

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS SOCIAIS – PEPG

**Desafios às políticas públicas: análise das relações entre
desigualdades socioespaciais e a mobilidade urbana em São Paulo**

Eduardo Castellani Gomes dos Reis

São Paulo

2022

EDUARDO CASTELLANI GOMES DOS REIS

**Desafios às políticas públicas: análise das relações entre
desigualdades socioespaciais e a mobilidade urbana em São Paulo**

Mestrado em Ciências Sociais

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maura Pardini Bicudo Veras.

São Paulo

2022

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Dissertação de Mestrado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura _____

Data _____

e-mail _____

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

R375 Reis, Eduardo Castellani Gomes dos
Desafios às políticas públicas: análise das relações
entre desigualdades socioespaciais e a mobilidade
urbana em São Paulo. / Eduardo Castellani Gomes dos
Reis. -- São Paulo: [s.n.], 2022.
114p. il. ; 29 cm.

Orientador: Maura Pardini Bicudo Vêras.
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós
Graduados em Ciências Sociais.

1. Mobilidade urbana. 2. Segregação. 3.
Desigualdades socioespaciais. 4. São Paulo. I.
Vêras, Maura Pardini Bicudo. II. Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Programa de
Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. III.
Título.

CDD

Eduardo Castellani Gomes dos Reis

**Desafios às políticas públicas: análise das relações entre
desigualdades socioespaciais e a mobilidade urbana em São Paulo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof^a Dr^a Maura Pardini Bicudo Veras.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Maura Pardini Bicudo Veras
PUC-SP

Prof^a Dr^a Lúcia Maria Machado Bógus
PUC-SP

Prof. Dr. Fernando Nunes da Silva
IST

Dedico este trabalho aos meus pais, Cecília e César, os quais são responsáveis por tudo o que sou, e seus companheiros, Sérgio e Douglas; a minha mulher, Anna Victoria, a qual representa toda a beleza que há na vida; e a minha filha, Maria Eduarda, personificação da minha luta diária em busca de uma melhor condição para nós.

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, processo nº 130427/2020-9.

Agradeço especialmente

À Professora Dra. Maura Veras, orientadora dessa dissertação, a qual me incentivou a seguir o curso de Mestrado em Ciências Sociais desde a nossa primeira conversa, ainda como um ex-aluno da graduação, e que me apoiou em todos os difíceis momentos no decorrer dessa trajetória.

À Professora Dra. Lúcia Bógus, pelos importantes e esclarecedores apontamentos no Exame de Qualificação e por todo incentivo e atenção.

Ao Professor Dr. Fernando Nunes, pela leitura atenciosa e por todos os direcionamentos que, sem dúvidas, enriqueceram essa pesquisa.

Às professoras e professores do Programa de Estudos Pós-graduados em Ciências Sociais da PUC-SP, pelas enriquecedoras aulas ministradas com tanto carinho e pelo respeito e comprometimento com cada um de nós.

Aos meus colegas, sem exceção, por todo carinho, suporte e incentivo, os quais foram essenciais durante esses dois anos. Cada qual, ao seu jeito, cultivou em mim admiração por seus trabalhos.

A todos os profissionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo que fazem a instituição funcionar, desde a equipe de limpeza e audiovisual até os funcionários da secretaria e da administração.

À minha família, meus pais, meus irmãos, minha mulher e minha filha, pelo incentivo e amor incondicional durante todos os dias, vocês são minha base e minha força.

REIS, Eduardo Castellani Gomes dos. **São Paulo:** desenvolvimento e (i)mobilidade urbana. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. PUC-SP, SP, Brasil, 2022.

RESUMO

O presente estudo propõe uma reflexão sobre o papel da mobilidade urbana e de suas políticas públicas como protagonistas do desenvolvimento urbano de São Paulo, por meio da análise de sua história, desenvolvimento, estruturas e componentes. Sua importância se justifica ao observarmos que a mobilidade urbana tem sido cada vez mais estudada e pensada como solução para a crise urbana, superando a concepção do seu papel como coadjuvante, pensamento surgido durante o século XX. Dessa forma, a pesquisa em questão parte da seguinte indagação: como a mobilidade urbana passou de coadjuvante do desenvolvimento urbano para uma das grandes protagonistas da luta pela melhoria de vida da população? Lançamos a hipótese de que a mobilidade adquire um papel significativo na história ao passo em que o desenvolvimento urbano deixa de estar atrelado às leis de uso e ordenamento do solo e passa ter como objetivo máximo a melhoria das condições de vida de seus habitantes, principalmente na diminuição das vulnerabilidades e desigualdades. Assim, se colocam como principais objetivos desse estudo: compreender o papel da mobilidade urbana na história do desenvolvimento urbano de São Paulo, analisar as vulnerabilidades e desigualdades socioespaciais que na cidade se estruturaram e, por fim, propor políticas e soluções de mobilidade que auxiliem na mudança da condição de vida da população vulnerável. Organizada em três capítulos, a dissertação apresenta, primeiramente, um breve panorama a respeito do desenvolvimento urbano segregacionista de São Paulo e sua relação com a mobilidade urbana, pautado na investigação de outros pesquisadores e teóricos, como Raquel Rolnik, Lúcio Kowarick e Eduardo Vasconcellos. Em seguida, as análises relacionadas aos conceitos de vulnerabilidade e desigualdade centrada em três eixos: classe, gênero e raça, baseadas em estudos de instituições como Ipea, Banco Mundial, ITDP, estudos nos quais teve-se, por meio de experiência profissional, a participação na elaboração, definição de escopo e metodologia; e, por fim, no terceiro capítulo, uma reflexão sobre o protagonismo da mobilidade na luta contra as desigualdades socioespaciais, com a análise de alguns eixos de ação com este objetivo.

Palavras-chave: Mobilidade urbana; segregação; desigualdades socioespaciais; políticas públicas; São Paulo.

REIS, Eduardo Castellani Gomes dos. **São Paulo:** desenvolvimento e (i)mobilidade urbana. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. PUC-SP, SP, Brasil, 2022.

ABSTRACT

The present study proposes a reflection on the role of urban mobility and its public policies as protagonists of urban development in São Paulo, through the analysis of its history, development, structures and components. Its importance is justified when we observe that urban mobility has been increasingly studied and thought of as a solution to the urban crisis, not conditioned to its supporting role during the twentieth century. In this way, the research in question starts from the following question: how did urban mobility go from being an adjunct to urban development to one of the great protagonists of the struggle for the improvement of the population's life? We hypothesized that mobility acquires a significant role in history as urban development is no longer tied to land use and land management laws and has as its ultimate objective the improvement of the living conditions of its inhabitants, especially in the reduction of vulnerabilities and inequalities. Thus, the main objectives of this study are: to understand the role of urban mobility in the history of urban development in São Paulo, to analyze the vulnerabilities and inequalities that were structured in the city and, finally, to propose mobility policies and solutions that help in the change. of the living conditions of the population inserted in these vulnerabilities. Organized in three chapters, the dissertation first presents a brief overview of the segregationist urban development of São Paulo and its relationship with urban mobility, based on the investigation of other researchers and theorists, such as Raquel Rolnik, Lúcio Kowarick and Eduardo Vasconcellos. Then, analyzes related to the concepts of vulnerability and inequality centered on three axes: class, gender and race based on studies by institutions such as Ipea (Acronym for Institute of Applied Economic Research in Portuguese), World Bank, ITDP and others; and, finally, the third chapter, which talks about the role of mobility in the fight against socio-spatial inequalities, with the analysis of some axes of action with this objective.

Keywords: Urban mobility; segregation; socio-spatial inequalities; public policys; São Paulo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – A mobilidade urbana na cidade de São Paulo e seu papel na segregação social da Capital	20
1.1 O desenvolvimento urbano da Capital	21
1.2 A mobilidade e a cidade	28
1.3 Financeirização da cidade	36
1.4 A mobilidade como elemento de segregação	38
1.5 Direito à cidade e a mobilidade como ferramenta de apropriação do espaço público	51
CAPÍTULO 2 - Vulnerabilidade social e a invisibilidade diante das políticas públicas	56
2.1 A vulnerabilidade na cidade de São Paulo	59
2.2 Gênero, raça, mobilidade e desigualdade	70
CAPÍTULO 3 - A mobilidade urbana como elemento de transformação e redução das desigualdades e vulnerabilidades	82
3.1 Aumento de acessibilidade ao emprego	84
3.2 Análise de barreiras para aumentar a acessibilidade ao transporte público	91
3.3 Ações referenciais para o uso do transporte público como ferramenta de transformação urbana e social	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
BIBLIOGRAFIA	110

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa da cidade de São Paulo em 1895	23
Figura 2 - Esquema teórico de São Paulo, segundo Prestes Maia (TOLEDO, 1996).....	29
Figura 3 - Condomínio Cidade Jardim, na Região Sul da cidade - o local é formado por uma torre de apartamento de altíssimo padrão e um shopping sem acesso à pedestres.	39
Figura 4 - Estação Armênia do Metrô de São Paulo - fortemente influenciada pelo padrão de enclave fortificado, com grandes muros, grades e pouca integração com o externo.....	40
Figura 5 - Estações de Metrô de Barcelona (Diagonal) e Nova Iorque (St. Columbus Circle) (Google Maps, 2021)	40
Figura 6 - Ponto de ônibus na Av. Ordem e Progresso, nº 75, mas que poderia ser em qualquer outro local da cidade.	41
Figura 7 - Representação gráfica entre qualidade dos ambientes externos e atividades ao ar livre (GEHL, 2013, p. 21).....	42
Figura 8 - Mapa da cidade de São Paulo com os clusters de garagens pelo IPTU de 2020.	47
Figura 9 - Evolução na distribuição de viagens por modo principal de transporte de 1977 a 2017.	49
Figura 10 - Percentual de viagens por modo principal de transporte e por renda familiar mensal média em 2017.	49
Figura 12 - Renda familiar mensal média em 2017, por zona OD	50
Figura 11 - PERCENTUAL DE VIAGENS REALIZADAS POR TRANSPORTE ATIVO EM 2017, POR ZONA OD	50
Figura 13 - IDHM do Estado de São Paulo em 2010.	60
Figura 14 - Distribuição das UDHS da cidade de São Paulo com a faixa de vulnerabilidade social em 2000 e 2010 (BUGNI e JACOB, 2017, p. 127).....	63
Figura 15 - MAPA DO IPVS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM 2010	64
Figura 16 - Deslocamentos de Ônibus por Faixa de Renda Familiar – 2007 a 2017.....	68
Figura 17 - Índice de mobilidade nos modos de transporte individuais e coletivos, por sexo, em 1997, 2007 e 2017 (HARKOT, SVAB e SANTOS, 2021, p. 32)	72
Figura 18 - Modos de transporte chave em São Paulo, por sexo e por número total de viagens, 2017	73
Figura 19 - Distribuição modal das viagens, por sexo, 2017	74
Figura 20 - Distribuição de viagens por modo principal, motivo da viagem e sexo, 2017.....	75
Figura 21 - Mapa da Desigualdade: acesso à população x população negra e parda.	79
Figura 22 - Predominância de classes e acessibilidade em São Paulo	87
Figura 23 - Tempo de espera do ônibus.....	97
Figura 24 - Uso do transporte público caso fosse uma boa alternativa para quem usa carro e transporte público	98
Figura 25 - Uso do transporte público caso fosse uma boa alternativa por utilização de transporte público	98
Figura 26 - Distribuição dos domicílios por renda per capita	99
Figura 27 - Custo do transporte por Salário-mínimo	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação entre a população favelada e a população do município	33
Tabela 2 - Índice de Moran geral e para cada dimensão do IVS de São Paulo (BUGNI e JACOB, 2017, p. 132)	65
Tabela 3 - Caracterização socioeconômica das viagens por modo de transporte - 2017 e 2007	68
Tabela 4 - Proporção do uso do transporte público na cidade de São Paulo. Elaboração própria.....	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i>
CEM	Centro de Estudos da Metrópole
CMTC	Companhia Municipal de Transportes Coletivos
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
hab./ha	Habitantes por hectare
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
IRBEM	Indicadores de Referência de Bem-estar no Município
ITDP	<i>Institute for Transportation and Development Policy</i>
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LAI	Lei de Acesso à Informação
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MSP	Município de São Paulo
op. cit	<i>Opus citatum</i>
PDE	Plano Diretor Estratégico
Pesquisa OD	Pesquisa Origem e Destino
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo

SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SPTrans	São Paulo Transporte S.A.
SUS	Sistema Único de Saúde
UDH	Unidade de Desenvolvimento Humano
UITP	Associação Internacional de Transporte Público
WRI	<i>World Resource Institute</i>
Zonas OD	Zona de Origem e Destino

“– O inferno dos vivos não é algo que será; se existe, é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber reconhecer quem e o que, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.”

(CALVINO, Ítalo. *As cidades Invisíveis*. Companhia das Letras. São Paulo, 1990, p. 150)

INTRODUÇÃO

As principais indagações que fomentam a presente pesquisa foram fruto de uma experiência profissional desenvolvida nos últimos nove anos na SPTrans – São Paulo Transporte S.A., empresa mista responsável pela gestão do transporte coletivo municipal, na qual, com a oportunidade de participar ativamente dos planos e projetos das últimas quatro gestões (2012 – Governo Kassab, 2013 a 2016 – Governo Haddad, 2017 a 2020 – Governo Dória/Covas e 2021 – Governo Covas/Nunes), foi possível perceber uma crescente necessidade de tratar a mobilidade urbana não como só mais uma consequência do desenvolvimento desordenado da cidade, mas também como uma das principais políticas públicas de transformação da segregação espacial no município e como importante aspecto de aproximação da população com seu local de trabalho.

A partir disso, entendeu-se a relevância de propor reflexões que se dedicassem a abordar a mobilidade urbana como um agente de transformação social. Dessa forma, a presente pesquisa buscou apresentar um histórico adequado das políticas desenvolvidas ao longo do século XX e da primeira década do século XXI na capital paulista e as consequências destas, para alcançar uma análise precisa da relação entre a segregação espacial e a mobilidade urbana.

Sendo assim, estabeleceu-se como objetivo principal a análise multifacetada captando a dupla face da mobilidade urbana: como causa e como efeito quer das políticas de uso e ocupação do solo e demais políticas sociais que moldam a fixação da população ao território, quer como resultante da desigualdade recorrente das políticas públicas de mobilidade e desenvolvimento urbano, que muitas vezes foram estruturados como elementos mantenedores da desigualdade e da alta vulnerabilidade social na cidade. Ao traçar esta linha analítica, buscamos contemplar a problemática central do presente estudo: como a mobilidade urbana passou de coadjuvante do desenvolvimento urbano para uma das grandes protagonistas da luta pela melhoria de vida da população? Assim, foi possível evidenciar de que maneira a mobilidade, pelo seu potencial de influência direta na vida da população, deixa de ser uma consequência do planejamento urbano e se torna um elemento fundamental da luta pela superação da desigualdade e da segregação na cidade.

Vale ressaltar que as pesquisas na área da Sociologia Urbana consistem, essencialmente, em buscas bibliográficas, levantamento de autores e confronto de perspectivas, incluindo trabalhos quantitativos e que exigem análise e tabulação de dados. Desta forma, em primeira instância, analisamos a história da cidade de São Paulo, seus projetos de mobilidade e desenvolvimento territorial e realizamos um diagnóstico do atual problema da segregação urbana, tendo como consequência uma vulnerabilidade social alta, em especial, nas zonas periféricas da cidade, embora ela exista em todo o território, como nas áreas centrais degradadas e com a enorme presença de moradores em situação de rua.

Para fundamentar as reflexões propostas ao longo da dissertação, analisamos a problemática em questão à luz dos conceitos de vulnerabilidade social, política pública e segregação. Para o cientista político Lúcio Kowarick (A espoliação urbana, 1980), a vulnerabilidade social é um dos principais elementos da vida urbana na metrópole paulista - cidade marcada pelas condições precárias de trabalho aliada à fragilidade de um vínculo social – a qual, inevitavelmente, acaba excluindo as pessoas da sociedade, resultando em indivíduos que fazem parte das estatísticas de desemprego ou subemprego, em meio a desorganização familiar e que carecem de assistência social. Por meio de um significativo enlace de diversas áreas, como a Sociologia, a História e o Urbanismo, o autor constrói a história da vulnerabilidade social nos bairros da capital paulista, assim como da população que neles está estabelecida.

Em resposta à vulnerabilidade, articulamos o conceito de políticas públicas, as quais são compreendidas como “o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo”, segundo Eduardo Marques (2013, p. 24). Para o autor, estudar políticas públicas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam. Nesse sentido, é preciso focar especificamente nas políticas públicas de mobilidade urbana, já que uma das mais fortes variáveis para a superação da vulnerabilidade social é a mobilidade urbana e o acesso a oportunidades.

Para discutir a segregação que se estabeleceu na cidade de São Paulo durante o século XX, utilizamos os textos de Raquel Rolnik e sua análise a respeito da história urbana paulistana, evidenciando as estruturas nas quais a segregação se

desenvolveu, como, por exemplo, no decorrer dos processos de urbanização dos bairros periféricos e no fenômeno recente da financeirização. Para relacionar este conceito à mobilidade urbana, nos apoiamos em Eduardo Vasconcellos e em sua crítica ao modelo rodoviarista (Rolnik o rotula de “carrocêntrico”¹) de cidade, a partir do Plano de Avenidas, como elemento de segregação.

Além disso, analisamos estudos, obras e relatórios originários dos mais variados órgãos públicos estaduais e municipais, como EMPLASA, Secretaria de Transportes Metropolitanos e Secretaria Municipal de Mobilidade e Transporte, São Paulo Transporte, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e outros. Também buscamos análises e pesquisas de instituições nacionais e internacionais, com fins lucrativos e sem fins lucrativos, como da UITP - Associação Internacional de Transporte Público em inglês, ITDP - Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento, WRI – *World Research Institute*, Banco Mundial e outros. Ademais, realizamos uma ampla pesquisa de bases de dados e de boas práticas relacionadas ao transporte público, sua infraestrutura e seu impacto social em diversos países, regiões e cidades.

Alguns dados sociodemográficos e respectivas fontes também foram citados como recursos de pesquisa, assim como seus institutos: a Pesquisa do Censo de 2010, a PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios), ambas organizadas e executadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Além destas, notas técnicas e a Pesquisa de Perfil dos Municípios Paulistas do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) também foram utilizadas, relacionando a mobilidade urbana como elemento de transformação e redução da desigualdade e segregação. A Fundação SEADE também tem um papel importante de gênese de um dos indicadores utilizados: o IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, que foi fundamental para compreender a questão da vulnerabilidade de maneira georreferenciada.

Sendo assim, a presente dissertação foi estruturada em três capítulos: o primeiro contempla um breve panorama a respeito do desenvolvimento urbano segregacionista de São Paulo e sua relação com a mobilidade urbana, pautado na

¹Disponível em: <https://revistaforum.com.br/brasil/2021/9/22/raquel-rolnik-o-modelo-carrocetrico-da-cidade-esta-nos-matando-103693.html> Acessado em 13/02/2022

investigação de outros pesquisadores e teóricos, como Raquel Rolnik, Lúcio Kowarick e Eduardo Vasconcellos; o segundo apresenta as análises relacionadas aos conceitos de vulnerabilidade e desigualdade centrada em três eixos (classe, gênero e raça) baseadas em estudos de instituições como Ipea, Banco Mundial, ITDP e outros; e, por fim, o terceiro capítulo desenvolve uma reflexão a respeito do protagonismo da mobilidade na luta contra as desigualdades socioespaciais, com a análise de alguns eixos de ação com este objetivo.

A dissertação baseia-se em investigações nas quais houve participação ativa, do ponto de vista profissional, de seu autor, o qual foi um dos responsáveis tanto pela definição do recorte, da metodologia e dos instrumentos de coleta quanto pelo processamento e análise dos dados. A opção foi a de fazer um recorte parcial da realidade urbana municipal, uma vez que esta contribui de forma abrangente com o objeto pesquisado, compartilhando o resultado das pesquisas realizadas, as quais oferecem um panorama mais amplo ao que de uma produção empírica de uma parcela da realidade. A possibilidade de se envolver em várias pesquisas com os usuários da mobilidade urbana permitiu recortes atrelados às questões de gênero, raça e classe, uma vez que, como assessor da área de Pesquisa da Diretoria de Planejamento, em diversas ocasiões, houve a oportunidade de representar a SPTrans em projetos junto ao Banco Mundial, ITDP, WRI e outros.

Assim, buscou-se comprovar a hipótese de que a mobilidade urbana adquire um papel significativo na história ao passo em que o desenvolvimento urbano deixa de estar atrelado às leis de uso e ordenamento do solo e passa ter como objetivo máximo a melhoria das condições de vida de seus habitantes, principalmente na diminuição das vulnerabilidades e desigualdades.

CAPÍTULO 1 – A mobilidade urbana na cidade de São Paulo e seu papel na segregação social da Capital

No âmbito nacional, durante anos, a mobilidade urbana não teve um investimento necessário nas grandes cidades do país, até a criação da Lei Federal nº 12.587 (promulgada em três de janeiro de 2012) que estabeleceu a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. A Lei Federal determinou que todos os municípios acima de 20 mil habitantes devem elaborar um plano de mobilidade urbana. Mas, como podemos definir a mobilidade urbana? Quais são seus componentes? Seus limites?

A mobilidade, em sentido amplo, é um atributo do indivíduo e expressão de sua capacidade de se deslocar pelo território da cidade. Essa capacidade varia em função de sua condição social, ou seja, um indivíduo terá maior ou menor mobilidade quanto maior ou menor for sua renda, embora dependa da estrutura de cada centro urbano, ideia que será desenvolvida no decorrer do trabalho. Assim, a definição de mobilidade considera, sobretudo, a dimensão econômica dos deslocamentos e pode ser avaliada em função da renda familiar.

Além disso, o capitalismo separa o tempo de trabalho do tempo de vida e lazer, fazendo com que o trabalhador tenha assegurada sua carga horária, enquanto, por conta dos grandes deslocamentos, perde tempo de vida com seus familiares. Dessa forma, se a cidadania consiste no direito à cidade e à qualidade de vida, como consolidar estes direitos com parte da população mais vulnerável gastando de quatro a seis horas por dia no seu trajeto de casa/trabalho? Dessa forma, a mobilidade é, ao mesmo tempo, a que permite que o cidadão chegue até seu local de trabalho e gere seu sustento, mas também o onera em termos da qualidade de vida e tempo com sua família.

É importante sempre diferenciarmos o conceito de mobilidade e acessibilidade, uma vez que o segundo enquadra-se como um atributo do espaço. O espaço urbano, em suas diversas escalas, pode ser considerado mais acessível quanto mais abrangentes e adequadas forem suas infraestruturas de acesso. Logo, cada região da cidade tem maior ou menor acessibilidade em função do padrão da infraestrutura viária, de transporte e deslocamento. Ao mesmo tempo, a acessibilidade, em suas diversas escalas, é instrumento de equiparação das oportunidades, por exemplo, uma

avenida dotada de acessibilidade universal nos passeios, com prioridade para o transporte coletivo no sistema viário e atendida por transporte de alta capacidade é considerada um modelo de acessibilidade, pois garante que qualquer indivíduo usufrua do seu direito à cidade.

Sendo assim, devemos abordar a cidade de São Paulo, com sua história e desenvolvimento, suas particularidades e segregações espaciais, para compreender a sua mobilidade urbana.

1.1 O desenvolvimento urbano da Capital

A Região Metropolitana de São Paulo – RMSP é uma das maiores aglomerações urbanas do mundo, são mais de 20 milhões de habitantes, divididos em 39 municípios que ocupam uma área urbanizada superior a 2.200 km². Assim, considera-se a RMSP como o maior polo de riqueza nacional e seu Produto Interno Bruto – PIB que atingiu R\$ 786,5 bilhões em 2012, o que corresponde a algo em torno de 19% do PIB brasileiro. Além disso, a metrópole sedia alguns dos mais importantes conglomerados financeiros, industriais e comerciais do país, o qual desempenha a função de liderança no mercado latino-americano, utiliza complexas redes de serviços de alta especialização e requer um adequado planejamento para a circulação e transporte de pessoas, mercadorias e informações.

A cidade de São Paulo, com mais de 12 milhões de habitantes em 2021, homônima ao estado, é o principal polo da Região Metropolitana, sendo seu maior município. Internamente, o município de São Paulo é subdividido em Subprefeituras que exercem um papel de atendimento local compartilhado com Poder Executivo Municipal. Cabe às subprefeituras fortalecer as formas participativas; colaborar na coordenação de planos regionais; estabelecer formas articuladas de ação local; ampliar a oferta dos serviços municipais e praticar a gestão, direção e controle dos assuntos municipais em nível local, respeitando as legislações vigentes e observadas as prioridades estabelecidas pela Prefeitura (Lei Municipal 13.399/02).

A liderança que o Município de São Paulo exerce na rede urbana brasileira deve-se, breve e historicamente, à sua condição de início exportador do café e depois

de centro industrial, função que condicionou fortemente a natureza de seu processo de urbanização.

Raquel Rolnik lembra que “em menos de 30 anos, São Paulo passa de cidade/entrepasto comercial de pouca importância no país escravocrata para cidade-vanguarda da produção industrial” (1988, p. 95), será junto dessa transição que, segundo a autora, também ocorreram mudanças sociais significativas, fazendo com que o estado se transformasse de um “Estado Imperial escravocrata” para uma “República do trabalho assalariado”.

Essa transformação também teve efeito no tecido urbano de São Paulo, que foi marcado pela nova configuração social. A partir do processo de urbanização e começo da formação da cidade mercantilista, base da agricultura cafeeira, pode-se perceber a mudança que se configurou no perfil da população paulistana. Os escravos que habitavam a cidade anteriormente e que moravam na casa de seus senhores, após 1850 e o conjunto legal para transformação da renda capitalizada dos fazendeiros² proposto no mesmo ano, não precisavam ter um local específico no tecido urbano para habitar e, em consequência, a sua grande maioria foi expulsa para cada vez mais longe. Porém, com as transformações da segunda metade do século XIX, um novo habitante da cidade começa a impactar a forma de se organizar a habitação: o imigrante europeu. Trabalhador livre, ele não morava no mesmo terreno ou imóvel que seu patrão, e não estava condicionado à habitação precária dos negros recém-libertos.

Dessa forma, a cidade começa a ter, por necessidade da elite paulistana, a separação dos bairros e lugares específicos para o trabalho, como as zonas industriais da Mooca e as vilas de trabalhadores, no próprio bairro ou em outros lugares próximos, como o Bexiga, a Bela Vista, Santana e Cidade Tiradentes, sendo o último criado em 1895 por conta da primeira indústria de farinha de mandioca do Brasil, ou seja, um dos primeiros bairros planejados para uso industrial.

² No livro “Brasil: uma biografia”, Lilia Schwarcz e Heloísa Starling (2015) dissertam na Introdução sobre este processo, baseadas também no excelente livro de José de Souza Martins “O Cativo da terra” (1979) para analisar o processo de transformação da renda capitalizada do escravo para a terra. Esse processo terá implicações diretas no modelo de negócio escravocrata e no território rural, mas também no urbano.



FIGURA 1 - MAPA DA CIDADE DE SÃO PAULO EM 1895

Nesse momento já começam a surgir locais específicos para a movimentação dos trabalhadores, por conta da necessidade de ordem urbana da elite paulistana, até então isolada nos casarões da Av. Paulista, em Higienópolis ou nos Campos Elísios. Segundo Rolnik (1988, p. 96):

Esta operação é importante, na medida em que se trata de determinar o critério fundamental para definir quem pode constituir o pacto de igualdade entre os homens na ordem liberal republicana e quem está fora dele; ou seja, é por meio deste argumento que se justificam ações repressivas contra determinados indivíduos ou grupos sociais. Abrir as portas para a pobreza europeia, atraindo-a, e dar a ela o lugar de "assalariado" implicou diferenciar internamente a pobreza, produzindo ao mesmo tempo a figura do "marginal" e usando para isso uma estigmatização racial. Colada sobre ela estava a definição dos lugares que cada grupo ocuparia na hierarquia do espaço social.

A Figura 1³ nos ilustra exatamente esta cidade que estava em expansão, com bairros que já eram referências até então, como os Campos Elísios, que, como já citado, era ocupado por grandes casarões dos barões de café; a Barra Funda, que nesta época era terra de um dos maiores quilombos da cidade⁴ e o limite da cidade marcado pelos rios Tietê ao norte e Tamanduateí a leste; além da Avenida Paulista, como um dos pontos mais extremos ao sul. Também é curioso perceber a presença, já nesta época, dos vazios urbanos que começavam a se delimitar na região central, como o "Aterro do Gasômetro", que hoje é a região do Parque Dom Pedro e da própria rua homônima, e toda a área entre as Avenidas Pacaembu e "Viúva Barros" (hoje Angélica), que denominava-se "Palmeiras" e que hoje é conhecida pelo bairro de Higienópolis, um dos primeiros a ser planejado e contar com saneamento básico para toda sua riquíssima população.

É importante compreender que neste momento a cidade estava em constante mudança, de maneira muito dinâmica por conta de todo o processo industrial e comercial pelo qual passava, fazendo com que as zonas que antes eram para os ricos, tornassem-se lugares em que cortiços se desenvolviam, como mostra a autora:

Entre as zonas da cidade vão aparecer também regiões de transição, espécie de zonas de fronteiras que misturam territórios diversos. Cidade aberta tem fronteiras internas móveis: à medida que as zonas populares se expandiam, as regiões burguesas se deslocavam,

³ Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – Histórico Demográfico da Cidade de São Paulo, disponível em: http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/1890.php Acessado em: 15/09/2021.

