

## **TRANSPORTES COLETIVOS E URBANIZAÇÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO NA PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX: ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS, ATORES, ALIANÇAS E INTERESSES<sup>1</sup>**

Claudete de Castro Silva Vitte<sup>2</sup>  
Ricardo Imaeda<sup>3</sup>

### **RESUMO:**

Este trabalho visa contribuir para a discussão sobre as determinações econômicas, políticas e institucionais que engendraram o serviço público de transportes coletivos na cidade de São Paulo na primeira metade do século XX, quando se assinala a passagem do serviço dos bondes elétricos para o serviço de ônibus. Foram identificados os principais agentes que participaram da conformação desse serviço, ressaltando-se o papel da empresa Light and Power Company. Foi realizado um histórico visando resgatar a gênese e as determinações das transformações ocorridas na regulação do serviço de transportes públicos que surgiu em âmbito privado e acabou sendo estatizado. Um outro objetivo do trabalho foi de assinalar as transformações urbanas que acompanharam o processo de transformações no serviço de transporte coletivo. A interpretação feita mostra a "publicização privada" dos transportes coletivos de São Paulo,, e também como o serviço no período analisado foi permeado por práticas clientelistas.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Transportes coletivos, São Paulo, urbanização, bondes elétricos, ônibus.

### **ABSTRACT:**

This work aims contribute in the discussion on the economic, political and institutional determinations that engendered the public service of collective transport in the city of São Paulo in the first half century XX, period in which the tramways were shifted by bus line's. They were identified the main agents who took part in the conformation of this service, pointing out the Light and Power Company role's. A historical was done aiming reach the genesis of the process and it was done to understand the transformations occurred in the service regulation's, that started as a private service and it converted in a state service. Another goal was to mark the main urban transformations that accompanied the transformations in the collective transportation service's. The analysis shows un "privated publicization" in collective transport service's and also it shows that the service was permeated by clientelists practices.

### **KEY WORDS:**

Collective transportation, São Paulo, urbanization, tramways, bus system.

### **Introdução**

As empresas de bondes constituíram-se nas primeiras formas empresariais do moderno sistema de transportes coletivos urbanos na América Latina. Essas empresas surgiram no final do século XIX, e já por volta de 1930, o transporte por bondes era a forma dominante no cenário urbano da maioria das cidades,

sendo suas empresas importantes atores no âmbito econômico, político e social de diversas cidades de países latino-americanos.

A evolução histórica das formas de propriedade e organização dos serviços de transportes na América Latina mostra uma impressionante semelhança na organização e gestão do serviço em diferentes cidades. Oscar

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

E-mail: clavitte@ige.unicamp.br.

<sup>3</sup> Sociólogo. Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

E-mail: rickyim@hotmail.com.

Figueroa (1987) revisou essa evolução em algumas cidades latino-americanas. Segundo o autor, a concessão que o Estado fornecia às empresas de bondes inaugurou a variedade de articulações entre as instâncias privada e estatal na provisão dos serviços públicos. Essas concessões possuíam alguns aspectos particulares, ressaltando-se o fato de que elas não partiam do princípio de que o serviço público era domínio do Estado, mas as empresas de bondes precisassem de licença para a operação, já que os trilhos seriam instalados nas vias públicas. Ao Estado caberia a prerrogativa de aprovar as tarifas propostas. Essas concessões assemelhavam-se a um contrato de conta e risco, o qual o Estado nada garantia e deixava o serviço sob liberdade da iniciativa privada<sup>1</sup>.

Posteriormente essa forma jurídico-institucional mostrará suas limitações e as empresas de bondes entrarão em crise em diversas cidades dos países da América Latina. Dentre as razões dessa crise ressalte-se uma perda de eficácia relativa ao progresso técnico, juntamente com o impulso dos sistemas rodoviários, em particular o ônibus, somado à complexificação das atividades urbanas nas cidades na primeira metade do século XX, que cresciam aceleradamente, como é o caso da cidade de São Paulo. As empresas de bondes, então, se desinteressaram pelo serviço e houve um crescente e em alguns casos profundo abandono por parte dessas empresas pelo serviço.

Por volta dos anos 1950 houve um generalizado processo de repasse das companhias de bondes para o Estado, mais por abandono de serviço por parte das empresas do que por política pública.

A passagem à propriedade pública representou um saldo negativo para o serviço, já que o Estado teve de administrar e recuperar as linhas, sem descuidar do serviço necessário para o conjunto das tarefas produtivas da cidade.

No contexto do transporte público, a modalidade de transporte automotor (ou seja,

por ônibus) surgiu como uma atividade não regulamentada desde os anos 1930 e alcançou seu auge nos anos 1950.

Segundo Oscar Figueroa (1987), "no início trata-se de uma atividade de caráter artesanal, para a qual confluem pequenos proprietários que descobrem um espaço com grandes possibilidades econômicas e em evidente expansão".

Em um primeiro momento, os ônibus concorriam com as linhas de bondes, praticando *dumping* de tarifas. e as autoridades públicas tentavam ordenar um pouco o jogo dos prestadores.

*A natureza de serviço mais pesado e de maior composição de capital dos bondes fará que estes tenham sempre uma relação mais formal com as autoridades, embora o vertiginoso crescimento em número de unidades e nos itinerários oferecidos pelos veículos automotores fará com que esse procedimento seja impraticável e desnecessário já que a agilidade dos ônibus resolvia o que os bondes não podiam responder pela sua falta de flexibilidade. (FIGUEROA, 1987)*

Assim, o setor público viu-se forçado a atender a uma demanda sob pressão, por força das circunstâncias, como uma solução de emergência.

O Estado intervinha minimamente nesta atividade, porém, quando decidiu controlá-la, o setor já tinha assumido uma dimensão de difícil controle.

Este trabalho pretende contribuir para a discussão sobre as determinações econômicas, políticas e institucionais que engendraram o serviço público de transportes coletivos na cidade de São Paulo na primeira metade do século XX, identificando os agentes que participaram da conformação desse serviço e seu vínculo com a urbanização.

O histórico e análise que se seguem, visam resgatar a gênese e as determinações que auxiliam na compreensão das transformações ocorridas na regulação do

serviço público em questão, verificando até que ponto o caso de São Paulo repete a lógica assinalada por Oscar Figueroa para o contexto das cidades latino-americanas. Pretende também, ainda que de forma secundária, assinalar as transformações urbanas que acompanharam o processo.

### **A origem do serviço de transportes coletivos: os bondes elétricos**

É indubitável que a cidade de São Paulo teve entre o último quarto do século XIX e meados do século XX um crescimento demográfico e econômico vertiginoso, fruto de sua industrialização.

**Quadro 01:** População do município de São Paulo - 1860/1960

Ano	Total de habitantes
1860	27.900
1886	47.697
1890	64.934
1900	239.820
1920	579.033
1934	1.060.120
1940	1.337.644
1950	2.198.096
1960	3.825.351

Fonte: P. Singer, 1974.

Segundo Paul Singer, a economia cafeeira fez aumentar significativamente os serviços públicos na aglomeração paulistana por ter aumentado a receita provincial. Sendo assim, dentre os diversos serviços implantados houve o calçamento de ruas e, com a desapropriação de terrenos, muitas vias de acesso foram alargadas, facilitando a circulação na cidade. O serviço de bondes à tração animal iniciou-se em 1872 e em 1887 já transportava 1,5 milhões de passageiros por ano (cf. SINGER, 1974), perdurando por pelo menos mais dez anos. Os

transportes coletivos eram operados por várias empresas, todas de capital nacional que, posteriormente, foram reunidas na Companhia de Viação Paulista - CVP. Somente em 1900 começou a circular os bondes elétricos da Light, uma evidência de que a cidade já estava eletrificada<sup>2</sup>.

