

INSTITUCIONALIZAÇÃO, SUPERPLANOS, ECONOMIA E CENTRALIZAÇÃO: PUB, PRÉ-PROJETO PARA O METRÔ DE SÃO PAULO E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA.

CLÁUDIO ROBERT PIERINI¹

RESUMO: O planejamento urbano das décadas de 1960 e 1970 se tornou ferramenta institucionalizada nas mãos do governo militar. A criação do SERFHAU, dos órgãos responsáveis pela elaboração de planos e projetos, além da contratação obrigatória de assistências técnicas colocaram os municípios em dependência do governo centralizador para os financiamentos. Porém, a ideia de planejamento enquanto ferramenta trouxe contribuições importantes para o campo do urbanismo, formou quadros e colocou em latência diversas demandas urbanas antes secundarizadas. Mas por outro lado, todo o arcabouço teórico-prático institucional serviu como uma forma de controle para que os rumos citadinos não fossem direcionados para outros que não a economia, o desenvolvimento e o bem durável mais importante para o governo autoritário: o automóvel. Os planos e projetos foram relegados às prateleiras logo após o período, não pela inefetividade dos mesmos, mas pela possibilidade de incongruência com os “interesses nacionais”.

Palavras-chave: institucionalização; planos; projetos; assistência técnica; transporte

INSTITUTIONALIZATION, SUPERPLANES, ECONOMY AND CENTERING: PUB, PRE-PROJECT FOR SAO PAULO'S SUBWAY AND AUTOMOTIVE INDUSTRY

ABSTRACT: The urban planning of the decades 1960 and 1970 became an institutionalized tool in the hands of the military government. The creation of SERFHAU, the accountable agencies for preparation of plans and projects, beyond the mandatory hiring of technical assistance placed municipalities in dependence of centralized government for the financing system. However, the idea of planning as a tool made important contributions to the field of urbanism, formed frames and placed in various urban latency demands placed second before. But on the other hand, all theoretical and practical institutional framework served as a form of control so that the townspeople were not directed to paths other than the economy, development and most important for the durable authoritarian rule: the automobile. Plans and designs were relegated to the shelves shortly after the period, not by their ineffectiveness, but the possibility of inconsistency with the "national interest."

Keywords: institutionalization; plans, projects, technical assistance, transport

¹ Mestrando em Arquitetura e Urbanismo (Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP de São Carlos); Bacharel em Administração Pública (Faculdade de Ciências e Letras da Unesp de Araraquara); e-mail: crpierini@gmail.com

INTRODUÇÃO

Foram diversas elaborações de planos urbanísticos que pautaram as intervenções na maioria dos municípios brasileiros entre a década de 1960 e 1970. O surgimento dos planos integrados e superplanos neste período dariam um respaldo técnico e institucional às prefeituras que conseguissem se adequar organizacionalmente para recebimento de recursos orçamentários provenientes do governo federal centralizado. Para Villaça (1999, p. 221), “o período de 1930-1990 pode ser dividido em três subperíodos: o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do ‘Plano sem Mapa’ (1971-1992)”. É o segundo período que mais interessa agora. É no mesmo livro onde se encontram essas temporalizações de Villaça (1999) que Déak e Schiffer (1999) demonstram a importância do planejamento no Brasil e enfatizam que as décadas de 1960 e 1970 foram o auge dessa ferramenta para o espaço urbano. Eram recebidos estímulos de toda natureza, tanto no campo das ideias, quanto no reconhecimento governamental da importância do planejamento para a rápida urbanização que atingia os grandes centros. É neste período em que foram “*elaborados grandes, e às vezes grandiosos ‘planos integrados de desenvolvimento’ (PDI) para todas as cidades brasileiras, exceto as poucas que ficavam à margem do surto de urbanização*” (DÉAK, SCHIFFER, 1999, p. 13). Os autores ainda enfatizam que o planejamento urbano tinha de ser assumido pelo Estado, pois não poderia ser orientado pelo mercado.

Nas décadas de 1960 e 1970 são, então, elaborados dois marcos técnicos e institucionais do planejamento urbano, o PUB-SP (Plano Urbanístico Básico) e o Pré-projeto para o metrô de São Paulo elaborado pelo consórcio HMD. São dois instrumentos selecionados para o trabalho, pois tratam diretamente da questão da mobilidade no município e na Região Metropolitana de São Paulo. O primeiro traz em sua concepção a importância dos transportes por metrô (porque propõe 450 km de rede por trilhos) –, justa e juntamente com os estudos de grande expressão do segundo para redes de transporte por metrô em São Paulo: a Rede Básica para o Metrô de São Paulo presente no Pré-projeto do consórcio HMD (1968) (e o sentido de integrado entre o plano e o projeto). Ambos inseridos na categoria Superplanos. PUB e Metrô são pioneiros, entre vários desenvolvidos e não implementados

anteriormente (o *tramway* da Cantareira, o Projeto da *Light* e o Anteprojeto de um sistema rápido de Prestes Maia, por exemplo), no desenvolvimento integrado e no estímulo à assistência técnica. Por isso, inicia-se com a afirmação de como foi imprescindível contar com todo um arcabouço teórico-prático e estrutural para a existência de assistências técnicas na elaboração de planos e projetos que culminaram, finalmente, na implantação inicial do sistema de metrô na capital paulista.