⁴ (KAÇULA, 2020)

transformando-se em áreas de cortiços onde habitam os pobres, e assim sucessivamente. (ROLNIK, 1988, p. 97)

Dessa forma, a segregação socioespacial começava a tomar corpo cada vez mais na cidade, fazendo com que os pobres ficassem mais amontoados em pequenos espaços e os ricos ainda mais espalhados por grandes propriedades. Será nesse conflito que surgirá as primeiras preocupações com relação ao urbanismo na Capital do capital: “o que fazer com cortiços”, fontes de doenças e problemas sociais (ROLNIK, 1988, op. cit.). Será nestes locais que se desenvolverão as epidemias e pestes que invadiam São Paulo de tempos em tempos⁵.

Ademais, a função industrial atraiu elevado contingente migratório que, durante as décadas de 1950, 1960 e 1970, provocou intensa pressão demográfica e um ritmo acelerado de expansão da área que continha o núcleo urbano original representado pelo município. Dessa forma, esse processo gerou uma estrutura marcada pela proliferação de áreas com função dormitório, progressivamente mais distantes do centro histórico e de outros subcentros de emprego.

O padrão de crescimento esteve atrelado a uma incessante busca por terrenos periféricos mais baratos e afastou gradativamente as áreas residenciais dos locais de trabalho, onerando as infraestruturas, notadamente o setor de transportes, cuja oferta de serviços tornou-se insuficiente para a realização dos deslocamentos da população. Tal estruturação gerou vários déficits econômicos associados às distâncias percorridas e uma carência crônica de infraestrutura e outros serviços urbanos.

Este padrão também foi explicado por Ermínia Maricato, no livro “A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial” (1979), que organizou textos de outros grandes autores, como Paul Singer, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, em que discorre a respeito das ferramentas e práticas do Capital para a formação e transformação das cidades no Brasil, especialmente São Paulo.

⁵ Importante lembrar, conforme nota da própria autora no livro citado, que será neste contexto que ocorrerá a epidemia da Gripe Espanhola em São Paulo, em 1918, nas áreas centrais que estes se concentravam. Foi, também nos cortiços e favelas, que a pandemia do Coronavírus, em 2020, tomou força e deixou de ser uma doença que o rico trouxe da Itália para a que matou dezenas de milhares de pessoas mais pobres e negras.

Esse movimento será percebido como uma ferramenta do mercado imobiliário para conseguir transformar terrenos que antes eram vendidos por hectares para serem vendidos por metro quadrado, gerando um lucro exorbitante para seus donos. Esse fenômeno também foi abordado por Lúcio Kowarick no texto “A Lógica da Desordem” (1980, p. 29-53), no qual disserta sobre o crescimento desordenado da cidade, as contradições no tocante à divisão das riquezas dos seus moradores, assim como a desigualdade no acesso aos espaços públicos.

O engenheiro e sociólogo Eduardo Vasconcellos, em seu texto “A cidade da Classe Média” (VASCONCELLOS, 1999), trata da mobilidade urbana e de como a história desta também motivou uma série de transformações na Sociologia, a medida em que o tema começou a ser apropriado pelas Ciências Sociais, já que antes era uma área de estudo majoritária das Engenharias, ainda como circulação urbana. Na transição da década de 70 para 80 é que esta circulação começou a deixar de ser um problema corriqueiro na vida dos paulistanos e passou a ser uma questão social, ou melhor, um fato social.

Nesse sentido, Carolina Requena, no texto “A mobilidade paulistana: viária e desigual” (In MARQUES, 2015, pg. 395-421), investiga a mobilidade urbana, que, para a autora, é uma das dimensões-chave da sociabilidade na metrópole, com base em dados das pesquisas Origem/Destino (OD) do Metrô e do Censo IBGE. Os dados são desagregados nas áreas geográficas denominadas Zonas OD, o que nos permite observar que relações há entre uso de certos meios de transporte e características de populações tanto na metrópole quanto em seus variados espaços. Há evidências de uma estrutura consolidada de mobilidade, em que o transporte ocorre predominantemente em vias e residualmente sobre trilhos.

Assim, os ônibus são o principal meio de transporte coletivo, sendo meio principal em um quarto das viagens diárias na metrópole, média semelhante a dos deslocamentos cujo meio principal é o automóvel; por sua vez, a caminhada é o meio principal em um terço das viagens diárias ocorridas na RMSP. Há correlação significativa e positiva entre o modo de transporte individual e a renda média familiar, assim como uma correlação negativa entre a renda e caminhada. Desta forma, para a autora (REQUENA, 2015), a relação entre meios de transporte e tempo consumido para viajar reforça a evidência da dimensão de desigualdade presente na mobilidade

em São Paulo: usuários de transporte coletivo levam, em média, o dobro de tempo a mais que os usuários do transporte individual para se deslocarem.

Logo, a segregação social em São Paulo expressou-se de três diferentes maneiras ao longo do século XX. Do final do século XIX até a década de 1940, a primeira maneira consistiu no uso de pequena parcela do território urbano por parte dos diferentes grupos sociais, mesmo com a tendência da ocupação da parte mais alta da cidade por parte da elite (regiões dos Jardins e da Avenida Paulista). É neste período, marcado por um intenso processo de industrialização, que a cidade assiste, de maneira caótica, à construção de muitas fábricas e moradias, até 1930. Serviços, comércios e indústrias eram instalados uns próximos aos outros, pois as diferentes funções da cidade não eram separadas no espaço, conforme nos mostra Caldeira (2000).

A posse do imóvel era um aspecto que diferenciava os ricos dos pobres, uma vez que, no começo do século XX, cerca de 80% das moradias eram alugadas e habitadas pelos mais pobres. Assim, coabitavam, em um mesmo bairro, indivíduos abastados e os mais pobres.

Em 1890, foi criado o Serviço Sanitário a partir do qual agentes do Estado passaram a inspecionar as moradias pobres, sobretudo os cortiços, procurando pessoas doentes e criando estatísticas e registros, visitas encaradas pelos mais pobres como instrumento de controle social. A elite começou, então, a distanciar-se dos mais pobres, indo estabelecer-se em regiões afastadas, como Higienópolis, Campos Elíseos e Avenida Paulista. No começo do século XX, a cidade de São Paulo havia crescido e as preocupações da elite e do Estado com a discriminação e controle da população se traduziam em aspectos como a saúde e a higiene, ligadas ao saneamento.

Pasquale Petrone (1955), ao analisar a transformação de São Paulo em uma metrópole industrial, discorre sobre as condições paulistanas para o fortalecimento do seu parque industrial na primeira metade do século XX, apontando seis características: 1 - a oferta fácil de energia elétrica; 2 – um mercado consumidor já existente, cada vez maior por conta do crescimento populacional na cidade e no estado; 3 – a movimentação de capitais, estrangeiros e nacionais, fortalecendo a criação de grandes indústrias; 4 – a massiva mão de obra imigrada, parte dela

originária também do êxodo rural; 5 – a presença de um mercado consumidor de matérias primas, no próprio estado (ele cita o consumo de algodão); 6 – a importante rede de transportes que está centralizada na cidade de São Paulo.

Dentre as características, é a última que nos interessa: a presença de uma rede de transporte já era uma característica marcante da cidade que se estruturava ao redor desta, como na região da Luz, do Brás e do Bixiga, inicialmente. O próprio autor lembra que a cidade, ao fim da terceira década do século, “aparecia como o maior centro industrial da América do Sul” (1955, p. 128) e que, por isso, se expandiu ao Oeste, Leste e ao Sul pelas ferrovias: pela Sorocabana nos bairros da Barra Funda, Água Branca e Lapa; no Brás, Belenzinho, Tatuapé e São Miguel Paulista, ao longo dos trilhos da “Central do Brasil”; e, nos bairros do Pará, Mooca e Ipiranga, ao longo da Santos-Jundiaí (PETRONE, 1955, p. 129).

Outra forma pela qual se revelou a segregação, nas décadas de 1940 a 1980, foi a ocupação de parcelas maiores da teia urbana, com as classes médias e alta instaladas nas regiões centrais, dotadas de boa infraestrutura, e os pobres nas periferias recém-conquistadas, distantes das facilidades e dos serviços públicos e com condições de vida precária.

Esse novo padrão da segregação social e urbana, segundo Caldeira (2000), reúne quatro características. Em primeiro lugar, a dispersão: a densidade populacional caiu de 110 hab./ha em 1914 para 53 hab./ha em 1963; em segundo lugar, após o declínio da densidade, as classes médias e ricas passaram a habitar bairros centrais, com boa infraestrutura e os pobres as áreas periféricas, via de regra em lotes ilegais, sem equipamentos e serviços públicos (eletricidade, água, saneamento, transporte, escolas, hospitais); em terceiro lugar, a aquisição de habitações próprias, tanto por parte de pobres quanto de ricos; e, por fim, e para este trabalho o mais importante, o declínio do serviço de bondes e a criação de sistema de transporte público assentado na utilização de ônibus voltado para os mais pobres e o uso do automóvel por parte das classes média e alta.

1.2 A mobilidade e a cidade

Foi por conta desse olhar, segregacionista e desenvolvimentista, que durante o governo do último prefeito da República Velha, José Pires do Rio, o Plano de

Avenidas foi criado, sendo até hoje o mais famoso empreendimento urbanístico do governo municipal. Como Caldeira cita em sua obra (2000, p.216):

O plano propunha mudar o sistema de circulação da cidade abrindo uma série de avenidas partindo do centro até os subúrbios. Ele exigiu uma considerável demolição e remodelação da região central, cuja zona comercial foi reformada e aumentada, estimulando a especulação imobiliária.

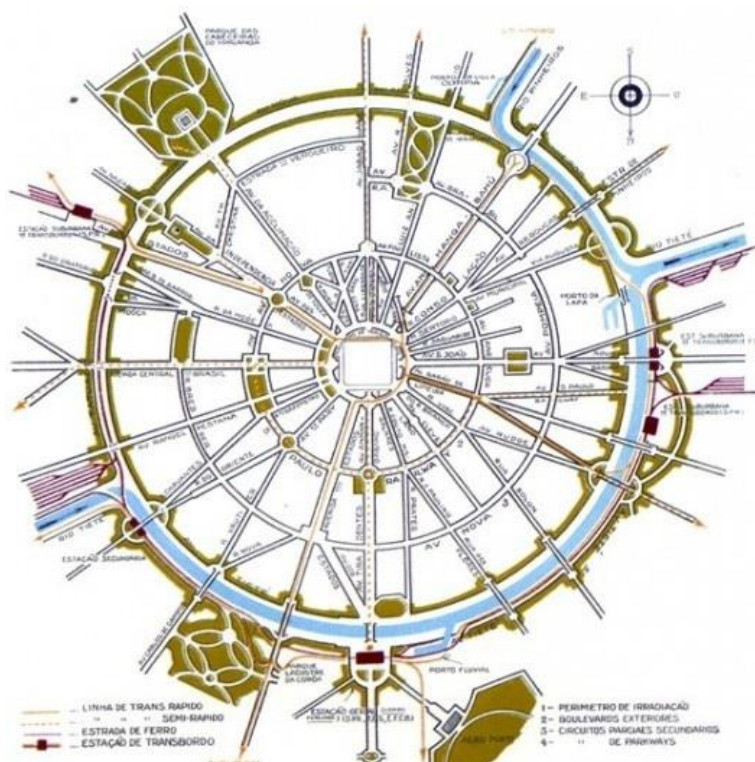


FIGURA 2 - ESQUEMA TEÓRICO DE SÃO PAULO, SEGUNDO PRESTES MAIA (TOLEDO, 1996)

Dessa forma, os trabalhadores que não poderiam pagar os elevados aluguéis da região central, que estava cada vez sendo mais cobijada pela especulação imobiliária, acabaram sendo expulsos do centro – movimento de gentrificação já no começo do Século XX e que acometeu, também, grande parte da população negra paulistana⁶.

⁶ Aqui é importante citar a obra “Casa Verde: uma pequena África paulistana”, de Tadeu Kaçula (2020), como uma referência para a compreensão da história de uma das regiões mais afetadas por esta especulação, a Barra Funda e os bairros do Limão, Cachoeirinha e, especialmente, Casa Verde. Bairros que eram majoritariamente formados por uma população negra e que foi expulsa de lá por conta deste mecanismo de segregação, restando somente como resistência as escolas de samba fundadas por eles do outro lado do Rio Tietê. Aqui, se me é permitido, gostaria de fazer uma homenagem ao meu

Foi com o Plano de Avenidas que a Prefeitura deixou de investir no sistema de bondes e passou a investir em novas ruas. O serviço de bonde, por ser de custo alto para instalação, era uma das principais causas para a dificuldade de espraiamento da cidade, cobrindo somente a área central, era ele o responsável por fazer com que a população pobre trabalhadora chegasse até seu local de trabalho.

Para as classes de renda mais altas, o plano de avenidas fundou uma forma de encarar a cidade que lhe foi muito positiva: o rodoviarismo, ou como diz Rolnik, o carrocentrismo. Estas classes, desde então, têm sido importantes defensoras deste modal que, facilmente, é o maior causador das adversidades da mobilidade urbana, como ao meio ambiente, trânsito, demora nos deslocamentos e outros pontos.

Desta maneira, a criação do serviço de ônibus surge impulsionando esse padrão de urbanização, pois não demandava a instalação de trilhos e eletricidade, tendo mais capilaridade no território e podendo chegar às periferias e em ruas não asfaltadas. Os ônibus foram os escolhidos para realizarem o longo deslocamento da massa de trabalhadores de locais mais longínquos da cidade de São Paulo para as regiões mais centrais, onde se concentravam a maioria dos empregos.

Foi a partir desta política que dois fenômenos começaram: a ida das classes mais baixas para as periferias e a saída das elites da região central da cidade, hoje conhecida como “Centro Velho” para se alocar no chamado “Centro Expandido”, formado pelos bairros que hoje tem os melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), mais árvores, empregos etc. De acordo com Flávio Villaça (2011, p. 48):

(...) o centro da cidade está se “deteriorando”. A deterioração, ou apodrecimento, é um processo natural que só ocorre com os seres vivos. Essa ideia pretende esconder o processo real rotulado de “decadência!” e que é de responsabilidade da classe dominante, mas que não quer assumi-lo. A verdade é que a chamada “decadência” decorreu do fato de essa classe ter abandonado o centro, dele retirando suas lojas, escritórios, cinemas etc., e mesmo suas moradias, como as da Av. São Luís.

Villaça ainda adiciona a perspectiva relacionada à mudança da elite para outros bairros (2011, p.48):

irmão Guilherme Reis, conhecido como Gui da Cuíca e que por duas décadas participa ativamente na escola de samba que é referência na região: a Camisa Verde e Branco.

Justamente a partir do momento em que o centro deixa de ser patrocinado pelas elites e passa a ser patrocinado pela maioria popular, cria-se a ideia de que ele está se deteriorando. Mais ainda. Justamente quando a maioria toma conta do centro, cria-se a ideia de que esse não é mais o centro da cidade, e que essa teria um novo centro. Esse ter-se-ia mudado para a Av. Paulista, ou para a Av. Faria Lima, ou para toda a região que inclui dessa avenida até o vale do Rio Pinheiros. Torna-se também dominante a ideia de que essa suposta decadência seria motivada pela velhice e obsolescência dos edifícios centrais (deterioração).

Sendo assim, fica claro que o movimento de êxodo da Zona Central não só foi influenciado pela elite e seus movimentos, como também pela forçosa mudança de grande parte da população pobre para as zonas periféricas e o desenvolvimento do sistema de ônibus em substituição ao de bonde.

Esse padrão de desenvolvimento do sistema de ônibus contribuiu para que fossem criados grandes vazios urbanos. Logo, o conceito de vazio urbano é importante para a compreensão da mobilidade urbana como motor da desigualdade, pois foi com ela e por causa dela que estes vazios começaram a ser necessários, definidos e ampliados como prática do mercado imobiliário.

Os vazios urbanos, normalmente, são espaços de terra dentro do perímetro urbano que não têm qualquer utilização social, ou seja, não estão atrelados a qualquer tipo de atividade, como a habitacional, comercial ou industrial, além de, muitas vezes, poderem ser fruto de uma degradação de uma região inteira, como os galpões abandonados da Mooca, da Barra Funda ou do Tatuapé, ou mesmo os edifícios vazios do centro histórico da região da Sé e República.

Muitos moradores da cidade assimilaram o discurso de que o centro histórico da capital está abandonado pela grande quantidade de prédios antigos, mas isso não é a realidade. O motivo principal é o abandono da elite em relação a esta região, assim como de sua infraestrutura de serviços e trabalho. Como Villaça bem lembrou (2011, p. 48-49):

Se a idade dos edifícios fosse uma importante causa da “decadência” dos centros, o que seria dos centros de Roma, Paris, Berlin, Madri ou Londres? A realidade é que a classe dominante considera que o centro que for seu (e não o da maioria) será o centro da cidade. Há mais de um século, a clientela de alta renda vem abandonando o centro de São Paulo e deixa seus “restos” para as camadas populares (às quais

pertence hoje todo o centro “velho”). O deslocamento do centro de São Paulo – sempre na direção de crescimento dos bairros residenciais dos mais ricos – pode ser traçado pelo deslocamento de ruas que sintetizam o comércio e/ou serviços das elites.

Jane Jacobs (2000, p. 207) já deixava claro também, em 1961, a importância de prédios antigos (e úteis) para bairros e regiões vivas, que poderiam ser utilizados pela população de classe mais baixa, sendo impossível haver uma cidade saudável sem uma variedade de pessoas e prédios:

As cidades precisam tanto de prédios antigos, que talvez seja impossível obter ruas e distritos vivos sem eles. Ao falar em prédios antigos, refiro-me não aos edifícios que sejam peças de museu, nem aos prédios antigos que passaram por reforma excelentes e dispendiosas – embora esses sejam ótimos ingredientes –, mas a uma boa porção de prédios antigos simples, comuns, de baixo valor, incluindo alguns prédios antigos deteriorados. Se uma área da cidade tiver apenas prédios novos, as empresas que venham a existir aí estarão automaticamente limitadas àquelas que podem arcar com os custos dos novos edifícios.

Esta prática de grandes edifícios vazios, abandonados e sem sua função original tem sido muito frequente, apesar de diversas tentativas do poder público de diminuir seus impactos ou de desincentivar que os grandes proprietários o façam, como, por exemplo, do Estatuto da Cidade⁷, que estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos”, importante marco para a regulação urbana no país, apesar de não ter sido bem sucedido; ou como o Plano Diretor de São Paulo⁸, de 2014, que define regras para a exploração do uso do solo na capital. Porém, a análise sobre estas políticas públicas mais atuais serão desenvolvidas mais tardiamente neste trabalho, lembrando de sua importância para a discussão acerca da mobilidade urbana.

Retomando, o serviço de ônibus foi, em grande parte, incentivado por empresários que também eram especuladores imobiliários que detinham lotes e grandes áreas em regiões distantes. A Companhia Municipal de Transportes Coletivos

⁷ Lei Federal nº10.257, de 10 de julho de 2001

⁸ Lei Municipal nº Lei 16.050, de 31 de julho de 2014

(CMTC) foi criada para substituir os bondes, considerados obsoletos à época e para operar o sistema remanescente de bondes.

A legislação existente, enquanto por um lado controlava o perímetro urbano, por outro permitia a falta de regulamentação das áreas suburbana e rural, possibilitando distintas formas de exploração por parte dos especuladores imobiliários, como grilagem e desrespeito às dimensões mínimas dos terrenos prescritas na lei. As estatísticas da Secretaria de Planejamento de São Paulo refletem tais práticas: no início dos anos 1990 aferiu-se que 65% de toda a população da cidade morava em residências com pelo menos uma forma de ilegalidade.

É importante salientarmos, também, que a proporção da população favelada no Município de São Paulo (MSP) cresceu a partir dos anos 1970 e se acentuou nas últimas décadas do século XX e primeira década do Século XXI, conforme tabela a seguir⁹:

Ano	1973¹⁰	1980¹¹	1987¹²	1991¹³	2000⁸	2018¹⁴
População favelada	71.840	594.527	815.450	891.673	1.158.201	2.162.368
População MSP	6.590.826	8.493.226	9.108.854	9.646.185	10.434.252	12.396.372
Relação entre População favelada e população MSP	1,1%	5,2%	8,9%	9,2%	11,1%	16,1%

TABELA 1 - RELAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO FAVELADA E A POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO

Os números acima demonstram claramente o desenfreado crescimento da população favelada, principalmente em dois momentos das últimas décadas: entre os anos de 1973 e 1980, que apresentaram crescimento de mais de oito vezes, assim como entre o período do ano 2000 e 2018, no qual cresceu cerca de duas vezes e meia. Assim, se pensarmos no desastre socioeconômico e humanitário que foi a Pandemia do Coronavírus, estes números, em 2021, com certeza são ainda maiores.

⁹ Tabela atualizada a partir do Plano Municipal de Habitação, de 2003 (*In* PASTERNAK, 2016).

¹⁰ Cadastro de Favelas do Município, *apud* Taschner (1999).

¹¹ Estimativa de Taschner (1999) a partir de cadastro da Eletropaulo e pesquisa de campo.

¹² Censo de favelas do Município de São Paulo, SEHAB, 1987.

¹³ Estimativas elaboradas pelo CEM (2002), a partir da cartografia oficial de favelas e dados do IBGE.

¹⁴ Estimativa da SEHAB, 2018.

O padrão de segregação centro/periferia do século XX consolidou grandes disparidades, separou os mais ricos dos mais pobres por grandes distâncias, pelo tipo de habitação e também pela qualidade de vida. O Plano Urbanístico Básico de 1968 aponta que enquanto no centro havia apenas 1,3% de domicílios sem água encanada, no bairro de Itaquera, periferia leste da cidade, 89,3% dos domicílios não possuíam. Eduardo Marques (2015) organizou diversos artigos que mostram como este padrão centro/periferia já não está mais tão claro e rígido na cidade, principalmente com os cortiços e favelas que surgiram na região central, sua degradação e outros fatores, mas é ainda neste padrão do século XX que a mobilidade urbana se apoia, fazendo com que os trabalhadores da periferia viajem todos os dias de maneira pendular para seus empregos na região central.

No presente trabalho iremos nos debruçar também sobre esse padrão de segregação espacial que gera, desde então, as grandes viagens pelo território urbano de São Paulo. A título de comparação, das viagens realizadas por ônibus na Capital, 50% delas ocorrem no padrão pendular, da periferia para o centro, enquanto os outros 50% ocorrem nas viagens inter e intrabairros fora do centro expandido, como para centralidades do próprio bairro ou de bairros vizinhos¹⁵. Além disso, os deslocamentos ocorrem intermunicípios da região metropolitana, embora não enfocados especificamente nesta dissertação.

O padrão de moradia das classes de renda alta e média alta de São Paulo, a partir do final dos anos 1960, foi sendo alterado com a concessão de financiamentos de apartamentos, transformando a fisionomia dos bairros centrais da cidade. O Sistema Financeiro de Habitação - SFH, inicialmente por meio do Banco Nacional de Habitação - BNH, e depois pela Caixa Econômica Federal, impulsionou a criação de grandes empresas de incorporação imobiliária que emprestavam dinheiro do SFH para a construção de edifícios ou conjuntos habitacionais para ser vendidos com financiamento no BNH. Entretanto, os apartamentos para essas classes passaram a ser construídos longe do centro, na região sudoeste, onde foram erguidos os primeiros condomínios fechados, com infraestrutura semelhante à de clubes. Esta atuação sempre foi mais voltada aos setores de renda média e não aos de baixa renda.

¹⁵ Dados retirados de movimentação de passageiros dos últimos anos, de acordo com estudos da bilhetagem dos passageiros realizados pela Diretoria de Planejamento da SPTrans.

Atualmente, por conta de programas como da COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo e do MCMV – Minha Casa Minha Vida, estes empreendimentos também chegaram à Zona Leste e Sul, principalmente em seu extremo, nas áreas de mananciais.

A partir de meados dos anos 1970, observa-se uma mudança na expansão urbana em direção às áreas periféricas, cada vez mais distantes, associada a uma progressiva diminuição do ritmo do crescimento demográfico, explicado pela queda nas taxas de natalidade e à redução do fluxo migratório. Essa mudança será o início da dispersão da pobreza na cidade, principalmente em pequenas áreas que careciam de urbanização (TORRES, MARQUES, *et al.*, 2003). Concomitantemente, pôde ser observada uma alteração na base econômica da aglomeração, com a redução do papel da indústria e crescente predomínio do setor terciário, gerando uma dispersão das atividades e permitindo o surgimento de novos subcentros e corredores de comércio e serviços.

Embora a oposição centro-periferia se faça presente na cidade, há novas forças que distribuem de maneira diferente as classes sociais e as atividades econômicas a partir dos anos 1980 até o presente, e que representam o terceiro padrão de segregação social, de acordo com Caldeira (2000).

Nesse período, a taxa de crescimento populacional diminuiu, revertendo tendências demográficas que haviam marcado a cidade nos últimos cem anos e instalou-se uma crise econômica no país. A dinâmica econômica mudou e o perfil industrial de São Paulo declinou, cedendo espaço a atividades terciárias, sobretudo de serviços que se articulam em cadeia global com locais remotos do planeta. Os mais ricos afastaram-se das regiões centrais da cidade em direção aos municípios do noroeste da região metropolitana, antes ocupados por pessoas pobres, configurando um novo tipo de habitação, o enclave fortificado, como resposta ao medo e ao crime violento que começou a crescer na década de 1980 e pelos quais todas as classes sociais, inclusive as mais pobres, sentiram-se ameaçadas.

1.3 Financeirização da cidade

Jeroen Klink e Marcos Barcellos de Souza (2017) escreveram sobre experiências e conceitos da temática da financeirização nas cidades, assim como a sua relevância para o campo do planejamento urbano. Com grande capacidade de síntese e análise, os autores perpassaram pelos diversos eixos de compreensão da financeirização no mundo e, também, na América Latina, mais especificamente no Brasil. Partindo da conceituação básica de financeirização como um fenômeno elástico por Aalbers (2015, p.214 *In* KLINK e SOUZA, 2017, p. 381):

A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias.

É justamente por conta deste conceito elástico e amplo que os autores estruturam seu artigo em “três grandes vertentes entrelaçadas na literatura mais recente sobre o tema”, que elencam em seguida:

(1) marxismo, regulacionismo e economia política; (2) governança corporativa, contabilidade crítica e capitalismo de coupon pool (3) financeirização e a vida quotidiana: economia cultural, performatividade e os estudos sociais sobre as finanças. (2017, p. 381)

Para esta dissertação, o primeiro eixo é o que mais se enquadra como a vertente teórica acerca da financeirização que utilizamos, inclusive com grande parte dos autores citados que também são utilizados por nós. É nesta vertente que as relações entre Estado e Capital são analisadas, priorizando as grandes transformações macroestruturais que ocorreram no sistema de acumulação e no modo de regulação. Dessa forma, com a crise do modelo de desenvolvimento da primeira metade do século XX representando a espinha dorsal do fordismo-keynesianismo, a precarização da oferta de emprego com registro em carteira e o recuo do Estado de bem-estar social na provisão de uma série de bens públicos foram acompanhados por uma ampliação dos mecanismos de acesso ao crédito.

Desta forma, cabem algumas considerações sobre o processo de financeirização, que foi observado em São Paulo, assim como em outras cidades do mundo. Raquel Rolnik, em seu livro “Guerra dos Lugares” (2015), faz uma genealogia da crise habitacional dos *subprimes* que assolou o mundo em 2008, iniciada nos EUA.

Para esta genealogia, a história das cidades foi considerada, mas um padrão ficou claro – o da financeirização das cidades, a partir do projeto neoliberal que se formou como paradigma da macroeconomia política dos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento.

Esse processo global culminou na destruição da ideia de moradia como política social e de direito humano e transformação desta como uma mercadoria e um ativo financeiro. Na Inglaterra da década de 70, o modelo habitacional inglês era um exemplo para diversos países quanto à política de habitação social, sendo que 50% de seu parque habitacional era público. Margareth Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990, começou a destruição deste modelo ao retirar os incentivos e os orçamentos das agências de promoção da moradia, fazendo com que diversos conjuntos habitacionais entrassem em processo de deterioração. Com os conjuntos em péssimas condições, Thatcher permite a entrada do capital financeiro e estrangeiro na produção de moradias, com políticas massivas de subsídio e crédito à compra de moradia neste mercado.

Portanto, a financeirização da habitação é um sistema que culmina na compra da casa própria por meio do crédito, destruindo todas as outras alternativas para obtenção do direito à moradia. Dessa forma, a dívida que antes era do Estado, para assegurar o direito de toda a população à habitação adequada, passa para as famílias, de maneira imposta, por meio do crédito hipotecário.

Nos Estados Unidos, essa foi a base da crise de 2008, dos *subprimes* e que teve como consequência uma crise global só vista em 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. Porém, a crise de 2008 tem por sua gênese as mesmas políticas neoliberais por parte de Ronald Reagan, presidente estadunidense à época, destruindo o modelo habitacional criado por Franklin Delano Roosevelt como resposta à crise de 29. O mesmo processo de deterioração destes conjuntos habitacionais foi visto no país, tendo como exemplo mais famoso o Conjunto Habitacional Cabrini Green, em Chicago, que foi destruído e demolido na década de 80. Este conjunto, inclusive, tem sua história contada a partir do olhar de um ilustre morador nesta época, o sociólogo Richard Sennett, em seu livro “Respeito: A Formação do Caráter em Um Mundo Desigual” (2004). Podemos fazer um rápido paralelo entre o processo de desenvolvimento, deterioração e destruição do Cabrini Green com o Edifício São Vito, na região central de São Paulo, próximo ao Mercado Municipal.

