UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCAS BRAVO ROSIN

Bicicleta e políticas públicas no Brasil: comparando as trajetórias das agendas de políticas ciclovias em Rio Branco (AC) e São Paulo (SP)

São Paulo
2020

LUCAS BRAVO ROSIN

Bicicleta e políticas públicas no Brasil: comparando as trajetórias das agendas de políticas ciclovias em Rio Branco (AC) e São Paulo (SP)

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 20 de maio de 2020. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de concentração:
Análise de Políticas Públicas

Orientadora:
Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)
CRB 8 - 4936

Rosin, Lucas Bravo

Bicicleta e políticas públicas no Brasil: comparando as trajetórias das agendas de políticas cicloviárias em Rio Branco (AC) e São Paulo (SP) / Lucas Bravo Rosin ; orientadora, Cristiane Kerches da Silva Leite. – 2020

207 f : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Versão corrigida

1. Mobilidade urbana - Aspectos políticos - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Bicletas - Uso - Políticas - Rio Branco (AC); São Paulo (SP). 4. Ciclovias - Aspectos políticos - Rio Branco (AC); São Paulo (SP). I. Leite, Cristiane Kerches da Silva, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 303.48320981

Nome: ROSIN, Lucas Bravo

Título: Bicicleta e políticas públicas no Brasil: comparando as trajetórias das agendas de políticas cicloviárias em Rio Branco (AC) e São Paulo (SP)

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas

Área de concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite

Aprovado em: 20 / 05 /2020

Banca Examinadora

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir
Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Paula Freire Santoro
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Márcio Barcelos
Universidade Federal de Pelotas

Agradecimentos

Concluir essa pesquisa só foi possível graças ao apoio, inspiração e generosidade de algumas pessoas. Indiretamente, seria impossível apontar todas e todos que, em alguma medida colaboraram com essa empreita. Ainda que esse agradecimento se estenda aos apoios indiretos, dedico algumas palavras a todas e todos cujo papel foi fundamental.

Em primeiro lugar, agradeço a minha orientadora, Profa. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite, por me ensinar tanto. Ao longo dessa jornada, que teve início ainda nos tempos de graduação, contei com suas contribuições atentas e sinceras. Sem elas, as minhas “viagens” intelectuais não teriam nenhum destino.

Também sou muito grato aos professores do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Em especial, agradeço à Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir pela ajuda constante, tanto na leitura crítica da minha qualificação, como pelas preciosas sugestões de leitura, tão importantes para a conclusão desse trabalho.

Os atores entrevistados também merecem um agradecimento especial. Com todas e todos com quem conversei, em São Paulo, Rio Branco, Rio de Janeiro e Curitiba (à distância), sempre encontrei muita disposição, generosidade e paciência com esse pesquisador curioso e insistente.

Agradeço ao povo acreano pelo acolhimento. Hoje consigo entender e compartilhar o orgulho pela região. Em especial, agradeço ao meu companheiro de cicloativismo, Valden Rocha, pelo apoio fundamental na investigação do caso de Rio Branco.

Como sempre, é preciso agradecer minha família. À minha mãe, Matilde, um exemplo de superação, um poço infinito de amor e carinho, pelo apoio, interesse e admiração que demonstra pela carreira que escolhi. Ao meu primeiro pai, Edilson, pela visão crítica que sempre me ajuda a enxergar novos caminhos. Ao meu segundo pai, Nenê, pelo carinho e admiração. Aos meus três irmãos, Hugo, Pedro e Arthur, e minha irmã, Julia, pela paciência com as repetidas exposições do meu trabalho.

Finalmente, agradeço à minha companheira de toda a vida, Heloísa, pela parceria incondicional, pela compreensão e pelo amor. Sem meu porto seguro, percorrer esse longo caminho teria sido muito mais difícil.

“ - 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 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, 1990, p.150).

Resumo

ROSIN, Lucas Bravo. **Bicicleta e políticas públicas no Brasil**: comparando as trajetórias das agendas de políticas cicloviárias em Rio Branco (AC) e São Paulo (SP). 2020. 207f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Versão corrigida.

Nos últimos anos, a agenda cicloviária ganhou relevância no Brasil. A bicicleta, antes relegada ao uso esportivo e recreativo, passou a ser interpretada como um elemento de políticas públicas de mobilidade urbana. Diversos municípios demonstraram essa mudança de perspectiva por meio da implementação de sistemas cicloviários. Dois municípios em particular se destacaram pela implementação de significativas redes de infraestrutura cicloviária: Rio Branco (AC) e São Paulo (SP). A partir de uma análise de caráter longitudinal e comparada, este trabalho rastreou a trajetória dessas agendas locais à guisa de compará-las com relação às dimensões das ideias, dos atores, das estruturas relacionais e dos encaixes institucionais. Por meio da articulação de diferentes lentes teóricas, foi possível observar variações nos parâmetros estáveis de observação em diferentes contextos históricos e regimes políticos, apesar de apresentarem resultados parecidos em termos de políticas públicas. Observou-se como variados padrões de interação socioestatais, em distintos contextos locais e sob o mesmo tema de agenda, se articularam gerando resultados institucionais semelhantes.

Palavras-chave: Agenda de políticas públicas; Políticas cicloviárias; análise comparada; interações socioestatais; bicicleta.

Abstract

ROSIN, Lucas Bravo. **Bicycle and public policies in Brazil:** comparing the trajectories of the bicycle policy agendas in Rio Branco (AC) and São Paulo (SP). 2020. 207 p. Dissertation (Master of Science) – Postgraduate Program in Public Policy Management, School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2020. Corrected version.

In recent years, the cycling agenda has gained relevance in Brazil. Two municipalities in particular stood out for the implementation of cycling infrastructure networks: Rio Branco (AC) and São Paulo (SP). Based on a longitudinal and comparative analysis, this work traced the trajectory of these local agendas by way of comparing them in relation to the dimensions of ideas, actors, relational structures and institutional settings. Through the articulation of different theoretical lenses, it was possible to observe variations in the stable parameters of observation in different historical contexts and political regimes, despite presenting similar results in terms of public policy instruments. It was observed how varied patterns of socio-state interaction, in different local contexts and under the same agenda theme, were articulated, generating similar institutional results.

Keywords: Public policy agenda; Bicycle policies; comparative analysis; socio-state interactions; bike.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Ciclovía da Av. JK, em São Paulo, primeira e única, durante muito tempo.....	77
Figura 2	Capa e detalhes de projetos do primeiro “manual” de planejamento ciclovitário nacional.....	78
Figura 3	Relato jornalístico de uma pedalada coletiva realizada por “Night Bikers”.....	94
Figura 4	Vestígios da implementação do projeto das “polêmicas” placas de sinalização.....	97
Figura 5	Folder do Projeto Ciclista, produzido em 1995.....	99
Figura 6	Evidências de ação de cicloativistas no início da gestão de Celso Pitta.....	100
Figura 7	Falzone entrega bicicleta simbólica para o então presidente Fernando Henrique Cardoso, em comemoração a promulgação do novo CTB, em janeiro de 1998.....	102
Figura 8	Mapa do projeto “Ciclo Rede São Paulo.....	103
Figura 9	Participantes do “Workshop Internacional Sobre Planejamento e Implementação”.....	107
Figura 10	Foto da primeira “Pedalada dos Pelados” realizada em São Paulo.....	111
Figura 11	Foto à esquerda: Falzone (de costas) fotografa Feldman, na primeira pedalada experimental da “Ciclofaixa de Lazer” (2009). Foto à direita: Peñalosa (esq.) e Feldman (dir.) pedalam na inauguração da “Ciclofaixa de Lazer” (2009).....	112
Figura 12	Foto à esquerda: Moraes (esq.), Kassab (centro) e Jorge, pedalando com motoristas de ônibus que participavam de uma sensibilização promovida pela prefeitura. Foto à direita: Kassab (esq.) e Moraes (dir.) pedalam em ação de marketing na ciclofaixa de lazer.....	114
Figura 13	Reunião que marcou a assinatura do convênio entre a SEME e o Cebrap para estudo de mapeamento de ciclorrotas.....	117
Figura 14	Pedalada simbólica do candidato à prefeitura, Fernando Haddad, na assinatura da carta de compromisso	119
Figura 15	Imagem da primeira reunião entre ciclistas e o prefeito Haddad.....	120
Figura 16	À esquerda, proposta de intervenção padrão da CET À direita, detalhes da infraestrutura ciclovitária de Buenos Aires.....	124
Figura 17	Vistoria do primeiro trecho piloto de ciclofaixa, em junho de 2014.....	125
Figura 18	Reunião da CT da bicicleta com a presença de cicloativistas, técnicos e o alto escalão da gestão municipal	127
Figura 19	Mapa da rede ciclovitária de São Paulo.....	128
Figura 20	À esquerda, calçada do Horto Florestal, onde teria sido implementada a primeira ciclovía de Rio Branco, em À direita, trecho revitalizado nos anos 2000.....	133
Figura 21	Trecho da Avenida Antônio da Rocha Viana no final dos anos 1990, antes das obras de duplicação.....	134

Figura 22	Trecho piloto da infraestrutura cicloviária implementada em 2001 na rodovia AC-40, em Rio Branco.....	135
Figura 23	(Esq.) Infraestrutura cicloviária implementada na da AC-40, (dir.) infraestrutura do parque da Maternidade.....	136
Figura 24	Via Chico Mendes. Acima, no final dos anos 1990. Abaixo, após criação da ciclovia no canteiro central em 2003.....	138
Figura 25	Antes e depois da duplicação da Antônio da Rocha Viana, “a rua que virou avenida” em 2003.....	140
Figura 26	Antes e depois da revitalização do “Mercado Velho”.....	142
Figura 27	Capa de material desenvolvido com informações detalhadas do PDP.....	144
Figura 28	Mapa da malha infraestrutura cicloviária de Rio Branco (implementada até 2007)	146
Figura 29	Angelim discursa na abertura da 69ª Reunião do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito.....	148
Figura 30	Cicleata da campanha de Marcus Alexandre à prefeitura de Rio branco, em 2012.....	149
Figura 31	Pedaladas noturnas do Movimento “Pedala Rio branco”.....	150
Figura 32	Fotos da inauguração do primeiro trecho da duplicação da “Estrada da Floresta”.....	151
Figura 33	Reunião de apresentação do programa “Bicicletas Compartilhadas em Rio Branco”	153
Figura 34	Trechos de infraestrutura cicloviária em Rio Branco, em agosto de 2019.....	154
Figura 35	Sequenciamento de fatores e configurações no primeiro período de São Paulo.....	173
Figura 36	Sequenciamento de fatores e configurações no primeiro período de Rio Branco.....	175
Figura 37	Sequenciamento de fatores e configurações no segundo período de São Paulo.....	177
Figura 38	Sequenciamento de fatores e configurações no segundo período de Rio Branco.....	179
Figura 39	Sequenciamento de fatores e configurações no terceiro período de São Paulo.....	182

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Detalhamento do corpus documental utilizado	35
Quadro 2: Categorização e operacionalização da dimensão ideacional nas abordagens sintéticas.....	48
Quadro 3: Operacionalização das tipologias de ideias de Campbell (2002)	49
Quadro 4: Categorias de atores habilitados presentes no processo de políticas públicas.....	53
Quadro 5: Operacionalização e síntese das categorias de estruturas relacionais.	60
Quadro 6: Categorias técnicas de elementos da agenda de políticas cicloviárias	69
Quadro 7: Legenda das representações gráficas	171

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAC	Associação de Ciclismo do Acre
ANTP	Associação Nacional dos Transportes Públicos
BHTRANS	Empresa de transportes e Trânsito de Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CICLOCIDADE	Associação dos Ciclistas Urbanos da Cidade de São Paulo
CMTT	Câmara Municipal de Transportes e Trânsito
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CPTM	Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DCL	Departamento de Planejamento, Estudos e Projetos Cicloviários
DERACRE	Departamento de Estradas de Rodagem do Acre
DETRAN AC	Departamento de Trânsito do Acre
EBTU	Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
EMTU	Empresa Municipal de Transportes Urbanos
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
ESEP	Entrevista semiestruturada em profundidade
FPA	Frente Popular Acreana
FSP	Folha de São Paulo
GEF	Global Environmental Facilities
GEIPOT	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes
GET	Gerencia de Engenharia de Tráfego
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
I-CE	Interface for Cycling Expertise
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITDP	Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento
MC	Ministério das Cidades
MMF	Modelo de Múltiplos Fluxos
OESP	O Estado de São Paulo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAITT	Planos de Ação de Integração dos Transportes e Tráfego
PBB	Programa Bicicleta Brasil
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDP	Plano Diretor Participativo
PDS	Partido Democrático Social
PDTT	Plano Diretor de Transportes e Trânsito
PMCVT	Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PROBOR	Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RBTRANS	Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito
RP	Rastreamento de Processos
RPC	Rastreamento de Processos Comparativo
SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação
SEMOB	Secretária Nacional de Mobilidade Urbana
SMT	Secretário Municipal de Mobilidade e Transportes
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
SPTRANS	São Paulo Transportes SA
SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente
UCB	União dos Ciclistas do Brasil
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UFAC	Universidade Federal do Acre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....	23
2.1 RASTREANDO E COMPARANDO PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.2 OPERACIONALIZANDO A PESQUISA: SELEÇÃO DOS CASOS, TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	31
3 A BASE TEÓRICA DA PESQUISA: ABORDAGENS SINTÉTICAS, COGNITIVAS E RELACIONAIS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	39
3.1 O PAPEL DAS IDEIAS E DOS ATORES NOS PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	41
3.1.1 Categorias operacionais: ideias e atores.....	47
3.2 A DIMENSÃO RELACIONAL E OS ENCAIXES INSTITUCIONAIS.....	54
3.2.1 Categorias operacionais: estruturas relacionais e encaixes institucionais	59
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E BICICLETAS: COMPREENSÕES TÉCNICAS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS GLOBAIS, NACIONAIS E LOCAIS.....	65
4.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS CICLOVIÁRIAS: CLASSIFICAÇÕES INSTRUMENTAIS.....	66
4.2 AS POLÍTICAS CICLOVIÁRIAS ATRAVÉS DA HISTÓRIA: DA GÊNESE EUROPEIA À CONSOLIDAÇÃO GLOBAL.....	71
4.3 A AGENDA NACIONAL DE POLÍTICAS CICLOVIÁRIAS: EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS, OS TRABALHOS DO GEIPOT, A REVISÃO DO CTB E A PNMU.....	74
4.4 UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO ENTRE SÃO PAULO E RIO BRANCO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO	80
5 RASTREANDO AS TRAJETÓRIAS DAS AGENDAS CICLOVIÁRIAS EM SÃO PAULO E RIO BRANCO.....	87
5.1 SÃO PAULO.....	89
5.1.1 “Para passeio ou transporte?” A “lei Feldman”, o “Projeto Ciclista” e o “cicloativismo nascente” (1989-2000).....	91
5.1.2 Projetos, viradas institucionais e o “novo cicloativismo” (2001 – 2011).....	104
5.1.3 Os cicloativistas venceram? As tensões e cooperações na construção da maior rede ciclovária da América Latina (2011 – 2016).....	115
5.2 RIO BRANCO.....	129
5.2.1 O projeto de reconstrução urbana: do embalo da proteção ambiental à segurança viária (1993 – 2004)	131
5.2.2 “O Acre existe e pedala”: A consolidação da Florestânia, alinhamentos excepcionais e a construção de uma rede de infraestrutura ciclovária (2005 – 2017)	141
6 ANÁLISE E COMPARAÇÃO: PERÍODOS, SEQUÊNCIAS E OS PARÂMETROS ESTÁVEIS DE OBSERVAÇÃO	156

6.1 CATEGORIZAÇÃO E PERIODIZAÇÃO DE ELEMENTOS TEÓRICOS EM SÃO PAULO	157
6.2. CATEGORIZAÇÃO E PERIODIZAÇÃO DE ELEMENTOS TEÓRICOS EM RIO BRANCO	165
6.3 TRAJETÓRIAS EM PERSPECTIVA	170
6.3.1 Comparando períodos, sequências e a variação dos parâmetros estáveis de observação....	172
6.3.2 Semelhanças e diferenças entre as trajetórias analisadas	183
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	189
8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
ANEXO A - LISTA DE ENTREVISTADOS.....	205

1 INTRODUÇÃO¹

Esta dissertação é o desfecho de uma trajetória de pesquisa motivada por uma afinidade pessoal de longa data: o uso da bicicleta como meio de transporte. Quando ingressei na graduação, em 2013, a bicicleta já fazia parte dos meus deslocamentos cotidianos. Naquela época, o município de São Paulo possuía alguns instrumentos de políticas públicas para bicicletas², embora focados em um uso recreativo. Ainda assim, o ato de pedalar em dias úteis durante o horário comercial reforçava a sensação de que a bicicleta era entendida pelo poder público, exclusivamente, como um objeto de lazer ou esporte.

Entretanto, diversas experiências internacionais e algumas referências nacionais demonstravam que outra interpretação sobre a bicicleta enquanto um objeto de políticas públicas já havia se consolidado anteriormente. A concepção geral das políticas ciclovárias se relaciona com uma compreensão mais ampla sobre a bicicleta, entendida como um elemento versátil que possui grande potencial de mobilidade urbana. O indicador mais relevante da execução dessa agenda é a construção de infraestrutura dedicada ao tráfego de bicicletas. Nessa linha, amparado pela leitura de textos técnicos, nacionais (BIANCO 2003; GEIPOT, 1976; 1997; 2001; MIRANDA, 2007) e internacionais (BID; 2013; ONU-HABITAT, 2017), a infraestrutura destinada ao tráfego de bicicletas é entendida como a *proxy* do avanço da agenda ciclovária, por ser tratar da intervenção mais estrutural do ciclo de vida da política.

Em meados de 2016, após a implementação de quase 400 quilômetros de ciclofaixas e ciclovias na capital paulistana, a noção dos deslocamentos urbanos em bicicleta como “atos de resistência” começou a mudar. Para quem - como eu - utilizava a bicicleta nessa perspectiva, a ciclomobilidade urbana, finalmente, ganhava importância na agenda municipal. A rapidez e a intensidade das ações provocaram minha curiosidade. Afinal, sentia no dia-a-dia o efeito das políticas ciclovárias que acabavam de ser implementadas. Logo, surgiu o seguinte questionamento: a explicação para aquele resultado se limitava ao importante papel da gestão municipal de Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores) ou envolvia outros fatores?

A tentativa de compreender e explicar o resultado observado no final de 2016 em São Paulo exigiu um olhar aprofundado e histórico sobre o processo de construção da agenda de políticas ciclovárias. Os primeiros dados coletados mostravam que a construção dessa agenda

¹ Agradeço à generosa contribuição da banca de defesa, composta pelas professoras Renata Mirandola Bichir (EACH/USP) e Paula Freire Santoro (FAU/USP) e o professor Márcio Barcelos (UFPEL).

² Destacadamente ciclovias em parques urbanos e as “ciclofaixas de lazer” aos domingos e feriados.

não podia ser entendida como uma etapa do ciclo de políticas públicas, mas como um processo amplo que perpassava todo o ciclo de vida da política. A compreensão do “processo de políticas públicas”, proposta por Sabatier e Jenkins-Smith no Modelo de Coalizões de Defesa - MCD (SABATIER; JENKINS-SMITH; 1993; WEIBLE; SABATIER, 2007) se mostrou promissora para entender a trajetória que levava àquele resultado. Nessa linha, olhando em retrospectiva, foi possível identificar diversos momentos importantes na construção da agenda de políticas públicas ciclovias em São Paulo, ao longo de décadas e diferentes gestões, envolvendo atores ligados ao Estado, mas também à sociedade civil e terceiro setor, com ideias e interpretações que foram mudando ao longo do tempo (LEITE; CRUZ; ROSIN, 2018).

A análise do caso paulistano foi ganhando novos contornos e um grande volume de informações que pareciam relevantes, mas que não “cabiam” em um único artigo científico. Grande parte desses novos dados mostrava uma relação importante entre atores que atuaram em São Paulo, mas que também se articulavam com redes e instituições nacionais interessadas na questão ciclovias. Quanto mais buscava, mais evidente ficava que o avanço da agenda ciclovias não se restringia à capital paulistana, tampouco ao nível municipal. Além das articulações federativas, outras cidades brasileiras também desenvolviam processos com resultados, em alguma medida, semelhantes.

Em que pesem os esforços históricos de municípios de pequeno e médio porte³, as capitais estaduais apresentaram as maiores implantações de malhas ciclovias nos últimos 15 anos. Dentre as capitais que mais se destacaram nesse sentido, destaca-se o caso de Rio Branco, capital do Acre. Enquanto São Paulo foi a capital que mais implementou infraestrutura em termos absolutos, Rio Branco havia implementando a maior rede ciclovias em termos proporcionais ao viário urbano. Para além do resultado expressivo, esse caso apresentava uma oportunidade interessante de comparar duas cidades que, à primeira vista, apresentam perfis opostos em termos demográficos, econômicos e culturais. Apesar de apresentarem condições gerais muito distintas, ambas as cidades avançaram significativamente na implementação da agenda ciclovias, motivando, então, a comparação entre os processos que culminaram nesses resultados.

De forma geral, o **objetivo deste trabalho** consiste em entender, desde uma perspectiva sociopolítica e histórica, como foram construídas significativas agendas de

³ Para além das ciclovias “de beira de praia”, comuns em algumas cidades costeiras desde os anos 1980, vale destacar o caso emblemático de Joinville (SC), que começou a desenvolver uma rede ciclovias já nos anos 1970.

políticas públicas voltadas aos deslocamentos em bicicleta em dois municípios brasileiros. A formação desta agenda no Brasil, assim como a sua implementação local, interessa a este trabalho por diversas razões. De partida, vale destacar o consenso existente sobre o domínio do paradigma rodoviarista na interpretação dos problemas relativos aos transportes urbanos e a posterior construção de soluções (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011; VASCONCELLOS, 2013; REQUENA, 2015, LARA, 2016).

No bojo desse contexto “carrocrata”⁴, a agenda ciclovária é um elemento em um quadro mais complexo, ocupado por grandes poderes historicamente constituídos. Análises recentes sobre a agenda ciclovária brasileira destacam as resistências enfrentadas, indicando que as ideias relacionadas à ciclomobilidade urbana, sobretudo em grandes municípios, surgiram e se desenvolveram em contextos institucionais marcados por alianças de classe e coalizões relacionadas ao setor produtivo automobilístico. Esses arranjos ganharam força no plano internacional durante o séc. XX, e se formaram em torno da proposta urbana que tinha o carro como panaceia para a questão dos deslocamentos urbanos, elevando de forma exponencial o custo da mudança em um momento futuro (ROSIN; LEITE, 2019).

Reconhecendo este contexto histórico conflituoso, este trabalho tem como pergunta sintética entender **como a política ciclovária se desenvolveu em contextos históricos e territoriais distintos?** Busca-se comparar duas trajetórias de agenda a partir de parâmetros inspirados em elementos de abordagens sintéticas, cognitivas e relacionais da análise de políticas públicas: ideias, atores, estruturas relacionais e encaixes institucionais. A comparação desenvolvida neste trabalho procura entender como municípios tão distintos quanto distantes conseguiram institucionalizar, em diferentes medidas, relevantes agendas de políticas ciclovárias, materializadas, sobretudo, na implementação de redes de infraestrutura ciclovária.

Essa pesquisa é epistemologicamente estruturada em função dos casos selecionados (*case-centered*) (BEACH; PEDERSEN, 2013). Desta forma, não se pretendeu escolher uma ou outra teoria para tentar explicar as realidades analisadas, visando testar a eficácia dos modelos escolhidos, mas utilizar conceitos e categorias que são complementares como amparo científico para observar a trajetória dos processos de interesse. A revisão teórica, então, serve de base para a estratégia metodológica escolhida: uma comparação entre dois casos analisados por meio de rastreamentos de processos preocupados em explicar resultados

⁴ Terminologia corrente de tom jocoso utilizada por diversos militantes do cicloativismo.

específicos, teoricamente informados por abordagens que discutem os processos de políticas públicas.

A discussão teórica procura mobilizar debates recentes da análise de políticas públicas, destacando abordagens sintéticas, cognitivas e relacionais. O ponto de partida das contribuições mobilizadas no arcabouço teórico reside nas abordagens sintéticas da análise de políticas públicas (JOHN, 2003; BARCELOS, 2015). As lentes teóricas propostas por Kingdon (1984), Baumgartner e Jones (1993) e Sabatier (1988), reconhecidas por estudarem processos de estabilidade e mudanças nas políticas públicas (CAPELLA, 2016) seguem sendo promissoras na medida em que articulam tanto o papel das ideias nos processos, como também destacam sua dimensão relacional. Nesta pesquisa, propõe-se um uso articulado dessas abordagens. No intuito de facilitar e de potencializar a aplicação dessas abordagens aos casos selecionados no contexto brasileiro, propõe-se uma articulação com duas abordagens nacionais recentes que se localizam na intersecção das análises de políticas públicas com os estudos dos movimentos sociais: as leituras do contexto político como estrutura relacional (ABERS, SILVA, TATAGIBA, 2018) e das relações socioestatais nos processos de institucionalização de políticas públicas (LAVALLE et al, 2019).

A partir dos conceitos teóricos mobilizados, a questão sintética se desdobra nas seguintes questões operacionais que orientaram os rastreamentos de processos:

- Como a bicicleta é compreendida ao longo do tempo enquanto um tema de políticas públicas? Quais ideias e interesses são mobilizados?
- Quais atores estão presentes no longo processo de formação das agendas locais de políticas ciclovárias? Quais são suas origens e trajetórias? Como se articulam e se inserem nas arenas de decisão ao longo do tempo?
- Como esses atores constroem relações e como estas se constituem no que diz respeito ao setor? É possível identificar o desenvolvimento de ações coordenadas entre atores societais e estatais? Qual é o nível de coesão e permeabilidade das estruturas relacionais identificadas nos processos das políticas ciclovárias?
- Qual é a trajetória institucional das agendas de políticas ciclovárias em São Paulo e Rio Branco? Quais encaixes institucionais foram produzidos? Quais dimensões simbólicas e programáticas das agendas ciclovárias locais podem ser consideradas, em alguma medida, institucionalizadas?

Trata-se de entender os processos de institucionalização (LAVALLE et al. 2019, CARLOS, 2019; SZWAKO; LAVALLE, 2019) que marcam a construção de uma nova agenda de políticas públicas. Em linha com esses autores, e sem pretender esgotar a discussão, mobilizam-se duas dimensões de análise do conceito amplo de institucionalização de políticas públicas: as dimensões simbólicas e programáticas das demandas relacionadas com a questão ciclovária, tanto de movimentos sociais organizados como de atores, sociais ou estatais, interessados e envolvidos nos processos analisados.

Considera-se que o processo de construção e institucionalização de uma agenda é mais amplo e transborda em vários momentos do ciclo de vida de uma política pública. Esse processo engloba desde o debate e as articulações iniciais no processo de enquadramento da questão, a disputa em torno da solução e sua implementação, que pode ser paulatina, ou envolver momentos de consecução rápida e massiva (BAUMGARTNER; JONES, 1993). O delimitador do recorte temporal é o momento em que as ideias ciclovárias entram nas arenas institucionais locais ou, em diálogo com a abordagem *kingdoniana* (KINGDON, 2014), na agenda governamental. Com diferenças pontuais, se estabelece o período entre 1990 e 2017 como recorte histórico de análise, embora informações do passado sejam mobilizadas na contextualização dos casos e pontualmente nas análises.

A análise desenvolvida possui caráter longitudinal, transversal e comparativo. Isso significa assumir que os processos de construção de novas agendas de políticas públicas ocorrem ao longo do tempo, passando décadas e diferentes gestões; também são afetados por distintas camadas da vida social; e são passíveis de comparação em função da variação nas configurações de condições presentes em momentos que podem ser categorizados e periodizados. Assim, os processos de interesse são rastreados ao longo de um recorte temporal que delimita a entrada da questão ciclovária na lista de interesses do poder público local até o momento em que são implementadas as redes de infraestrutura ciclovária, ponto alto da agenda de políticas ciclovárias.

Em termos metodológicos, mobiliza-se a técnica de Rastreamento de Processos Comparativo⁵ (RPC) (BENGTSSON, RUONAVAARA, 2017), articulando as dimensões teóricas com a periodização cronológica e sequencial das inferências observadas. O uso do RPC, uma variação da técnica de rastreamento de processos (BEACH; PEDERSEN, 2013; BENNETT; CHECKEL, 2012; CHECKEL, 2017 CUNHA; ARAUJO, 2018) tem como objetivo analisar detalhadamente casos que apresentam algumas características destoantes, em

⁵ Tradução livre do termo original *Comparative Process Tracing*.

termos de contexto e de processos, mas que chegaram a resultados de políticas públicas semelhantes, dentro do mesmo contexto nacional. Em sintonia com a proposta teórica, a estratégia metodológica busca apoiar a compreensão dos processos de políticas públicas em suas dimensões histórica, sequencial, cognitiva e relacional.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos, além desta introdução e da seção de considerações finais. O capítulo 2 apresenta a estratégia metodológica da pesquisa, e se divide em dois subcapítulos. O primeiro apresenta e discute o rastreamento de processos como método de estudo de caso, enfatizando a variação comparada que é utilizada nesse trabalho. O segundo apresenta questões atinentes à operacionalização do método, destacada as técnicas de coleta e análise de dados, bem como as fontes de utilizadas.

O capítulo 3 apresenta a base teórica da pesquisa. Como veremos com mais profundidade, as principais dimensões analíticas que decantam dessa revisão e articulação da literatura se reúnem em torno de quatro eixos de análise: o papel das ideias dos atores, das estruturas relacionais e a dimensão dos encaixes institucionais. Essas dimensões apresentam conceitos que são observados de forma inter-relacionada nos casos empíricos ao longo do tempo, visando identificar configurações de fatores presentes nos processos de institucionalização das agendas ciclovárias analisadas. Os quadros teóricos utilizados apresentam categorias e suas variações de elementos, construídos a partir da literatura da área, com o objetivo de categorizar a realidade observável, o que não significa considerar essas categorias como elementos estáticos, isolados, dicotômicos e definitivos. O esforço de classificação visa aperfeiçoar, em alguma medida, as categorias de análise, e não testá-las estritamente. Tanto nas observações empíricas como na análise dos dados, esses conceitos se apresentam de forma articulada, em distintas e maleáveis configurações de fatores.

O capítulo 4 apresenta uma contextualização escalar da questão ciclovária e se divide em 4 subcapítulos. O primeiro procura reunir as principais definições técnicas sobre os componentes da agenda ciclovária no Brasil, bem como as principais legislações e normatizações relacionados à bicicleta enquanto um meio de transportes. O segundo apresenta uma breve revisão sobre a bicicleta e as políticas ciclovárias no mundo. Em seguida, apresenta-se um olhar panorâmico e expandido sobre a questão ciclovária em nível nacional, embora esta discussão seja recuperada adiante, sobretudo na análise do caso paulistano. O último subcapítulo procura recuperar, de forma sintética, a trajetória dos processos de urbanização em ambas as cidades. Essa recuperação tem como objetivo estabelecer o pano de

fundo que marca o ponto de partida dos processos analisados, destacando os condicionantes históricos.

O capítulo 5 apresenta as trajetórias dos processos das políticas cicloviárias em cada um dos casos. Seguindo a lógica proposta no RPC, inicialmente, os casos são analisados em profundidade e de maneira separada, sendo delimitados em períodos razoavelmente estáveis. No caso paulistano, foram identificados três períodos, enquanto que no caso rio-branquense somente dois períodos foram delimitados. Em cada período é apresentado o desenrolar dos processos a partir das dimensões teóricas mobilizadas no arcabouço teórico, destacando de forma mais clara a sucessão de entidades, ações e acontecimentos que marcam cada período.

O capítulo 6 procura desenvolver a segunda fase da estratégia metodológica utilizada. Os dois primeiros subcapítulos sintetizam as trajetórias apresentadas destacando os principais achados em termos de categorização dos parâmetros estáveis e suas variações. O terceiro subcapítulo apresenta uma comparação entre os processos, colocando as categorias e sequências identificadas em perspectiva. Nessa seção, utilizam-se representações gráficas para apresentar as configurações de fatores em cada período, visando destacar também, as sequências identificadas, bem como as relações de associação entre os fatores identificados ao longo do tempo. Por fim, são apontadas as principais semelhanças e diferenças identificadas nos processos analisados.

2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Esta dissertação constitui-se em um estudo de casos em perspectiva comparada, de caráter qualitativo. Analisam-se as trajetórias de dois processos amplos de institucionalização de políticas públicas ciclovárias, que envolvem diferentes configurações de atores, ideias, estruturas relacionais e encaixes institucionais. Sua caracterização metodológica é múltipla. É um estudo **exploratório**, na medida em que investiga em profundidade processos pouco ou nada estudados; é também um estudo **explicativo**, uma vez que procura identificar configurações de fatores associadas aos resultados observados; e finalmente, é um estudo **comparativo** que coloca em perspectiva as duas trajetórias reconstruídas em busca de avançar na compreensão mais apurada, tanto do objeto empírico, como, em alguma medida, das capacidades analíticas do ferramental teórico mobilizado.

A base teórica do trabalho mobiliza um ferramental analítico que articula conceitos e categorias presentes na intersecção da análise de políticas públicas e dos estudos sobre movimentos sociais. A conexão entre esses debates visa aperfeiçoar e enquadrar as lentes de análise produzidas no debate internacional à realidade brasileira. Assumindo a mútua constituição entre o Estado e a sociedade civil, em uma compreensão relacional dos instrumentos de políticas públicas, analisar os processos de institucionalização de políticas

“requer a objetivação de sua gênese sociopolítica, especialmente considerando que os instrumentos, quando endógenos ao processo analisado, constituem encaixes. Para tal tarefa faz-se necessário escrutinar quais atores e condições entram em jogo, e quais demandas, interações e padrões de interação são erguidos, na incorporação e cristalização institucional de categorias e formas de intervenção que burocratas e agências governamentais, por meio e depois de interações continuadas, passam a utilizar e ver como “seus”, como recursos da implementação de “suas” políticas pretendidas ou, como também pode ocorrer, como de políticas “compartilhadas” com partes da sociedade civil” (LAVALLE et al, 2019, p.68)

Seguindo a lógica de operacionalização proposta por Bengtsson e Ruonavaara (2017), a estratégia de pesquisa desenhada é composta por duas fases. Em primeiro lugar, ambos os casos são analisados separadamente em profundidade, utilizando o rastreamento de processos como método de estudo de caso (BEACH; PEDERSEN, 2013; BENNETT; CHECKEL, 2012; CHECKEL, 2017 CUNHA; ARAUJO, 2018), se valendo de uma variação epistemologicamente centrada nos casos, mas teoricamente informada (FALLETI, LYNCH, 2009; BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017). Posteriormente, os casos são comparados a partir das trajetórias rastreadas, das sequências e periodizações de entidades, ações e eventos, e a categorização dos elementos teóricos.

Como veremos adiante, essa combinação de estratégias visa minimizar críticas presentes no uso do rastreamento de processos e dos estudos comparados. Tanto as análises aprofundadas dos casos como a comparação desenvolvida trabalham em perspectiva histórica e interpretativa dos processos analisados (PERISSINOTTO, 2013). Os casos foram selecionados em função do resultado de interesse (a institucionalização da agenda cicloviária em distintos níveis), mas também por apresentarem longas cadeias causais que envolvem diferentes ideias, atores, estruturas relacionais e encaixes institucionais ao longo de um período histórico praticamente concomitante.

Ficou evidente que a questão cicloviária é um tema pouco explorado nas ciências sociais brasileiras, e menos ainda por abordagens das políticas públicas. A ausência de dados secundários sobre os processos de interesse deu relevo para a necessidade de realização de trabalho de campo. No total, foram realizadas 16 entrevistas entre abril/18 e dez/19, grande parte de forma presencial, e algumas por teleconferência. Também foram utilizados dados provenientes de oito entrevistas realizadas em pesquisas passadas, mas que ainda não haviam sido apresentados. Além das entrevistas, também foram realizadas incursões a campo para coleta de imagens em ambos os casos. Para coleta dos dados relativos ao caso de Rio Branco, realizou-se uma viagem de campo⁶ até o município, entre os dias 26/08/19 e 11/09/2019, na qual foram realizadas seis entrevistas com atores locais relevantes para o processo analisado, coleta de imagens das políticas cicloviárias *in loco* e acesso a documentos históricos no arquivo da biblioteca estadual.

O recorte temporal de análise está relacionado com o período que compreende a entrada do tema nas agendas dos governos locais até a implementação de significativas redes de infraestrutura cicloviária. Como veremos nos capítulos analíticos, em ambas os casos, os primeiros indícios de institucionalização da agenda cicloviária, ainda que de forma incipiente, remetem ao início dos anos 1990. Os primeiros encaixes institucionais relevantes se conectam a outros encaixes em trajetórias que seguem no tempo, marcadas por momentos de estabilidade, mas também por mudanças importantes.

Rastrear as trajetórias dessas agendas possibilitou a construção de inferências sobre configurações de condições e mecanismos envolvendo os distintos elementos dos processos de políticas públicas. A partir de diferentes fontes de dados primários (entrevistas semiestruturadas com atores relevantes e fotos de artefatos identificados nas coletas em campo) e secundários (documentos oficiais – leis, normativos, planos e regulamentos, estudos

⁶ Agradeço ao Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, que custeou parte dos gastos da viagem com recursos do fundo de pesquisa/Verba PROAP/CAPES.

técnicos e científicos, material de imprensa) foram identificados e periodizados elementos que se relacionam com as categorias e modelos teóricos mobilizados, buscando reunir evidências que, trianguladas, sustentem inferências sobre a interconexão e a relação associativa entre entidades, ações e eventos. Adiante, apresentam-se duas subseções. A primeira traz mais detalhes sobre o rastreamento de processos e as pesquisas qualitativas comparadas de n-pequeno. A segunda apresenta questões mais práticas e operacionais, que envolvem os critérios de seleção dos casos, as técnicas de coleta e análise dos dados primários e secundários no rastreamento de processos.

