

A mobilidade urbana em São Paulo como campo de ação estratégica e o direito à cidade: uma análise do Minhocão da ditadura às ciclovias de Haddad

PEDRO DE ALVARENGA MACEDO FERNANDES
EACH - USP

TANIA PEREIRA CHRISTOPOULOS
EACH - USP

A MOBILIDADE URBANA EM SÃO PAULO COMO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DO MINHOCÃO DA DITADURA ÀS CICLOVIAS DE HADDAD

1. INTRODUÇÃO

A industrialização transformou as cidades e sua dinâmica. O surgimento do capitalismo concorrencial, incorporado pela burguesia, criou relações mercantis que rapidamente se apossaram do meio urbano, passando a regê-lo. Esse é o ponto de partida das reflexões de Lefebvre (1968) em sua obra intitulada “*Le Droit à la Ville*” ou “O Direito à Cidade” na tradução para a língua portuguesa. A análise sobre o processo de desenvolvimento das cidades contemporâneas sob a lógica mercadológica fez do filósofo e sociólogo Henri Lefebvre um relevante estudioso na área, que teve seu conceito incorporado por diversos autores (TRINDADE, 2012).

Lefebvre (1968) destaca que, antes da Revolução Industrial, as cidades se destacavam por seu caráter político e comunitário. Mesmo as cidades medievais, que já incorporavam o capitalismo comercial, ainda conseguiam conservar esse perfil. O filósofo acusa a industrialização de romper com o sistema urbano preexistente, passando a reger sua dinâmica e a forma de expansão. Esse processo de perda de identidade foi reforçado na segunda metade do século XX pela difusão da doutrina neoliberal nas cidades contemporâneas. O neoliberalismo trouxe uma reconfiguração da relação entre capital e Estado, disseminando a ideia de “crescimento em primeiro lugar” no desenvolvimento urbano (HE; WU, 2009).

Em escala mundial pioneira, o neoliberalismo disseminou a liberdade das atividades econômicas como pré-requisito da organização das mais diversas formas de sociabilidade (IANNI, 1998). O fenômeno da globalização econômica acarretou em mudanças territoriais e alterações no equilíbrio do poder político-econômico, ao inserir novos atores em arenas preexistentes. Os efeitos colaterais são sentidos principalmente nas chamadas “cidades globais”, aquelas mais incorporadas a esse processo de globalização (SASSEN, 2000).

Os resultados da utopia neoliberal traduziram-se na dinâmica dos centros urbanos: eles passaram a dividir-se em comunidades fechadas, com serviços próprios e restritos, e espaços públicos privatizados, mantidos sob vigilância (HARVEY, 2008). Ao mesmo tempo, a política orientou-se para a concorrência e transferiu atribuições do Estado a órgãos não estatais (PURCELL, 2002). O domínio da propriedade privada chegou inclusive à mobilidade urbana. Nesse processo, o automóvel emergiu como peça-chave. Sendo uma propriedade particular e restrita, o carro se apresentou como símbolo de individualismo em um cenário materialista e consumista. Cabe salientar, porém, que o carro tem seu uso atrelado à esfera pública, diferentemente da maioria dos bens de consumo (SCHOR, 1999). Ele pode ser visto, portanto, como uma propriedade privada que invade o espaço público.

São Paulo, maior metrópole da América Latina, foi escolhida como foco central deste artigo. A cidade possui uma população de 12.106.920 habitantes, segundo o IBGE (2017), e uma frota de 8.508.145 veículos, de acordo com dados do Detran (2017). A adoção do automóvel como meio de transporte massivo, ocorrida principalmente entre as décadas de 1960 e 1970, foi caracterizada por diversas intervenções urbanísticas na capital paulista (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011). Um célebre exemplo foi a construção da grande via elevada no centro da cidade, popularmente chamada de “Minhocão”, e reconhecida atualmente como responsável (em grande parte) pela deterioração da região (BIDERMAN, 2008). O uso em larga escala do automóvel gerou também, ao longo das décadas seguintes, uma grave crise no trânsito de São Paulo e acarretou uma expressiva redução da qualidade de vida da população paulistana pelo

tempo perdido nos congestionamentos. Enquanto isso, acumulam-se prejuízos ambientais (pela emissão de poluentes) e até mesmo econômicos (por gastos adicionais com combustíveis e transporte de mercadorias) (CINTRA, 2013).

A recente tentativa de mudanças na área de mobilidade urbana de São Paulo, a partir da criação de 400 quilômetros de ciclovias pela gestão de Fernando Haddad na prefeitura municipal (2013-2016), explicitou uma disputa pelo direito à cidade. O projeto, lançado em 2014, criou vias exclusivas para as bicicletas por meio de intervenções em canteiros centrais de avenidas e supressão de faixas antes ocupadas por automóveis na estrutura viária já existente (COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO, 2014).

A inversão do paradigma de mobilidade herdado do século passado, baseado majoritariamente na abertura de espaço na cidade para deslocamento do automóvel, cria um precedente relevante para uma análise interdisciplinar de seus efeitos no campo da sustentabilidade. Partindo dessa perspectiva, este artigo tem o objetivo de analisar, por meio da Teoria de Campos descrita pelos sociólogos Fligstein e McAdam (2012), a mobilidade urbana em São Paulo como um campo de ação estratégica, com especial recorte à evolução desse campo no período entre a consolidação do automóvel como principal meio de transporte na cidade e a implantação de ciclovias pela gestão Haddad.