Por isso, a criação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) é um ponto chave desta institucionalização do planejamento, pois se fez importante a existência do tripé **plano/órgão de planejamento/assistência técnica** (FELDMAN, 2005) para a elaboração dos mais variados planos e projetos e, conseqüentemente, para disponibilização do adequado financiamento por parte do governo federal. Mesmo que fosse somente o início, como o caso do metrô de São Paulo, pois a Rede Básica com previsão de 66 km para 1990 não se efetivara totalmente para o período, a presença desta institucionalização, com participação das três esferas, independentemente do grau de autonomia de cada uma, foi fundamental. Sendo assim, “*a atividade de assistência técnica aos municípios também se institucionaliza em nível federal e estadual. A regulamentação estabelece, pela primeira vez, a chancela de um órgão federal para contratação, pelos governos municipais, de empresas de consultoria para elaboração de planos*” (FELDMAN, 2005, p. 8). Ao ser criado, o SERFHAU estimulou a construção de planos urbanísticos ou planos de desenvolvimento integrado por parte dos municípios e oportunizou recursos quase ilimitados para financiá-los. Sem a construção destes instrumentos, que se tornaram requisitos indispensáveis, nenhum financiamento seria obtido junto ao BNH (Banco Nacional de Habitação) (BOLAFFI, 1982). Dessa forma, a hierarquia interinstitucional desenvolvida e obrigatória no período militar, ou seja, a criação de **órgãos de planejamento** estava configurada, para a capital paulista, em:

1) GEP – Grupo Executivo de Planejamento – criado pelo Decreto Municipal no. 6.942, de 7 de abril de 1967, cujo cargo ficaria a contratação de estudos, fiscalização e acompanhamento do desenvolvimento do Plano Urbanístico Básico da cidade de São Paulo, plano este financiado pelo FINEP (Financiadora de

Estudos e Projetos S. A.) e pela USAID (United States Agency for International Development);

2) GEM – Grupo Executivo do Metropolitano criado pelo Decreto no. 6.611/66 em 31 de agosto de 1966 que mais tarde viria a se tornar a Companhia do Metropolitano, constituída pela Lei Ordinária no. 6.988/66, aprovada pela Câmara Municipal em 26 de dezembro de 1966, autorizando a criação da referida companhia.

Para esses dois órgãos responsáveis por acompanhar e executar o PUB e o Pré-projeto (item **plano** da exigência) para o metrô foi necessária contratação de consórcios compostos por empresas que pudessem auxiliar na elaboração (item **assistência técnica**) dos Planos e Projetos numa espécie de capacitação – exigência do governo federal para o financiamento. Foi por meio do Decreto no. 59.917 de 30 de dezembro de 1966 que o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi regulamentado, autarquia anteriormente criada pela Lei no. 4.380 de 21 de agosto de 1964 para elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado. “Art. 1º. (...) *Parágrafo único. Por planejamento local integrado entende-se o que compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional*” (BRASIL, 1967, p. 6).

O SERFHAU é parte integrante do sistema nacional de Planejamento e tem, entre suas atribuições, as de propor normas e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado, bem como os instrumentos jurídicos visando a implantação da política correspondente e dispõe de recursos (do governo federal ou empréstimos externos) para financiamento destes planos. Este órgão teve (o SERFHAU foi extinto entre 1972-1973, de acordo com Bolaffi (1982)) papel fundamental na participação do poder público não local no planejamento municipal, assim como grande importância no papel didático para com as prefeituras e consultorias na adequada assistência técnica (FELDMAN, 2010; AZEVEDO, 1976). Além disso, Feldman (2010) explica que há uma particularidade na criação do SERFHAU, porque foi ele que introduziu as empresas de consultoria no setor de planejamento.