2.1 RASTREANDO E COMPARANDO PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A estratégia metodológica mobilizada se divide em duas etapas: o rastreamento de processos dos casos selecionados e a posterior comparação dos resultados obtidos em função do sequenciamento e periodização das categorias presentes na literatura mobilizada. Essa combinação de estratégias visa expandir a capacidade analítica dos processos de interesse comparando dois casos contextualmente distintos a partir de conhecimento histórico aprofundado sobre os setores locais de interesse. Busca-se articular a construção de explicações causais, restritas aos casos analisados, combinando a análise sequencial e cronológica das entidades e eventos presentes nos processos com a dimensão motivacional dos atores envolvidos (PERISSINOTTO, 2013. FALLETI; LYNCH; 2009; BENGTSON; RUONAVAARA, 2017).

O rastreamento de processos (RP) foi escolhido como método de estudo de caso para análise de relações de causalidade qualitativa por possibilitar a construção de inferências robustas. Os estudos de caso, de forma ampla, são definidos como método de pesquisa empírica que investiga em profundidade a manifestação de um fenômeno localizado no tempo e espaço, podendo se concentrar em um ou poucos casos, ou trabalhar com casos isolados e compara-los posteriormente (YIN, 2001; GIL, 2010; CRESWELL, 2012). De forma mais específica, o RP possibilita um mergulho na “caixa preta” da causação, pois ao focalizar o nível intermediário entre causas estruturais e efeitos, vai além da identificação de correlações entre variáveis indiretas e *outcomes*, procurando identificar uma configuração de condições que geraram um resultado observado. Assim, oferece vantagens em relação a outros métodos nos estudos que envolvem processos decisórios, de preferências, expectativas, intenções, motivações, crenças ou aprendizado, tanto no nível coletivo como individual (CUNHA; ARAÚJO, 2018)

O trabalho do detetive “Sherlock Holmes” é usado frequentemente como analogia⁷ ao RP (BEACH; PEDERSEN, 2013, SILVA; CUNHA, 2015; CUNHA; ARAUJO, 2018). Nessa linha, o objetivo é juntar evidências nas mais distintas fontes, sejam informantes (entrevistas semiestruturadas em profundidade, adaptadas ao longo da investigação, com atores importantes para os casos), análises de contextos físicos (observações de espaços e artefatos em busca de vestígios dos processos) e análises de material documental (documentos oficiais, relatórios, estudos, vídeos, entrevistas publicadas, material de mídia, entre outras), triangulando as evidências encontradas de modo a construir inferências consistentes que expliquem a cadeia de eventos que levaram a determinado resultado de interesse.

Com origem nos estudos historiográficos, o RP ganhou ênfase nos anos 1990 ao ser apropriado por estudos interessados nos processos cognitivos subjacentes à tomada de decisão. De forma crítica, o clássico trabalho de King, Keohane e Verba (1994) afirma que o RP não alcançaria o conjunto total de questões presentes na análise causal. Para avançar nessa crítica, George e Bennett (2005) apresentaram o RP como um método que tenta identificar processos causais interativos (a cadeia causal e os mecanismos causais) em estudos de caso. Este trabalho fortaleceu o método por meio de três argumentos sólidos: a proximidade ontológica com a causalidade qualitativa e a abordagem dos mecanismo; a importância dos agentes causais (individuais e coletivos) e o papel suplementar das narrativas históricas (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Uma possível forma de organizar o debate⁸ sobre causalidade nas pesquisas sociais contrapõem duas correntes de pensamento mais amplas. A primeira (*effects-of-causes*) está vinculada a premissas ontológicas frequentistas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), focada em tendências, generalizações, padrões gerais e efeitos médios. A segunda (*causes-of-effects*) está vinculada à ideia de contra-factualidade das condições necessárias e suficientes, onde exploram-se casos individuais e eventos particulares. A abordagem das condições necessárias e suficientes é uma estratégia corrente nas explicações presentes nos estudos de caso que trabalham com causalidade qualitativa, e são focados em explicar algum resultado de interesse. Nesse sentido, busca-se reconstruir historicamente a cadeia causal que levou a determinado resultado observado. Essas cadeias podem ser compostas por elos mais fracos

⁷ Na leitura de Bengtsson e Ruonavaara (2017, p.61), tal metáfora é recorrentemente utilizada em aplicações positivistas do método. Entretanto, estes autores mostram que a atuação do detetive se desenvolve no sentido de identificar a “cadeia causal singular que levou a um estado final”, “recolhendo” evidências a partir da leitura dos “rastros” do processo, sem testar hipóteses sobre associações entre variáveis, mas buscando elementos que fortaleçam associações entre “os motivos, ações e interações dos atores na história”.

⁸ Existem ainda outras correntes, como as abordagens do realismo crítico. Para uma introdução a esse debate, ver Hamlin (2000).

(condições necessárias) e elos mais fortes (condições suficientes), onde a força desses elos está relacionada com os conceitos de conjuntura crítica ou pontos de virada, momentos onde diversos caminhos são abertos, possibilitando distintas ordens de mudança (MAHONEY; GOERTZ, 2006).

Esses elementos causais configuram-se em mecanismos mais amplos que ajudam a compreender as dinâmicas dos processos sociopolíticos. Nessa linha, os mecanismos se aproximam de conceitos relacionais que descrevem a ação entre unidades de análise, em maleáveis configurações de condições, evidenciando fatos como as relações entre atores, a forma como os indivíduos interpretam suas experiências, como as instituições mudam, ou ainda, como podem resistir às mudanças (FALLETI; LYNCH, 2009). Descartando pressupostos deterministas, assume-se a natureza invariavelmente contingente dos fenômenos sociais ao se considerar o peso dos contextos e o papel da agência humana em relação ao tipo de laços sociais, assumindo, assim, que a causalidade identificável está relacionada aos casos analisados (*inside case*). Seguindo a definição de Falleti e Lynch (2009, p. 1152), o contexto é interpretado como os “aspectos relevantes de uma configuração ou cenário (analítico/temporal/espacial/institucional), aonde um conjunto de condições iniciais conduz a um resultado de escopo e significados, definidos via um ou mais mecanismo causais específicos”.

O rastreamento de processos praticado nessa pesquisa tem caráter interpretativista e histórico. A ideia de processo é central nessa variação do método, uma vez que apoia a elaboração de explicações por mecanismos causais dentro dos contextos específicos dos casos analisados. Nessa linha, assume-se a interação entre agência e estrutura como premissa ontológica para uma visão processual do mundo social (CHECKEL, 2017). Em alguma medida, a aplicação de conceitos às realidades observadas visa analisar a compatibilidade das teorias aos processos observados, contribuindo com os esforços de aprimoramento das categorias e classificações das teorias de médio alcance (FALLETI, LYNCH; 2009; PERSSINOTO, 2013; LAVALLE ET AL, 2019).

No entanto, esta pesquisa não se concentra em refutar ou confirmar hipóteses por meio de testes lógicos e ou estatísticos. A noção de causalidade aqui mobilizada está relacionada às explicações configuracionais, que possibilitam a utilização de conceitos teóricos que favoreçam o trabalho de identificação das associações entre entidades, ações e eventos por meio da identificação de evidências empíricas. A articulação de abordagens teóricas mobilizadas tem como objetivo nortear a investigação dos processos por meio da

identificação de categorias reunidas em parâmetros estáveis, observáveis e teorizáveis. Em linha com a aplicação de Margarites (2019, p. 117), o objetivo da técnica, nessa pesquisa, é mais processual, visando “explicar fenômenos complexos que ocorrem em períodos de tempo mais longo”, lançando luz sobre encadeamentos de ocorrências que conformam determinados processos sociais ao longo de períodos históricos.

A aplicação do RP exige diversos cuidados, sobretudo em abordagens interpretativistas, uma vez que o uso descuidado e metafórico do método faz com que perca força explicativa. Teorias que destacam a dimensão interpretativa dos processos sociais tendem a ser mais cobradas em termos de clareza, precisão e transparência na operacionalização do método. Ainda que as premissas teóricas sejam opostas ao positivismo, é preciso respeitar certo grau de pragmatismo na hora de operacionalizar as lentes teóricas e selecionar as ferramentas de coleta e análises de dados. Independente dos pressupostos teóricos, o RP tende a contribuir mais com a produção de conhecimento (com maior grau de confiabilidade, utilidade e replicabilidade) quando é utilizado como ferramenta analítica, apresentando de forma clara quais mecanismos estavam presentes e como eles operaram, utilizando categorias maleáveis e abrangentes que auxiliem na observação da realidade empírica (CHECKEL, 2017). Esse exercício passa por uma articulação teórica coerente que forneça categorias analíticas aplicáveis aos processos analisados e operacionalizáveis em termos de pesquisa empírica, possibilitando as classificações e sistematizações dos processos investigados.

A explanação sobre o método de RP indica o quão exigente ele é, sobretudo em perspectivas interpretativas e históricas. Em função do fôlego exigido, alguns autores apontam ser quase impossível realizar a empreita de desenvolver e comparar dois ou mais rastreamentos de processo em uma mesma pesquisa (BEACH; PEDERSEN, 2012). Contudo, Bengtsson e Ruonavaara (2017) mostram ser possível, e inclusive promissor, o desenvolvimento de rastreamentos de processos comparativos em um mesmo projeto de pesquisa.

Estes autores usam a denominação de “rastreamento de processos comparativo” (RPC), para apresentarem uma estratégia metodológica que combina teoria, cronologia e comparação, e se articula em torno de duas premissas metodológicas. Em primeiro lugar, para cada caso estudado, os processos relacionados com os resultados observados devem ser reconstruídos e analisados em termos de configurações de fatores idealizados em mecanismos (pontuais ou estáveis). Em seguida, os processos são comparados a partir dos mecanismos

identificados, e periodizados a partir do conhecimento histórico obtido na análise empírica dos casos. O RPC está fortemente associado aos preceitos amplos dos institucionalismos históricos e sociológicos, em sintonia com o ferramental teórico mobilizado. Nessa linha, alguns conceitos centrais precisam ser levados em conta: o reconhecimento das trajetórias dependentes, das conjunturas críticas e pontos focais, da possibilidade de teorização sobre mecanismos sociais e da necessidade de periodização.

O conceito de trajetória dependente, presente na discussão teórica, é enfatizada em termos metodológicos. As agendas selecionadas são marcadas por momentos de estabilidade e mudanças, o que exige uma compreensão histórica ampliada, pois alguns resultados não podem ser explicados por causas gerais, mas apenas pela sequência de eventos, entidades e ações associados ao longo de sua trajetória histórica. Na linha de Bengtsson e Ruonavaara (2017), o conceito de trajetória dependente⁹ é compreendido como padrões históricos no qual um determinado resultado pode ser rastreado até um conjunto particular de eventos, associados a conjunturas críticas e pontos focais¹⁰, com base na observação empírica, guiada pela teoria social mobilizada. Essa proposta abre espaços para se analisar combinações de vetores de mudança endógenos e exógenos que marcam os processos de institucionalização resultantes de interações socioestatais (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018; LAVALLE ET AL., 2019).

Não se trata de contar histórias, mas de identificar encadeamentos de causas e fatores relacionados a novas ações, eventos e resultados. A análise histórica, portanto, é fundamental para a perspectiva analítica do *path dependence*. Essa aproximação possui duas implicações: a ideia de que desenvolvimentos causais relevantes para um fenômeno são gerados no início de grandes cadeias causais, onde ocorrências iniciais podem alterar radicalmente os desenvolvimentos subsequentes; e o reconhecimento de que não se pode pressupor que determinado evento terá o mesmo impacto em qualquer contexto. A narrativa somente reconstruirá efetivamente a “cadeia causal” se for feita em termos de identificação e encadeamento de causas adequadas, recuperando aqueles fatos cuja presença for fundamental para a produção do fenômeno que se pretende explicar (PERISSINOTTO, 2013, P. 158.).

⁹ Importante dizer que esses autores assumem uma definição mais flexível do conceito. Nos termos dos autores, uma *weak definition* (IDEM, P.51)

¹⁰ A ideia de conjuntura crítica, que pode ser aproximada ao conceito de “*policy window*” (KINGDON; 2014), está relacionada com períodos de mudanças relevantes, situações transitórias onde atores tem possibilidade de escolherem novos caminhos que dificultam o retorno ao ponto de partida. Já a ideia de ponto focal se relaciona com o momento de estabilidade que impera na ausência de conjunturas críticas, onde o papel restritivo das instituições é explicitado (BENGTSOON; RUONAVAARA, 2017, P.53)

A proposta de sequenciamento e periodização dos elementos que interagem ao longo dos processos rastreados ajuda a entender o peso das dimensões teóricas relevantes e dos contextos onde os processos se desenvolvem. A periodização é complementar ao sequenciamento, e consiste em dividir e ordenar o processo em períodos ou épocas razoavelmente homogêneas, partindo de pressupostos teóricos. No caso dessa pesquisa, como veremos, esses períodos estão relacionados à articulação das conjunturas críticas e pontos focais com os subsistemas e regimes.

Finalmente, o RPC desenvolvido também reserva atenção especial para a dimensão interpretativa dos processos analisados. Articulando o ferramental teórico à proposta metodológica defendida por Perissinotto (2013), entende-se que a plena compreensão de um fenômeno social exige esforços no intento de identificar o sentido experiencial que o caracteriza, uma vez que a disposição para realizar dado ato não pode ser entendida sem referência aos sentimentos experimentados pelos atores. Explorar a dimensão subjetiva que os agentes sociais atribuem às ações por eles desenvolvidas se relaciona com a dimensão ideacional dos processos de políticas públicas analisados. A prática interpretativa não deve ser entendida como uma simples repetição de justificativas, mas como um elemento de conexão entre a ação e as “conexões de sentidos compreensíveis”, que ajudam a entender o desenvolvimento dos processos. Essa perspectiva exige análises extensas dos contextos nos quais estão inseridos os agentes, além da coleta de informações sobre o contexto social onde as ações são desenvolvidas.

Em resposta às críticas correntes relacionadas ao poder das inferências causais produzidas nesse tipo de estudo, vale recuperar alguns apontamentos de Perissinotto (2013) que são levados em conta no estudo aqui desenvolvido. Em primeiro lugar, os estudos comparados de poucos casos olham para diversos fatores em casos isolados. Nesse sentido, os objetivos de generalização são modestos, e válidos somente em contextos claramente delimitados, o que significa dizer que não se olha para relações entre variáveis diretas e indiretas, mas para a combinação de condições identificadas ao longo de processos históricos. Ademais, os estudos comparados de n-pequeno são importantes na geração de “descrições contextuais profundas e extensas” que contribuem com a identificação de novas tipologias, aperfeiçoando e refinando as categorias de classificação (Ibidem, p.156).

2.2 OPERACIONALIZANDO A PESQUISA: SELEÇÃO DOS CASOS, TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

No esforço de utilizar o RP como ferramenta analítica (BENNETT, CHECKEL, 2012; CHECKEL, 2017), explicitando a operacionalização do método, o objetivo desta seção é apresentar os critérios de seleção dos casos, as técnicas de coleta e análise dos dados.

Ainda que a comparação seja o segundo passo da estratégia metodológica, a seleção dos casos é central para o desenho da pesquisa. Optou-se por selecionar as capitais nacionais que mais avançaram na institucionalização da agenda de políticas cicloviárias. Esse resultado é verificado, grosso modo, pela constatação da institucionalização da bicicleta como elemento de interesse público, tanto de forma simbólica, quando a questão passa a figurar em órgãos públicos na forma de leis, decretos, portarias e normativos, estudos ou debates formais, como por meio da implementação de ações voltadas para a inserção da bicicleta como meio de transporte urbano.

As cidades selecionadas avançaram em ambos os sentidos, reconhecendo legalmente a questão cicloviária e posteriormente mobilizando recursos na implementação de diversas ações, cuja mais significativa é a implantação de infraestrutura cicloviária. Ainda que não exista um consenso sobre a integralidade da agenda cicloviária, pode-se usar como *proxy* dessa agenda o tamanho (em kms absolutos e relativos) dos sistemas cicloviários: vias com infraestrutura destinada ao uso exclusivo de bicicletas, as famosas “ciclovias e ciclofaixas” destinadas aos deslocamentos urbanos cotidianos. Selecionaram-se as duas capitais brasileiras que se destacaram pela implementação de infraestrutura cicloviária no Brasil¹¹: São Paulo (SP), que possui a maior rede em termos absolutos (498 quilômetros - gráfico 1) e Rio Branco (AC), que possui a maior rede cicloviária em relação à malha total (7,1 % ciclo/total - gráfico 2).

¹¹ Vale destacar que Joinville (SC) e Sorocaba (SP) são casos de sucesso, apesar da pouca atenção dada. São cidades que podem compor, seguramente, análises mais amplas sobre a agenda cicloviária no Brasil. Ainda, outras capitais nacionais, como Fortaleza, Brasília e Rio de Janeiro, para ficar nas maiores, também avançaram com suas agendas cicloviárias locais. Existe ademais o caso de cidades onde o uso da bicicleta precede as agendas de políticas públicas, como são os casos de cidades como Pomerode (SC), Vila Nova do Imigrante (ES), São Leopoldo (RJ), Ilha Solteira entre outras (ANDRADE et al. 2018)

Gráfico 1 - Quilometragem absoluta de infraestrutura cicloviária

Fonte: Elaboração Própria

Gráfico 2 – Percentual de infraestrutura cicloviária em relação ao viário total ¹²

Fonte: Elaboração Própria

De fato, tanto São Paulo como Rio Branco podem ser considerados casos influentes no que diz respeito à formação e à institucionalização da agenda cicloviária no Brasil¹³. Contudo,

¹² Ambos os gráficos foram elaborados pelo autor com base em dados retirados de levantamento realizado pelo portal G1 (2018) e pelo portal Mobilize (2018). Nos casos de São Paulo e Rio Branco, foram obtidos dados oficiais junto aos respectivos órgãos de trânsito (CET-SP e RBTrans), no intuito de aumentar a precisão sobre as realidades analisadas.

¹³ Ainda que a questão cicloviária seja subavaliada pelo poder público e também pela ciência nacional, diversos trabalhos produzidos por organizações sociais e *think tanks* lançam luz sobre a realidade dos deslocamentos em bicicleta no Brasil. Algumas cidades de pequeno e médio porte possuem fortes relações com a questão

para além de avançarem no resultado geral de interesse, os casos também apresentam, em um olhar mais geral, diferenças contextuais aparentes. São cidades totalmente diferentes em termos demográficos, econômicos, sociais, culturais e históricos. No entanto, diferente dos clássicos métodos de seleção de casos por diferenças ou semelhanças (TENUE; PRZWROSKY, 1970; MILLS, 1886 apud PERISSINOTTO, 2013), esta pesquisa não se propõe a medir efeitos de variáveis a fim de testar hipóteses causais. Se considerarmos o peso dos contextos, delimitados em termos de aspectos analíticos, temporais, espaciais e institucionais relevantes de uma configuração ou cenário, relacionados com a sequência de eventos que conduzem aos resultados observados (FALLET; LYNCH 2009), é praticamente impossível afirmar *a priori* que os casos são totalmente distintos ou totalmente semelhantes. De fato, toda comparação pressupõe certo grau de semelhanças e diferenças, exigindo, desta forma, o uso de bons critérios de classificação que ajudem a separar fatores e causas triviais, óbvias e tautológicas, das causas e fatores determinantes, agregando entidades que compartilhem atributos importantes (PERISSINOTTO, 2013).

De forma ampla, o uso da comparação nas pesquisas sociais visa expandir o potencial explicativo das análises. O desenho de estudo comparativo de *n*-pequeno utilizado nesta dissertação está epistemologicamente centrado nos casos. A comparação entre casos com características contrastantes (GIRAUD, 2009; MARCONDES DOS SANTOS, 2012) procura encontrar padrões sistemáticos e não sistemáticos em casos onde o contexto possui diferenças relevantes. Segundo Cunha e Araújo,

“estudos sobre o processo em diferentes contextos contribuem para que se conheçam as condições necessárias e/ou suficientes para a produção dos efeitos ou resultados e, com isso, para que se reflita sobre o contexto específico do estudo no qual os mecanismos operam. Além disso, dada a grande variedade de aspectos no ambiente de qualquer fenômeno social, não se deve tentar explicar a sua totalidade. O essencial é que os pesquisadores concentrem-se nos elementos importantes para explicar os problemas, quase sempre definidos na teoria. (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 75-76)

Os casos selecionados possuem semelhanças e diferenças aparentes: compartilham um resultado geral relacionado com a institucionalização de agendas cicloviárias locais, mas apresentam diferentes configurações de fatores ao longo das cadeias causais dos processos analisados. Ainda que os contextos locais sejam destacadamente distintos, entende-se ser

cicloviária, seja pelo uso social ou pelas intervenções públicas. Dois trabalhos recentes descrevem cidades com essas características: em “o Brasil que pedala”, são apresentadas 10 cidades de pequeno porte, entre elas Afuá/PA, Tarauacá/AC e Pomerode/SC (GUTH; SOARES, 2019); no documentário “Elo perdido”, se exploram 3 cidades de médio porte: como Santos/SP, Mauá/SP e Joinville/SC (FALZONI, 2018)

possível analisar parâmetros estáveis com base nas categorias subjacentes às dimensões teóricas mobilizadas (ideias, atores, estruturas relacionais e encaixes institucionais).

Em termos práticos, a busca por evidências é etapa fundamental do método. De forma geral, o objetivo consiste em encontrar e interpretar evidências diagnósticas e ou factuais que abrangem as questões descritivas e analíticas do estudo. As evidências são compreendidas no RP como qualquer informação relevante, proveniente de distintas fontes, para além do nosso conhecimento prévio, que se relacionam com os argumentos explicativos, elucidando questões sobre temporalidade e sequenciamento dos eventos e ações, metas e intenções das entidades (coletivas e individuais) envolvidas.

As evidências foram construídas a partir de observações e coleta de dados brutos e secundários sobre os processos analisados, relacionados com contextos, motivações, fatos específicos e a interação entre ações e entidades. Um conjunto de evidências consistentes é fundamental para identificar e consolidar uma inferência causal em perspectiva histórica e interpretativa. Nesse sentido, as evidências são trianguladas, ou seja, passam por um teste de validação junto a outras fontes de dados, além de serem sustentadas também por outras evidências que reforcem a inferência.

O RP desenvolvido nesse trabalho foca em sequências causais e temporais, onde a cronologia é considerada como parte da explicação causal. Essa forma de praticar o método busca compreender, em perspectiva histórica, os processos sistêmicos e a variação do comportamento observável nos subsistemas setoriais, frequentemente no nível dos atores individuais, mas também de atores coletivos, comunidades locais e outros agrupamentos.

Trabalha-se com dados qualitativos (quadro 1) de forma concomitante e interativa. O primeiro conjunto de dados foi coletado por meio de entrevistas semiestruturadas em profundidade (ESEP) (BONI; QUARESMA, 2005) com atores que participaram em alguma medida dos processos analisados, em cargos do poder executivo e legislativo, burocracias públicas, *think tanks*, organizações privadas e associações sociais¹⁴. De forma geral, as entrevistas buscaram entender a sequência temporal de eventos e ações, os atores e entidades envolvidos, as interações entre estes elementos, fornecendo evidências da cadeia causal que explica os resultados observados, considerando também a dimensão ideacional dos atores envolvidos.

¹⁴ Alguns atores societários relevantes atuaram de forma individual, dissociados de organizações formais, em diferentes momentos do processo.

Quadro 1: Detalhamento do corpus documental utilizado

Tipo de dado	Características	Que tipo de evidências pode fornecer?	Fontes
Documentos oficiais - Legislativos	Leis e projetos de leis municipais, estaduais e federais	Indícios sobre períodos temporais relevantes e sobre a interpretação da questão e sua tradução em instrumentos legislativos	Bancos de dados dos poderes legislativos locais, digitais ou em arquivos físicos.
Documentos oficiais - Executivos	Decretos, normativos, portarias, regulamentações, planos de governo, planos de metas	Indícios sobre momentos de ação do Estado no esforço de intervir em prol da questão. É possível captar as interpretações que foram materializadas	Bancos de dados das prefeituras, bancos de dados de partidos políticos
Documentos oficiais "técnicos burocráticos"	Relatórios e estudos técnicos, portarias operacionais, projetos executivos de intervenção	Indícios mais apurados das interpretações "técnicas" sobre o tema e as soluções produzidas	Bancos de dados das instituições públicas, <i>think tanks</i> , Associações da Sociedade Civil
Material de imprensa	Notícias de jornais e portais de comunicação	Indícios factuais e cronológicos sobre ações desenvolvidas, tanto pelo Estado como pela sociedade civil. Indícios sobre atores e instituições envolvidos no processo	Acervo digital ou físico de grupos de comunicação, jornais e revistas comerciais, mas também páginas/blogs de cicloativistas
Relatórios e estudos do terceiro setor	Relatórios e estudos técnicos, propostas de intervenção, manifestos	Indícios sobre as propostas e demandas de entidades "externas" ao Estado. Indícios sobre a interpretação do tema, bem como de influências de outros países	Bancos de dados digitais de <i>think tanks</i> , OSs, ONGs, Associações e fundações
Trabalhos acadêmicos	Estudos científicos, desenvolvidos por pesquisadores acadêmicos	Pode fornecer indícios sobre o interesse científico no tema, mas também indícios factuais e inferências sobre a questão cicloviária.	Banco de dados digitais de periódicos, teses e dissertações acadêmicas
Entrevistas semi estruturadas em profundidade	Entrevistas desenvolvidas com atores relevantes para os processos históricos analisados	Indícios factuais e cronológicos sobre a trajetória da questão. Indícios sobre a dimensão interpretativa das ações desenvolvidas pelos entrevistados. Indícios sobre ideias coletivas. Indícios relacionais que ajudem a entender as teias relacionais envolvidas ao longo do processo; processos e ações coordenadas	Atores relevantes para os processos, ex-chefes de executivo, ex-secretários, atores vinculados a burocracias públicas, a movimentos sociais, <i>think tanks</i> , e organizações do terceiro setor
Fotos	Imagens sobre vestígios de intervenções e sobre reuniões/ações não registradas oficialmente	Indícios visuais de vestígios identificados in loco que apontem a existência de intervenções identificadas em outras fontes de dados. Indícios visuais de ações da sociedade civil, tanto de protesto como de articulação	Imagens captadas in loco pelo pesquisador, fotos provenientes de arquivos pessoais de atores entrevistados, fotos de sites e blogs
Folders, folhetos, documentos impressos	Informações produzidas e disseminadas por meio de comunicação impressa, sem correspondente digital	Indícios de ações realizadas em períodos mais distantes no tempo. Indícios de interpretações comunicadas ao público, traduzindo a interpretação da questão	Material coletado em algumas entrevistas realizadas em arquivos de instituições públicas ou pessoais dos atores entrevistados

Fonte: Elaboração própria

Este trabalho analisa dados provenientes de 24 entrevistas, sendo 16 realizadas ao longo desta dissertação, e 8 realizadas em trabalhos anteriores que abordaram a agenda cicloviária em São Paulo (LEITE; CRUZ; ROSIN, 2018; ROSIN, 2018a; 2018b; ROSIN; LEITE, 2019). Os entrevistados¹⁵ autorizaram a gravação das conversas e a utilização dos dados de forma nominal. Para dar fluidez ao texto, as citações às entrevistas serão identificadas por meio do código *En*, sendo *n* o número referente ao nome do entrevistado

Existem diversas formas de se trabalhar com entrevistas nas pesquisas sociais. No RP, parte importante do processo se relaciona com o “caminho” que se toma para chegar até “os/as” entrevistados/as: a seleção de informantes é resultado de um detalhado escrutínio sobre a trajetória histórica do processo de interesse, sendo iniciada na análise de dados secundários. Se aproximando da metáfora do detetive, o entrevistado seria uma “testemunha” dos acontecimentos, que, em função de uma combinação de fatores, se encontrava em posição privilegiada em momentos históricos importantes, podendo fornecer relatos sobre situações que ainda não foram exploradas, documentadas e analisadas, assim como novas evidências de fatos e informantes relevantes.

Assim como em investigações policiais, o relato de uma testemunha, por si só, não configura uma prova suficiente. Entretanto, se mais de um relato traz uma mesma informação, e se ainda outras fontes reforçam sua validade, ou seja, se a informação é triangulada, está passa a ser constituída como uma evidência, que, articulada com outras evidências, permite a construção de inferências sobre associações possíveis entre entidades e ações na produção de um resultado social.

A entrevista em si não fornece necessariamente dados fidedignos e definitivos. Logo, é preciso buscar outras evidências que sejam complementares aos dados obtidos. É necessário ter em vista que o contexto transmite influências locais, sociais e culturais. Ainda, vale ressaltar os objetivos que são alcançáveis por meio de entrevistas: a técnica é indicada quando a natureza da informação do fenômeno é difícil ou impossível de ser observada. Serve, portanto, para buscar informações sobre experiências, opiniões, concepções, expectativas, percepções, objetos e fatos. Também é útil na complementação de informações sobre fatos ocorridos que não puderam ser observados pelo pesquisador, como acontecimentos históricos. Nesse caso, é preciso ter o cuidado para não assumir a versão dos fatos coletada nas entrevistas como o fato em si. Entrevistas não relatam fatos, mas versões sobre estes, ou ainda, relatos. Assim, se o objetivo da pesquisa tem caráter factual/causal, a entrevista

¹⁵ A lista de entrevistados, com os nomes, breve descrição do ator e a data da realização seguem no final desta dissertação, no ANEXO A.

funcionará adequadamente se considerada como técnica complementar (MANZINI, 2004, p.4).

Seguindo as orientações de Campbell (2002, p.32), as entrevistas semiestruturadas, realizadas com atores relevantes para os processos analisados, serviram também ao objetivo de mapear preferências e interpretações sobre as consequências de um evento relevante para as políticas públicas. Nessa linha, desenvolveram-se análises detalhadas de documentos oficiais, debates e relatos históricos para determinar como os atores envolvidos definiram os problemas e crises a partir de seus pressupostos normativos, construídos e modelados também em processos de interação socioestatal.

Em linha com a sociologia weberiana, assume-se a possibilidade de interpretação das “conexões de sentido” presentes nos relatos dos agentes. Assim, as condutas nunca são analisadas em si mesmas, mas “sempre se levando em conta a cadeia de ações em que ela está inserida” (PERISSINOTTO, 2013, P. 161). Logo, é preciso reconhecer que a ESEP fornece dados subjetivos, a “visão dos sujeitos”, de onde se devem extrair inferências que ajudem a pensar dimensões coletivas, ou a “lógica das relações que (os atores) estabelecem/estabeleceram no interior dos grupos sociais dos quais o entrevistado participa/participou, em determinado tempo e lugar” (DUARTE, 2004, p.7).

A seleção dos atores entrevistados partiu, inicialmente, de uma análise de dados secundários e, logo, da utilização da técnica “bola de neve”. Essa estratégia visou identificar os informantes relevantes a partir da visão de diferentes atores envolvidos no processo, apontando as fronteiras das estruturas relacionais envolvidas com a questão ciclovária. Os roteiros utilizados foram elaborados a partir do referencial teórico, e adaptados para cada entrevista em função das características do entrevistado e ou do andamento da investigação. As entrevistas foram transcritas e o conteúdo analisado foi categorizado em função das dimensões teóricas mobilizadas¹⁶. Na análise dos dados, as categorias analíticas mobilizadas na literatura serviram como um plano teórico que ajudou a organizar as informações por áreas temáticas, identificando ações, eventos e atores, bem como os modos de expressão que traduzem sistemas simbólicos.

O segundo conjunto de dados provém de fontes secundárias. De forma complementar e iterativa aos dados das entrevistas, a análise de documentos oficiais, material de imprensa, e

¹⁶ Apesar de respeitar a organização dos diálogos em torno das dimensões e categorias teóricas, bem como das experiências factuais vividas pelos entrevistados, os roteiros variaram, sobretudo, em função da demanda por novas evidências, sendo, portanto, uma prática iterativa de “idas e vindas” entre a coleta de dados, análises preliminares, e a nova busca de dados. Essa dinâmica está relacionada com a estratégia de construção de inferências por meio da triangulação de dados.

estudos técnicos e científicos foi utilizada para triangular inferências causais válidas dentro dos casos analisados. Foram analisadas as leis (decretos, políticas, normativos, etc.), projetos de leis, relatórios dos poderes executivos, legislativos, judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, e também material produzido por organizações multilaterais, agências de cooperação, *think tanks*, organizações privadas e associações sociais. O material de imprensa será mobilizado com objetivo de fortalecer inferências por meio de evidências factuais e narrativas. Por fim, os relatórios técnicos e científicos foram analisados tanto para validar informações coletadas em entrevistas como também para lançar luz sobre as ideias programa, as estruturas normativas e os paradigmas cognitivos que são difundidos por *think tanks*, comunidades epistêmicas e organismos multilaterais.

Os dados coletados foram analisados em perspectiva sequencial e cronológica, focalizando o encadeamento histórico de entidades, eventos e ações em ambos os casos. As descrições detalhadas e as periodizações desses elementos ajudaram na elaboração das configurações de fatores associadas à produção de encaixes institucionais identificados ao longo da análise.

Descompactando as configurações de fatores em entidades e eventos, evidenciam-se as relações entre uma ação inicial e os efeitos e novas ações que são geradas, produzidas por atores, legados, regras, ideias, estruturas etc. Desta forma, a leitura dos processos de construção e institucionalização das agendas cicloviárias em São Paulo e Rio Branco será apresentada de forma gráfica para explicitar as variações nas categorias analíticas nos processos de constituição de encaixes institucionais, que, articulados, produziram diferentes níveis de institucionalização das agendas cicloviárias. Nessa pesquisa, os encaixes institucionais se aproximam da ideia de configuração de fatores, de forma única ou articulada com outras configurações, que geram resultados em termos de institucionalização de políticas públicas.

3 A BASE TEÓRICA DA PESQUISA: ABORDAGENS SINTÉTICAS, COGNITIVAS E RELACIONAIS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta dissertação se insere no atual debate sobre análise de políticas públicas, procurando construir pontes entre abordagens sintéticas, cognitivas e relacionais. O objetivo deste capítulo consiste em apresentar brevemente essas abordagens, destacando os elementos teóricos que serão mobilizados na análise dos casos selecionados.

A base teórica desse trabalho compartilha o pressuposto da mútua e interdependente constituição do Estado e da sociedade (ELIAS, 1993). O ferramental analítico mobilizado tem como ponto de partida as abordagens sintéticas da análise de políticas públicas (JOHN, 2003; BARCELOS, 2015), reconhecidas pela ênfase dada ao papel das ideias e por utilizarem subunidades analíticas relacionais, de médio alcance (CAPELLA; BRASIL, 2015). A leitura desses autores é complementada pelas contribuições ideacionais de Campbell (1998; 2002) e de abordagens relacionais trabalhadas na literatura nacional (MARQUES, 2007; 2012; 2019; ABERS, SILVA, TATAGIBA, 2018; GURZA LAVALLE et al, 2019, SZWAKO; LAVALLE, 2019).

A escolha dessas abordagens está relacionada com discussões mais recentes do campo de análise de políticas públicas. Em primeiro lugar, é preciso destacar que a dimensão das ideias é central para a virada analítica que marcou as ciências sociais a partir da década de 1990. Essa orientação geral passa a agregar estudiosos que consideram as “ideias como elemento fundamental para a compreensão das políticas públicas” (CAPELLA, 2015, P. 244). Entretanto, não basta dizer que as ideias importam: é preciso especificar e entender como e quando importam.

Os três modelos base das abordagens sintéticas são reconhecidos e disseminados por seu poder de síntese e de apreensão dos processos de políticas públicas, reservando espaço relevante para a dimensão ideacional (CAPELLA, 2015; BARCELLOS, 2015). O modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 1984; 2014), a teoria do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993; 2016) e o modelo de coalizões de defesa (SABATIER, 1988; WEIBLE; SABATIER, 2007), apresentam, cada um com suas particularidades, conceitos de ideias e distintas formas pelas quais estas podem influenciar o processo de políticas públicas. Para além da ênfase na dimensão ideacional, esses modelos apresentam profícuas unidades de análise que se conectam com as teorias relacionais, como os conceitos de coalizões de defesa, subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas.

Como veremos, leituras atualizadas das abordagens sintéticas identificam pontos de complementaridade. Além disso, é possível dizer que essas abordagens deixam lacunas em relação ao papel dos movimentos sociais, organizados ou informais, sobretudo quando aplicadas ao contexto brasileiro pós-redemocratização. Essas discussões estão presentes em pesquisas recentes que marcam a intersecção do campo de análise de políticas públicas com os estudos dos movimentos sociais. Nesta linha, esta dissertação utiliza aportes de abordagens sobre as interações socioestatais e os processos de institucionalização de políticas públicas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018; GURZA LAVALLE et al., 2019) para a construção das lentes analíticas que sustentam a análise e comparação dos casos empíricos aqui analisados.

O principal objetivo desta pesquisa consiste na compreensão dos processos de construção e institucionalização das políticas ciclovárias nos municípios selecionados. Desta forma, a articulação entre modelos de análise visa dar conta de analisar e comparar os casos de interesse. Todavia, o esforço comparativo pode contribuir em alguma medida no aperfeiçoamento das categorias utilizadas, sobretudo em função das possibilidades de variação observadas.