2. LENTE TEÓRICA

Existem diferentes leituras sobre campos organizacionais, como explicitado por Guarido Filho et al. (2006) em seu ensaio “Campos Organizacionais: Seis Diferentes Leituras e a Perspectiva de Estruturação”. Os autores destacam o conceito de campo organizacional como “unidade fundamental na associação dos níveis organizacional e societário no estudo da mudança social e da comunidade”, citando DiMaggio (1986), e apontam que este modelo possibilita uma análise da relação entre o ambiente institucional, o competitivo e os recursos materiais de forma mais assertiva que seus antecedentes.

DiMaggio e Powell (1983) definem campos como setores industriais e ressaltam o papel das organizações (PECCI, 2006), Bourdieu (2005) descreve o campo como um espaço de lutas e dá ênfase ao ator individual e à forma como o capital social, cultural e econômico define estratégias e papéis no campo. Fligstein e McAdam (2011) constroem sua teoria sobre os autores mencionados, bem como sobre outras referências, como Bourdieu e Wacquant (1992); Scott e Meyer (1983); Laumann e Knoke (1987) e considera que os campos são ordens sociais criadas por atores individuais ou coletivos, permitindo o reconhecimento mútuo, a compreensão dos objetivos e as regras que legitimam as ações.

A perspectiva de Fligstein e McAdam (2012), adotada em especial pela sociologia econômica, é caracterizada pela visão do campo como “esfera institucional de interesses em disputa”, semelhante a outras no que se refere à noção de poder e interesses, mas distinta de todas por se distanciar das ideias deterministas e defender a possibilidade de mudanças nos campos pela mobilização dos próprios atores que os compõem. Segundo os sociólogos, todos os campos são ocupados por atores dominantes, cujos interesses tendem a ser fortemente refletidos em sua organização, e desafiantes, que ocupam nichos menos privilegiados dessas organizações sociais. As arenas sociais, sob essa visão, alternam momentos de estabilidade e mudança. Nos momentos de estabilidade, há a manutenção do *status quo* dos dominantes. Durante a mudança, também chamada de crise, os desafiantes procuram romper com essa construção e estabelecer uma nova ordem social. As particularidades dessa lente teórica, sobretudo o não determinismo e o foco na capacidade de intervenção dos atores, a tornam adequada para a análise do objeto de estudo deste artigo, uma vez que a influência política dos

atores nas instituições e suas iniciativas na luta pelo direito à cidade são focos centrais da discussão.

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

O artigo utiliza a estratégia de pesquisa do Estudo de Caso Único, qual seja a mobilidade urbana em São Paulo no período de 1970 a 2016. Adotando-se recomendações de Yin (2001), a estratégia do Estudo de Caso Único é adequada para esta pesquisa porque se pretende estudar um caso emblemático do fenômeno da mobilidade urbana.

Este artigo propõe a caracterização do campo da mobilidade urbana em São Paulo por meio de três categorias analíticas propostas por Fligstein e McAdam (2012): a identificação dos atores dominantes e desafiantes; a relação do Estado com o campo; e a alocação do poder no campo. Tal análise foi concebida por uma abordagem epistemológica interpretativista e é baseada em revisão da literatura (OKOLI; SCHABRAM, 2011), por meio de consulta à produção científica e acadêmica sobre o panorama da mobilidade urbana em São Paulo e a relação entre a ideia de direito à cidade e o contexto político-econômico das cidades contemporâneas, complementada por acesso a websites governamentais locais e legislação específica sobre o objeto de estudo. A pesquisa foi realizada nas bases de dados *Web of Science* e *SciELO*.

4. REVISÃO TEÓRICA

4.1 O direito à cidade e o neoliberalismo

O pensamento crítico sobre a cidade no Brasil vem desde a década de 1960, com as primeiras discussões sobre gestão democrática e descentralização da política, impulsionadas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Esse debate, enfraquecido no período da Ditadura Militar, reemerge com a Assembleia Constituinte no período de redemocratização nacional. Como resultado dessa mobilização, o direito à cidade é efetivamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro na Constituição Federal de 1988, em um capítulo destinado à política urbana. Na década de 2000, o Estatuto da Cidade regulamenta esse capítulo e traz a ideia de direito à cidade sustentável, sendo descrito como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (AMANAJÁS; KLUG, 2018). A criação do Ministério das Cidades em 2003, por fim, estabelece um marco inédito na inclusão do direito à cidade na agenda política brasileira (Carlos, 2007).

A história do direito à cidade o coloca como centro de reivindicações populares nos palcos ou arenas de lutas sociais que são as cidades, reunindo os mais diversos atores nesse processo. As diferentes demandas existentes nos centros urbanos, como a luta por moradia, espaços públicos de lazer ou transporte, passam a ser tratadas conjuntamente quando atreladas a essa ideia (TAVOLARI, 2016). Lefebvre (1996) diz que o argumento para o direito à cidade emerge como um “grito e demanda”, voltado à garantia das condições necessárias para o habitat e a socialização, sob diferentes formas pragmáticas de lutas, que, cada vez mais, interagem entre si. Essa interação revela uma importante solidariedade entre as lutas políticas, ao mesmo tempo que unifica a busca por condições básicas de sobrevivência e coexistência nas cidades (MITCHELL; HEYNEN, 2013).