Em 1897 a Câmara Municipal de São Paulo concedeu a Francisco Antônio Gualco, italiano residente em Montreal, Canadá, e ao brasileiro Antônio Augusto Souza o privilégio para a construção, uso e gozo das linhas de bondes por tração elétrica para diversos pontos da cidade e subúrbios por quarenta anos<sup>3</sup>. Essa concessão foi chamada de *Contrato para a Construção de Viação Elétrica na Capital de São Paulo*, mais comumente chamada de *Concessão Gualco e Souza*. A presença de Gualco no Brasil estava ligada à sua amizade com Américo de Campos Sobrinho, filho de Bernardino de Campos.

Segundo a Eletropaulo (1986),

*ao visitar São Paulo, Gualco percebeu a possibilidade de desenvolvimento e a importância da cidade e o significado da energia elétrica neste processo. Conseguiu a concessão, apoiado na influência de seus amigos brasileiros. Quando fundou a Gualco e Souza Incorporadores, Américo e Carlos de Campos participaram. (ELETROPAULO, 1986)*

O empresário Antônio Gualco não conseguiu fundos para o empreendimento e a concessão acabou sendo transferida para William Mackenzie, ligado ao sistema da *Canadian Pacific Railway*, que eletrificara as principais cidades do Canadá. Surgiu, assim, em 1899, a *The São Paulo Power Company*, incorporada no Canadá, financiada por capitais da Inglaterra e com pessoal técnico americano, vindo posteriormente a se chamar *The São Paulo Tramway, Light and Power Company*, popularmente conhecida como Light.

Em 1899, Antonio da Silva Prado foi designado prefeito pela Câmara Municipal pelo Partido Republicano Paulista (PRP). Ele, inicialmente, opôs-se a um novo serviço de

bondes, defendendo a CVP, porque a sua família era acionista daquela Companhia.

A CPV foi incorporada a Light em abril de 1901, apesar de fortes críticas da imprensa, que julgava a unificação inescrupulosa, pois a Light pagava um valor baixíssimo de imposto, o que era algo que ia contra os interesses da população de São Paulo.

Dentre os diversos fatores que auxiliam no entendimento do monopólio da Light, devem ser considerados o fato da indústria de transporte e de energia exigir grande investimento em capital. A CVP não tinha condições de concorrer com o capital estrangeiro. O caráter das concessões tendia a reafirmar a existência de um único concessionário e o argumento hegemônico era de que o monopólio era condição de eficiência dos serviços.

Por fim, "sem dúvida, o suporte de segmentos da elite paulista, principalmente da família Campos, foi fundamental para o sucesso da instalação da Light em São Paulo" (ELETROPAULO, 1986). Com o início da operação foi implantado um sistema de tarifas que estabelecia preços diferenciados para trajetos de diferentes distâncias, o que tornava oneroso o transporte para os bairros mais afastados. Somente em 1909 é que a tarifa viria a ser unificada.

### **O início da decadência do serviço de transportes coletivos por bondes**

Nos primeiros anos da operação, de fato até 1909, o sistema de transportes era o mais lucrativo da Companhia, que também operava nos serviços de eletricidade, gás, telefonia, telégrafos e, indiretamente, no setor imobiliário.

Lentamente, o consumo de eletricidade para uso industrial foi se ampliando. Segundo a Eletropaulo (1986), os dados evidenciavam que o crescimento do lucro líquido da Companhia era mais promissor no setor energético, devido a existência de mercado e a substituição das máquinas a vapor. Desta forma, o serviço de

eletrificação e iluminação passaram a ser vistos pela Companhia como prioritários.

Em 1909, a família Guinle conseguiu entrar no mercado, oferecendo uma tarifa mais baixa do que a da Light para o setor elétrico. Esta última, então, fez um acordo com a Prefeitura para não ter que partilhar o setor de energia elétrica. Para manter o monopólio, a Light alterou o contrato inicial de bondes, alegando que o fazia para beneficiar a população da cidade, em troca do monopólio no setor elétrico.

A tarifa foi unificada em duzentos réis, a mesma de 1900, assim permanecendo até 1947 e também criou-se os passes escolares e os bondes para operários pela metade da tarifa.

Desta forma,

*a redução de tarifas foi um recurso extremo utilizado pela Companhia para manter o monopólio do setor de energia, mas originou a decadência do sistema de transportes. Impedida de aumentar o preço das passagens, a Light desinteressou-se de investir no setor. Os lucros eram recuperados com o setor de energia, mas o serviço tornou-se insatisfatório. (ELETROPAULO, 1986)*

A cidade, já no início do século XX, começava a passar por um forte impulso de desenvolvimento industrial. Surgiam novas áreas urbanas nas direções oeste, leste e sul da cidade. As fábricas foram sendo instaladas nos vales dos rios Tietê e do Tamanduateí, de terrenos mais baratos, além de seguir o traçado das ferrovias, avançando pelo Brás, Belenzinho, Tatuapé, São Miguel Paulista, Pari, Mooca, Ipiranga, São Caetano, Santo André, Barra Funda, Água Branca, Lapa e Osasco, extrapolando, portanto, os limites da cidade.

A Light foi um importante agente na organização do espaço urbano da metrópole de São Paulo, uma vez que a implantação da rede de transporte coletivo foi determinante para o estabelecimento da população na cidade. A Light rapidamente instalava as linhas de bondes, cobrindo áreas então isoladas como a Penha,

Santo Amaro, Santana e Pinheiros, de forma que o crescimento da cidade foi inicialmente orientado nesses eixos (cf. ELETROPAULO, 1986).

A instalação dessas linhas era sempre pautada por um estudo preciso de suas potencialidades de frequência de uso, pois o alto custo de instalação da rede impunha a necessidade de alto índice de utilização das ditas linhas.

Com a infra-estrutura implantada houve marcadas transformações na vida urbana. Muitas áreas da cidade se valorizaram com os investimentos feitos e o custo de moradia no centro da cidade aumentou. Tais fatos levaram a uma sistemática expulsão da população de baixa renda das áreas centrais. Os terrenos próximos às linhas de bondes se valorizaram, possibilitando a especulação imobiliária.

### **O Plano Integrado de Transportes da Light (1926): mudar para conservar o monopólio**

Com o crescimento da cidade na década de 1910, a área central já apresentava congestionamento. Naquela década, Victor da Silva Freire, diretor de obras da Prefeitura de São Paulo, propôs um plano de alargamento das ruas compreendidas no chamado *Triângulo* (ruas Direita, XV de Novembro e São Bento). Mas aquele não era um plano de transportes com o objetivo expresso de tratar a questão dos bondes, e sim um plano viário e, certamente, também tinha como objetivo derrubar os cortiços existentes na área central.

O plano foi executado parcialmente e já na década de 1920 a demanda urbana era bem maior. Junte-se a isso uma terrível seca que se abateu sobre a cidade e levou ao racionamento de energia, inclusive para a operação dos bondes. Foi um contexto em que os transportes públicos passaram por um rápido processo de deterioração. Por outro lado, tal situação se configurou como uma oportunidade para outras formas de transportes alternativos, como foi o caso do ônibus, cujo aparecimento deu-se em

meados da década de 1920.

Com o final da estiagem em 1926, a empresa resolveu propor à Prefeitura um plano de melhoria do serviço de viação, mediante aumento da tarifa.

A Light propôs à Prefeitura a renovação do contrato de viação de modo a lhe permitir uma remodelação do serviço. Essa renovação se daria na forma de um plano - o *Plano Integrado de Transportes* - no qual ressaltam-se as seguintes propostas: 1. Aumento do número de bondes; 2. Ampliação da rede; 3. Administração do serviço de ônibus em coordenação com os bondes; 4. Implantação de um sistema de bondes expressos com linhas troncos e pontos terminais subterrâneos; 5. Implantação de uma rede de metrô para, no futuro, substituir as linhas de bondes.