As explicações, inferências e argumentos que serão apresentados buscam contribuir com o esforço mais amplo das ciências sociais de produzir análises sobre mecanismos e processos sociais e políticos. Utilizando teorias de médio alcance, objetiva-se a identificação de elementos singulares que apontem relações de causa e efeito, ainda que de forma contingente e contextual, utilizando analogias explicativas parciais e localizadas que, neste trabalho, procuram dar sentido ao surgimento e ascensão de novas políticas públicas. Os elementos mobilizados nessas teorias estão próximos da ação social, situados em nível menos abstrato, sendo assim mais parcimoniosas (MARQUES, 2007).

Adiante, serão apresentados dois subcapítulos. Em ambos, o principal objetivo consiste em destacar as dimensões e categorias oriundas das abordagens sintéticas, cognitivas e relacionais que serão utilizadas como parâmetros estáveis de observação (WEIBLE; SABATIER, 2007) para dar conta de analisar os casos em profundidade e posteriormente comparar os processos rastreados. Esses parâmetros se concentram em categorias de ideias, atores, estruturas relacionais e encaixes institucionais, que são apresentadas de forma operacional após cada um das seções seguintes.

O primeiro subcapítulo recupera as dimensões das ideias e dos atores na análise de políticas públicas. Conceitos e categorias relacionados com essas dimensões são apresentados

a partir das abordagens sintéticas. Estas abordagens são mobilizadas de forma articulada, embora as contribuições dos modelos de “múltiplos fluxos” e de “coalizões de defesa” sejam mais importantes para esta pesquisa. Além dessas abordagens, a discussão é complementada com outras contribuições importantes, destacadamente as categorias cognitivas de Campbell (1998; 2002).

O segundo subcapítulo mobiliza as dimensões das estruturas relacionais e dos encaixes institucionais. A discussão envolvendo esses parâmetros também tem as abordagens sintéticas como ponto de partida, sobretudo no que diz respeito às estruturas relacionais. Contudo, nesse caso, abordagens relacionais nacionais são complementos importantes, tanto na delimitação das unidades de análise das interações (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018), como também no avanço do debate rumo à ideia de institucionalização, destacadamente as variações simbólicas e programáticas, que tem como base os trabalhos recentes de Lavalle et al. (2019) sobre as interações socioestatais e a produção de encaixes institucionais.

3.1 O PAPEL DAS IDEIAS E DOS ATORES NOS PROCESSOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de análise das políticas públicas se expandiu e aprimorou-se desde sua fundação. Olhando para a trajetória do campo¹⁷, identificam-se algumas guinadas teóricas importantes. Das críticas ao modelo racional-compreensivo, base da *policy science* que inaugura o campo, surge a guinada analítica que promoveu esforços na tentativa de decompor os processos inerentes às políticas públicas em suas menores partes, abrindo espaços para abordagens que enfatizavam novos elementos teóricos. O acúmulo de críticas ao objetivismo positivista e a racionalidade instrumental, marcas da guinada anterior, abriu espaço para uma nova reorientação, conhecida como virada argumentativa (CAPELLA, 2016), pós empiricista (BARCELOS, 2015) ou ideacional (PERISSINOTTO; STUMM, 2017).

As abordagens neoinstitucionais contribuíram essa virada teórica, sobretudo em suas variações históricas e sociológicas (JOHN, 2003; MARQUES, 2013; LAVALLE ET AL., 2019). Da articulação de conceitos e debates produzidos por ambas as variações, decantou-se a ideia de que “o comportamento de um ator pode ser influenciado ao mesmo tempo pelas

¹⁷ Essa revisão teórica não se propõe a apresentar profundamente a trajetória desse campo do conhecimento. Para uma revisão qualificada e detalhada, sugere-se a consulta a trabalhos nacionais como o de Souza (2006), ou ainda a proposta multidisciplinar de coletânea organizada por Marques e Faria (2013), resenhada por Bichir (2015).

estratégias prováveis de outros atores e pela referência de um conjunto familiar de modelos morais e cognitivos” (HALL; TAYLOR, 2003, p.220).

Com grande influência dessa discussão, o papel das ideias passa a ocupar lugar de destaque na agenda de pesquisa das políticas públicas (CAPELLA, 2016). De forma ampla, as abordagens cognitivas destacam a importância de elementos do conhecimento, ideias, representações e crenças na ação pública (SUREL, 2004, *apud* LUKIC; TOMAZINI, 2015).

A análise de Grisa (2012) baseada, sobretudo, na literatura francesa, aponta cinco variações de quadros teóricos das abordagens cognitivas, quais sejam: as noções de referencial, coalizões de defesas, paradigmas, narrativas e discursos, e fóruns e arenas de políticas públicas. Por um lado, cada quadro teórico destaca elementos diferentes¹⁸ para explicarem os processos de mudança nas políticas públicas. Por outro lado, todos convergem ao: 1) acentuarem elementos e dinâmicas como o conhecimento científico, os significados e representações compartilhadas; 2) ao considerarem as ideias como vetores da ação e de representações partilhadas sobre o Estado e a sociedade, entendendo, de forma geral, que as 3) mudanças nas políticas públicas decorrem de transformações em elementos cognitivos e normativos de um problema ou setor de intervenção; 4) elementos estes que compõem matrizes cognitivas e normativas que alimentam as relações de poder.

Por sua vez, a análise de Barcelos (2015), dando maior ênfase à produção estadunidense, indica que a virada argumentativa produziu diferentes correntes analíticas com concepções próprias sobre o papel das ideias. Este autor organiza as abordagens ideacionais entre teorias sintéticas e pós empiricistas apontando, contudo, para diversos pontos de conexão e complementaridade. Por um lado, abordagens pós empiricistas¹⁹ destacariam o papel dos discursos, argumentos e da construção de símbolos e significados que dão sentido a maneira como os atores percebem a construção de políticas públicas. Por outro lado, teorias

¹⁸ Os quadros pautados na ideia de referencial entendem os processos de mudança como uma adaptação do referencial setorial em relação ao global. Os quadros focados nas arenas e fóruns mostram que as mudanças ocorrem quando compromissos firmados nesses espaços são rompidos. Os quadros que centralizam as narrativas e discursos entendem que estes elementos possuem poder causal na promoção de mudanças, sobretudo no âmbito da legitimação de determinadas ideias. Os quadros pautados nos paradigmas compreendem as mudanças na linha kuhniana de “anomalias paradigmáticas”. Na noção de coalizões de defesa, central para essa pesquisa, as mudanças ocorrem na sucessão das coalizões, ou quando ocorrem crises e eventos, internos ou externos aos subsistemas, que geram aprendizagem nos níveis de convicções secundárias (GRISA, 2012)

¹⁹ Na linha das abordagens pós-empiricistas, outros autores apontam para uma nova corrente nas análises institucionais: as abordagens discursivas ou construtivistas. Estudos alinhados a essas abordagens, ao contrário das variações ideacionais mais correntes, tentam elaborar explicações que entendem o nível de autonomia das ideias sobre os interesses individuais. Os indivíduos, compreendidos como agentes, são seres reflexivos que agem por meio do discurso, utilizando argumentos que favoreçam o convencimento (PERISSINOTTO; STUMM, 2017).

sintéticas dariam mais ênfase à interação entre atores, ideias e instituições no âmbito dos subsistemas de políticas públicas.

Em função do alcance analítico ampliado, as teorias sintéticas são de grande importância para a organização dos níveis de análise desta dissertação. Modelos teóricos dessa linha reservam especial atenção para a dimensão das ideias e do conhecimento, mas o fazem de forma articulada com outras dimensões de análise como os atores, as instituições, os contextos socioeconômicos, os interesses e as interações em redes, comunidades e subsistemas.

Três modelos se destacam ainda hoje como profícuas alternativas de análise para processos de mudança nas políticas públicas (CAPELLA, 2016), quais sejam: o de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1984), o de Equilíbrio Pontuado de John Baumgartner e Brian Jones (1993), e o modelo de Coalizões de Defesas de Paul Sabatier (1988). Segundo John (2003), esses modelos impactaram o campo de análises das políticas públicas ao sintetizarem as cinco tradições mais importantes das ciências sócias: teorias institucionais; abordagens da escolha racional; teorias de redes; abordagens com ênfase nas variáveis socioeconômicas; e enfoques ideacionais.

A partir de diferentes perspectivas²⁰, pode-se dizer que tais modelos compartilham o interesse pelos processos de estabilidade e mudança nas políticas públicas. Nessa linha, entende-se que os três modelos compartilham dois pressupostos gerais: 1) um olhar para a forma como os atores interagem, constroem imagens, percepções e entendimentos em relação às questões de políticas públicas, e buscam influenciar nos processos de tomada de decisão; 2) a noção de que áreas setoriais importam, sendo que parte significativa da construção de uma política pública ocorre em subsistemas, redes e comunidades temáticas (BARCELOS, 2015).

Ao questionar “quando chega a hora de uma ideia?”, Kingdon (1984) buscava entender como determinadas questões ganham atenção na agenda do governo e por que algumas decisões são tomadas em detrimento de outras. Em seu modelo de múltiplos fluxos (MMF) - problemas, soluções e política, o autor valorizou o papel de empreendedores e comunidades reunidas em torno de determinadas ideias de políticas públicas. Ainda que não seja condição suficiente para a geração de novas soluções a serem assimiladas pela agenda governamental, as comunidades de políticas públicas configuram são entendidas como espaços privilegiados de definição de problemas, experimentação, debate e difusão de ideias.

²⁰ Apesar de serem consideradas abordagens sintéticas, algumas abordagens maior possuem proximidade no que diz respeito à base teórica. Originalmente as abordagens dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado surgem no bojo das discussões mais delimitadas dos processos de formação de agenda e tomada de decisão, enquanto que o modelo de Coalizões de Defesas surge da crítica à perspectiva do ciclo de políticas públicas.

Para Baumgartner e Jones (1993), a “teoria do equilíbrio pontuado” (TEP) tem como centro a ideia de monopólio de políticas sobre determinado assunto público. Tal monopólio se manteria graças à coesão dos membros do subsistema que domina determinado assunto (*policy domain*) em termos do entendimento sobre uma política setorial (*policy image*), além das estruturas institucionais, que limitam o acesso de novos atores ao processo decisório. Entende-se a imagem de uma política pela forma como ela é compreendida e discutida, dando sustentação aos arranjos institucionais que implementam as ações públicas. Essas imagens seriam construídas a partir de uma combinação de dados empíricos e apelos emotivos. O monopólio de uma imagem estaria relacionado com seu nível de compartilhamento e consenso entre os atores presentes em determinado subsistema, sendo influenciada também por pressões externas.

O “modelo de coalizões de defesa” (MCD) enfatiza o papel das ideias no subsistema de políticas, locus de interação setorial local, onde ocorrem disputas polarizadas entre coalizões de defesa. O papel das ideias ganha destaque, uma vez que cada coalizão possui um sistema de crenças compartilhadas, hierarquizadas em três níveis de “profundidade”: o núcleo duro (*deep core*), o núcleo político (*policy core*), e o nível instrumental (*secondary aspects*). Os subsistemas sofrem influências externas, que podem orientar as ações de determinadas coalizações de defesa, mas também é influenciado por dinâmicas internas, sobretudo em processos de aprendizado social e político²¹. O “aprendizado orientado à política pública” é entendido como a “espinha dorsal da dinâmica interna de um subsistema, sendo ele diretamente influenciado pela produção de pesquisa aplicada e pelo papel do debate técnico sobre aspectos críticos de políticas públicas” (VICENTE, 2016, p. 78).

A leitura desses modelos apresenta uma gama de concepções sobre o que são ideias e como elas podem afetar os processos de políticas públicas. No modelo de múltiplos fluxos, as ideias são determinantes no processo de argumentação que transforma uma questão em problema, despertando interesse do poder público. No fluxo das soluções, as ideias são analisadas como conhecimento, interagindo em um processo competitivo de argumentação, onde “sobrevivem” as ideias com maior viabilidade técnica e financeira, mas também aquelas que representam valores compartilhados (KINGDON, 2014). Na teoria do equilíbrio pontuado, o conceito de ideia é trabalhado, sobretudo, no conceito de imagens de políticas públicas, que é a forma como as políticas são compreendidas e discutidas, constituídas por

²¹ A ideia de aprendizagem também está presente em outras leituras teóricas consagradas como a de Peter Hall (1993). De forma geral, o conceito está relacionado com a relação interativa entre os sujeitos e o universo onde estão inseridos, no qual estes vivenciam experiências e observam seus resultados, podendo atuar a partir de determinados diagnósticos da realidade.

indicadores empíricos e apelos emotivos (BAUMGARTNER; JONES, 1993). No MCD, a dimensão das ideias é trabalhada na perspectiva de um sistema de crenças hierarquizadas, que aproxima e articula diferentes atores, tanto em função de visões e desejos mais amplo, como por interesses comuns em termos de determinado resultado em termos de políticas (WEIBLE; SABATIER, 2007). Entendemos que as três abordagens apresentam formas uteis para se analisar o papel das ideias, e são complementares em uma proposta analítica mais flexível.

Nessa linha, as categorias propostas por Campbell ajudam a identificar e analisar tipos de ideias que influenciam o processo de políticas públicas. Reconhecidas por sua capacidade de operacionalização na análise da dimensão cognitiva (PERISSINOTTO; STUMM, 2017), essas categorias favorecem a operacionalização de conceitos mobilizados ao longo dos próximos capítulos, como as imagens de políticas públicas, o conhecimento científico e o sistema de crenças.

Na matriz tipológica de Campbell (1998; 2002), as ideias podem ser divididas em uma matriz de dois eixos: por níveis de exposição e pelas características cognitivas e normativas. Na primeira dimensão de “exposição” (*background*), se encontram os tipos de ideia que são mais aceitas e menos debatidas, pois se embasam em consensos internalizados. Por um lado, no nível cognitivo se encontram as “ideias programáticas”, caracterizadas por representarem ideias causais idealmente mais precisas e delimitadas, que facilitam as escolhas de soluções entre as elites políticas e direcionam a produção de políticas em busca de estabilidade. Já no nível normativo, se encontram as estruturas normativas, que consistem em suposições aceitas sobre certos valores, identidades, atitudes e expectativas compartilhadas. Esse tipo de ideias tende a restringir a gama de ações percebidas como aceitáveis e legítimas, fazendo com que os formuladores de políticas atuem em uma lógica de enquadramento e adequação moral e social. Nessa linha, Campbell (2002, p.24) afirma que as identidades compartilhadas também afetam o processo de políticas públicas, ajudando a explicar como os atores envolvidos definem seus interesses.

No segundo nível de exposição (*foreground*), se encontram os tipos de ideias que são debatidas “às claras”, nas arenas formais de debate. No nível cognitivo estão localizados os paradigmas, que são ideias com fundamentos científicos que delimitam as fronteiras de atuação das soluções de políticas públicas. Já no nível normativo, se encontra o sentimento público, que correspondem às ideias socialmente disseminadas que delimitariam o alcance normativo em termos de legitimidade social.

Os três primeiros tipos de ideias apresentados (paradigmas cognitivos, estruturas normativas e ideias programáticas) são mobilizados na análise aqui desenvolvida. As contribuições de Campbell são complementares às teorias sintéticas na medida em que favorecem a articulação e operacionalização da dimensão ideacional dessas abordagens.

Em linha com as abordagens sintéticas e com a proposta analítica de Campbell, a forma de visualizar o papel das ideias proposta nessa pesquisa reside na análise dos comportamentos observáveis e teorizáveis dos atores sociais e políticos. Entende-se ser possível captar nas ações de indivíduos, tipos de categorias ideacionais por meio da análise dos relatos, discursos e ações documentadas.

As abordagens sintéticas apresentam categorias de atores habilitados (MARGARITES, 2019) ou estratégicos (CAPELLA, 2016). Destacam-se as propostas de Kingdon e Sabatier, que enfatizam, em diferentes medidas, o papel de quatro tipos de atores: os empreendedores de políticas públicas, os especialistas, os ativistas e os mediadores.

O conceito de empreendedor de políticas públicas é mobilizado constantemente como um importante elemento nos processos de políticas públicas, tanto nos momentos de estabilidade como nas mudanças (CAPELLA, 2016). Consagrado no modelo kingdoniano, o empreendedor é um ator central para explicar processos de formação de novas agendas. Esses empreendedores, que podem ser eleitos ou nomeados, e estar dentro ou fora do governo, são responsáveis por encamparem ideias de políticas públicas, utilizando-se de recursos e capacidades próprias para unir os fluxos decisórios em momentos de abertura das janelas de oportunidade. Na visão do autor, a característica distintiva dos empreendedores de políticas públicas “*is their willingness to invest their resources-time, energy, reputation, and sometimes money-in the hope of a future return*” (KINGDON, 2014, p.122) - “retornos” que variam desde a satisfação em ver ideias virarem políticas à evolução na carreira profissional.

Outros atores estratégicos também ganham destaque nos modelos mobilizados. Se, por um lado, Weible e Sabatier (2007) não destacam o papel dos empreendedores de políticas públicas, por outro, reforçam o papel dos especialistas de políticas, que orientam os processos de aprendizagem dentro das coalizões, dos ativistas de políticas, defensores destacados de determinadas ideias e dos mediadores (*policy brokers*), responsáveis por buscar, acima de tudo, a construção de consensos entre opositores. Isso não significa que esses atores atuam de forma imparcial. Pelo contrário, é preciso reconhecer que existe uma linha tênue que separa os *policy brokers* dos ativistas e especialistas de políticas pois, quando a sobrevivência de um subsistema está em jogo, os papéis podem se misturar. Também olhando para as estruturas

burocráticas, Abers (2015) destaca a figura do “burocrata ativista”, analisando a agência de atores situados em níveis intermediários de burocracias públicas, que podem praticar militâncias diversas com diferentes níveis de formalidade.

3.1.1 Categorias operacionais: ideias e atores

A primeira dimensão teórica de interesse está relacionada com o papel das ideias. Como visto, o debate ideacional é relevante nas análises de políticas públicas, reunindo distintas abordagens teóricas que trabalham com essa dimensão. O ponto de partida teórico mobilizado neste trabalho se localiza nas contribuições das abordagens sintéticas.

O quadro 2 apresenta uma síntese de como as ideias são compreendidas nas abordagens sintéticas, bem como possibilidades de observá-las empiricamente. Estas abordagens convergem ao reconhecerem que problemas e alternativas são construções sociais, enfatizando a necessidade de explorar os mecanismos que moldam esses processos. Chamam atenção para importância de se analisar a mobilização de indicadores e eventos, bem como destacam a ideia de humor nacional ou sentimento público. Outro fator destacado pelos autores é a relevância dos processos de aprendizagem, de forma geral, oriundos do acúmulo de informações empíricas, indicadores e os modos como estes são articulados e apresentados.

No intento de refinar as categorias ideacionais que sustentam essa dimensão de análise, agrega-se as categorias de Campbell (1998; 2002) ao quadro conceitual visando o aprimoramento da operacionalização da pesquisa. As categorias deste autor apresentam um diálogo fecundo com o sistema de crenças presente no MCD, mas também com elementos do MMF e da TEP. A lente de análise do autor apresenta uma tipologia que facilita a busca e a categorização das ideias observadas na realidade empírica. O quadro 3 sintetiza e articula as categorias mobilizadas.

Em diálogo com as abordagens sintéticas, mobilizam-se três categorias da matriz tipológica de Campbell: ideias programáticas, estruturas normativas e paradigmas cognitivos.²² Essas ideias foram observadas na realidade empírica por meio de dados coletados em entrevistas com atores relevantes para os processos, triangulados com outros

²² A categoria de sentimento público, que também é mobilizada nas teorias sintéticas, tem função secundária nessa pesquisa, sobretudo dada a dificuldade de definição e observação empírica dessa categoria, o que demandaria uma pesquisa específica com essa finalidade. A ideia de “sentimento público”, nessa dissertação, é trabalhada na perspectiva das conjunturas críticas e do humor nacional, mas não é o objeto específico de interesse.

dados qualitativos - fotos de vestígios de soluções passadas, documentos oficiais, estudos técnicos e científicos, material de imprensa.

Quadro 2: Categorização e operacionalização da dimensão ideacional nas abordagens sintéticas.

Categoria analítica	Como focalizam o papel das ideias nos processos de políticas públicas?	Como observar empiricamente?
Conhecimento técnico e científico (KINGDON, 1984; 2014)	Influenciam o debate sobre as intervenções públicas, fornecem exemplos reais, sustentam discursos políticos de outros atores relevantes	Referências técnicas e teóricas citadas por atores entrevistados; textos, artigos, produção intelectual publicada dos atores analisados; análise de discursos e textos oficiais
Sistema de crenças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1988; WEIBLE; SABATIER, 2007)	Conjuntos de elementos cognitivos e normativos que reúnem prioridades, valores, ideias e pressupostos causais de como lidar com as questões de interesse público. Eixo de ligação entre distintos atores, em função do nível de compartilhamento de crenças, que podem atuar de forma coordenada em prol de determinada compreensão sobre políticas públicas	Referências relativas às compreensões dos entrevistados sobre a questão cicloviária, identificando crenças nucleares (axiomas fundamentais sobre direitos sociais fundamentais), políticas (concepções mais delimitadas sobre as formas de ação pública adequadas para materializar as crenças nucleares) e instrumentais (questões instrumentais localizadas relativas à implementação das ações públicas)
Imagens de políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 1993)	Construção simbólica que representa a forma como as políticas públicas são compreendidas setorialmente. A construção de imagens com alta grau de compartilhamento é indicador de estabilidade em subsistemas setoriais	Evidências dessas construções identificadas em discursos documentados, em documentos oficiais publicados, mas também em construções narrativas midiáticas, analisando material de imprensa, ou ainda, no relato dos atores entrevistados

Fonte: elaboração própria

Em primeiro lugar, buscou-se identificar as “ideias programáticas”. Esta categoria de ideias pode ser entendida como “pacotes de soluções” bem definidas que facilitam as escolhas de soluções entre as elites políticas e direcionam a produção de políticas em busca de estabilidade. Em seguida, buscou-se identificar as “estruturas normativas”, que correspondem a suposições aceitas sobre certos valores, identidades, atitudes e expectativas compartilhadas que mobilizam apelos emotivos. Essas ideias tendem a restringir as possibilidades de ações percebidas como aceitáveis e legítimas, estimulando os formuladores de políticas a atuarem em uma lógica de enquadramento e adequação moral e social. Finalmente, identificaram-se os paradigmas cognitivos, que correspondem a ideias cientificamente fundamentadas que delimitam as fronteiras de atuação das soluções de políticas públicas.

Quadro 3: Operacionalização das tipologias de ideias de Campbell (2002)

Categorias operacionais de ideias	Como influenciam os processos de políticas públicas?	Aproximações com as abordagens sintéticas
Estruturas Normativas	Ideias simbólicas e conceituais, com forte dimensão de apelo emocional, que legitimam determinadas políticas públicas junto ao público, presentes nos discursos e comunicações.	Proximidade com o conceito de imagem de políticas públicas, construção simbólica que articula elementos provenientes de indicadores empíricos combinados com apelos emotivos. No conceito de Campbell, essa categoria possui ênfase no caráter normativo, no sentido da busca pelo objetivo ideal. Relacionado com o conceito de núcleo duro do sistema de crenças do MCD.
Paradigmas Cognitivos	Ideias fundamentadas cientificamente que restringem o alcance de possíveis soluções para os formuladores.	Categoria pode estar presente nos debates das comunidades e redes de especialistas e ativista, tanto na proposição de soluções como na definição de problemas; Relação com o núcleo das políticas do sistema de crenças.
Ideias Programáticas	Ideias que direcionam a ação e as possíveis soluções da formulação de políticas.	Categoria pode ser identificada nos debates das comunidades e redes de especialistas, nos discursos e ações dos atores envolvidos. O uso de exemplos precisos como fonte de inspiração, relatos que demonstrem o uso de ideias consolidadas de certas soluções de políticas públicas; relação com núcleo das políticas, mas também com o nível instrumental do sistema de crenças.

Fonte: quadro elaborado pelo autor

O papel dos atores no processo de políticas é central para entender o efeito das ideias sobre as políticas públicas. Analisar o papel das ideias nos processos de políticas públicas exige, impreterivelmente, uma análise sobre a ação dos indivíduos envolvidos nos processos sociais (CAMPBELL, 1998; 2002). O comportamento observável dos atores é, assim, um dos principais insumos das análises ideacionais. Nesse sentido, aportes importantes foram feitos na categorização dos “atores estratégicos” que atuam nos processos de políticas públicas (CAPELLA, 2016).

A agência de alguns atores e atrizes, sociais e políticos, individuais e coletivos, ganha ênfase nesse debate teórico na medida em que se apresentam como importantes unidades de análise da dimensão ideacional. Afinal, se os processos interpretativos inerentes às políticas públicas são tão importantes para compreender a realidade, então, devem-se compreender os interlocutores responsáveis por elaborar, processar e difundir ideias em meio às disputas sociopolíticas. Tais ideias se desdobram nos comportamentos observáveis e teorizáveis dos atores, e podem ser compreendidas como fatores importantes na estruturação de teias

relacionais, na construção de encaixes institucionais e em distintos processos de institucionalização de políticas públicas em perspectiva ampla.

De forma geral, essa dimensão sintetiza as principais categorias utilizadas pela literatura mobilizada para análise do papel dos atores habilitados (MARGARITES, 2019) nos processos de políticas públicas. Essas habilidades variam significativamente em função dos impactos que estes atores podem gerar nos processos de políticas públicas. A agência de alguns atores se destaca pela intensidade das qualidades criativas, situacionais e relacionais (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018), mas atores com menos capacidade de ação e articulação institucional também possuem relevo nos subsistemas setoriais em função de questões identitárias que se desdobram em ações de defesa (*advocacy*), merecendo assim uma categorização mais acurada de suas características.

A literatura da análise de políticas públicas segue influenciada por articulações das categorias presentes nas abordagens sintéticas. Como dito, essas abordagens deixam espaço para uma especificação de atores dos movimentos sociais, exigindo a expansão das fronteiras analíticas no delineamento de subcategorias complementares. São mobilizadas categorias presentes na literatura dos movimentos sociais para aprimorar, sobretudo, a categoria do ativismo. As abordagens sintéticas apresentam, com diferentes níveis de detalhamento e relevância explicativa, quatro categorias de atores presentes nos processos de políticas públicas, atuando em subsistemas, coalizões, comunidades e redes, em momentos de estabilidade e mudanças, quais sejam: os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*), os mediadores (*brokers*), os especialistas e os ativistas.

O empreendedor de políticas públicas é o ator com maior capacidade de agência dentre as categorias mobilizadas. Elemento determinante da proposta analítica kingdoniana, os empreendedores são compreendidos como “*advocates who are willing to invest their resources-time, energy, reputation, money to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits*” (KINGDON, 2014, P.122). Eles possuem papel central no processo de junção (*coupling*) dos fluxos em momentos de abertura das janelas de oportunidade (*policy window*), mas também podem estar presentes desde disputas iniciais que marcam certas compreensões e ideias mais delimitadas sobre as políticas públicas, trabalhando também na manutenção dos monopólios de políticas na perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado (CAPELLA, 2016).

Ainda que seja comumente relacionado aos representantes de cargos eletivos de grande relevância, o conceito é maleável. O “papel” é destacadamente ligado à figura de

atores “empoderados”, em geral o chefe do poder executivo, mas também outros atores posicionados em cargos delegados dentro do governo (em nível nacional ou subnacional) ou poder legislativo. Kingdon (ibidem) também considera ser possível identificar empreendedores de políticas em esferas externas ao poder público: *“These entrepreneurs are not necessarily found in anyone location in the policy community. They could be in or out of government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations.*

A segunda categoria destacada é a dos mediadores (*brokers*). Presente com destaque no MCD, esta categoria também possui amplo poder de alcance. Encaixam-se nessa categoria os atores situados em posições intermediárias de poder, muitas vezes com funções administrativas e políticas de mediação, ou que atuem no sentido de construir consensos em contextos conflitantes. No limite, quando nessa posição, os atores tendem a abrir mão de certas demandas e concepções em prol de acordos parciais, mas pacificadores.

Diversos atores podem atuar como mediadores. Em geral, atores legislativos e judiciais costumam ocupar esse “papel” em fóruns institucionais que exigem relatorias, por exemplo, ajudando a pautar ou mediar uma discussão, sem necessariamente ser um militante aguerrido da causa. Os mediadores também podem ser vinculados a diferentes níveis de instituições burocráticas do poder executivo, ou ainda, serem representados por pesquisadores acadêmicos ou técnicos reconhecidos por seu conhecimento. Outros atores, sem o peso das estruturas institucionais, podem assumir esse papel em outros espaços de discussão e articulação política, inclusive em arranjos informais e localizados. Ainda que o papel de mediador pressuponha certa neutralidade, é importante dizer que a linha que separa este de outros papéis é tênue, conquanto, muitas vezes em função de conjunturas desfavoráveis, atores classificados como ativistas se posicionam como mediadores visando à sobrevivência dos subsistemas setoriais (WEIBLE; SABATIER, 2007)

A categoria de especialistas é compartilhada e destacada em todas as variações das abordagens sintéticas. São atores tradicionalmente associados à produção de conhecimento científico, reconhecidos socialmente pela capacidade de desenvolver argumentos que delimitam a compreensão do mundo, de forma metódica e sistemática. Em geral, são vinculados à experiência prática e técnica e ou à pesquisa científica em universidades, centros de pesquisa públicos, *think tanks*, consultorias e organizações multilaterais. Esses atores possuem papel destacado quando se utiliza a lente analítica das comunidades de políticas setoriais, onde grupos epistêmicos (HAAS, 1993) se notabilizam na produção de quadros interpretativos que servem de base para ação de diversos atores dos subsistemas setoriais.

Finalmente, a categoria de ativista é construída, sobretudo, com contribuições recentes da intersecção da análise de políticas públicas e dos estudos sobre movimentos sociais (ABERS, 2015; ABERS, SILVA, TATAGIBA, 2018). As ciências sociais brasileiras têm se destacado nos últimos anos por desenvolver alternativas teóricas que incorporam a dimensão dos movimentos sociais à análises de políticas públicas. Com categorias de análise refinadas a partir de largas experiências de pesquisa, as análises produzidas por essa literatura demonstram

“a importância de ativistas com filiações múltiplas a partidos, movimentos sociais, órgãos de governo e/ou associações profissionais, não apenas para que as demandas dos movimentos alcancem o Estado, mas para a própria formulação da demanda como uma política pública.” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p 20-21).

O conceito amplo de ativismo aborda as práticas desenvolvidas por agentes no sentido de defesa ou promoção de uma determinada causa. O ativista é naturalmente associado aos movimentos sociais consolidados e formalizados em estruturas burocráticas, podendo citar exemplos nacionais de movimentos em áreas setoriais clássicas, como os movimentos dos trabalhadores sem-terra (SZWAKO; LAVALLE, 2019), os sanitaristas na saúde (HOCHMAN, 2012) ou os urbanistas na luta pela habitação (MARICATO, 2006), dentre muitos outros presentes de forma apoteótica nas discussões da constituição cidadã (ROCHA, 2013). No entanto, nem sempre os atores que atuam como ativistas estão vinculados à movimentos sociais organizados. Áreas menos “tradicionais”, como o setor de debates cicloviários, possuem ativistas mais dispersos, concentrados em redes especializadas e localizadas, mas que se caracterizam pela identificação com a luta em prol de determinadas crenças e ideias sobre os deslocamentos urbanos em bicicleta como tema de políticas públicas. Muitas vezes, esses ativistas estão inseridos nas estruturas institucionais, ocupando cargos públicos provenientes de concursos ou indicações, e possuem conexões mais simbólicas com a questão cicloviária.

Analisando os burocratas de médio escalão do programa Bolsa Verde, Abers (2015) desenvolve e aplica o conceito de ativismo institucional. Os ativistas institucionais seriam compreendidos como os sujeitos capazes de realizar mudanças a partir de suas posições em instituições ou organizações. O conceito de ativista institucional está relacionado com o posicionamento dos agentes no interior de determinadas estruturas organizacionais, visando entender como estes atuam em defesa de determinadas causas. (RECH; SILVA, 2016).

Em outras palavras, entende-se que os “burocratas potencialmente podem ser concebidos como ativistas” (ABERS, 2015, p.146). O desafio reside em entender as fontes de

compromisso desses atores com causas caras aos movimentos sociais. Segundo Abers (idem), a literatura da área tradicionalmente relaciona esse comprometimento, por um lado, às experiências de vida (e do envolvimento em redes sociais, políticas e profissionais que essas experiências propiciam) e, por outro lado, na participação em atividades organizadas por movimentos sociais. Essas experiências possuem níveis variados de intensidade, como mostra o caso estudado pela autora, onde a relação dos burocratas com movimentos sociais era muito mais simbólica do que formal, às vezes relacionada à participação pregressa em movimentos sociais, às vezes relacionada às conexões ideológicas e ou normativas.

Quadro 4: Categorias de atores habilitados presentes no processo de políticas públicas.

Categoria de ator habilitado	Características	Onde e como atuam
Empreendedores de Políticas Públicas	Atores destacados que investem recursos de vários tipos na esperança de um retorno futuro na forma de políticas que favorecem suas ideias e interesses.	Podem ocupar cargos eleitos ou delegados, dentro e fora da esfera governamental. Atuam defendendo e disseminando diferentes categorias de ideias, em espaços setoriais, mas também mobilizando diversos meios de comunicação. A atuação tende a ser mais exposta, uma vez que um dos principais recursos investidos é a imagem pública do ator.
Mediadores	Atores situados em posições intermediárias de poder que atuam no sentido de construir consensos em contextos conflitantes. Quando nessa posição, os atores tendem a abrir mão de certas demandas e concepções em prol de acordos parciais, mas conciliadores.	Possui forte componente institucional. Em geral, atores legislativos e judiciais costumam ocupar esse "papel" em fóruns institucionais que exigem relatorias, por exemplo. No entanto, outros atores, sem o peso da estrutura institucional, podem assumir esse papel em outros espaços de discussão e articulação política. São atores com bom trânsito entre diferentes coalizões e comunidades de políticas públicas.
Especialistas	Atores vinculados à produção de conhecimento sobre temas setoriais, desenvolvendo estudos técnicos e científicos. São atores reconhecidos pela experiência e ou o conhecimento legitimado cientificamente.	Estão presentes em estruturas relacionais mais coesas como as comunidades setoriais. Atuam em universidades, <i>think tanks</i> , consultorias e governos. Atuam na busca, consolidação e disseminação de ideias programa nos subsistemas, mas também trabalham premidos por paradigmas cognitivos e estruturas normativas.
Ativistas	Atores identificados com determinadas ideias, que se destacam por incorporarem a defesa de crenças setoriais específicas. Em geral, esses atores explicitam suas ideias de forma recorrente, o que cria certa identidade de "defensor da questão"	Classicamente associados aos movimentos sociais, os ativistas também podem se localizar fora das organizações sociais formais, atuando de maneira mais "pessoal" em espaços institucionais. Estudos recentes mostram como burocratas de nível intermediário, que ocupam cargos mais "técnicos", também podem atuar como "ativistas". Ainda, é possível identificar ativistas sociais mesmo quando a questão setorial ainda não se consolidou na pauta de nenhum movimento social formalizado.

Fonte: elaboração própria

O quadro 4 sintetiza as categorias de atores mobilizadas na literatura e observadas nos casos empíricos. Além de apresentar as características de cada “personagem”, também indica as arenas formais e os espaços informais que estes podem ocupar, bem como as possibilidades de atuação.

Análises empíricas demonstram como essas posições são fluidas, e podem ser ocupadas por um mesmo ator ao longo de trajetórias históricas de construção de políticas públicas. Alguns exemplos recentes mostram como essas posições se mostram transitórias e, não raro, são ocupados pelos mesmos atores. Explorando os impactos da intersecção entre Estado e ativismo a partir das relações entre ativistas e ativistas institucionais no campo LGBT em Campinas/SP, Zanolli (2019) mostra como a construção discursiva do campo de ação pública é marcada e modelada pela luta de ativistas auto identificadas com a questão que ocupam diferentes posições, dentro e fora das instituições e arenas públicas, e são reconhecidas nos espaços onde circulam pela militância que desenvolvem, de forma individual ou coletiva. Olhando para a questão cicloviária, Rosin e Leite (2019) mostram como os atores vinculados às redes de políticas cicloviárias transitam entre posições formais dentro das instituições públicas, ora como mediadores, ora como especialistas, nos movimentos sociais, enfatizando o modo ativista, em instituições de pesquisa e think tanks representando a função de especialistas.

3.2 A DIMENSÃO RELACIONAL E OS ENCAIXES INSTITUCIONAIS

A dimensão relacional também ocupa espaço importante na análise de políticas públicas. Parte importante destes avanços está, em alguma medida, relacionada com trabalhos já clássicos das ciências sociais, com destaque para a obra de Norbert Elias, um dos principais autores do pensamento relacional na sociologia (MARGARITES, 2019). Ainda que não se proponha a um mergulho aprofundado na teoria sociológica, esta dissertação considera como pressuposto teórico elementos da sociologia macro histórica, entendendo que dinâmicas de disputa e conflito entre atores públicos e privados marcam a sociogênese das estruturas políticas e institucionais (ELIAS, 1993).

A proposta de Elias enfatiza a dimensão relacional dos processos de constituição do Estado e da sociedade. Nessa linha, o componente criador da vida em sociedade são as relações que se estabelecem entre os atores. Assim, as relações de interdependência são

inexoráveis na medida em que são determinantes para estabelecer determinados constrangimentos e incentivos aos comportamentos sociais que, ao mesmo tempo, são produtos das relações sociais. Inspirado no trabalho de Margarites (2019), entendemos o ponto de partida relacional como antídoto para o perigo da reificação do objeto, como elemento estático e isolado, ignorando seus processos interativos e sua dimensão histórica e contextual.