O PLANO URBANÍSTICO BÁSICO DE SÃO PAULO (PUB-SP)

“Intensificar o uso dos transportes coletivos dando prioridade a um atraente sistema de trânsito rápido, oferecendo à população acesso fácil à todos os pontos da área e atraindo o maior número de proprietários de carros para o sistema, mediante a oferta de outros modos de viagem. Expandir o sistema de trânsito rápido, em construção, de 66 km para 450 km, utilizando 185 km da faixa de domínio das ferrovias. Dar incentivo ao uso dos transportes coletivos do que o transporte individual, mediante a oferta de estacionamentos nas estações periféricas do metrô; a concentração de alta densidade junto às estações; imposição de taxas especiais de estacionamento na área central da cidade e a elevação de taxas que incidem sobre os usuários das vias. Criar um órgão metropolitano de transportes coletivos, para coordenar todo o sistema da região, incluindo os serviços de trens de subúrbio quando passarem a operar em linhas exclusivas, competindo-lhe, com exceção das operações de trens suburbanos, fixar tarifas, regulamentar as operações, estabelecer padrões e supervisionar os dispêndios dos transportes coletivos. (...) ônibus em ligação com aeroportos (...) terminais para distribuição de derivados do petróleo (...) atender demandas futuras de estacionamento para novos proprietários de automóveis...” (SÃO PAULO, 1969, p. 29).

Segundo Feldman (2005) foram contratados cerca de cem profissionais, brasileiros e estadunidenses, de diferentes especialidades para atuarem na coordenação e na elaboração do PUB (elaborado pelo consórcio Asplan-Daly-Montreal-Wilbur Smith). A grande maioria da equipe técnica foi composta por brasileiros e muitos foram absorvidos de equipes que elaboravam planos junto ao CEPEU (Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos) e à SAGMACS (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais). Além deles, destaca a autora, os estadunidenses estavam presentes no Conselho Diretor do projeto e na função de Diretor Adjunto, mas a maior concentração se dava em consultorias especiais.

A autora ainda destaca que o PUB promoveu o contato direto de profissionais brasileiros com a prática do *planning* estadunidense, seguindo o esquema sugerido pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), em uma espécie de estrutura “*nos moldes do New York Regional Plan and its Environs, de 1929, em que consultores, especialistas e técnicos, ligados a empresas privadas trabalham*

em conjunto, ao longo de um ano, financiados pelos governos brasileiro e americano” (FELDMAN, 2005, p. 235). Considerando que o Plano Urbanístico de São Paulo data de 1969, seriam quase 22 anos de planejamento e implantações de sistemas até 1990, baseando-se nas metas do PUB e da Rede Básica do metrô. O compromisso firmado para o futuro, de acordo com premissas do próprio Plano, é atender ao trinômio população, desenvolvimento e serviços urbanos, tendo como principal objetivo na implementação (do PUB) criar condições para o desenvolvimento econômico em um ritmo que crie também pleno emprego.

Os seis volumes do PUB trouxeram à tona o arcabouço teórico-técnico que a assistência possibilitou. Os estudos detalhados e ricamente construídos possibilitaram a visualização e, mais, a projeção de uma metrópole adequada. Além disso, em se tratando do volume circulação e transportes (IV), nunca houve tão grande integração e minúcia no quesito mobilidade para São Paulo. Mas para isso foi fundamental essa institucionalização da ferramenta planejamento no bojo da Administração Pública amarrada pelo governo federal e sustentada pelos estados e municípios. Ao término do mandato de Faria Lima, a sucessão ficou por conta da indicação de prefeitos por parte do governo centralizado federal para as capitais consideradas de interesse da segurança nacional. Em São Paulo, Paulo Maluf foi o indicado. *“Ao prefeito seguinte obviamente não deve ter agradado a ideia de receber diretrizes de seu antecessor (o volume da divulgação incluía uma apresentação do chefe do Executivo Municipal com certo ar de marketing político)”* (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009, p. 37). De acordo com Zmitrowicz e Borghetti (2009) foi nesse momento que o plano entrou em um período de hibernação, e no mesmo rumo a sua equipe técnica. Por outro lado, mesmo com o plano relegado à prateleira, essa equipe foi aproveitada em parte para planejamento em curto prazo de questões emergenciais, de certa forma desvinculadas de planos em longo prazo.

Paulo Maluf, ao receber o PUB pronto de seu antecessor decidiu então incinerá-lo, mas foi em um momento de lucidez que o arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro sugeriu que as páginas “propagandeiras” fossem retiradas, assim como as fotos de Faria Lima e, em vez de serem queimados, os volumes deveriam ser guardados na prateleira (FELDMAN, 2005). São Paulo se tornara solo fértil para a implantação do metropolitano, pois possuía Plano e Projeto bem construídos para

sua efetivação, um Chefe de Executivo – que encabeçara o Planejamento municipal – que tinha vontade política e certo grau de autonomia, além de uma legislação que auxiliaria no aumento de algumas das dotações orçamentárias municipais e estaduais – devido seu contingente populacional – além de investimentos federais por meio de empréstimos. As condições necessárias estavam dadas. De acordo com o que foi explicitado no PUB “*todas as alternativas para os transportes coletivos foram desenvolvidas em estreita colaboração com o consórcio que elaborou o estudo do Metrô*” (SÃO PAULO, 1969, p. 72).