Por fim, a consequência deste novo modelo de política habitacional, por meio do crédito, gerou também novos conjuntos, agora mais afastados da cidade e em terras mais baratas, tudo para gerar lucro e “incentivar o mercado imobiliário”, deixando livres terrenos mais centrais e que poderiam ser melhores aproveitados com habitação social, reduzindo o impacto do crescimento urbano nas cidades e seu espraiamento. Este processo não foi diferente no Brasil e, mais especificamente, em São Paulo.

1.4 A mobilidade como elemento de segregação

O enclave fortificado é representado por condomínios fechados e murados, de finalidades residenciais e comerciais, com entradas vigiadas por modernos sistemas de segurança durante as vinte e quatro horas do dia, os acessos e saídas são minuciosamente controlados, bem como toda a movimentação das áreas internas. Os enclaves são autônomos e a sua vida parece independer da vida da cidade: no interior desses empreendimentos costuma haver todo o tipo de serviços, comércio e opções de lazer, de forma a evitar o contato com o exterior e fixar o morador no próprio local. Os ambientes dos enclaves são, quase sempre, socialmente homogêneos e apresentam-se como opostos à cidade.

O conceito de enclave rapidamente ultrapassou os condomínios e expandiu-se por toda a cidade, nos prédios de apartamentos, *shoppings centers*, escolas, hospitais, sendo adotados por moradores dos bairros mais pobres que também ergueram seus muros. Os enclaves, isolando os diferentes e agregando os iguais, operam uma elaboração simbólica nos indivíduos transformando isolamento e restrição em símbolos de status e prestígio.

Assim, os enclaves são voltados ao uso coletivo restrito, embora sejam privados e enalteçam esse aspecto, ao mesmo tempo em que desvalorizam o que é público e aberto. Em resumo, a adesão maciça à lógica do enclave transformou São Paulo em uma cidade de muros onde os contatos com pessoas diferentes das que moram ou utilizam esses locais provocam mudanças no uso do espaço público e nas interações que nele ocorrem.

As estratégias de segurança adotadas pelos cidadãos provocaram mudanças na paisagem urbana, nos usos da rua, dos transportes públicos e nos padrões de circulação. O símbolo da experiência da cidade, do encontro com estranhos e com a massa de anônimos - pressupostos da modernidade - parecem comprometidos frente à realidade de uma cidade de muros.



FIGURA 3 - CONDOMÍNIO CIDADE JARDIM, NA REGIÃO SUL DA CIDADE - O LOCAL É FORMADO POR UMA TORRE DE APARTAMENTO DE ALTÍSSIMO PADRÃO E UM SHOPPING SEM ACESSO À PEDESTRES.

Com relação ao transporte público, os entraves fortificados também o afetam, partindo tanto como “inspirações” para construções públicas de estações de metrô, por exemplo, a da Figura 4 – a Estação Armênia, que mais parece uma fortaleza do que um meio de transporte público e coletivo, que deveria ser aberta para todas e todos.



FIGURA 4 - ESTAÇÃO ARMÊNIA DO METRÔ DE SÃO PAULO - FORTEMENTE INFLUENCIADA PELO PADRÃO DE ENCLAVE FORTIFICADO, COM GRANDES MUROS, GRADES E POUCA INTEGRAÇÃO COM O EXTERNO.

As estações de Metrô, na cidade, sempre foram marcadas pela sua significativa presença, infelizmente, impactando a paisagem ao seu entorno de forma negativa, com grades, grandes muros e concreto aparente, visivelmente inspiradas nos edifícios modernistas, com linhas retas, mas também sendo facilmente confundidas com presídios de segurança máxima.

Diversas cidades no mundo podem ter exemplos de estações diametralmente opostos aos da capital paulista, como os de Nova Iorque e Barcelona (Figura 5), cujas entradas são majoritariamente escadas que ligam a superfície à estrutura subterrânea, sem grandes danos a paisagem.



FIGURA 5 - ESTAÇÕES DE METRÔ DE BARCELONA (DIAGONAL) E NOVA IORQUE (ST. COLUMBUS CIRCLE) (GOOGLE MAPS, 2021)

Além da influência às estações de metrô, os enclaves fortificados impactam diretamente os usuários do serviço de ônibus urbano, já que seus pontos, também em sua grande maioria, sempre estão localizados em ruas cercadas pelos muros dos milhares de condomínios ou fábricas da cidade (conforme Figura 6).



FIGURA 6 - PONTO DE ÔNIBUS NA AV. ORDEM E PROGRESSO, Nº 75, MAS QUE PODERIA SER EM QUALQUER OUTRO LOCAL DA CIDADE.

Essa característica da cidade, de ter se tornado uma “Cidade de Muros” (CALDEIRA, 2000), moldou constantemente a forma como nela vivemos, assim como nos relacionamos com ela e com seus serviços. Jan Gehl, importante arquiteto e urbanista dinamarquês, que teve sua carreira construída com base no princípio de melhorar a qualidade de vida urbana por meio da reorientação do planejamento urbano em favor das pessoas, apresenta em seu livro mais importante, “Cidade para Pessoas” (2013), uma série de argumentos e dados atrelados à relação entre a qualidade do ambiente externo e a quantidade de atividades que são resultados destes ambientes, conforme podemos ver no gráfico abaixo:

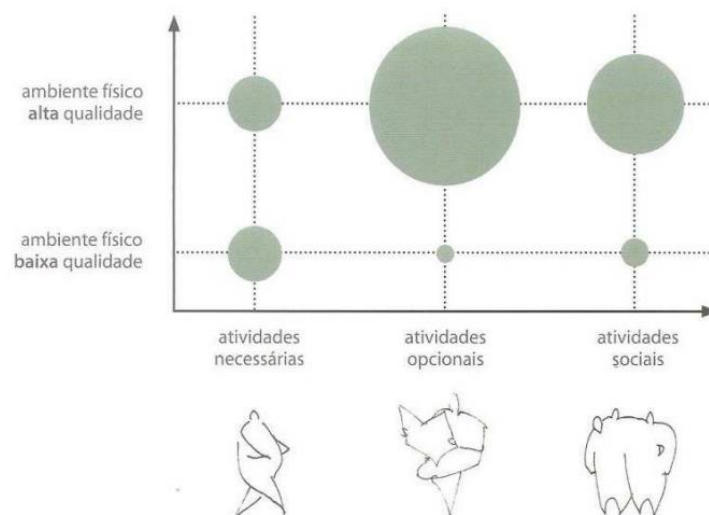


FIGURA 7 - REPRESENTAÇÃO GRÁFICA ENTRE QUALIDADE DOS AMBIENTES EXTERNOS E ATIVIDADES AO AR LIVRE (GEHL, 2013, P. 21).

Dessa forma, o padrão de desenvolvimento da cidade - que retira o direito da população mais pobre a um ambiente de qualidade, fazendo-os morar cada vez mais em regiões mais afastadas, sem infraestruturas urbanas, como meras calçadas - não é só uma forma de coerção da população, mas também a retirada do direito à cidade e à vida social. Pontos de ônibus em locais ermos, ruas sem estrutura suficiente para pedestres e itinerários que não compreendem a experiência do usuário são algumas das práticas que prejudicam e que fazem com que a mobilidade urbana seja um dos elementos mantenedores da desigualdade.

Nesta perspectiva, em seu livro “Morte e vida de grandes cidades” (2000), escrito em 1961, Jane Jacobs traça os elementos necessários para uma nova prática relacionada ao planejamento das grandes cidades, tornando-se a grande referência para os urbanistas que pensam nas questões relacionadas à qualidade da vida urbana. Para a autora, as calçadas e as ruas são os órgãos vitais da cidade, pois é nestas que ocorrem toda a integração da sociedade e a convivência de seus habitantes, sendo eles os principais protagonistas de seus usos.

Jacobs também desenvolve o conceito de ‘Olhos da Rua’, fundamental para que haja uma maior segurança para os pedestres e habitantes das cidades. Para a autora, essa ideia se refere ao ato recíproco das pessoas se observarem nas ruas, pois, para ela, esta ação reforça a segurança, apropriação e pertencimento dos

indivíduos no espaço público. Da mesma maneira, a prática da fachada ativa leva a uma melhor construção de ruas e cidades mais seguras.

A fachada ativa é uma caracterização para atividades, em outras palavras, para um tipo de uso e ocupação do solo, que acontecem no nível térreo dos edifícios nas cidades. Uma fachada ativa se refere a uma loja, restaurante, café ou serviço que acontece no nível da rua, de modo que quem passa na frente da fachada pode interagir com o ambiente ou ao menos ver o que ali acontece. Opostos de uma fachada ativa são, por exemplo, uma empena cega (parede externa que fica nas laterais dos edifícios, geralmente sem abertura) ou um muro.

Logo, os conceitos trabalhados por Jacobs em seu livro são fundamentais para a compreensão das cidades no mundo atual, assim como para a segurança e a saúde de seus habitantes. O psicanalista Christian Dunker, em seu livro “Mal-estar, sofrimento e sintoma: a psicopatologia do Brasil entre muros” (2015), constrói uma excelente análise relacionada às consequências deste modelo de desenvolvimento urbano para o país.

O livro aborda o mal-estar, o sofrimento e o sintoma da sociedade brasileira, relacionando, por meio da teoria social e da psicanálise, a privatização do espaço público e a forma de se viver em condomínios segregados da vida social, compreendendo a sociedade a partir da “lógica de condomínios” de síndicos, regulamentos e muros.

Dunker estabelece uma “topologia da segregação”, tentando compreender tudo que podemos chamar como brasilidade. Para o autor, o ano de 1973 é um ano determinante, pois é quando começa a transformação do Brasil de um país rural para um país urbano, sendo também o ano de inauguração dos primeiros condomínios na capital paulista.

Com exemplos diversos, como o Portal do Morumbi, Granja Julieta, Alphaville, Chácara Flora e tantos outros, o autor elenca diversas chamadas para a venda de unidades nestes condomínios, onde seus problemas reais são solucionados por conta da forma destes novos lançamentos. Os condomínios se tornaram, a partir da década de 70, um grande padrão de consumo para a classe média ascendente, uma espécie de protótipo do que seria uma vida bem realizada, como um *american way of life*.

Os condomínios são uma maneira de conseguir solucionar uma das grandes questões que começam a aparecer, que é a presença de um empregado doméstico, com novas formas de entrada nestes locais, como com entradas de serviço e elevadores para tal fim. A diversidade da cidade começa ter que se “organizar” na lógica do condomínio, com a construção de muros¹⁶ e com a divisão de pessoas que podem adentrar pela porta “social”¹⁷ e outras que só podem ter seu acesso permitido a partir de uma ordem e pela portaria de serviço.

O condomínio se constrói como uma microsociedade em que é possível se prosperar, sem a presença constante destes que estão à margem ou à serviço daqueles que ali vivem. Deixa para fora dos muros todos os problemas sociais relacionados à vida em sociedade, ao coletivo e que se fortalecem com a ausência de Estado, como a violência, a desigualdade e tantos outros problemas sociais. O muro torna invisível o outro, desconhecido e estranho, que está do lado de lá e, por isso, torna-se uma estrutura de segurança.

Ademais, o psicanalista traz uma série de patologias que se desenvolvem no interior do condomínio, como as do tédio e da solidão, inclusive com o conceito freudiano de “narcisismo de pequenas diferenças”, assim como a inveja do vizinho e o esvaziamento de si, com consumo excessivo de entorpecentes e de violência dentro dos muros e do espaço do condomínio. Nesse sentido, o autor avalia negativamente a solução usada por esta “lógica do condomínio”, na qual somente uma hipertrofia da lei interna parece ser adequada a essas patologias, assim, desenvolvendo leis, regras e horários para todas as formas de vida social que ali poderiam se desenvolver.

A lógica do condomínio é a nova maneira de se idealizar a vida em sociedade e a vida na cidade como uma vida de condomínio, sem a variedade de raça e de classes, sem um conflito aparente ou sem todos os problemas evidentes que a vida em uma grande cidade pode trazer. No entanto, toda essa problemática só pode ser

¹⁶ Esta forma de adaptar a chegada de novos moradores da cidade, principalmente com o êxodo de nordestinos para São Paulo, em busca de oportunidades de trabalho, também é muito bem analisada pelo livro já citado de Teresa Caldeira (2000), especialmente com a entrevista da moradora da Mooca e de seus vizinhos nordestinos, com a transformação do entorno de seu prédio em uma grande “bagunça e ambiente violento”.

¹⁷ O termo social deve ser percebido a partir de seus diversos significados, como algo concernente a uma comunidade, a uma sociedade humana ou algo conveniente à sociedade. A partir deste ponto, é necessário questionarmos se quem não está apto a frequentar a entrada social ou o elevador social, está fora da sociedade. Esta dualidade também é diretamente relacionada à centro/periferia e cidadão/marginal.

solucionada com a ocupação do espaço público e não com o seu esvaziamento e privatização.

Dessa forma, constrói-se um ambiente desigual, segregado e hostil ao habitante da cidade, mas, especialmente, ao usuário do transporte público, que deve se locomover por modos de transporte que estão diretamente sendo afetados por estes padrões de desenvolvimento urbano e pelos sintomas consequentes destes.

Neste sentido, Eduardo Vasconcellos (1999) faz uma importante análise a respeito do padrão de mobilidade que se estrutura em São Paulo a partir da década de 1960 e de como a cidade que se constrói a partir daí é a cidade da classe média, que tem por perspectiva básica a lógica da circulação, do trânsito e não da mobilidade. O autor não estabelece de maneira clara, no texto, uma conceituação para “classe média” abordada, porém, fica claro na leitura que a conceituação base é a da compreensão dessa classe como “aquela na qual se encontra uma fatia da população intermediária, entre os mais ricos e os mais pobres”, que é objeto de estudos significativos nas Ciências Sociais e Econômicas, como do livro de Pochmann (2015) sobre o tema.

Nesta análise, são discutidos os fatores sociais, econômicos, políticos e técnicos que transformaram o trânsito em uma importante “questão” social, levando a uma intensa participação de entes públicos e privados, além de entidades da sociedade. O autor contempla, também, como a adaptação da cidade para o uso do automóvel pode ser vista como a construção da cidade da classe média, identificada como o setor social mais beneficiado pela concentração de renda do período politicamente autoritário no país e pelos investimentos públicos nas condições do trânsito de automóveis.

Aqui é importante perceber que, para a classe média, como temos desenvolvido, o importante não é a ocupação do espaço público, mas sim o seu tráfego entre espaços privados, normalmente do trabalho para seu condomínio. Sendo assim, esse é o padrão que tem se repetido exaustivamente pelos últimos 60 anos na cidade.

Ainda dentro desta discussão, é necessário pautarmos, também, a prevalência dos modos motorizados em detrimento aos não-motorizados, como a bicicleta ou o modo a pé, já que a cidade se estruturou, durante este período, pelo rodoviarismo, fazendo com que a consciência coletiva dos seus habitantes a vejam como um local

que não é adequado para esse tipo de modal, já que “as distâncias são muito grandes”, assim como as “inclinações” e todo o problema social de se chegar no trabalho “suando e precisando de um banho”, como muitos argumentam quando falam sobre seus motivos para não abrirem mão de seus transportes individuais motorizados pelos não-motorizados.

Conforme o próprio autor (VASCONCELLOS, 2016, p. 57) analisa:

Os investimentos e as ações públicas foram canalizados para viabilizar esse aumento no número de deslocamentos de maneira exclusiva, sem viabilizar também ou conjuntamente outros modos de transporte que poderiam compartilhar as vias de tráfego. Isto fez com que a mobilidade a pé e em bicicleta fosse muito afetada na sua qualidade e segurança. Em consequência, aumentaram muito os consumos do espaço viário, do tempo de viagem e da energia na mobilidade, assim como a emissão de poluentes.

Além desta política, o autor reafirma a importância compartilhada de políticas de uso e ocupação do solo para o quadro geral que nos encontramos hoje. O autor também disserta sobre como os modais motorizados individuais passaram a ser os principais alvos do planejamento urbano e do orçamento público em detrimento do próprio transporte público coletivo.

Fernando Nunes da Silva (2013), em artigo no Cadernos MetrÓpole, faz uma importante análise a respeito do papel do automóvel particular e de sua influência na cidade, assim como na sociedade urbana. A partir de uma impecável análise histórica, remetendo aos tempos pós-guerra da segunda metade do século XX, Silva explicita como a indústria automotiva colocou em prática a ideologia do “tudo pelo automóvel, nada contra o automóvel”, marcando as políticas de mobilidade e transportes nos países europeus.

Será esta mesma indústria que, por ser vista como um importante motor do crescimento econômico, ainda mais nos anos de 1950 a 1970 que necessitavam de uma política industrial massiva para recomposição das economias dos países devastados pela Segunda Grande Guerra, provocará uma naturalização dos privilégios que os automóveis tinham na definição das políticas públicas, seja nos incentivos fiscais para a indústria de montagem dos veículos, como, principalmente, na construção de novas infraestruturas rodoviárias.

Os cenários americano e europeu da segunda metade do século passado será comum ao cenário brasileiro no mesmo período. Porém, enquanto na Europa e nas grandes cidades americanas esta ideologia do modo individual já entrou em falência - principalmente perante os problemas associados ao aquecimento global, ao peso que o setor dos transportes tem na emissão de gases com efeito de estufa e o aumento dos números de vítimas relacionadas com os acidentes automotivos (uma das principais causas de morte entre os jovens) - aqui no Brasil esta política ainda influenciou durante décadas.

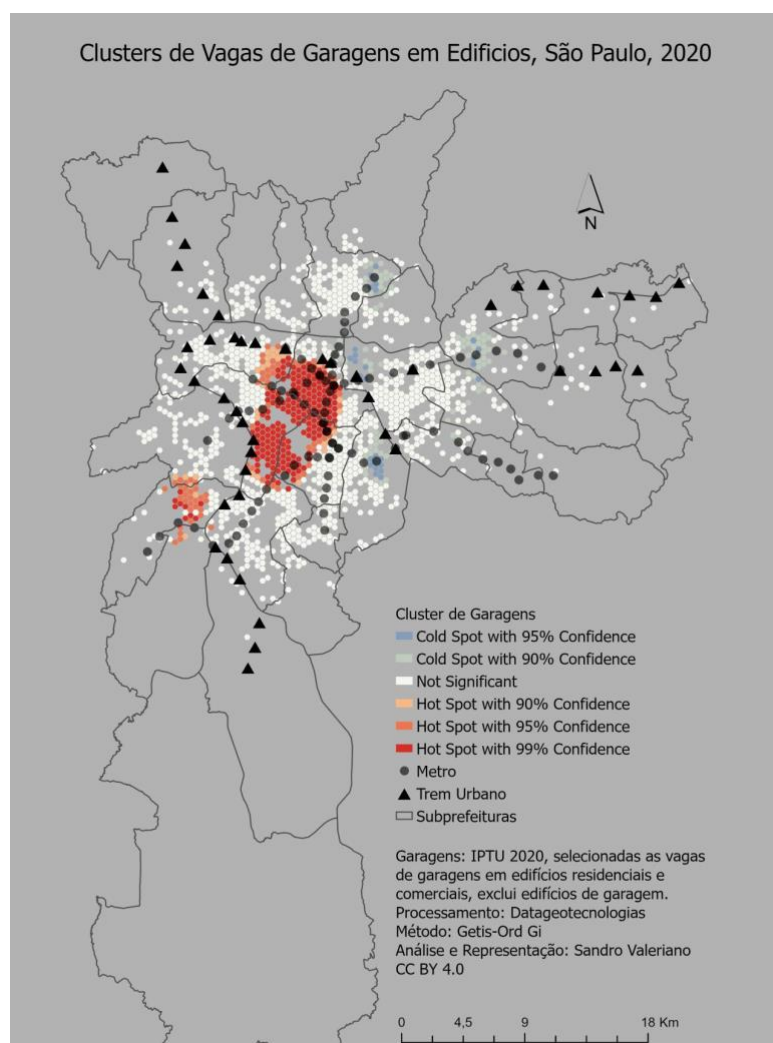


FIGURA 8 - MAPA DA CIDADE DE SÃO PAULO COM OS CLUSTERS DE GARAGENS PELO IPTU DE 2020.

O mapa acima, publicado por Sandro Valeriano em sua página do LinkedIn¹⁸, mostra os clusters de garagens em edifícios em São Paulo, no ano de 2020. A

¹⁸ Disponível em: https://www.linkedin.com/posts/sandrovaleriano_concentra%C3%A7%C3%B5es-de-garagens-em-edif%C3%ADcios-na-activity-6890026968172351488-tjll Acessado em 21/02/2022.

centralidade das vagas de garagens mostra como a cidade está estruturada pela lógica do automóvel, assim como é esse o modal escolhido pela população que vive no centro expandido para seus deslocamentos.

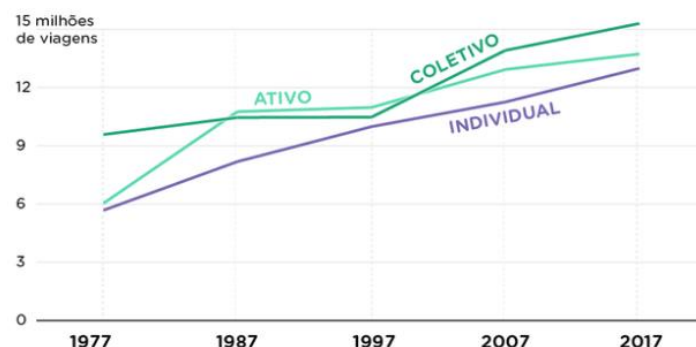
Outras formas de modos de transporte que também acabaram não sendo prioridade no planejamento urbano durante o último século foram os ativos, a bicicleta e o a pé, tão presentes no nosso dia a dia ou nas nossas memórias de infância. Quando deixamos de imaginar nossos deslocamentos por meio da bicicleta (que para crianças é sinônimo de liberdade) para almejarmos nossas viagens em caixas de metal que andam a menos de 20km/h por conta dos congestionamentos das grandes cidades?

O lobby das grandes indústrias automotivas movimenta milhões, se não bilhões, de dólares por ano em propaganda, fazendo com que cada vez mais as mentes humanas, as peças publicitárias e o imaginário do homem passem a ver o investimento no carro não só como uma escolha de qual modo o indivíduo se locomove pela cidade do ponto “A” ao ponto “B”, mas sim como uma escolha de qual é a imagem que se quer passar, muitas vezes, inclusive, associando ao ideal de masculinidade atrelado ao ronco do motor, à altura do veículo ou à agressividade da grade frontal de uma SUV.

Na Região Metropolitana de São Paulo, 42 milhões de viagens acontecem todos os dias, distribuídas entre os modais ativos, públicos e individuais. Como nos mostra Giannotti, Pizzol e Logiodice (2020) “estima-se que em 2019 os paulistanos tenham perdido uma média de 154 horas em congestionamentos”, o que representa a quase um mês de trabalho no ano.

No estudo mencionado, os autores abordam de maneira rápida o problema, aqui também já explicitado, da falta de prioridade do transporte público e ativo em detrimento ao transporte individual, centrado no automóvel. Recorrendo à Pesquisa de Origem e Destino desenvolvida pelo Metrô de São Paulo, aqui também já citada em outros momentos, os autores compararam a distribuição modal nas últimas cinco edições da Pesquisa. Dessa forma, construíram o gráfico abaixo, o qual mostra que, historicamente, o transporte individual tem menor proporção nos deslocamentos do que outros modos, mas é ele o objeto dos principais investimentos públicos na área da mobilidade.

EVOLUÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE VIAGENS POR
MODO PRINCIPAL DE TRANSPORTE DE 1977 A 2017
NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO



Fonte: Pesquisas Origem Destino, conduzidas pelo metrô de São Paulo (1977-2017)

NEXO PP

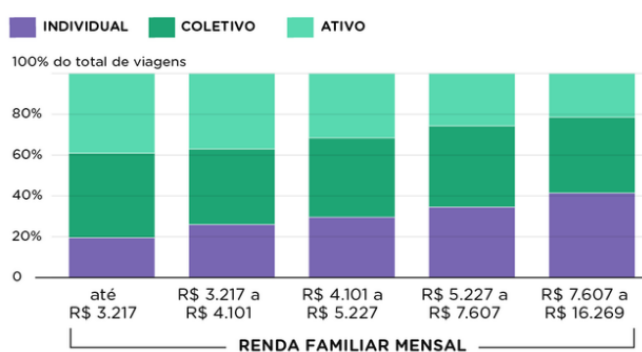
FIGURA 9 - EVOLUÇÃO NA DISTRIBUIÇÃO DE VIAGENS POR MODO PRINCIPAL DE TRANSPORTE DE 1977 A 2017.

No mesmo artigo, os autores continuam a analisar a Pesquisa OD com a ótica da crítica ao modelo de desenvolvimento dos transportes e da mobilidade na cidade.

Assim, é reforçada a importância dos modais ativos e públicos, ao citarem que estes correspondem a 33% e 36%, respectivamente, das viagens na RMSP. Milton Santos já colocava a relação entre a renda familiar e a escolha modal, afirmação que é reafirmada pelos dados e gráficos trazidos pela OD:

PERCENTUAL DE VIAGENS POR MODO PRINCIPAL
DE TRANSPORTE E POR RENDA FAMILIAR
MENSAL MÉDIA EM 2017

NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO



Fonte: Pesquisa Origem e Destino 2017, conduzida pelo metrô de São Paulo

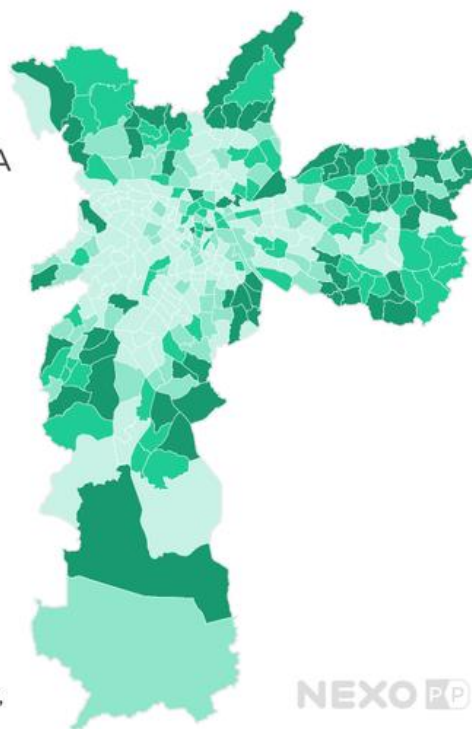
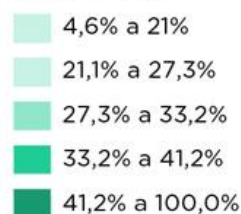
NEXO PP

FIGURA 10 - PERCENTUAL DE VIAGENS POR MODO PRINCIPAL DE TRANSPORTE E POR RENDA FAMILIAR MENSAL MÉDIA EM 2017.

Como podemos observar, quando maior a renda familiar mensal, maior é a escolha modal individual, sendo inversamente proporcional à escolha dos modos coletivos e ativos. Quando regionalizamos estes dados, por distrito, a distribuição de renda e modal também tem relação, como vemos nos mapas abaixo:

PERCENTUAL DE VIAGENS REALIZADAS POR TRANSPORTE ATIVO EM 2017, POR ZONA

TRANSPORTE ATIVO COMO % DO TOTAL



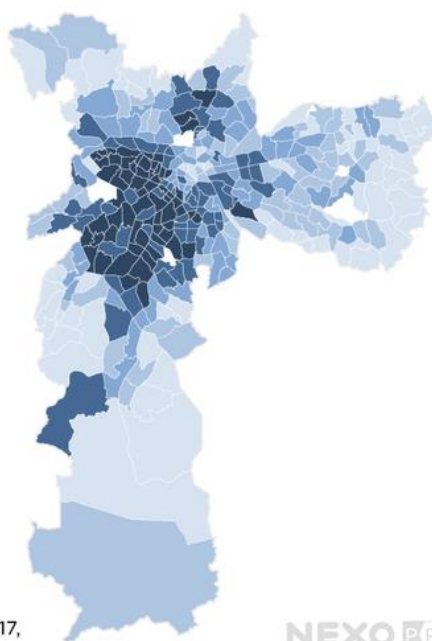
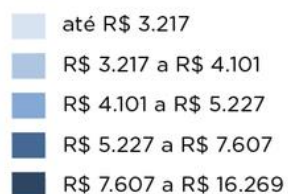
Fonte: Pesquisa Origem e Destino 2017, conduzida pelo metrô de São Paulo

NEXO PP

FIGURA 12 - PERCENTUAL DE VIAGENS REALIZADAS POR TRANSPORTE ATIVO EM 2017, POR ZONA OD

RENDA FAMILIAR MENSAL MÉDIA EM 2017, POR ZONA

RENDA FAMILIAR MENSAL MÉDIA



Fonte: Pesquisa Origem e Destino 2017, conduzida pelo metrô de São Paulo

NEXO PP

FIGURA 11 - RENDA FAMILIAR MENSAL MÉDIA EM 2017, POR ZONA OD

A partir destes dados, conseguimos compreender o processo histórico evolutivo pelo qual passou a mobilidade urbana durante o século XX e início do XXI. Na primeira metade do século XX, a mobilidade praticamente não existia, sendo, na realidade, a ciência “exata” da engenharia de transportes que organizava a lógica dos deslocamentos na cidade, a qual foi responsável por fazer com que a cidade se estruturasse por meio dos bondes, mas também pela substituição desse modal pelo modelo rodoviarista dos carros particulares. Como consequência, o transporte público abandonou o uso de bondes e passou a ter os ônibus como veículo padrão para o deslocamento das camadas de renda mais baixa, permitindo o espraiamento da cidade para as periferias.