As abordagens sintéticas que são mobilizadas neste trabalho abordam os conceitos de subsistemas, comunidades, redes e coalizões. Essas subunidades cumprem o papel de delimitar os lócus analíticos de interação entre diferentes atores, instituições e ideias para a análise dos processos de políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2015). Grosso modo, as redes de políticas públicas seriam estruturas mais instáveis, permeáveis e heterogêneas, enquanto as comunidades de políticas públicas seriam mais homogêneas e mais fechadas, uma vez que exigiriam custos de entrada mais elevados (MASSARDIER, 2006).

No Modelo de Múltiplos Fluxos, destaca-se o papel das comunidades de políticas públicas, estruturas relacionais importantes na medida em que é a partir desses arranjos (de diferentes setores e filiações) que há disputa e conflito em torno de ideias e interesses. Na Teoria do Equilíbrio Pontuado, os subsistemas são interpretados como configurações de arranjos institucionais ocupados por comunidades de especialistas que desenvolvem questões em “processamentos paralelos” ao sistema político. Nesse caso, a estabilidade dos subsistemas está relacionada ao nível de compartilhamento de uma imagem de políticas públicas, constantemente em disputa com ideias alternativas sobre a compreensão dos problemas e soluções. Já no Modelo de Coalizão de Defesa, o conceito de subsistema ganha uma forte dimensão territorial, onde atuam as coalizões de defesa, lente de análise relacional que compreende articulações entre atores sociais e estatais que compartilham crenças e atuam coordenadamente na tentativa de emplacarem e estabilizarem suas interpretações e propostas de ação (CAPELLA; BRASIL, 2015; CAPELLA, 2016; BARCELOS, 2012; 2015).

Ainda que as abordagens sintéticas apresentem contribuições relevantes no que diz respeito aos conceitos relacionais, é preciso fazer algumas ponderações. Em primeiro lugar, é preciso refletir sobre a aplicação integral ou articulada dessas abordagens. No Brasil, diversos estudos se destacaram recentemente por lograrem aplicar interessantes articulações de conceitos desses modelos para leitura de casos nacionais (por exemplo, GOMIDE, 2008; BARCELOS, 2012; 2015). Outros estudos se destacam por trabalharem integralmente com uma das abordagens (SIMIELLI, 2013; BRASIL; 2018).

Em segundo lugar, esses modelos utilizam estratégias metodológicas distintas²³. Ainda que essas estratégias possam ser combinadas em estudos mais estruturados, deixam lacunas na análise das interações entre os atores estatais e sociais - que muitas vezes podem ocorrer de maneira informal, e longe dos espaços tradicionais da política – exigindo, assim, complementações analíticas e adaptações metodológicas.

As abordagens relacionais tem ganhado cada vez mais espaço na análise das políticas públicas. De forma ampla, essas abordagens buscam compreender as dinâmicas das redes de políticas bem como seu impacto sobre as políticas públicas. A análise de redes pressupõe que as relações sociais constituem a unidade básica da sociedade, colocando os atributos individuais em segundo plano (MARQUES, 2007, p.158). Isso implica assumir o pressuposto ontológico de que, na realidade social, “as relações entre agentes ou entidades produzem efeitos ou resultados que não podem ser reduzidos às características e/ou às ações daqueles agentes ou entidades tomados isoladamente” (BARCELOS; PEREIRA; SILVA, 2017, P. 15).

Desta forma, se reconhece a mútua constituição de vínculos pessoais e organizacionais, tornando as fronteiras entre o Estado e a sociedade menos rígidas. Nessa linha, entende-se que os

“(...) laços construídos por indivíduos são induzidos pelas organizações em que se inserem e veiculam dimensões supraindividuais, mas com o tempo se tornam muitas vezes vínculos organizacionais (...) os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance veiculam informações, apoios, alianças e a formação de projetos, visões e percepções. Adicionalmente, esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos.” (MARQUES, 2019, p.6)

Na proposta teórica de Abers, Silva e Tatagiba (2018), o contexto político é entendido como uma estrutura relacional. Visando compreender o papel dos movimentos sociais nos processos de construção de políticas públicas, propõe-se um modelo de análise que enfatiza duas estruturas relacionais: os regimes políticos, compreendidos como configurações de atores politicamente relevantes, que condicionam o acesso às discussões e decisões governamentais; e os subsistemas, entendidos como configurações de poder específicas a cada setor de políticas públicas, que podem apresentar diferentes condições de acesso e influência aos movimentos sociais. Essa proposta mostra que os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo as estruturas relacionais.

²³ quais sejam: entrevistas com tomadores de decisão no Modelo de Múltiplos Fluxos; coleta e monitoramento de dados documentais (oficiais e midiáticos) em perspectiva histórica sintetizados em “indicadores de atenção” na TEP; e documentos oficiais provenientes de reuniões em conselhos e outras arenas no MCD

A interpretação do contexto como estrutura relacional destaca sua dimensão “agêntica”. De forma crítica a teoria do processo político, essa concepção articula conceitos do pragmatismo e da sociologia relacional, bem como a larga experiência de pesquisa empírica das autoras, mostrando que os movimentos sociais “estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p.25). Essa articulação entre a abordagem relacional e conceito de agência criativa tem como base a ideia de que os vínculos entre atores não são estruturas inertes, deterministas, mas que formam redes sociais que são ao mesmo tempo pré-constituídas e transformáveis.

A partir dessa concepção, entende-se que os “movimentos que constroem e disputam políticas agem criativamente”, interagindo de forma ativa com os agenciamentos de uma diversidade de atores e instituições ligados por relações de interdependência. Em síntese, os movimentos sociais não se relacionam com um subsistema externo, mas fazem parte dele de maneira fluída e porosa, tendo sua permeabilidade afetada tanto pela capacidade relacional e situacional dos atores presentes no processo, como também em função de características do regime político no que diz respeito à abertura para participação de novos atores/instituições nos espaços de formulação, discussão e, às vezes, de decisão.

A capacidade de agência dos atores varia em função dos recursos acumulados, o que destaca o papel das relações passadas e da posição nas estruturas relacionais. Interessante notar que esses atores podem ocupar posições distintas ao longo dos processos históricos, representando ora o Estado, ora a sociedade civil. Se, por um lado, o conceito de regime permite analisar as configurações relacionais de poder que importam para a ação dos movimentos sociais (onde se inserem diversos atores sociais) sobre as políticas públicas, por outro, o conceito de subsistema favorece a compreensão sobre as variações no interior do regime em função das configurações de poder setorializadas, que conferem aos diversos atores sociais e estatais diferentes condições de acesso e influência na modelagem das políticas públicas (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018).

Autores presentes nesse debate procuram superar classificações maniqueístas (ABERS, 2015; ZANOTI, 2019; SZWAKO; LAVALLE, 2019). Nesse sentido, assume-se como pressuposto que para além das posições dicotômicas e estanques a respeito o papel dos movimentos sociais (confronto ou de cooptação), os movimentos sociais também se engajam em atividades de cooperação com o Estado, combinando diferentes formas de interação, em “modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação

institucional e não institucional’ (LAVALLE ET AL, 2019, p. 40). O afrouxamento das fronteiras analíticas desloca as análises dos olhares unilaterais para as interações entre a sociedade e o Estado, o que colocou em relevo a compreensão sobre o caráter mutuamente constitutivo das relações socioestatais. Essa visão é antagônica às propostas dicotômicas: “conferindo o mesmo status ontológico às duas dimensões, não somente o Estado condiciona as capacidades dos atores societários” (CARLOS, 2019, p. 167), mas o contrário também pode ser observado.

Essa ideia, presente em trabalhos clássicos da sociologia, norteou o olhar do neoinstitucionalismo histórico, embora não tenha sido objeto de teorização. Partindo dessa corrente teórica, a proposta de Lavallo *et al.* (2019) mobiliza o conceito de configurações de encaixes institucionais (*engeneering fit*). A ideia de encaixe, descendente dos trabalhos de Skocpol (1992, apud Lavallo et al. 2019, p.45) pode ser definida, em perspectiva mais restritiva e radicalmente relacional,

“como as sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos, instituições, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas a seu favor, ampliando sua capacidade de agir” (Lavallo et al, 2019, p.47)

Diversas são as possibilidades de encaixes, que podem variar em função da horizontalidade e da verticalidade. Na dimensão horizontal, os encaixes estão relacionados com as diversas formas de porosidade do Estado e a administração pública aos interesses sociais, e podem ser visualizados na realidade como: acesso franqueado para dialogar com atores políticos relevantes; ocupação de cargos; determinação de regras; definições de funções institucionais; criação de órgãos específicos. Na dimensão vertical, esses encaixes são analisados em função da posição hierárquica onde estão inseridos, que indica o poder de influência destes sobre as ações e decisões. Não significa que os encaixes que operam em níveis mais baixos de alcance político são necessariamente menos institucionalizados do que configurações de encaixes escritas em planos mais elevados. Não obstante, quanto maior o nível de autoridade onde ocorre o encaixe, menor serão as contingências dos interesses resguardados.

A articulação vertical e horizontal dos encaixes, com certa estabilidade, favoreceria o poder de agir de certos atores coletivos, gerando “domínios de agência”. Diferente do conceito de subsistema, arranjo setorial de caráter local, os domínios de agência estariam mais próximos dos “domínios de políticas públicas”, em nível setorial mais amplo. Nesse sentido, a

ampliação da capacidade de agência dos atores estaria relacionada ao reconhecimento de que estes tem legitimidade para agir e demandar em nome de grupos específicos ou interesses difusos, selecionando e processando com mais frequência as demandas desses grupos, outorgando suporte material, financeiro e organizacional, e reduzindo o poder de concorrência de atores estranhos ao domínio de políticas públicas (LAVALLE et al 2019, p. 52). Em síntese, o conceito de domínios de agência pode ser entendido como a institucionalização de âmbitos de atuação setorial que estimulam a capacidade de ação de determinados atores.

3.2.1 Categorias operacionais: estruturas relacionais e encaixes institucionais

Nesta dissertação, pretende-se explorar o diálogo entre as abordagens sintéticas e os estudos dos movimentos sociais. Os conceitos de subsistemas, coalizões, comunidades e redes são compreendidos como arranjos de interação que atuam em espaços setoriais estratégicos²⁴. Tais arranjos variam em função do nível de especialização, coesão, coordenação e permeabilidade dos arranjos que são moldados, tanto pela agência criativa dos atores individuais e coletivos, como também pelas regras institucionais herdadas, relacionadas às dinâmicas mutuamente constitutivas.

O conceito de subsistema é a lente mais ampla, e denota uma das principais premissas da análise de políticas públicas e das abordagens sintéticas: a setorialidade como traço determinante. Na proposta do Modelo de Coalização de Defesa, os subsistemas são compreendidos como um parâmetro estável de análise, relativas ao longo processo de políticas públicas e tem como características a delimitação territorial e a organização dos debates formais em função de uma temática substantiva, que é marcada pela participação de atores estatais de distintas instituições e níveis de autoridade, e de atores sociais ligados a grupos de interesses, organizações de imprensa ou instituições de pesquisa (WEIBLE; SABATIER, 2007). Articulando as abordagens sintéticas, é possível categorizar as estruturas relacionais (quadro5) a partir do nível de especialização, coesão e articulação estratégica de determinados participantes em prol de modelarem a institucionalização de suas demandas em políticas públicas.

²⁴ Estudos de corte mais sociológico, como o trabalho de Margarites (2019), discutem a consolidação de “campos de ação estratégica”, que podem ser entendidos como lentes de análise para estruturas relacionais vinculadas a setores mais robustos e consolidados, como os campos da assistência social, saúde e educação. Entende-se que o setor selecionado (políticas ciclovias), no Brasil, ainda dista de ser um campo com as características propostas por Fligstein e McAdam (apud MARGARITES, 2019).

Quadro 5: Operacionalização e síntese das categorias de estruturas relacionais.

Estruturas relacionais	Características gerais
Subsistemas (WEIBLE; SABATIER, 2007)	Lente mais ampla que delimita os atores e instituições em torno de uma área setorial de políticas públicas, tematicamente orientados, e que podem ser transversais, com forte dimensão territorial, se reunindo em grupos mais ou menos coesos, com diferentes pesos na modelagem das políticas públicas. Em plano, as demais categorias estariam localizadas em intersecção com os subsistemas.
Coalizões de defesa (WEIBLE; SABATIER, 2007)	Articulações de atores estatais e societais que compartilham crenças sobre políticas públicas e desenvolvimentos coordenados em defesa de agendas específicas
Comunidades (WEIBLE; SABATIER, 2007; KINGDON, 2014)	Estruturas com baixa permeabilidade, coesas e homogêneas, especializadas em áreas setoriais específicas.
Redes (MASSARDIER, 2006)	Estruturas abertas e permeáveis, mais heterogêneas e menos coesas, compostas por atores que compartilham crenças mais gerais sobre setores específicos de políticas públicas. De forma geral, exige um nível menor de comprometimento com a estrutura relacional, e possui um custo de entrada menos elevado.

Fonte: elaboração própria

Essas abordagens, entretanto, exigem estratégias complementares no que diz respeito à incorporação dos movimentos sociais. A proposta de Abers, Silva e Tatagiba (2018) avança nesse ponto, e mais do que isso, inclui os movimentos sociais como parte integrante dos subsistemas, e não como elementos externos a eles. Nessa perspectiva, é preciso ter em mente dois planos de análise: a composição do subsistema setorial e o regime político. Seguindo essa proposta, utilizam-se essas categorias de estruturas relacionais para desenvolver comparações sistemáticas de “configurações de regimes e subsistemas e das interdependências destes e seus atores” (idem, p.40) em diferentes contextos para entender como diferentes articulações de atores estatais e societais, orientadas em diferentes medidas por ideias e crenças compartilhadas, influenciam diferentes processos de institucionalização de políticas públicas.

A análise das interações socioestatais é fundamental para entender diversos processos de institucionalização de políticas no Brasil pós-transição democrática (GURZA LAVALLE ET AL, 2019; SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019). O processo constituinte, condicionado pelo autoritarismo do regime militar, foi marcado pela entrada na agenda política nacional de diferentes conflitos e demandas sociais reprimidas durante a ditadura (ROCHA, 2013). A participação social surge no bojo dessas disputas como importante mecanismo de construção

de políticas públicas, passando a ser considerada como um pressuposto organizativo (MILANI, 2008). No entanto, o nível de formalidade da participação social variou ao longo do tempo e em função dos setores de políticas públicas. Assim, é preciso incorporar um olhar acurado sobre o papel da sociedade civil, tanto os agrupamentos organizados formalmente ou como os agrupamentos articulados em torno de alguns poucos atores sociais em relações informais.

Estudos produzidos na intersecção das análises de políticas públicas e dos movimentos sociais tem lançado luz sobre os processos de interação socioestatal e seus efeitos em termos de institucionalização de políticas públicas. De forma geral, é possível dizer que os movimentos sociais

“produzem mudanças na política pública ao integrarem redes e comunidades de políticas públicas, interagindo com outros atores sociais e estatais. (...) o espaço para atuação dos movimentos e os resultados que alcançam no interior dessas redes são condicionados pela trajetória institucional de cada política, em particular a conformação de sua burocracia, e as formas como historicamente se construíram os vínculos entre os atores políticos relevantes.” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p 20-21)

A ideia, então, consiste em articular as categorias relacionais e ideacionais das abordagens sintéticas com os avanços recentes das lentes focadas nas interações socioestatais para entender os processos de construção e institucionalização das agendas cicloviárias selecionadas. A dimensão relacional dos processos é trabalhada em perspectiva analítica, entre o uso metafórico e o uso metodológico. Não se trata simplesmente de dizer que os atores possuem relações de forma simbólica; acredita-se ser possível observar empiricamente e categorizar os tipos de relacionamentos em função do nível comprometimento, da coesão, da homogeneidade e do compartilhamento de crenças e ideias.

Contudo, a pesquisa não se estrutura metodologicamente em função de premissas relacionais estritas, como as análises sociométricas. Como o olhar analítico e empírico é ampliado em razão da dimensão exploratória, a análise sequencial e cronológica das subunidades relacionais explorou as propostas gerais de Marques (2007; 2012), olhando, de forma ampla, variações nas posições dos atores e entidades e nas estruturas das teias relacionais que afetaram a modelagem das agendas cicloviárias. Nesta dissertação, analisamos como essas estruturas variaram ao longo do tempo em função da centralidade (centradas em indivíduos específicos ou mais gerais), composição (indivíduos, entidades, comunidades, etc.) e das ações e articulações que desenvolveram.

O MCD tem importância para esse trabalho na medida em que fornece as bases mais gerais para estruturação da análise cronológica e sequencial de entidades e ações presentes

nos casos empíricos. Em linha com esse modelo, os processos aqui analisados foram marcados pela atuação de diversos atores estatais e societais, muitas vezes transitando entre ambas as esferas, ao longo do tempo, que vão se conectando com novos participantes, somando experiências e articulando ações, evoluindo com a interpretação do problema dos deslocamentos urbanos e, sobretudo, na adequação da bicicleta como solução viável para essa questão.

No entanto, não se trata de aplicar essa lente de forma isolada e integral, mas em articulação com outras contribuições teóricas. O MCD é reconhecido por sua capacidade de explorar a ação de movimentos sociais que defendem visões e propostas alternativas não somente por atos contestatórios, mas também pela participação nas disputas entre diferentes coalizões de defesa no interior dos subsistemas (ABERS, SILVA E TATAGIBA, 2018). Compreensão semelhante pode ser observada nas análises aplicadas de Barcelos (2012; 2015), as quais denotam interessantes utilizações dos conceitos presentes no MCD, de forma mediada com outras abordagens sintéticas, sobretudo a TEP, e também com aportes da sociologia e dos estudos sobre movimentos sociais.

O conceito de institucionalização, sobretudo na ótica dos trabalhos recentes de Lavalle et al. (2019), ajuda a apreender os processos de construção das políticas ciclovárias. Assumindo o processo de mútua constituição do Estado e dos movimentos sociais, o olhar sobre as estruturas relacionais se estende às estruturas institucionais, uma vez que

“a institucionalização compreende, assim, a sociogênese das capacidades estatais, das políticas e de seus instrumentos, e, simultaneamente, a gênese institucional das capacidades de ação, demandas e repertórios de ação dos ms. (...) A institucionalização não ocorre *in toto*, mas como progressiva sedimentação institucional que traduz seletivamente certas reivindicações ou partes delas. Tal sedimentação institucional cristaliza encaixes, os quais fazem funcionar a seletividade das instituições a favor dos atores sociais que os construíram.” (SZWAKO; LAVALLE, 2019, P.8)

Assim, a análise dos processos de institucionalização de políticas públicas exige, em alguma medida, atenção com o conceito de *path dependence*²⁵. De forma geral, significa dizer que as “opções institucionais anteriores circunscrevem os caminhos e elevam os custos de mudanças posteriores, dificultando determinadas decisões e facilitando outras” (SZWAKO; LAVALLE, 2019, p.22). Em outras palavras, significa dizer que determinados eventos e

²⁵ Oriundo dos estudos neoinstitucionais das abordagens históricas, o conceito de dependência da trajetória foi alvo de relevantes trabalhos nacionais e internacionais. Nesta pesquisa, trabalha-se com o conceito de forma implícita, uma vez que reside nas bases das lentes propostas por Lavalle et al (2019), além de estar presente na base das abordagens sintéticas (John, 2003). De certa forma, o uso do rastreamento de processos como método de estudo de caso também carrega em suas raízes teóricas conexões com o conceito de *path dependence* (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017), questão que será especificada na seção metodológica.

ações iniciais ao longo de trajetórias de desenvolvimento em diversas áreas setoriais “trará retornos crescentes que desencorajam os atores a escolherem outro caminho” (BENGTSSON; RUONAVAARA, 2017, p. 49). Nesta dissertação, a dimensão temporal e sequencial dos processos é central para a análise da institucionalização das agendas de políticas cicloviárias.

A partir de trabalhos recentes (LAVALLE ET AL, 2019; SZWAKO; LAVALLE, 2019; CARLOS, 2019), sem pretensões de esgotar as possibilidades²⁶, mobilizam-se duas variações do conceito de institucionalização de demandas²⁷ em políticas públicas: simbólica e programática. A dimensão simbólica está centrada na consolidação de classificações e categorias que refletem como o Estado “enxerga” as demandas sociais. A dimensão programática diz respeito ao nível de materialização das demandas sociais por meio da implementação de políticas públicas, programas e projetos específicos.

Esses variados processos de institucionalização estão relacionados com a construção e articulação de encaixes institucionais (LAVALLE ET AL, 2019). Os encaixes dizem respeito às sedimentações institucionais, construídas em processos de interação entre atores estatais e societais, que privilegiam em alguma medida as demandas dos atores envolvidos. A evolução e articulação de diferentes configurações de encaixes horizontais e verticais em determinada área setorial ampliaria a capacidade de ação de determinados atores ao mesmo tempo em que pode limitar em certa medida a participação de concorrentes.

Os encaixes podem variar na horizontal e na vertical. Na dimensão horizontal, os encaixes se relacionam com as várias formas de o Estado e a administração pública se tornarem porosos aos interesses sociais, podendo ser visualizados na realidade como: acesso franqueado para dialogar com atores políticos relevantes; ocupação de cargos; determinação de regras; definições de funções institucionais; criação de órgãos específicos, entre outras possibilidades. Na dimensão vertical, esses encaixes são analisados em função da posição hierárquica onde estão inseridos, que indica o poder de influência destes sobre as ações e decisões. Contudo, os encaixes que operam em níveis mais baixos de alcance político não necessariamente são menos institucionalizados do que configurações de encaixes escritas em planos mais elevados. Não obstante, quanto maior o nível de autoridade onde ocorre o encaixe, menor serão as contingências dos interesses resguardados (LAVALLE *et al* 2019).

As lentes de análise dos processos de institucionalização amarram as demais contribuições teóricas apresentadas ao longo desse capítulo. As categorias apresentadas são

²⁶ O conceito de institucionalização possui diversas possibilidades de análise, como por exemplo as dimensões posicionais e instrumentais, também citadas por esses autores.

²⁷ Não somente de movimentos sociais organizados, mas também de atores isolados ou em organizações informais, presentes tanto nas esferas estatais como societais.

mobilizadas na análise cronológica e sequencial dos casos. Essas categorias são identificadas e delimitadas ao longo do tempo no intuito mais amplo analisar as configurações de fatores e condições que ajudam a entender as dinâmicas analisadas, tanto em momentos de estabilidade como de mudança.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E BICICLETAS: COMPREENSÕES TÉCNICAS E ANTECEDENTES HISTÓRICOS GLOBAIS, NACIONAIS E LOCAIS.

O objetivo deste capítulo é contextualizar historicamente a questão ciclovária. Antes de explorar as dimensões teóricas nos casos selecionados e no recorte temporal estabelecido (1989 – 2016), entende-se ser necessária uma revisão que apresente: uma caracterização dos instrumentos de políticas ciclovárias; a trajetória histórica mais ampla da bicicleta e as políticas ciclovárias, em termos internacionais e nacionais; e os processos de formação urbana das cidades analisadas.

Até aqui, diversas menções a instrumentos e técnicas de intervenção ciclovária foram apresentadas de forma pontual. Como serão importantes para os capítulos analíticos, em primeiro lugar apresenta-se uma síntese sobre as principais compreensões técnicas e normativas relacionadas à agenda de políticas ciclovárias no Brasil. Sem pretender desenvolver uma análise técnico-jurídica, descrevem-se os preceitos normativos e regulatórios gerais, os tipos de instrumentos e as técnicas identificadas ao longo da análise. Apesar de trazer algumas referências cronológicas, estas servem apenas para demarcar a institucionalização das compreensões técnicas em seus contextos históricos.

Após apresentar esse “glossário ciclovário”, recuperamos alguns elementos históricos que trazem os contornos macrossociais da bicicleta no debate internacional. A partir de uma ampla revisão de dados secundários, sobretudo em trabalhos historiográficos e descritivos, apresenta-se um breve panorama das políticas ciclovárias no mundo, entendendo o papel social atribuído a bicicleta, desde sua gênese e popularização na Europa do final do século XIX, passando pela consolidação de agendas ciclovárias consistentes nos anos 1970, até chegar na difusão dessa agenda em termos globais nas décadas seguintes.

Em seguida, essa mesma visão panorâmica é aplicada ao caso nacional. A partir dessa subseção, inicia-se, ainda que de forma parcial, o uso de referências relativas aos rastreamentos de processo desenvolvidos. Apesar do recorte temporal definido, análises preliminares apontaram a necessidade de voltar um pouco no tempo para entender as bases que foram construídas em debates seminais desenvolvidos a partir da década de 1970. Trata-se, então, de reconstruir brevemente a trajetória institucional da agenda ciclovária em nível federal, não somente destacando marcos normativos ou ações destacadas, mas também apontando para os primeiros indícios de atuação de alguns atores e instituições, tanto em nível federal como local, que vão se articulando em redes temáticas de forma gradual entre as décadas de 1980 e 1990, produzindo ao longo dos anos 2000 e 2010, em parceria com novos

atores, uma grande quantidade de trabalhos, tanto teóricos como práticos, sobre a temática ciclovária.

Finalmente, focaliza-se a “lupa descritiva” para apresentar uma primeira aproximação entre as cidades de São Paulo e Rio Branco. Nesse caso, o objetivo é mais descritivo e exploratório, no sentido de recuperar antecedentes históricos, mas também de refletir sobre dimensões socioeconômicas, urbanas e culturais do passado recente de ambas as cidades. Sem pretensão de já desenvolver uma análise comparativa sistemática, essa contextualização serve a rigor como ponto de partida das análises aprofundadas desenvolvidas nos capítulos seguintes.

4.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS CICLOVIÁRIAS: CLASSIFICAÇÕES INSTRUMENTAIS

O reconhecimento da bicicleta como elemento de mobilidade urbana é consenso mundial (BID, 2013; 2015; BANCO MUNDIAL, 2015; ONU-HABITAT, 2017). Ainda que de forma tardia, pode-se dizer que, no Brasil, esse reconhecimento também é identificado em uma longa trajetória de institucionalização da questão. Em uma primeira aproximação com o ferramental teórico, é possível dizer que, em termos simbólicos, a bicicleta se institucionalizou de maneira consistente, tanto em nível nacional como nos casos analisados²⁸. No entanto, o objetivo agora é somente estabelecer um “glossário ciclovário” que sirva de suporte à leitura das trajetórias históricas e analíticas que serão apresentadas nos capítulos seguintes. Vejamos, então, as principais definições técnicas e legais sobre a bicicleta enquanto um meio de transporte urbano no Brasil.

Atualmente, a bicicleta é reconhecida pela legislação nacional de trânsito como um meio de transporte de passageiros, mas nem sempre foi assim. Essa compreensão foi estabelecida somente na revisão do Código de Trânsito Brasileiro, em 1997²⁹. Ao reconhecê-la como um dos elementos do sistema de mobilidade, o código estabeleceu regras e direitos associados ao seu uso, dando relevo a necessidade de criação de infraestrutura adequada. No entanto, como veremos com mais detalhes nas seções seguintes, esse reconhecimento é resultado de anos de discussão dentro de uma comunidade de especialistas, que definiram,

²⁸ As articulações por trás desses processos serão exploradas nos capítulos 5 e 6.

²⁹ De 1966 à 1996, a bicicleta era equiparada aos transportes de propulsão animal. Art 87, CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO. LEI Nº 5.108, DE 21 DE SETEMBRO DE 1966. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5108.htm

entre os anos 1970 e 1990, um conjunto de significados, categorias e técnicas relacionadas ao uso da bicicleta no meio urbano.

A partir da definição da bicicleta como objeto de direito, atribuiu-se aos órgãos de trânsito em todos os níveis federativos e aos órgãos jurisdicionais municipais em específico, a obrigação de garantir a segurança dos ciclistas (art. 21.). Apesar de não ser uma proposta de intervenção, por meio de seu papel regulamentador o CTB atribuiu diretrizes de ação para o desenvolvimento de sistemas de trânsito nas cidades brasileiras, sendo responsável, desta forma, por definir, classificar e categorizar os principais elementos desses sistemas. Nesse sentido, a questão ciclovária ganha diretrizes gerais e alguns contornos detalhados em termos de intervenção urbana.

É notável a quantidade de “direitos” reservados à questão ciclovária na revisão do CTB. Inicialmente, destaca-se o reconhecimento de uma escala de prioridades no trânsito em função da fragilidade do modal, sendo que pedestres têm prioridade sobre ciclistas, e estes têm prioridade sobre outros veículos (Art. 29.). Importante notar que o código reconhece a necessidade de as bicicletas circularem nas vias, com prioridade sobre os veículos, sempre que não houver infraestrutura específica, respeitando 1,5 metros de distância da bicicleta. Diversas são as infrações e penalidades definidas para situações que configuram riscos aos ciclistas e aos modos ativos em geral (Art. 170, 192, 201, 214, 220). Nesse sentido, o CTB equipara ciclovias e ciclofaixas às calçadas para fins de fiscalização da invasão de veículos automotores (Art. 181; 193).

Em termos mais operacionais, chama atenção a especificação³⁰ de três instrumentos centrais da infraestrutura ciclovária: as ciclovias, ciclofaixas e bicicletários. A ciclovia é uma estrutura segregada do fluxo de automóveis, uma “pista própria destinada à circulação de ciclos³¹, separada fisicamente do tráfego comum”. A ciclofaixa é uma faixa exclusiva para bicicletas, sem segregação física, que se constitui como “parte da pista de rolamento destinada à circulação exclusiva de ciclos, delimitada por sinalização específica.” O bicicletário é definido genericamente como o “local, na via ou fora dela, destinado ao estacionamento de bicicletas.” Essas três tipologias de intervenção ciclovária podem ser consideradas como elementos estruturantes dos sistemas ciclovários, e estão presentes em todos os materiais e experiências identificados nos relatórios sobre a questão ciclovária produzidos até então em solo nacional (GEIPOT, 1976; CET, 1988; 1994 apud MALATESTA, 2012; ANTP, 1997)

³⁰ Classificações presentes no CTB, ANEXO 1 - “dos conceitos e definições”.

³¹ No mesmo anexo, a categoria “ciclo” é definida como “veículo de pelo menos duas rodas a propulsão humana”.

Os trabalhos publicados anteriormente à revisão do CTB já traziam referências diversas ao conjunto de técnicas cicloviárias que vinham evoluindo desde os princípios do século XX em países “desenvolvidos”. Menções às ciclovias, ciclofaixas e bicicletários, bem como outras intervenções mais aprimoradas, como paraciclos e vias compartilhadas, já estavam presentes nas orientações propostas pelos primeiros trabalhos do GEIPOT (1976). Experiências em burocracias de trânsito locais, sobretudo em cidades como São Paulo, Curitiba e Rio de Janeiro, mas também cidades menores como Joinville (SC), Santos e Indaiatuba (SP), ajudaram a pautar os debates técnicos publicados em relatórios, e também em trabalhos publicados nos congressos da ANTP (BIANCO, 2003; MIRANDA, 2007).

A partir da legitimação da bicicleta no sistema nacional de trânsito, as compreensões técnicas sobre as políticas cicloviárias passaram a contemplar novas perspectivas de intervenção. Com esse novo estímulo, a partir dos anos 2000, o debate nacional recebeu grande influência de instituições internacionais por meio de cooperações técnicas, promoção de estudos, parcerias e encontros, tanto de atores estatais como de atores da sociedade civil recém organizada (LOBO, 2007)³². Essas influências são explicitadas nos manuais mais consistentes publicados no período, com fartos exemplos de soluções cicloviárias que incluíam novas técnicas como as vias compartilhadas com “acalmamento” de tráfico (*traffic calming*), as zonas de restrição aos veículos, às formas de integração modal e os sistemas de bicicletas compartilhadas³³. Instituições internacionais como o ITDP (*Institute for Transport and Development Policy*); o Interface for Cycling Expertise (I-Ce) (XAVIER, 2007; 2011; SANTOS, 2016); o Banco Mundial (2015) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (ROSIN, 2018a), com diferenças pontuais, apresentavam o mesmo conjunto geral de técnicas e propostas de intervenções.

As análises dos casos de São Paulo e Rio Branco demonstraram, ao longo do tempo, distintos níveis de relevância histórica das técnicas e intervenções apresentadas de forma sintética no quadro 6, a partir da revisão dos documentos técnicos analisados (GEIPOT, 1976; 2001; BIANCO, 2003; MIRANDA, 2007; MCIDADES, 2007; NOGUEIRA *et al.* 2018)

³² Esse tema será discutido com mais profundidade nos capítulos analíticos, apontando as instituições, atores e redes envolvidos nesses processos de circulação de ideias, que também ocorriam, de forma mais pontual, na década de 1990.

³³ Em 2007, a ANTP publicou relatório sobre sistemas cicloviárias fruto de cooperação técnica com o BNDES. Nesse trabalho, é possível identificar diversas menções às novas tendências cicloviárias. Chama atenção o robusto capítulo “Se tivesse que ensinar a projetar ciclovias” de Antonio Carlos Mattos Miranda, especialista cicloviário presente nos primeiros grupos de estudos sobre bicicletas no Ministério dos Transportes. Neste capítulo, Miranda apresenta uma perspectiva mais maleável das intervenções cicloviárias, entendidas como *vias cicláveis*, com o declarado objetivo de expandir o repertório de técnicas e avançar no uso adaptado das bicicletas às distintas realidades locais.

Quadro 6: Categorias técnicas de elementos da agenda de políticas cicloviárias

Categoria cicloviária geral	Categoria específica	Características determinantes
Vias cicloviáveis	Ciclovía	Vias de tráfego exclusivo de bicicletas, segregadas fisicamente do trânsito de veículos e pedestres.
	Ciclofaixa	Vias de tráfego exclusivo de bicicletas, segregadas por meio de sinalização horizontal e vertical.
	Vias compartilhadas	Vias compartilhadas com modais motorizadas, priorizadas para os ciclistas, com elementos de redução de velocidade.
Sinalização	Vertical	Placas e semáforos.
	Horizontal	Faixas, pictogramas e pinturas indicativas.
Estacionamento	Paraciclos	Elementos de estacionamento para paradas de curta duração. Sem fiscalização específica
	Bicicletários	Estacionamento estruturado para estadias de longa duração, com fiscalização específica.
Educação social	Comunicação social	Ações de comunicação em mídias físicas e digitais, campanhas nas ruas, com intervenções artísticas e panfletagem. Educação de trânsito em escolas primárias e secundárias.
	Ciclofaixa operacional	Faixas operacionais destinadas ao tráfego exclusivo de bicicletas aos finais de semana e feriados, com finalidade de estimular o uso da bicicleta por meio de trajetos atrativos, ligando parques e polos geradores de viagens.
	lazer, esporte e turismo	Campanhas de estímulo ao uso de bicicletas em passeios turísticos, em parques, ou ainda como prática esportiva.
Intermodalidade	Conexões com modos coletivos	Possibilidade de uso de bicicleta nos sistemas metroviários e viários.
	Bicicletas compartilhadas	Sistema de bicicletas compartilhadas, com estações fixas ou sistema dockless, distribuídas ao longo das redes cicloviárias como elemento complementar de viagens pendulares, ou as vezes como elemento principal de deslocamento em viagens de até 5 km.

Fonte: elaboração própria

De forma geral, a estrutura federativa de gestão do trânsito estabelecida no CTB atribuiu grande responsabilidade aos municípios no que diz respeito à gestão do trânsito local (BICALHO, 2007). As normatizações técnicas são de responsabilidade do Contran³⁴. Ao nível estadual recaem, sobretudo, às ações relativas às estradas e deslocamentos intermunicipais. Aos municípios cabem às funções operacionais relativas ao tráfico urbano: planejar, implementar e fiscalizar ações voltadas ao cumprimento das normas relativas aos sistemas de trânsito estabelecidas pelo CTB. De forma explícita, o código atribui aos

³⁴ Segundo CTB, O Conselho Nacional do Trânsito “É o coordenador de todo o SNT e órgão máximo normativo e consultivo”

municípios diversas funções centrais. Duas estão relacionadas diretamente com a implementação de infraestrutura cicloviária:

- II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;
 - III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;
- (CTB, 1997, art.24)

O artigo 24 traz ainda mais dez responsabilidades municipais relativas à fiscalização, coleta e análise de dados, aplicação de penalidades e controles, gestão de estacionamentos, arrecadação e de integração com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito. Ainda no nível municipal, os legislativos locais são responsáveis por produzirem leis que estabeleçam obrigações no que diz respeito à infraestrutura cicloviária, a educação social ou ainda na destinação de recursos financeiros; além disso, as câmaras municipais também representam espaços de participação social e ações fiscalizatórias de diversas entidades da sociedade civil.

A publicação do Estatuto das Cidades em 2001, e a posterior criação do Ministério das Cidades em 2003, representaram outro impulso importante para a institucionalização da agenda cicloviária em nível federal, com efeitos também sobre as agendas locais. Apesar dos conflitos que marcaram a trajetória do Ministério das Cidades, os trabalhos desenvolvidos na Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (Semob) basearam a publicação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), que consolidou um novo paradigma de mobilidade urbana sustentável (GOMIDE, 2008), e reservou papel de destaque para a mobilidade cicloviária (XAVIER, 2011). Grosso modo, essa combinação de instrumentos institucionais tornou obrigatório o desenvolvimento de planos diretores, planos de mobilidade urbana e finalmente planos cicloviários em cidades com mais de 20 mil habitantes.