A ideia de direito à cidade busca recuperar os centros urbanos pautando-se na apropriação, que se refere ao acesso e uso dos recursos urbanos, mas desprezando a noção de

propriedade. Ao mesmo tempo, almeja a participação social na tomada de decisão e na produção do espaço urbano, como lembrado por Chaskin e Joseph (2013). Essa perspectiva demanda um programa político para formular esses processos por vias mais inclusivas e menos dependentes do capital. Fawaz (2009) ressalta que são diversas as discussões sobre como o modelo neoliberal, amplamente difundido no século XX, influencia o discurso público, mas defende que é necessária uma mudança crítica do neoliberalismo para longe do Estado e da formulação de políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que o neoliberalismo se deparou com uma inédita dimensão protetiva em relação ao meio ambiente, resultante da difusão das questões ambientais no tecido institucional do Estado a partir da década de 1970, ele ainda resgata muitas características do industrialismo relacionadas à priorização do crescimento econômico. Para isso, inclusive, negligencia questões sociais e rompeu com a ideia de “estado de bem-estar social” difundida pelos ideais socialdemocratas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

O espaço urbano, lócus histórico da dissidência e do encontro entre os diferentes, viu sua função cada vez mais suprimida à medida em que o neoliberalismo foi enraizado em seu tecido. A transformação da vida urbana em objeto de consumo privado, individual e isolado, cerceou a diversidade social e a sociabilidade, marcas originais das cidades que representavam uma barreira à consolidação do modelo neoliberal (CAMALLONGA, 2019). Os mecanismos políticos existentes para restringir espaços de encontro ou inibir a participação de determinados atores sociais da vida urbana transformaram o projeto conservador de cidade em um empecilho para a democracia e o respeito às diferenças (FERNANDES, 2005). No âmbito da agenda política, as reivindicações baseadas no direito à cidade acabaram por ser pouco compreendidas, em grande parte devido à oposição do neoliberalismo. Para Parnell e Pieterse (2010), a quebra desse paradigma exige uma crítica radical de instrumentos e valores do Estado local, implicando em uma reforma institucional que rompa com práticas de gestão urbana excludentes que permanecem até hoje incontestadas.

4.2 O paradigma da mobilidade urbana em São Paulo

A transformação da cidade de São Paulo pelos automóveis teve início na década de 1910, com os primeiros projetos de alargamento de vias. Foi fortemente acentuada, porém, a partir da década de 1930, com a popularização dos automóveis promovida pela indústria automobilística, representada à época por Henry Ford. A ideia de Ford de que a produção em massa levaria ao consumo em massa regeu a expansão da indústria automotiva em todo o mundo, criando um dos principais eixos de crescimento econômico de países capitalistas no século XX (NOBRE, 2010). Em São Paulo, nessa mesma época, surgiu o Plano de Avenidas, que possibilitou a criação de vias radiais e anéis perimetrais em São Paulo. A transformação da mobilidade na capital paulista voltou a ser intensificada nas décadas de 1960 e 1970, a partir de um conjunto de processos urbanísticos que permitiram a utilização massiva dos automóveis na cidade. Foi nesse período que algumas das principais vias expressas da cidade saíram do papel, como a Marginal do Rio Pinheiros e o então Elevado Costa e Silva (também chamado de Minhocão) (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011).

A contratação de consultoria estrangeira na década de 1960 pela prefeitura municipal representou um marco nas políticas de mobilidade urbana em São Paulo. Os estudos, concluídos e entregues ao governo no período do chamado “milagre econômico brasileiro”, idealizavam uma cidade repleta de vias expressas (cerca de 400 km) e uma extensa rede metroviária (com quase 200 km). Não demoraria, porém, para o modelo pensado se mostrar completamente inviável no contexto paulistano. Com recursos financeiros limitados, a cidade veria sua frota de

veículos dobrar a cada 10 anos, uma velocidade muito maior do que as obras de infraestrutura poderiam acompanhar. Scaringella (2001), que apresenta esse panorama, ainda critica a visão setorial embutida nesse modelo, que ignora a dimensão social da crise de mobilidade urbana em São Paulo.

O Minhocão, utilizado como marco no título deste artigo, certamente é um dos exemplos mais simbólicos da insustentabilidade do ideal de mobilidade urbana originado naquela época. A obra, inaugurada no período da Ditadura Militar brasileira, tem um especial significado não apenas no contexto econômico de sua época (a ideia de grandiosidade impulsionada pelo “milagre econômico”), mas também no político. Sua concepção e realização estão carregadas de simbolismos autoritários, desde o nome Costa e Silva (homenagem a um dos presidentes do período ditatorial) até a ideia de soberania do carro sobre a cidade, ou a degradação de uma pulsante região histórica da cidade em prol do conforto do automóvel (NEVES, 2018).