Posteriormente, na segunda metade do século XX, a cidade começa a ter grandes conflitos entre o automóvel particular e os ônibus nas vias da cidade, fazendo com que o modal subterrâneo de transporte público, o metrô, viesse como solução. Porém, demandando grandes investimentos e anos de construção, este modal não conseguiu se desenvolver da maneira que era necessário, por isso, o ônibus não perdeu seu protagonismo no transporte da classe trabalhadora. Por fim, na primeira década do Século XXI, o Sistema de ônibus passou por um amplo processo de regularização, estruturação e construção de corredores e terminais, enquanto o Metrô tinha dificuldades para sua ampliação.

Dessa forma, nas duas décadas seguintes, a distribuição modal na cidade segue a lógica da luta de classes viária, na qual as classes de renda mais alta utilizam modos privados, representado pelo automóvel particular, enquanto a classe trabalhadora e de renda mais baixa está condicionada aos modos coletivos e ativos, fazendo com que o investimento na mobilidade urbana e no transporte público passe a ser um importante elemento de equalização desta luta que se estabelece nas ruas da cidade.

1.5 Direito à cidade e a mobilidade como ferramenta de apropriação do espaço público

Justamente por conta de todo o cenário de financeirização e segregação das cidades durante as últimas décadas, principalmente na primeira década do século XIX, uma série de movimentos começaram a surgir que reivindicavam a apropriação

do espaço público pela população das cidades, fazendo com que a tendência de privatização destes espaços fosse colocada em xeque.

Em 2011, como resultado direto da crise de 2008, diversos movimentos políticos se iniciaram influenciados pelo pensamento anticapitalista e pela contradição da urbanização recente. Dessa forma, o papel da cidade nas transformações sociais também foi colocado à mesa, influenciado pelo vanguardista “Occupy Wall Street”, em Nova Iorque, diversas mobilizações se organizaram, como os estudantes nas ruas de Santiago no Chile, ocupações e greves na Grécia e Espanha e revoltas nos subúrbios de Londres. Aqui no Brasil, a jornada de junho de 2013 também se iniciou pautada pela crítica à financeirização do transporte, a partir do aumento em 30 centavos da tarifa de ônibus, mas, posteriormente, foi apropriada pela antipolítica e disseminada em pautas esparsas e não coesas.

Nas últimas décadas, a ideia de direito à cidade ressurgiu com força e se desenvolveu nas lutas de movimentos sociais, nem tanto pelo legado de Henri Lefebvre (2009), mas por uma necessidade inerente dessas práticas que nascem nas ruas, bairros e praças, as quais reforçam o argumento de Harvey de que o urbano é o espaço da segregação, separação e dominação, mas é, também, do encontro, da simultaneidade e da reunião. Assim, essas práticas políticas têm preenchido o “significante vazio” do direito à cidade para cimentar o percurso da revolução urbana, desafios apresentados por Lefebvre e retomados e atualizados por Harvey (2014, p. 21), ao argumentar de maneira convincente que “somente quando a política se concentrar na produção e reprodução da vida urbana como processo de trabalho essencial que dê origem a impulsos revolucionários será possível concretizar lutas anticapitalistas capazes de transformar radicalmente a vida cotidiana”.

Nessa obra, Harvey defende que a nossa tarefa política é a de imaginar e reconstituir um tipo novo de cidade, para isso, ele lembra como a cidade tradicional que imaginamos foi implodida e morta pela urbanização capitalista descontrolada, mediante o processo desenfreado de acumulação do capital que financia e expande, para sua reprodução, o crescimento urbano desordenado. O autor destaca, então, três aspectos principais: a) o processo de *haussmannização* – reforma urbana de Paris – que expulsou trabalhadores pobres do centro, estabeleceu os boulevards e foi base para a revolução urbana que culminou na Comuna de 1871; b) a suburbanização

nos Estados Unidos no pós-guerra, que conciliou a sociedade da casa própria, do carro e dos eletrodomésticos, resultando na crise urbana da década de 1960 e a consequente luta pelos direitos civis da população negra; c) as crises recentes de 1997 na Ásia e em 2007 nos EUA, Europa e parte dos países emergentes com o boom imobiliário.

Sendo assim, para Harvey, o direito à cidade é “muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora; é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos”. Por isso, reivindicar o direito à cidade implica se apropriar do poder configurador do processo de urbanização, atualmente nas mãos de frações da classe dominante representadas pelos setores imobiliário e financeiro, ao revelar que tal poder de produção da cidade advém de uma pequena elite em condições de moldá-la de acordo com seus interesses particulares, não a partir dos interesses gerais da sociedade.

Em contrapartida, há diversos movimentos urbanos que lutam para superar o isolamento e reconfigurar a cidade de modo que ela apresente uma imagem social diferente daquela atribuída por empreiteiros apoiados pelas finanças. Diante disso, o autor destaca “a criação dos bens comuns urbanos”, ao mostrar que a cidade é o espaço da produção e reprodução da vida comum e que possibilita a organização coletiva em pequena escala, a partir de experiências como as casas do povo e ocupação de praças como espaços que podem reverter a urbanização capitalista.

Uma série de cidades, a partir dessas transformações sociais, elegeram políticos com programas de governo e propostas que alterassem ou que buscassem diminuir as desigualdades, privatizações e problemas que eram ocasionados pelo modelo vigente. Aldo Fornazieri e Yue Zhang escreveram um artigo sobre esse fenômeno, analisando a crescente progressista nas cidades globais.¹⁹ Em 2012, as duas maiores cidades latino-americanas elegeram prefeitos com propostas claras a respeito da transformação urbana que pretendiam: Fernando Haddad em São Paulo e Miguel Mancera na Cidade do México. No ano seguinte, o democrata Bill de Blasio foi eleito pelos novaiorquinos. Dois anos depois, Barcelona elegeu Ada Colau, em 2015, líder do movimento de luta por moradia digna e barata. Por fim, Londres

¹⁹ Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/547698-as-cidades-globais-e-os-prefeitos-progressistas-por-yue-zhang-e-aldo-fornazieri> , acessado em 10/02/2022.

escolheu, pela primeira vez em sua história, um prefeito descendente de imigrantes, com uma pauta claramente progressista, que acredita que o transporte público “é central para a visão do prefeito de criar uma cidade para todos os londrinos”²⁰.

Todos eles se caracterizaram pelo incentivo às políticas públicas que transformassem o espaço urbano, fazendo com que cada vez mais espaços, que antes eram privatizados, se tornassem abertos, públicos e de fácil acesso para sua população.

É nesse contexto que as políticas públicas de mobilidade urbana se tornam protagonistas: a partir de 2012, a Prefeitura de São Paulo desenvolveu uma série de políticas que quebravam a estrutura da mobilidade da cidade, incentivando o uso do transporte público, pela sua priorização em mais de 400 quilômetros de vias com faixas exclusivas, outros 400 quilômetros de ciclovias e ciclofaixas e um conjunto de programas que incentivavam a permanência e a apropriação do espaço público pela população. Um exemplo desse tipo de programa é o “Centro Aberto”, que criou áreas de convivência em locais que antes eram abandonados, gerando espaços de lazer e descanso para os cidadãos, e a “Paulista Aberta”, que proíbe o tráfego de veículos na Av. Paulista durante todos os domingos, criando uma nova estrutura de lazer para milhares de paulistanos.

Em seu artigo, Giannotti, Pizzol e Logiodice (2020) fazem questão de pontuar que a desigualdade entre os modos não está presente somente no planejamento urbano, mas também na construção da infraestrutura de transporte, como a respeito do conceito de via urbana, que compreende somente o leito carroçável, enquanto na realidade deveria compreender, também, as calçadas (vias para pedestres), ciclovias e ciclofaixas (vias para ciclistas). Desse modo, essa simples escolha já faz com que, no imaginário coletivo urbano, quando se escolhe investir em infraestrutura para os modais ativos, necessariamente há uma redução do viário como um todo, o que não é realidade. Diversos estudos já mostraram que, muitas vezes, por meio do redesenho urbano, podemos aumentar o número de pessoas por hora em uma rua diminuindo a quantidade de faixas para veículos.

²⁰ Afirmação presente no plano de transporte da Prefeitura de Londres, disponível em: <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/the-mayors-transport-strategy> . Acessado em 10/01/2022.

Com essas medidas, fica claro que o desenho urbano influencia no comportamento das pessoas, fazendo com que muitas deixem de caminhar quando não há calçadas de boa qualidade que incentivam a caminhada, assim como é sabido que o número de ciclistas na cidade só aumentará quando houver infraestrutura que os deixe seguros suficientemente para fazerem a troca modal. Além disso, os autores citam que “a expansão da rede cicloviária contribuiu para o aumento expressivo de ciclistas (+32%) na capital paulista nos últimos 10 anos”, números também de acordo com a Pesquisa OD.

Dessa forma, a mobilidade se transforma de uma simples coadjuvante, ou seja, uma consequência do processo de zoneamento e desenvolvimento econômico da cidade de São Paulo no início e durante o Século XX, para se tornar a grande protagonista nas políticas públicas urbanas para a transformação da cidade, buscando a melhoria da vida de seus habitantes reduzindo as desigualdades da metrópole.

Várias iniciativas tentam reverter essas desigualdades urbanas, tanto no acesso aos empregos quanto aos equipamentos de saúde, cultura e educação da cidade, assim como na própria distribuição orçamentária da cidade ou da escolha modal de seus habitantes. Além disso, desigualdades históricas entre localidades, como centro e periferia, também são objetos das iniciativas para o desenho de políticas públicas efetivas de mobilidade. Para tal, devemos compreender e priorizar dois fatores: a vulnerabilidade social como instrumento para formulação de políticas públicas e a mobilidade urbana como elemento de transformação e redução destas desigualdades e vulnerabilidades. Serão estes dois fatores que exploramos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2 - Vulnerabilidade social e a invisibilidade diante das políticas públicas

A condição de vulnerabilidade social, econômica e civil de uma parcela da sociedade brasileira, há tempos, vem sendo constituída, pelos cientistas sociais, como uma questão relevante. Não é de hoje que sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, economistas e, por que não, fotógrafos estudam, pesquisam e repõem em discussão a marginalidade, a exclusão, a pobreza ou a miséria de um contingente de brasileiros cuja cidadania não é o fundamento legal de garantia e de extensão de seus direitos básicos. Ao contrário, o termo que designa o detentor de direitos individuais e coletivos em um regime republicano é utilizado entre nós como forma irônica de tratamento, como em abordagens policiais arbitrárias, quando o "cidadão" é instado a apresentar documento de identificação para provar sua "honestidade". Ou ainda, identifica claramente aqueles que são usuários cativos dos serviços públicos, como no caso da assistência médica ofertada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Diferentemente dos que contratam planos privados de saúde e, desse modo, abrem mão de seu direito social de cidadania, o usuário do serviço público não pode optar pelo sistema complementar, restando-lhe como única "opção" o exercício de sua cidadania, isto é, usar exclusivamente os serviços precários e insuficientes do SUS. No entanto, existem outros exemplos, que são muitos e conhecidos.

No que se refere às precárias formas de viver e morar na cidade de São Paulo, por exemplo, o livro "Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil" (KOWARICK, 2009) traça um perfil contundente das tensões e das desventuras que marcam a vida de milhares de cidadãos que habitam os cortiços, as periferias e as favelas da maior metrópole do continente latino-americano. O autor constrói, na segunda parte do livro, por meio da "sociologia, história e etnografia dos bairros populares", uma narrativa em que se entrelaçam dados socioeconômicos, história, discursos e práticas desses moradores, do poder público e dos outros habitantes da cidade, como empresários e comerciantes organizados em torno de propostas disciplinadoras e saneadoras da área central, e os movimentos sociais, que reivindicam a transformação dos grandes imóveis vazios dos distritos centrais em moradia para as camadas mais pobres da população.

Na primeira parte de “Viver em risco” (“Olhares cruzados: Estados Unidos, França e Brasil”), no lugar do que poderia ser um exaustivo escrutínio bibliográfico da literatura especializada, produzida aqui e em outros lugares, Kowarick expõe quais são os principais focos da discussão cujo tema:

diz respeito à vasta parcela daqueles que estão à margem, desligados ou desenraizados dos processos essenciais da sociedade. Trata-se daquilo que se convencionou denominar os excluídos, noção ampla e escorregadia que se tornou de uso corrente e que necessita ser trabalhada empírica e teoricamente (KOWARICK, 2009, p. 27)

Na sociedade brasileira, como também de formas variadas em outras sociedades latino-americanas, a ênfase em conceitos como capitalismo excludente e suas aplicações para “dinâmica produtiva, industrialização, urbanização ou para alianças e sistema político” (2009, p. 68) atestam a vitalidade e a tradição do debate sobre a não incorporação de parcelas significativas da população aos benefícios trazidos pelo desenvolvimento econômico em países periféricos e subdesenvolvidos do continente. O autor recorda, por exemplo, o peso político e ideológico dos extensos debates em torno da marginalidade, da dependência, do subdesenvolvimento econômico e social que conformaram diferentes possibilidades interpretativas da conjuntura histórica brasileira e latino-americana entre meados da década de 1950 até o início dos anos de 1980, aproximadamente.

Em nossa realidade, parcelas das elites ainda utilizam o discurso de que a questão social seja lida pelo ângulo da culpabilização dos pobres indispostos ao trabalho, pois se sabe o quanto o trabalho árduo, realizado nas bordas de nossa sociedade, não representa mobilidade social alguma e muito menos uma vida segura e estável. Tampouco se acentua a responsabilidade do Estado na criação de respostas e soluções a essa questão, já que cada vez mais imperam as práticas e os discursos do voluntariado e da filantropia como soluções “mais eficazes” na atenuação dos efeitos “indesejados” de uma estrutura social calcada na produção e na reprodução das desigualdades, assim como é cada vez mais comum o movimento “ESG” das grandes empresas, tentando se desassociar deste aspecto inerente ao sistema.

Por outro lado, processos de naturalização dos acontecimentos e de neutralização prevalecem como mecanismos de acomodação de interesses diversos

e atenuação dos possíveis conflitos reveladores da dinâmica social de nossa subcidadania. No caso da naturalização, trata-se de destituir a pobreza de seu significado político e de seu caráter estrutural, ponderando-se sobre a inevitabilidade do curso das coisas e dos acontecimentos no sistema capitalista. Assim, não existem culpados, mas também não há responsáveis, pois os processos econômicos e sociais em curso seguem inexoráveis seu caminho. No caso da neutralização, trata-se de ativar velhos recursos de sufocamento de qualquer tentativa de desestabilização da ordem atual das coisas por meio de mecanismos de evitação do outro, ou seja, por meio da construção da invisibilidade daqueles que são subalternizados.

Neste capítulo buscamos conceituar o uso da Vulnerabilidade Social como um instrumento de política pública, trazendo uma série de artigos e textos que contribuem para este objetivo, com análises a respeito de suas implicações práticas para a gestão pública, com o uso de autores para a base conceitual como Lucio Kowarick, já utilizado nos parágrafos anteriores, Eduardo Marques e Carolina Requena, além de Renata Bugni, Miguel Jacob e Marco Aurélio Costa para a agregação de boas práticas quanto ao uso destes dados na formulação de políticas públicas.

Partimos neste trabalho, da definição de políticas públicas como “o conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo” (MARQUES, 2013, p. 24). Dessa forma, estudar políticas públicas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.

É fundamental que pensemos na análise das políticas públicas como um olhar que tende a considerar os processos técnicos, que muitas vezes tentam ser resolvidos de maneira exclusivamente técnica, como processos complexos, plenos de conflitos e gerados por vários centros de dinâmica. De acordo com Marques (2013, p. 25), a formulação e análise de políticas públicas consideram, ao menos, dois tipos de causalidade:

(...) um sobre as causas do problema a ser objeto da política e outro sobre o efeito pretendido da política sobre tal problema. A maior parte das propostas de intervenção contém essas duas causalidades de forma implícita (e não comprovada), o que talvez explique ao menos parte dos insucessos obtidos com certa frequência.

Enquanto os modelos analíticos que estamos nos baseando, para o mesmo autor (2013, p. 25), estes:

(...) têm que explicitar tais causalidades sustentadas (ou presumidas) necessariamente e de forma independente dos objetivos últimos das políticas, sob risco de cometer grandes confusões. Embora evidentemente ainda desconheçamos muitos elementos envolvidos, a trajetória das últimas décadas levou à formulação paulatina de conhecimento cumulativo a respeito das políticas que nos permite entender com algum grau de detalhe, nos dias de hoje, os processos que cercam as ações do Estado.

Marques também nos mostra (2013, p. 43) que a trajetória dos estudos sobre políticas públicas no interior da Ciência Política se destaca, primeiramente, pela perda da centralidade da racionalidade e do processo de decisão nas políticas. Dessa forma, o processo de formulação destas políticas foi sendo pensado como cada vez mais político, “exigindo uma análise política para a compreensão das políticas” (2013, p. 44). Nos modelos analíticos propostos e utilizados, segundo o autor, devemos incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos, suas estratégias e conflitos, assim como suas crenças e relações. No final, torna-se mais importante a adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e de atores presentes.

2.1 A vulnerabilidade na cidade de São Paulo

A partir da leitura de Marques, podemos observar a importância de se conhecer as condições locais e os atores presentes ao propormos, formularmos e analisarmos quaisquer políticas públicas. É, justamente por conta disso, que devemos compreender, no âmbito deste trabalho, três atributos de nossa análise: a questão da mobilidade urbana, especificamente, em São Paulo; as dificuldades da formulação de políticas públicas neste campo e o papel dos dados relacionados à vulnerabilidade social; e a população que está atrelada para que possamos desenvolver uma mobilidade urbana que seja plena e efetiva, de maneira equânime, para todos que dela necessitam na cidade.

Deste ponto de partida, tentando compreender e mensurar as dinâmicas sociais das metrópoles, como São Paulo – que hoje já passa dos 12 milhões de habitantes – fica claro que está não é uma tarefa fácil. Diversas experiências já tiveram como objetivo compreender as vulnerabilidades e desigualdades desta cidade,

inicialmente, a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) buscava analisar o desenvolvimento socioeconômico e as limitações às condições básicas de vida dos municípios brasileiros, por exemplo.

Assim como o IDH Global, o IDHM brasileiro é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Porém, ele adequa sua metodologia ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais.

Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira.

O IDHM é um índice composto que agrega três das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda. Os dados são coletados do Censo Demográfico do IBGE tendo sua última coleta no ano de 2010.

A vida longa e saudável é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do

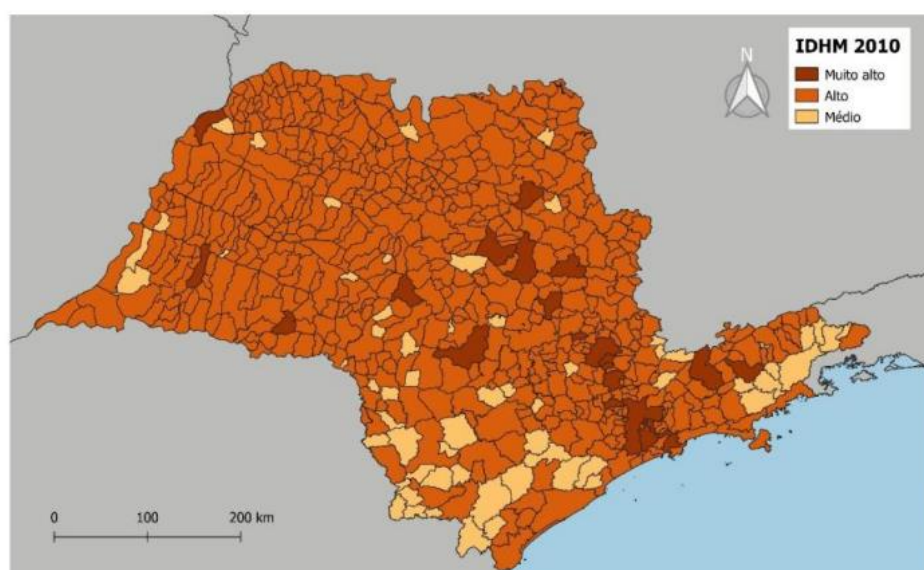


FIGURA 13 - IDHM DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 2010.

IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência. O acesso ao conhecimento é medido pelo nível de escolarização da população residente do município, ou seja, o padrão de vida é medido pela renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente de determinado município. Portanto, é a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda, que quantificam o padrão de vida.

No mapa acima, podemos observar a distribuição do indicador por todo estado de São Paulo, que é o 2º melhor IDHM do Brasil, tendo diversos municípios dentre os de maior IDHM do país, incluindo os dois primeiros. A capital, São Paulo, também apresenta índices relacionados ao desenvolvimento humano positivos com relação às outras cidades do mesmo ente federativo, assim como de outros.

A capital conta com um IDHM de 0,805, considerado muito alto com relação a outros municípios, como já dito anteriormente, ocupando a 23ª posição dentre os mais de 5500 municípios do país. Ao realizar uma análise individual de cada eixo, observamos um IDHM de Renda 0,855, que a coloca como a 40ª cidade com melhor índice do país neste quesito; também observamos um IDHM de Educação de 0,725, considerado mediano para os padrões nacionais; e, por fim, o IDHM de Longevidade, com índice de 0,843, alcançando a maior posição na lista entre os três quesitos para a cidade: 13ª colocada.

Entretanto, o IDHM, apesar de ser uma importante ferramenta para a compreensão dos padrões relacionados ao desenvolvimento humano no país, permitindo a comparação entre municípios, mas não sendo possível realizar uma análise intramunicipal, no sentido de não permitir um olhar relacionado às diferenças entre as regiões e distritos de cada cidade.

Em 2015, o Ipea, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), elaborou o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), em uma perspectiva ampliada do entendimento das situações de pobreza, incluindo informações sobre bem-estar (considerando indicadores nas áreas de trabalho, educação, saúde, família, infraestrutura e mobilidade) atreladas à questão da insuficiência de renda a fim de mapear a exclusão e a vulnerabilidade social nos 5.565 municípios do país. O IVS é composto por dezesseis indicadores, formulados a partir

de dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dividido em três dimensões: renda e trabalho, capital humano e infraestrutura urbana. Cada uma destas dimensões, bem como o índice total, tem um valor que varia entre 0 e 1, em que o valor mínimo representa total ausência de vulnerabilidade; e quanto mais próximo da unidade, mais vulnerável é a região.

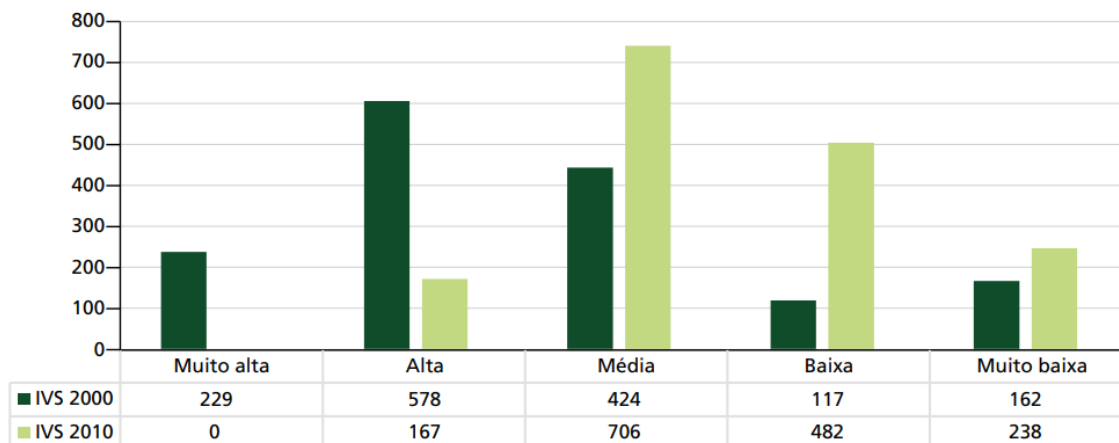
Seja em âmbito nacional ou seja nas esferas regionais e municipais, os indicadores que compõem as três dimensões do IVS apresentam melhoras substantivas das condições sociais no país entre 2000 e 2010, anos para os quais o IVS foi calculado. Isso é importante para confirmar mudanças na sociedade em um período de grande expansão das políticas sociais de forma descentralizada, que foi a década de 2000. Todavia, análises territoriais – inter e intramunicipais – sobre a distribuição espacial desses indicadores apontam a persistência de disparidades regionais e não negam os desafios que ainda existem pela frente.

Em um recente estudo, Miguel Jacob e Renata Bugni (2017) analisaram a cidade de São Paulo por meio do IVS e sua variante paulista, o IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, com o objetivo de responder algumas questões:

“quais as variações ocorridas em cada dimensão de vulnerabilidade e em seus indicadores? Como esses fatores se distribuem geograficamente? Há indícios de concentração espacial da vulnerabilidade e, se sim, houve alguma variação entre os anos da amostra? Quais componentes mais influenciaram a melhoria nos índices entre 2000 e 2010 na cidade?” (BUGNI e JACOB, 2017, p. 118)

A partir dessas perguntas, os autores deixam claro que o objetivo destes não é responder sobre as causas e efeitos dos movimentos nos índices e indicadores, mas salientam que essa pode ser uma área fértil de análises relacionadas ao campo das políticas públicas. Será esta fertilidade que exploraremos no campo da mobilidade, mais especificamente em como estes dados podem nos ajudar a compreender a vulnerabilidade da cidade e quais deles podem ser utilizados para a formulação de políticas públicas na área de mobilidade, analisando as 1593 Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) que formam a cidade de São Paulo.

Comparando historicamente o levantamento de 2010, último realizado até então, com o anterior, de 2000, percebemos uma significativa melhoria na vulnerabilidade do município, conforme a figura 15.



Fonte: Dados IVS Ipea.
Elaboração dos autores.

FIGURA 14 - DISTRIBUIÇÃO DAS UDHS DA CIDADE DE SÃO PAULO COM A FAIXA DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM 2000 E 2010 (BUGNI E JACOB, 2017, P. 127)

Em 2000, a cidade contava com 229 UDHS em situação de “muito alta vulnerabilidade”, enquanto em 2010 essa faixa foi extinta, sem UDHS encontradas. Essa redução também ocorreu, em menor escala, na faixa da vulnerabilidade alta, já que na pesquisa antiga haviam 578 UDHS nesta situação, enquanto na mais recente 167 ocupavam esta faixa. Essa redução nas faixas mais altas ocasionou em uma inversão proporcional nas faixas mais baixas, já que a faixa de vulnerabilidade média passou de 424 UDHS para 706 em 2010, e as faixas baixa e muito baixa vulnerabilidade passaram de 117 e 162, respectivamente em 2000, para 482 e 238 em 2010.

Como os autores fizeram questão de salientar:

Das regiões classificadas como de alta vulnerabilidade social em 2000, 81% passou a apresentar média vulnerabilidade em 2010 e 8% chegou à baixa vulnerabilidade, enquanto 9% delas permaneceram na mesma faixa da década anterior. As que apresentavam média vulnerabilidade tiveram elevação de uma faixa, em sua maioria (81% também), enquanto 18% permaneceu inerte e apenas uma região (0,2% do total) subiu dois patamares. (BUGNI E JACOB, 2017, p. 127)

Com os resultados, percebe-se um grande avanço nas questões sociais em São Paulo durante a primeira década do Século XXI. Porém, muito provavelmente, infelizmente, essas conquistas devem ter sido retraídas durante a segunda década do mesmo século, por conta das crises econômicas, políticas e sociais que assolaram o país, assim como pela Pandemia do Coronavírus que se iniciou em 2020.

De qualquer forma, os dados do IPVS, apesar da melhoria estatística apresentada nestes dez anos, mostram, ainda, uma cidade segregada, com diferentes condições sociais nas periferias e na área central expandida, principalmente no quadrante sudoeste, conforme denominação de Vilaça (São Paulo: segregação urbana e desigualdade., 2011).

Os dados também podem ser utilizados para confrontar a tese de Eduardo Marques de que a cidade está mudando sua configuração com relação às suas desigualdades espaciais, deixando de ser tão periférica. Como visto no mapa abaixo (Figura 15), os distritos e UDHs periféricos concentram de forma significativa as faixas de vulnerabilidade muito alta e alta, sendo necessário somente pontuar como uma pequena parte os distritos do Centro Histórico (Sé e República) e seus limítrofes, como Brás, Pari, Belém, Bom Retiro e Cambuci, mas com grande predominância de UDHs nas faixas de vulnerabilidade baixa e média.

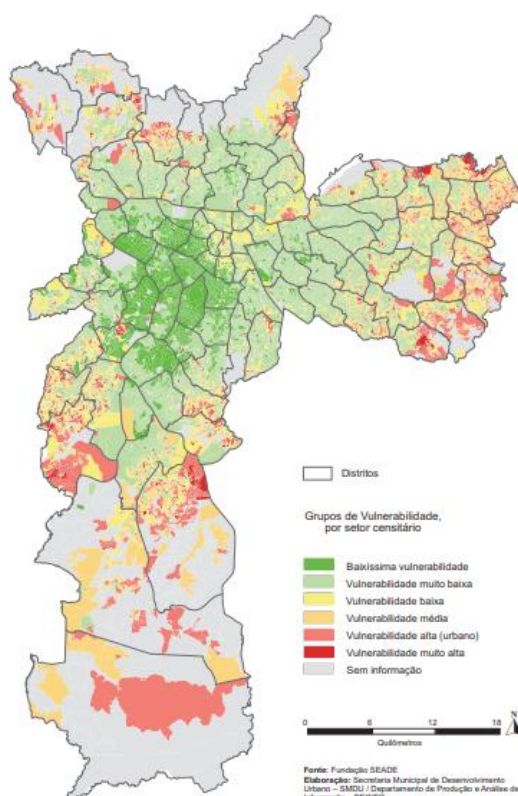


FIGURA 15 - MAPA DO IPVS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM 2010

Bugni e Jacob também trouxeram à tona a questão da concentração e da desigualdade espacial da vulnerabilidade social em São Paulo. Utilizando o índice de Moran, “um indicador que fornece um valor formal do grau de segregação espacial pela medida do grau de associação linear de uma variável e as médias dessa mesma variável nas regiões vizinhas à analisada”. Com isso, o resultado é um índice global, que varia de -1 a 1, o qual mostra que quanto mais próximo da unidade, maior é a relação negativa ou positiva, ou seja, “maior é o grau de associação espacial presente no conjunto de dados” (2017, p. 132). Dessa forma, conseguiram provar que:

Ao observar o índice de Moran para cada dimensão do IVS, verificamos que o índice encontrado é positivo e, apesar de não ser de grande magnitude, indica concentração espacial. Dessa maneira, podemos rejeitar a hipótese de que os atributos analisados são distribuídos de maneira perfeita e sistematicamente aleatória pelo território e afirmar que há algum grau de clusterização do IVS a ser analisado (2017, p. 132).

