização e estadualização dos sistemas de trens metropolitanos no Brasil e seus impactos nos instrumentos de gestão e coordenação das políticas públicas metropolitanas* (dissertação de mestrado). Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ISODA, M. K. T.; *Transporte Sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo. Estudos sobre a concepção e a inserção das redes de transporte de alta capacidade* (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2013.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAGONEGRO, M. A.; *Metrópole sem metrô* (tese de doutorado). São Paulo: FAU-USP, 2003.

LAZARINI, K.; *O Plano de Avenidas e os rumos do urbanismo paulistano* (Projeto de Iniciação Científica). Campinas: UNICAMP, 2009.

LEÃO, M. L.; *O Metropolitano em São Paulo* (monografia). São Paulo: 1945.

LEME, M. C. S. [Re] *visão do Plano de Avenidas. Um estudo sobre o planejamento Urbano em São Paulo. 1930*” (Tese de Doutorado). São Paulo: FAU-USP, 1990.

LOPES, B.; “A emergência do capital financeiro nos anos 80” Disponível em: <<http://igepri.org/news/2011/10/a-emergencia-do-capital-financeiro-nos-anos-80>>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

LOW-BEER, J. D.; *Dinâmica do Mercado Imobiliário X Investimento Público: Uma Análise de Valorização em Áreas Próximas ao Metrô* (dissertação de mestrado). São Paulo: FGV, 1987.

LUCCHESI, M. C.; *Curam-se Cidades: uma proposta urbanística da década de 70*. (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2004.

MARICATO, E.; “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In ARANTES, O. B. F.; *A Cidade do Pensamento Único*. São Paulo: Ed. Vozes, 2000.

MARQUES, M. S. B. “A aceleração inflacionária no Brasil: 1973-83” In *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro: v. 39, n. 4, p. 343-384, out/dez. de 1985. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/350/7759>>. Acesso em: 22 novembro de 2015.

MARTINS, M. A. M.; *Impasse - O Brasil na crise do petróleo*. Disponível em <<http://www.aeconomiado brasil.com.br/artigo.php?artigo=39>>. Acesso em 06 de outubro de 2015.

MEDEIROS, S. R. F. Q.; *BNH: Outras Perspectivas*. Natal: PPGA/ UFRN, 2013. Acesso em 11 de outubro de 2015.

MEYER, R. M. P. & GROSTEIN M. D.; *A Leste do Centro*. São Paulo: IMESP, 2010.

MORIN, E.; *Ciência com Consciência* (Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória -8ª edição). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MUNIZ, C.; *O metrô de São Paulo como Desenho Urbano* (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2005.

NIGRIELLO, A.; “A expansão do metrô ao longo de trinta anos” in *Revista Engenharia* nº 529. São Paulo: Engenho Editora, 1998.

NIGRIELO, A. ; PEREIRA, A. L. S. ; HIRSCH, H. N. H. & FERREIRA, L. A. C ; “Linha 4 do Metrô SP: o adensamento urbano como fonte de oportunidades” in *Revista dos Transportes Públicos ANTP Ano 27 2º trimestre*. São Paulo: ANTP, 2005.

NOBRE, E. A. C. & BIANCHI M. C. A. P., “Os caminhos e descaminhos no Metrô: Análise comparativa da implantação da rede metroviária nas metrópoles de São Paulo e México”. São Paulo: USP, 2013.

PADERES, A. M.; RODRIGUES, R. B. & GIUSTI, S. R.; “Teoria da Complexidade: Percursos e Desafios para a Pesquisa em Educação” in *Revista de Educação*, Santa Maria: UFSM, 2005.

PIERINI, C. R.; “A rede básica para o Metrô de São Paulo e a priorização do automóvel” in *Revista Humus*.

POCHMANN, M.; *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*, Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8392004000200002>. Acesso em 29 de novembro de 2015.

RAMALHOSO, W.; *Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP*. (dissertação de Mestrado). São Carlos: USP, 2013.