O urbanista Bonduki (2011) destaca que as décadas finais do século XX foram especialmente caracterizadas pelo chamado “*marketing* urbano”, um conjunto de práticas a serviço do mercado que substituíram as ideias de utopia e o urbanismo. A visão de modernidade e progresso atrelada ao uso do automóvel fez com que se multiplicassem em São Paulo o número de complexos viários, muitos deles com graves falhas de planejamento. Essas grandes obras impermeabilizaram o solo e eliminaram as várzeas de rios, tornando as enchentes um problema crônico da cidade. Com espaço suprimido em calçadas estreitas e expostos à recorrente agressividade dos motoristas, pedestres acabaram prejudicados e os espaços públicos foram, aos poucos, esvaziados. A falta de acolhimento e segurança, que fez da cidade um ambiente hostil, abriu brecha para a proliferação de condomínios fechados e empreendimentos privados de lazer, como os *shoppings*.

Em contradição com a expansão desenfreada da rede viária da cidade, a mobilidade urbana parece não ter alcançado toda a população da cidade de São Paulo. Nos primeiros anos do século XXI, o número de deslocamentos per capita da população com renda familiar acima de vinte salários mínimos chegava a ser o dobro das faixas mais pobres. Nas famílias com até 3 salários mínimos, o deslocamento ainda ocorria predominantemente a pé, sem acesso ao automóvel. Segundo Gomide (2006), que traz tais dados, o panorama da mobilidade urbana em São Paulo exclui socialmente as parcelas da população mais pobres ou residentes nas periferias, que são privadas de trabalho, educação e lazer. Tal fenômeno já era apontado na obra de Lefebvre (1968) e foi denominado de “destruição da urbanidade” pelo sociólogo. Na visão dele, as relações de mercado estimulavam a desigualdade socioespacial urbana, a partir da tentativa de expulsão das camadas mais pobres da população da cidade ou da restrição de seu acesso aos recursos urbanos.

Rubim e Leitão (2013), em seu artigo “O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades”, destacam que o uso do carro em larga escala na cidade já acarreta em mais prejuízos do que supostos ganhos econômicos ou tecnológicos. A aposta equivocada no automóvel resultou no abandono ou sucateamento de alternativas de transporte coletivo ou individual não motorizado. Enquanto isso, agravaram-se outros problemas sociais e ambientais na capital paulista, como o elevado número de acidentes envolvendo automóveis e a emissão acentuada de gases do efeito estufa pelos veículos. Segundo os autores, São Paulo chegou a ter em 2012 um prejuízo anual estimado em 12 bilhões de reais causado pelo trânsito e os congestionamentos.

Zandonade e Moretti (2012) lembram que os conflitos de mobilidade nas grandes cidades brasileiras têm ampla relação com a disputa pelo uso do espaço público, principalmente no caso de São Paulo, que é uma metrópole marcada por grandes desigualdades. Ao mesmo tempo em que a cidade parece ter sido pensada para o carro, ela não tem capacidade de

comportar um número de automóveis condizente com sua população. Isso torna a mobilidade urbana excludente e a conduz a um cenário de caos. Considerando que o espaço urbano é limitado, seria necessário oferecer alternativas de transporte que fossem capazes de conciliar o uso por toda a população. Qualquer tentativa de mudança, porém, esbarra em resistências daqueles que se beneficiam do modelo tradicional de mobilidade urbana e que transferem o ônus do uso massivo do automóvel aos outros moradores da cidade. Cria-se aqui um cenário semelhante ao de Hardin (1968) em “A tragédia dos comuns”. Enquanto o pastor amplia suas vantagens individuais aumentando seu rebanho, a diminuição da pastagem disponível torna-se um problema para toda a comunidade. O resultado é o colapso.

A relação entre mobilidade urbana e disputa por espaço fica explícita na mudança de panorama ocorrida na cidade de São Paulo entre 2013 e 2016, na gestão de Fernando Haddad à frente da prefeitura municipal. É possível apontar ao menos três projetos principais da administração municipal nesse período que questionaram o *status quo* do carro na cidade: a operação “Dá Licença para o Ônibus”, que destinou faixas exclusivas aos ônibus em avenidas e ruas de grande circulação na cidade; o programa “Ruas Abertas”, que determinou o fechamento da Avenida Paulista e outras vias pré-selecionadas aos automóveis em domingos e feriados; e o projeto “SP 400 km”, que criou 400 quilômetros de ciclovias e recebe especial atenção neste artigo (SÃO PAULO, 2016). Em todos os casos, os automóveis perderam espaço físico de forma periódica ou permanente para outros modais de transporte e pedestres.

Leite, Cruz e Rosin (2018) reconhecem a quebra de paradigma pela gestão Haddad a partir da priorização da bicicleta e ressaltam a inovação em mobilidade ocorrida mesmo em um período de dificuldades financeiras e crise econômica. Esse processo, porém, está vinculado a um movimento político anterior, iniciado a passos lentos na década de 1970 e que se entrelaçou em diversos momentos com a redemocratização brasileira e a difusão das pautas ambientais no cenário internacional. Os cicloativistas, que primeiramente encontraram apoio no departamento de meio ambiente do município nos anos 1990 e 2000, conseguiram transmitir suas reivindicações para a pasta de transportes e conquistaram, na gestão Haddad, o aparato estatal necessário para a implantação de um grande projeto de expansão da estrutura cicloviária de São Paulo. Porém, como os próprios autores demonstram e Costa (2016) reafirma, a implementação do projeto “SP 400 km” foi carregada de resistências e conflitos.