O METRÔ DE SÃO PAULO NO PLANEJAMENTO

É importante explicitar a autorização do financiamento da elaboração do Pré-projeto e dos estudos econômicos financeiros para o Metropolitano de São Paulo por parte do Senado Federal, assim como a publicação de duas resoluções de grande representação para a fundação, de fato, do metrô paulistano (RESOLUÇÃO N. 47 – DE 1967 e RESOLUÇÃO N. 31 – DE 1968):

“RESOLUÇÃO N. 47 – DE 1967 – Autoriza a Prefeitura da Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, a realizar operação de financiamento para contrato de elaboração do Estudo Econômico Financeiro e Pré-Projeto de Engenharia do Metrô daquela Capital” (BRASIL, 1974a, p. 401).

“RESOLUÇÃO N. 31 – DE 1968 – Autoriza a Prefeitura da Cidade de São Paulo, Estado da São Paulo, a realizar contrato aditivo de financiamento para a execução das tarefas relacionadas com a elaboração do Estudo Econômico Financeiro e do Pré-Projeto de Engenharia do Metrô daquela Capital, bem como a realizar um novo contrato para execução dos projetos construtivos da linha norte – sul do referido Metrô” (BRASIL, 1974b, p. 22).

Essas duas Resoluções partiram de Sessões do Senado Federal publicadas nos Anais da República em 1968.

“PARECER n.º 310, de 1968 da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Resolução n.º 31, de 1968, da Comissão de Finanças, que autoriza a Prefeitura da cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, a realizar contrato aditivo de financiamento para a execução das tarefas relacionadas com

a elaboração do Estudo Econômico-Financeiro e do Pré-Projeto de Engenharia do Metrô daquela capital, bem como a realizar um novo contrato para a execução dos Projetos Construtivos da Linha Norte-Sul do referido Metrô. Relator: Sr. Bezerra Neto.

Pelo presente projeto, elaborado pela Comissão de Finanças, é a Prefeitura da cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, autorizada a firmar com o consórcio Hochtief Aktiengellsechapt fur Hoch - und Tiefbauten, vorn. Gebr. Helfmann, estabelecida em Essen, República Federal da Alemanha - Montreal Empreendimentos S.A. com sede no Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil, e Deutsche Eisenbahn Consulting GmbH, com sede em Frankfurt (Main), República Federal da Alemanha, os seguintes contratos de financiamento

a) Contrato aditivo ao já autorizado pela Resolução n.º 47, de 1967, no valor de DM 6.000.000 (seis milhões de marcos alemães), para a execução das tarefas adicionais relacionadas com os estudos econômico-financeiros e o pré-projeto de engenharia do Metrô de São Paulo;

b) Contrato de **prestação de assistência técnica** na coordenação dos projetos de construção dos "trechos" e "sistemas" da linha prioritária Norte-Sul do Metrô de São Paulo, no valor de DM 42.000.000,0 (quarenta e dois milhões de marcos alemães).

O mérito da matéria já foi devidamente apreciado pela comissão de finanças que elaborou o presente projeto visando atender à solicitação da Prefeitura da Capital paulista.

O processo está devidamente instruído com os documentos exigidos nas letras a e b do art. 343, do Regimento Interno do Senado e obedece às normas estabelecidas na Constituição do Brasil.

Diante do exposto, estando o processo instruído com os elementos legalmente exigidos e tendo merecido parecer favorável da Comissão de Finanças, opinamos pela aprovação do presente projeto de resolução.

Sala das Comissões, em 16 de abril de 1968. – Milton Campos, Presidente – Bezerra Neto, Relator – Aloysio de Carvalho – Argemiro de Figueiredo – Petrônio Portela – Edmundo Levi – Álvaro Maia.

PARECER n.º 311, de 1968 da Comissão dos Estados para Alienação e Concessão de Terras Públicas e Povoamento, sobre o Projeto de Resolução n.º 31, de 1968, da Comissão de Finanças, que autoriza a Prefeitura da cidade de São Paulo, a

realizar contrato aditivo de financiamento para a execução das tarefas relacionadas com a elaboração do Estudo Econômico-Financeiro e do Pré-Projeto de Engenharia do Metrô daquela Capital, bem como a realizar um novo contrato para a Execução dos Projetos Construtivos da linha Norte-Sul do Referido Metrô. Relator: Sr. Paulo Torres

O presente projeto, apresentado pela douta Comissão de Finanças, objetiva autorizar a Prefeitura da Capital de São Paulo a celebrar contratos de financiamento para a execução das obras de implantação do Metrô daquela cidade, com o consórcio Hochtief Aktiengesellschaft für Hoch- und Tiefbauten, vorn. Gebr. Helfmann, estabelecida em Essen, República Federal da Alemanha - Montreal Empreendimentos S.A. com sede no Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, Brasil, e Deutsche Eisenbahn Consulting GmbH, com sede em Frankfurt (Main), República Federal da Alemanha.