Ademais, há uma observação importante de ser feita: o índice de Moran aumentou de 2000 para 2010 tanto para o IVS geral como para duas das três dimensões (renda e trabalho e infraestrutura urbana), o que indica que a concentração espacial dos valores aumentou nestes dez anos, conforme podemos observar na tabela abaixo:

Índice de Moran geral e para cada dimensão do IVS de São Paulo (2000 e 2010)

Índice	2000	2010
IVS	0,29	0,33
IVS Renda e Trabalho	0,27	0,28
IVS Capital Humano	0,24	0,23
IVS Infraestrutura Urbana	0,28	0,32

Fonte: Dados IVS Ipea.
Elaboração dos autores.

TABELA 2 - ÍNDICE DE MORAN GERAL E PARA CADA DIMENSÃO DO IVS DE SÃO PAULO (BUGNI E JACOB, 2017, P. 132)

A partir da análise de cada um dos indicadores do IPVS, podemos também tirar uma importante conclusão em relação ao planejamento urbano da cidade, principalmente com relação ao planejamento e formulação das políticas públicas de mobilidade desenvolvidas entre os anos de 2000 e 2010, fortemente centradas na

expansão das linhas existentes do Metrô de São Paulo²¹ e na regularização e estruturação do Sistema de Ônibus Municipal, do governo Marta Suplicy, no período de 2001 a 2004.

Com relação à infraestrutura do Sistema de Ônibus Municipal, tivemos a inauguração de 13 terminais, como o Amaral Gurgel (2003), Lapa (2003), Parelheiros (2003), Pirituba (2003), Grajaú (2004), Guarapiranga (2004), Jardim Ângela (2004), Varginha (2004), São Miguel (2006), Sapopemba (2006), Mercado (2007), Sacomã (2007) e Campo Limpo (2009). Essas inaugurações foram importantes para dar racionalidade ao Sistema, assim como as de novos corredores de ônibus, totalizando 83 quilômetros nesse período.

Contudo, as infraestruturas não diminuíram as desigualdades socioespaciais nem tiveram impacto na vulnerabilidade da população. Essa afirmação se comprova com a análise do Índice de Moran no quesito Infraestrutura Urbana, mais especificamente no item que contempla o tempo de acesso até o trabalho, como podemos ver na tabela abaixo, que desagrega os dados para o quesito citado:

Município de São Paulo				
	Indicadores	2000	2010	Variação (%)
IVS Infraestrutura Urbana	Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	0,34	0,47	38,2
	Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo	0,66	0,24	-63,6
	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho	39,48	39,48	0,0

Fonte: Dados IVS Ipea.
Elaboração dos autores.

TABELA 3 - INDICADORES DO IPVS DE INFRAESTRUTURA URBANA E VARIAÇÃO (BUGNI E JACOB, 2017, P. 138)

²¹ Na década de 2000, a Linha 2 foi expandida gradualmente para o leste, tendo chegado à Estação Alto do Ipiranga em 2007, à Estação Sacomã em 30 de janeiro de 2010 e à Estação Vila Prudente em 21 de agosto do mesmo ano. Em 21 de setembro de 2010, foi adicionada à linha a Estação Tamanduateí. No dia 25 de maio, a Linha 4 – Amarela havia sido inaugurada, embora ainda incompleta, com o início da operação de duas estações: Faria Lima e Paulista.

Como podemos observar, não há variação no Índice de Moran entre os anos de 2000 e 2010 para o indicador de “Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho”. Assim, os dados do período eram escassos para obter um indicador confiável, mas de qualquer forma, foram poucas as políticas públicas de transporte da época que mencionavam a intenção da redução da vulnerabilidade ou da desigualdade social.

Neste ponto a crítica deve se estabelecer na falta de utilização da vulnerabilidade social com um importante critério para a implantação das infraestruturas urbanas de mobilidade, como terminais, corredores e, principalmente, estações de metrô. Além disso, a malha metروviária paulistana é conhecida pela sua parca expansão, estando concentrada nos bairros centrais em sua maioria e por ser a causadora de uma grande gentrificação no entorno de suas estações, como, atualmente, nos casos da Linha 4 – Amarela, na região do Butantã e da Linha 5 – Lilás, na região do Capão Redondo.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e o Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS) dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras surgiram de um esforço de seleção, desenvolvimento e georreferenciamento de indicadores que pudessem revelar condições de vulnerabilidade social nas diversas escalas do território brasileiro. Tais condições podem estar presentes a partir de diversos fatores envolvidos na temática social, como os contextos de trabalho e renda, educação e saúde, condições de transporte, habitação e saneamento. O IVS é um índice sintético construído com base em indicadores que expressam fragilidades sociais a partir desses fatores.

Ao observarmos os dados da Pesquisa OD do Metrô, percebemos o quanto é importante que estes olhares relacionados à vulnerabilidade sejam considerados, principalmente por conta da distribuição modal e dos indicadores socioeconômicos para cada modal:

Modo de transporte	2017						2007					
	Sexo	Etária (anos)	Escolaridade	Renda Familiar	Motivo	Deslocament os diários	Sexo	Etária (anos)	Escolaridade	Renda Familiar	Motivo	Deslocament os diários
Metrô	Feminino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	3.398.961	Feminino	18 a 29	2º grau	Faixa 3	Trabalho	2.223.397
	54%	37%	51%	44%	61%		51%	41%	51%	36%	64%	
Trem Metropolitano	Feminino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	2.272.378	Masculino	18 a 29	2º grau	Faixa 2	Trabalho	1.316.547
	51%	39%	55%	50%	70%		56%	41%	47%	41%	75%	
Ônibus	Feminino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	11.590.575	Feminino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	11.123.977
	58%	34%	49%	51%	57%		54%	36%	44%	40%	60%	
Transporte fretado	Masculino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	351.980	Masculino	30 a 49	2º grau	Faixa 3	Trabalho	628.553
	59%	47%	60%	49%	84%		66%	43%	52%	41%	85%	
Transporte escolar	Feminino	7 a 10	Ens.infantil/1º grau incompl.	Faixa 2	Escola	2.095.874	Feminino	7 a 10	Ens.infantil/1º grau incompl.	Faixa 2	Escola	1.328.149
	52%	34%	94%	46%	99%		51%	43%	95%	35%	99%	
Dirigindo automóvel	Masculino	30 a 49	2º grau	Faixa 3	Trabalho	7.883.009	Masculino	30 a 49	2º grau	Faixa 3	Trabalho	7.324.217
	67%	54%	41%	41%	58%		67%	54%	38%	36%	57%	
Passageiro de automóvel	Feminino	até 17	Não alfab./1º grau incompl.	Faixa 3	Escola	3.700.638	Feminino	até 17	Não alfab./1º grau incompl.	Faixa 3	Escola	3.232.474
	61%	47%	51%	36%	39%		63%	37%	45%	35%	34%	
Táxi	Feminino	30 a 49	Superior	Faixa 3	Trabalho	507.286	Feminino	30 a 49	Superior	Faixa 5	Trabalho	102.020
	66%	31%	41%	33%	29%		60%	34%	45%	26%	37%	
Motocicleta	Masculino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	1.076.134	Masculino	18 a 29	2º grau	Faixa 2	Trabalho	727.885
	86%	53%	56%	49%	78%		91%	52%	54%	41%	76%	
Bicicleta	Masculino	30 a 49	2º grau	Faixa 2	Trabalho	389.333	Masculino	30 a 49	Não alfab./1º grau incompl.	Faixa 2	Trabalho	310.280
	90%	41%	40%	43%	69%		91%	44%	42%	42%	71%	
A pé	Feminino	até 17	Não alfab./1º grau incompl.	Faixa 2	Escola	13.349.876	Feminino	até 17	Não alfab./1º grau incompl.	Faixa 2	Escola	12.623.047
	54%	37%	42%	48%	52%		56%	43%	29%	39%	57%	

Fonte: Metrô/SP - Pesquisas Origem e Destino 2007 e 2017

TABELA 3 - CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DAS VIAGENS POR MODO DE TRANSPORTE - 2017 E 2007

Comparando os modais, é perceptível que o ônibus é o principal modal para as populações mais vulneráveis, por isso a necessidade de analisarmos os dados de maneira individual deste modo, como por viagens por faixa de renda nos anos de 2007 e 2017:

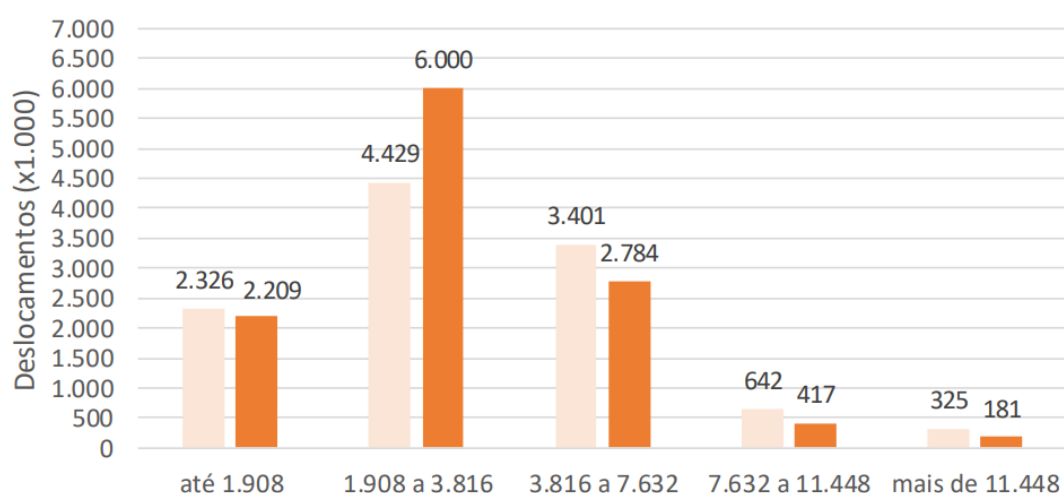


FIGURA 16 - DESLOCAMENTOS DE ÔNIBUS POR FAIXA DE RENDA FAMILIAR – 2007 A 2017

Os ônibus municipais e metropolitanos apresentaram predominância feminina em seus deslocamentos, de 58%; a faixa etária de 30 a 49 anos correspondeu a 34% dos deslocamentos; a escolaridade predominante correspondeu ao 2º grau, com 49% de participação; e 51% dos deslocamentos correspondeu à faixa 2 de renda familiar; sendo o principal motivo desses deslocamentos o trabalho (57%). Com relação à evolução dos deslocamentos por ônibus, a participação feminina foi crescente no período, passando de 54% para 58%.

Apesar da manutenção da predominância da faixa etária entre 30 e 49 anos, sua participação passou de 36% para 34%. Houve manutenção da participação em 10% para a faixa até 17 anos e diminuição de 35% para 31% na faixa de 18 a 29 anos. Houve aumento de participação das faixas etárias mais elevadas, de 11% para 13% na faixa entre 50 e 59 anos, de 6% para 9% na faixa etária entre 60 e 69 anos e manutenção em 3% de participação nas idades superiores a 70 anos.

Ademais, a escolaridade se elevou nos deslocamentos por ônibus, sendo predominante o 2º grau, que passou de 44% para 49%, decrescendo a participação dos níveis de escolaridades inferiores, de 28% para 20% na escolaridade referente aos não alfabetizados / 1º grau incompleto e de 20% para 17% no 1º grau. A participação da escolaridade superior aumentou de 8% para 14%.

Com relação à renda familiar, houve acréscimo de participação da faixa 2, predominante, que passou de 40% para 51%, decrescendo nas faixas de renda mais altas, de 30% para 24% na faixa 3; de 6% para 4% na faixa 4 e de 3% para 2% na faixa de renda 5. Houve decréscimo de participação também na faixa 1, de 21% para 19%.

O principal motivo dos deslocamentos foi o trabalho, apesar da perda de participação, de 60% para 57%. O motivo escola passou de 18% para 19%. O motivo compras teve acréscimo na participação, de 3% para 5%; saúde, de 6% para 7%; e lazer, de 3% para 4%. Por fim, assuntos pessoais tiveram decréscimo na participação, de 10% para 8% no período.

Por conta disso, é fundamental que pensemos em outras questões pertinentes que também abarcam a vulnerabilidade social, assim como a desigualdade e a segregação, e outras que não estão presentes de forma clara no IVS, como o gênero e, principalmente, a raça.

2.2 Gênero, raça, mobilidade e desigualdade

Na perspectiva da mobilidade e da discussão a respeito da formulação de políticas públicas na área, não podemos deixar de considerar como um elemento fundamental a questão do gênero nas análises dos dados. A diferença de acesso entre centro e periferia ou entre bairros de classe alta e baixa já foram citados neste trabalho, mas as diferenças de acesso com relação à desigualdade de gênero ainda não.

É fundamental referenciar grandes mulheres que desenvolveram estudos com este enfoque, que pensam e planejam a mobilidade urbana, apesar de sua estrutura institucional machista. Para isso, algumas importantes produções basearem o item deste capítulo: o relatório “Estudo de linha de base sobre gênero e transporte em São Paulo, Brasil” (HARKOT, SVAB e SANTOS, 2021) será uma grande referência. Marina Harkot, uma das autoras do estudo, infelizmente, foi vítima desta dinâmica desigual e machista de nosso trânsito enquanto pedalava, situação que era seu objeto de estudo durante a vida acadêmica. Além deste, também utilizaremos o capítulo de Kelly Cristina Fernandes Augusto, em Mobilidade Antirracista (SANTINI, ALBERGARIA, *et al.*, 2021), como um importante olhar para a questão de gênero e sua interseccionalidade com raça, que será um conceito mais explorado no item 2.3 deste capítulo

Por fim, analisaremos uma série de dados que se basearam em duas grandes pesquisas quantitativas e qualitativas de instituições públicas que gerem a mobilidade da cidade, como a Pesquisa Origem e Destino do Metrô de São Paulo, de 2017, cujos dados já foram utilizados anteriormente, mas agora com um corte de gênero que trará uma nova visão; a Pesquisa de Hábitos de Uso do Sistema da SPTrans, de 2020 e 2021, que trouxe dados importantes a respeito do uso do transporte público sob pneus por mulheres, negras e jovens anterior e durante a Pandemia; e também um outro importante trabalho do ITDP – *Institute for Transportation and Development Policy*, o relatório “Sensibilidade de variáveis sociodemográficas na mobilidade urbana”, de 2020.

Essas análises de Pesquisas serão fundamentais, pois trazem um olhar atualizado e novo sobre a questão de gênero, que se amplificou nos últimos cinco anos, com diversas iniciativas, principalmente com relação à postura ativa de

instituições internacionais, como do próprio ITDP, citado no parágrafo anterior, do Banco Mundial – que produziu o trabalho liderado por Svab, Harkot e Moura – e da WRI, que também tem sido uma importante força para a ampliação do debate relacionando a questão de gênero com a mobilidade.

O relatório do Banco Mundial (HARKOT, SVAB e SANTOS, 2021) começa trazendo uma importante reflexão: o planejamento da mobilidade urbana, na grande maioria das cidades do mundo, tem por base uma visão neutra com relação à gênero, muitas vezes sendo objetos de discursos em que isso é visto como positivo, já que “não privilegia nenhum usuário, pois a mobilidade é um direito para todos”. Porém, já é sabido que as mulheres têm diferentes expectativas, necessidades e limitações na mobilidade. Dentre as necessidades, as autoras destacam (2021, p. 22): “(i) padrões de viagem, (ii) restrições de segurança, (iii) participação no setor de operação de transportes e (iv) acesso ao transporte”.

O problema é que estas diferenças de gênero na área, muitas vezes, são desconsideradas:

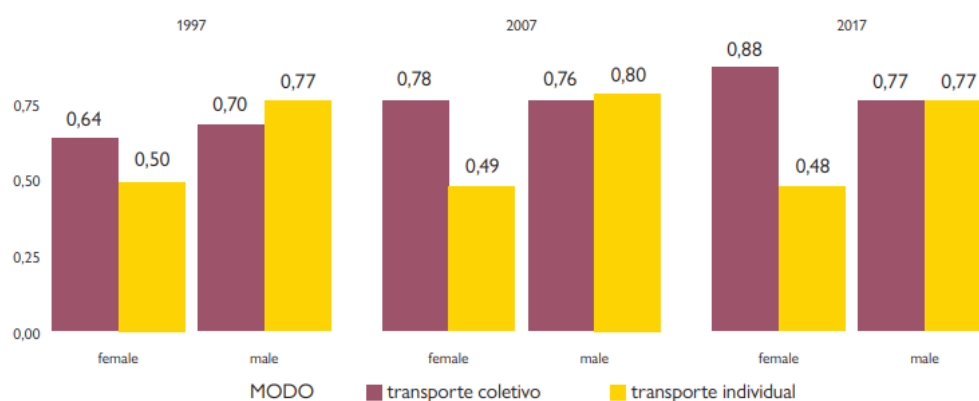
Dizer que existem padrões de viagens diferentes significa reconhecer que há especificidades em termos de modos, motivos, tempos, distâncias e encadeamento de viagens. As atividades relativas ao cuidado com a casa e com a família geralmente atribuídas às mulheres geram uma demanda por deslocamentos específicos, por exemplo, de viagens mais complexas e/ou mais encadeadas, também com maior participação nos períodos fora do pico e origens/destinos que não seguem unicamente os padrões bairro-centro típico das viagens de trabalho na RMSP. Embora o levantamento de dados para planejamento de transportes devesse registrar esses tipos de deslocamentos, grande parte da informação sobre viagens curtas e encadeadas frequentemente são desconsideradas. (2021, p. 22)

Por conta dessa falha, muitas questões relacionadas à experiência da mulher são desconsideradas, sendo uma delas a principal: sua percepção de segurança no acesso ou uso do sistema de transporte público ou na escolha de modos ativos. Como as autoras reforçam, “a partir de suas percepções, estas usuárias podem alterar seu comportamento, mudando sua rota, seus horários ou ainda seu modo de transporte para a minimizar os riscos”. E é claro que, em casos mais extremos e graves, muitas mulheres deixam de ir até algum lugar por conta da falta de segurança, ainda que essa escolha traga prejuízos financeiros para sua vida (GOMEZ, 2000). Em complementação, o relatório do Banco Mundial também cita um estudo da Thomson Reuters Foundation que traz um dado fundamental para a discussão: seis em cada

dez mulheres, nas principais cidades da América Latina, relatam que foram fisicamente assediadas enquanto usavam sistemas de transporte.

A partir destes dados, fica latente a necessidade de se pensar e planejar as estruturas de mobilidade urbana para que ofereçam, a todo tipo de usuária, opções seguras de transporte coletivo desde sua origem até seu destino: “as restrições de mobilidade só serão sanadas se tais medidas também incluírem a redução de riscos considerando os trechos de caminhada e acesso aos pontos de ônibus e estações de metrô e trem” (HARKOT, SVAB e SANTOS, 2021, p. 23).

A tese de mestrado de Svab (SVAB, 2016) nos mostra que as mulheres foram maioria no uso do transporte público durante os últimos 20 anos, assim como também foram as que mais caminharam— mesmo que suas viagens não fossem consideradas muitas vezes, já que viagens a pé de menos de 500 metros de distância ou até uma estação de metrô ou trem não são contabilizadas pela Pesquisa OD.



Fonte: Pesquisas OD 1997, OD 2007 e OD 2017 do Metrô-SP.

FIGURA 17 - ÍNDICE DE MOBILIDADE NOS MODOS DE TRANSPORTE INDIVIDUAIS E COLETIVOS, POR SEXO, EM 1997, 2007 E 2017 (HARKOT, SVAB E SANTOS, 2021, P. 32)

Por razões de economia de tempo e simplicidade de coleta, a Pesquisa OD da RMSP registra os deslocamentos a pé com menos de 500 metros somente se o motivo for trabalho ou estudo. Outros movimentos a pé, como, por exemplo, para ir ao comércio local, não são registrados. Todavia, como já vimos, essas são justamente os deslocamentos feitos com mais frequência por mulheres. Nota-se, assim, que a diretriz metodológica de não registrar deslocamentos a pé com menos de 500 metros prejudica o entendimento do padrão de deslocamentos das mulheres.

Em relação ao tempo dedicado aos cuidados de pessoas e afazeres domésticos, as mulheres, em especial as negras, trabalham mais que os homens. Conforme menciona a introdução deste trabalho, dados de 2018 da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) do IBGE revelam que, no Brasil, os homens dedicam 10,5 horas por semana a essas tarefas (homens negros dedicam 10,6 horas, e homens brancos, 10,4 horas). As mulheres, por sua vez, gastam 18,1 horas por semana com tarefas domésticas (mulheres negras dedicam 18,6 horas por semana, e brancas, 17,7).

Os deslocamentos para fins de cuidado costumam apresentar uma maior diversidade de destinos, fugindo do padrão casa-trabalho/trabalho-casa, já que as mulheres são responsáveis por levar as crianças, parentes e pessoas enfermas à escola e à unidades de saúde, além de acompanhá-las em visitas e outras atividades. Assim, nota-se que isso tem impacto direto nas possibilidades de acesso e uso dos modos de transporte, além de acarretar gastos extras com a locomoção.

Dados da pesquisa Mulheres e Arranjos Familiares na Metrópole — RMSP10, da SEADE, indicam que as mulheres chefes de família se deslocam com menos frequência para visitar parentes e amigas/os ou realizar atividades de lazer e práticas esportivas (20% das atividades) que os homens chefes de família (26% das atividades). Ademais, as mulheres se deslocam com mais frequência para levar ou buscar pessoas na escola/trabalho (5% das atividades de mulheres versus 3% daquelas de homens) e para utilizar serviços de saúde (8% versus 4%).

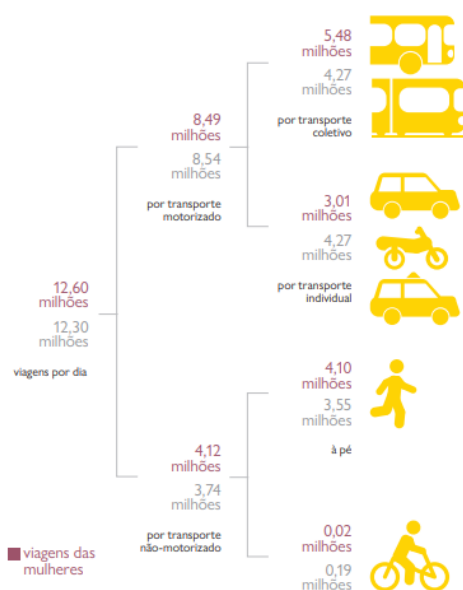
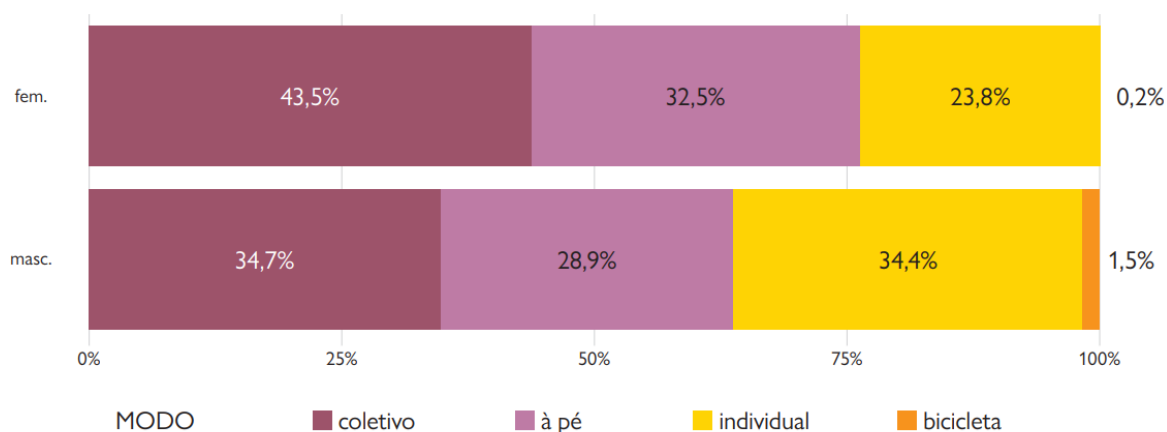


FIGURA 18 - MODOS DE TRANSPORTE CHAVE EM SÃO PAULO, POR SEXO E POR NÚMERO TOTAL DE VIAGENS, 2017

As autoras nos trazem, também, importante dado a respeito da distribuição modal por gênero: mulheres são maioria no transporte não-motorizado e homens, no motorizado, como podemos observar na Figura 16 (HARKOT, SVAB e SANTOS, 2021, p. 32). De uma perspectiva relativa, 76% das viagens das mulheres são por meio de transporte público ou ativo, enquanto há uma distribuição homogênea entre o uso modal pelos homens, conforme gráfico abaixo (2021, p.32):



Fonte: Pesquisa OD 2017 do Metrô-SP.

FIGURA 19 - DISTRIBUIÇÃO MODAL DAS VIAGENS, POR SEXO, 2017

De acordo com a Pesquisa OD 2017 (Metrô-SP) para o município de São Paulo, desagregada por sexo, as viagens com motivo trabalho são a principal razão para que homens usem redes de transporte urbano (representando cerca de 50% das viagens diárias), seguidas por viagens para equipamentos educacionais (29% do total de viagens diárias). Para as mulheres, as porcentagens do total de deslocamentos com motivo trabalho (40%) e motivo educação (35%) apresentam níveis mais equilibrados.

Desagregar essas viagens pelo fato de terem sido feitas para si ou para acompanhar outra pessoa (servir passageiro) mostra claramente um padrão de “mobilidade de cuidado”: mais de um terço das viagens de mulheres a um equipamento educacional, por exemplo, eram para acompanhar outra pessoa. Assim as mulheres são as principais responsáveis pelas atividades de cuidado, incluindo o acompanhamento das crianças à escola (especialmente para aquelas muito pequenas).

Quanto às viagens para o trabalho, a maioria dos homens usa carros (32%) (principalmente dirigindo), seguido por caminhadas (23%) e ônibus (21%). Para as

mulheres, os ônibus são o meio de transporte mais usado (31%), seguido por caminhadas (26%) e viagens de carro (20%). Logo, para as mulheres chegarem ao trabalho, elas têm maior necessidade de um serviço de ônibus confiável e calçadas seguras do que os homens, como nos mostra o gráfico abaixo (HARKOT, SVAB e SANTOS, 2021, p. 36):

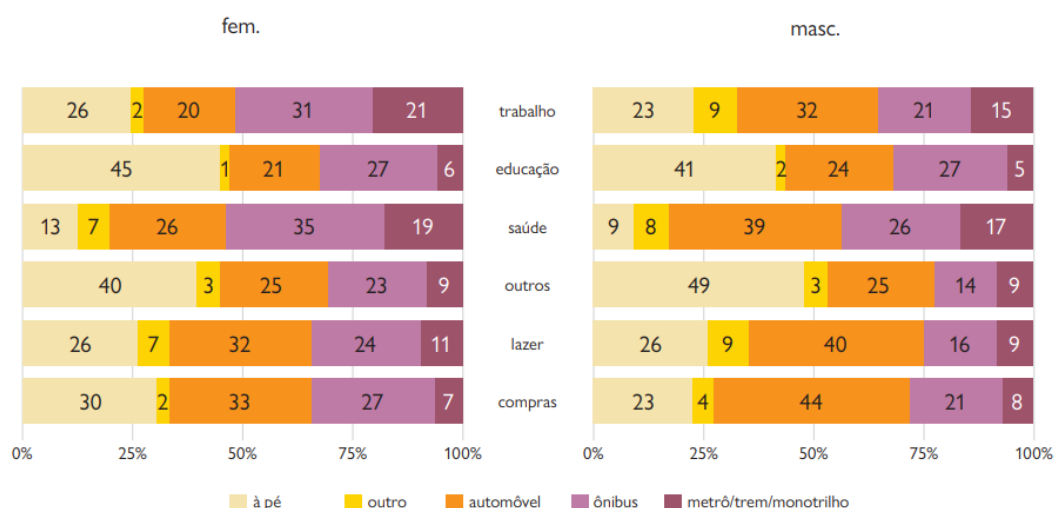


FIGURA 20 - DISTRIBUIÇÃO DE VIAGENS POR MODO PRINCIPAL, MOTIVO DA VIAGEM E SEXO, 2017

Portanto, como conclusão, os dados da OD de 2017 analisados aqui e pelo relatório do Banco Mundial nos mostram que é extremamente necessário considerarmos os deslocamentos femininos no planejamento do transporte público, assim como do transporte ativo, como ciclovias e calçadas. Mais do que isso, esse planejamento não deve ser guiado somente com relação à perspectiva de gênero, mas também considerar a vulnerabilidade destas mulheres, principalmente as mais jovens, mães solteiras e, conseqüentemente, com mais responsabilidades domésticas.

É justamente a respeito dessa vulnerabilidade, por exemplo, que algumas políticas públicas e pesquisas se debruçam. A interseccionalidade entre gênero e raça entre as usuárias do transporte coletivo por ônibus na cidade de São Paulo foi objeto da Pesquisa de Perfil e Hábitos de Uso dos Usuários da SPTrans de 2021²², gestora municipal do transporte público, já citada algumas vezes anteriormente.