REIS, C. F. B.; *Os Efeitos do Investimento Público sobre o Desenvolvimento Econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006*. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/qualidade/2qualidadeXIIIPTN/investimento_publico_desenvolvimentoeconomico_CR.pdf>. Acesso em 07 de dezembro de 2015.

RODRIGUEZ, M. L. P.; *Planos urbanos locais: definição concreta para a mobilidade e qualidade ambiental urbanas* (Tese de Doutorado). São Paulo: FAU-USP, 2013.

ROLNIK, R.; *A Cidade e a Lei*. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP, 1997.

_____, *Guerra dos Lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAFATLE, C.; “A mãe de todas as crises” in *Valor Econômico*, 10/08/2012.

SANTOS, M.; *O Espaço do Cidadão* (5ª edição). São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SANTOS, I. M. P.; *A Integração das Estações do Metrô à Cidade de São Paulo* (dissertação de mestrado). São Paulo: s.n., 2004.

SANTOS, I. M.; *Sistema viário estrutural de São Paulo e suas estratégias urbanísticas. Planos Projetos e Intervenções, 1930-2002* (dissertação de mestrado). São Carlos: USP, 2014.

SÃO PAULO (Cidade). *Plano Urbanístico Básico de São Paulo - Relatório Sintético*. São Paulo, 1969.

SÃO PAULO (Estado). *História & Energia, 3: O Metrô da Light*. São Paulo: Departamento de Patrimônio Histórico- Eletropaulo, 1986.

_____, *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – Grande São Paulo*. São Paulo, 1969.

SILVA, M. C.; *O Plano de Urbanização de Curitiba - 1943 a 1963 - e a Valorização Imobiliária* (Tese de Doutorado). São Paulo: FAU-USP, 2000.

SIQUEIRA, M. T.; *Entre a prática e o discurso: a formação de espaços simbólicos na Florianópolis contemporânea* (Dissertação de Mestrado), São Paulo: FAU-USP, 2008.

SÓCRATES, J. R.; *PDDI - SP -1971: Uma Oportunidade Perdida* (tese de doutorado). São Paulo: FAU-USP, 1993.

TASCHNER, S. P.; “Habitação e demografia interurbana em São Paulo” in *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo: Scielo, 1990.

TASCHNER, S. P. & BÓGUS; L. M. M.; “SÃO PAULO: o caleidoscópio urbano” in *São Paulo Perspectiva* vol.15 no 1. São Paulo Jan./Mar 2001.

TERAZAKI, M. Y.; *Arquitetura e Infraestrutura Urbana: a Linha Norte-Sul e a Estação Ponte Pequena do Metrô de São Paulo* (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2011.

TUPINAMBÁ, N. S.; *Diretrizes técnicas para o projeto de uma linha de metrô, no Metrô-SP - Análise de um caso real* (dissertação de mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2007.

VASCONCELLOS, E. A.; *Mobilidade Urbana, O que Você Precisa Saber* (e-book). São Paulo: Cia das Letras, 2013.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; “Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica” in Rev. Bras. Econ. vol.62 no.2 Rio de Janeiro: Abril/Junho 2008.

VILLAÇA, F.; *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, F & ZIONI, S. *Rede de Transportes Sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo* (Pesquisa FAPESP). São Paulo: 2005.

ZANETTI, V. Z.; *Planos e Projetos Ausentes: Desafios e Perspectivas das Áreas Centrais de São Paulo* (tese de Doutorado). São Paulo, FAU-USP: 2005.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Em 2014:

- **Plínio Assmann**: Engenheiro Mecânico-Elétrico pela Poli-USP, ocupou, entre outros, os seguintes cargos: Diretor de Planejamento e Desenvolvimento da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Diretor-Superintendente do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, Secretário dos Transportes do Estado de São Paulo, e Presidente da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô SP (1971 - 1977). Atualmente atua como consultor.¹³³

- **Cândido Malta Campos Filho**: Arquiteto e urbanista, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – FAUUSP, onde realizou também seu doutorado (1973), possui mestrado pela Universidade de Berkeley (EUA, 1972). Tem larga experiência no desenvolvimento de planos e projetos urbanísticos, tendo ocupado

¹³³ Informações obtidas no sítio eletrônico: http://cbtumetrorec.gov.br/noticias/perspectiva/curriculo/curriculo_plinioassmann.htm. Acesso em 24 de maio de 2014.

também vários cargos de destaque nas administrações municipal e estadual,¹³⁴ como quando foi Secretário Municipal de Planejamento do Município de São Paulo (1976 - 1981).