Essa revisão técnico-normativa tem como único objetivo promover uma aproximação mais apurada às categorias de instrumentos de políticas públicas voltadas para o uso de bicicletas no Brasil. O quadro 6 resume as principais categorias de instrumentos de políticas cicloviárias identificadas ao longo das análises aqui empreendidas. Não se trata de um quadro estritamente técnico, embora tenha sido inspirado em trabalhos da engenharia e urbanismo. Ao longo das seções analíticas, essas categorias serão apresentadas em seus contextos históricos, tanto como resultado da interação entre ideias, atores, estruturas relacionais e a produção de encaixes institucionais, mas também como motivo para que estes elementos se articulassem.

4.2 AS POLÍTICAS CICLOVIÁRIAS ATRAVÉS DA HISTÓRIA: DA GÊNESE EUROPEIA À CONSOLIDAÇÃO GLOBAL

A bicicleta surge e se populariza como um artefato revolucionário no bojo das reformas modernistas, na Europa do final do século XIX. Acompanhando o desenvolvimento industrial da época, a bicicleta evoluiu significativamente desde o modelo Draisiano de 1817, embrião da bicicleta moderna, ganhando pedais em 1838, tração por correntes em 1861 e, finalmente, pneus a ar em 1887 (SOUZA, 2016, P.21). Em paralelo, a partir da segunda metade do século XIX, as grandes cidades europeias passaram por processos de modernização urbana em função da ascensão da produção industrial, tendo como grande expoente as reformas urbanas propostas pelo então prefeito de Paris, Eugene Haussmann, marcadas por grandes avenidas, praças e bulevares (LARA, 2017).

Com todos esses ganhos tecnológicos, em um contexto urbano favorável, e impulsionado também pela disseminação do ciclismo como esporte competitivo, o consumo e o uso da bicicleta se popularizou entre as elites europeias, norte americanas e asiáticas como um símbolo de modernidade, urbanidade e eficiência (SOUZA, 2016, p. 24). Mais do que representar um meio de transporte virtuoso, a bicicleta também foi símbolo do movimento inglês de mulheres que reivindicavam igualdade de direitos, conhecido como movimento sufragista, ecoando por elites econômicas na Europa, América do Norte e também no Brasil. Segundo declarou Marie Pognon, presidente da liga francesa de direitos das mulheres entre 1892 e 1903, a bicicleta seria o símbolo do movimento feminista, pois se configurava como um “artefato igualitário e nivelador” (MELO; SCHETINO, 2009, p.119).

Difundida e consolidada como um símbolo de modernidade, a bicicleta passou a ser objeto de atenção de governos locais nas primeiras décadas do século XX. Estima-se que a primeira ciclovia fora implantada na Holanda, na cidade de Utrecht, em 1885, seguida por outras experiências no mesmo país, mas também na Alemanha e destacadamente nos EUA, com a ambiciosa *California Cycleway*³⁵, inaugurada em 1900. Em 1910, Copenhague implementaria suas primeiras ações cicloviárias, e em 1934, a cidade francesa de Lille implantaria uma significativa rede cicloviária ³⁶.

³⁵ A via elevada de tráfego exclusivo para bicicletas conectava Pasadena e Los Angeles. Para ver imagens dessa intervenção, acessar a página <https://roadswerenotbuiltforcars.com/californiacycleway/>. Para um relato visual sobre essa incrível intervenção, ver o documentário *Bike x Cars*

³⁶ Informações sintetizadas de artigo publicado pelo Arquiteto holandês Hans Kremers, publicado pela jornalista francesa Isabelle Lesen, traduzidos e republicados em: <https://cidadesincomum.com/2016/01/05/as-primeiras-ciclovias-do-mundo/>. Acesso em 13/10/2019

Paralelamente, os automóveis eram introduzidos no princípio do século XX como a solução definitiva para os deslocamentos³⁷. Em um primeiro momento, as barreiras econômicas impostas para aquisição de um automóvel dificultavam sua massificação. No entanto, com a maximização dos processos produtivos, o custo dos automóveis passou a ser mais acessível às classes trabalhadoras. Após o período de grandes guerras, o automóvel ganha centralidade na reconstrução econômica e nos processos de desenvolvimento. Durante a “era de ouro do capitalismo”, o “modelo de socialidade industrial capitalista” dos EUA passou a ser difundido globalmente, levando a era do automóvel aos países europeus em reconstrução, e mais modestamente ao mundo socialista e as classes médias latino-americanas. Os baixos preços do combustível tornavam os veículos automotores como a melhor alternativa de transporte na maior parte do globo³⁸, elevando o consumo destes como unidade de medida do desenvolvimento, pela frota de automotores individuais em países ocidentais e pela frota de caminhões em países de “terceiro mundo” (HOBSBAWN, 2007, p.259).

Apesar do papel estratégico dos automóveis, a bicicleta seguiu sendo produzida e consumida, ganhando, no entanto, um papel secundário na vida social. Em termos de objeto de interesse público, a bicicleta volta a ganhar atenção no princípio dos anos 1970. Na Holanda, um icônico movimento, conhecido como *Provos*, passou a se manifestar em prol de uma nova interpretação da vida nas cidades, onde o uso da bicicleta passava a ter centralidade. Por meio de ações criativas, como a distribuição de bicicletas brancas de uso coletivo pela cidade, exigiam do poder público, ações que garantissem a segurança no trânsito (SOUZA, 2016). O apogeu desse movimento, intensificado pelo alto número de mortes de crianças em função de atropelamentos, coincidiu com a primeira grande crise de abastecimento de combustíveis. A partir de então, diversas cidades holandesas se mobilizaram em um esforço de implementação de uma agenda ciclovária, que logo foi assumida em nível nacional. Essa nova “onda ciclovária” se disseminou por cidades do norte europeu, se intensificando em cidades que já possuíam raízes ciclovárias, sobretudo na Alemanha. Esses avanços são apresentados, inclusive, já no primeiro relatório produzido pelo GEIPOT (1976).

Na década de 1980, o ativismo ganha centralidade na construção das políticas ciclovárias europeias. Em 1983, a partir da reunião de 12 entidades da sociedade civil, funda-

³⁷ os veículos automotores se consagraram como a solução final para os deslocamentos humanos e de cargas no influente manifesto urbanístico modernista, conhecido como Carta de Atenas, publicado em 1933 (LARA, 2017)

³⁸ Importante destacar que durante as décadas de 1960 e 1970, “the People’s Republic of China (PRC) gave huge state support to the bicycle industry in the 1960s and 1970s; it also encouraged bicycle ownership through loan schemes and an infrastructure designed for urban bicycling” (SMETHURST, 2015, P.4).

se a *European Cyclist Federation* (ECF)³⁹, entidade representativa dos cicloativistas europeus, que passaria a ser responsável por centralizar o debate social, técnico e científico sobre ciclomobilidade urbana. Dentre outras ações e projetos, a ECF, que atualmente conta com financiamento permanente da União Europeia e reúne mais de 80 associações, passou a organizar periodicamente o evento conhecido como *Velo City Conference*, que atrai desde suas primeiras edições, na década de 1980, um grande número de atores, europeus e não europeus, envolvidos com a temática ciclovária. Numa linha menos institucional, em 1992 tem início na cidade de São Francisco/EUA, um movimento que ficou conhecido como *Critical Mass* (massa crítica), reunindo pessoas descontentes com a agressividade do tráfego de veículos na cidade. Tal iniciativa passou a circular por diversas cidades mundo afora, mobilizando ativistas urbanos na luta pela ciclomobilidade.⁴⁰

No embalo das discussões ambientais, a agenda de políticas ciclovárias encontra espaço no conjunto de soluções contra as mudanças climáticas. Países com baixo desenvolvimento econômico, mas estratégicos do ponto de vista ambiental, passam a receber orientações por meio de projetos financiados e estimulados por organizações internacionais e multilaterais. Em 1992, como símbolo desse movimento, o Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92. Pode-se dizer que a partir desse evento, a questão ambiental passou a figurar de forma relevante na agenda política nacional, com grande repercussão também nos governos locais.

Apesar do solo fértil propiciado pelo desenvolvimento do debate ambiental no Brasil, a agenda de políticas ciclovárias na América Latina “floresceu” com destaque, antes, na cidade de Bogotá (Colômbia). Entre 1995 e 2004, foram implementadas diversas ações ciclo inclusivas, desde a criação de uma extensa rede ciclovária, durante muito tempo a maior da América Latina, até políticas de “acalmamento” de tráfego, fechamento de ruas e o endurecimento da fiscalização (ROSIN, 2018). Ainda que outros exemplos anteriores possam ser mobilizados, o caso de Bogotá é marcante por incluir a bicicleta de forma estrutural no processo de reestruturação urbana, constituindo-se como *best practice* regional (MONTEIRO, 2017).

A partir dos anos 2000, a agenda ciclovária passa dos discursos para a prática, e se dissemina nos debates regionais. No caso brasileiro, é possível identificar um aumento

³⁹ Informações retiradas da página oficial da entidade. Disponível em: <https://en.eurovelo.com/ecf> Acesso em 08/10/2019.

⁴⁰ Tanto a “massa crítica” como o *Velo City Conference* são fatores importantes para a análise que será desenvolvida nos próximos capítulos, e serão aprofundados no momento oportuno.

significativo nas cooperações bilaterais ou multilaterais entre governos locais, instituições de pesquisa, associações sociais e organizações internacionais - organismos multilaterais (como o Banco Mundial e o BID), *think tanks* (como o ITDP/EUA, o *Dutch Cycling Embassy* e o *Interface for Cycling/Holanda*) e agências nacionais de fomento (como a GIZ/Alemanha). O debate é “aquecido” no final dos anos 2000 com o agravamento das evidências corroborando as mudanças climáticas, e as ações de cooperação ganham um patamar inédito, estimulando ações cicloviárias em cidades latino-americanas (BID, 2013; 2015). Com a difusão internacional do debate, é possível identificar a intensificação da circulação de diversos “especialistas” europeus, mas também latinos, em espaços de debates e também em projetos cicloviários em cidades da região. De forma sintomática, a edição de 2018 do *Velo-city Conference* foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, pela primeira vez em uma cidade no continente sul americano.

4.3 A AGENDA NACIONAL DE POLÍTICAS CICLOVIÁRIAS: EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS, OS TRABALHOS DO GEIPOT, A REVISÃO DO CTB E A PNMU

Quando a bicicleta chegou ao Brasil, o país ainda era um império. Os primeiros anúncios de velocípedes datam da década de 1860, com as primeiras exportações comerciais ocorrendo em 1890. Repetindo a moda europeia, a bicicleta passa a ser apropriada pelas elites brasileiras, sobretudo pela burguesia nascente no Rio de Janeiro e São Paulo, fortemente associada às ideais urbanistas modernistas, mas também estimulada pela crescente prática de corridas de bicicletas em inovadores velódromos. Disseminada paulatinamente até os anos 1950, construindo uma imagem versátil associada ao uso urbano, a bicicleta passaria a ser produzida em larga escala a partir da consolidação de duas grandes empresas do ramo no Brasil, a Caloi e a Monark, no final da década de 1940 (SOUZA, 2016).

Apesar da difusão da bicicleta, o automóvel surgia no horizonte do pós-guerra como panaceia para os problemas nacionais, tanto econômicos como urbanos. É consenso na literatura que o planejamento urbano brasileiro foi marcado pela centralidade do automóvel como elemento primordial de transporte (VASCONCELLOS, 2013; LARA, 2016), constituindo um paradigma de políticas de transporte rodoviarista (ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011; REQUENA, 2015; LEITE; CRUZ; ROSIN, 2018. ROSIN; LEITE, 2019). Segundo Lara (2016) a relação “identitária” entre a sociedade brasileira e os automóveis remonta a primeira metade do século XX. Aproximadamente 95% dos domicílios brasileiros foram

construídos após 1940, período no qual ocorreu o “casamento” entre o processo de urbanização (de corte modernista) e o automóvel.

O período que compreende os anos 1920 e 1950 seria marcado pela disputa entre projetos urbanos locais de caráter “ecológico” e os projetos rodoviaristas (triumfantes nessa disputa) (LARA, 2016). A partir da década de 1950, a ênfase de Juscelino Kubitschek na indústria automobilística, eixo importante do seu projeto desenvolvimentista, assim como sua forte associação com a ideia de modernidade, seriam os alicerces do planejamento urbano nacional. Nesse sentido, a construção de Brasília é uma meta síntese da proposta de modernidade conservadora, sendo a cidade do automóvel por excelência. Segundo Lara (2016, p. 140), para compreender a imagem construída entre o urbanismo e o carro, que criou um monopólio de ideias e interesses, é preciso “entender Brasília e todo o urbanismo brasileiro do século XX como uma grande apologia ao automóvel, que representa a máquina hegemônica na construção da mobilidade”. Nesta perspectiva Brasília é produto de um processo em curso no país desde a primeira metade do século passado.

Obliterada pela ascensão dos automóveis, a imagem social da bicicleta - entendida como um objeto versátil até meados do século XX - passou a ser associada a funções secundárias da vida cotidiana, relegada ao lazer e ao esporte. Esse processo de ressignificação é identificado por Junqueira (2015) na análise de anúncios publicitários de bicicletas publicados entre 1950 e 1970. Ainda que parte significativa dos trabalhadores mais pobres já utilizassem a bicicleta como meio de deslocamento, esta foi quase sempre omitida nos documentos oficiais, tanto em nível local como em nível nacional. Nas raras vezes em que as bicicletas foram mencionadas até meados dos anos 1970, estavam relacionadas com medidas fiscalizatórias ou restritivas⁴¹.

Nos anos 1970 deflagrou-se um contexto de múltiplas crises. Em primeiro lugar, o processo de urbanização brasileiro alcançava percentuais inéditos, tornando a realidade nacional majoritariamente urbana, concentrada em cidades de grande e médio porte. Além disso, a crise internacional do petróleo agregou novos elementos que induziram a entrada do governo federal no tema, tanto no planejamento urbano como na área de projetos de sistemas

⁴¹ Medidas como proibição da circulação ou necessidade de registro e pagamento de imposto para regularização da bicicleta. No entanto, vale destacar que em 1951, o então vereador da cidade de São Paulo, Ermano Marchetti, foi responsável pelo projeto de lei 4989/1951 que dispunha sobre a “delimitação e construção, em avenidas, ruas e vias da capital, de faixas de segurança reservadas para o tráfego de bicicletas e motocicletas”. Entretanto, o projeto não foi aprovado e não teve nenhum efeito objetivo. Versão digital do documento original disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/biblioteca/sao-paulo/file/154-projeto-de-lei-bicicletas-ermano-marchetti-1951>.

de transportes coletivos. Diante da explosão da urbanização e da importância estratégica da indústria automobilística na economia nacional, o governo federal se pautou na dependência do ônibus como principal vetor dos transportes coletivos. Nesse sentido, o governo militar criou um ambiente propício para investimento do setor, articulado com uma nova institucionalidade (VASCONCELLOS, 2013).

Em 1975, foi estabelecido o Sistema Nacional de Transportes Urbanos, que previa a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) em nível nacional, e Empresas Metropolitanas (EMTUs) em nível regional (XAVIER, 2011; VASCONCELLOS, 2013). A criação desse sistema institucionalizou o subsistema das políticas de transporte urbano. Naquele momento foi constituída uma “grande empresa de ônibus”, composta por algumas organizações privadas que operavam nos sistemas de transportes coletivos e seriam atores relevantes na proposição de soluções para o tema dos transportes urbanos durante o período (VASCONCELLOS, 2013).

É verdade que o abastecimento de combustíveis não chegou a se configurar como um problema tão grande como nos países europeus, mas serviu como impulso para que as primeiras iniciativas cicloviárias fossem desenvolvidas no Brasil (E2; E13). Duas experiências do período, uma em nível federal, e outra em nível local, na cidade de São Paulo, podem ser consideradas como marcos fundantes dos debates cicloviários no Brasil⁴².

No embalo das discussões mundiais sobre a crise do petróleo, a cidade de São Paulo, daria mostras de que a questão cicloviária, de forma pioneira, passaria a ser pauta da agenda de políticas urbanas. Em meados dos anos 1970, durante a gestão municipal de Olavo Setúbal, os seguidos aumentos nos preços de combustíveis, e consequentemente a dificuldade em seu acesso, serviram de justificativa para o desenvolvimento de alguns estudos e também a criação de algumas iniciativas que visavam dar respostas para duas demandas: a necessidade de alternativas de transporte face à instabilidade dos preços do petróleo, e uma alternativa para práticas esportivas e de lazer. Em 1976, duas ações levadas a cabo expressavam uma compreensão muito particular do uso da bicicleta: reconhecia-se sua existência ampla, mas enfatizava a dimensão esportiva e de lazer. Primeiro, o parque do Ibirapuera, até então aberto para o tráfego de veículos, passou a ser “invadido” por uma “onda” de usuários de bicicletas

⁴² É possível que experiências localizadas tenham ocorrido anteriormente, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura em orlas marítimas, ou o caso do bicicletário da fundição Tupi, implementado na cidade de Joinville-SC, no princípio dos anos 1970 (E13). No entanto, a análise documental desenvolvida mostra que essas foram as primeiras experiências a gerarem repercussão pública.

aos finais de semana, o que levou a prefeitura a garantir, em horários específicos, o fechamento de parte do parque para o tráfego exclusivo de bicicletas⁴³.

Figura 1: Ciclovía da Av. Juscelino Kubitschek, em São Paulo/SP, primeira e única, durante muito tempo.

Fonte: Foto retirada do acervo do Jornal O Estado de São Paulo⁴⁴

No mesmo ano, a gestão municipal também implantou um projeto de “pista exclusiva para bicicletas” (figura 1) com aproximadamente 1800 metros de extensão. Segundo declarou o então secretário de vias públicas, Octávio Camilo Pereira, a pista seria inicialmente destinada às práticas de lazer, mas serviria “como experiência para a implantação de pistas exclusivas para ciclistas em outros pontos da cidade”, apontando a possibilidade de utilização de uma faixa da Marginal Pinheiros⁴⁵. No entanto, reconhecia-se que, apesar da intenção futura de estimular o uso da bicicleta como meio de transporte, a bicicleta ainda era entendida pela prefeitura “apenas como um meio de lazer”⁴⁶. Com a saída de Setúbal, a implementação da agenda cicloviária saiu da pauta governamental, embora técnicos da CET tenham desenvolvido alguns estudos e projetos ao longo dos anos 1980 (MALATESTA, 2012),

⁴³ Reportagem publicada no jornal OESP em 07/11/1975. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19751107-30866-nac-0011-999-11-not>

⁴⁴ Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,tunel-de-janio-engoliu-primeira-ciclovía-de-sao-paulo,10469,0.htm>

⁴⁵ Declaração do então secretário de Esportes Caio Pompeu de Toledo. Reportagem publicada no jornal OESP em 28/10/1975. Disponível em:

⁴⁶ Reportagem publicada no jornal OESP em 15/10/1975. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19751015-30846-nac-0019-999-19-not>

No nível federal, técnicos da recém-criada Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT⁴⁷), do Ministério dos Transportes, publicaram em 1976 o primeiro documento oficial relevante reconhecendo a bicicleta como um elemento de transporte urbano: “Planejamento Ciclovitário: uma política para as bicicletas” (GEIPOT, 1976).

Figura 2 - Capa e detalhes de projetos do primeiro “manual” de planejamento ciclovitário nacional-GEIPOT – 1976.

Fonte: documento original digitalizado e gentilmente cedido por Antônio Miranda.

A produção do relatório, marcada pelas contingências técnicas do período, se destaca pelo pioneirismo da iniciativa. Com difícil acesso a bancos de dados internacionais, muitos dos documentos técnicos utilizados como referência foram trazidos informalmente por colegas, que realizavam visitas particulares a países vanguardistas da questão ciclovitária, como Holanda, Alemanha, Dinamarca e EUA (E13). Para traduzir alguns documentos, também contaram com o apoio pessoal de um padre Holandês⁴⁸. A despeito dos desafios, os técnicos do GEIPOT lograram produzir um documento inovador, com um grande nível de detalhamento técnico. Também buscaram referências de casos emblemáticos do período, já

⁴⁷ Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, criado em 1965, alterado por decreto para Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes, foi alterado novamente para Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, conservando a sigla já Consolidada. Com a criação das Agências reguladoras no princípio dos anos 2000, o GEIPOT entrou em processo de extinção, até que finalmente teve seu fim oficializado por meio da Medida Provisória nº 427, de 9 de maio de 2008. Disponível em <http://www.geipot.gov.br/>

⁴⁸ Tal padre era amigo de José Carlos Aziz Ary, parceiro de trabalho de Antonio Miranda no GEIPOT, também responsável pela produção do manual de 1976. O documento traduzido relatava a experiência da cidade de Tilburg/Holanda, e foi uma importante referência teórica para o manual (E13)

demonstrando o papel que experiências empíricas externas exerceriam sobre o debate ciclovitário nacional.

No entanto, o debate sobre transportes urbanos nos anos 1980 foi dominado pelos modais rodoviários. Assim como no caso paulistano, o debate ciclovitário, que tinha ganhado algum espaço na agenda nos ecos da crise do petróleo, também é preterido pelo domínio do paradigma rodoviarista nas esferas nacionais. Ainda que o relatório de 1976 tenha sido revisado e republicado em 1984, a questão pouco avançou nos anos 1980. Os técnicos do GEIPOT envolvidos com a questão ciclovitária foram deslocados para diversas capitais brasileiras com objetivo principal de desenvolverem Planos de Ação de Integração dos Transportes e Tráfego (PAITT), onde a bicicleta adquiriu papel secundário. A depender do técnico, os planos desenvolvidos incluíam também projetos ciclovitários, que, no entanto, não chegaram a níveis relevantes de execução; os projetos que avançaram pontualmente, quase sempre em vias “a beira mar”, estavam relacionados com o apelo turístico e de lazer associado às “ciclovias de orla” (E 13).

Nos anos 1990, parcela significativa das ações ciclovitárias ocorreu em nível local. Com grande influência dos debates ambientais, os municípios foram determinantes para a ressignificação da bicicleta na agenda do poder público. Como veremos ao longo da análise dos casos, é possível identificar uma dinâmica de compartilhamento de experiências e conhecimento cujo vetor de influência, não raro, parte do nível local para o federal. Importante destacar o caso da revisão do CTB, que é fruto de uma iniciativa⁴⁹ proposta e coordenada por uma rede de atores centralizada nos trabalhos do Projeto Ciclista, na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente de São Paulo, entre os anos de 1995 e 1998, que envolveu técnicos municipais, e pontualmente “ativistas individuais” e alguns especialistas de fora de São Paulo (E1; E2; E6; E9; E13). Apesar de não gerar efeitos imediatos, o reconhecimento da bicicleta como um meio de transporte trouxe consigo a necessidade de se desenvolver infraestrutura específica. Essa alteração impactou a forma como o Estado “enxergava” (SZWAKO; LAVALLE, 2019) a questão ciclovitária, fornecendo novos argumentos normativos para as redes, comunidades de políticas ciclovitárias que viriam a atuar em cidades brasileiras a partir dos anos 2000.

A publicação do Estatuto das Cidades em 2001, e a posterior criação do Ministério das Cidades em 2003, favoreceram o processo de institucionalização da agenda ciclovitária em nível federal. Ambos os acontecimentos são fruto dos movimentos urbanistas que estiveram

⁴⁹ Essa questão será aprofundada e explorada de forma analítica na seção 5.1.1.

presentes na Constituinte, e que lutaram para incluir os capítulos 182 e 183 da CF, embriões das referidas instituições (MARICATO, 2006). Apesar dos conflitos que marcaram a trajetória do MCidades, a Secretária Nacional de Mobilidade Urbana (Semob) se constituiu como importante espaço de debates em torno da questão cicloviária, reunindo técnicos e materiais presentes nas discussões do Ministério dos Transportes, mas também abrindo espaço para novos atores, alguns vinculados aos movimentos sociais (Transportes Ativos e União dos Ciclistas do Brasil), outros às instituições de pesquisa (IPEA, ex-técnicos do GEIPOT) ou grupos de pesquisa de universidades (Viaciclo – UDESC) (XAVIER, 2007; 2011, E4; E11; E13). Grosso modo, essa combinação de instrumentos institucionais tornou obrigatório o desenvolvimento de planos diretores, planos de mobilidade urbana e finalmente planos cicloviários em cidades com mais de 20 mil habitantes. Vale reforçar que, na prática, a aplicação desses mecanismos não tem sido efetivos, uma vez que os prazos contidos na PNMU já foram prorrogados três vezes e ainda estão longe de serem cumpridos.

4.4 UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO ENTRE SÃO PAULO E RIO BRANCO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO

Esta seção tem como intuito dar o “pontapé inicial” na análise comparativa, embora nesse momento o objetivo principal seja o de estabelecer um ponto de partida para análise das cidades, por meio de uma síntese sobre o seus processos de formação urbana⁵⁰.

Em um primeiro olhar mais geral, São Paulo e Rio Branco são cidades muito diferentes. De fato, essas cidades apresentam significativas variações em termos demográficos, socioeconômicos e culturais ao longo de suas trajetórias históricas. Foge do escopo desse trabalho o desenvolvimento de uma extensa reconstrução histórica. Assim, serão apresentadas informações relevantes sobre os processos de formação das cidades selecionadas em três períodos históricos: dos antecedentes fundacionais à virada do século XIX; a primeira metade do século XX, e os anos que seguem até o final da década de 1980.

A trajetória histórica de ambas as cidades possui forte relação com o território e as suas apropriações econômicas. O que hoje se entende por São Paulo, surge de uma ocupação jesuíta que constituiria uma vila em 1560, e desde sua fundação até o início do período de

⁵⁰ É importante ressaltar que não se objetiva aqui o desenvolvimento de uma análise robusta relacionada com as diferentes correntes teóricas do campo do urbanismo. A leitura dos processos de urbanização realizada nesta dissertação procura dar destaque para elementos que ajudam a entender os processos de políticas públicas analisados.

exploração cafeeira, seria considerada, mormente, como um entreposto comercial entre as cidades do sul e os portos de Santos e do Rio de Janeiro. A partir da consolidação do café no planalto paulista, estabelecido como produto dinâmico da economia nacional na virada para o século XX, a cidade passaria a concentrar grande parte de uma classe de empresários que desempenharia papel fundamental no processo de industrialização (FURTADO, 2000, P. 119), condição determinante para o processo de urbanização da cidade. Desta feita, é possível dizer que São Paulo entraria no século XX com as bases preparadas para o desenvolvimento de projetos urbanísticos de vanguarda.

Com alguns séculos de diferença, a ocupação do território que hoje compreende Rio Branco remete ao final do século XIX. É somente nos primórdios da “febre da borracha”⁵¹ que os colonos brasileiros, sobretudo cearenses, chegam à região para estabelecerem os primeiros seringais, motivados pela alta procura do mercado internacional pelo látex extraído das seringueiras. A rápida ascensão da exploração da borracha colocou a região do Alto Purus em evidência. Até então, a região que hoje representa parte da cidade de Rio Branco era ocupada por povos indígenas aguerridos que impediam a fixação de colonos e exploradores (ALBUQUERQUE, 2015).

A partir do estabelecimento dos seringais pioneiros, ocorreu a primeira onda migratória para o Estado, composta em grande maioria por migrantes cearenses assolados pelas grandes secas do final do século XIX. Com o aumento do povoamento local, passam a surgir conflitos intensos com autoridades bolivianas, estopim para a Revolta Acreana que teve como resultado, primeiro, a emancipação da região como Estado independente, e logo, após intervenção do governo Brasileiro na figura do Barão de Rio Branco, a região foi anexada ao território brasileiro, concluindo a atual geografia nacional em 1904 (LEITE, 2010).

As cidades de São Paulo e Rio Branco começam o século XX em condições totalmente diferentes. Vivenciam distintos processos de urbanização ao longo da primeira metade do século. São Paulo se consolidou ao longo da primeira república como eixo econômico nacional e, em grande medida, sociopolítico. É nesse contexto de ascensão de ideias modernistas oriundas de cidades europeias que o uso de bicicletas se dissemina na cidade de São Paulo, com a introdução de modernos velódromos, cujo grande expoente fora o complexo construído por Veridiana Prado, na Rua da Consolação (SANTOS, 2016). Muito além do uso das bicicletas, restrito aos hábitos da elite paulista, a cidade já contava com uma

⁵¹ De forma crítica ao historicismo triunfalista e colonizado, Albuquerque chama atenção pela hegemonia da ideia de que o território a fora inventado a partir do estabelecimento das expedições colonizadoras, desconsiderando a presença histórica de povos indígenas, destacadamente os “Muras”.

expressiva malha ferroviária, como entreposto entre a produção de café e algodão e o porto de Santos, que viria a ser complementada por uma rede de bondes, considerada a maior da América Latina até finais dos anos 1940 (VASCONCELLOS, 2013).

Finalmente, os automóveis passariam a compor paulatinamente a paisagem da cidade, exigindo transformações para adequar e maximizar o seu uso. Seguidas gestões paulistanas demonstrariam amplo apreço pela alternativa motorizada como solução para os transportes urbanos e nacionais, tendo na consecução do Plano de Avenidas, levado a cabo pelo então prefeito Prestes Maia (1938- 1945), a consolidação local do paradigma rodoviarista de gestão dos transportes urbanos, lógica que seguiu incontestemente até a primeira década dos anos 2000 (BONDUKI, 2011; ROLNIK; KLINTOWITZ, 2011).

De forma oposta, o primeiro cinquentenário de Rio Branco, que se iniciava “promissor”, vivenciou momentos de ascensão, estagnação e retração. Enquanto durou a “febre da borracha”, visualizou-se a consolidação do Acre como território nacional, criando as primeiras bases legais e estruturais para o estabelecimento do que viria a ser sua capital. Com a fundação da cidade⁵², vieram os primeiros loteamentos, arruamentos, comércios e prédios públicos; logo, após ser elevada à capital do território do Acre em 1920, surgem as primeiras construções de alvenaria. Com a queda vertiginosa do preço do látex, o período entre guerras é marcado pela grande redução de fluxo de produtos e transportes fluviais na região, forçando a economia local a se organizar em torno de práticas de subsistência. Essa realidade seria alterada brevemente com o segundo ciclo da borracha, durante a segunda guerra mundial, quando grandes contingentes de nordestinos – os “soldados da borracha” - foram recrutados para trabalhar nos seringais acreanos (LEITE, 2010). Esse novo e breve ciclo da economia gumífera contaria com grande intervenção estatal, destacadamente na garantia da compra da borracha por meio do recém-criado Banco de Crédito da Borracha⁵³ (BEZERRA, 2006).

Após 50 anos, a distância entre as condições gerais das cidades era ainda maior. O processo de urbanização em São Paulo se expandira de forma significativa no período, com seguidas ondas migratórias internacionais e nacionais, reunindo ao longo das primeiras décadas, o maior contingente de operários no Brasil⁵⁴. O processo de urbanização do período é marcado, por um lado, pela mercantilização da cidade, intensificado por meio dos massivos

⁵² O povoamento que teve início a partir do estabelecimento do Seringal Empreza, do colono cearense Neutel Maia, em 28 de dezembro de 1882, passa a ser reconhecido oficialmente como a cidade de Rio Branco em 1912.

⁵³ Atual Banco da Amazônia S.A.

⁵⁴ Segundo Furtado (2000, p. 249), o estado de São Paulo concentrava quase 40% dos operários industriais do país, sendo grande parte na Região Metropolitana de São Paulo. O autor mostra como somente a cidade de São Paulo, no ano de 1955, produziu um PIB 2,3 vezes maior que o PIB da região nordeste inteira (idem, p.250)

investimentos no sistema viário em detrimento dos transportes coletivos⁵⁵ (BONDUKI, 2011; p. 26), e pela privatização dos espaços de convivência, encerrados em “guetos protegidos dos males da metrópole” (idem, p. 23) – condomínios privados, clubes e *shopping*. Por outro lado, visualiza-se um intenso crescimento populacional entre os anos 1940 e 1980, distribuído ao longo da expansão horizontal da mancha urbana, empurrando os trabalhadores mais pobres para regiões periféricas, distantes dos empregos e equipamentos públicos.

Em Rio Branco, o período compreendido entre 1950 e 1990 é marcado por duas transições importantes, para o território do Acre: a emancipação e a construção do estado “viável” (BEZERRA, 2006). Em primeiro lugar, destaca-se a emancipação do Estado em 1962, como parte da resposta ao processo de estagnação da economia extrativista. Após o golpe de 1964, o projeto imposto pela ditadura militar previa, inicialmente, um plano de desenvolvimento para recuperação da economia gumífera, em função do aumento da demanda interna por borracha. No entanto, a seguidas tentativas de implementação do PROBOR⁵⁶ não apresentaram resultados positivos, abrindo espaço para uma proposta alternativa de desenvolvimento, que daria centralidade para a expansão da produção agropecuária no Acre.

Essa nova estratégia de desenvolvimento, apesar dos resultados trágicos, acabou gerando as bases para as transformações que seriam observadas a partir dos anos 1990. Nessa nova proposta, as terras historicamente ocupadas pelos “povos da floresta”⁵⁷ (os agricultores de pequena escala, os seringueiros e os povos indígenas) seriam desapropriadas para dar lugar à expansão de fronteiras pecuárias. O conflito social seria intensificando com a chegada de pecuaristas do centro-sul, mormente paulistas, à disputa entre latifundiários e comunidades extrativistas. Em parte em função dos conflitos gerados⁵⁸, em parte pelo desenvolvimento de instituições de ensino, pesquisa e fomento à cultura, vai se consolidando uma ampla coalizão, inicialmente formada por associações de missionários dos povos indígenas e dos trabalhadores rurais, vinculadas à igreja católica, mas que logo são encorpadas com a criação do Conselho Sindical dos Seringueiros, em 1985, liderado por Chico Mendes. A criação do Partido dos Trabalhadores (PT) no Acre acabaria por agregar todas as lideranças trabalhistas,

⁵⁵ Um dos grandes empreendedores da agenda rodoviarista no período foi Paulo Maluf, responsável por robustas obras viárias em diversos momentos de sua atuação pública, tanto no nível municipal como estadual. No entanto, outros líderes, como Janio Quadros, também se destacariam nesse sentido.

⁵⁶ O Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural teve três edições, publicados em 1973, 1977 e 1982.

⁵⁷ A ideia de mudar a imagem da selva hostil para a floresta, que é lar de diversos povos que dela e com ela vivem, será aprofundada no capítulo seguinte.

⁵⁸ Culminando nos assassinatos de lideranças emblemáticas, como o caso do líder seringueiro Chico Mendes (1989), que ganhou repercussão internacional.

sindicais, e logo estudantes, intelectuais, lideranças urbanas e líderes de outros partidos (BEZERRA, 2006).

Esses municípios entraram nos anos 1990 com diversos problemas urbanos no horizonte, mas com expectativas de mudanças. Em São Paulo, o grande crescimento populacional acumulado ao longo das décadas passadas cobrava seu preço: em um cenário urbano de grandes desigualdades de acesso à infraestrutura pública, o congestionamento batia recordes, os transportes coletivos, ainda desregulamentados em nível municipal, eram escassos em regiões periféricas e lotados nas regiões centrais; as moradias irregulares se estendiam às áreas de proteção ambiental. Ainda que em contínuo crescimento, é possível observar uma brusca tendência de queda no crescimento urbano de São Paulo a partir dos anos 1980, o que, em alguma medida, aponta os limites do processo de urbanização da cidade. Em 1989, a recém-eleita gestão de Luiza Erundina (PT) chegaria ao poder rodeada por emblemáticas lideranças progressistas, propondo mudanças estruturais em diversos setores de políticas públicas, com destaque para as políticas urbanas.

Rio Branco também debutava nos anos 1990 com distintos problemas urbanos. A tendência de crescimento populacional acelerada ganha força novamente entre os anos 1980 e 1990, representando um movimento de migração dos povos da floresta para o perímetro urbano rio-branquense, aumentando significativamente as demandas por intervenções públicas em função do crescimento desordenado, marcado pela expansão dos loteamentos clandestinos (MORAIS; VENTURATO, 2013, p. 102). Diante do desgaste das forças políticas tradicionais da cidade, uma nova coalizão, que agregava diversos atores de movimentos sociais e partidos de esquerda, se consolidou como oponente ao projeto dominante até então, pautado em reformas urbanas de caráter privatista e rodoviarista. Apesar da derrota nas eleições estaduais de 1989, essa nova coalizão, denominada Frente Popular Ampla, tinha como uma das principais lideranças o jovem engenheiro ambiental Jorge Viana, eleito seguidas vezes nos anos seguintes, e que desempenharia um papel importante no desenvolvimento da agenda cicloviária local.

Olhando para esses três recortes temporais, é possível visualizar semelhanças e diferenças nos processos de ocupação e urbanização dos territórios. Em termos absolutos, a comparação entre São Paulo e Rio Branco apresenta dados significativamente divergentes. Em 1940, enquanto São Paulo já abrigava mais de 1 milhão de pessoas, a população de Rio Branco não chegava a 20 mil; atualmente, as cidades possuem, aproximadamente, 12 milhões (SP) e 400 mil (RB) habitantes.

No entanto, em termos proporcionais, ambas as cidades vivenciaram processos vertiginosos de expansão populacional urbana, embora apresentem intensidades e momentos históricos distintos (gráfico 3). No início do século XX, ao passo que São Paulo recebia legiões de imigrantes europeus, sobretudo italianos, além de grandes contingentes de migrantes nacionais, estimulados pelo progresso econômico da indústria nascente, Rio Branco recebia sua primeira onda de migrantes, sobretudo cearenses, que buscavam encontrar sustento na extração do “ouro negro”. Em São Paulo, visualizasse um crescimento populacional vertiginoso que tem início nos anos 1900, e segue crescente até perder força nos anos 1980, período em que Rio Branco apresenta um salto populacional significativo, iniciando uma tendência crescente de expansão demográfica e urbana. Essa diferença é importante para entender a inserção e o desenvolvimento da questão ciclovária nas agendas políticas locais em face das trajetórias dependentes das políticas urbanas.