²² A Pesquisa de Perfil, Hábitos e Intenções de Uso durante a Pandemia foi obtida por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

A pesquisa foi fundamental durante o período da Pandemia na cidade de São Paulo, pois foi um dos instrumentos que auxiliou na tentativa de não invisibilizar as mulheres no transporte público que eram usuárias habituais (as quais usavam três ou mais dias na semana) antes e durante a pandemia, nos anos de 2020 e 2021.

Algumas importantes considerações podem ser estabelecidas a partir do perfil dos usuários do Sistema de ônibus em 2021: as mulheres negras são mais pobres do que as brancas, sendo que 55,26% delas se encaixam na faixa de renda familiar de R\$ 2.090,00 até R\$ 5.225,00, enquanto 48,64% das brancas encontram-se nesta faixa. Na faixa seguinte, com maior renda, os dados são inversamente proporcionais: somente 8,10% das negras têm renda familiar de R\$ 5.225,00 até R\$ 10.450,00, enquanto 19,90% das brancas estão inseridas nesta faixa. Para os homens, não há grandes diferenças entre negros e brancos da faixa de R\$ 2.090,00 até R\$ 5.225,00 (47,81% e 49,16%, respectivamente), porém, na faixa maior, de R\$ 5.225,00 até R\$ 10.450,00, há diferença significativa, de 14,32% para os negros e 22,80% para os brancos.

Com relação à renda do chefe da família (individual), também percebemos uma preponderância da população negra nas faixas mais baixas, de até dois salários-mínimos: 60,22% das mulheres negras estão nessa situação, enquanto as brancas são somente 48,63%. Dos homens negros, 53,78% se encontram abaixo dos dois salários-mínimos, enquanto 46,53% dos homens brancos estão abaixo desta linha. Na comparação geral de gênero, também há diferenças entre mulheres e homens: 55,01% e 50,57%, respectivamente.

Quanto ao grau de escolaridade, a desigualdade aparece na faixa mais alta, de superior completo: somente 18,22% das negras alcançaram tal nível de escolaridade, enquanto as brancas representam 28,56%. Entre os homens, os negros estão com 21,44% e os brancos 27,71%, também com melhor escolaridade.

Com relação à classificação socioeconômica²³, a presença massiva da população negra é perceptível nas classes mais baixas: C2 e D-E. Com relação às mulheres negras, 35,88% está presente na Classe C2, enquanto 49,80% está na Classe D-E. Em comparação, as mulheres brancas estão distribuídas de forma inversamente proporcional, com 42,91% na Classe C2 e somente 29,78% na Classe

²³ A Pesquisa da SPTrans utiliza como base o Critério Brasil (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE PESQUISA (ABEP), 2018), no qual as classes socioeconômicas são segmentadas de acordo com critérios importantes para as empresas e seus estudos relacionados à consumo.

D-E. Ainda nesse atributo, 93,59% das mulheres brancas não recebem benefícios de um programa social, enquanto 87,70% das negras não recebem. Com destaque para os programas Bolsa Família, majoritário para negras e negros (26,11% e 23,16%, respectivamente), e para o Auxílio Emergencial, majoritário para os brancos (63,56% e 66,02%).

Os dados relacionados à renda e classificação socioeconômica refletem o perfil de vulnerabilidade que foi citado anteriormente, compactuando com os dados da Pesquisa OD de 2017: quase 85% das mulheres negras que utilizam o transporte público durante o ano de 2021 pertencem às classes C2, D e E.

Ademais, também é importante fazermos algumas considerações a respeito do hábito de uso das mulheres negras durante o último ano no transporte público: 64,81% das delas utilizam o Sistema três ou mais vezes na semana, enquanto somente 52,40% das brancas utilizam o ônibus nessa frequência. As mulheres negras também são as que mais utilizam ônibus na mesma viagem, ou seja, são as que mais fazem integrações entre linhas, muito provavelmente por serem moradoras de regiões mais afastadas de seu trabalho, importante elemento relacionado à acessibilidade ao emprego que já foi mencionado anteriormente.

Outro dado que corrobora essa sintonia entre a OD de 2017 e os dados de 2021 é o tempo total da viagem, da origem até o destino, já que os homens brancos demoram 57 minutos, enquanto as mulheres negras demoram 64 minutos, em média. Nesse sentido, a diferença de gênero aparece aqui também, já que os homens chegam mais rápido em seus destinos do que as mulheres (60 min e 63 minutos, respectivamente). Outro ponto a se destacar é que a maioria dos negros e negras estão na faixa de 61 a 90 minutos de viagem (19,84% e 21,22%), enquanto a maioria dos brancos e brancas estão na faixa de 51 a 60 minutos (19,11% e 20,17%).

Outra informação importante é a de que as mulheres não utilizam outros meios de transporte para complementar a viagem, dependendo mais dos ônibus, do que os homens (46,90% contra 36,34%). Dentre as mulheres, as negras são as que menos utilizam outros meios (49,67% frente 43,87%), sendo que o Metrô é o meio principal de complementação das viagens para todos (75,29%). Essa informação também condiz com as análises anteriores, assim como com relação à maior mobilidade dos homens em comparação às mulheres, principalmente as negras.

Além das pesquisas e relatórios citados, outra importante produção também deve ser trazida para este contexto: os capítulos “Gênero, raça e cidade: uma nova agenda urbana é necessária”, de Tainá de Paula e “Também é pelo transporte que uma mulher negra não consegue chegar onde ela quer: perspectiva interseccional sobre lógicas a que o sistema de transporte da cidade de São Paulo está sujeito”, de Kelly Cristina Fernandes Augusto, no livro “Mobilidade antirracista” (SANTINI, ALBERGARIA, *et al.*, 2021). O livro é uma organização de textos que abordam os dois temas aqui citados: a mobilidade urbana e o conceito de raça, mais especificamente o direito das pessoas negras de se locomoverem pela cidade se apropriando dos sistemas de transporte.

Tainá de Paula trouxe uma série de importantes fatores a respeito da mobilidade e de sua interseccionalidade com gênero e raça. Como ponto de partida, ela lembra como as cidades brasileiras se estruturaram no capitalismo do pós-abolição, como já mostrado no primeiro capítulo deste trabalho, e que por isso terá um peso negativo muito maior para a população negra que vive em suas periferias.

A dificuldade de acesso à água, de acesso à transporte e mobilidade, condições de moradia e urbanidade perpassam por esses três elementos que estão inseridos na cidade: o caráter econômico, aqui também já explorado no primeiro capítulo, assim como na primeira parte do presente capítulo; o caráter de gênero, que tem se colocado neste tópico como um dos grandes desafios da vida urbana e da nova, e necessária, agenda urbana; e o de raça, que culmina na lógica da mais-valia urbana, que se baseia na possibilidade de acesso à cidade, aos empregos, à uma moradia digna e próxima ao centro somente para àqueles que majoritariamente detêm poder econômico – a população branca das grandes cidades, principalmente a paulistana (VILLAÇA, 2011).

É com essa análise que a autora traz a clara relação entre a baixa qualidade do transporte público na história do desenvolvimento das grandes cidades e suas estruturas e origem relacionadas à população negra e os excluídos socialmente nestas cidades, vivendo sempre às margens e nas franjas dos tecidos urbanos. Nesse sentido, os dados da Pesquisa de Hábitos de Uso da SPTrans e o relatório do Banco Mundial reforçam este olhar sobre o transporte público, demonstrando que as mulheres, principalmente negras, ao mesmo tempo que têm menor índice de

mobilidade, são as responsáveis por fazer pequenas viagens para auxiliar na locomoção de outros membros da família, sobrecarregadas pela dupla jornada.

O Mapa da Desigualdade de 2021, organizado pela Rede Nossa São Paulo a partir de dados de várias fontes aqui já citadas, como o Censo, IDH e outras, traz-nos uma série de informações e fatores a respeito da desigualdade nos distritos da cidade. No fator relacionado à mobilidade, são quatro os itens elencados: “Acesso a transporte de massa” e “Acesso a infraestrutura cicloviária”, elaborados pelo CEM; e “Ocorrências de trânsito” e “Mortes no trânsito”, elaborados pelo Instituto Cordial, com fontes de dados como a Pesquisa OD de 2017 e a Fundação SEADE.

O item “acesso a transporte de massa” é o que nos interessa, principalmente quando comparamos o mapa com seus dados georreferenciados e o mapa com os dados de “População negra”:

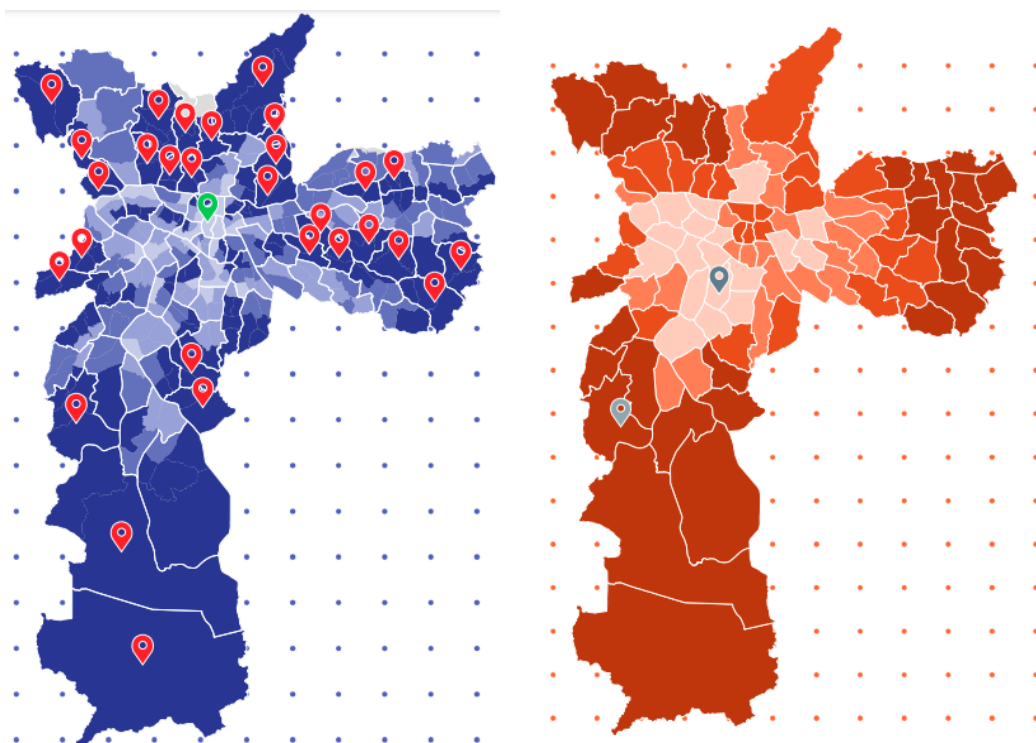


FIGURA 21 - MAPA DA DESIGUALDADE: ACESSO AO TRANSPORTE X POPULAÇÃO NEGRA E PARDA.

Os mapas demonstram claramente que a relação entre o acesso aos meios de transporte público de massa e onde vive a população negra ainda se mantém. Os distritos centrais da República, Sé e Santa Cecília são os que têm a maior parte de sua população, proporcionalmente, residindo a 1km de distância de estações de transporte público de alta capacidade (88%, 86,4% e 73,2%, respectivamente). Por outro lado, 29 distritos não chegam a 1% nesta mesma condição, todos em regiões

periféricas da cidade. Além disso, grande parte destes distritos (19) também são os que têm maior presença de população negra. Esse dado também é corroborado quando observamos a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2018 e a proporção do uso do transporte público pela população negra e branca em São Paulo, cruzada por gênero (Figura 24).

A tabela nos mostra que as mulheres negras são 36%, mas representam 43% no transporte coletivo, enquanto as mulheres brancas representam 59% da população feminina, mas são somente 53% das usuárias do transporte público, confirmando a percepção de que, proporcionalmente, as mulheres negras usam mais o transporte coletivo que as mulheres brancas.

	Mulheres (%)		Homens (%)	
	População	Transporte coletivo	População	Transporte coletivo
Geral	50	61	50	39
Brancas	59	53	56	51
Negras	36	43	38	46

TABELA 4 - PROPORÇÃO DO USO DO TRANSPORTE PÚBLICO NA CIDADE DE SÃO PAULO.
ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

É claro que diversos aspectos da mobilidade urbana deixaram de ser aprofundados neste capítulo, como as diferentes formas de planejamento das redes de transporte, sobretudo da análise entre os modos coletivos de alta e média capacidade, as variadas tecnologias veiculares e embarcadas que podem ampliar a qualidade da experiência do usuário, além de outras esferas da mobilidade urbana, como a própria relação entre os modos coletivos, ativos e privados. Este cenário variado não mostra só o extenso campo que é a mobilidade urbana, mas também o quão complexo é.

Por conta de todo esse cenário de complexidade de ações e de amplitude no alcance que as políticas públicas de mobilidade podem ter, é extremamente necessário considerar os elementos que foram apresentados neste capítulo: vulnerabilidade social, gênero e raça. É para essa população que devemos planejar, operar e analisar o transporte público. É dever das gestoras, operadoras e

pesquisadores da mobilidade considerarem sempre esses fatores para desenvolver seus projetos e ações.

No próximo capítulo, exploramos estas ações com maior profundidade, ou seja, refletimos sobre quais são as barreiras para a utilização do transporte público por parte da população e quais são as políticas públicas que podem ser referências como ferramentas para melhoria da vida da população das grandes cidades. Propomos um *benchmarking* de práticas, analisando-as de acordo com seu contexto na cidade em que foi implantada, mas também na viabilidade para a realidade paulistana e/ou brasileira.

CAPÍTULO 3 - A mobilidade urbana como elemento de transformação e redução das desigualdades e vulnerabilidades

Neste Capítulo, desenvolvemos uma análise a respeito da mobilidade urbana como elemento de transformação e redução das desigualdades e vulnerabilidades, sendo assim, compreendendo seu impacto como ferramenta de transformação social. Para tal, utilizamos de diversos autores que discutiram sobre as políticas públicas de mobilidade e seu impacto no cotidiano, além de sua importância na vida de seus usuários.

Maura Vêras (2001, p. 10) conceitua as transformações e desigualdades urbanas atuais do ângulo das “assincronias urbanas”, sendo considerada a palavra assincronia como a condição de não sincronia de momentos temporais distintos, a qual representa o desenvolvimento socioespacial desigual entre dois fatores ou fenômenos. Dessa forma, é fundamental pensarmos em como a mobilidade urbana pode influenciar nesta assincronia urbana, gerando muitas vezes tempos diferentes na cidade. Assim, a mobilidade significa, antes de tudo, um movimento que envolve tempo.

A percepção quanto ao passar de uma hora para um empresário da Av. Faria Lima é significativamente diferente da percepção desse período para seu empregado, que retorna para casa em um ônibus lotado na Av. Radial Leste. Aqui, a diferença não está relacionada somente ao valor e mais-valia que este empresário retira de seu funcionário, mas principalmente ao da qualidade de vida que é retirada deste ao ter que enfrentar diversos problemas na cidade relacionados à mobilidade urbana, não enfrentados pelo seu patrão.

A mobilidade ou falta dela, como fator social, impacta a todos na cidade, mas de maneira fortemente desigual. Cabe, neste aspecto, resgatar o seminal conceito de espoliação urbana, cunhado por Kowarick ainda nos anos de 1980, que se aplica à somatória de extorsões realizadas pela cidade nos cotidianos do trabalhado, incluindo o movimento pendular casa-trabalho, os custos desse deslocamento diário, na ida e na volta, os custos do transporte, e os desgastes em busca de educação, saúde, eventualmente lazer.

Historicamente, o poder público sempre tratou de obras relacionadas à mobilidade como investimentos deficitários para as contas públicas, como viadutos, túneis ou grandes avenidas (vide o Plano de Avenidas de Prestes Maia, já citado no

Capítulo 1 desta dissertação), assim como, atualmente, o subsídio dado às empresas de ônibus também são considerados gastos e não investimentos sociais. Isso porque a mobilidade não é vista pelo seu potencial de transformação social.

Sendo assim, muitos questionamentos são suscitados: como melhorar os índices de emprego na cidade em períodos de crise, como estamos passando há anos, sem melhorar o acesso às vagas de emprego na cidade? Como fazê-lo sem políticas tarifárias adequadas de transporte público? Como fazer com que um trabalhador da periferia da Capital seja contratado, mesmo sendo mais custoso, não só por ter pior qualidade de vida e, conseqüentemente, baixa produtividade, como também por ser mais oneroso para este empregador na compra de seu Vale-Transporte?

Dessa maneira, percebemos a importância de políticas efetivas de mobilidade urbana, principalmente relacionadas ao investimento no transporte público, na micromobilidade e acessibilidade da população mais pobre na cidade. Investir em faixas exclusivas, implantação e qualificação de ciclovias e calçadas é fundamental para mudarmos este quadro. Porém, quais podem ser os elementos e ferramentas para qualificar estas políticas? O Capítulo 2 desta dissertação já indicou elementos conceituais e índices importantes para serem considerados, como o IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social ou o de Acessibilidade a Empregos. Entretanto, não deveríamos estruturar a mobilidade em outros eixos, que não somente os relacionados ao trabalho? A mobilidade não deve ser pensada somente como um elemento que permite o acesso ao trabalho, mas sim como um fator determinante para o acesso e direito à cidade.

Para tanto, analisamos alguns conceitos, exemplos e políticas de outras cidades do Brasil e do mundo para aplicarmos na realidade paulistana, como o de DOTS - Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável, conceito que propõe que o planejamento urbano seja feito de modo integrado, isto é, que consiga coordenar a ocupação do solo em conjunto com o sistema de transporte, a fim de reduzir ou mitigar os efeitos do espraiamento urbano - nome dado a quando cidades se espalham de modo horizontal, ocupando uma área cada vez mais extensa e se afastando dos centros - e aumentar o número de pessoas que têm acesso à mobilidade urbana. Assim, o desenvolvimento orientado ao transporte contribui para que o desenvolvimento de novos projetos urbanos (comércios, residências, empresas)

aconteça onde já existe ou onde pode existir um sistema de transporte que suporte essa expansão (WRI BRASIL, 2018).

Também utilizaremos outros autores e autoras internacionais, além dos já citados anteriormente, como o estudo de Aaron Golub (2019) e outros sobre as barreiras sociais e econômicas para permitir a equidade em sistemas de transporte, utilizando o exemplo de Portland. Além dele, também analisaremos o artigo de Geneviève Boisjoly (BOISJOLY, MORENO-MONROY e EL-GENEIDY, 2017) sobre a informalidade e a acessibilidade a empregos pelo transporte público, que toma como base evidências da Região Metropolitana de São Paulo.

Outros três importantes autores para qualificar a nossa análise são: Rafael Pereira (PEREIRA, BRAGA, *et al.*, 2019), pesquisador do IPEA, que estuda a respeito das desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras; Eduardo Vasconcellos (2001), já citado neste trabalho, e seu livro sobre transporte urbano, espaço e equidade, no qual analisa as políticas públicas de mobilidade; Eduardo Fagnani (2016), que estruturou um importante trabalho a respeito dos problemas estruturais da mobilidade urbana e do subdesenvolvimento, com soluções paliativas para o problema; e, por fim, Christina Borges (2015), que estudou os viajantes do transporte público da cidade de maneira fundamental para analisar os impactos que as políticas públicas podem ter nestas vidas, mostrando os trajetos, rituais e aventuras por quais passam todos os dias para se preparar para suas viagens de horas no transporte público.

A partir destas leituras, buscamos finalizar o capítulo propondo algumas políticas públicas efetivas para a cidade, além de uma mudança na perspectiva do transporte público, deixando de ser visto como gasto no orçamento público para ser considerado um investimento direto voltado às camadas mais vulneráveis da população.

3.1 Aumento de acessibilidade ao emprego

Diversos autores já discutiram a questão do emprego na RMSP e na cidade de São Paulo, principalmente sob as lentes da sociologia do trabalho e das relações entre classes que se estabelecem a partir dessa disciplina. Porém, como é sabido, ainda são poucos os trabalhos sociológicos que têm discutido a relação de emprego e

mobilidade, principalmente no que tange ao potencial de acessibilidade de uma pessoa na cidade e os meios de transporte que lhe são ofertados.

O campo dos transportes, como já citado no Capítulo 1, historicamente é dominado pelas engenharias e, mesmo que estes possam praticar aspectos interessantes à área de Sociologia, alguns engenheiros e estudos voltam-se, principalmente, com o olhar relacionado à precisão e “exatidão” necessária para um sistema de transporte público efetivo, que esteja atrelado à lógica de quanto mais passageiros eu transportar do ponto “A” até o “B” melhor, independente das condições do serviço ou de uma perspectiva mais humanizada do transporte.

Com o passar do tempo, principalmente com a crise da mobilidade urbana no Brasil depois da primeira década do Século XXI, várias são as iniciativas de se tentar consolidar um olhar mais qualitativo para a mobilidade, como a criação do Grupo Qualiônibus, que busca desenvolver um padrão de qualidade do transporte público sobre pneus por meio de ferramentas diversas, como pesquisas de satisfação, gestão de indicadores de qualidade, manuais operacionais e procedimentos de contingência adaptados aos novos sistemas de transporte²⁴.

Além disso, várias técnicas que há tempo muito são empregadas nas Ciências Sociais, agora estão sendo trazidas para o ambiente do transporte como soluções e inovações, como pesquisas qualitativas com grupos de escuta ou grupos focais²⁵, por exemplo. É por meio dessa prática que algumas prefeituras e agências de transporte podem “redescobrir o mesmo assunto sob diversos pontos de vista”, nos quais “as pessoas trazem, de suas vivências diversas, muitos aprendizados, questionamentos e ideias que podem inspirar inovações”. Portanto, recomendação é ainda mais clara quanto ao foco na melhoria da qualidade do sistema de transporte:

Melhorar continuamente a experiência e o engajamento das pessoas com o serviço passa necessariamente por escutá-las, e esta é uma prática consolidada no campo da inovação. A sociedade é diversa, e provedores do transporte coletivo devem estar atentos a essa diversidade para contemplá-la em suas ações.

²⁴ WRI Brasil. Ferramentas para a Gestão da Qualidade. Obtido 20 de fevereiro de 2022, de <https://wribrasil.org.br/pt/publication/programa-qualionibus>

²⁵ Artigo da WRI Brasil, disponível em <https://wribrasil.org.br/pt/blog/cidades/o-potencial-inexplorado-da-escuta-de-clientes-para-recuperacao-do-transporte-coletivo>, acessado no dia 20 de fevereiro de 2022.

Christina Borges (2015) busca aproximar a vida do usuário no transporte público à lógica do sistema, reforçando a necessidade de um olhar humanizado para o planejamento dos sistemas de transporte, deixando bem claro que a viagem numa cidade não consiste apenas no tempo dentro do meio de transporte. Em outros termos, a viagem começa na porta da casa da pessoa, passa por calçadas esburacadas, estações, escadas e vielas até chegar ao destino final, que pode ser a escola, o trabalho, o médico, a fisioterapia, a igreja, o clube, o estádio de futebol etc.

Contudo, percebe-se que as diversas tentativas de melhoria da qualidade do transporte sempre se estruturam na lógica da relação de cliente e consumo, ou ainda mais especificamente, na da oferta do serviço para um cliente. Porém, é sabido que o transporte coletivo é um serviço público, ou seja, um direito garantido pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, não deveríamos defender um serviço de qualidade para atrair uma demanda dentro de uma lógica capitalista, mas, sim, para assegurar a melhor prestação de um serviço público como garantia de um direito.

Ademais, Fagnani (2016) faz uma importante análise com relação a esta lógica que está estabelecida na qualidade do transporte público brasileiro, sendo um resultado direto do capitalismo periférico que aqui foi e é desenvolvido.

O autor traz uma análise dividida em quatro elementos: o primeiro está relacionado ao caráter do transporte público em países desenvolvidos, apontando-o como a principal alternativa para o deslocamento de sua população no dia a dia; o segundo é a contraposição deste modelo de transporte público em países desenvolvidos ao modelo desenvolvido no capitalismo periférico, como no caso brasileiro, do subdesenvolvimento da mobilidade urbana; no terceiro eixo de análise, o autor estabelece uma crítica às políticas de mobilidade que aqui foram estabelecidas, principalmente a escolha pelo não desenvolvimento da rede de trilhos em São Paulo e o encarecimento de sua tarifa; e, por fim, o quarto elemento que considera é que essas características, na realidade, são fruto de um padrão que está posto desde 1950, nos mais variados modelos políticos que o país se estruturou – seja no nacional-desenvolvimentismo, no regime militar ou no período democrático posterior à Ditadura Militar.

É justamente como consequência deste modelo econômico de transporte público, que a lógica possível para considerar o quão efetivo se considera o sistema é o indicador de acessibilidade a empregos. Nesse sentido, um estudo recente do

CEM – Centro de Estudos da Metrópole (SANTOS e GIANNOTTI, 2021), nos mostra que apenas “16% das famílias têm acesso a pelo menos 50% dos empregos existentes a 60 minutos, a partir de sua moradia, por transporte público”. Analisando o grupo das famílias que têm acesso às oportunidades, as autoras do estudo perceberam que “44% do grupo é composto por famílias com renda familiar acima de 10 salários-mínimos (SM), apenas 20% equivale às famílias com renda familiar abaixo de 3 SM”.

Essa disparidade no acesso aos postos de emprego para as famílias por tipo de renda pode ser observada no mapa abaixo (2021, p.3):

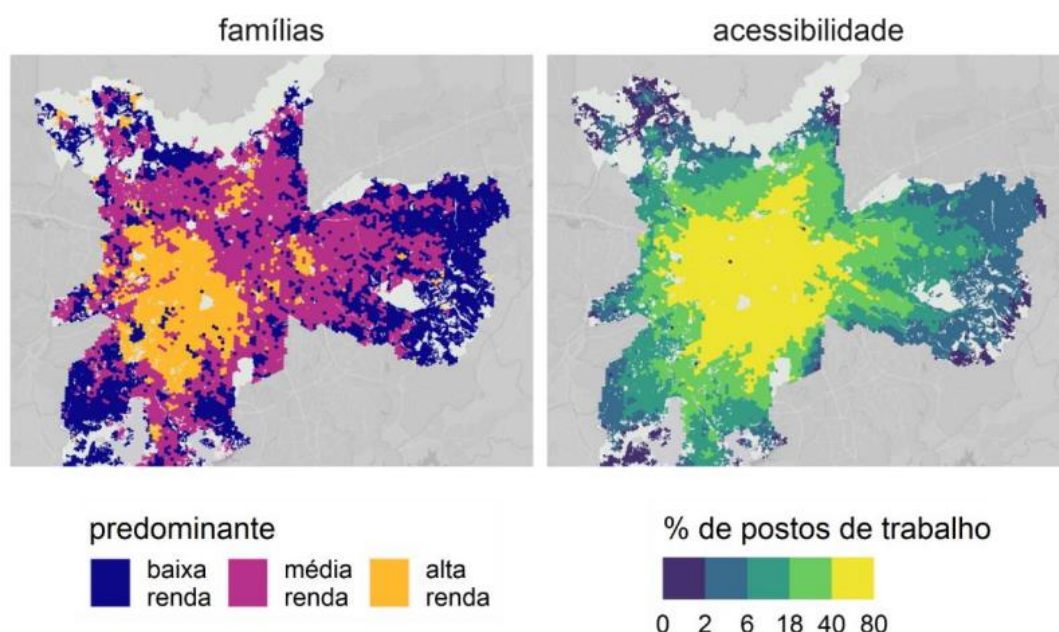


FIGURA 22 - PREDOMINÂNCIA DE CLASSES E ACESSIBILIDADE EM SÃO PAULO

Na análise comparativa, é possível notar que áreas com predominância de famílias de menor renda coincidem com os menores níveis de acessibilidade:

Quantitativamente, a mediana da acessibilidade dessas áreas de menor renda indica que apenas 3% dos postos de trabalho em São Paulo podem ser acessados em 60 minutos. Por outro lado, enquanto áreas com predomínio de famílias de renda média têm acesso a 23% (mediana), as com famílias de renda alta têm acesso a 43% (SANTOS e GIANNOTTI, 2021, p. 3)

As autoras ainda aprofundam a análise e trazem soluções e propostas de como podemos alterar de maneira significativa esse quadro tão crítico. Para elas, seria uma alternativa ao problema aumentar a descentralização dos postos de trabalho, criando mais subcentralidades próximas aos locais de habitação; adensamento populacional

em áreas com grandes quantidades de oferta de emprego; e, por fim, ampliar a rede do sistema de transporte.

Aqui é necessária uma consideração: somente a ampliação da rede do sistema de transporte público coletivo não é suficiente, já que há uma forte capilaridade do sistema de transporte público sobre pneus na cidade de São Paulo. São necessárias duas ações fundamentais: a ampliação da malha metroferroviária na cidade, passando dos atuais 101 quilômetros para padrões de cidades globais, como Tóquio, Londres, Nova Iorque, Paris ou Buenos Aires, todas referências para redes deste tipo; além da ampliação da priorização do transporte público sobre pneus na cidade, já que o número de corredores de ônibus pode aumentar significativamente na cidade se o que foi estipulado no Plano de Mobilidade for cumprido, passando dos atuais 130 quilômetros para 580 km propostos.