Um estudo divulgado no *International Journal of Environment Research and Public Health* mostra os efeitos da implantação das ciclovias em São Paulo: a chance de os paulistanos utilizarem a bicicleta como meio de transporte aumenta em 154% quando são criadas ciclovias próximas às suas residências. Apesar disso, apenas 5,1% da população adulta da cidade tem o hábito de usar as vias exclusivas para bicicletas (FLORINDO et al, 2018). Os autores concluem que a garantia de espaço para os ciclistas, por meio das ciclovias, tem papel essencial no incentivo ao uso da bicicleta. Reconhecem, porém, que ainda há uma baixa adesão da população paulistana ao modal, apesar de seus benefícios para o bem-estar das pessoas e da cidade.

A resignificação da mobilidade urbana promovida pela gestão Haddad chegou de forma especialmente assertiva ao Minhocão, símbolo dos “tempos de ouro” do automóvel. O elevado, que já tinha horários de restrição para os veículos desde 1996, teve esses períodos prolongados em 2014 (COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO, 2014). Em 2015, o então prefeito inaugurou uma ciclovia sob a via elevada, com 5 quilômetros de extensão (SÃO PAULO, 2015). Até mesmo o nome Costa e Silva foi alterado pela administração de Fernando Haddad, que rebatizou o elevado de João Goulart (ROLNIK, 2016). O novo Plano Diretor Estratégico do município, também sancionado durante aquela gestão, estabeleceu o destino final do Minhocão: a via deveria ser demolida ou transformada em um parque suspenso até 2030 (SÃO PAULO, 2014).

A mudança de paradigma na mobilidade urbana não surtiu, porém, o efeito esperado na opinião pública. Em 2016, Fernando Haddad foi derrotado nas eleições municipais e não conseguiu se reeleger prefeito (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016). Fernandes (2007) em seu trabalho “*Constructing the ‘Right of the City’ in Brazil*” (ou “Construindo o direito à cidade no Brasil”), alerta que a aplicação de novos programas urbanos ainda encontra a resistência de interesses conservadores, apesar do crescimento paralelo da participação popular na defesa dos interesses sociais nos últimos anos no Brasil. O resultado dessa resistência é a descontinuação de políticas urbanas inovadoras e a derrota eleitoral de governos locais que as propõe. Seria esse o caso de São Paulo?

5. DISCUSSÃO

5.1 Identificação dos atores dominantes e desafiantes

Nas décadas de 1960 e 1970, a indústria automobilística colhia os frutos da popularização de seus produtos e representava um vetor de crescimento econômico em diversos países do mundo, inclusive o Brasil. As intervenções urbanísticas para o uso em larga escala do automóvel em São Paulo refletiam a perspectiva de crescimento infinito e em primeiro lugar, característica da utopia neoliberal emergente à época. Os agentes econômicos dominavam a cidade e eram especialmente representados pela indústria automobilística no campo da mobilidade urbana. Pode-se dizer que a cidade de São Paulo, como cidade global que é, acompanhava uma tendência das grandes metrópoles, impulsionada pela globalização econômica que difundia as ideias neoliberais mundo afora. Esse processo é explicitado pela consultoria estrangeira que atuou na cidade durante essa época, reforçando os interesses dos agentes econômicos na proposição de políticas públicas para o Estado local.

Cabe observar aqui o que Fligstein e McAdam (2012) chamam de “sistema de interdependência de campos”. Os sociólogos defendem a existência de uma complexa teia com diversos campos incorporados, onde alterações significativas em qualquer campo de ação estratégica gera efeito em todos os campos próximos. O caso estudado neste artigo certamente é um exemplo desse sistema, uma vez que o campo da mobilidade urbana em São Paulo é influenciado por um contexto político-econômico externo a ele e, ao mesmo tempo, também influencia outros campos. Enquanto o domínio da indústria automobilística no campo da mobilidade urbana paulistana é um reflexo de um domínio geral dos atores econômicos a nível global e em diferentes campos, a emergência de uma “cultura do carro” também beneficiou o domínio de atores econômicos em outros campos urbanos, a partir da ocupação e desvalorização do espaço público pelos automóveis.

A construção de vias expressas na cidade, em especial o Minhocão, coroou o domínio da indústria automobilística e dos usuários de carros no campo da mobilidade urbana em São Paulo. A obra, criada exclusivamente para atender à comodidade do automóvel, sacrificou grande parte da região central da cidade, seus moradores e frequentadores em benefício de um modal de transporte excludente e pouco acessível para as camadas mais pobres da população na época. As consequências do Minhocão exemplificam o processo de deterioração e esvaziamento do espaço público impulsionado, nesse caso, pelo desconforto causado por uma via elevada de grande movimento que literalmente se sobrepõe ao espaço das pessoas.