- **Eduardo de Alcântara Vasconcellos:** Engenheiro civil e sociólogo, é doutor em Políticas Públicas pela USP e pós-doutor em planejamento de transportes na Cornell University (EUA). Atualmente é assessor da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) e diretor do Instituto Movimento.¹³⁵

- **Andreína Nigriello:** Arquiteta e urbanista e professora FAUUSP, com mestrado e doutorado pela mesma instituição. Foi diretora de planejamento metropolitano e territorial da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo e é professora doutora da Universidade de São Paulo. Tem experiência nas áreas de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Planejamento Urbano, e de Transporte, atuando com questões como o planejamento de transporte do metrô de São Paulo, o impacto do transporte no preço e uso do solo, empreendimentos associados ao metrô e financiamento do sistema de transporte. Além disso, foi funcionária do Metrô por quase trinta anos (1975- 2004).¹³⁶

- **Sarah Feldmann:**¹³⁷ Arquiteta e urbanista formada pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com mestrado e doutorado pela FAUUSP, atuou na Prefeitura de São Paulo por mais de quinze anos (1976-1992). Sua tese de doutoramento, intitulada *Planejamento e Zoneamento. São Paulo, 1947-1972*, faz uma

¹³⁴ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://lattes.cnpq.br/3020310894484646>. Acesso em 24 de maio de 2014.

¹³⁵ Informações obtidas do sítio eletrônico: http://www.cbtu.gov.br/noticias/perspectiva/curriculo/curriculo_eduardovasconcelos.htm. Acesso em 24 de maio de 2014.

¹³⁶ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://lattes.cnpq.br/9848267038502653>. Acesso em 24 de maio de 2014.

¹³⁷ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://lattes.cnpq.br/3933100104810939>. Acesso em 21 de março de 2015.

importante reflexão acerca do papel da legislação urbanística paulistana ao longo da segunda metade do século XX. Atualmente é professora da Escola de Engenharia de São Carlos – EESC- USP.

Em 2015:

- **Silvana Maria Zioni:**¹³⁸ Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. É mestre em Estruturas Espaciais Urbanas e doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade de São Paulo. Foi professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Além disso, teve passagem por vários órgãos gestores de planejamento urbano e de transportes e trânsito, como a Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep (1976-1983), a Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla (1983-1987), a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos de São Paulo – STMSP (1992-1995), a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET-SP (2001-2002) e a São Paulo Transportes – SP Trans (1995-2000 e 2002-2005).

- **Claúdio de Senna Frederico:**¹³⁹ Engenheiro mecânico formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), teve atuação em vários órgãos governamentais e privados vinculados ao transporte, destacando-se, no âmbito público, a passagem pelo Metrô de São Paulo (1971-1976), pelo Metrô do Rio de Janeiro, como diretor de operações (1976-1983), e pela administração estadual, como

¹³⁸ Informações obtidas no sítio eletrônico: <http://lattes.cnpq.br/4230575294092071>. Acesso em 22 de novembro de 2014.

¹³⁹ Informações obtidas no sítio eletrônico: https://www.linkedin.com/profile/view?id=AAkAAAAJq8BJaA5reNqeqZvCi7kDdwVybhG_j8&authType=NAME_SEARCH&authToken=v52Z&locale=en_US&trk=tyah&trkInfo=clickedVertical%3Amynetwork%2CclickedEntityId%3A757423%2CauthType%3ANAME_SEARCH%2Cidx%3A1-1-1%2CtarId%3A1449285921396%2Ctas%3Aclaudio%20senna%20. Acesso em 5 de dezembro de 2015.

titular da pasta da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos de São Paulo – STMSP (1995-2001).

ANEXO I: SÍNTESE DOS RELATÓRIOS ANUAIS

[illegible]