No entanto, segundo Flávio Saes (1986), para a implementação do plano, a Light pleiteava aumento de tarifa e o monopólio dos serviços de bondes e ônibus. A defesa do monopólio fica clara na argumentação de Edgard de Souza, que chegou a ocupar o cargo de presidente da Companhia, ao comentar a reforma do contrato de viação:

*Direção experimentada e debaixo de uma só cabeça é o primeiro requisito para um bom serviço de transporte. [...] Em zonas distantes, o transporte nunca é remunerador e só pode ser suprido quando custeado por um serviço mais rendoso [sic] (no centro) na zona urbana. Se esse serviço urbano, por sua vez deixar de ser remunerador ou até mesmo acarretar prejuízo, pela concorrência, não se pode esperar serviço eficiente, nem mesmo nas linhas de grande movimento. (DE SOUZA, 1927)*

O aumento da tarifa e o monopólio de serviço provocaram polêmica em torno do plano. Pressionada, a Prefeitura montou uma comissão consultiva e contratou um técnico britânico, James Dalrymple, para avaliar a proposta da empresa. A comissão consultiva da Prefeitura acabou por dar parecer favorável ao Plano da Light, justificando que o plano dava prioridade

ao transporte coletivo.

No entanto, o Partido Democrático (PD), de oposição, também montou em 1928 uma outra comissão para estudar o assunto<sup>4</sup>. O PD concluiu que a municipalidade deveria negar o privilégio na exploração do serviço de ônibus. Essa comissão não se opunha que fosse modificada a tarifa, mas achava que o acréscimo solicitado não se justificava por ser exorbitante. Para a definição de uma tarifa mais realista, sugeria fazer uma tomada de contas para a verificação de custos e lucros. Para a comissão do PD o momento era uma boa oportunidade para o poder público limitar o monopólio da Light que submetia a população ao seu exclusivo arbítrio. Por fim, argumentava que para reformar o contrato de viação teria que reformar o contrato de força e luz. Mas, obviamente, um processo de tomada de contas da Companhia não interessava a Light.

### **A recusa do Plano da Light: o aprofundamento da decadência**

Segundo Marcos Antônio Osello, o contexto político que envolveu a proposta da Light e dificuldades para chegar a um consenso quanto ao contrato de viação, levou a Prefeitura a protelar a sua implantação e a Light, por sua vez, a se desinteressar pela gestão do sistema de bondes e reduzir ainda mais o nível de qualidade do serviço (OSELLO, 1983).

Uma ocorrência ajuda explicar como o plano da Light foi minado. Apesar da Comissão Consultiva da Prefeitura ter dado parecer favorável a Light, um de seus membros, Alexandre Albuquerque, em um de seus discursos na Câmara, afirmou que apesar de ter tido boa impressão do trabalho da Light, esta havia silenciado em pontos que não representavam seu interesse.

Há evidências que dissensões no interior do Partido Republicano Paulista (PRP), que até a morte do governador Carlos de Campos em 1927 dava apoio irrestrito a Light, prejudicou a instalação do plano. O marco de inflexão deu-

se, então, em 1927, quando Júlio Prestes tornou-se governador, já que era um político que adotava uma linha nacionalista e, portanto, não muito simpática à manutenção dos interesses de empresas estrangeiras.

O evidente desgaste do PRP deu-se com a eleição de José Pires do Rio, candidato deste partido, para prefeito. Na eleição, Pires do Rio, que governou entre 1926 e 1930, concorreu com Marrey Júnior do PD e sua vitória foi procedida de acusação de fraude, de forma que o PRP se elegeu deslegitimado e dividido<sup>5</sup>. Assim, o Plano da Light não mais encontrou respaldo na política da Província (cf. ELETROPAULO, 1986).

Uma outra importante explicação para a recusa do plano da Light enfatiza que a partir dos anos 1930, a tecnoburocracia da Prefeitura passou a decidir sobre os destinos da municipalidade.

*[Houve] a ascensão de uma nova categoria de funcionários públicos – aqueles dotados de um saber técnico sobre os problemas urbanos, formados geralmente na Escola Politécnica, que se agrupavam em torno do Instituto de Engenharia. Esses setores foram gradativamente assumindo postos mais elevados na administração; um de seus representantes assume a prefeitura no período autoritário (Prestes Maia). A rejeição do plano da Light teria marcado o primeiro momento da afirmação da engenharia municipal dentro do aparelho de Estado, iniciando um corporativismo ligado à gestão e planejamento urbanos que se manteve por várias décadas (PACHECO, 1992).*

Um outro plano foi, então, proposto por um dos engenheiros da Prefeitura de São Paulo, Francisco Prestes Maia. Este plano, denominado de *Plano de Avenidas*, começou a ser executado na gestão de Pires do Rio e teve muitas de suas propostas implantadas quando Prestes Maia assumiu o cargo de prefeito entre 1938 e 1945<sup>6</sup>. O seu *Plano de Avenidas* foi o responsável por um dos principais planos urbanísticos feitos para São Paulo. Prestes Maia tinha como preocupação implantar um sistema viário que, na sua visão, fosse eficiente no sentido de

permitir o acesso rápido à área central da cidade, e que dotasse a cidade de uma estrutura capaz de absorver seu crescimento (cf. OSELLO, 1983).

Desta forma,

*o abandono do Plano de Transportes foi o marco do fim de um estilo de relacionamento da Light com o Estado e também do futuro do transporte sobre trilhos em São Paulo. Abriam-se assim os espaços para as avenidas, os automóveis e ônibus e a ênfase na utilização dos derivados de petróleo. Entre as muitas realizações do governo de Júlio Prestes, podemos destacar seu interesse pelas possibilidades trazidas pelo petróleo (ELETROPAULO, 1986).*

Era cada vez mais evidente o desinteresse da Light pelo serviço de bondes, até que em 1937, quatro anos antes do término do contrato de concessão, a Light comunicou ao Prefeito Fábio Prado que uma vez vencido o contrato, ela não mais empregaria suas atividades na prestação de serviços de transportes coletivos.

Um ano após assumir a Prefeitura, Prestes Maia criou a Comissão de Estudos de Transportes Coletivos do Município de São Paulo (CETC), presidida pelo engenheiro Plínio Branco, para estudar e propor um plano para a resolução do problema que foi apresentado em dezembro de 1941.

Entrementes, em agosto de 1941, Prestes Maia solicitou ao Governo Federal que prorrogasse compulsoriamente a concessão da Light, o que foi feito por Getúlio Vargas, assinando o Decreto Lei n. 3.366 de 26/06/1941, vinte três dias antes do término do contrato. Apesar de protestar, a Light comprometeu-se a executar, nas condições de então, o serviço de transportes coletivos do município. A prorrogação deu-se até 1946 quando o decreto foi revogado e os transportes coletivos passaram para a responsabilidade do governo municipal.

O governo municipal, apesar de pressionar a Light para melhoria dos serviços,

não conseguiu conter a piora ascendente pela qual passou o serviço e na década de 1990 o transporte coletivo voltará a ser privatizado, sob a alegação de necessidade de melhoria do serviço.

Há indícios de que a lógica capitalista levou a Light a querer abrir mão da concessão e monopólio. A rentabilidade atingia o seu limite; juntou-se a isto a necessidade de investimentos crescentes em infra-estrutura, acrescido da recusa do Plano da Light de 1926 e a forte concorrência das empresas de ônibus, formando o contexto que resultou na decisão da Companhia em operar somente no setor mais rentável - o de energia elétrica - setor esse no qual ela vai atuar até 1979, quando foi incorporada à Eletrobrás, posteriormente privatizada na década de 1990. Todos os demais serviços - gás, telefone etc. - foram sucessivamente declarados caducos e reverteram aos governos estaduais, às prefeituras e às empresas por eles organizadas (cf. GOMES, 1986).

### **As empresas de auto-ônibus**

Os ônibus merecem um destaque especial nesta contextualização da organização dos serviços de transporte em São Paulo. De fato, a tecnologia para tração elétrica dominou o transporte coletivo em todo o primeiro quartel do século XX. Porém, após a 1ª. Guerra Mundial,

*novos esforços tecnológicos redundaram no aparecimento do automóvel e do ônibus, fazendo com que estes adquirissem condições de concorrer com os bondes. Não que possuíssem maior capacidade de transporte, mas porque significavam menor investimento e menor esforço de organização, permitindo a constituição de empresas de transporte com pouco capital (BRANCO, 1981).*

Resgatando a origem dos ônibus em São Paulo, Vergniaud C. Gonçalves lembra que a grande seca ocorrida em São Paulo no primeiro semestre de 1924 reduziu quase totalmente a capacidade da represa da Light, levando a uma

crise de energia. Para não prejudicar o trabalho nas fábricas - visando garantir o desenvolvimento das forças produtivas - e o consumo domiciliar, a Light optou por diminuir a frota de bondes em circulação. Tal situação de racionamento levou a uma situação insuportável em meados de março do mesmo ano.