Gráfico 3: Evolução da taxa de crescimento da população urbana em Rio Branco e São Paulo, 1950-2019

Fonte: Elaboração própria a partir de dados⁵⁹ do IBGE

Outra diferença importante está relacionada com a força e o papel das coalizões favoráveis aos paradigmas rodoviaristas e privatistas na gestão das cidades. Em São Paulo, tanto o carro como a privatização dos espaços públicos caracterizam o monopólio de imagem das políticas de transporte (BAUMGARTNER & JONES 1993) em seguidas gestões municipais, desde que se estabelece uma elite burguesa na cidade na virada do século XIX,

⁵⁹ Visando omitir o efeito das disparidades populacionais em termos absolutos, o gráfico mostra o aumento percentual da população em relação à década passada.

perdurando até os dias atuais. Embora, como veremos adiante, essas ideias estruturantes tenham ganhando a concorrência de alternativas socioambientais.

Em Rio Branco, essas ideias tiveram efeitos distintos ao longo do tempo. Durante os ciclos da borracha, o baixo nível de ocupação e estruturação urbana, aliado ao incipiente desenvolvimento industrial e, sobretudo, ao difícil abastecimento de importações, inviabilizaram a consolidação de um paradigma rodoviarista de gestão urbana. É a partir dos anos 1970, com o estabelecimento da lógica de expansão pecuária, que a cidade passa a expandir significativamente sua mancha urbana. Ao final dos anos 1980, os efeitos do crescimento desordenado, com o aumento de loteamentos ilegais, distantes e privados de serviços e equipamentos públicos tornaria o cenário mais propício para propostas alternativas de gestão urbana.

Ambas as cidades iniciaram os anos 1990 com cenários muito distintos. São Paulo, com grande parte da sua população atual, já possuía um modelo de gestão urbana consolidado historicamente, o que constituía a principal resistência à agenda ciclovária. Rio Branco, com metade da população atual e uma cidade para ser “construída”, tinha o campo mais aberto para emplacar uma proposta de desenvolvimento urbano menos dependente dos veículos automotores. Adiante, veremos com mais profundidade como se desenvolveram as trajetórias das políticas ciclovárias em ambos os casos, levando em conta os condicionantes históricos destacados ao longo destas seções.

5 RASTREANDO AS TRAJETÓRIAS DAS AGENDAS CICLOVIÁRIAS EM SÃO PAULO E RIO BRANCO

Este capítulo tem como objetivo rastrear os processos de construção e institucionalização das agendas cicloviárias nas cidades selecionadas. O recorte temporal de análise aprofundada está relacionado com a entrada do tema nas agendas governamentais locais. As dimensões teóricas utilizadas serviram como parâmetros estáveis da observação empírica de forma articulada com a estratégia metodológica.

A delimitação do recorte temporal buscou captar desde os processos iniciais de formação da agenda de políticas cicloviárias até a verificação da institucionalização de relevantes componentes dessas agendas. Apesar de visíveis avanços recentes, a reconstrução histórica da questão apresentou alguns pontos distantes na trajetória das políticas cicloviárias. Ainda que recortes mais amplos pudessem ser selecionados, optou-se por focar no período que compreende a identificação da entrada do tema na agenda governamental, a partir de indícios que apontem traços da inserção nas esferas formais de poder, ou seja, quando o Estado reconhece o tema como uma questão de interesse público. No caso de Rio Branco, o marco inicial dos debates cicloviários é mais claro e delimitado no tempo, e como veremos, tem início no ano de 1993. Já em São Paulo, ainda que entre 1990 e 1993 tenham surgido os primeiros encaixes institucionais com potencial de ação sobre o avanço da questão, fatos ocorridos alguns anos antes ajudaram a criar as condições para que a questão cicloviária entrasse de fato na agenda da prefeitura.

O referencial teórico deste trabalho procura avançar na oposição entre fatores estruturais e agenciais, articulando estes distintos fatores em configurações. As estruturas importam para a explicação dos processos, mas só fazem sentido se analisadas em perspectiva com o papel da agência das entidades envolvidas. Ainda assim, é importante destacar a existência de fatores macroestruturais que, em diferentes medidas, condicionaram os processos analisados. Destes, o que mais interessa para esse trabalho é a consolidação e a prevalência das alternativas automotoras no debate nacional do campo dos transportes urbanos no Brasil ao longo do século passado, consolidando um “paradigma rodoviarista” que criaria condicionantes distintos em cada caso. Uma breve síntese das estruturas “herdadas” será apresentada antes da análise dos casos.

O tipo de rastreamento de processos mobilizado nesse trabalho procura reconstruir a trajetória histórica das agendas cicloviárias destacando as sequências e encadeamentos de entidades, eventos e ações ao longo do tempo, caracterizando períodos de mudança e de

estabilidade dos processos em análise. A partir dos conceitos de conjunturas críticas e pontos focais, estabeleceram-se três períodos no caso de São Paulo e dois no caso de Rio Branco. Esses períodos são delimitados por momentos de mudanças nas configurações de fatores que criaram condições para o estabelecimento de momentos de estabilidade nos processos, em termos de participantes, articulações e ações, bem como no impacto dessas configurações sobre a modelagem da agenda de políticas cicloviárias locais.

As evidências e inferências relacionadas com esses períodos e sequências foram obtidas e trianguladas em distintas fontes. Não se assumiu como evidência forte nenhuma informação de fonte exclusiva, embora estas sejam apontadas ao longo da análise como indícios que podem ser explorados em futuras agendas de pesquisa sobre o tema.

Como esses períodos estão ligados em longas trajetórias históricas, a análise desenvolvida enfatiza as conexões pregressas, bem como as estabelecidas com os períodos ulteriores. O objetivo é destacar as sequências de ações, entidades e eventos que marcam as trajetórias analisadas. Por entidades, entendem-se os atores coletivos e individuais, vinculados ao Estado, à iniciativa privada, ao terceiro setor e aos movimentos sociais. As ações são interpretadas como atividades desenvolvidas ou decisões tomadas por um ou mais atores, em momentos específicos, que potencialmente geraram novas ações ou reações. Finalmente, os eventos estão relacionados com acontecimentos relevantes que geram impactos sobre o comportamento das entidades. Estes eventos podem ser planejados, previstos ou fortuitos.

Para entender a relação entre esses fatores ao longo das trajetórias das políticas analisadas, utiliza-se como base um ferramental teórico articulado em torno de quatro dimensões teóricas e suas categorias e conceitos subjacentes. Em cada período serão destacados os principais achados relacionados ao debate teórico, articulados em configurações que expliquem a produção de encaixes institucionais e seus resultados em termos de institucionalização da agenda cicloviária. As dimensões mobilizadas forneceram as seguintes questões de pesquisa para cada período delimitado:

a) ideias

- Como a bicicleta era compreendida em termos de políticas públicas? Houve disputas de concepções?
- Em quais lócus de discussão a questão cicloviária estava presente – movimento social, poder público, setor privado, academia/pesquisa pública e privada?
- Quais interpretações a bicicleta possuía em termos de paradigmas cognitivos, estruturas normativas e ideias programáticas?

b) atores

- Quem participou do processo? Que tipo de relação possuía com a questão ciclovária? Quais cargos/posições/papéis ocupam/desempenham?
- Categorias de atores habilitados/estratégicos (empreendedores, ativistas, especialistas e mediadores)

c) estruturas relacionais

- Subsistemas – em qual locus setorial mais delimitado a bicicleta era discutida enquanto política pública? (lazer, esportes, meio ambiente, transportes/mobilidade)
- Nível de compartilhamento de compreensões/ideias sobre a questão ciclovária entre os atores envolvidos nos processos analisados, favoráveis e contrários.
- Comunidades e redes: agrupamentos mais ou menos coesos, homogêneos e permeáveis. Localização dos agrupamentos no processo de políticas públicas (composição e nível de articulação com autoridades políticas)
- É possível identificar coalizões de defesa pró-bicicleta? Quais atores participam e quais ações coordenadas foram desenvolvidas?
- Características das estruturas relacionais identificadas: centradas em indivíduos específicos ou mais gerais; pluralidade da composição - indivíduos, entidades, comunidades; tipos de vínculos estabelecidos (formais ou informais)

d) encaixes institucionais

- Quais encaixes foram estabelecidos? Como estes impactaram na modelagem da agenda?
- Horizontais: criação de grupos de trabalho, câmaras temáticas, conselhos participativos, etc., por meio da formalização burocrática; acesso franqueado a autoridades; ocupação de cargos em burocracias públicas; transmissão de ideias programáticas e normativas por meio da ocupação de posições em consultorias, think tanks, OSs e OIs – modelagem de políticas públicas ciclovárias via projetos/editais/cooperações; Estabelecimento de compromissos formais por meio de ações reivindicatórias - carta de compromisso;
- Verticais: nível de hierarquia onde o encaixe está situado

5.1 SÃO PAULO

Apesar do avanço recente, a bicicleta está presente na história de São Paulo desde o final do século XIX. Antes do carro se estabelecer como a panaceia dos transportes urbanos na cidade, a bicicleta chegou a ser utilizada, durante décadas, como um meio de transporte versátil. Debutando na cidade como um artefato moderno, sua popularização inicial teve grande impulso pela associação com as competições ciclísticas realizadas nos velódromos (SANTOS, 2016). Com a chegada dos automóveis e a consolidação do futebol como esporte

competitivo, a bicicleta vai perdendo seu apelo elitista e passa a ser disseminada entre as classes médias e operárias. O avanço da agenda rodoviarista na cidade, sobretudo a partir dos anos 1930, estimulou uma nova interpretação sobre o uso social da bicicleta, que passaria a ser entendida como um elemento de lazer (JUNQUEIRA, 2015), embora seu uso para transportes crescesse entre as classes mais pobres (GEIPOT, 1976)

Em meados dos anos 1970 a bicicleta ganhou certo espaço na agenda da gestão municipal de Olavo Setúbal, com algumas intervenções embrionárias. Embora essas ações tenha gerado certa repercussão pública, a questão ciclovária saiu rapidamente da pauta, sem criar conexões fortes com o processo que se observa a partir do final dos anos 1980. Os dados obtidos nessa pesquisa mostram que as relações desse período com o processo analisado é mais simbólica, sem configurar conexões fortes com entidades, ações e eventos associados ao processo de formação de agenda observado a partir de meados dos anos 1980.

A cidade de São Paulo pode ser entendida historicamente como o bastião do rodoviarismo urbano no Brasil. Esse entendimento de que os automóveis seriam a solução final para os deslocamentos urbanos se enraizou profundamente nas instituições públicas responsáveis pela gestão dos transportes na cidade (REQUENA, 2015). Em uma cidade remodelada constantemente em prol da fluidez dos automóveis, a questão ciclovária encontraria estruturas consolidadas de resistência à repartição do sistema viário. Os primeiros indícios de discussão mais aprofundada sobre a questão ciclovária em São Paulo, desenvolvidas a partir da segunda metade dos 1980, estão relacionadas, por um lado, ao contexto mais amplo do debate ambiental, e, por outro lado, ao papel de alguns atores sociais e políticos, de São Paulo e da Baixada Santista, como veremos adiante.

O ponto de partida da análise está relacionado com a primeira manifestação de institucionalização a gerar impactos sobre a modelagem da agenda de políticas para bicicletas em termos de deslocamentos urbanos. Trata-se da Lei 10907/1990, do então vereador Walter Feldman. Contudo, tal dispositivo legal é resultado de articulações prévias e localizadas entre atores que marcaram o processo posterior de construção da agenda ciclovária. Assim, o primeiro recorte de análise delimita-se entre o final dos anos 1980 e o final da década de 1990. Esse primeiro período de análise se divide em dois momentos mais amplos: as primeiras articulações entre atores, anteriores a lei de Feldman, e as ações desenvolvidas entre 1993 e 2000 pelo Projeto Ciclista da SVMA, primeiro grupo institucional a tratar a bicicleta de forma relevante como um objeto de políticas públicas.

O segundo período de análise está relacionado com um novo momento de mudanças e posterior estabilidade nos rumos desse processo. Esse período tem início na Gestão Marta Suplicy (2001-2004), com uma reorganização de forças, marcada também pela entrada de novos atores em velhos e novos espaços de discussão, bem como por novas ideias mais amplas sobre o futuro das cidades. O Projeto Ciclista, após período de “incubação”, renasce com a criação do Grupo Executivo Pró-ciclista em 2006, dando nova energia para o desenvolvimento do tema dentro da SVMA, ao mesmo tempo em que se expande para outros setores. Essas mudanças se consolidam ao longo das gestões seguintes, alterando as dinâmicas socioestatais em torno da questão cicloviária. Com a transferência do Pró-Ciclista para SMT, em 2009, a questão se insere em novos espaços institucionais, embora estes tenham isolado a discussão em um locus fechado à participação de atores externos. Novas instituições são criadas, assim como novos agrupamentos se organizam e alteram a forma de atuarem, estabelecendo novos padrões de relacionamento.

O terceiro e último período de análise compreende o final da Gestão de Gilberto Kassab (11-12) e a totalidade da Gestão de Fernando Haddad (13-16). Observa-se um período de mudanças com um posterior período de estabilização, pela primeira vez, de forma favorável a transformação da agenda cicloviária em “realidade”. Esse período é marcado por mudanças relevantes, tanto em termos de organização dos atores envolvidos, como em termos de alterações institucionais e contextuais que criariam condições para que se observasse o maior avanço programático da agenda de políticas cicloviárias na história de São Paulo.

5.1.1 “Para passeio ou transporte?” A “lei Feldman”, o “Projeto Ciclista” e o “cicloativismo nascente” (1989-2000)

Ao revisitar a história do município é possível identificar a presença das bicicletas no cenário urbano desde o princípio do século passado. Como vimos no capítulo 4, após décadas de uso crescente, as primeiras ações do poder público municipal reconhecendo a bicicleta como um tema de políticas públicas foram desenvolvidas em meados dos anos 1970, secundarizando, entretanto, seu potencial como elemento de transportes. Foram desenvolvidas, de forma repentina e com certa repercussão nos meios de comunicação, ações voltadas exclusivamente para o uso da bicicleta nas práticas desportivas e de lazer. Segundo

relata uma publicação da época, tais ações estariam associadas às articulações lideradas pela Monark⁶⁰.

O início dos anos 1980 é marcado pelo agravamento dos impactos da crise de abastecimento de derivados de petróleo⁶¹. No bojo dessa crise, a diretoria da CET demandou ao seu departamento de operações do sistema viário a produção de estudos piloto que visassem incluir a bicicleta no sistema de trânsito paulistano. Os projetos eram direcionados para regiões onde se estimavam que houvesse alta demanda de ciclistas. Contudo, diante da inexistência de dados sobre o uso da bicicleta na cidade, o processo de identificação das áreas prioritárias teve um forte componente dedutivo. Segundo relata Malatesta (E12), os técnicos envolvidos no estudo tiveram que “encontrar essa demanda na unha”, rodando a cidade com uma viatura da CET para observar áreas onde houvesse concentrações de deslocamentos em bicicletas, assim como bicicletários, oficinas e lojas de bicicletas, além de analisarem dados relativos aos locais de ocorrência de acidentes.

A despeito das ações pioneiras, a gestão anterior não havia deixado uma “herança” institucional⁶² em termos de planejamento e projetos ciclovitários. A ciclovia implementada em 1976 serviu como referência técnica, mesmo que de forma exploratória, uma vez que exigiu que os técnicos da CET fossem a campo para realizarem medições e observações sobre a infraestrutura (E12). Apesar de não estar sob a gestão específica da CET, a infraestrutura existente foi considerada no desenvolvimento do projeto piloto, desenvolvido em 1980, que propunha uma conexão entre o parque do Ibirapuera e a cidade universitária da USP. Logo em seguida, em fevereiro de 1981, seria desenvolvido o primeiro projeto de sistema ciclovitário do município de São Paulo. Dentre outras coisas, este projeto se destacava pela extensão do mapeamento, pela sistematização das regiões da cidade e pelo nível de detalhamento dos componentes instrumentais, que já consideravam, por exemplo, mecanismos de integração intermodal (MALATESTA, 2012, p. 18)

⁶⁰ Essa informação foi publicada na edição impressa do OESP do dia 07 de novembro de 1976, em forma de anúncio publicitário da referida empresa. Por falta de documentação e do contato com atores que participaram daquele momento, não é possível precisar os motivos dessas iniciativas. Relatos de Miranda (E13), então representante do GEIPOT, indicam que esses projetos foram desenvolvidos de forma isolada e pontual no âmbito da gestão Setúbal, sem qualquer articulação com o órgão federal pioneiro no planejamento ciclovitário da época. Importante destacar que naquela época ainda não havia sido criada a CET.

⁶¹ Tal situação levou o então presidente da ditadura militar, João Figueiredo, a sugerir à população para “tirar o cavalo do arado e andar a pé”. OESP edição de 28/11/1979. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19791128-32119-nac-0001-999-1-not/tela/fullscreen>

⁶² Conforme relato de Miranda (E13), técnicos do GEIPOT vieram a São Paulo na tentativa de observarem as soluções implementadas pela gestão Setúbal. No entanto, estes não conseguiram estabelecer contato com a gestão municipal, e a viagem não contou com nenhum encontro formal.

Após esse período promissor, a bicicleta voltaria ao ostracismo no debate das políticas públicas na cidade. Ainda que mais alguns estudos tenham sido produzidos dentro da CET, é possível identificar um hiato no desenvolvimento de ações e debates sobre o tema que vai do início dos anos 1981 até o final da década. Entretanto, deslocando o olhar das estruturas para os “bastidores da vida social”, verifica-se que alguns atores que teriam participação central para a questão nas décadas seguintes “davam seus primeiros passos” nas trajetórias que desembocariam na construção e institucionalização da agenda de políticas cicloviárias em São Paulo. Ainda que outros atores locais estivessem envolvidos nesse processo⁶³, os dados coletados apontaram para o destaque de alguns personagens em específico que seriam determinantes para o desenvolvimento da agenda cicloviária, atuando desde diferentes perspectivas.

Os primeiros indícios de atuação de cicloativistas na modelagem da agenda cicloviária remontam a meados da década de 1980. Apesar de as primeiras ações de massa ocorrerem somente no final da década, Alcorta (E1) relata que já em 1982 estava inserido nos debates do plano de governo de Franco Montoro, nas reuniões realizadas na “casa da Madre Theodora”, como único defensor da questão cicloviária. Sua origem e seus laços sociais lhe proporcionaram distintas oportunidades para se aproximar da questão⁶⁴.

Alcorta reconhece que naquele momento, em função de sua “santa inocência”, apresentou um projeto muito impactante de viabilização das bicicletas nas cidades, como meio de transporte, esporte e turismo para o Estado de São Paulo. As ideias que sustentavam o plano possuíam grande relação com suas experiências pessoais, sobretudo suas experiências empíricas e seu acesso a conteúdos restritos à maior parte da população, como a revista estadunidense *Bicycle*, que já trazia visões urbanísticas sobre a inclusão das bicicletas nas cidades: “era quase um be-a-bá de como se fazer, do que dava certo” (E1).

⁶³ Este trabalho não procura nomear todos os atores envolvidos em alguma medida com a agenda analisada. Os atores destacados possuem peso para a explicação uma vez que são citados por diversas fontes como articuladores determinantes do processo. É possível que outros atores envolvidos não tenham sido citados, o que não significa dizer que não tiveram participação importante em alguma medida.

⁶⁴ Conforme relatou, sempre teve acesso à bicicleta; seu irmão, Murillo Marx, era professor de história do urbanismo na FAUUSP e foi um grande incentivador da bicicleta; durante sua adolescência, havia vivido em Buenos Aires, cidade que já se relacionava de forma distinta com os ciclistas; e, sobretudo, sua família possuía capital cultural e político acumulados, os quais lhe valeram, desde cedo, a possibilidade de participar em debates e discussões sobre políticas públicas (E1)

Figura 3 - Relato jornalístico de uma pedalada coletiva realizada por “Night Bikers”

Fonte: Digitalização do original, Reportagem da Folha de São Paulo, edição impressa de 22/08/1991 cedida gentilmente por Renata Falzoni.

Apesar da simplicidade do projeto e da pouca atenção dada, para Alcorta, essa inserção representou o despertar do assunto para alguns atores que participavam das reuniões. Se, por um lado, não geraram resultados objetivos naquele momento, por outro, as reuniões serviram como espaço de encontro⁶⁵ entre Alcorta e Walter Feldman, ator político que se destacaria pela criação de duas leis municipais que conferiam à gestão municipal a obrigação de construção de infraestrutura cicloviária nas ligações viárias entre parques e também nas novas vias criadas a partir de então.⁶⁶ Segundo relato de Malatesta (E12), o então vereador Feldman, no final dos anos 1980, solicitou que a CET desenvolvesse um estudo sobre o impacto orçamentário da inclusão de infraestrutura cicloviária nos projetos de novas vias. Tal estudo constatou que essa adição acrescentaria aproximadamente 2,5% dos custos totais do projeto à época, conferindo poder de argumentação à Feldman na defesa da lei 10907.

No final da década de 1980, começaram a ganhar força grupos de ciclistas que pedalavam pela cidade, sobretudo à noite. Essas pedaladas coletivas, iniciadas em 1988,

⁶⁵ Alcorta também relata a aproximação e interesse de Fabio Feldmann sobre a questão cicloviária no mesmo período

agrupariam pessoas simpáticas ao uso das bicicletas, e anos mais tarde, seriam “institucionalizadas” em grupos como o Night Bikers Club⁶⁷, formalizado por Falzoni em 1992. Apesar de chamarem atenção da mídia com ações pioneiras⁶⁸, Falzoni afirma que no princípio, a militância pela bicicleta era muito casual, com “zero negociação política”, exceto pela inserção de Alcorta (E7). Relatos jornalísticos da época (figura 3) destacam a dimensão anárquica e horizontal do movimento, sem uma liderança específica. Sobretudo após a publicação da “lei Feldman” esses grupos começaram a chamar atenção da mídia e atraíram alguns técnicos municipais, muitas vezes por afinidade com a bicicleta, que logo seriam considerados como pontos de conexão com o poder público (E1; E7).

Com a aprovação da “Lei Feldman” na câmara dos vereadores, e a presença do Arquiteto Sergio Bianco⁶⁹ na equipe de governo, a gestão de Luiza Erundina⁷⁰ implementou o programa “passeio ciclístico da cidade”. Tal programa consistia no fechamento de ruas e avenidas para o tráfego exclusivo de pedestres e ciclistas aos domingos. Iniciado nos arredores do parque do Ibirapuera, o programa se estendeu por vias localizadas em todas as regiões da cidade, mas foi descontinuado com a mudança de gestão.

A publicação da lei serviria como estímulo simbólico para as mobilizações de ciclistas. Já no início da gestão de Paulo Maluf (1993 – 1997), o pequeno grupo de atores sociais interessados na questão cicloviária desenvolveram algumas ações para tentar chamar a atenção do poder público. Destaca-se o papel de Falzoni, que começava a se consolidar como uma das principais entusiastas e articuladoras do movimento “cicloativista nascente” (E1; E2; E8). Segundo relato de Falzoni, a estratégia utilizada buscava criar “factóides” para chamar atenção da mídia e do governo. Em maio de 1993, ela convidou a rede de amigos que participavam das pedaladas esporádicas para uma “bikeata”, mas sem revelar exatamente qual era o objetivo do passeio. Com todos reunidos⁷¹, decidiram que iriam até a casa do prefeito recém-eleito para cobrarem a aplicação da “lei Feldman” (E7).

⁶⁷ Outros agrupamentos, como Sampa Bikers, do Paulo de Tarso, também descendem dessas primeiras pedaladas coletivas.

⁶⁸ Naquela época, Alcorta já escrevia colunas sobre ciclismo urbano no Jornal OESP. Em coluna publicada na edição impressa do jornal OESP de 14 de outubro de 1988, Alcorta relata um acidente envolvendo uma ciclista, destacando as agressões machistas e também a falta de aceitação da bicicleta no “reino dos carros”, reforçada inclusive pelas autoridades envolvidas.

⁶⁹ Grande referência técnica e de ativismo para diferentes atores envolvidos com a questão cicloviária, tanto na região de São Paulo (E1; E2; E6; E7; E9; E14; E16) como em nível nacional (E13; XAVIER, 2011)

⁷⁰ É possível encontrar referências ao programa em Pattara (1996, p. 273) e também em jornais da época, como matéria publicada na edição impressa de 04/10/1991 do jornal Folha de São Paulo. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11472&keyword=parque&anchor=4063904&origem=busca&pd=6ead182508bc63065eaa47e8fcb0d475>

⁷¹ Matéria publicada em 1993 relatando a “bikeata” citada por Falzoni (E7). Fonte: OESP 23/05/1993, DOMINGO, PÁGINA 4, edição impressa.

Em outubro de 1993, foi criada a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Dois meses depois, uma portaria assinada por Maluf institucionalizaria dentro da prefeitura o primeiro grupo de trabalho voltado para a formulação e implementação de políticas cicloviárias. A portaria 394⁷² instituía o “Projeto Ciclista”, atribuindo sua coordenação à SVMA, e tinha como objetivo atender as obrigações previstas nas leis de Walter Feldman. Interessante notar que o texto da portaria omite parte da lei 10907/90 relativa à construção de infraestrutura cicloviária nas novas avenidas, citando apenas a construção de faixas exclusivas em praças públicas.

O primeiro coordenador do Projeto Ciclista foi Gunther Bantel. É importante revisar sua trajetória para entender o papel de destaque por ele desempenhando no desenvolvimento da agenda cicloviária em nível local e nacional. Engenheiro de formação, Bantel havia trabalhado durante décadas em indústrias de grande porte. No ano de 1974, por ocasião de um estágio de siderurgia realizada na Holanda, Bantel teve contato com o apogeu da agenda cicloviária naquele país. Segundo relata, foi a partir da experiência na Holanda que ele passou a refletir sobre a situação de Cubatão, cidade onde trabalhava: a maioria dos trabalhadores das indústrias se deslocavam em bicicletas, mas o tráfego era proibido pelo Estado na estrada que ligava a cidade ao polo industrial (E2).

Após anos de insistência, Bantel passou a trabalhar como Diretor de Meio Ambiente da COSIPA. A partir de então, começa a desenvolver projetos ambientais que incluíam a bicicleta, o que o levou a participar de uma “comissão de ciclovias” na prefeitura de Santos, como representante da empresa. Apesar do pioneirismo de suas iniciativas, Bantel relata que ainda tinha pouco conhecimento sobre o tema, e que suas principais fontes de inspiração se restringiam ao “mapa obtido na Holanda, um relatório e algumas fotografias” (E2). A ocupação de um cargo de decisão na iniciativa privada havia-lhe conferido a possibilidade de inserção nas arenas institucionais locais, além de tê-lo colocado em contato com atores políticos afinados com ideias ambientais.

Um desses atores era Werner Zulauff, consultor ambiental que seria escolhido o primeiro Secretário da SVMA. Em uma viagem realizada para os EUA, nos anos 1980, Bantel e Zulauff visitaram Nova York e a Califórnia. Apesar de viajarem por outro motivo profissional, ambos se impressionaram com a agenda cicloviária nas cidades visitadas e passaram a viagem inteira debatendo a questão. Quando anos mais tarde assumiu a SVMA,

⁷² Portaria Nº 394 de 24 de Dezembro de 1993 - “Institui “Projeto Ciclista”; atribui a SVMA a coordenação do projeto; e determina até 30/12 a constituição de grupo para apresentar proposta às leis 10907/90 e 10908/90 que dispõem sobre a demarcação de espaço para ciclofaixas em praças públicas do município e da lei 11005/91 que dispõe sobre a guarda de bicicletas”

Zulauff convidou Bantel para coordenar o Projeto Ciclista. “Ele me disse: nós vamos fazer ciclovias nos parques. Você é o cara que fala disso o dia inteiro” (E2).

A coordenação do Projeto Ciclista ficou a cargo de um ator reconhecido pelos envolvidos no processo como uma pessoa realmente identificada com a questão (E1; E6; E7; E9; E13; E16). Segundo relatos de Hoffman e Ceneviva, os anos 1990 foram período de florescimento das políticas cicloviárias, “resultado de um processo de reflexões que foram se somando”. Apesar de não possuir garantias normativas de participação social, diversos relatos demonstram a abertura do Projeto Ciclista para alguns atores da sociedade civil que procuravam influenciar o debate, destacadamente Alcorta e Falzoni, mas também Bill Presada, Sérgio Bianco, Marcelo Bretas, entre outros (E1; E2; E6; E7; E9).

Figura 4 - Vestígios da implementação do projeto das “polêmicas” placas de sinalização

Fonte: elaboração própria a partir de Malatesta (2012, p 32) e fotos tiradas pelo autor em São Paulo⁷³

Além dessa abertura informal, o projeto Ciclista reunia representantes de outras instituições públicas relacionadas em alguma medida com a questão cicloviária. Representantes da CET estiveram presentes desde a fundação do projeto, atuando, sobretudo, no desenvolvimento de projetos técnicos e orçamentários (E12). A relação estabelecida entre a SVMA e a CET é marcada por algumas discordâncias sobre questões técnicas e de percepções sobre as possibilidades de ação. Ao mesmo tempo, essa relação rendeu diferentes aprendizados e resultados práticos em termos de institucionalização da agenda programática dessa pequena rede de cicloativistas e especialistas que se consolidavam naquele momento (E2; E6; E8; E16).

⁷³ Placas implementadas a partir destes projetos, ainda presentes no viário paulistano. As fotos foram tiradas pelo pesquisador em janeiro de 2020.

Um dos primeiros resultados dessa parceria teria causado controvérsia entre as instituições. As primeiras placas de sinalização vertical implementadas pelo Projeto Ciclista foram desenvolvidas pela CET⁷⁴. Anteriores ao novo CTB, as placas não possuíam um referencial normativo, uma vez que as bicicletas ainda não eram reconhecidas pelo código de trânsito como veículos de transporte (E2; E12; E16). Conforme relata Tonobohn, o projeto realizado partiu da premissa de que as bicicletas precisavam ser diferenciadas dos veículos automotores, uma vez que não estavam reguladas pela lei. Desta forma, foram desenvolvidas placas chamativas, de cor purpura⁷⁵, com uma geometria distinta das placas de trânsito⁷⁶ (E16). Apesar das intenções positivas, as placas foram recebidas com certa resistência pelos representantes da SVMA, sobretudo por serem consideradas excludentes ao apresentarem uma identidade distinta das placas de trânsito (E2). Ainda assim, as placas foram implementadas nos projetos cicloviários desenvolvidos pelo grupo (Figura 4).

Para além da sinalização, o Projeto Ciclista ambicionava a implementação de 300 quilômetros de infraestrutura cicloviária na cidade. O projeto inicial desenvolvido em parceria com a CET previa a implementação de 110 quilômetros de ciclovias, mas o objetivo anunciado pelo Projeto Ciclista contava com o total de 300 quilômetros (Figura 5). Segundo Malatesta (2012, p. 27),

“(a) ideia era, a partir do potencial verificado pela maior presença de ciclistas em algumas vias da cidade aos finais de semana, criar ciclovias nestes percursos já consagrados, como ação inicial para estimular a população a também utilizar a bicicleta para as viagens cotidianas. Da mesma forma, também serviria para sensibilizar os demais usuários do sistema viário como motoristas e pedestres, sobre a possibilidade de uso diário da bicicleta como modo de locomoção.”

Entretanto, apenas 26,4 quilômetros chegaram a ser implementados, dos quais 20,4 em parques e apenas 6 no sistema viário. Diversos indícios apontam para as resistências enfrentadas pelo projeto ciclista na tentativa de se inserir no subsistema de transportes urbanos, desde a aversão declarada às bicicletas do presidente da CET entre 1993 e 1997, Gilberto Lehfeld (E6; E8), até as resistências internas dos atores envolvidos com a gestão, que

⁷⁴ No âmbito do Projeto Ciclista, além do “Estudo das Características Físicas, Sinalização Horizontal, Vertical, Semafórica e Iluminação”, a CET desenvolveu entre 1993 e 1996 outros estudos – destaque para “Pesquisa sobre a participação das bicicletas no trânsito de São Paulo” - e projetos sobre geometria e sinalização (MALATESTA, 2012).

⁷⁵ A escolha da cor estaria relacionada, por um lado, com sua capacidade de chamar atenção, e por outro, por influências da estética da época (“meio hippie, new age”), como apelo de identidade visual (E16).

⁷⁶ Segundo relatou Tonobohn, o desenvolvimento desse projeto levou quase um ano, e fez com que ele mergulhasse na questão cicloviária, tanto em uma perspectiva mais técnica, como questões de ergonomia, mas também social, como o perfil dos ciclistas da época. A escolha da cor estaria relacionada, por um lado, com sua capacidade de chamar atenção, e por outro, por influências da estética da época, como apelo de identidade visual

entendiam o sistema viário como um local agressivo e inadequado para o uso de bicicletas (E1; E2; E16).

Mais do que resultados objetivos, o primeiro quadriênio do Projeto Ciclista fortaleceu laços entre atores sociais e políticas de diferentes origens, além de gerar os primeiros aprendizados em termos de articulação institucional. Ao mesmo tempo, se consolidavam um cicloativismo nascente e um grupo de técnicos e especialistas simpáticos à questão ciclovitária, que passaram a ter importantes inserções institucionais, e assim, mais possibilidade de atuação em prol da modelagem da agenda.

Figura 5 - Folder do Projeto Ciclista, produzido em 1995.

PROGRAMA TRIENAL DE CICLOVIAS

1. Aricanduva	15 Km
2. Jacu-Pessegueiro	15 Km
3. Faria Lima	12 Km
4. Marechal Tasso	10 Km
5. Pq. Alfredo Volpi/USP	2,5 Km
6. Anhaia Melo	6,7 Km
7. R. Kennedy	6 Km
8. Inajar Souza	5 Km
9. Uberabinha	5 Km
10. LD Villares	5 Km
11. Edgar Facó	5 Km
12. Brás Leme	4 Km
13. Caetano Álvares	4 Km
14. Córrego Rio Verde	4 Km
15 - Elevado Costa e Silva	4 Km
16 - Sumaré	3,5 Km
17 - Carvalho Pinto	3,5 Km
18 - Nazaré	2,3 Km
19 - João Paulo VI	2 Km
20 - Jd. Luzitânia	1 Km
21 - Águas Espraiadas	7,5 Km
Pq. Ibirapuera	5,3 Km
Carmo	8 Km
Anhangüera	2,5 Km
Demucari	3 Km
Raul Seixas	0,6 Km
Rodrigo Gasperi	0,6 Km

Projetos Complementares
Trechos viários diversos (vales e córregos)
Acessos complementares (parques e praças)

Total Investimento 300 Km R\$30 milhões

**Ajude a vencer a poluição.
Troque motor, ruído,
congestionamento, por
exercício, saúde, silêncio e
mobilidade.**

**Faça economia Real.
Pedale mais, penso em
Saúde, em Despoluição.**

PROJETO CICLISTA
Tel 268 8522 ramal 257

Leia Municipais
11.732/95 - Operação Urbana Faria Lima
10.907/91 - Decreto: 34864/95 - Ciclovias em novas obras
10.908/91 - Decreto: 34655/95 - Ciclovias em parques e acessos
11.005/91 - Guarda de bicicletas - estacionamentos
11.537/94 - Ciclovia Tatapé

PREFEITURA DE SÃO PAULO
KELEBRANDO A VIDA DAS PESSOAS

NOVA FARIA LIMA, COM CICLOVIA
Um novo conceito de mobilidade, sem poluição!

PROJETO CICLISTA

O trânsito congestionado prejudica a saúde e a economia de todos.
A política ambiental da cidade de S. Paulo defende o transporte não poluente, com maior mobilidade.

A bicicleta já ocupa cerca de 20% das estatísticas de mobilidade urbana nos países industrializados. Entre estudantes assume 60% das viagens a curta distância.

Ao circular ou estacionar a bicicleta ocupa 10% do espaço do automóvel.

Área de implementação da Ciclovia na Nova Faria Lima

São Paulo não vai parar no trânsito. A bicicleta vem aí, sem poluir!
A ciclovia da Nova Faria Lima terá 12 Km, interligando CEAGESP/USP/Pinheiros/Itaim Bibi/Pq. Ibirapuera/Brooklin.
O trecho Pedras de Moraes/Largo da Batata terá 1 Km, com 3 metros de largura e será implantado no canteiro central.
Estudantes, trabalhadores, moradores terão, na ciclovia, mais mobilidade, segurança, economia e menos poluição automotiva.
A ciclovia da Nova Faria Lima é a primeira pedalada rumo a uma São Paulo melhor.
O Projeto Ciclista é a verdadeira renascença da bicicleta como um meio de mobilidade sem automóvel.
Em sua primeira etapa, nos parques e seus acessos, nas novas avenidas e nos fundos de vale, contempla um Programa de 300 Km em trechos viários diversos.
Ciclovia para todos!

Fonte: digitalização do original, cedido gentilmente por Ana Hoffman e Laura Ceneviva.

Na mudança de gestão, em 1997, as estratégias de ação da rede de técnicos, especialistas e cicloativistas é reformulada. Reconheceu-se que a estratégia inicial foi muito ambiciosa, sobretudo em função do incipiente desenvolvimento técnico e normativo. Mesmo contando com o apoio de técnicos experientes, como Malatesta, Miranda e Bianco, as evidências apontam que o conhecimento sobre o tema era embrionário. Apesar do conhecimento acumulado, ainda era necessário consolidar a imagem da ciclomobilidade urbana, nos termos de Baumgartner e Jones (1993). Era preciso alterar a forma como os atores estatais chave interpretavam a bicicleta para tentar estabelecer novas possibilidades de efetivação dos instrumentos de políticas cicloviárias.