Ademais, o estudo também traz uma importante reflexão acerca dos objetivos propostos pela revisão do Plano Diretor e das ações relacionadas ao uso e ocupação do solo: o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014. Além de atualizar parâmetros de ferramentas existentes no PDE de 2002, ele também trouxe novos instrumentos que buscaram aumentar o acesso da população à cidade, sendo um deles os Eixos de Estruturação e Transformação Urbana (EETU). Esses eixos são quadras inteiras próximas a estações de transporte de massa como trens, metrô e monotrilhos (se dentro da área de influência, entre 400 m a 600 m) ou a corredores de ônibus (se dentro da área de influência, entre 150 m a 300 m) com diretrizes que possibilitam o adensamento no entorno da infraestrutura de transporte (2014 Art. 75).

No entanto, todas as soluções propostas pelo PDE não foram suficientes para aumentar a oferta de habitação, principalmente as de Interesse Social (HIS), já que desde 2015 nenhum dos empreendimentos lançados em EETU foram classificadas como HIS ou Habitações de Mercado Popular (HMP), pelo contrário, todas foram categorizadas como de alto padrão, com lançamentos de unidades habitacionais de mais de 150m².

Marcelo Depieri (2016), em sua tese de doutoramento, fez uma importante análise a respeito do programa MCMV e de suas consequências para o ordenamento urbano brasileiro. Depieri deixa claro o ganho relacionado ao programa na construção de unidades habitacionais, mas não na inserção destas unidades e de seus

proprietários na vida urbana, além do processo de inserção do capital privado na lógica do financiamento de habitações por parte do Estado (2016, p. 100):

(...) esse processo faz parte o papel central do capital privado inserido no Programa, na modalidade “Empresas”, que afasta ainda mais a população de baixa renda do centro urbano. Com o mecanismo da especulação de imóveis e terrenos na cidade, o capital privado possui mais uma forma de conquistar seus lucros além dos que produz na implementação da construção por si só.

Esse mesmo processo se percebe de uma maneira ainda mais forte quando a culpa pela ineficiência da política pública está atrelada ao Governo e não à lógica do capital privado (2016, p. 101):

Esse processo acaba por conduzir o Estado a financiar o lucro das empreiteiras. Ele arca com o custo da construção do conjunto independente do lugar que seja e vê a necessidade ainda maior de levar até áreas longínquas os serviços sociais. É dessa forma que se mostra a desorganização da política urbana, que aparentemente passa a ideia de má gestão de governantes e de técnicos que trabalham na burocracia do Estado, mas a raiz desse problema é a primazia do lucro que se impõe na implementação das políticas urbanas.

Assim, fica claro que, na realidade, o interesse do mercado imobiliário é o de não construir HIS em regiões valorizadas como as de eixos de transportes públicos, o que dificulta o acesso da população mais pobre a estas estruturas e acaba mantendo a desigualdade socioespacial da cidade, reforçando também o aspecto de capitalismo periférico que citamos do texto de Fagnani (2016).

O Projeto Acesso a Oportunidades (PEREIRA, BRAGA, *et al.*, 2019), parceria do Ipea com o ITDP, tem por objetivos estimar anualmente o acesso da população a oportunidades de trabalho, serviços de saúde e educação, por modo de transporte, nos maiores centros urbanos do país; e criar uma base de dados abertos sobre as condições de acessibilidade urbana nas cidades brasileiras. Além disso, o projeto tem uma abordagem necessária quanto à compreensão da acessibilidade nas grandes cidades, pois ele contempla, além do acesso a oportunidades de emprego, o acesso à serviços públicos importantes, como de saúde e educação.

Logo, essa abordagem tenta se desvincular da visão economicista, e até de mercado, da necessidade de se pensar o transporte público somente como o meio de locomoção de uma massa de trabalhadores. Ao mesmo tempo que essa sempre foi a forma de pensar dominante no planejamento de transportes durante o século XX e

começo do XXI, é ela que também condiciona o cidadão às linhas que ligam a periferia ao centro, que são mais frequentes nos horários de pico, mas que se enfraquecem, perdem qualidade e, muitas vezes, até deixam de existir nos horários em que não há interesse comercial, como o da madrugada ou do final de semana.

Além disso, ao se considerar o acesso aos equipamentos de saúde, educação, cultura e lazer, o acesso à oportunidade de emprego passa a ser somente mais um dos objetivos do transporte público e não o único. Dessa forma, o trabalhador pode ter a opção de sair de seu local de trabalho e ir até um parque, cinema ou bairro que não seja o seu de moradia e que possa se apropriar da cidade que habita.

Os resultados da pesquisa mostram marcados níveis de desigualdades sociais e espaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras. Em todas as vinte cidades estudadas, a concentração de atividades nas áreas urbanas centrais aliada à maior conectividade das redes de transporte resulta em áreas de alta acessibilidade próximas ao centro das cidades. Essas áreas centrais contrastam com as regiões de periferia, caracterizadas como desertos de oportunidades, por apresentarem baixos níveis de desenvolvimento e por serem menos servidas de infraestrutura urbana e transporte público. Essas desigualdades também se manifestam tanto como desigualdades por níveis de renda quanto por cor/raça, já que os resultados apontam que a população branca e de alta renda tem, em média, mais acesso a oportunidades de trabalho, saúde e educação do que a população negra e pobre em todas as cidades analisadas, independentemente do meio de transporte considerado.

O acesso desigual às oportunidades está relacionado diretamente à eficiência do sistema de transporte, pois este é capaz de superar as barreiras geográficas. Ao analisar as 20 maiores capitais brasileiras, os autores Pereira et al. (2019) evidenciaram que os transportes de média e alta capacidades, como BRT, foram centrais para expandir as oportunidades para regiões distantes (idem, p. 29).

Por fim, o estudo também aponta como os sistemas de transporte público têm papel central para a redução das desigualdades de acesso a oportunidades. Portanto, essas desigualdades seriam significativamente maiores se fossem consideradas pura e simplesmente a distribuição espacial de serviços públicos e os padrões de segregação espacial da população.

3.2 Análise de barreiras para aumentar a acessibilidade ao transporte público

As infraestruturas de mobilidade, como terminais e corredores de ônibus, principalmente os de modelo BRT (*Bus Rapid Transit*) precisam de algumas diretrizes em seus desenvolvimentos para que se tornem cada vez mais efetivas no combate à desigualdade e à segregação. Atualmente, estes projetos são desenhados seguindo as boas práticas internacionais, tendo como foco o acesso universal, a inclusão de pessoas com deficiência e a segurança aos usuários, levando em consideração a avaliação de políticas tarifárias, entre outros (WORLD BANK, 2020, p. 20). Para tanto, a partir das discussões em que emergem as soluções de infraestruturas de mobilidade e do contexto complexo e desigual da metrópole de São Paulo, uma importante ferramenta é o estudo de avaliação de impacto social que o projeto pode alcançar, o qual permite medir o alcance das ações em infraestrutura viária frente aos seus objetivos, que são promover uma mobilidade inclusiva e aumentar e melhorar a acessibilidade na região, em especial, dos grupos mais vulneráveis.

Assim, as análises das fontes secundárias seguem a proposta de Freitas Toledo (2019) e são agrupadas em quatro grandes eixos que representam as barreiras para a mobilidade urbana: geográfica, de transporte, socioeconômica e física (individual).

As Barreiras Geográficas buscam trazer as relações entre território e mobilidade, identificando as diferenças geográficas quanto à mobilidade e ao acesso às oportunidades. As barreiras de transporte agrupam as análises sobre oferta de transporte e tempos de deslocamento; as socioeconômicas trazem a renda e ocupação como obstáculos que influenciam no uso do sistema de transporte público; já as individuais trazem as questões de gênero, identidade, relações raciais, deficiência e idade como determinantes para se pensar a mobilidade urbana.

No que diz respeito à análise dos dados que refletem Barreiras Geográficas, é possível observar que o empreendimento alcança regiões do extremo leste da cidade de São Paulo, com setores de altas densidades demográficas. Esta característica faz com que esta seja uma das regiões com capacidade de produzir um alto fluxo de deslocamento em São Paulo.

O transporte público de alta capacidade, normalmente, atende regiões muito populosas, sendo necessárias infraestruturas e oferta de serviços para suprir as necessidades locais. Além do mais, a disposição destes serviços influencia na forma

com que as pessoas se deslocam, sendo fundamental seu mapeamento para entender as regiões que mais carecem de acesso ao sistema de transporte. A oferta desigual dos serviços essenciais por meio dos equipamentos públicos é agravada durante o período de enfrentamento à pandemia do COVID-19, quando há restrições na circulação para evitar risco de contágio da doença. Ademais, os serviços de proteção social seguem as configurações espaciais parecidas com os de abastecimento e serviços: as regiões mais periféricas têm acesso menor a esses equipamentos.

Ainda neste sentido, os equipamentos de cultura, esporte e lazer também são pouco ofertados nas regiões periféricas de São Paulo. A partir da visualização das ofertas de equipamentos, percebe-se como as populações das áreas mais periféricas, vivem em situação de segregação espacial.

Já o número máximo de acesso a esses estabelecimentos no município é de 38% em até 60 minutos e 97% em até 120 minutos. O número médio, por fim, é a média de acesso às oportunidades. Muitas vezes, em áreas das regiões periféricas, como da Zona Leste, a população acessa em média 1% dos estabelecimentos de educação em até 30 minutos, com esse número subindo para 4% em até 1 hora e 55% em até 2 horas. Logo, percebe-se que até as pessoas que residem mais ao extremo da região continuam tendo um acesso restrito às oportunidades de trabalho, ainda que com 2 horas de deslocamento. Portanto, a situação habitacional das áreas periféricas é permeada por loteamentos irregulares, assentamentos precários, núcleos e conjuntos habitacionais.

No que tange as Barreiras de Transporte, o acesso às estações de transporte público de alta capacidade (metrô, trem e monotrilho) é muito desigual dentro da cidade de São Paulo. O Mapa da Desigualdade, da Rede Nossa São Paulo, evidencia as diferenças entre as regiões, apontando um “desigualtômetro” (relação entre o maior e o menor número não zerado) de 194, ou seja, a disparidade é de 194 vezes entre o distrito de pior índice e o de melhor índice.

Com base nos dados da Pesquisa Origem e Destino do Metrô de São Paulo, aproximadamente 18% da população da cidade de São Paulo está até 1 km de distância de estações de sistemas de transporte. Este dado evidencia a dificuldade e insuficiência de transportes de alta capacidade na cidade, influenciando na forma com que as pessoas se locomovem por meio de transporte público. Em complementação

a isso, observa-se os dados da Pesquisa OD, que mapeia as razões para viagens a pé. Dentre as razões de se viajar a pé para trabalho, escola e distâncias acima de 500 metros está o motivo “ponto ou estação distante”. Como resultado destas dificuldades, enquanto o tempo médio de deslocamento para o trabalho no município de São Paulo é de cerca de 56 minutos, a média em alguns distritos periféricos é de quase 71 minutos. Assim, caminhar a pé para economizar os custos do transporte é uma das estratégias recorrentes das populações encortiçadas que habitam e trabalham em áreas centrais.

Dessa forma, quando questionados sobre o uso do transporte público em vez do transporte individual, caso houvesse redução no tempo de locomoção, das pessoas que utilizam transporte público todos ou quase todos os dias, 54% afirmaram que com certeza deixariam de usar o carro e 30% informaram que provavelmente deixaria. Assim, verifica-se que, dentre as barreiras que prejudicam a mobilidade urbana e/ ou fazem com que as pessoas busquem alternativas ao transporte público, são envolvidos a insuficiência na oferta, a dificuldade de acesso e os altos tempos de deslocamento e espera do transporte.

Por sua vez, a análise dos dados referentes às Barreiras Socioeconômicas aponta que, dentre os distritos da cidade, a proporção de domicílios sem renda era de 6,1% em 2010, enquanto os domicílios com renda per capita abaixo da linha de pobreza extrema (até $\frac{1}{4}$ SM) era de 4,3%.

A partir deste diagnóstico sobre a renda, o custo com transporte coloca-se como um dos importantes impeditivos para mobilidade urbana. Além disso, os dados mostram que o custo da tarifa unitária está em constante aumento e, apesar de ter tido uma pequena queda na relação com o salário-mínimo na década, esta continua muito alta, acima de 20%. Dentro do orçamento familiar, portanto, o custo com transporte representa uma alta parcela do total. Dados da POF (IBGE, 2008) trazem essa proporção para o município de São Paulo, em especial para as classes de renda mais baixa, com rendimento mensal até três SM, a despesa com transporte urbano representa quase 10% do orçamento familiar, que indica um alto comprometimento da renda.

A imobilidade da população tende a diminuir conforme aumento da faixa de renda, evidenciando, novamente, que este aspecto socioeconômico é um importante obstáculo a ser superado. De acordo com a Pesquisa OD de 2017, a porcentagem de

pessoas que não se deslocaram durante 24h em dia e mês letivo foi de 39% para faixa de renda até R\$ 1.908,00 e 18% para faixa até R\$ 11.448,00.

Em média, eram ofertados, em 2017, quase sete empregos formais a cada dez habitantes em São Paulo, com esta taxa caindo para dois empregos formais a cada dez habitantes nas regiões periféricas, conforme já fora mostrado no item anterior quanto à acessibilidade a oportunidades de emprego. Desta forma, o crescente desemprego também se evidencia como um obstáculo à mobilidade, ligando-se tanto à acessibilidade quanto renda.

Por fim, sobre as Barreiras Físicas é possível observar que apesar dos homens serem os que mais se deslocam no eixo casa-trabalho, percebe-se que os motivos de viagens das mulheres são mais diversos. Isso faz com que essa população seja a que mais se desloca diariamente, além de ser a proporcionalmente à população que mais utiliza o transporte coletivo. Todavia, a alta taxa de locomoção do público feminino não reflete na liberdade de ir e vir e não garante a mobilidade urbana da população, pois para além de todos os problemas geográficos e socioeconômicos, elas enfrentam diariamente a insegurança e o medo da violência, com quase metade das mulheres afirmando que já sofreram assédio no transporte público, conforme abordado anteriormente (item 2.2 do Capítulo 2).

A Rede Nossa São Paulo publica uma série de pesquisas sobre a vida na cidade, principalmente relacionadas à qualidade de vida, aos direitos LGBTQI+, à mobilidade urbana, às relações raciais e ao IRBEM - Indicadores de Referência de Bem-estar no Município.

Assim, a respeito da população LGBTQIAP+, foi perguntado para moradores da cidade de São Paulo se já haviam sofrido ou presenciado algum tipo de preconceito em função da orientação sexual ou identidade de gênero. O transporte público, empatado com espaços públicos, aparece como o lugar mais propício ao preconceito, com taxa de 37% das respostas de sofreu e/ou presenciou.

Por sua vez, a população preta e parda é muito presente nas áreas mais extremas da cidade, conforme o item 2.2 do Capítulo 2. Estas áreas, como citado anteriormente, são as que mais sofrem com a falta de transportes e com a dificuldade de acesso às oportunidades, como emprego. O custo de transporte também aparece como acentuado às populações pretas e pardas. Verifica-se que em São Paulo, em 2018, o rendimento médio real da população branca era mais que o dobro do que o

da população preta ou parda, tanto para os empregos formais, quanto para os informais. Desta forma, esse público é quem mais sofre com os custos do transporte.

Ademais, a insegurança também aparece como uma barreira ao se pensar essa parcela da população. É interessante notar que existe uma tendência de a violência aumentar nas regiões com menos residentes negros, como observado no comparativo dos dados da pesquisa. Desta forma, o direito de se locomover nas cidades também é negado a essa população, pois, ao se aproximar, por exemplo, dos locais com maior infraestrutura de equipamentos e transporte, o coeficiente de pessoas vítimas de violência de racismo e injúria racial fica maior. Para 74% da população preta ou parda existe diferença no tratamento entre pessoas negras e brancas. Logo, ao desagregar por regiões, verifica-se que nas zonas Norte e Leste há o maior número de respondentes que identificam tratamento desigual no transporte público. Ao se olhar para o resultado geral, a taxa de identificação de racismo continua alta, de 70%.

Para conseguir transitar pela cidade e acessar o sistema de transporte é fundamental que se tenha uma infraestrutura adequada que permita a locomoção. Para além dos pontos e estações que devem ser adaptadas, as ruas e o calçamento também precisam ser levados em consideração, pois são muitas vezes impeditivos de se circular. Neste sentido, 35% das pessoas avaliaram as ruas e calçadas como péssimas, enquanto apenas 3% avaliaram como ótimas. As estações de trem e metrô, assim como terminais, pontos e veículo foram avaliados em sua maioria como regular.

Além disso, um obstáculo para a mobilidade urbana de pessoas com deficiência é o preconceito no transporte, observa-se que mais de um terço dos respondentes já sofreram ou presenciaram algum preconceito contra pessoas com deficiência no transporte público.

Por fim, a outra característica individual que precisa ser considerada para uma maior inclusão na mobilidade urbana é a faixa etária, pois é uma das características que mais definem os motivos para se locomover pela cidade. Dessa forma, é possível verificar que, após a idade escolar, a imobilidade tende a crescer conforme a idade. Para o grupo de 70 a 79 anos, tanto o deslocamento por meio de automóvel (incluído passageiro de automóvel) quanto a pé aconteceu principalmente por causa de trabalho, já os por transporte público foram relacionados à saúde. Para 80 anos ou mais, predominou-se o motivo da saúde para transporte público e automóvel, e

compras para deslocamentos a pé. Ademais, é interessante notar que a faixa de rendimento dos que se deslocavam de automóvel era em média o dobro dos que utilizavam transporte coletivo e andavam a pé. Portanto, a partir dos dados acima, fica evidente que os idosos são uma população atualmente imóvel, principalmente as pessoas com mais de 80 anos.

Essa situação retratada é importante para entender como a mobilidade urbana acompanha as desigualdades e vulnerabilidades dos grupos sociais e como as barreiras, antes apresentadas, vão se sobrepondo. Pensar a mobilidade de uma mulher negra de baixa renda inserida no mercado informal e que reside no extremo da zona leste de São Paulo, por exemplo, evidencia a complexidade da cidade e a necessidade de se pensar as barreiras conectadas.

Para Stanley (*apud* TOLEDO, 2019), a imobilidade pode estar relacionada às dificuldades e desvantagens ligadas às localizações desfavoráveis das pessoas em relação a outros grupos. No mais, e segundo Motte-Baumvol e Nassi (2012 *apud* TOLEDO, 2019), a imobilidade é sinônimo de isolamento e exclusão social, pois há relação com limitação de acesso, revelando, com isso, as desigualdades entre grupos populacionais.

Outro fator que restringe a mobilidade é a condição do entorno da habitação, aqui entendida não apenas como a condição do imóvel, mas também como as condições do entorno. Os assentamentos precários, muitas vezes não assistidos pelo poder público, ficam sem serviços básicos como os de saneamento e transporte público. Ademais, alguns assentamentos sofrem com a falta de pavimentação, iluminação e de estrutura viária, entre outros problemas. Neste cenário, os transportes – mesmo os alternativos – possuem dificuldade de circular nos locais. Isso faz com que a locomoção seja um dos grandes problemas dessas regiões. Neste sentido, a habitação ou, mais especificamente, a falta de qualidade habitacional torna-se uma grande barreira para a mobilidade urbana.

Há diversas formas de se deslocar pela cidade, ou seja, as pessoas podem se locomover por meio de transporte ativo (ou não-motorizado), como a pé e de bicicleta; transporte motorizado, como ônibus, carro, metrô e trem; e de forma intermodal, que envolve dois ou mais modos de transporte, combinando, por exemplo, bicicleta e metrô (LOGIODICE, PIZZOL e GIANNOTTI, 2020). Apesar de diversos modais, a escolha depende de um conjunto de razões, dentre elas, a oferta de serviço que a

pessoa tem acesso, a facilidade e o tempo que a pessoa gasta para chegar nos destinos e o custo monetário envolvido no deslocamento.

Para além da oferta que representa uma barreira, outras questões afetam o uso do transporte público. O tempo de deslocamento para o trabalho, por exemplo, evidencia a dificuldade de se locomover na cidade para atividades diárias. O tempo médio de viagem em transportes públicos se mostra como um importante obstáculo a ser superado, assim como o tempo de espera nos pontos dos ônibus, que reflete tanto a oferta quanto a dificuldade da mobilidade.

Os dados abaixo agregam todo o município de São Paulo e foram retirados da Pesquisa de Opinião Pública Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana, de 2020, da Rede Nossa São Paulo. Como mostrado na Figura 28, 64% dos respondentes afirmaram esperar mais de 15 minutos por um ônibus, e quase 1/3 afirma esperar mais de 30 minutos. Tais tempos de espera, somados ao de deslocamento, dificultam a locomoção das pessoas, assim como o acesso às oportunidades e diferentes espaços da cidade, já que se perde muito tempo chegando nos destinos.

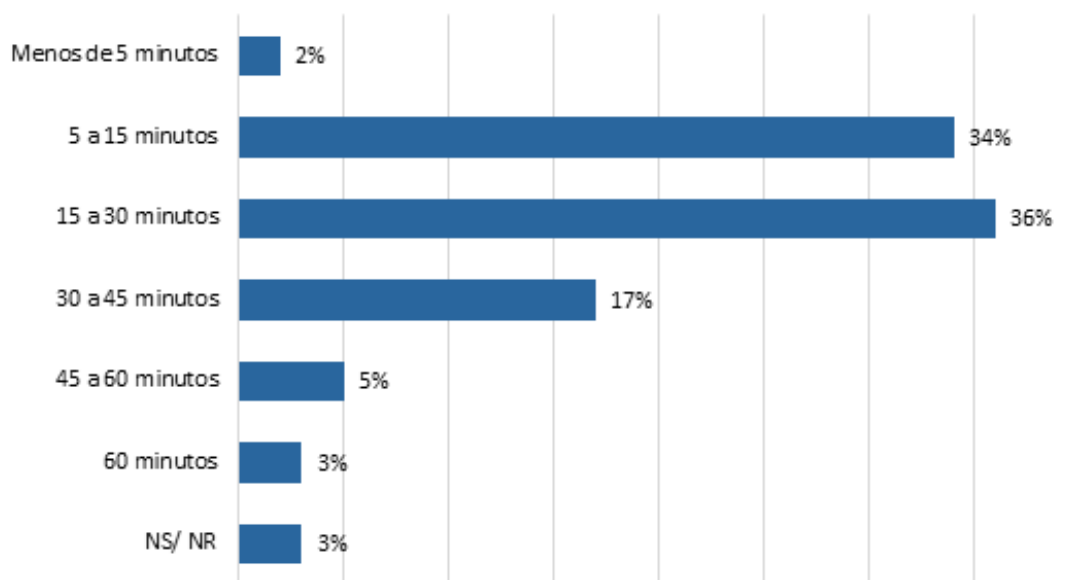


FIGURA 23 - TEMPO DE ESPERA DO ÔNIBUS

Por fim, a Tabela 5 evidencia que se o transporte público fosse uma boa alternativa, ele seria mais utilizado.

Caso houvesse uma boa alternativa de transporte público você:	Frequência do Uso de Transporte Público		
	Todos os dias/ quase todos os dias	De vez em quando	Raramente nunca
Com certeza deixaria de usar o carro	54%	35%	31%
Provavelmente deixaria de usar o carro	30%	32%	27%
Difícilmente deixaria de utilizar o carro	3%	8%	13%
Não deixaria de utilizar o carro	10%	18%	26%
Não sabe/ Não respondeu	4%	8%	3%
Total	100%	100%	100%

FIGURA 24 - USO DO TRANSPORTE PÚBLICO CASO FOSSE UMA BOA ALTERNATIVA PARA QUEM USA CARRO E TRANSPORTE PÚBLICO

Esta pergunta foi respondida por quem utiliza carro para se locomover, e os dados estão divididos entre frequência do uso do transporte público. Por exemplo, das pessoas que utilizam transporte público todos ou quase todos os dias, 54% afirmaram que, com certeza, deixaria de usar o carro e 30% informaram que provavelmente deixaria. Dos respondentes, apenas 3% e 10% respectivamente afirmaram que dificilmente parariam de usar o carro. No Gráfico 6 os dados foram agrupados em com certeza/ provavelmente deixaria e dificilmente/ não deixaria de utilizar carro.

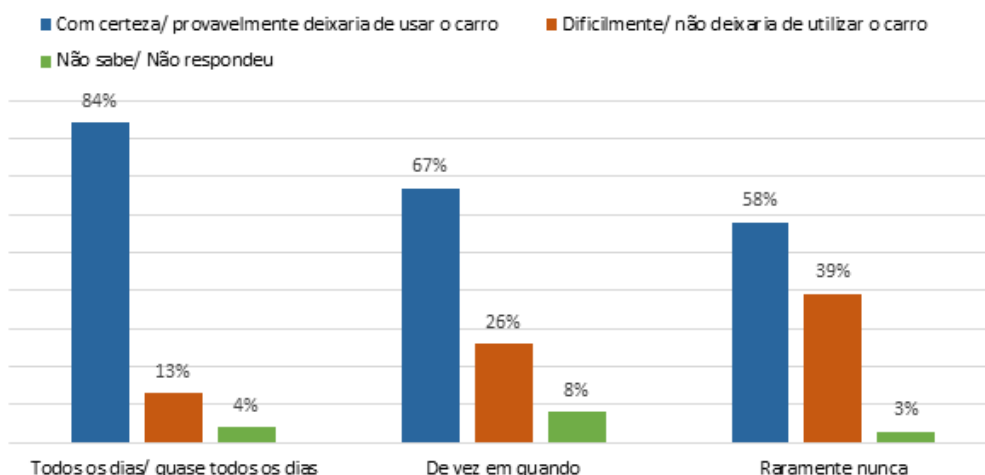


FIGURA 25 - USO DO TRANSPORTE PÚBLICO CASO FOSSE UMA BOA ALTERNATIVA POR UTILIZAÇÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO

Das pessoas que raramente utilizam o transporte público, 58% afirmaram que com certeza ou provavelmente não utilizariam carro. Este número sobe para 67% para a parcela que utiliza transporte de vez em quando.

Verifica-se que dentre as barreiras que prejudicam a mobilidade urbana e/ ou fazem com que as pessoas busquem alternativas ao transporte público estão a insuficiência na oferta, a dificuldade de acesso e os altos tempos de deslocamento e espera do transporte. Para além, outras discussões são passíveis de levantamento, tais qual, uma possível maior demanda e uso do transporte público caso as pessoas o considerem boa opção.

Por fim, ressalta-se que alguns dados evidenciaram a necessidade de maiores aprofundamentos acerca dos transportes. Por exemplo, e como citado anteriormente, apesar dos serviços de ônibus terem uma alta frequência, estes não conseguem suprir as demandas, causando, dentre outros problemas, altos tempos de espera nos pontos. Dessa forma, outras questões são necessárias de serem levantadas para se entender como as pessoas utilizam o sistema de transporte.

Por fim, as Barreiras Socioeconômicas já foram exaustivamente trazidas nos capítulos anteriores e, por isso, serão aqui resumidas. Como já mostrado, é sabido que as áreas de vulnerabilidade alta e muito alta são muito populosas, e estão principalmente no extremo do município. Neste cenário, portanto, uma das grandes barreiras a serem superadas para garantir a mobilidade urbana da população diz respeito às dimensões socioeconômicas.

Dentre os critérios analisados no IPVS, está o rendimento das famílias. Com dados do Censo de 2010 (IBGE) tem-se, na Figura 31, a distribuição da renda per capita dos domicílios divididos por distrito.

Distrito	Sem rendimento	Até 1/4 SM	De 1/4 a 1/2 SM	De 1/2 a 1 SM	De 1 a 2 SM	De 2 a 3 SM	De 3 a 5 SM	De 5 a 10 SM	Mais de 10 SM	Total
Total do município	5,7%	2,9%	10,2%	23,1%	25,6%	10,1%	9,3%	8,3%	4,7%	100,0%

FIGURA 26 - DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR RENDA PER CAPITA

A partir deste diagnóstico sobre a renda, o custo com transporte coloca-se como um dos importantes impeditivos para mobilidade urbana. A Figura 32 traz a evolução da relação tarifa e salário-mínimo, a partir de dados da plataforma MobiliCampus, do ITDP, e da SPTrans:

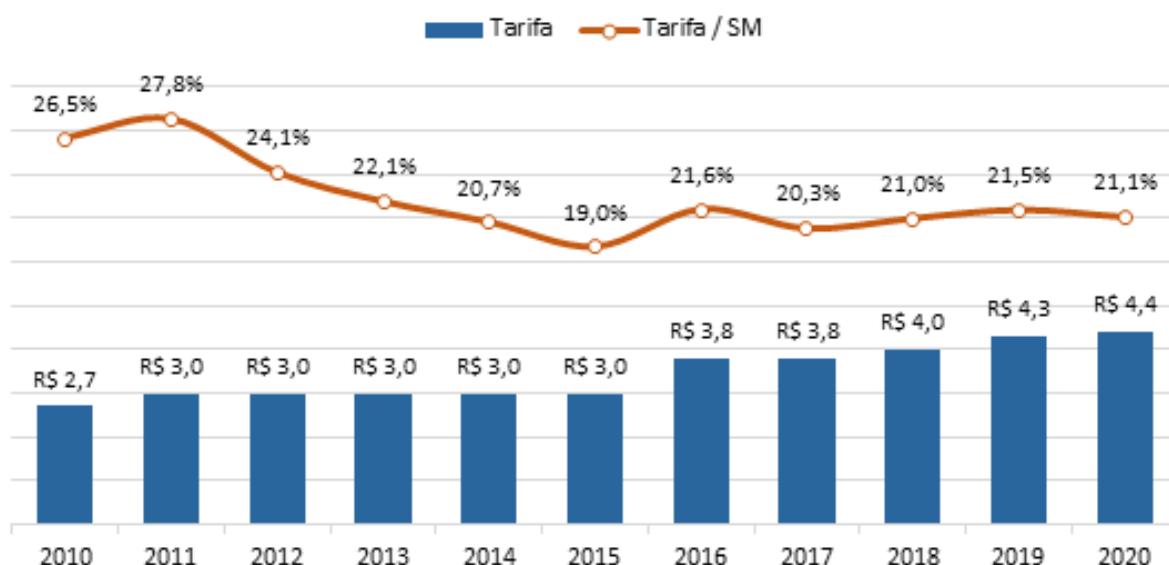


FIGURA 27 - CUSTO DO TRANSPORTE POR SALÁRIO-MÍNIMO

Para cálculo do custo de transporte mensal utilizou-se metodologia do ITDP, que calcula a tarifa de ônibus e metrô para 50 viagens por mês. Ou seja, a Tarifa mensal / SM é o valor unitário da tarifa multiplicado por 50 viagens e dividido pelo valor do salário-mínimo vigente. Os dados mostram que o custo da tarifa unitária está em constante aumento e, apesar de ter tido uma pequena queda na relação com o salário-mínimo na década, esta continua muito alta, acima de 20%.