Como visto, os cicloativistas já estavam em ação no campo da mobilidade urbana paulistana desde a década de 1970, apesar de não obterem conquistas relevantes naquele momento. Caracterizavam-se claramente como atores desafiantes, primeiramente por trazerem uma reivindicação ousada para um período de ditadura e fragilização de movimentos populares, e segundo por estarem em visível desvantagem diante do domínio do carro como símbolo de

modernidade na cidade, impulsionado pela utopia neoliberal em pleno auge. Ao lado dos cicloativistas, os ambientalistas ganhavam destaque na época, apoiados pela pauta ambiental que ganhava espaço inédito no debate político internacional. Curiosamente, essa preocupação estatal em nível global emergiu junto com a adaptação das grandes cidades ao modelo neoliberal de crescimento econômico em primeiro lugar, o que permite observá-los como desafiantes no campo da mobilidade urbana.

Fica mais clara essa compreensão dos ambientalistas como desafiantes a partir do momento em que é criada uma secretaria de meio ambiente na cidade de São Paulo. Não tarda para esse braço do Estado local voltado aos temas ambientais englobar as pautas dos cicloativistas, passando a desempenhar uma luta conjunta em diversos momentos. Tal parceria não ocorreu da mesma forma com a secretaria de transportes do município, por exemplo, provavelmente pelo fato dessa ter sido muito influenciada pelo paradigma neoliberal do século passado. Justifica-se aí também o fato das políticas urbanas de mobilidade em São Paulo terem priorizado o transporte em veículos motorizados e individuais até pouco tempo atrás.

Para além dos ambientalistas e cicloativistas, há de se observar também como desafiantes as parcelas da população paulistana que historicamente ocuparam nichos desprivilegiados no campo da mobilidade urbana em São Paulo: os pedestres, usuários de transporte público (principalmente os mais pobres que não têm acesso ao carro) e os ciclistas não necessariamente vinculados à militância ou organizados em movimentos populares. As políticas de mobilidade urbana criadas sob a influência das ideias neoliberais negligenciaram o direito dessas pessoas aos recursos urbanos, acentuando injustiças sociais e ambientais históricas.

O panorama apresentado aqui diz respeito ao campo da mobilidade urbana entre o início da década de 1970 até a posse de Fernando Haddad como prefeito de São Paulo. Pode-se dizer que, a partir de 2013 (primeiro ano da gestão Haddad), as posições de dominantes e desafiantes mudam de forma crítica, em especial pela alteração de comportamento do Estado. Tal fenômeno será discutido a seguir.

5.2 Relação do Estado com o campo

A observação do comportamento do Estado é imprescindível para a compreensão dos momentos de estabilidade e crise do campo da mobilidade urbana em São Paulo. E esse comportamento pode ser dividido em dois momentos principais: pró-neoliberalismo e pró-direito à cidade. Desde a década de 1960 até 2012 a prefeitura municipal apresentava uma clara tendência a reafirmar institucionalmente o domínio dos agentes econômicos no campo da mobilidade urbana, explicitada pelas políticas de mobilidade e urbanismo adotadas ao longo dessas décadas. O campo, permanecido estável durante todo esse tempo, muda radicalmente a partir do início da gestão Haddad em 2013, quando passam a ser tomadas diversas decisões que contrariam o *status quo* da mobilidade urbana na capital paulista. As políticas públicas, até então pensadas majoritariamente para os automóveis, dão lugar a um novo panorama debruçado sobre movimentos populares de ciclistas e parcelas da população historicamente prejudicadas, como os usuários de transporte público e os pedestres. A mudança de posição do Estado no campo gera uma crise que desencadeia conflitos e resistência por parte dos atores até então dominantes.

É importante salientar aqui que a gestão Haddad representa uma revolução pela escala da mudança e a ressignificação da cidade. Obviamente não foi a primeira administração a investir em transporte público ou bicicletas, mas certamente foi aquela que mais aplicou essas políticas integralmente a uma visão utópica e em uma dimensão não vista antes na cidade. Por

isso, ela representa um ponto de virada no campo da mobilidade urbana de São Paulo. Resgata-se o caso do Minhocão para ilustrar esse entendimento: a via foi construída como símbolo da ascensão do carro, do neoliberalismo e do autoritarismo, sendo todos esses simbolismos desfeitos pela gestão Haddad. O elevador, que já homenageou presidente da ditadura e foi ocupado exclusivamente pelos veículos motorizados, mudou de nome, teve uma extensa ciclovia construída sob sua estrutura e agora deve desaparecer ou ser transformado em uma área verde fechada aos carros. Aquela região, usurpada das pessoas e dada aos carros no século passado, deve retornar em breve às mãos da população. Essa decisão carrega um forte apelo à ideia de direito à cidade, algo que certamente representa um marco para a cidade de São Paulo.

5.3 Disputa de poder no campo

A análise da evolução do campo da mobilidade urbana em São Paulo permite concluir que a disputa por poder em jogo reflete o que Fligstein e McAdam (2012) chamam de “ambiente de campo mais amplo”. Observa-se que, durante todo o período analisado, os conflitos giram em torno de uma disputa de poder entre as esferas econômica, social e ambiental, reproduzindo no âmbito da mobilidade urbana paulistana uma disputa que a extrapola e que é tratada por diversos atores que estudam os efeitos da difusão do neoliberalismo nas cidades. Enquanto a esfera econômica, representada por agentes econômicos variados, busca a soberania no espaço urbano e a privatização da cidade, as esferas social e ambiental, encabeçadas pela sociedade civil organizada e os movimentos populares, entrelaçam suas demandas e reivindicações que são traduzidas na luta unificada pelo direito à cidade.