O primeiro contrato é aditivo ao já autorizado pela Resolução do Senado n.º 47, de 1967, em vista dos recursos previstos não terem sido suficientes para a elaboração do Estudo Econômico-Financeiro e do Pré-Projeto de Engenharia, visando à implantação do metrô e de um sistema integrado de transportes coletivos em São Paulo.

O segundo contrato tem por finalidade assegurar a prestação de assistência técnica na coordenação dos projetos de construção dos "trechos" e "sistemas" da linha prioritária Norte-Sul do referido metrô.

O mérito da matéria já foi detidamente estudado pela Comissão de Finanças, que ressaltou a conveniência dos financiamentos pelas entidades estrangeiras, diante das dificuldades de recursos no mercado interno de capitais.

Quanto à viabilidade financeira da obra, as perspectivas são as mais otimistas, face aos sucessos obtidos em empreendimentos idênticos, realizados em várias cidades do mundo, bem menos populosas do que São Paulo.

Assim, esta Comissão não vê como opor-se a empreendimentos que visem, tão-somente, à modernização de nossas principais cidades. Somos, portanto, pela aprovação do presente projeto.

Sala das Comissões, em 16 de abril de 1968. - Álvaro Maia, Presidente em exercício - Paulo Torres, Relator - Adalberto Sena - Fernando Corrêa - João Cleofas - José Guimard” (BRASIL, 1968c, p. 79-80).

Verifica-se então que o segundo contrato está atrelado à assistência técnica e para isso todo um aparato administrativo público estrutural fora previamente criado. Por isso, em 1966 foi iniciado o Grupo Executivo Metropolitano, o GEM, na

gestão do então prefeito José Vicente Faria Lima (1965-1969) em vias de proporcionar as exigências federais para os investimentos (a criação do GEM está entre a criação do SERFHAU e a autorização da contratação da assistência).

“Salientando a importância do grande empreendimento que é o Metrô de São Paulo, o Prefeito daquela cidade, no ofício em apreço, afirma: A importância do Metrô de São Paulo para o desenvolvimento econômico brasileiro não decorre apenas do vulto financeiro expressivo das encomendas iniciais a serem colocadas em fábricas, nacionais, porém é acrescida do fato de que o metrô será um empreendimento contínuo, sempre em expansão, criando um mercado permanente para a indústria e ensejando a solução para os transportes brasileiros, como o Rio de Janeiro. A implantação do metrô pela sua complexidade e importância financeira representa a reativação de vários setores industriais, a incorporação de "know how" especializado e aplicação de modernas técnicas ainda não utilizadas no País. O financiamento ora contratado pela prefeitura coloca definitivamente o Metrô em condições de ter sua construção efetivamente iniciada, com a vantagem de que representará um ingresso real de recursos financeiros no País, já que aproximadamente 5/6 do valor global do contrato será para a remuneração de fatores locais, incorporando-se, portanto, à economia brasileira" (BRASIL, 1968c, p. 80-81).

A concorrência para a realização de estudos técnicos, econômicos e financeiros foi vencida pelo consórcio HMD (Hochtief, Montreal e Deconsult) em 1967 e, em 1968, esse mesmo consórcio apresentou um pré-projeto que continha a rede básica para o metrô de São Paulo. Aliás, o prefeito Faria Lima já havia visitado a cidade de Montreal no Canadá e mantinha contato com o prefeito *Jean Drapeau* para conhecer o sistema por lá adotado para o metropolitano – neste caso o pneumático – assim como o sistema de trincheiras utilizado pela municipalidade. Mas foi primeiramente a vontade política de um Chefe de Executivo, eleito pelos paulistanos de forma direta, que favoreceu o metropolitano, tanto no projeto contratado quanto na execução, porque apesar da estrutura criada pelo governo centralizado o importante seria todo o movimento realizado pela municipalidade a fim de conseguir esse investimento, seja criando os órgãos responsáveis pela gestão, seja pela iniciativa de contratar a consultoria para a elaboração dos planos, providenciando o exigido.