*O engenheiro Quirino Grassi lembrou então do ônibus que seu pai Luís e o seu tio Fortunato tinham construído em 1910 [...]. "Basta montar uma carroçaria de ônibus sobre um chassi Ford" [pensou Grassi]. [...] Depois de um mês, já rodavam pela cidade os ônibus fabricados pelos Grassi. [...] Cada ônibus transportava doze pessoas incluindo o motorista que era ao mesmo tempo cobrador [...]. Depois da crise de energia elétrica em 1924, os ônibus começam a ser aceitos pela população de São Paulo. Em 1925, a própria Light lançou uma linha entre a Praça Patriarca e a Lapa e, no ano seguinte, começavam a surgir os proprietários de empresas particulares. Em 1930 já havia em (GONÇALVES, 1987).*

Em outro trabalho, Vergniaud C. Gonçalves mostra como esta modalidade de transporte coletivo teve rápida repercussão em São Paulo. Segundo o autor,

*Depois de 1924, quando os Grassi iniciaram a fabricação de ônibus, durante a crise de energia elétrica que paralisou a maior parte dos bondes da Light, São Paulo caminha para quase um milhão de habitantes<sup>7</sup>, e cresce a demanda de transporte coletivo. Encomenda é o que não falta. A Grassi domina o mercado, [...] apresentando a cada ano inovações nos seus ônibus, visando ao conforto e à segurança dos passageiros (GONÇALVES, 1976).*

Em 1945 surgiu a CAIO (Companhia Americana Industrial de Ônibus) que passou a ser o maior fabricante de carroçaria, produzindo primeiramente ônibus com chassis importados e após 1950, com chassis fabricados pela Mercedes Benz do Brasil.

Houve pioneiros como Luís Gatti, que em 1927 passou a considerar o transporte coletivo

como um bom negócio e montou uma empresa com apenas um ônibus e várias outras empresas surgiram. Em 1930, São Paulo contava com quatrocentos veículos e em 1934 com setecentos. Para Adriano M. Branco,

*o transporte antes unificado cedeu, assim, lugar a um serviço competitivo, pois os quatrocentos ônibus existentes em 1930 tinham nada menos de quinhentos proprietários[...]. Impôs-se, para isso, um processo de unificação promovida por atos municipais que provocou o agrupamento das numerosas linhas isoladas, reduzindo, em 1934, a cinquenta e três o número dos proprietários existentes. (BRANCO, 1981)*

O prefeito Anhaia de Melo tentou ordenar o serviço de ônibus na capital<sup>8</sup>. No período de 1933/40, o mercado de transporte coletivo ampliou-se com rapidez<sup>9</sup>, obrigando a prefeitura a fornecer concessão a título precário a várias empresas. Essas empresas, no que se refere à distribuição das linhas, ficaram sob a responsabilidade da DET (Delegacia Especializada de Trânsito). (cf. GONÇALVES, 1976)

Das várias empresas existentes, destaque-se a Auto Viação Jabaquara, de propriedade de Artur Brandi e família Havellange. Para estimular as vendas de terrenos da Imobiliária Anchieta, essa empresa interligava os lotes. Porém, como os custos eram muitos altos para uma linha muito restrita, a companhia expandiu seus serviços para outros bairros, chegando a transportar quase metade da população da cidade até 1947, quando foi incorporada a CMTC. Em 1949 ela ressurgiu, cobrindo rotas intermunicipais e interestaduais, com o nome Viação Cometa. (cf. GONÇALVES, 1976)

### **A estatização do serviço: a criação da CMTC (Companhia Municipal de Transportes Coletivos)**

Para José Antônio Borges Cheibub (1985), a organização do serviço de ônibus da cidade de São Paulo tem uma história

marcadamente de polarização e mobilização de interesses privados no sistema de transportes coletivos. Com esta característica, a década de 1940 torna-se um importante marco histórico, pois foi quando o município teve seu sistema de transporte reformulado, culminando na criação da Companhia Municipal de Transporte Coletivo, a CMTC em 1946.

Segundo Josef Barat, no pós-guerra, os transportes urbanos cada vez mais foram sendo organizados com ênfase na modalidade rodoviária, com predomínio de ônibus. Para o poder público, esta era a alternativa mais viável, uma vez que, se por um lado, a oferta das vias e a sua conservação eram de responsabilidade estatal, por outro, a operação podia se dar por veículos privados. Assim, o sistema de transportes baseado no ônibus tinha a vantagem de permitir o aumento de capacidade tanto pelo aumento do número de veículos em uma linha quanto pela criação de novas linhas quando houvesse necessidade. Josef Barat aponta que:

*Obviamente esta forma de atender aos acréscimos da demanda gerou, ao longo do tempo, situações complexas de congestionamento, superposição desnecessária de itinerários, competição predatória entre empresas operadoras e capacidade ociosa nos períodos fora de ponta. (BARAT, 1991:52)*

O estudo feito por Cheibub discute o processo que resultou na polarização e mobilização de interesses privados em São Paulo e que se caracteriza por três momentos distintos, sendo os dois primeiros de interesse neste trabalho.

O primeiro momento situa-se na década de 1940, quando se reformula o serviço de transporte. Este período tem como principal característica a defesa de seu caráter social e da "inconveniência de que fosse operado por particulares. Nesse, sentido, foi criada a Companhia Municipal de Transporte Coletivo" (p.50).

O segundo momento deu-se entre as

décadas de 1950 e 1960, quando houve a penetração das empresas privadas na prestação do serviço de ônibus, ocorrida em um contexto de desagregação do sistema de transporte, concebido para ser operado exclusivamente pela CMTC.

*Este processo se deu [no] nível da menor unidade do sistema, a linha de ônibus, permitindo que se estabelecesse uma relação individualizada, tipicamente clientelista, entre os empresários e o poder municipal. Toda a política municipal se resumia, então, em decidir os beneficiários das concessões das linhas de ônibus, o que era feito a partir de critérios estritamente individuais. (CHEIBUB, 1985:51)*

O terceiro momento, que está fora da abrangência deste estudo, situa-se na década de 1970, quando a prefeitura "implementou uma política de reorganização de forma de prestação de serviço de ônibus por empresas privadas"<sup>10</sup>. (cf. CHEIBUB, 1985:50-51)

O fato deflagrador da reorganização foi a decisão da Light de abandonar a prestação de serviço de transporte coletivo que vinha ocorrendo desde a concessão municipal de 1901, decisão essa comunicada à Prefeitura de São Paulo em 1937. Assim, em 1939, a Prefeitura criou a Comissão de Estudos de Transportes Coletivos (CETC) para elaborar um plano para a exploração dos serviços de transporte em São Paulo. (cf. STIEL, 1978 e CHEIBUB, 1985)

A CETC, criada por Prestes Maia em 1939, recomendou, ao término do estudo, a unificação dos transportes em um único órgão. Com a revogação do Decreto-Lei que prorrogou a concessão da Light, a municipalidade viu-se obrigada a iniciar entendimentos com a Light e com as empresas de ônibus.

Segundo Cheibub, ao término destes entendimentos, a CMTC foi criada em 1946, via decreto lei e a empresa adquiriu todo o acervo da Light, pago na forma de ações da CMTC. Assim, a Light tornou uma das maiores acionistas da CMTC.

A criação de um órgão público para

coordenar e operar diretamente o serviço de transporte era vista como a solução para os problemas de transportes de São Paulo. A concepção que embasou a criação da CMTC era a de que esse serviço não deveria estar sujeito a processos de decisões individualizadas. Seu caráter era social e por isso não poderia estar sujeito a decisões tomadas segundo critérios de mercado.