Figura 6 – Evidências de ações desenvolvidas por cicloativistas liderados por Falzoni, no início da Gestão Pitta, em 1997

Fonte: Digitalizações⁷⁷ e fotos cedidas gentilmente por Renata Falzoni

Em um primeiro momento, existe um descompasso entre as estratégias dos técnicos e especialistas e dos cicloativistas, embora estivessem conectados em alguma medida na rede do Projeto Ciclista (E2; E7). Inicialmente, alguns técnicos e especialistas vislumbraram uma

⁷⁷ Digitalização do jornal OESP, da edição impressa do dia 8/7/1997.

janela de oportunidade na revisão do CTB, que estava sendo discutida. Pode-se dizer que o objetivo consistia na institucionalização da questão ciclovária em nível nacional para possibilitar a efetivação dos objetivos programáticos do Projeto Ciclista. Tanto Alcorta como Bantel são reconhecidos por atores envolvidos no processo por iniciaram os esforços pela inserção da bicicleta na revisão do CTB (E6; E7; E9; E12; E13; E16).

De acordo com relatos coletados (E2; E6; E9; E7; E13), Bantel teria reunido um grupo de trabalho a partir da rede do Projeto Ciclista, mas que logo passaria a ter autonomia e liderança de atores societais. Entre 1996 e 1997, Bantel, ciente da revisão do novo código, procura Beto Mansur, ex-prefeito de Santos que era deputado e relator do projeto na câmara, com quem havia estabelecido contato nos tempos em que este atuou na baixada santista. Como o processo já havia passado pela câmara, e se encontrava em discussão no Senado, Mansur teria fornecido o endereço e telefone de Carlos Rosa, então assessor do Senador Gilberto Miranda, relator do CTB no senado. A partir desse contato, Bantel foi indicado a procurar Ricardo Lott, engenheiro da BHTrans que também estava interessado na questão. Logo, Bantel estabeleceu um grupo que contava com especialistas e técnicos, como Ricardo Lott, Arturo Alcorta e Antônio Miranda, além de outros atores que haviam participado da comissão de ciclovias em Santos, nos anos 1980. Esta configuração de encaixes institucionais foi responsável pelas discussões e negociações que basearam a inclusão da bicicleta no CTB⁷⁸, institucionalizando simbolicamente a bicicleta como elemento de transportes.

Paralelamente, no início de 1997, os cicloativistas direcionaram as ações na tentativa de obter o comprometimento do novo prefeito com a questão. A primeira ação desenvolvida, liderada por Falzoni, buscou aprimorar a “bikeata” desenvolvida no início da gestão anterior. Se valendo da inserção na mídia, uma vez que era bike repórter do canal ESPN, Falzoni mobilizou diversos atores vinculados ao ciclismo para “escoltarem” o prefeito no intuito de chamar atenção do poder público, além de pautar a mídia com a construção de um “factoide” (E7) (figura 6).

Após a aprovação no novo CTB, ocorre a conexão entre as estratégias dos cicloativistas, sobretudo na figura de Falzoni e Alcorta, e dos técnicos e especialistas, liderados por Bantel. Falzoni (E7) reconhece que essa aproximação foi marcada por um “mal-entendido”, relacionado com a publicação de uma opinião dada a uma reportagem, onde havia criticado o novo código sem uma análise mais profunda. Conforme relato, a ausência do capacete, por si só, teria sido o motivo da frustração. Logo em seguida, Falzoni (E7) foi

⁷⁸ Os artigos relativos à bicicleta incluídos no CTB foram apresentados na seção 4.1.

convidada a escrever um artigo sobre o novo CTB para a “Revista 89”, e então, após ler o novo texto, percebeu que havia cometido um equívoco, e que este havia ganhado muito divulgação.

Figura 7 - Falzoni entrega bicicleta simbólica para o então presidente Fernando Henrique Cardoso, em comemoração a promulgação do novo CTB, em janeiro de 1998

Fonte: foto cedida gentilmente por Renata Falzoni.

Ao perceber o erro, ela foi conversar com Bantel e se propôs a fazer uma ação potente para marcar sua posição de apoio ao novo código. A solução encontrada foi reunir um grupo de ciclistas, por motivações pessoais, para ir de Paraty até Brasília de bicicleta, como forma de comemorar a inclusão da bicicleta no novo código de trânsito (E2; E7). A ação⁷⁹ teve início com uma saída simbólica de São Paulo, que contou com apoio do Projeto Ciclista. Apesar de não ter pedalado todo o trajeto, Bantel esteve no trecho final em Brasília, assim como Miranda, para acompanhar o grupo no encontro com o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (figura 7). Para além de dar legitimidade à bicicleta no debate público (PRESADA, 2007), a inclusão da Bicicleta no CTB institucionalizou uma nova forma o Estado “enxergar” o papel social da bicicleta em nível nacional.

⁷⁹ Para um relato completo sobre essa ação, ver o documentário “Bicicleta Brasil – Pedalar é um direito” (produzido por Renato Falzoni 2019). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=MRadb3_guDk

5.1.2 Projetos, viradas institucionais e o “novo cicloativismo” (2001 – 2011)

O segundo período analisado no caso paulistano iniciou-se durante a gestão Suplicy (2001-2004) e se estende até o final de 2010. A gestão de Marta Suplicy (PT) ficou marcada por avanços no que diz respeito aos transportes urbanos, sobretudo nos transportes coletivos, onde foram desenvolvidas soluções como o Bilhete Único e os corredores de ônibus. Conforme relatou Tatto (E15), naquele momento, a grande questão do setor de transportes estava relacionada com os modos coletivos, e a pauta cicloviária não havia chegada até a agenda de decisões da SMT. É fato que durante essa gestão, nenhuma ação cicloviária foi implementada, entretanto, a questão seguia na pauta das redes e comunidades estabelecidas no período anterior.

De forma paralela e inicialmente desarticulada, a questão cicloviária passa a ser debatida em dois lócus de interação distintos. Inicialmente, a questão cicloviária seria discutida, ainda que de forma secundária, na construção do Plano Diretor Estratégico (E5; E16). Segundo relata Tonobohn (E16), uma equipe do planejamento da CET - composta por defensores internos de uma perspectiva de mobilidade mais inclusiva - buscou inserir a bicicleta na discussão. Parte desses técnicos, como Tonobohn e Malatesta, haviam participado das discussões e ações do Projeto Ciclista no período anterior

A inserção desse grupo na discussão do PDE trouxe alguma visibilidade para o tema e começou a atrair alguns simpatizantes da bicicleta. A estratégia definida visava contemplar projetos cicloviários nos planos regionais, e logo, no detalhamento do PDE. Alguns atores mais experientes do “cicloativismo nascente”, como Alcorta, que tinham experiência com planejamento cicloviário, atuaram como “consultores informais”, dando apoio a algumas subprefeituras que inseriram a bicicleta em suas redes de mobilidade local de maneira mais sistêmica nos planos. O trabalho da equipa da CET resultou na produção de um documento relativo à “circulação de bicicletas”, que foi parcialmente publicado no “Plano Municipal de Circulação Viária e de Transportes - PMCVT” (PMSP, 2004), e que mais tarde, serviria de base para o projeto da lei 14266/2007, do então Vereador Chico Macena (PT) (E5; E16). Importante destacar que Macena presidiu a CET durante esse processo.

Também no início dos anos 2000, o grupo de atores reunidos anteriormente no Projeto Ciclista voltava a se articular. A composição de atores, que chegou a configurar uma coalizão de defesa dentro do subsistema de transportes entre 1997 e 1999, passou por uma fase de mudanças. O projeto Ciclista havia perdido forças com a saída de Zulauff em 1998 e logo de Bantel no início dos anos 2000, mas voltaria a se reunir entre 2003 e 2004, na

tentativa de reorganizar os atores envolvidos, sobretudo a partir da chegada de Diogo, em 2003, que foi fundamental para que o grupo voltasse a ter apoio interno (E6). Durante sua gestão, Diogo buscou aproximar a questão cicloviária do debate sobre as emissões de poluentes. Conforme relatos (E6; E8), Ceneviva⁸¹ começou a trabalhar com a questão cicloviária a convite de Diogo, na perspectiva de lidar com as questões da “iniciativa do ar limpo na América Latina”, rede internacional⁸² que apresentava potenciais investimentos externos para a questão.

A possibilidade de financiamento do GEF/Banco mundial reaqueceu o debate na estrutura relacional centralizada na SVMA, atraindo novas entidades para a discussão. Entre 2003 e 2004⁸³, o novo agrupamento contava com a participação de alguns técnicos e especialistas da geração passada, mas também com novos atores, como Nogueira, então representante da SPTrans, que iniciava sua trajetória dentro do processo analisado. A participação de atores sociais era representada, por um lado pela iniciativa “Escola da Bicicleta”, liderada por Alcorta, e por membros da Associação Nacional dos Transportes Públicos, destacadamente Bianco. Estavam presentes também representantes dos transportes sobre trilhos, sobretudo na presença de Reginaldo Paiva (Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos). Embora os recursos financeiros do GEF tenham sido disponibilizados apenas na Gestão Serra, no começo de 2005, os relatos (E6; E9; E14) indicam que a base do projeto foi desenvolvida em 2003 e 2004.

Essa nova fonte de recursos colocou a questão cicloviária em evidência, fazendo com que a bicicleta ganhasse uma nova interpretação na luta contra as mudanças climáticas (E6; E9). O então Prefeito, José Serra (PSDB), declara a importância da bicicleta para o planejamento urbano, e, em articulação com o governo do Estado, articula a formalização do grupo que já vinha trabalhando no projeto aprovado pelo GEF. Como primeiro resultado do financiamento, o GT-Bicicleta⁸⁴ publicaria em julho de 2005, o “Relatório de Grupo de Trabalho Interinstitucional para discutir o fomento do uso da bicicleta como meio de transporte e instrumento de melhoria ambiental, com indicação de Áreas para Intervenção

⁸¹ Ceneviva era a Coordenadora Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES

⁸² A “iniciativa do ar limpo para América Latina” possuía acesso ao fundo de investimentos Global Environmental Facilitate (GEF), gerido pelo Banco Mundial.

⁸³ Conforme relatos (E6; E9; E14), o primeiro projeto com grande nível de detalhamento propunha uma infraestrutura que se conecta a região de Guaianases até Itaquera. O Projeto de lei 282/2004 do Vereador Beto Custódio (PT) que “Institui a “Ciclovía Itaquera-Guaianases, a ser implantada nas margens do prolongamento da avenida popularmente conhecida como Radial Leste, atualmente em construção”, é um indicio das articulações entre os atores reunidos na SVMA entre 2003 e 2004 e atores do poder legislativo local.

⁸⁴ Grupo de trabalho institucionalizado por meio do decreto

Piloto”, documento com alto nível de detalhamento e profundidade, e que trazia todos os avanços desenvolvidos até então dentro das instituições locais, sobretudo a SVMA e a CET, mas também a EMURB, a CPTM e o METRÔ.

Em 2005, a questão voltaria a ser debatida na câmara de vereadores. O recém-eleito vereador, Chico Macena (PT) assume a questão ciclovária como pauta de seu mandato. Tonobohn, que havia coordenado os trabalhos ciclovários do PDE, foi convidado para assessorar Macena nessa temática. O objetivo dessa composição era o de institucionalizar a integralidade das orientações desenvolvidas para o PMCVT (E16). A partir do material sobre circulação de bicicletas, produzido no âmbito do PDE, Macena propôs em 2005 projeto da Lei que criou o sistema ciclovária de São Paulo (Lei 14266, aprovada em 2007). Para compor a equipe de trabalho para a aprovação da lei, Macena convidou Boney, ator social vinculado ao Instituto CicloBr, que havia estabelecido uma conexão direta com o gabinete de Macena. Boney seria responsável, sobretudo, por dialogar com atores do novo movimento cicloativista que surgia (E3; E4; E8; E14; E16)

Entre 2006 e 2007, novamente a rede de atores ligados à questão ciclovária atua em duas frentes distintas, porém, apresentando mais articulação. Em 2005, em função da atenção dada pelos recursos do GEF, Hoffman e Ceneviva passam a reestruturar a rede de atores envolvidos com a questão ciclovária na SVMA. Expressando a ascensão da questão dentro da agenda governamental, institui-se o “Grupo Executivo Pró-Ciclista” por meio de decreto municipal. A portaria que criou o Pró-Ciclista trouxe os nomes dos representantes de cada instituição, bem como suas atribuições específicas. Apesar de não mencionar a participação da sociedade civil, diversos relatos apontam para permeabilidade do grupo, com destaque para a presença de novos atores da sociedade civil, destacadamente Boney, Bennichio e Pasqualine (E3; E6; E9; E10; E14)

Uma das primeiras ações organizadas pelo Pró-ciclista foi o “Workshop Internacional Sobre Planejamento e Implementação”, em meados de 2006. Tal evento foi desenvolvido com o apoio da Prefeitura de Guarulhos⁸⁵, cidade que recebeu o evento, e da Semob/MCidades, instituição financiadora, além do apoio de *think tanks* internacionais focados em mobilidade urbana (I-CE; Movilization e ITDP), agências de Cooperação internacional (GTZ, atual GIZ) e do Banco Mundial (XAVIER, 2011, P.171), fundamentais para a presença de técnicos internacionais como Jeroen Buis (Holanda) e Carlos Pardo (Colômbia).

⁸⁵ A cidade de Guarulhos possuía uma histórica na questão ciclovária, sobretudo em função da atuação de Bianco, Anos depois, Nogueira seria contratada pela Prefeitura de Guraulhos para coordenar o desenvolvimento do plano ciclovária da cidade, após se desvincular da SPTrans (E14).

Figura 9. Participantes do “Workshop Internacional Sobre Planejamento e Implementação”, em Guarulhos.

Fonte: Foto cedida gentilmente por Zé Lobo.

Diversos relatos coletados (E4; E6; E9; E11; E13; E14) reforçam a posição de Xavier (2011, p.170), para quem o workshop de Guarulhos é “reconhecido pela comunidade da bicicleta como o melhor evento de capacitação realizado nos últimos anos” (XAVIER, 2011, p. 171). Este evento (figura 9) reuniu atores vinculados às redes de ativistas, técnicos e especialistas, tanto em nível local, com a participação de atores vinculados às redes da SVMA, mas também atores estatais federais, vinculados, sobretudo, à Semob (E4; E13). Vale ressaltar que ativistas de outras regiões do Brasil estiveram presentes, como Zé Lobo, representante da ONG Transportes Ativos (Rio de Janeiro), e a Professora Dra. Giselle Xavier, da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), líder do grupo de pesquisa e extensão Ciclo Brasil.

A ascensão de novos atores da sociedade civil ganha força após 2005. Começam a se consolidar dois grupos de atores sociais, que apesar de possuírem algumas conexões, passam a atuar de formas distintas. Por um lado, atores sociais com maior inserção nas instituições públicas locais, com raízes na rede do Projeto Ciclista, seja por ofício da profissão, ou por insistência pessoal, expandem sua atuação para o nível nacional, em função da rede brasileira de ciclistas que surge após alguns encontros pioneiros. Por outro lado, começa a ganhar projeção um novo movimento cicloativista de caráter eco-estético-político (DUARTE; SANTOS, 2013).

O primeiro encontro entre cicloativistas em nível nacional se deu com um *stand* da ONG ViaCiclo, de Florianópolis, no Fórum Mundial Social de janeiro de 2005. Logo, a questão cicloviária passaria a ter um espaço exclusivo, primeiro com a realização do Encontro Nacional de Cicloativistas, em maio de 2005, seguido do Encontro Brasileiro de Mobilidade

por Bicicleta. Ambos contaram com a presença de técnicos do governo federal e de prefeituras, e, mais importante, celebraram as primeiras reuniões do Fórum Brasileiro de Mobilidade por Bicicletas, que seriam o embrião da União dos Ciclistas do Brasil - UCB, em 2007. De acordo com relato de Lobo (E11), apesar de ter reunido um número pequeno de atores e instituições, o primeiro encontro exclusivo da ciclomobilidade, realizado em 2005, é a “pedra fundamental” da consolidação e disseminação da rede nacional de cicloativistas.

Esses encontros conectaram atores com distintas vinculações institucionais, mas que se destacavam como defensores da ciclomobilidade urbana em diferentes cidades. Atores como Zé Lobo, Antônio Miranda e Arturo Alcorta, que já desenvolviam projetos ciclovitários como forma de ativismo, no Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo, respectivamente, passaram a se articular com Giselle Xavier, importante representante dos cicloativistas em Santa Catarina, que possuía uma boa inserção nas redes e comunidades ciclovitárias internacionais, sobretudo em função do grupo de pesquisa e extensão que coordenava na UDESC. Outros atores menos institucionalizados, como Thiago Bennichio, que seria um dos fundadores da Ciclocidade, também participaram dos encontros. Segundo relatos (E11; E13), esses atores foram muito estimulados a criarem associações formais no intuito de aumentar a capacidade de ação e articulação do cicloativismo local.

No início dos anos 2000, surgiram os primeiros cicloativistas paulistanos da nova geração. O novo cicloativismo paulistano, entendido como um movimento eco-estético-político teria como base um pensamento crítico sobre o “espaço urbano e as formas de vida codificadas por dispositivos normativos que regram condutas individuais e populacionais, engrenadas à pressa e demais valores competitivos do neoliberalismo privatista e violento” (DUARTE; SANTOS, 2013, p.39-40). Este novo agrupamento se reuniu por meio das discussões promovidas em listas de e-mail (E1; E3; E5; E7; ZUGE Jr, 2015), mas também por alguns coletivos urbanos que passaram a discutir o conceito da *Critical Mass*, movimento anárquico que vinha sendo desenvolvido nos EUA (SANTOS, 2016). Inicialmente, a rede de atores ligados à “Bicicletada” era pequena, composta em sua maioria por jovens de classe média, que possuíam formação universitária e acesso à internet (ZUGE Jr., 2015). Os encontros iniciais buscavam associar a bicicleta às lutas ambientais e anticapitalistas. Esse renovado movimento social da bicicleta atuaria no sentido de construir “alternativas ao modelo de cidade baseado na acumulação de capital e na circulação massiva do automóvel” (SANTOS, 2016, p. 98).

Durante anos, as ações desenvolvidas pela “Bicicletada”, versão brasileira da *Critical Mass*, possuíam caráter anárquico e contestatório, mas ainda com ações pouco impactantes⁸⁶. O movimento ganha repercussão quando passa a desenvolver ações mais provocativas, como a pintura de sinalização horizontal e a afixação de placas não oficiais, em meados dos anos 2000. Em 2007, em sintonia com o dia mundial sem carro, e apoiados pelo GT Pró-ciclista, a bicicletada reuniu, pela primeira vez, um contingente de quase 300 pessoas. Apesar de não possuir lideranças formais, as bicicletadas serviram como espaço de conexão entre cicloativistas mais engajados. A conexão de cicloativistas com as discussões da UCB ajudaram parte do movimento a criar consciência sobre a necessidade de instituir uma organização formal que representasse os ciclistas urbanos de São Paulo (E3; E11; E13; E14)⁸⁷.

Entre 2007 e 2009, a estrutura relacional vinculada à questão ciclovária ganha novas ramificações. Parte da rede articulada na União dos Ciclistas do Brasil, com a participação de alguns atores paulistanos, como Alcorta, Bennichio, Malatesta, Nogueira, Tonobohn, entre outros, atuaram na tentativa de modelar o Programa Bicicleta Brasil (PBB), desenvolvido pela Semob/Ministério das Cidades (E4). Em alguma medida, essas discussões se conectavam a agenda do Pró-ciclista, que passou a contar com o importante apoio do então Secretário da SVMA, Eduardo Jorge.

Jorge assumiu a questão como pauta de sua gestão, em parte por sua trajetória na área da saúde, em parte pela aproximação com os debates ambientais, reforçada após sua filiação ao Partido Verde (E10). Conforme relato (E10), no começo da Gestão Serra, Helena Maria Gasparian, então secretária de relações internacionais, levou Jorge para conversar com a prefeita de Londres. Essa viagem⁸⁸ teria influenciado a visão do então Secretário, que voltaria convencido sobre a importância da agenda ciclovária, e inspirado por soluções utilizadas em Londres, que tinham potencial de serem implantadas em São Paulo, como a instalação de

⁸⁶ Pouco impactantes do ponto de vista da agenda pública, tanto em termos de cobertura de mídia, como em termos de participação de atores e instituições. Ainda assim, muitas ações criativas e simbólicas foram desenvolvidas, algumas delas com ecos até os dias atuais, como o estabelecimento informal da Praça do Ciclista, local tradicional de reunião dos cicloativistas que virou praça oficial por meio da lei municipal 14.530/2007, de autoria da então vereadora Soninha (PPS), que também participava esporadicamente das bicicletadas (E8)

⁸⁷ Em um levantamento realizado em 2007 (PRESADA, 2007, P.137), foram identificadas apenas 18 organizações cicloativistas formalizadas em todo o Brasil. Em São Paulo, as associações estavam relacionadas, sobretudo, com ativistas da geração anterior, como Alcorta, Falzoni e Presada.

⁸⁸ Importante ressaltar, conforme relato (E10), que essa e outras viagens ocorreram em função da participação da cidade de São Paulo nas redes transnacionais do ICLEI e da iniciativa C40, redes internacionais que reuniam prefeitos de diversas grandes cidades ao redor do mundo.

bicicletários em estações de transporte público e algumas campanhas educativas⁸⁹. Presente desde o trabalho do GT-Bicicletas, Jorge passa a ganhar mais destaque no processo quando começa a usar seu capital político, e, sobretudo, sua imagem, para cacifar a questão Segundo relatos (E5; E6; E9; E10), era comum ver Eduardo Jorge chegando de bicicleta, “suado e com o capacete na mão”, em reuniões com membros da alta cúpula da prefeitura.

Em 2009 é possível identificar, novamente, a estruturação de uma coalizão de defesa pró-bicicletas. A questão cicloviária em São Paulo estava sendo discutida em três lócus distintos, mas com diversas intersecções, tanto em termos de atores, como de ideias mais estruturadas. Um primeiro grupo se articulava na câmara de vereadores em torno do mandato de Chico Macena. Essa articulação contava com o apoio formal de Tonobohn, como especialista no tema, e de Boney, que se estabeleceu como uma conexão importante com parte do movimento cicloativista (E3; E8; E14, E16). Conforme relato (E5), diversas ações políticas de Macena contaram com o apoio e a participação de cicloativistas. Em geral, ocorriam ações coordenadas que envolviam a mobilização de ciclistas, tanto nas ruas como nas seções da câmara que tratavam do tema cicloviário. A lei da “Rota Marcia Prado”, por exemplo, partiu de uma iniciativa do movimento social, que foi levada até Macena por Boney, logo após o fatídico atropelamento da cicloativista que deu nome à lei⁹⁰.

Um segundo grupo atuava no âmbito do “Pró-Ciclista”/SVMA. Essa articulação era composta, sobretudo, por técnicos da prefeitura, mas contavam também com a participação informal, mas constante, de atores ligados aos movimentos cicloativistas da primeira geração, e ainda de alguns especialistas externos, como Antônio Miranda (E3; E5; E6; E9). Entre 2006 e 2009, destacam-se ações como as Ciclovias da Radial Leste⁹¹ e da Marginal Pinheiros⁹², e o programa “Parada Vital”⁹³. Parte dos atores vinculados a esse agrupamento também estavam inseridos nos debates em nível federal promovidos pela Semob na formulação do Programa

⁸⁹ Além da participação na implementação da ciclovias da Avenida Radial Leste, em parceria com o Metro, as principais ações desenvolvidas por Jorge entre 2005 e 2009, estiveram relacionadas com campanhas educativas, que envolviam, além de comunicação social, uma parceria com a empresa privada Porto Seguros, que contou com um projeto de bicicletas compartilhadas e bicicletários. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL778142-5605.00-METRO+REDUZ+VALOR+DE+CAUCAO+NOS+BICICLETARIOS.html>

⁹⁰ Para saber mais sobre Marcia Prado, consultar <http://vadebike.org/2009/01/sobre-a-ciclista-assassinada-na-a-paulista/>

⁹¹ “São Paulo inaugura maior trecho de ciclovias fora de parques”. Notícia do Portal G1. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL774904-5605.00-SP+INAUGURA+MAIOR+TRECHO+DE+CICLOVIA+FORA+DE+PARQUES.html>

⁹² Frutos de parcerias do Pró-Ciclista/SVMA com o Metrô e a CPTM, respectivamente.

⁹³ Parceria realizada entre a SVMA, SMT, SPtrans, Metrô e a empresa privada Porto Seguros. As ações desenvolvidas consistiram em campanhas educativas que envolviam, além de comunicação social, projeto de bicicletas compartilhadas e bicicletários.

Bicicleta Brasil, além de comporem também a comissão de Bicicletas da ANTP, que havia iniciado seus trabalhos em 2003 (Bianco, 2003), mas atingiria seu apogeu em 2007, com a presença de distintos atores reconhecidos por seu papel nos debates cicloviários, tanto em termos regionais como nacionais (ANTP, 2007, p.139)

O terceiro grupo tinha origens na “bicicletada” e se consolidou na formalização da Associação de Ciclistas Urbanos de São Paulo (Ciclocidade) e do Instituto CicloBr. O movimento que nasceu com características “anárquicas”, em função das relações com o movimento *Critical Mass* e o livro “Apocalipse motorizado” (E3), passa a alterar sua forma de ação conforme vai ganhando projeção. Se, nos primeiros anos, o movimento reunia poucas dezenas de participantes⁹⁴, a partir de 2007, as ações se intensificam e ganham novos contornos mais provocativos, e logo, passam a chamar atenção dos meios de comunicação, com a ápice na realização da “pedalada pelada”⁹⁵ (figura 10). A intensificação no número de participantes e do nível de “provocação”⁹⁶, exigiram naturalmente mais organização, uma vez que as manifestações passaram a atrair, também, o poder coercitivo do Estado (E3; E6, E5, E8).

Figura 10. Foto da primeira “Pedalada dos Pelados” realizada em São Paulo

Fonte: Imagem retirada da página “Catraca Livre”⁹⁷

⁹⁴ Disponível em: <http://www.apocalipsemotorizado.net/2007/07/29/bicicletada-festa-de-cinco-anos/>

⁹⁵ Conforme relato de Falzoni, “Foi em 14 de junho de 2008 que aconteceu pela primeira vez aqui no Brasil o World Naked Bike Ride, a Pedalada dos Pelados e foi nesse mesmo dia que o primeiro cicloativista foi preso, André Pasqualine”. Conforme relato gravado em vídeo, Falzoni foi a primeira a tirar a roupa. Diversos são os indícios da atenção que o evento recebeu na mídia. Disponível em <https://bikeelegal.com/pedalar-pelado-veja-como-tudo-comecou/amp> Acesso em 20/10/2019

⁹⁶ Um dos participantes do evento, André Pasqualine, foi identificado como organizador do evento pela CET, que o multou pela ausência de autorização para o evento.

⁹⁷ Disponível em: <https://catracalivre.com.br/cidadania/pedalada-pelada-na-avenida-paulista/>. Acesso em 10/11/2019

Além do estímulo provocado pela intensificação das mobilizações, é interessante notar que no mesmo período, começam a surgir diversos coletivos cicloativistas, tanto em São Paulo como em outras regiões do Brasil. O contato com atores das gerações anteriores, favorecidos pela criação da UCB, e da inserção desta nos debates do PBB/Semob, mas também no Pró-ciclista, fez com que esses novos agrupamentos da sociedade civil “entendessem” as regras do jogo e a necessidade de formalização e estruturação a partir de organizações da sociedade civil (E3; E4; E5; E13; E14).

Esses três agrupamentos, passam a interagir de forma intensa, tanto no espaço do legislativo como do executivo municipal. Entretanto, até 2009, esses agrupamentos, ainda pouco articulados, não logravam “furar a bolha” do subsistema de transportes. Apesar da presença de técnicos da CET e da SPTrans, relatos apontam para a força das resistências estruturais em prol da fluidez dos veículos (E6; E8; E9; E12; E14; E16). Ainda que a interpretação da bicicleta como um elemento do sistema de mobilidade já estivesse consolidada dentro dessa grande estrutura relacional, para os tomadores de decisão, ela ainda não possuía importância se comparada com os grandes problemas do trânsito motorizado (E6; E10; E15; E16).

Imagem 11. Foto à esquerda: Falzoni (de costas) fotografa Feldman, na primeira pedalada experimental da “Ciclofaixa de Lazer” (2009). Foto à direita: Peñalosa (esq.) e Feldman (dir.) pedalam na inauguração da “Ciclofaixa de Lazer” (2009)

Fonte: Fotos cedidas gentilmente por Renata Falzoni

Essas resistências começam a “amolecer” após o êxito da “ciclofaixa de lazer”, implementada em meados de 2009. Tal iniciativa nasce na Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação (SEME), que estava sob o comando de Walter Feldman. Em 2008, Feldman

resolveu tirar do papel um projeto relacionado com a lei 10907/1990⁹⁸ previa a criação de infraestrutura cicloviária conectando parques públicos. A coordenação executiva do projeto foi desenvolvida por Daniel Guth, que havia consolidado uma imagem de usuário cotidiano de bicicletas dentro da SEME, e por isso, se aproximou internamente da questão (E8). O projeto foi desenvolvido com grande apoio do Pró-Ciclista, que constituiu um espaço privilegiado de construção, tanto da solução que seria implementada, como da rede de apoiadores ao projeto.

Segundo relato de Guth (E8), o desenvolvimento do projeto contou com a contribuição de várias reuniões participativas realizadas a partir do Pró-Ciclista. Esse espaço de interação “foi importante por reunir órgãos da municipalidade, mas, também, pela possibilidade de trazer convidados nas reuniões abertas, onde trouxemos o Reginaldo Paiva da CPTM, a Falzoni, o Arturo, o Pasqualine, entre outros”. Segundo Guth,

“a agenda de reuniões realizadas foi apresentada à CET para mostrar a seriedade do projeto: o lema era furar as resistências (...) As reuniões foram fundamentais, não só para qualificar o programa, mas para vencer resistências tanto da prefeitura como dos ciclistas”.

A ideia do projeto tal como foi implementada, com a segregação de apenas uma faixa, foi desenvolvida por técnicos da CET e da secretaria de Subprefeituras. O projeto buscou um desenho que fosse aceito, um meio termo que causaria menos impacto na fluidez do tráfego. Apesar da inspiração nas Ciclovias de Bogotá⁹⁹, segundo relatos (E6; E8), não houve cooperação técnica. “Ainda que a proposta de Bogotá estivesse na mesa”, houve grande resistência da CET para o fechamento total de avenidas: “se uma faixa já foi difícil, imagina uma avenida?!” (E8). Segundo relato, Guth defendeu desde o início a proposta de fechamento total das avenidas, tal como em Bogotá. Contudo, teve que renunciar a sua posição pessoal para ver lograr o projeto mais amplo. Apesar de levar a cabo projeto semelhante, Enrique Peñalosa, ex-prefeito de Bogotá, pedalou na inauguração da iniciativa (Imagem 11).

Após quase uma década, é possível identificar novamente a configuração de uma coalizão de defesa pró-bicicleta. O projeto das ciclofaixas de lazer serviu para alinhar as ações dos três agrupamentos que militavam em prol da questão cicloviária. Essa coalizão contaria, pela primeira vez, com o apoio declarado de dois secretários da prefeitura, atores esses que já haviam consolidado imagens públicas associadas à defesa do meio ambiente. Apesar do apoio

⁹⁸ “Fica estabelecido nas atuais avenidas, de acesso aos parques públicos do município, demarcação de ciclofaixas, destinadas aos usuários nos sábados e domingos” (Art. 2º, LEI Nº 10.907/1990)

⁹⁹ Em Bogotá, o termo ciclovía é utilizado para designar o programa de fechamento de ruas e avenidas aos domingos. O que se entende por ciclovía no Brasil, é designada em Bogotá como *Ciclorutas*.

mais tímido do então prefeito Gilberto Kassab (PSD), é possível identificar evidências do seu esforço para associar-se a imagem da bicicleta, sobretudo em função do sucesso das ciclofaixas de lazer¹⁰⁰. Pela primeira vez na história, um prefeito paulistano seria fotografado pedalando em uma campanha de apoio a questão ciclovária (Imagem 12). O êxito das ciclofaixas de lazer¹⁰¹, associada às pressões de diversos atores ligados à coalizão pró-bicicleta, ainda mais com a formalização das associações de cicloativistas, fez com que a gestão municipal atendesse a uma antiga demanda dos atores, sociais e estatais, vinculados à questão ciclovária: transferir a gestão da questão para a Secretaria de Transportes (E1; E2; E3; E5; E6; E7; E8; E9; E10; E12; E14; E16).

Imagem 12. Foto à esquerda¹⁰²: Moraes (esq.), Kassab (centro) e Jorge, pedalando com motoristas de ônibus que participavam de uma sensibilização promovida pela prefeitura¹⁰³.

Foto à direita¹⁰⁴: Kassab (esq.) e Moraes (dir.) pedalam em ação de marketing na ciclofaixa de lazer

Fonte: Imagens retiradas do portal “Vá de Bike”

A necessidade da transferência de arena dos debates ciclovários era consenso entre todos os atores consultados que participaram do processo na época. No entanto, também é consenso que essa mudança, naquele momento, teve um duplo impacto sobre o processo de interação que culminou na estruturação de um arranjo relacional caracterizado como uma coalizão de defesa. Por um lado, a mudança formalizada por meio de um detalhado decreto, criou o Departamento de Planejamento, Estudos e Projetos Ciclovários – DCL, o primeiro

¹⁰⁰ “Ciclofaixa lota até no dia mais quente do verão”. FSP, 31/012011. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=18547&keyword=Ciclofaixas%2Clazer&anchor=5529826&origem=busca&pd=9ad0ab20661f9800b5363bba064db9db>. Acesso em 15/12/2019.

¹⁰¹ Alguns relatos indicam que a gestão havia identificado a recepção positiva da solução nos primeiros meses de implementação, em função do número cada vez maior de usuários.

¹⁰² Imagem retirada de <http://vadebike.org/2009/06/sao-paulo-tera-coordenadoria-de-bicicletas-na-secretaria-de-transportes-do-municipio/>

¹⁰³ A ação foi realizada para comemorar a transferência do Pró-Ciclista da SVMA para a SMT.

¹⁰⁴ Imagem retirada de <https://psd.org.br/noticia/ciclofaixa-de-lazer-de-sao-paulo-e-modelo-para-todo-o-brasil/>

departamento com equipe e recursos para discutir exclusivamente a questão cicloviária dentro da CET (E12; E16).

Por outro lado, os impactos para os atores sociais, inicialmente, foram percebidos de forma negativa (E3; E5; E7; E8). Acostumados a maior abertura para participação, sobretudo nos debates que eram realizados na SVMA, os cicloativistas, definitivamente, perceberam que era preciso se organizar em instituições formais (E3; E5; E8), e atuar de maneira mais consistente, estratégica e estruturada, “falando não mais como cicloativistas independentes, mas sim como representantes de coletivos” (E16). Apesar da promessa de diálogo com os atores da sociedade civil (E8), Alexandre de Moraes, então Secretário da SMT, ficou reconhecido pelo endurecimento na postura das instituições de trânsito (inclusive com tentativas de militarização) e pela centralização da gestão e formulação das políticas públicas da pasta (E8; E14; E16). Enquanto durou a gestão Moraes, o debate sobre o avanço da questão cicloviária “estacionou” dentro da agenda governamental.

5.1.3 Os cicloativistas venceram? As tensões e cooperações na construção da maior rede cicloviária da América Latina (2011 – 2016)

O último período de análise iniciou-se nos dois últimos anos da gestão Kassab e se estende até o final da gestão Haddad. No começo desse novo período, a questão cicloviária havia alcançado um patamar inédito, tanto em termos de arranjos de interação, como em termos de ações objetivas. A implementação da Ciclofaixa de lazer inseriu a questão, definitivamente, na agenda decisional da prefeitura, levando a transferência do tema, finalmente, para o setor de transportes urbanos. Naquele momento, as ações e articulações desenvolvidas no âmbito do PBB/Semob geravam os primeiros resultados mais significativos. A questão cicloviária seria incluída como elemento fundamental no bojo da mudança de paradigma dos transportes para a mobilidade urbana sustentável (GOMIDE, 2008), institucionalizada na promulgação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU, lei 12587/2012). Ademais, a cidade havia conquistado um lugar de destaque nas redes transnacionais do ICLEI e da iniciativa C40, o que exigia um papel ativo no debate sobre a construção de cidades sustentáveis.

Paralelamente, o novo cicloativismo se expandia. Na transição de período, para além da Ciclocidade e do Instituto CicloBr, começam a se consolidar novos coletivos, mais delineados em termos de pautas sociais, destacadamente o coletivo cicloativista e feminista

“Pedalinas”¹⁰⁵, iniciativas (como o Bike Anjo), e blogs (como o “Va de Bike” e o “Bike é legal”) ligados a questão cicloviária. A rede de cicloativistas ganham novas ramificações com diferentes intersecções, reunindo diferentes ideias, tanto em termos na dimensão normativa, com novos apelos voltados para diferentes segmentos sociais, como no nível das ideias programáticas, fortalecidas tanto pelo contato com a rede da UCB, como pela obtenção de apoios de instituições internacionais, com destaque para o ITDP (E3), e nacionais, como o Banco Itaú, que começa a despontar como importante fonte de financiamento para ações dessas novas organizações.