Em segundo lugar, e não menos importante, foram duas alterações legislativas: 1) alteração na Lei Federal no. 5.172 de 1966 que culminou no Ato Complementar 35 de 1967. Na alteração, quanto maior a população de uma determinada capital, maior o fator de cálculo da repartição e, conseqüentemente, maiores dotações para o município empregar da forma que achar mais adequada; 2) alteração do artigo 20 da Constituição Federal de 1946 – que impedia as capitais de participarem da repartição do excesso de arrecadação do governo estadual em cada exercício provenientes do imposto de renda – demandada por Prestes Maia com o intuito de dar continuidade ao seu plano de avenidas no mandato como prefeito de 1961 até 1965. Mas quem acabou beneficiado foi o sucessor Faria Lima. A alteração demorou e acabou beneficiando a implantação do metropolitano na gestão seguinte (ZMITROWICZ; BORGHETTI, 2009). Foi possível então acessar recursos Federais, Estaduais e Municipais para enfim, após diversas tentativas, tirar um projeto de transporte rápido sobre trilhos do tipo metrô de um plano (plano enquanto lugar onde algo ainda paira) idealizado.

Sendo assim, o Projeto do Metrô de São Paulo foi muito bem elaborado em dois espessos e detalhados volumes de estudos técnicos. Também é importante lembrar sobre o diagnóstico feito entre 1966 e 1968 de que a solução de mobilidade estaria na formação de uma rede em que o transporte individual deveria ser gradualmente superado pelo coletivo, e que, o número de viagens, o percentual de passageiros e os investimentos deveriam ser direcionados para que o transporte coletivo fosse o principal captador desta rede. No PUB, como dito anteriormente, existiu fortemente a vontade de utilizar o metrô e os trens em vias de formarem uma grande rede de mobilidade e acessibilidade com 450 km de transporte rápido utilizando 185 km de faixa de trens suburbanos (em 2013 fazem parte deste sistema 210 km de vias de trens suburbanos na formação da rede).

SÃO PAULO E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

“a história [do urbanismo é a história] do conflito entre uma ciência voltada para o interesse da comunidade e a aliança dos interesses e privilégios privados: uma história de programas irrealizados e de intervenções parciais.” (Argan, 1988, p. 186 apud FELDMAN, 2005, p. 7).

São Paulo, no conjunto da economia do estado e do país, em 1959, participava com 40,4% e 13% respectivamente, por concentrar grande parque industrial. O município também detinha em 1959 51% da produção industrial estadual e 28% da produção nacional. Em 1967, município e grande São Paulo tinham ainda enorme participação industrial no estado e no país. O município tinha uma produção equivalente a 42% do estado e 24% do país. Além disso, a renda mínima do paulistano foi de US\$ 450,00 em 1969 – 50% a mais que a média do estado de São Paulo (US\$ 300,00) e o dobro da brasileira (US\$ 225,00). O mercado consumidor para os automóveis já dava indícios de que poderia estar concentrado na capital paulista. A projeção para o número de carros em 1990, de acordo com o PUB, era de 2.400 mil de uma frota que em 1960 estava em 400 mil. Porém, os dados reais do DETRANSP apontam para uma frota registrada de 3.421.059 em 1990 (SÃO PAULO, 2013, p. 27).

A visão em longo prazo estava clara no PUB “... assegurando os meios para maior mobilidade da população, **a fim de aproveitar plenamente as oportunidades do município** [afirmação que carrega uma intencionalidade de longo prazo, já que para acessar plenamente a cidade seria necessário um adequado sistema de transporte coletivo, pois o sistema individual só beneficiaria parte da população]; e orientando o desenvolvimento urbano de forma a permitir a proximidade de grupos e indivíduos de estratos sociais diversificados” (SÃO PAULO, 1969, p. 19). Os bens duráveis, neste caso o automóvel, tiveram sua produção e troca priorizadas. O mais importante seria dinamizar os setores da produção que teriam demanda, ou seja, os bens duráveis estavam direcionados para os 20 por cento da população com maior renda. Esse modelo de desenvolvimento era criticado por Furtado que não via possibilidade de um descolamento entre esses consumidores de bens duráveis e o restante da população marginalizada. Para ele, o desenvolvimento para alguns traria invariavelmente o subdesenvolvimento para os outros. “Vivemos em uma economia que beneficia uns poucos ao mesmo tempo que sacrifica milhões” (FURTADO apud SKIDMORE, 2004, p. 137).

“Do ponto de vista do consumo pessoal, a expansão da indústria, notadamente no caso dos automóveis, favoreceu as classes de renda alta e média” (FAUSTO, 1999, p. 487). “A forte recuperação industrial em 1968 foi liderada por

equipamentos para transporte (especialmente veículos de passageiros), produtos químicos e equipamentos elétricos” (SKIDMORE, 2004, p. 184). Apesar dos esforços de Faria Lima na implantação do Metrô e “suas conquistas orçamentárias”, a arrecadação municipal de São Paulo saiu de 20,8% do total em 1940 (somando todas as arrecadações possíveis para a receita, inclusive repasses estaduais e federais) para apenas 6,8% em 1964. A redução substancial colocou o município em dependência dos repasses federais, do governo centralizador, pois diminuiu a autonomia financeira municipal. Difícil levar adiante o projeto para o metrô se a maior fonte de recurso fora controlada pelo Senado Federal que, por meio de resoluções liberava ou não as dotações. Algumas políticas do Governo Federal fortaleceram esse aprisionamento de outras instâncias de Poder Executivo (Estadual e Municipal). Uma delas, muito importante, foi a emenda constitucional em janeiro [1969], inspirada por Delfim Neto, que reduzia de 20% para 12% a parcela estipulada, pela Constituição de 1946, dos impostos arrecadados em todo o país e distribuídos aos governos estaduais e municipais (SKIDMORE, 2004).