Segundo José Antônio Borges Cheibub, o serviço de ônibus era precário porque as licenças para operação de serviço eram renovadas anualmente e isso provocava no setor grande instabilidade. Este autor também aponta a falta de capacidade organizacional das empresas que atuavam no setor: das trinta e quatro empresas existentes em 1945, apenas três ou quatro eram adequadamente organizadas. A isso se deve somar a deterioração da frota de veículos devido às dificuldades de importação de peças, escassez de mão de obra especializada para a manutenção e excesso de lotação. (cf. CHEIBUB, 1985)

Para o prefeito Abrahão Ribeiro (1945-1947), a reabilitação do serviço de transporte não podia ficar a mercê de dezenas de empresários que não possuíam a mentalidade de prestacionistas de serviços de utilidade pública. A coordenação por um único órgão público permitiria a redistribuição dos serviços, a revisão dos itinerários, os ajustamentos dos horários e a harmonização das tarifas.

Mas, apesar do serviço ser concebido para ser explorado por uma única empresa de caráter público; as empresas particulares continuaram a operar, primeiro de forma transitória, depois em caráter permanente, fazendo com que a idéia de coordenação e unificação não vingasse. Assim, a partir de 1955 a CMTC começou a diminuir a sua participação no transporte de passageiros, o que correspondeu a um aumento do número de passageiros transportados por empresas privadas.

A princípio, a CMTC atendia quase toda

a cidade com uma frota diminuta. O crescimento do número de ônibus e de automóveis só se deu a partir da década de cinquenta com a implantação do parque automobilístico nacional.

As décadas de 1950 e 1960 foram de forte crescimento urbano. José Antonio B. Cheibub lembra que este momento é de grande dinamismo demográfico e na configuração espacial da cidade, fatos que levaram a um aumento de pressão pelo serviço de transporte. A CMTC, no entanto, não foi capaz de responder a essa pressão muito provavelmente porque "não contou com o capital inicial suficiente para realizar as tarefas de adequação do sistema de transporte público às condições que o tamanho e a importância da cidade exigiam". Desta forma, a CMTC perdeu a capacidade de operar diretamente o serviço de ônibus, bem como a capacidade de coordenar e regulamentar esse serviço. (CHEIBUB, 1985:66-69)

Assim, o acelerado crescimento urbano ocorrido em São Paulo a partir dos anos 1950 deu-se com taxas superiores às possibilidades de investimentos do município em obras de infra-estrutura, fazendo com que o transporte coletivo sofresse os efeitos dessa situação.

Em suma, concluindo com José Antonio B. Cheibub, "a incapacidade da CMTC em se sustentar como operadora majoritária do transporte por ônibus indica que ela não ocupava um papel prioritário no contexto das políticas municipais do período" (CHEIBUB, 1985:68), sendo, portanto, uma consequência da (in)definição de prioridades do governo da cidade.

### **Uma pequena nota sobre a urbanização vigente na cidade de São Paulo na primeira metade do século XX.**

A cidade de São Paulo passou por importantes transformações na primeira metade do século XX, sendo marcante seu crescimento periférico e sua crescente segregação sócio-espacial.

No decorrer deste período, a circulação rodoviária contribuiu de forma crescente para o desenvolvimento de subúrbios e periferias, que antes eram de domínio geográfico das ferrovias. O transporte rodoviário muitas vezes se constituía como o único meio de transporte nas novas áreas incorporadas à malha urbana.

Juergen Richard Langenbuch (1971), em seu livro *A estruturação da Grande São Paulo*, aponta três processos que a partir de 1940 caracterizam o crescimento da cidade: 1.) a compactação da área edificada; 2.) a expansão da área edificada sobre porções dos arredores que não tinham conhecido um desenvolvimento suburbano expressivo; 3.) expansão da área edificada sobre porções dos arredores significativamente suburbanizados, compreendendo a absorção territorial de numerosos núcleos suburbanos<sup>11</sup> (LANGENBUCH, 1971). Segundo Langenbuch,

*a maioria dos núcleos suburbanos, que surge com o apoio da circulação rodoviária, não se desenvolve em função de nenhum pólo local de atração. Provém de loteamentos cujo lançamento e cuja efetiva ocupação dependem de atores "não geográficos" (especulação imobiliária, "agressividade de vendas", facilidades oferecidas aos compradores) e da posição geográfica definida em termos areolarmente mais amplos. [...] Muitos dos "subúrbios-loteamentos" despontam em áreas sitas fora dos principais eixos de circulação rodoviária, junto às estradas secundárias ainda não servidas por ônibus. Os primeiros moradores, quase sempre pessoas humildes, fazem o papel de pioneiros. Por muito tempo deslocam-se a pé à estrada transitada por ônibus. Estes são apenas estendidos ao lugar depois de já contar com povoamento razoável, assegurando rentabilidade à linha. [...] Contudo, a partir de 1940, tornam-se cada mais numerosas nos arredores paulistanos as estradas percorridas por ônibus. [...] O comércio imobiliário soube muito bem tirar proveito desta vantagem, dela fazendo grande alarde em sua publicidade, sempre exagerando o número de linhas de ônibus e minimizando o tempo de*

*percurso. (LANGENBUCH, 1971:200-201)*

Caio Prado Júnior aponta que os especuladores urbanos adquiriam os terrenos a baixo preço ou por "grilagem". Logo em seguida, traçavam algumas ruas e repassavam para os compradores, em contexto de demanda crescente, graças ao vertiginoso crescimento da cidade, que ocorreu sem planejamento, resultando em bairros desarticulados, desordenadamente distribuídos, entremeados de áreas vazias, esperando valorização. (cf. PRADO JÚNIOR, 1989)

Segundo Fernando Henrique Cardoso *et alii*, citado por Nabil Bonduki e Raquel Rolnik (1982),

*... a especulação imobiliária adotou um método próprio para parcelar a terra da cidade. Tal método consistiu no seguinte: nunca se fazia um novo loteamento na vizinhança imediata do anterior, já provido de serviços públicos. Pelo contrário, entre o novo loteamento e o anterior, já equipado, se deixava uma área de terra desocupada, sem lotear. Completado este novo loteamento, a linha de ônibus que o atenderia seria necessariamente um prolongamento do último centro equipado. Uma vez estendida a linha de ônibus, sua passagem por áreas não loteadas traria uma imediata valorização<sup>12</sup>. (BONDUKI & ROLNIK, 1982)*

Teresa Pires do Rio Caldeira (2000) reforça a tese de que os empresários particulares das empresas de auto-ônibus eram também especuladores imobiliários, de forma que o sistema de transporte coletivo era irregular e aleatório, "projetado para servir, sobretudo, aos interesses imobiliários" que fazia uso da estratégia de deixar áreas vazias no meio dos loteamentos já ocupados para serem vendidas no futuro de forma mais lucrativa. Assim, para a autora, a implantação do sistema de transporte coletivo baseado no ônibus foi fundamental para o desenvolvimento do novo padrão de urbanização, baseado na expansão da periferia, já que precisavam de menos infraestrutura e por ser mais flexível, circulando por

ruas não asfaltadas de bairros distantes do **centro**<sup>13</sup>.

### **"Tecendo" as interpretações: a "publicização privada" do transporte coletivo**

Um primeiro aspecto a se considerar refere-se às periodizações e escalas espaciais de análise. A longa história de substituição do principal meio de transporte coletivo do município de São Paulo e a evolução do planejamento municipal não apresentam necessariamente os mesmos marcos de periodização. Não importa. O transporte coletivo como objeto próprio e não como decorrência de preocupações com o sistema viário foi um item que entrou tardiamente no rol das prioridades de intervenção do setor público.

Talvez o paralelo mais estreito possa ser traçado com as grandes modificações processadas na escala nacional e na escala internacional. No âmbito internacional houve o desenvolvimento de novas tecnologias de transporte - os veículos automotores. No nível nacional houve a centralização operada pelo Estado Novo e suas repercussões no âmbito municipal, aliado a incorporação de uma lógica técnica na administração pública, bem como a opção pelo padrão rodoviário associado à implantação da indústria automobilística multinacional no país.