É interessante observar também como a disputa de poder no campo da mobilidade urbana caminha fortemente atrelada ao contexto político local e nacional. No período em que o país passava por uma ditadura, com restrições à liberdade de expressão e participação política, a esfera econômica encontrou um caminho livre para expandir seu domínio sobre a cidade e a mobilidade urbana. A redemocratização, por outro lado, permitiu o fortalecimento e articulação de movimentos sociais e ambientais, de forma que eles pudessem aumentar a pressão pelo apoio estatal. No contexto local, a posse de uma gestão descomprometida com as ideias conservadoras e com o modelo de mobilidade urbana tradicional na prefeitura permitiu a legitimação das demandas desses movimentos e a sua inserção no tecido institucional da cidade. Essa influência do contexto político no campo, porém, torna questionável a consolidação dessa legitimação. A mesma alternância de poder que virou o tabuleiro e transformou desafiantes em dominantes poderá vir a reverter essa conquista?

O que responderá a essa questão, sem dúvida, será o comportamento dos cidadãos. A legitimação de uma nova configuração do campo deverá passar pelo crivo da opinião pública, que parece apoiar o posicionamento que se contrapõe ou que simplesmente não favorece ações que promovam o direito à cidade. Não se pode afirmar que o resultado das eleições de 2016 se deve ao imaginário de cidade conservador que persiste na mente dos paulistanos, mas a derrota de uma gestão que suportava ações de democratização do espaço urbano parece ser um mau sinal para aqueles que, por décadas, foram desafiantes e finalmente experimentaram a dominância do campo a partir de 2013, ainda que por um curto período de tempo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs uma aproximação da discussão sobre mobilidade urbana em São Paulo a partir de uma rica lente teórica, de Fligstein e McAdam, e as ideias de um dos maiores pensadores contemporâneos sobre a cidade, Henri Lefebvre. O objeto de estudo aqui trazido é

extremamente complexo e está em constante transformação. As causas e efeitos das mudanças no paradigma da mobilidade urbana em São Paulo ou qualquer outra grande cidade do mundo demandam uma amplitude de observação que somente os estudos interdisciplinares podem abraçar. Nesse sentido, a área da sustentabilidade cumpre com primazia essa tarefa, por ser capaz de envolver diferentes perspectivas de áreas distintas do conhecimento em prol de assuntos que, sem dúvida, são indispensáveis no debate ambiental.

As radicais mudanças no campo da mobilidade urbana paulistana ainda são recentes e suas consequências serão conhecidas nos próximos anos. O limitado número de referências bibliográficas que abordam a questão das ciclovias em São Paulo reforça essa constatação. Este artigo, portanto, está colaborando com a abertura de uma discussão que certamente será complementada e enriquecida no futuro por estudiosos de distintas áreas, mas já demonstra que a perspectiva aqui trazida é promissora. Mais do que um debate sobre carros *versus* bicicletas, esta análise ajuda a compreender porque as cidades de hoje são como são. E este é um passo necessário para a proposição de soluções que melhorem a qualidade de vida da população urbana e beneficiem o meio ambiente no processo de tomada de decisão.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANAJÁS, R.; KLUG, L. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In COSTA, M. A; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: IPEA, 2018.

BIDERMAN, C. Infra-estrutura de transporte urbano de São Paulo. **Urban Age**, 2008.

BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos avançados**, Vol. 25, N. 71, 2011.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In RICHARDSON, J. G. (Ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York: Greenwood, 1986.

BOURDIEU, P.; WACQUAN, L. An Invitation to Reflexive Sociology. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAMALLONGA, S. Jóvenes, espacio urbano y Derecho a la Ciudad: Aportaciones a la educación social. **Foro de Educación**, Vol. 17, N. 26, 2019.

CARLOS, A. F. A. O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007.

CHASKIN, R. J.; JOSEPH, M. L. ‘Positive’ Gentrification, Social Control and the ‘Right to the City’ in Mixed-Income Communities: Uses and Expectations of Space and Place. **IJUUR**, Vol. 37, N. 2, 2013.

CINTRA, M. A crise do trânsito em São Paulo e seus custos. **GVexecutivo**, Vol. 12, N. 2, 2013.

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO. Ciclovias em SP: integrando e fazendo bem para a cidade. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/media/316505/sp%20400km_v2s.pdf>. Acesso em 08 Jun 2019.

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO. Elevado João Goulart (Minhocão). Disponível em: <[http://www.cetsp.com.br/consultas/seguranca-e-mobilidade/elevado-joao-goulart\(minhocao\).aspx](http://www.cetsp.com.br/consultas/seguranca-e-mobilidade/elevado-joao-goulart(minhocao).aspx)>. Acesso em 08 Jun 2019.

COSTA, J. Ciclovias ajudam a humanizar espaço urbano. **Ciência e Cultura**, Vol. 68, N. 2, 2016.