De acordo com os idealizadores do PUB, 1954 é o ano que já anuncia o papel das rodovias como novos eixos direcionais de desenvolvimento. Avançando nessa questão, proximamente ao ano de elaboração do PUB, as principais rodovias transformam-se em eixos polarizadores de industrialização e urbanização e, o papel antes desenvolvido pelas ferrovias seria encabeçado pelas rodovias. Skidmore (2004) revela que no final dos anos 50 o governo Kubitschek decidiu ampliar o sistema de transporte do país construindo mais rodovias mesmo considerando prioritária a melhoria das linhas férreas existentes. Aquelas que até pouco tempo serviram para o escoamento da exportação do café principalmente. Para o autor a razão é bem simples: em um país tão vasto o custo inicial por km de uma rodovia era bem mais baixo do que uma ferrovia. Optando pelo transporte por caminhão, os governos dos três níveis poderiam continuar a construir uma extensa rede de estradas vicinais a baixo custo e sem pavimentação. Ao passo que o tráfego nessas estradas fosse aumentando os investimentos em pavimentação apareceriam. O custo econômico por essa opção, em curto prazo, parecia menor, mas os custos sociais em longo prazo devido essa escolha logo apareceriam. “*A decisão de Juscelino pareceu eminentemente sensata na época. Em pouco tempo caminhões Mercedes-Benz estavam cruzando o país geralmente em estradas de*

chão. Eram movidos a óleo diesel, facilmente disponível e barato no mercado internacional” (SKIDMORE, 2004, p. 350).

Apesar de ser um modelo de transporte em longa distância entre rodovias e ferrovias, caminhões e trens, ele representa a escolha na totalidade. Dentro dos centros urbanos o movimento pode ser acompanhado com o crescimento de um em detrimento do outro, além da decadência anterior dos serviços de bondes. Mello (1984) explica que a entrada dos automóveis nas áreas urbanas mudou a relação da população com os transportes públicos e coletivos, inclusive com o principal modal das regiões mais centralizadas: os bondes. O autor destaca que, além dos bondes, ônibus e trens suburbanos se deterioraram, tanto por falta de investimentos, quanto pela atenção secundária dada. Não se torna cansativo dizer, repetidas vezes, que o investimento monetário parece alto quando analisado separadamente, mas no total este investimento em transporte coletivo não é nada e seus benefícios são incalculáveis. Mas de acordo com Torres (1977, p. 36) existem *“os outros milhões que o erário perdeu, ou deixou de ganhar, por causa da pressão negativa exercida pela indústria automobilística em diferentes setores da economia nacional”*. Mas as escolhas das bases produtivas do Brasil, assim como as bases de mobilidade em grandes cidades, como no caso de São Paulo, estiveram atreladas fortemente no período de 1960 e 1970 ao modal individual, e isso demonstra grande inefetividade dos planos e projetos. Porém, Feldman (2010) aponta diversos autores que estudam as intervenções do SERFHAU em determinadas cidades e questionam as generalizações sobre a inefetividade da produção deste período. Os autores mostram que há municípios em que os planos fizeram e fazem parte das agendas de várias administrações, além de terem formado quadros técnicos e colaborado para a consolidação do setor de planejamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve, sem dúvidas, grande centralização das decisões sobre o contexto urbano e os projetos desenvolvidos para as intervenções consideradas importantes por cada municipalidade. Bolaffi (1982) salienta que mais de 200 milhões de

dólares foram gastos com planos e projetos, no conjunto dos municípios que atenderam as exigências de planejamento vindas do governo federal, e que não saíram do papel. Percebe-se grande inefetividade do planejamento no período. Mas é preciso relativizar o sentido de inefetividade, pois, apesar da região metropolitana de São Paulo ter se tornado importante centro produtor e consumidor de automóveis, muitos outros municípios que atenderam as exigências e receberam financiamentos levaram à diante outros planos e projetos. Além disso, mesmo com o pré-projeto do metrô de São Paulo sofrendo com a demora na implantação das linhas projetadas para a Rede Básica, além de algumas alterações no traçado, a inserção deste planejamento e a iniciativa da municipalidade transformaram o assunto transporte sobre trilhos em pautas constantes na administração municipal e estadual.