Mas as sobreposições desses eventos são também difíceis porque eles se confundem: a intervenção progressiva do setor público no problema do transporte coletivo pode ser relacionada à mudança do meio dominante (de bonde para ônibus) em uma leitura mais linear. Contudo, mesmo após a criação da CMTC - e a monopolização do serviço a cargo da prefeitura - os bondes continuaram em operação, inclusive tendo aporte de recursos para sua expansão (importação e depois fabricação nacional de novas e maiores unidades).

Há, assim, várias dualidades; na verdade, vários eventos, desenrolando-se ao mesmo tempo: bonde/ ônibus, monopólio/não

monopólio, capital estrangeiro/capital nacional/capital estatal, Plano Light/Plano de Avenidas, advogados/engenheiros, padrão ferroviário/padrão rodoviário, transporte individual/transporte coletivo, energia elétrica/petróleo (gasolina), economia cafeeira/industrialização, adensamento do centro/periferização, eventos todos imbricados de tal forma que torna extremamente complexa a análise de sua interrelações.

Se, oficialmente, a Light teve o monopólio do serviço de viação urbana por bondes até o final de seu contrato (quando se constituiu um outro monopólio de serviço de transporte urbano, o da CMTC); na prática, desde 1925 o monopólio da Light (que era apenas sobre bondes) foi desafiado por pequenos proprietários de ônibus, razão culminante para a apelação da empresa anglocanadense ao poder público no sentido de lhe assegurar o monopólio sobre todo o sistema de transporte coletivo. A Light exigia a "unidade de direção" do serviço de transporte.

Pode-se localizar nesse momento, no contexto da proposta de melhorias no serviço de bondes em 1926/7, um ponto de inflexão na maneira do poder público tratar a questão do transporte coletivo em São Paulo. Até esse instante a regulação pública era mínima, procurando controlar basicamente as tarifas e os horários.

A partir da década de 1930 verifica-se, porém, uma crescente organização do poder público no sentido de uma maior regulamentação e fiscalização do serviço de transporte. Naquele momento, uma burocracia técnica municipal se formava e sua bandeira era um plano. Também sua legitimidade se fundava sobre um conhecimento que procurava uma realização prática, e a cidade era seu laboratório. Dessa forma, o conflito não era tanto entre uma empresa multinacional e outras empresas nacionais; ou entre sistemas alternativos. A disputa não declarada era sobre a autoria e a jurisdição (competência para resolver) do traçado futuro de um problema que

se avolumava.

Um outro aspecto a ser considerado tem a ver com as classes sociais. A urbanização trouxe à cena novos agentes, notadamente as novas classes médias, o operariado e setores tecnoburocráticos, processo este impulsionado principalmente pela economia cafeeira:

*... é na região cafeeira de São Paulo, em fins do século XIX, que as cidades tomarão maior impulso e se desenvolverá um setor médio citadino. Isto se explica pelo fato de que, ao contrário das economias primário-exportadoras, o setor cafeeiro paulista converteu as cidades num seu apêndice, onde instalou aparelhos de serviços à atividade de exportação e ao grupo exportador. Pela primeira vez na história brasileira os grupos nacionais ligados à produção de um gênero primário de exportação chamavam a si a responsabilidade de construção de uma infraestrutura de serviços indispensáveis ao setor exportador. Esta internalização dos processos de comercialização (ex.: as grandes agências exportadoras), de financiamento (ex.: os 'comissários' e, posteriormente, os bancos) etc., veio dar nova vida às cidades da região. (SAES: 1975, p.33)*

Esses novos setores médios, apesar de sofrerem os mesmos problemas do operariado, por sua dispersão e ausência de uma identidade própria, não se alinhavam politicamente com ele:

*enquanto o operariado tentava fundamentar os seus protestos numa crítica global à sociedade brasileira (por vezes utópica, altamente doutrinária e pouco lastreada em informações econômicas, sociológicas e políticas), as baixas camadas médias não ultrapassavam um estágio de consciência social que poderíamos designar, a partir de Mannheim, como 'conservantismo burocrático': isto é, convertendo todos os problemas políticos em problemas de administração, pensavam que as suas dificuldades (carestia, inflação, más condições de habitação, etc.) seriam solucionadas através da punição de alguns especuladores gananciosos, pela administração pública. (SAES: 1975, pp.40-1)*

E quem faz parte dessa administração pública? Ou antes, a que interesses atende? A resposta parece clara: a das elites agrário-exportadoras.

*A urbanização é um processo que ocorre à sombra do fortalecimento da economia agrário-exportadora, que no longo prazo, conformará o Estado à sua própria imagem, portanto a própria burocracia, o aparelho de Estado: a cidade também colabora na construção da dependência das classes médias ao projeto do bloco no poder sob a hegemonia das classes dominantes agrário-exportadoras. (PINHEIRO: 1985, p.23)*

Essa urbanização em curso sem a correspondente organização das classes médias e operárias foi a responsável pelo surgimento do populismo, segundo Mário Wagner Vieira da Cunha,

*... a urbanização, que antes se fizera divorciada da industrialização e que assim permaneceu, até 1950 (em muitos centros urbanos é intenso o crescimento demográfico) acaba por adquirir feições peculiares, decorrentes do processo de industrialização. É este fenômeno que explica, no setor político, o advento e a rápida transformação do populismo, reflexo da urbanização divorciada da industrialização, apelo às massas ainda mal organizadas e mal conscientes de sua situação de classe. (CUNHA: 1963, pp.38-9)*

Considerando-se o momento de inflexão na responsabilização do problema do transporte coletivo urbano em São Paulo (1926/7), observa-se que a mudança não é produto de uma alteração na composição das elites (inclusive porque os advogados pertencentes à elite dominante continuaram no comando da prefeitura), nem tampouco de uma alteração em sua percepção da realidade. Suas ações não foram permeáveis às demandas dos novos atores sociais em cena. Pode-se mesmo dizer que essas elites não tinham uma preocupação definida pelos problemas sociais e urbanos que começavam a se avolumar, detendo-se antes no embelezamento da cidade nos moldes das metrópoles européias.

Assim, a mudança na forma de encarar a questão do transporte vincula-se à ascensão de uma nova categoria de funcionários públicos - aqueles dotados de um saber técnico sobre os problemas urbanos muitas vezes haurido na Escola Politécnica, que se agrupavam em torno do Instituto de Engenharia. Esses setores vão gradativamente assumindo postos mais elevados, até conseguirem a prefeitura no período autoritário.

A rejeição do Plano da Light marca o primeiro momento de sua afirmação como um grupo dentro do aparelho de Estado. São os primórdios de um corporativismo que se estenderá por um longo tempo. Como foi visto, a rejeição desse plano não se faz com a apresentação de um projeto alternativo (pois o Plano de Avenidas é um plano viário e não de transporte coletivo). Ou seja, a publicização do problema não leva à proposição de uma política pública. Antes, a *não política* serve à apropriação privada (pela burocracia técnica) de um objeto público (transporte coletivo, ainda que negativamente) como razão legitimadora de sua **atuação**<sup>4</sup>.

E, um último aspecto a ser considerado refere-se à contraposição dos bondes *versus* os ônibus. Durante muitos anos bonde foi sinônimo de transporte coletivo. A produção privada desse serviço também por muito tempo sinalizou a incapacidade econômica e administrativa da prefeitura para lidar com uma de suas atribuições básicas. É bem verdade que no início do século XX a questão não era tão relevante, mas a rápida urbanização e a crescente segregação sócio-espacial transformaram a problemática.

A crise de energia em 1924/5 quase levou ao colapso o sistema de transporte. Outra vez a "solução" veio do setor privado. Os múltiplos proprietários individuais de ônibus forneceram o auxílio concorrente numa situação de emergência, mas eles não tinham seus interesses organizados e demorou ainda algum tempo até que tais interesses se vissem representados.