A partir desta análise, buscou-se levantar as principais barreiras com relação à utilização do transporte público pela população vulnerável da cidade, principalmente por grupos como mulheres, negros/as, idosos, LGBTQI+, com mobilidade reduzida e outros. Dessa forma, pensar em ações que são referências para a inclusão desta população é fundamental para nosso objetivo de mostrar a mobilidade urbana como uma importante política para a melhoria da qualidade de vida da população, mas também para a redução das desigualdades e vulnerabilidades da cidade.

3.3 Ações referenciais para o uso do transporte público como ferramenta de transformação urbana e social

Este item final tem como principal objetivo levantar ações e informações sobre políticas públicas que tenham a mobilidade urbana como protagonista no enfrentamento das desigualdades e vulnerabilidades em cidades do Brasil e do mundo.

3.3.1 Medidas relacionadas com o desenho da infraestrutura das estações e os seus entornos

As medidas relacionadas ao desenho da infraestrutura das estações e seus entornos incluem a adoção de critérios de desenho que incrementem a percepção de segurança dos usuários, com foco no desenho das estações considerando parâmetros como a iluminação e a largura dos acessos e garantindo uma boa visibilidade do interior das estações para evitar pontos cegos. Essas intervenções abrangem não apenas o interior das estações, mas também o seu entorno de abrangência, com foco na largura das calçadas e na adequada iluminação do entorno.

Existem também medidas vinculadas a novas tecnologias como o uso de câmeras de vigilância por vídeo combinadas com a inteligência artificial podendo identificar casos de abuso e violência e aumentar a percepção de segurança dos passageiros e do público-alvo. O uso de câmeras já fornece uma maior percepção de segurança, mas a modernização do sistema com inteligência artificial torna a identificação dos casos mais precisa e permite respostas em tempo real.

3.3.2 Canais de denúncia de agressões ou assaltos

Uma tendência mundialmente generalizada para prevenção e denúncia do assédio sexual no transporte público é a criação de canais diretos entre o usuário dos transportes públicos e a polícia, ou entidade responsável pela investigação dos casos de assédio. Existem diversas iniciativas que buscam criar interfaces, sejam elas digitais, mediante aplicativos, ou presenciais, com salas reservadas e profissionais especializados; para que, no momento do assédio ou imediatamente após o episódio, seja feito o registro da ocorrência e a coleta de evidências que ajudarão a identificar o perpetrador. De fato, São Paulo já dispõe de pontos de apoio na rede, assim como outras cidades brasileiras dispõem de aplicativos, como o “NINA”, usado para denúncias de assédio. Ademais, existem outros exemplos fora do Brasil, como o aplicativo “*BCN Antimasclista*”, usado em Barcelona para denúncias de carácter sexista; ou como as linhas telefônicas diretas para casos de assédio em Buenos Aires.

Assim, um ponto importante identificado é que o usuário deve ter clareza quanto a qual é o canal de denúncia direto, ao mesmo tempo em que os diferentes canais existentes devem estar centralizados num único protocolo para dar a resposta. Ou seja, a disponibilidade de pontos presenciais, aplicativos e linhas telefônicas, pode

gerar confusão no usuário e apresentar dúvidas acerca de qual canal utilizar, sobretudo se os canais não estão centralizados. Para tanto, é recomendável que um único agente ou administração centralize todas as denúncias e que os diferentes canais tenham uma imagem única coerente para que o usuário perceba que todos os canais seguem uma mesma lógica.

3.3.3 Campanhas de comunicação das medidas

Destacam-se também as campanhas de comunicação para combater o abuso sexual no transporte coletivo que foram alvo de diversas experiências a nível mundial, incluindo a campanha de São Paulo.

As campanhas visam promover uma mudança cultural que estimule vítimas de abuso sexual nos transportes e/ou pessoas que presenciaram algum episódio de violência a denunciarem os agressores e, conseqüentemente, a inibirem a prática desse tipo de crime.

No caso de São Paulo, foram afixados cartazes nos trens do Metrô da CPTM e nos ônibus da EMTU e SPTrans com mensagens alusivas ao tema, além de postagens nas redes sociais das empresas. As campanhas sempre incluem informação vinculada aos canais de denúncia mencionados no ponto anterior.

3.3.4 Programas de acompanhamento

Os programas de acompanhamento são fundamentais para garantir o acesso de grupos vulneráveis no transporte público. Nesse marco, são identificadas duas tendências principais de intervenção: as iniciativas ou programas de acompanhamento para acesso ao transporte público de forma geral e as iniciativas ou programas de acompanhamento de acesso ao transporte público para viagens origem/destino, ou seja, para um percurso específico.

A primeira tendência são iniciativas ou programas de capacitação para os passageiros com dificuldades no acesso ao transporte público de forma geral, incluindo programas de treinamento, aplicativos ou outros métodos para treinar os públicos alvo no acesso ao transporte público da forma mais segura possível. Estes programas possuem impacto positivo no desenvolvimento da autonomia e independência dos passageiros com limitações físicas, geralmente focados nos perfis de público a seguir: (1) pessoas com deficiência, (2) idosos, (3) crianças.

Nesse sentido, existem muitas experiências de programas de treinamento, sobretudo na Europa (Reino Unido, Alemanha, França), que incluem a disponibilização de profissionais que acompanham de forma recorrente as pessoas dos grupos-alvo no seu deslocamento habitual até locais específicos para treinamento ou aplicativos com foco no acesso ao transporte coletivo.

Em relação às ações voltadas a disponibilidade de profissionais de acompanhamento recorrente para pessoas com deficiência física, por exemplo, o treinamento inclui recomendações no acesso ao transporte público, com foco no uso dos acessos adaptados nas estações, dos elevadores, das estações multimodais ou nas transferências entre modos de transporte etc.

Esse processo é habitual com o coletivo de idosos, mas, no caso, muitas vezes, o problema é a falta de conhecimento do sistema de transporte em geral, provavelmente por falta de uso e não por problemas de acessibilidade. Já com as crianças, os programas de treinamento estão bem conectados com os programas de melhoria de acesso à escola, que serão analisados no próximo ponto. Porém, os programas de acompanhamento ficam como um caso particular dentro de todas as medidas possíveis de melhoria do acesso à escola, neste caso centrados em educar as crianças a usar o transporte coletivo de maneira independente.

Em relação as ações específicas de locais de treinamento, algumas cidades, como Berlin, disponibilizam locais para treinar as pessoas com mobilidade reduzida sobre como entrar e sair de um ônibus estacionado de forma segura, por exemplo.

Finalmente, nesta medida existem vários aplicativos para celulares que ajudam no acesso ao transporte público para os grupos com dificuldades. Os aplicativos são baseados nos hábitos de planejamento de rotas em transporte público, mas incorporam uma visão extra de apoio para pessoas com deficiência ou pouco habituadas. Um exemplo são aplicativos como “Navsta”, em que os usuários definem suas necessidades específicas nas configurações de perfil. Com base nessas configurações, o aplicativo ativa várias funções e adapta a interface do usuário de acordo com suas escolhas. Além disso, a navegação é simplificada para usuários com deficiência visual e otimizada por meio da funcionalidade de texto para fala, assim como o perfil de uma pessoa com deficiências visuais aciona anúncios externos do veículo na estação desejada. Já para passageiros com deficiência auditiva, anúncios

internos no ônibus informando aos usuários sobre a próxima parada são transmitidos para seus aparelhos auditivos.

A segunda tendência com foco em iniciativas ou programas de acompanhamento de acesso ao transporte público para viagens origem/destino visa fornecer apoio que, apesar de ser importante em alguns casos específicos, pode gerar dependência. Ademais, ela inclui também profissionais especializados para oferecerem suporte ou aplicativos específicos que conectam usuários que solicitam ser acompanhados por usuários voluntários, como o aplicativo “Faciligo”, em que cada passageiro pode publicar a sua viagem solicitando ser acompanhado.

3.3.5 Programas de atuações de melhoria do acesso à escola

Os programas de atuações de melhoria do acesso à escola são importantes como facilitadores da assistência das crianças na escola, sobretudo para as famílias de baixa renda que nem sempre têm as condições para acompanhar as crianças nos percursos escolares.

As duas principais tendências são a geração de protocolos de vias seguras e fomento dos sistemas multimodais nos deslocamentos das crianças às escolas, com foco nos acessos e entornos das escolas; e a criação de tarifas ou abonos especiais para estudantes. A integração entre mobilidade e atividade física é uma abordagem de impacto para os jovens, que deve ser analisada para avaliar sua pertinência no contexto do município.

3.3.6 Novas tarifas de transporte público

As novas tarifas de transporte público são elementos chave no acesso à mobilidade urbana, sendo que atualmente há duas tendências majoritárias no mercado. A primeira tendência é a criação de tarifas reduzidas ou abonadas para públicos específicos, como mulheres gestantes, pessoas com deficiência, idosos e pessoas obesas que, uma vez propriamente cadastrados, possuem o benefício de forma constante, até que deixem de pertencer à categoria de vulnerabilidade especificada. Esta medida atesta uma garantia de direitos importante para grupos que não teriam condições de se locomover sem este tipo de auxílio.

A segunda tendência é a criação de tarifas especiais ou abonos para situações específicas, como uma entrevista de emprego. Esse tipo de benefício é mais difícil de

ser gerido pela administração e pelos operadores, dado o volume e a frequência de demandas, mas oferece um importante recurso de acesso e inclusão para a população vulnerável com foco em situações específicas. No que diz respeito às tarifas estudantis, essas medidas, em muitos casos, asseguram o comparecimento das crianças à escola, possibilitando as condições de educação para as crianças das famílias de baixa renda que não teriam condições de estudar por conta do impacto financeiro que o deslocamento possui no orçamento familiar.

No caso de São Paulo, é importante entender quais são os limites legislativos para alteração tarifária, bem como qual é a viabilidade orçamentária de realizar esse tipo de medida, por meio da análise de fonte de renda para o subsídio da tarifa especial.

3.3.7 Acessibilidade universal

As medidas de acessibilidade universal visam a adaptação das estruturas e veículos existentes às necessidades físicas e de mobilidade das populações vulneráveis. As principais tendências apresentadas no *benchmarking* são a adaptação dos ônibus e a reestruturação dos entornos das estações às necessidades físicas de acesso ao transporte para cadeirantes, idosos e pessoas com deficiências visuais.

Sobre o primeiro ponto, existem várias iniciativas de adaptação dos ônibus, como os “pisos baixos” para facilitar a mobilidade e o acesso de cadeirantes e carrinhos de crianças, que a cidade de São Paulo tem promovido, bem como tem sido implementada por meio de diversas experiências na Europa.

O segundo ponto apresenta uma visão mais integral, a partir de diversas iniciativas voltadas a definição de critérios de desenho com foco na acessibilidade universal para os acessos e estações de transporte público. Nesse escopo, estão sendo desenvolvidas várias metodologias de análise para entender quais são as dificuldades que as pessoas com deficiência enfrentam no acesso ao transporte público, visando orientar a posterior adaptação das infraestruturas de forma correta.

Assim, por exemplo, a metodologia de *Mapas de Viagem del Cliente (MVC)*, promovida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento²⁶, visa identificar as

²⁶ Disponível em:

https://publications.iadb.org/pt/publications/spanish/document/Mapas_de_viaje_Metodolog%C3%ADa_para_el_diagn%C3%B3stico_y_propuestas_de_mejora_de_la_accesibilidad_universal_en_sistemas_de_transporte_p%C3%BAblico_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_es.pdf Acessado em 28/02/2022.

principais dificuldades no uso do sistema de transporte a partir da experiência do usuário (com deficiência, mobilidade reduzida ou cuidador) na utilização do perfil analisado para identificar as barreiras que afetam sua mobilidade. A iniciativa já está sendo implementada em Curitiba, além de outras cidades latino-americanas, como Bogotá, Santiago de Chile e Medellín.

Por fim, existem alguns aplicativos como “Autoturn Adaptado” para facilitar o desenho das infraestruturas com foco na acessibilidade universal, para equipes de profissionais de arquitetura e engenharia.

3.3.8 Medidas de priorização do transporte público

Diversas medidas de priorização do transporte público foram observadas nos últimos anos, se não década, para melhoria dos espaços no entorno das infraestruturas de transportes e da qualidade de vida da população.

Em São Paulo, a Prefeitura tem, no Plano de Mobilidade (PlanMob), um grande guia para a visão relacionada à priorização do transporte público, o qual prevê a construção de 450km de corredores, assim como alguns no modelo BRT. Além disso, o Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo 2021-24, inclusive, tem como meta a construção de dois BRTs (Aricanduva e Radial Leste), assim como a de outros quatro corredores de ônibus e outras ações neste sentido, como a implantação de faixas exclusivas. A construção de ciclovias, diminuição das velocidades nas vias da cidade e outras ações nos últimos anos são todas ações que são exemplos neste tema.

Em outras cidades do mundo, como Paris, Amsterdã, Barcelona e Berlin, as políticas públicas urbanas têm se destacado fortemente no âmbito da mobilidade e da apropriação dos espaços públicos pela população, com criação de praças e locais de convivência em cruzamentos²⁷, fechamento do centro urbano para tráfego de veículos particulares²⁸, o famoso plano da Cidade de 15 Minutos²⁹ e outras ações importantes.

²⁷ <https://energy-cities.eu/best-practice/superblocks-free-up-to-92-of-public-space-in-barcelona/>

²⁸ <https://www.ecycle.com.br/projeto-em-berlim-visa-a-criacao-de-uma-area-sem-carros-que-e-maior-que-manchetan/>

²⁹ <https://www.archdaily.com.br/br/955271/uma-utopia-para-pedestres-a-cidades-de-15-minutos>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade de São Paulo sempre foi marcada pelas desigualdades presentes em seu território: desde sua criação pelos jesuítas e a dicotomia entre a igreja no alto da atual Rua Boa Vista e as tribos indígenas que ficavam no entorno do rio Tamanduateí; passando pelo enriquecimento das famílias dos barões do café e de seus escravizados que andavam pelas ruas do Centro Velho da cidade; assim como a desigualdade também evidenciou-se pela diferença entre os bairros dos imigrantes, como a Mooca, o Brás e o Bixiga e o da elite paulistana, em Campos Elísios e Higienópolis; e, por fim, a segregação entre o centro econômico-financeiro da Avenida Paulista e/ou da Faria Lima com os bairros periféricos.

Desta forma, fica claro que o padrão de desenvolvimento que se estabeleceu durante a história da cidade estava atrelado diretamente à construção de uma cidade baseada nas desigualdades socioespaciais, essas extremamente influenciadas pela forma como a população se locomovia, inicialmente a pé, depois com os bondes, ônibus e, mais recentemente, de maneira complementar por trilhos. Ademais, esses padrões de mobilidade e de desenvolvimento dos sistemas de transporte auxiliaram no espraiamento urbano, na criação de grandes vazios e na perpetuação do fenômeno da periferização e segregação da população mais pobre, geralmente preta.

Além disso, há um problema de eficiência do modal – a população vulnerável não tem acesso direto à infraestrutura de mobilidade urbana de alta capacidade, como o Metrô, com poucas estações de trem. Os diversos dados relacionados à acessibilidade da população negra e das mulheres a estes modais deixam clara esta disparidade que a rede de transporte coletivo por ônibus municipal tenta suprir com sua capilaridade. Complementarmente, há uma disparidade tecnológica no próprio acesso aos bairros periféricos por parte do Sistema de Ônibus, já que veículos grandes, com mais capacidade, conforto e tecnologia embarcada não conseguem transitar no parco viário da periferia, que não foi devidamente planejado e que sofre com esta falta de estrutura.

Compreender as vulnerabilidades e dificuldades dessa parcela da população deve ser a principal tarefa do planejador de políticas públicas de transporte na cidade, para que a mobilidade seja uma ferramenta efetiva para a melhoria das condições de vida da população. A análise destas desigualdades por classe, gênero e raça deixou clara essa necessidade, já que a população vulnerável é a mais afetada pelas maiores

dificuldades do transporte público, como no acesso aos sistemas e as oportunidades, segurança no entorno, assédio, intervalos maiores e outros fatores.

O gestor público da mobilidade urbana não pode se privar de ter como princípio básico a equidade no planejamento das infraestruturas e dos sistemas de transporte, focando nas necessidades específicas de cada um destes grupos.

Para as mulheres, é sabido que uma cidade planejada considerando este olhar é uma cidade mais segura para todos, não só mulheres, mas também para idosos, crianças, população LGBTQIAP+ e até para os homens. Além disso, as demandas de viagem das mulheres mostram como é necessário que se pense na mobilidade urbana como multimodal e não como um modelo único de transporte, que não se encaixa nessa complexidade social. Ademais, os aspectos de segurança, combate ao assédio e o planejamento operacional dos sistemas devem ser compreendidos na medida em que a maioria dos usuários do transporte público são mulheres, especialmente as mulheres negras.

Com relação à população negra, conseguimos perceber como estes sistemas de transporte foram influenciados pela formação segregacionista das cidades escravocratas, desde o século XIX até os dias de hoje. Por conta desse modo cruel de produção, as populações negras foram cada vez mais expulsas dos centros das cidades, providos de infraestrutura urbana, para as periferias, não sendo consideradas no planejamento do transporte público, somente como para aumentar a efetividade da mão-de-obra e não como um direito para essa população ter acesso à cidade.

Neste caso, é necessário, também, pensarmos no peso do transporte público frente ao salário-mínimo e em como este contempla uma proporção significativa no orçamento familiar. Diversas experiências internacionais e nacionais demonstram a efetividade das políticas públicas de transporte na perspectiva econômica, já que ao aumentar a possibilidade de se realizar múltiplas viagens em um intervalo de tempo causa um efeito inversamente proporcional: quanto maior é a integração, menor é o peso do transporte no orçamento familiar, possibilitando um acréscimo de renda nas famílias mais pobres.

É justamente esta transformação no papel da mobilidade urbana no enfrentamento às desigualdades e segregação que está aqui em xeque: não podemos nos reservar a compreender a mobilidade urbana somente como uma consequência do planejamento urbano e do solo na cidade, mas sim como um importante elemento,

se não o protagonista, para a conquista do direito à cidade e à redução destas desigualdades.

O último capítulo nos traz essa perspectiva da mobilidade urbana como protagonista, primeiro com relação a um indicador que tem sido muito utilizado, o de acessibilidade a oportunidades de emprego, mas também uma pequena provocação na necessidade de se considerar outras acessibilidades, como de acesso aos serviços públicos de saúde e educação, aos equipamentos de cultura e lazer, dentre outros. Por fim, identificamos quais são as barreiras em que o maior esforço da mobilidade deve se concentrar: as socioeconômicas, geográficas, físicas (ou individuais) e de transporte. Essa identificação foi importante para que as ações e medidas efetivas que já estão sendo tomadas em São Paulo e em outras cidades pudessem ser listadas e analisadas ao final do capítulo.

Dessa forma, acreditamos que o presente trabalho tenha contribuído para auxiliar na mudança da compreensão do protagonismo da mobilidade urbana nos estudos sociais a respeito da desigualdade e segregação no campo das Ciências Sociais, mais especificamente na Sociologia Urbana, incentivando que ainda mais trabalhos e pesquisas acadêmicas tenham este enfoque e que o campo se aproprie do tema, assim como já foi feito com outros temas urbanos, como da habitação.

A mobilidade urbana e suas políticas públicas têm como característica primordial a grande influência na qualidade de vida da população. Por estruturar o ordenamento urbano, como com relação ao uso do solo no Plano Diretor de São Paulo, aprovado em 2014, a mobilidade tem o potencial de diminuir as vulnerabilidades sociais (conforme Capítulo 2) por meio de políticas que busquem aproximar a população e as diversas oportunidades de emprego, saúde, educação e cultura que a cidade proporciona, medida por meio de índices como o de acessibilidade a empregos, como visto no Capítulo 3. Além disso, também é com a melhoria dos sistemas de transporte que os usuários podem ganhar mais tempo de lazer com suas famílias, como quando acontece com a ampliação da priorização do transporte público nas vias da cidade. Dessa forma, fica claro o impacto significativo e, de certa maneira, rápido que a mobilidade pode ofertar na vida de toda a população, mas mais especificamente, na vida da população de baixa renda e que vive nas regiões periféricas da cidade

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen Produção Editorial, 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE PESQUISA (ABEP). **Alterações na aplicação do Critério Brasil**. [S.l.]. 2018.
- AUGÉ, M. **Por uma antropologia da mobilidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- BÓGUS, L. M. M.; PASTERNAK, S. T. São Paulo, uma metrópole desigual. **Eure**, Santiago, v. 27, n. 80, p. 87-120, 2001.
- BÓGUS, L. M. M.; VÉRAS, M. P. B. A reorganização metropolitana de São Paulo: espaços sociais no contexto da globalização. **Cadernos Metrópole**, v. 3, p. 81-98, 2000.
- BARONE, M. Pobreza e mobilidade: como os pobres se locomovem no espaço metropolitano. In: BÓGUS, L.; PASTERNAK, S. **Como anda São Paulo**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2009.
- BOISJOLY, G.; MORENO-MONROY, A. I.; EL-GENEIDY, A. Informality and accessibility to jobs by public transit: Evidence from the São Paulo Metropolitan Region. **Journal of Transport Geography**, v. 64, p. 89-96, 2017.
- BORGES, C. M. D. M. **Viajantes na cidade**: a aventura dos usuários de transportes públicos em São Paulo. São Paulo: Annablume, 2015.
- BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. 8ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BUGNI, R. P.; JACOB, M. S. ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA CIDADE DE SÃO PAULO. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; PINTO, C. V. D. S. **Territórios em números**: Insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de UHs e regiões metropolitanas brasileiras. Brasília: [s.n.], v. 2, 2017. p. 85-112.
- CALDEIRA, T. P. D. R. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34, 2000.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- COSTA, M. A. et al. **VULNERABILIDADE SOCIAL NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS E PRIMEIROS RESULTADOS PARA MUNICÍPIOS E REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2018.
- DAVIS, K. **Cidades - A Urbanizacao Da Humanidade**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1970.
- DE FREITAS TOLEDO, J. I. **Análise multidimensional das barreiras que restringem a mobilidade urbana**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2019.

DE SOUZA MARTINS, J. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

DEPIERI, M. Á. D. L. **O Programa Minha Casa Minha Vida: política habitacional dos governos Lula e Dilma no período de 2009 a 2014**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, v. Tese de Doutorado, 2016.

DUNKER, C. I. L. **Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra: segundo as observações do autor e fontes autênticas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

FAGNANI, E. Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. In: ALMEIDA, E. **Mobilidade urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

FEDERICI, S. **El patriarcado del salario: críticas feministas ao marxismo**. [S.l.]: Tinta Limon, 2014.

FRÚGOLI JR., H. O urbano em questão na antropologia: interfaces com a sociologia. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 48, n. 1, p. 133-165, 2005.

FRÚGOLI JR., H. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Edusp, 2006.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOLUB, A. Assessing the barriers to equity in smart mobility systems: a case study of Portland, Oregon. **Case studies on transport policy**, v. 7, n. 4, p. 689-697, 2019.

GOMEZ, L. **Gender Analysis of Two Components of the World Bank Transport Projects in Lima**. World Bank. Lima. 2000.

HARKOT, M.; SVAB, H.; SANTOS, B. M. D. **Estudo de linha de base sobre gênero e transporte em São Paulo, Brasil: iniciativas existentes para melhorar a mobilidade de mulheres**. Banco Mundial. Washington D.C., p. 128. 2021.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ITDP, MULTIPLICIDADE MOBILIDADE. **Sensibilidade de variáveis sociodemográficas de mobilidade urbana**. ITDP. [S.l.]. 2020.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAÇULA, T. **Casa Verde: uma pequena África paulistana**. São Paulo: LiberArs, 2020.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. D. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19, p. 379-406, 2017.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.

KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

KOWARICK, L. **Pluralidade urbana em São Paulo**: Vulnerabilidade, marginalidade, ativismos. São Paulo: Editora 34, 2016.

KOWARICK, L.; REZENDE, T. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LE GOFF, J. **Por amor às cidades**. São Paulo: Unesp, 1998.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. [S.l.]: Centauro, 2009.

LEITÃO, K. O.; PEREIRA, J. S. W. O direito à cidade: para além de uma visão instrumental e pela dimensão espaço-temporal da disputa pela mobilidade. In: ALMEIDA, E. **Mobilidade urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

LOGIODICE, P.; PIZZOL, B.; GIANNOTTI, J. Nexo Jornal - Políticas Públicas. **Nexo Jornal**, 2020. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniaao/2020/A-desigualdade-na-mobilidade-urbana-entre-ativa-e-n%C3%A3o-ativa>>. Acesso em: 20 Fevereiro 2022.

MARGUTI, B. ; COSTA, M. A.; PINTO, C. V. D. S. **Territórios em números : insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT). [S.l.]. 2017.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: _____ **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013. p. 23-46.

MARQUES, E. C. **A metrópole de São Paulo no século XXI**: espaços, heterogeneidades e desigualdades. São Paulo: Unesp, 2015.

MARQUES, E.; REQUENA, C.; HOYLER, T. Estrutura social, segregação e espaços. In: KOWARICK, L. **Pluralidade urbana em São Paulo Vulnerabilidade, marginalidade, ativismos**. São Paulo: Editora 34, 2016. p. 351-380.

PASTERNAK, S. Favelas: fatos e boatos. In: FRUGOLI, H.; KOWARICK, L. **São Paulo e a pluralidade urbana**: sociedade, cultura e política. São Paulo: Editora 34, 2016. p. 83-110.

PEREIRA, H. M. et al. **Desigualdades Socioespaciais de Acesso a Oportunidades nas Cidades Brasileiras**. Brasília: [s.n.], 2019.

PETRONE, P. A cidade de São Paulo no século XX. **Revista de História**, v. v. 10, n. 21-22, p. 127-170, 1955.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média**: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo editorial, 2015.

RATTNER, H. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

REQUENA, C. A mobilidade paulistana: viária e desigual. In: MARQUES, E. **A metrópole de São Paulo no século XXI. Espaços, heterogeneidade e desigualdades**. São Paulo: Editora da UNESP, 2015. p. 395-421.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; DINIZ, N. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. **Cadernos Metrópole**, v. 19, p. 351-377, 2017.

ROLNIK, R. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: KOWARICK, L. **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ROLNIK, R. **São Paulo**. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2017.

SANTINI, D. et al. **Mobilidade Antirracista**. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

SANTOS, B. M. D.; GIANNOTTI, M. **Acesso à cidade, transportes e habitação**. Centro de Estudos da Metrópole - CEM. São Paulo. 2021.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, M. **Ensaio sobre a urbanização latino-americana**. São Paulo: HUCITEC, 1982.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Editora Edusp, 2009.

SANTOS, M. **Por uma economia política da cidade**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, M. **Pobreza urbana**. São Paulo: Edusp, 2013.

SASSEN, S. **The global city**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SENNETT, R. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta.** , 2020. São Paulo: Editora Record, 2018.

SILVA, F. N. D. Mobilidade urbana: os desafios do futuro. **Cadernos Metrópole**, 2013. 377-388.

SVAB, H. **Evolução dos padrões de deslocamento na região metropolitana de São Paulo: a necessidade de uma análise de gênero.** Universidade de São Paulo. São Paulo. 2016. (Tese de Doutorado).

TOLEDO, B. D. L. **São Paulo, três cidades em um século.** São Paulo: Cosac Naify, 2004.

TOLEDO, B. L. D. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo.** São Paulo: Empresa das artes, 1996.

TORRES, H. D. G. et al. Pobreza e espaço: padrões de segregac o em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2003.

V RAS, M. P. B. **Trocando olhares.** São Paulo: Studio Nobel, 2000.

V RAS, M. P. B. **Tempo e espaço na metrópole:** breves reflexões sobre assincronias urbanas. n. 1. ed. [S.l.]: São Paulo em perspectiva, v. v. 15, 2001.

V RAS, M. P. B. **Desigualdades Urbanas, Segregac o, Alteridade e Tensões em Cidades Brasileiras.** São Paulo: Paco Editorial, 2018.

VASCONCELLOS, A. D. **Circular é preciso, viver não é preciso:** a história do trânsito na cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume, 1999.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano, espaço e equidade:** análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

VASCONCELLOS, E. A. D. **Mobilidade cotidiana, segregac o urbana e exclusão.** IPEA. Brasília, p. 57-79. 2016.

VELHO, G. **Um antropólogo na cidade:** ensaios de antropologia urbana. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2013.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras.** São Paulo: Nobel, 2001.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregac o urbana e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

WANDERLEY, L. E.; RAICHELIS, R. **A cidade de São Paulo:** relações internacionais e gestão pública. São Paulo: EDUC, 2009.

WORLD BANK. **São Paulo Aricanduva Bus Rapid Transit Corridor.** Washington, p. 113. 2020. (PAD3436).

WRI BRASIL. **DOTS nos Planos Diretores: guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano.** World Research Institute. Porto Alegre, p. 132. 2018. (978-85-6948-14-2).