Por outro lado, todo este arcabouço institucional criado cai por terra devido ao solo paulistano ser também um solo fértil à indústria automobilística. E, mesmo que o PUB preconizasse a utilização dos trilhos como importantes para a mobilidade metropolitana de São Paulo, no bojo de sua formação ainda foi muito grande a força do planejamento em favor do automóvel, pois foi proposto no próprio PUB uma malha de 815 km de vias em formato grelha, diferente do Plano de Avenidas de Prestes Maia na forma, mas na essência a mobilidade individual figurava como importante. Além disso, as vias continuariam a servir como escoadoras do transporte por ônibus, estimulado desde a criação da CMTC (Companhia Municipal de Transportes Coletivos) em 1947 e suas concessões. A existência da assistência técnica mais se parece com a existência de um controle dos rumos citadinos, pois a centralização dos recursos, mesmo com algumas pequenas conquistas orçamentárias do prefeito Faria Lima, impôs a dependência não só financeira dos municípios, mas também dos caminhos do planejamento, que estaria atrelado às rédeas federais e ao ideal do desenvolvimento em prol da indústria automobilística, e conseqüentemente, ao modo individual de transporte. São Paulo era o solo mais fértil economicamente para os automóveis. Uma situação é o aporte técnico conquistado para o planejamento, que sem dúvidas capacitou os planejadores, mas outro, muito diferente, é perceber que a institucionalização engessou a autonomia para planos e projetos dissonantes do interesse federal principalmente no campo da economia.

REFERÊNCIAS

BOLAFFI, Gabriel. Planejamento urbano: reflexões sobre a experiência recente. **Novos Estudos: CEBRAP**, São Paulo, n. 4, p.50-53, nov. 1982. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/34/20080620_planejamento_urbano.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

BRASIL. **Censo Demográfico do Brasil**. São Paulo: IBGE; IBGE (2000) Censo Demográfico do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE. 2000.

_____. Congresso Nacional. **Anais do Senado**. Sessões 43 a 62. Abril de 1968, livro 6. Diretoria de Publicações, Brasília – BR, 1968c.

_____. Congresso Nacional. **Resoluções do Senado Federal**, tomo III, 1968 – 1971, Brasília – Brasil – 1974b.

_____. Congresso Nacional. **Resoluções do Senado Federal**, tomo II, 1960 – 1967, Brasília – Brasil – 1974a.

_____. Congresso Nacional. Ato Complementar nº35. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 28 de fevereiro de 1967, p. 2409.

_____. Congresso Nacional. Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 de janeiro 1967. Seção 1, p. 6.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de outubro de 1966. Seção 1, p. 1.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de setembro de 1964, p. 8089.

DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, Edusp, 1999.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

FELDMAN, Sarah. **O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços limites e ambigüidades (1964-1975)**. I ENANPARQ, Rio de Janeiro. UFRJ/ANPAR, 2010.

_____. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo 1947-1972**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005. 312 p.

HOCHTIEF; MONTREAL; DECONSULT. **Sistema Integrado de Transporte Rápido Coletivo da Cidade de São Paulo**. Companhia Litográfica Ypiranga: São Paulo, 1968.

MELLO, José Carlos. **Transportes e desenvolvimento econômico**. EBTU, Brasília – DF, 1984, 258p.

MUNIZ, Cristiane. A cidade e os trilhos: o Metrô de São Paulo como desenho urbano. **Dissertação (Mestrado)**. São Paulo, FAU-USP, 2005.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município. Evolução do índice de motorização da cidade de São Paulo. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, SP, Caderno Cidade de São Paulo, p. 27, 06 de agosto de 2013.

_____. **PUB- Plano Urbanístico Básico de São Paulo**, Companhia Litográfica Ypiranga: São Paulo, 1969.

SÃO PAULO, Câmara Municipal. Decreto nº 6.942, de 07 de abril de 1967. Institui o Grupo Executivo do Planejamento de São Paulo (GEP). **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, SP, 1967.

_____. Decreto nº 6.611, de 31 de agosto de 1966. Cria o Grupo Executivo do Metropolitano de São Paulo (GEM). **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, SP, 1966.

_____. Lei Ordinária nº 6.988, de 26 de dezembro de 1966. Autoriza a constituição da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô e dá outras providências. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, SP, 1966.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo** (8a. ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004. 608p.

TORRES, João Batista de Vasconcelos. **Automóveis de ouro para um povo descalço**. Senado, 1977, 466 p.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

ZMITROWICZ, Witold, BORGHETTI, Geraldo. **Avenidas 1950-2000: 50 anos de planejamento da cidade de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2009.