Tem-se configurada a *estrutura de escassez* proposta por Wanderley Guilherme dos Santos, mas que pouco parece ter contribuído para a mudança de percepção das elites. Por outro lado, foram justamente os setores em ascensão que melhor compreenderam o *cenário* social e urbano, sendo mais sensíveis aos seus conflitos reais e potenciais e que mais argutamente instrumentalizaram os produtos e símbolos de que dispunham.

A complexificação por que passou a cidade alargou imensamente o espaço público, mas esse espaço não foi trabalhado publicamente, ou seja, por meio de políticas públicas, pois era um espaço de negociação virtual, no qual os interesses privados encontraram sua melhor possibilidade de realização, face ao vazio da intervenção pública.

Os bondes sempre foram vistos como pertencentes a Light e se estes eram sinônimos de transporte coletivo e o transporte coletivo era relacionado sempre a empresa Light, o transporte coletivo, por sua vez, não era sinônimo de transporte público. A idéia de transporte público só aparecerá mais tarde. Mas, apesar de surgir como necessidade pública, o transporte coletivo teve ao seu volante, por empréstimo ou desistência, os particulares que dela fizeram escala. Se foi assim com os bondes operado por monopólio, com o sistema de ônibus não foi diferente. A linha de ônibus se tornou uma mercadoria em um "mercado de linhas" (cf. CHEIBUB, 1985: 76).

O sistema de ônibus implantado teve uma desagregação rápida com o enfraquecimento da CMTC como órgão regulador, no contexto das alterações na estrutura da cidade e da não priorização da questão do transporte coletivo pelos governos municipais.

Desta forma, a argumentação de J.A.B. Cheibub transcrita abaixo resume a grande herança da prática de gestão do serviço de transporte coletivo no município de São Paulo: a ausência de foco nas necessidades da sociedade, com interesses privados sobrepondo-se aos interesses sociais.

*A desagregação do sistema de ônibus levou à instauração de um padrão altamente individualizado [...]. Dado o caráter isolado das decisões a serem tomadas pelo poder municipal – a concessão da operação de uma linha a um determinado empresário – a arena que se estrutura no setor pode ser caracterizada como tipicamente clientelista. O poder municipal, detentor de todas as linhas, passa a distribuí-las segundo critérios estritamente individuais. Com isto, o atendimento das necessidades de deslocamento da população passa a ser razão para as decisões municipais apenas na medida em que permite a realização dos interesses do capital privado envolvido na prestação do serviço de transporte. Instaura-se entre o poder público e os empresários de ônibus um processo de barganha no qual cada um procura extrair o máximo de benefícios individuais: os empresários, pela obtenção das linhas mais*

*rentáveis e pela 'flexibilidade' com que a autoridade pública passa a gerir o sistema; os políticos e administradores, pela obtenção de ganhos financeiros ou apoio político em seus redutos eleitorais. (CHEIBUB, 1985:74-75)*

Sedimentação de interesses privados e clientelismo são as principais marcas da gestão do serviço de transportes coletivos, tornando a primeira metade do século XX um período de fortes limitações na capacidade dos sucessivos governos municipais em atenuar os conflitos e tensões provocadas pela carência e má qualidade dos serviços frente aos interesses privados, primeiramente os da Light e posteriormente os das diversas empresas de auto-ônibus. É com essa herança que o sistema de transportes coletivos da cidade de São Paulo ainda hoje se defronta.

## Notas

<sup>1</sup> Este trabalho foi elaborado como subsídio a uma investigação sobre a evolução e desaparecimento dos sistemas de transportes de bondes elétricos na primeira metade do século XX em cidades latino-americanas (São Paulo, Santiago, México e Bogotá) realizada com o apoio de REDES (Red Latino-Americana de Estudos Sobre os Servicios Urbanos), que em São Paulo teve a participação do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (NERU). Regina Pacheco, coordenadora da pesquisa no Brasil, apresentou uma parte desta pesquisa no 1º. Seminário de História Urbana, realizado em Salvador, em 1990. A versão original foi recentemente recuperada, sendo revista, ampliada e atualizada.

<sup>4</sup> Na atualidade, após a vigência da Constituição de 1988 no Brasil, dá-se o nome de serviço público as atividades econômicas desempenhadas sob o regime jurídico de serviço público, sendo exercidas em regime de exclusividade pelo Poder Público, mas passíveis de delegação a particulares por regime de concessão ou permissão. No caso dos transportes públicos, a atual Constituição brasileira em seu capítulo IV, artigo 30, afirma que compete aos municípios

organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

<sup>5</sup> De fato, a primeira usina de energia elétrica surgiu em 1899, com a construção de uma usina elétrica sobre o rio Tietê, obra da Light. Para Singer, no entanto, a primeira usina de "certo significado" foi instalada em 1900, para suprir as necessidades dos bondes elétricos. Em 1901, a usina de Parnaíba com 2.000 kW de capacidade foi instalada, em um momento que a demanda energética por parte da indústria era insignificante. Em 1912 sua capacidade foi elevada para 16.000 kW, de forma que quando a demanda se elevou, as condições para seu atendimento já existiam (cf. SINGER, 1974).

<sup>6</sup> Por meio da Lei n. 304, de 15 de junho de 1887 (cf. ELETROPAULO, 1986).

<sup>7</sup> O Partido Democrático (PD) foi fundado em 1926, pelo octogenário Antônio Prado, figura da elite paulistana. Era um partido que canalizava o descontentamento com a situação, sendo que havia insatisfação na emergente classe média urbana e entre intelectuais e juristas que

gravitavam em torno do jornal "O Estado de São Paulo" (KUGELMAS, in: *O metrô da Light*. São Paulo: ELETROPAULO, 1986).

- <sup>8</sup> Pires do Rio foi o último prefeito paulista da República Velha. Ele acabou sendo deposto pelo movimento da Revolução de 1930.
- <sup>9</sup> Deve-se assinalar que após a tomada do poder central por Getúlio Vargas em 1930, houve uma "crise de hegemonia" em todo o país, bem como na capital paulista. Houve uma desorganização política e uma fase de instabilidade, demonstrada pelo fato da cidade ter em quatro anos doze prefeitos. Durante o Estado Novo governaram a cidade de São Paulo Fábio da Silva Prado (1934-1938) e Prestes Maia (1938-1945). Com o fim da ditadura em 1945, seguiram-se sete outros prefeitos indicados até 1953, quando ocorreu a primeira eleição direta desde 1930, com a eleição de Jânio da Silva Quadros (cf. Prefeitura de São Paulo, 1992). Com a revolução de 1930, a cidade perdeu sua autonomia, mas os prefeitos Fábio Prado e Prestes Maia adotaram um amplo modelo de planejamento técnico e um formato de Estado interventor e centralizador, afeito ao padrão imposto pelo Estado Novo.
- <sup>10</sup> Segundo P. Singer, em 1920 o município de São Paulo possuía 570.033 habitantes (cf. Singer, 1974: 58).
- <sup>11</sup> Luiz Anhaia de Mello foi prefeito duas vezes por alguns meses entre 1930 e 1931. Cândido Malta Campos Filho lembra que na década de 1930, Anhaia Mello, prefeito, mas também professor de urbanismo da Escola Politécnica de São Paulo, procurava conceituar a natureza especial dos serviços públicos, com ênfase nos serviços urbanos, sendo também um dos expoentes das teses de estancamento da urbanização e de um urbanismo reformador (cf. CAMPOS FILHO, 1989).
- <sup>12</sup> Juergen Richard Langenbuch assinala o período entre 1915-1940 como o início da metropolização de São Paulo, com a permanência de uma tendência anteriormente firmada de criação de loteamentos espacialmente isolados da cidade, resultando em uma cidade de caráter pouco compacto, mas com a maioria dos antigos bairros isolados ligados entre si ou à cidade por novos loteamentos. Neste período, o bonde continua, nos dizeres de Langenbuch, "arrojado", sendo que

em vários bairros o bonde precedeu o povoamento (casos de Heliópolis, Bosque da Saúde, Jardins, Alto da Lapa). "Contudo, apesar dos progressos verificados no setor de bondes, o ônibus surge como novo veículo de transporte coletivo. Em 1935 já existem nada menos que 62 linhas municipais, número superior ao das linhas de bonde. Várias linhas de ônibus dobravam as de bonde [...], que já se mostravam insuficientes face à demanda cada vez maior. Outros ônibus asseguravam a ocupação urbana de áreas que jamais seriam atingidas pelo bonde [...]. Finalmente, outras perfaziam trajetos suburbanos...". (LANGENBUCH, 1971)