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO (DETRAN). Frota de Veículos em SP – por tipo de veículo. Disponível em: <<https://www.detran.sp.gov.br/wps/wcm/connect/portaldetran/detran/detran/estatisticatransito/safrota-veiculos/d28760f7-8f21-429f-b039-0547c8c46ed1>>. Acesso em 11 Jun 2019.

DIMAGGIO, P. J. Structural analysis of organizational fields: a blockmodel approach. **Research in Organizational Behavior**, Vol. 8, 1986.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Vol. 48, N. 2, 1983.

FAWAZ, M. Neoliberal Urbanity and the Right to the City: A View from Beirut's Periphery. **Development and Change**, Vol. 40, N. 5, 2009.

FERNANDES, E. Constructing the 'Right of the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, Vol. 16, N. 2, 2007.

FERNANDES, F. L. Os discursos sobre as favelas e os limites ao direito à cidade. **Cidades**, Vol. 3, N. 2, 2005.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. A Theory of Fields. New York: Oxford University Press, 2012.

FLORINDO, A. A.; BARROZO, L. V.; TURREL, G.; BARBOSA, J. P.; CABRAL-MIRANDA, W.; CESAR, C. L. G.; GOLDBAUM, M. Cycling for Transportation in Sao Paulo City: Associations with Bike Paths, Train and Subway Stations. **Int. J. Environ. Res. Public Health**, Vol. 15, N. 562, 2018.

GOMIDE, A. A. Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, N. 12, 2006.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, Vol. 162, N. 3859, 1968.

HARVEY, D. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, V. 12, N. 2, 2009.

HARVEY, D. O direito à cidade. **New Left Review**, N. 53, 2008.

HE, S; WU, F. China's Emerging Neoliberal Urbanism: Perspectives from Urban Redevelopment. **Antipode**, Vol. 41, N. 2, 2009.

IANNI, O. Globalização e Neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 12, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). São Paulo | Panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em 11 Jun 2019.

LAUMANN E.; KNOKE, D. The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

LEFEBVRE, H. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora, 1968.

LEFEBVRE, H. The right to the city. In Writings on Cities. Oxford: Blackwell, 1996.

LEITE, C. K. S.; CRUZ, M. F.; ROSIN, L. B. Difusão da política cicloviária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia. *Revista de Administração Pública*, Vol. 53. N. 2, 2018.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; ROSSONI, L. Campos organizacionais: seis diferentes leituras e a perspectiva de estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, Vol.10, N.spe, 2006.

MITCHELL, D.; HEYNEN, N. The Geography of Survival and the Right to the City: Speculations on Surveillance, Legal Innovation, and the Criminalization of Intervention. **Urban Geography**, Vol. 30, N. 6, 2009.

NEVES, D. R. L. O Minhocão como expressão autoritária em São Paulo. **Clepsidra**, Vol. 5, N. 9, 2018.

NOBRE, E. A. C. Ampliação da Marginal do Tietê: demanda real ou rodoviarismo requeitado? **AU Arquitetura e Urbanismo**, Vol. 25, 2010.

OKOLI, C; SCHABRAM, K. A Guide to Conducting a Systematic Literature Review of Information Systems Research. **Sprouts: Working Papers on Information Systems**, Vol. 10, N. 26, 2010.

PARNELL, S; PIETERSE, E. The 'Right to the City': Institutional Imperatives of a Developmental State. **IJURR**, Vol. 34, N. 1, 2010.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. **Cadernos EBAPE**, Vol. 4, N. 1, 2006.

PURCELL, M. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the Inhabitant. **GeoJournal**, Vol. 58, 2012.

ROLNIK, R. Raquel Rolnik comenta mudança de nome do Minhocão. *Jornal da USP*, São Paulo, 04 de agosto de 2016.

ROLNIK, R; KLINTOWITZ, D. Mobilidade na cidade de São Paulo. *Estudos Avançados*, Vol. 25, N. 71, 2011.

RUBIM, B.; LEITÃO, S. O plano de mobilidade urbana e o futuro das cidades. *Estudos Avançados*, Vol. 27, N. 79, 2013.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo e revoga a lei Nº 13.430/2002.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Prefeitura inaugura ciclovia do Minhocão. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-inaugura-ciclovia-do-minhocao>>. Acesso em 20 Jun 2019.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Serviços para Cidadão. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/cidadao>>. Acesso em 23 Jun 2019.

SASSEN, S. Excavating power in search of Frontier zones and new actors. *Theory, Culture & Society*, Vol. 17, 2000.

SCARINGELLA, R. S. A crise da mobilidade urbana em São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 15, N. 1, 2001.

SCHOR, T. O automóvel e o desgaste social. *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 13, N. 3, 1999.

SCOTT W.R.; MEYER, J. The Organization of Societal Sectors. In MEYER, J; SCOTT, W. R. (Eds.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills: Sage, 1983.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos estudos CEBRAP*, Vol. 35, N. 1, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de Dados Eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em 24 Jun 2019.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, Vol. 87, 2012.

YIN, R. K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANDONADE, P.; MORETTI, R. O padrão de mobilidade de São Paulo e o pressuposto de desigualdade. *EURE (Santiago)*, Vol. 38, N. 113, 2012.