- <sup>13</sup> Cabe lembrar que publicado o trabalho de J.A.B. Cheibub foi em 1985, portanto seu estudo sobre o serviço de transporte coletivo em São Paulo se estende até meados dos anos 1980.
- <sup>14</sup> O trabalho de J.R. Langenbuch, segundo Cândido M. Campos Filho é tributário de uma dada tradição geográfica de descrição do "papel estruturador dos transportes a partir da geomorfologia de um território e das riquezas naturais nele distribuídas". Seu trabalho é reconhecido por enfatizar "o papel central da oferta de acessibilidade através da construção de vias e sistemas de transporte". Para Cândido Malta Campos Filho, a acessibilidade é uma importante condição geradora de vantagens locais diferenciadas no espaço e é também definidora das condições geradoras de renda diferencial urbana, que é a valorização imobiliária (cf. CAMPOS FILHO, 1989).
- <sup>15</sup> Na verdade, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, na seqüência do artigo consultado, questionam esta afirmação de F.H. Cardoso *et alii*, porque em suas pesquisas feitas em cinco estudos de casos sobre a formação da periferia de São Paulo, não verificaram tal situação em quatro deles. Em trabalho posterior, Nabil Bonduki afirma que "a reforma dos transportes coletivos, com a progressiva substituição dos bondes por ônibus, foi fundamental [...] para a ocupação da periferia, pois como esta se expandia de maneira extensiva e com baixa densidade, era adequada a um sistema de baixa capacidade de investimento prévio, como o de ônibus. Assim, a solução proposta para o problema habitacional, baseada na expansão horizontal da cidade, exigia o

equacionamento do serviço de transportes. [...] Essa expansão horizontal criou para sempre dificuldades para a organização de um sistema eficiente de transporte coletivo na cidade...". (BONDUKI, 1998)

- <sup>16</sup> Segundo Teresa Caldeira, em 1948 os deslocamentos por meio de bondes perfaziam 52,2% do total de viagens; em 1966 tais viagens correspondiam a 2,4% do total. Concomitantemente, os deslocamentos de ônibus correspondiam a 43,6% em 1948 e subiram para 91,2% em 1966. (cf. CALDEIRA, 2000, p. 219)

- <sup>17</sup> Christian Topalov, analisando o caso francês, defende que os primeiros especialistas em cidades, ao assumirem uma função na administração pública (relativa ao planejamento e ordenação urbana) surgem no contexto da burocratização das funções administrativas e esses especialistas tiveram nos políticos seus aliados naturais, políticos esses que preconizavam uma *política despolitizada*, tornando, assim, a ciência das cidades uma das ciências do Estado (cf. TOPALOV, 1991:35). Tal interpretação faz sentido para o caso de São Paulo.

## Bibliografia

- BARAT, Josef. *Transporte e energia no Brasil*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.
- BONDUKI, Nabil & ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- —. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRANCO, Adriano M. *Transporte urbano no Brasil*. In: III Congresso Anual da ANTP, Recife, 1981.
- BRINCO, Ricardo. *Transporte urbano em questão*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/EDUSP, 2000.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos* (O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil). São Paulo: Nobel, 1989.
- CHEIBUB, José Antônio Borges. *Capacidade de governo no serviço de transportes: o caso de São Paulo*. São Paulo: IDESP, 1985.
- CUNHA, Mário Wagner Vieira da. *O sistema administrativo brasileiro: 1930/1950*. Brasília: MEC/ INEP/CBPE, 1963.
- ELETROPAULO (Eletricidade de São Paulo S/A). O Metrô da Light. *História & Energia*. São Paulo: Eletropaulo, v. 8, novembro de 1986.
- —. Correspondências internas da Light. Várias pastas, 1900/1948.
- FIGUEROA, Oscar. Propriedad privada y gestion publica del transporte colectivo urbano en América Latina. In: *Crise urbana e a privatização dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987.
- FUNDAP. *Planejamento urbano em São Paulo*. São Paulo: FUNDAP/COGEPE. Documentos, 1981.
- GOMES, Francisco de Assis Magalhães. A Eletrificação no Brasil. *História & Energia*. São Paulo: Eletropaulo, v. 2, outubro de 1986.
- GONÇALVES, Vergniaud C. *História do ônibus*. São Paulo: CAIO, 1976.
- —. In: Folha de S. Paulo, 22 de novembro de 1987.
- KUGELMAS, Eduardo. In: ELETROPAULO. *O Metrô da Light*. São Paulo: ELETROPAULO, 1986 (Anexo).
- LANGENBUCH, Juergen Richard. *Estruturação da Grande São Paulo: Estudo de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro: FIBGE, 1971.

LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na federação brasileira: 1889/1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

LOPES, Mário Leão. *O metropolitano em São Paulo*. São Paulo: Instituto de Engenharia de São Paulo, 1945.

LOPES, Miriam Bettina. *Pequena história dos transportes públicos de São Paulo*. São Paulo: CMTC, 1985.

LEME, Maria Cristina Silva. *Planejamento urbano em São Paulo*. Mestrado (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1985.

LEVY, Evelyn. *Planejamento urbano: do Populismo ao Estado autoritário (o caso de São Paulo)*. Mestrado (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 1984.

MORSE, Richard. *Formação histórica de São Paulo*. São Paulo: DIFEL, 1970.

PACHECO, Regina. Mudança tecnológica, transformações urbanas e institucionais: dos bondes ao ônibus. In: FERNANDES, Ana & GOMES, Marco Aurélio A. de Filgueiras (orgs.). *Cidade & História*. Seminário de História Urbana, 1, Salvador, 21-23 de novembro de 1990. UFBA/ANPUR, 1992.

QUEIROZ, Dinah Silveira de. *Livro de transportes: Seleção de textos*. Rio de Janeiro: Ministério dos Transportes, Serviço de Documentação, 1970.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A cidade de São Paulo: Geografia e História*. São Paulo: Brasiliense. Coleção Tudo é História, v. 78, 1989.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Classes médias urbanas: formação, natureza, intervenção na política. In: *História geral da civilização brasileira*, tomo III, 2º v. São Paulo: DIFEL, 1985.

OSELLO, Marcos Antônio. *Planejamento urbano em São Paulo (1899 -1961): Introdução ao estudo dos planos e realizações*. Mestrado (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *O poder em São Paulo: História da Administração Pública da Cidade*. São Paulo: PMSP/Cortez, 1992.

SAES, Décio. *Classes médias e política na 1ª República brasileira (1889 - 1930)*. Petrópolis: Vozes, 1975.

SAES, Flávio. *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira: 1850/1930*. São Paulo: HUCITEC, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça: a política social na ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÃO PAULO (Município). Departamento de Serviços Municipais. *Coletânea de leis, decretos, atos, termos, regulamentos, ofício etc. referentes aos serviços da The São Paulo Tramway, Light & Power Co. Ltd*. São Paulo, v. 1, julho de 1938.

SINGER, PAUL. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana* (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

SOUZA, Edgard de. *The São Paulo Tramway and Power Co. Ltd: A reforma de seu contrato de viação*. São Paulo: Light, 1927.

— —. *História da Light: primeiros 50 anos*. São Paulo: Eletropaulo, 1982.

STIEL, Waldemar Corrêa. *História dos transportes coletivos em São Paulo*. São Paulo: EDUSP/McGraw Hill, 1978.

SZMRECSANYI, Tamás. Apontamentos para uma história financeira do grupo Light no Brasil: 1899/1939. *Revista Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, v. 6, nº 01, janeiro-abril, 1986.

TOPALOV, Christian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? *Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, n. 34, 1991.

Trabalho enviado em maio de 2006

Trabalho aceito em agosto de 2006