Apesar do contexto favorável, o final do período anterior é marcado pelo insulamento da questão cicloviária dentro do setor de transportes. Apesar dos ganhos institucionais gerados pela transferência da questão para a SMT, os espaços de articulação entre atores sociais e estatais foram restringidos. A SEME seguiu gerindo o programa das ciclofaixas de lazer, embora sua operacionalização ficasse a cargo da CET. Na prática, o arranjo articulado anteriormente, perderia, momentaneamente, a influência sobre a modelagem da agenda.

A troca de secretários na SMT representaria um impulso importante para a retomada do avanço da agenda cicloviária. O novo secretário, Marcelo Branco, seria reconhecido por dar início a um processo de abertura e rearticulação da CET com os arranjos estabelecidos no período anterior (E6; E8; E9; E10). No mesmo período, a SEME iniciava a um projeto que buscava, em alguma medida, recuperar a proposta de ciclo-redes elaborada pelo Projeto Ciclista em 1998. Na assinatura do convênio entre a SEME e o Cebrap, estiveram presentes diferentes atores ligados à coalizão pró-bicicletas articulada no final do período anterior, dando indícios de um reagrupamento que seria verificado nos anos seguintes. A grande novidade teria sido a presença de um representante da SMT, conforme relato de Willian Cruz na página “Vá de Bike”¹⁰⁶:

“Muita gente conhecida da cena cicloativista paulistana estava presente: Renata Falzoni, João Lacerda, Carlos Aranha, Leandro Valverdes, André Pasqualini, Marcelo Mig, Cleber Anderson, Max Meireles e outros. Havia representantes da Secretaria de

¹⁰⁵ Disponível em: <http://vadebike.org/2011/05/aprenda-a-andar-de-bicicleta-com-as-pedalinas/> acesso em 22/06/2019. O recorte de gênero na análise das políticas cicloviárias é extremamente atual e necessário. Por exemplo, trabalhos recentes se dedicam a analisar as disparidades entre homens e mulheres no uso da bicicleta em São Paulo. Para mais detalhes, ver: Lemos, Santoro e Harkot (2017) e Harkot (2018). Como veremos adiante, a presença destacada de atrizes sociais e estatais, como por exemplo, Renata Falzoni, Ana Hoffman, Laura Cineviva, Suzana Nogueira, Aline Cavalcanti, Jô Pereira e tantas outras ao longo do processo analisado é significativa, e muitas vezes determinante, ainda mais em contextos destacadamente machistas. Ainda, vale destacar o impacto e repercussão das vidas de ciclistas “ceifadas” pelo trânsito, como por exemplo Juliana Dias e Márcia Prado.

¹⁰⁶ Disponível em: <http://vadebike.org/2011/04/ciclo-rotas-em-sao-paulo-devem-mesmo-sair/>

Esportes e Lazer, da Secretaria de Transportes/CET, do grupo Pró-Ciclista e outras entidades. A presença da Secretaria de Transportes (SMT), na figura do André Castro, assessor do secretário Marcelo Branco, surpreendeu os ciclistas. Só essa presença já sinaliza uma mudança, já que até pouco tempo SMT e CET ignoravam as iniciativas pró-bicicleta na cidade. Castro mostrou-se bastante aberto ao diálogo e a entender as necessidades dos ciclistas urbanos em São Paulo.”

Figura 13. Reunião que marcou a assinatura do convênio entre a SEME e o Cebrap para estudo de mapeamento de ciclorrotas¹⁰⁷

Fonte: Imagem retirada da página “Vá de bike”¹⁰⁸

Apesar dessa nova configuração de condições favoráveis, ainda não ocorreria a articulação de uma coalização de defesa pró-bicicleta. É possível identificar alguns alinhamentos pontuais, mas, naquele momento, era o movimento social que passava por uma reorganização em termos de estratégias de ação. O aumento no número de instituições cicloativistas formalizadas, em um primeiro momento, havia dissipado as atividades de mobilização, embora atores de diversos coletivos seguissem se encontrando nas “bicicletadas” (E8).

Surge uma primeira cisão no novo cicloativismo, com a presença de dois agrupamentos formais desenvolvendo estratégias paralelas na tentativa de modelar a agenda cicloviária. Por um lado, a Ciclocidade seguia em seu processo de consolidação, ainda numa linha de cobrança baseada na produção de evidências por meio de estudos sistemáticos sobre a questão cicloviária¹⁰⁹. Por outro lado, parte significativa dos coletivos, iniciativas e páginas

¹⁰⁷ No destaque, Daniel Guth (esq) e Renata Falzoni (centro)

¹⁰⁸ Disponível em: <http://vadebike.org/2011/04/ciclo-rotas-em-sao-paulo-devem-mesmo-sair/>. Acesso em 11/11/2019

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/noticias/354-ciclocidade-divulga-dossie-sobre-ciclovias-da-eliseu-de-almeida-e-resultados-da-contagem-de-ciclistas> Acesso em 30/11/2019

virtuais passaram a se articular no que ficou conhecida como “Cicloliga”, que reunia representantes do “Bike Anjo”, “Vá de Bike” e outros coletivos, e chegou a desenvolver uma interessante parceria informal com o Metrô, iniciada por meio da produção de uma campanha que colocava em evidência os problemas do uso de bicicletas no Metrô. Tais ações favoreceram o estabelecimento de um encaixe pontual, mas significativo, com o então presidente do Metrô, Sérgio Avelleda, que recebeu as demandas do grupo e, de fato, promoveu alterações para tentar atender a demanda do movimento¹¹⁰.

Em 2012, ocorreriam novas eleições para a prefeitura. A questão ciclovária seguia em voga, mas a implementação de infraestrutura permanente, a grande demanda histórica dos atores envolvidos com o tema, demoravam a sair do papel. As ações desenvolvidas na metade final da gestão Kassab se concentraram na expansão das ciclofaixas de lazer¹¹¹, na implementação de algumas ciclorrotas e no estabelecimento de estações de bicicletas compartilhadas. Entretanto, outras políticas de transporte da mesma gestão, como as moto-faixas¹¹², obtinham resultados negativos, agravando os índices de acidentalidade no trânsito. A sequência de atropelamentos que culminou na morte de ciclistas conectadas ao cicloativismo em São Paulo, assim como em outras cidades brasileiras, intensificaram as mobilizações de rua¹¹³, o que favoreceu uma maior coordenação entre as diferentes entidades da sociedade civil que estavam envolvidas com a defesa do tema (E3; E5; E8).

Com intuito de pautar o debate e de comprometer publicamente os candidatos com a construção de infraestrutura ciclovária, a Ciclocidade reeditou a estratégia da assinatura pública da carta de compromisso com os candidatos. A primeira tentativa, realizada nas eleições de 2008, não obteve resultado. Segundo relatos (E3; E5) os candidatos fugiam do tema, pois não havia um movimento social organizado o bastante para pressionar a entrada do

¹¹⁰ Em relato publicado na época, Cruz (2012) descreve a sucessão de ações que levaram a criação do arranjo interacional da Ciclologia, e se relacionam com a conexão estabelecida com Avelleda. Após articulações iniciais, no dia 23/01/2012 esse “coletivo de coletivos” lançaria o site da “ciclologia” com a publicação do vídeo “Bike + Metrô: como melhorar esta relação” além de uma “carta aberta ao presidente”, apresentando o problema e propondo algumas soluções. Avelleda, já reconhecido como um usuário de bicicleta, foi receptivo com a demanda e, no dia 04/02/2012, o metro revisou a regra que proibia o uso das escadas rolantes com bicicletas. Detalhes do relato estão disponíveis em: <http://vadebike.org/2012/01/metro-e-cptm-liberam-uso-das-escadas-rolantes-para-os-ciclistas-em-sao-paulo/>

¹¹¹ Disponível em: <http://vadebike.org/2011/04/trecho-novo-da-ciclofaixa-sp-meta-e-inaugurar-no-final-de-maio/> Acesso em 10/11/2019

¹¹² Apesar da motofaixa, índice de acidentes é alto na Sumaré São Paulo, sábado, 09 de janeiro de 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/f0901201019.htm> Acesso em 14/12/2019

¹¹³ “Após acidentes, ciclistas marcam protestos pelo país FSP”, edição impressa 05.mar.2012. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=19059&keyword=ciclofaixas%2Clazer&anchor=5749514&origem=busca>

tema no debate. Em 2012, essa rede estava muito mais estruturada em nível local e conectada à rede nacional de políticas ciclovárias por meio da UCB.

A “carta de compromisso” é considerada um ponto de inflexão nas estratégias do movimento cicloativista, que assumiria uma posição mais cooperativa, gerando um “constrangimento positivo”. Foi colocado como um constrangimento para que o candidato se comprometesse, mas também dava margem para discursos muito antenados com a realidade das grandes cidades globais (E3). Essa ação visava, também, apresentar essa nova estratégia mais cooperativa aos postulantes à prefeitura. Diferente da eleição passada, quase todos os candidatos¹¹⁴ aceitaram participar da ação que combinava a assinatura da carta e uma pedalada simbólica com os candidatos e candidatas. O então candidato do PT, Fernando Haddad, foi um dos que aderiu a iniciativa (Imagem 14).

Figura 14. Pedalada simbólica do candidato à prefeitura, Fernando Haddad, na assinatura da carta de compromisso

Fonte: imagem retirada da página da Ciclocidade¹¹⁵.

Logo nos primeiros meses da nova gestão, o atropelamento de David Santos na ciclofaixa de lazer¹¹⁶ foi o estopim para a intensificação das ações do movimento cicloativista.

¹¹⁴ José Serra foi o único candidato a não participar da ação completa, apesar de ter enviado posteriormente a carta assinada, incluindo as demandas em seu plano de governo. Disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/noticias/326-candidato-jose-serra-entrega-carta-de-compromisso-assinada-as-entidades>

¹¹⁵ Foto retirada da página da Ciclocidade. Todas as ações de assinatura foram documentadas e divulgadas pela associação. Disponível em <http://www.ciclocidade.org.br/58-participacao-acoas/eleicoes/347-carta-prefeitos>. Acesso em 15/11/2019

¹¹⁶ Segundo matéria consultada, o motorista fugiu sem prestar socorro e deixou o local com o braço da vítima, preso no carro após o atropelamento, dispensando-o posteriormente em um córrego. “Ciclista é atropelado na

No dia do acidente, um grupo de cicloativistas¹¹⁷ protestou em frente à delegacia, e logo começou a articular algumas ações que seriam desenvolvidas nos dias seguintes. Diferente das “bikeatas” realizadas no primeiro período analisado, essa mobilização possuía um apelo muito maior, sobretudo em função da comoção gerada pela brutalidade do caso, muito simbólico da agressividade do trânsito paulistano. No final de semana seguinte ao atropelamento, o conjunto de ações desenvolvido foi finalizado com uma pedalada que levou mais de 100 ciclistas até a casa de Haddad. O movimento foi recebido pelo filho do prefeito, que havia prometido uma reunião com os ciclistas para a semana seguinte. Apesar de declaradamente não possuir lideranças formais (E7; E8), alguns atores que compunham essa articulação, e que haviam se destacado em diferentes fases das discussões cicloviárias, foram chamados para o diálogo com o prefeito¹¹⁸.

Figura 15. Imagem da primeira reunião entre ciclistas e o prefeito Haddad

Fonte: Imagem retirada do relato da reunião elaborada pela Ciclocidade.¹¹⁹

Av. Paulista e tem braço amputado no acidente”. Notícia publicada no Portal G1, no dia 10 de março de 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/03/ciclista-e-atropelado-na-avenida-paulista.html>

¹¹⁷ Segundo relatos, estavam presentes atores da rede do cicloativismo, mas reunidos sem uma organização ou liderança formal (E7; E8)

¹¹⁸ Segundo ata da reunião, estiverem presentes Fernando Haddad, prefeito de São Paulo; Chico Macena, secretário de Coordenação das Subprefeituras; Ronaldo Tonobohn, superintendente de Planejamento da CET; Gustavo Vidigal, chefe de Gabinete do Prefeito; Felipe Aragonez, diretor do Instituto CicloBr; Gabriel Di Pierro e Jéssica Martineli, diretores da Ciclocidade; Raphael Monteiro, do Bike Anjo; Ricardo Corrêa, da TCUrbes; Sérgio Zolino, do Pedala São Paulo; Willian Cruz, do site Vá de Bike; Arturo Alcorta, Daniel Guth, Emerson Violin, Renata Falzoni, Renata Winkler, Roberson Miguel dos Santos e Thiago Pereira, membros da sociedade civil.

¹¹⁹ Imagem retirada do relato da reunião elaborada pela Ciclocidade. Disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/noticias/408-ciclistas-se-reunem-com-o-prefeito-fernando-haddad-confira-a-ata>

Esse encontro (figura 15) pode ser considerado como um marco da articulação de uma nova estrutura relacional mais abrangente e articulada, que se consolidaria novamente como uma coalização de defesa pró-bicicletas. Além de colocar o Prefeito em contato direto com os cicloativistas, a reunião também consolidou a reaproximação dos agrupamentos da sociedade civil que haviam atuado em frentes distantes nos últimos anos. Estiveram presentes representantes da Ciclocidade, de coletivos que outrora haviam se organizado na Cicloliga, e atores vinculados ao cicloativismo, que não estavam vinculados formalmente a nenhum coletivo específico, mas eram reconhecidos pela atuação na temática. A reunião foi propositiva, e serviu tanto para que os cicloativistas expusessem suas demandas programáticas, como também para fortalecer o comprometimento do prefeito com o tema. Segundo relato publicado pela Ciclocidade¹²⁰,

“os ciclistas apresentaram cinco pontos que orientaram a discussão: campanhas educativas para o respeito aos ciclistas; ações de “acalmamento” de tráfego e redução dos limites de velocidade; participação institucional dos ciclistas nas decisões da prefeitura relativas à bicicleta; centralização e coordenação das iniciativas ciclovárias em um órgão municipal e garantia de orçamento suficiente para executar as ações. O resultado mais imediato será a realização de uma campanha de rádio sobre o respeito aos ciclistas nas ruas. A prefeitura apresentou também os projetos de infraestrutura ciclovária e discutiu os demais pontos levados pelos ciclistas.”

Essa primeira articulação é reconhecida como um ponto importante na articulação entre cicloativistas e a nova gestão (E4; E8; E15; E16). Seguindo o cronograma proposto na reunião, a primeira ação desenvolvida seria a veiculação de campanhas de trânsito em defesa do uso da bicicleta. Os ciclistas foram convidados a participar do desenvolvimento das peças publicitárias, tanto na produção do conteúdo como na participação das filmagens, que contou com a atuação de ciclistas ligados às redes de cicloativismo¹²¹.

Entre o desenvolvimento e implementação das primeiras ações ciclovárias, ocorreram as mobilizações de junho de 2013. Essas mobilizações¹²², que ganharam massiva repercussão nacional após episódios repressivos em São Paulo, haviam nascido a partir de manifestações

¹²⁰ O relato e ata da reunião foram publicados na página da Ciclocidade. Disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/noticias/408-ciclistas-se-reunem-com-o-prefeito-fernando-haddad-confira-a-ata>. Acesso em 20/12/2019.

¹²¹ Segundo relato de Cruz no site “vá de bike”, a participação dos ciclistas nas reuniões com a produtora visava discutir, avaliar, aprovar as peças produzidas. Participaram do processo “Willian Cruz (Vá de Bike), Renata Falzoni (Bike é Legal/ESPN), Thiago Benicchio (Ciclocidade), Raphael Monteiro (Bike Anjo) e Jéssica Martinelli (Ciclocidade)”. Disponível em <http://vadebike.org/2013/08/campanha-respeito-bicicleta-ciclista-prefeitura-sao-paulo-todos-os-videos/>

¹²² Apesar de seu início estar relacionado com a pauta do “passe livre”, as manifestações se espraiaram por diferentes movimentos sociais, e logo foram capturadas por grupos de interesse. Para mais detalhes sobre a natureza e a transformação desse processo político, ver Singer (2013) e Alonso (2017).

promovidas “Movimento Passe Livre”, cuja pauta estava diretamente relacionada com questões de transporte urbano. O sentimento público gerado por essas mobilizações serviu como estímulo para intensificar diversas propostas que já estavam em alguma medida no plano de governo, sobretudo na pauta dos transportes. A resposta da prefeitura viria já no começo de julho, com o anúncio da implementação de mais de 200kms de faixas exclusivas de ônibus até o final de 2013 e a criação do Conselho Municipal de Transportes e Trânsito¹²³.

Inicialmente, as mobilizações não geraram impacto direto sobre a agenda cicloviária. A campanha publicitária implementada a partir de agosto de 2013, bem como demandas acordadas entre a prefeitura e os cicloativistas, como a implementação de 400 kms de infraestrutura cicloviária e a criação de um conselho participativo já eram demandas conhecidas e apresentadas à gestão em articulações anteriores.

Naquele momento, ocorreriam algumas mudanças de posições nas estruturas relacionais da questão cicloviária, que seriam fundamentais para que a principal demanda dos ciclistas avançasse. Em primeiro lugar, Suzana Nogueira é convidada para coordenar o DCL, que havia ficado vago com a aposentadoria de Malatesta, arquiteta de carreira da CET que coordenava o departamento desde sua criação. A indicação de Nogueira estava relacionada com a reconhecida capacidade demonstrada na elaboração e execução de projetos no período passado, além de sua inserção e conhecimento sobre as redes de ciclo ativistas e especialistas (E1; E5; E6; E9; E16). Segundo relata Boney, Macena foi um grande defensor da indicação de Nogueira e de Tonobohn. Essa combinação seria determinante para que a questão cicloviária vencesse resistências internas dentro da própria CET (E3; E5; E8; E14; E16), além de conectar atores das gerações passadas com as novas gerações, favorecendo o compartilhamento dos aprendizados acumulados (E6; E9).

Assim como nas estruturas da prefeitura, mudanças de posições também marcam o cicloativismo naquele momento. As associações, coletivos e iniciativas, passaram a contar com diferentes fontes de apoio institucional, destacadamente o Banco Itaú, mas não somente. Atores que antes ocupavam posições no Estado, como Guth, passaram a compor as fileiras do cicloativismo institucional. Os atores do cicloativismo também passaram a se inserir em outras esferas, como é o caso de Bennichio, que após o fim de seu mandato como diretor geral da Ciclocidade, é contratado para atuar como gerente de transportes ativos no ITDP¹²⁴, que

¹²³ Criado por meio do decreto Nº 54.058, de 1º de julho de 2013.

¹²⁴ Importante destacar a presença de Jon Orcutt, especialista em mobilidade da prefeitura de Nova Iorque, em reunião com o gabinete de Tatto, em novembro de 2014. O encontro foi promovido pelo ITDP, no âmbito da “Oficina de Articulação Regional CicloviaSP”, que foi realizada alguns dias depois e envolveu operadores de

cooperou com alguns projetos, sobretudo com ações de sensibilização dentro das instituições municipais, cuja mais destacada foi a “Oficina de Articulação Regional CicloviaSP” (E3).

O grande avanço na agenda teria início em 2014, quando uma nova configuração de condições se estabelece. Como visto, já havia um canal de diálogo importante entre a rede de cicloativistas e a gestão municipal, com o comprometimento público do prefeito reiterado em diversas oportunidades. A entrada de Tonobohn e Nogueira representaram importantes conquistas, tanto pela relação destes com as redes envolvidas na questão cicloviária, como pela capacidade técnica e de mobilização da herança institucional produzida. A presença de Macena na primeira esfera de decisões da prefeitura foi fundamental para a inserção de atores, tanto técnicos como ativistas, ligados historicamente à questão cicloviária (E3; E5; E8, E14; E16). O cicloativismo havia alcançado um nível inédito de estruturação e capacidade de ação. Além de estarem mais fortalecidas institucionalmente, as organizações do “novo cicloativismo” passaram a atuar de maneira coordenada e estratégica com os demais participantes da estrutura relacional que estava envolvida com a questão.

Pela primeira vez no processo, é possível identificar uma coalizão de defesa pró-bicicletas atuando dentro do subsistema de transportes, e ainda, com apoio do prefeito. Entretanto, ainda era preciso superar algumas questões para tirar do papel a proposta de implementação do sistema cicloviário. Segundo ponderou Tonobohn (E16), a infraestrutura não havia se desenvolvido até então devido a dois problemas: “a falta de uma proposta alternativa à complexa e cara infraestrutura segregada e recursos consistentes e estáveis para o desenvolvimento de projetos ambiciosos”. Solucionar o primeiro ponto seria determinante para dimensionar as ações e batalhar para garantir o segundo¹²⁵.

Conforme diversos relatos (E3; E5; E6; E7; E8; E9; E14; E15; E16), uma viagem do prefeito à Buenos Aires, em abril de 2014, teria sido fundamental para avançar na construção de uma solução viável. Na ocasião, o motivo principal da visita à Argentina era a participação do prefeito em um evento cultural, embora também estivessem na agenda¹²⁶ visitas às ciclovias da cidade, as “Bicisendas”. Segundo Tatto (E15), em reunião logo após voltar de Buenos Aires, o prefeito relatou o que tinha visto e traçou um paralelo com as faixas de ônibus à direita, que exigiam apenas sinalização e pintura, sem obras caras e complexas,

trânsito, técnicos de departamentos, gerentes e superintendentes de planejamento da CET, além de representantes de Subprefeituras. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/noticias/?p=184667> Acesso em 29/10/2019.

¹²⁵ Atores ligados à Macena atuaram para incluir uma garantia de recursos do FUNDURB para intervenções cicloviárias (E5; E16). Entretanto, esses recursos não foram mobilizados durante o período analisado.

¹²⁶ Disponível em: <https://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/28/apesar-de-entraves-em-feira-sp-e-buenos-aires-discutem-parceria-na-virada.htm> Acesso em 20/12/2019

ocupando vagas de estacionamento. Em seguida, Haddad “sugeriu” que Tatto fosse imediatamente até lá para conhecer a solução proposta. Esse paralelo com as faixas de ônibus teria favorecido a assimilação da factibilidade de uma solução nesses moldes para São Paulo.

Figura 16. À esquerda, proposta de intervenção padrão da CET À direita, detalhes da infraestrutura cicloviária de Buenos Aires

Fonte: Elaboração própria, a partir de apresentação realizada pela CET em 2014¹²⁷ e imagem retirada da página da prefeitura de Buenos Aires¹²⁸

Muita coisa aconteceu após o contato de Haddad e Tatto com a proposta *porteña*. Tudo indica que os instrumentos utilizados em Buenos Aires serviram como grande estímulo para a elaboração do plano cicloviário que seria implementado. Apesar do instrumento “ciclofaixa” estar presente no universo ideacional cicloviário brasileiro desde os primeiros trabalhos do GEIPOT (E13), a solução era vista com ressalvas em função da agressividade do trânsito paulistano. Em um contexto mais amplo de mudanças, onde um dos objetivos era o de aumentar a segurança no trânsito, o caso de Buenos Aires mostrou que era possível levar a cabo um projeto de baixo custo, rápida implementação e grandes dimensões (E14). A proposta de Buenos Aires foi a que mais se adequou à realidade paulistana (imagem 16), mas ainda assim foram realizadas muitas adequações em termos instrumentais (E5; E8; E14; E16).

A produção dessa nova proposta serviu para que Tatto se aproximasse definitivamente da questão. Segundo relato de Nogueira (E14), após a viagem para Buenos Aires ela teve a

¹²⁷ Retirado da apresentação “CICLOVIAS EM SP: INTEGRANDO E FAZENDO O BEM PARA A CIDADE” realizada pela SMT em agosto de 2014.

¹²⁸ Disponível em: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/se-inauguraron-cuatro-ciclovias-para-moverse-mas-rapido-la-ciudad> Acesso em 20/12/2019

primeira reunião direta com Tatto para tratar sobre a questão. Em seguida, Tatto chamou uma reunião com todos os diretores da CET, sendo fundamental para pactuação dos objetivos da agenda cicloviária junto às áreas operacionais e de planejamento. Tatto passou a acompanhar a implementação de perto, e usou seu capital político para intervir quando necessário. Nogueira também relatou que teve a sorte de contar com o apoio de um ex-diretor da área de operações que havia sido alocado no DCL. A presença desse ator teria sido de grande importância, dentro do DCL como um motivador da equipe, mas, sobretudo, como mediador com as áreas operacionais, uma vez que era um profissional muito respeitado dentro da CET.

A primeira intervenção piloto ocorreu em junho de 2014. A inauguração oficial contou com ampla cobertura da mídia e grande participação dos cicloativistas, que vistoriaram a infraestrutura na companhia de Haddad, Tatto e Nogueira (figura 17). Apesar das comemorações, evidências mostram que, em um primeiro momento, ainda existiam ressalvas do cicloativismo em relação à técnica escolhida. Tais ressalvas ficaram mais evidentes após a apresentação do plano cicloviário, em agosto de 2014.

Figura 17. Vistoria do primeiro trecho piloto de ciclofaixa, em junho de 2014¹²⁹.

Fonte: Imagem retirada da página “Vá de bike”¹³⁰

Apesar da proposta de implementar 400 kms de infraestrutura cicloviária até o final da Gestão, o lançamento do plano surpreendeu os cicloativistas por ter sido lançado sem detalhamento. Após a divulgação do plano, a Ciclocidade organizou uma plenária aberta,

¹²⁹ Na foto à esquerda, destaque para Tatto, Haddad e Guth. No foto à direita, Nogueira puxa a fila, com Haddad e Tatto na retaguarda.

¹³⁰ Disponível em <http://vadebike.org/2014/06/cet-projeto-ciclovias-400-km-trecho-piloto/> acesso em 22/10/2019

reunindo mais de 80 pessoas¹³¹. A despeito das críticas, os atores presentes decidiram apoiar o plano. Conforme relatou Guth (E8), o resultado da plenária indicava que eles iriam “aplaudir publicamente, mas, nos bastidores, trabalhariam pela qualificação desse plano”. A estratégia que vinha sendo desenvolvida naquele momento tinha muito “cuidado com os dissensos para que eles não comprometessem a agenda” (E8), sobretudo em função das diferentes resistências externas à coalizão pró-bicicletas, que reuniam a mídia, parte dos comerciantes e alguns promotores do ministério público.

O estreitamento das relações entre atores presentes na estrutura da prefeitura com os cicloativistas ganha centralidade no processo de implementação do plano cicloviário. A entrada definitiva de Tatto no arranjo foi determinante, e facilitou o atendimento de diferentes demandas dos cicloativistas (E7; E8; E16; E16). Uma das estratégias desenvolvidas pela coalizão consistiu na criação da Câmara Temática da Bicicleta, dentro do CMTT. Por um lado, a criação desse espaço, que já era uma demanda dos cicloativistas, se fortaleceu em face da leitura de que CMTT havia sido ocupado por movimentos urbanos com grande poder de articulação, sobretudo na representação dos transportes coletivos (E8). Por outro lado, conforme relata Nogueira (E14), a aproximação dos cicloativistas com os técnicos e agentes da CET era vista como uma forma de vencer as resistências das gerências regionais responsáveis pela implementação da infraestrutura. A partir da Câmara Temática da Bicicleta, Nogueira articulou diversas reuniões entre as Gerências de Engenharia de Trânsito (GET) regionais, visando aproximar a sociedade civil e os agentes da prefeitura, tanto para fiscalizar como para opinar (E5; E8).

A formalização desse novo espaço institucionalizou um encaixe que vinha sendo estabelecido desde o começo da gestão. As reuniões realizadas na Câmara Temática da bicicleta (Figura 18) contavam com a presença mensal de Tatto, e bimensal de Haddad, ambos reconhecidos pela participação assídua e interessada (E5; E8; E14; E16). Segundo relatou Guth (E8), a Câmara Temática da bicicleta virou um lugar de constrangimento, pois as reuniões com o Prefeito e o Secretário exigiam uma atuação mais dedicada dos assessores e técnicos municipais. Esse encaixe permitiu que os atores do ciclismo influenciassem em larga medida os debates e ações desenvolvidas, tanto em termos simbólicos – por exemplo, a

¹³¹ Para mais informações, ver relato publicado por Aline Cavalcante. Disponível em: <http://vadebike.org/2014/07/ciclistas-discutem-plano-cicloviario-de-sao-paulo/> Acesso em 02/11/2019.

alteração da redação do plano cicloviário¹³², como em termos programáticos – por exemplo, a determinação de áreas e trechos prioritários de intervenção.

Figura 18. Reunião da CT da bicicleta com a presença de cicloativistas, técnicos e o alto escalão da gestão municipal¹³³

Fonte: Imagem retirada da página da Ciclocidade¹³⁴

Em 2015 a implementação da infraestrutura ganha força, e até o final de 2016 a gestão teria cumprido a promessa presente no plano de metas. A estrutura relacional caracterizada como uma coalizão de defesa pró-bicicleta tem papel fundamental nesse momento, sobretudo em função das marcadas resistências dos meios de comunicação e de alguns promotores do ministério público. Segundo aponta análise desenvolvida em Leite, Cruz e Rosin (2018), a mídia paulistana, “a partir da elaboração de narrativas e mobilização de estruturas normativas diversas, produziu uma dinâmica de resistência que marcou o processo de difusão da política cicloviária no município de São Paulo” (p.259).

Em defesa da agenda, o cicloativismo seguia desenvolvendo estratégias de divulgação do tema, tentando fortalecer o ambiente positivo gerado pelas primeiras intervenções¹³⁵. Além das ações desenvolvidas pela Ciclocidade, e da intensificação no volume das bicicletadas, iniciativas como o “Vá de Bike” e o “Bike é Legal” desenvolveram uma ampla cobertura das

¹³² A Meta 78 do plano de governo trazia a seguinte redação: “Implantar uma rede de 400 km de vias cicláveis”. A mudança da redação para “400 quilômetros de Ciclovias e ciclofaixas” foi uma demanda dos cicloativistas. Segundo relatou Guth (E8), o termo “vias cicláveis” englobavam soluções que, naquele momento, encontravam resistências entre os cicloativistas, como as ciclorrotas.

¹³³ Destaque para a presença de Tatto, Haddad e Padilha, mas também de Falzoni, Guth e Cruz.

¹³⁴ Disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/quem-somos/noticias/750-relato-reuniao-da-camara-tematica-de-bicicleta-com-o-prefeito-fernando-haddad-e-secretarios-de-governo>. Acesso em 01/12/2019

¹³⁵ Pesquisa realizada pelo Ibope em setembro de 2014 mostrava que aproximadamente 80% dos entrevistados aprovavam a implementação de ciclovias.

Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/09/1520360-80-aprovam-ciclovias-em-sao-paulo-sobe-aprovacao-a-haddad.shtml>

quilômetros¹³⁸. Importante destacar que 75% da malha implementada era composta pelo tipo de intervenção definida como padrão em 2014 (as ciclofaixas permanentes). Para além da infraestrutura, é importante destacar a conquista da Câmara Temática das bicicletas dentro do CMTT, que foi a primeira câmara temática criada no âmbito desse conselho.

Uma matéria publicada em meados de 2016 trazia o seguinte título: “Muita tinta e 2 anos depois, ciclovias passam a fazer parte da vida da cidade”. Após rastrear a trajetória da questão ciclovária em São Paulo, arrisco fazer a seguinte adequação: “muita tinta, articulação, aprendizados e quase 30 anos depois, a bicicleta passa a fazer parte da vida na cidade”.

5.2 RIO BRANCO

Como vimos, o desenvolvimento urbano de Rio Branco é marcado pelas fases de exploração econômica do território. Os ciclos da borracha traziam alguns elementos da modernidade, mas em escala muito pequena, tanto em função do baixo desenvolvimento econômico, como pelo isolamento da cidade em relação ao resto do país. Nesse contexto de escassez, as bicicletas ganharam importante relevância como elemento de mobilidade.

O cenário urbano que é pano de fundo da trajetória rastreada ganha a base de seus contornos atuais, sobretudo, pela implementação de um modelo de desenvolvimento que expulsou os povos da floresta de suas terras.

A história de Rio Branco, muitas vezes, se confunde com a história de lutas do povo acreano. Ainda que a cidade exista desde a “fundação” da região, é somente após os anos 1970, a partir das disputas ocasionadas pela apropriação das terras em favor dos pecuaristas, que os problemas urbanos começam a tomar forma e ganhar relevo. O modelo de desenvolvimento pecuário foi responsável pela criação do conflito entre latifundiários e os “povos da floresta”. Esse período seria marcado pelo assassinato de importantes lideranças populares, como Wilson Pinheiro e Chico Mendes, mas também pela organização dos movimentos espoliados.

A “Aliança dos Povos da Floresta”, em 1989, marcaria o encontro das lutas dos seringueiros e povos indígenas na busca pela recuperação dos significados tradicionais do território, assumindo um papel importante na política local. A construção desse movimento político antecede o recorte temporal desta pesquisa, mas é importante para entender o

¹³⁸ Importante ressaltar que esse dado inclui infraestruturas localizadas dentro de parques e alguns trechos de ciclorrotas.

desenvolvimento da agenda ciclovária. A coalizão política responsável por levar a cabo tal agenda seria descendente direta desse movimento. A análise desenvolvida adiante assume a estruturação desse movimento político como ponto de partida do rastreamento nesse caso.

Assim como em São Paulo, a bicicleta também está presente em Rio Branco desde o início do século passado. Com o mesmo apelo esportivo e competitivo, também perdeu espaço no gosto popular em função da ascensão do futebol nas primeiras décadas do século XX (CORRÊA, 2017, p. 31), sendo incorporada às dinâmicas da cidade como meio de transporte corrente¹³⁹. Entretanto, a bicicleta só entraria na agenda de interesses do poder público local a partir dos anos 1990. Desta forma, seguindo a lógica de periodização proposta, serão analisados dois recortes históricos relacionados com a questão ciclovária em Rio Branco.

O primeiro período é delimitado entre o início dos anos 1990 e meados dos anos 2000. Tal período tem início na gestão municipal de Jorge Viana (PT), em 1993. Durante essa primeira experiência no executivo municipal, a bicicleta entraria de forma embrionária na agenda governamental, com a implementação dos primeiros metros de infraestrutura ciclovária, ainda muito associada ao debate ambiental. Em 1998, Viana assume o governo do Estado, onde seguiu até 2005. A partir dos anos 2000, começam a surgir novas iniciativas ciclovárias, inicialmente relacionadas com a defesa do meio ambiente, mas que logo assumem um caráter de segurança viária. Embora esses avanços sejam pequenos em relação ao período seguinte, é possível identificar um momento de estabilização do processo até 2004.

O segundo período de análise vai de 2005 até o final de 2017. A questão ciclovária ganha novas proporções a partir de 2005, quando ocorre um alinhamento partidário e político entre diferentes níveis de governo. É durante esse período que a maior parte do sistema ciclovário da cidade é implementado, bem como outras ferramentas importantes, como o Plano Diretor Participativo e o Plano Diretor de Transportes e Trânsito. É nesse período também que surge a primeira associação de cicloativistas de Rio Branco. Como veremos, este movimento teve pouco impacto sobre a modelagem da agenda. Nesse caso, de forma inversa, pode-se dizer o movimento foi modelado pela agenda ciclovária levada a cabo pelo governo local.

¹³⁹ Não encontramos referências científicas sobre o uso de bicicletas em Rio Branco ao longo do século passado. Entretanto, além das diferentes relatos coletados, é possível encontrar diversas menções ao uso de bicicletas como meio de transporte em jornais publicados no Acre entre 1930 e 1980. Foram realizadas buscas com o termo bicicletas no acervo de jornais Acreanos disponível na página da Hemeroteca Digital Brasileira. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/docmulti.aspx?bib=%5Bcache%5Dcamargo_464560.1538922.DocLstX&Pesq

Acesso em 01/09/2019

5.2.1 O projeto de reconstrução urbana: do embalo da proteção ambiental à segurança viária (1993 – 2004)

Como vimos, as disputas ocasionadas pelo projeto de desenvolvimento pecuário havia agravado os conflitos entre latifundiários e os “povos da floresta”, que reunia seringueiros, trabalhadores rurais e povos indígenas. A partir dessa articulação surgiria “Aliança dos Povos da Floresta”. Esse novo movimento combinaria a luta pela preservação do território com o seu desenvolvimento sustentável tanto na defesa do reconhecimento das terras indígenas como na criação das reservas extrativistas, ambos propondo um uso comunitário, ecológico e tradicional da terra. “O grito da floresta” buscava superar a compreensão sobre o território baseada na construção idílica do conceito de selva, um espaço de mistérios e perigos (BEZERRA, 2006, p 253).

A atuação política desse movimento ganha forma na criação do diretório estadual do Partido dos Trabalhadores. A história do partido no estado possui muito proximidade com a luta dos extrativistas. Conectado ao movimento de resistência à ocupação das florestas pela pecuária e ao enfrentamento com os “foraneiros” alheios a história, a cultura e as tradições locais, o partido lutava pelo resgate do “sentimento do acreanismo que estava ‘silenciado desde o início do governo dos militares’ (1964-1985) e recupera o slogan ‘O Acre para os acreanos’” (MORAIS, 2016, P 183). O PT local passa a participar da disputa eleitoral já nas eleições de 1982, mas ganharia relevo no estado somente com a eleição de Marina Silva, em 1988, vereadora mais votada de Rio Branco.

Após os seguidos fracassos nas eleições anteriores, a eleição de 1989 para o governo do estado marcaria uma nova fase do partido. Alavancados pelas lutas e conquistas dos movimentos da floresta nos anos anteriores, o PT lançou o jovem engenheiro ambiental, Jorge Viana, na cabeça da chapa da Frente Popular Acreana (FPA), coligação composta por diversos partidos¹⁴⁰, e que seguiria articulada nas eleições seguintes. Apesar da derrota no segundo turno para o candidato ruralista Edmundo Pinto (PDS), esse processo eleitoral fortaleceria essa nova força política (BEZERRA, 2006), pautada, por um lado, na proposta alternativa de desenvolvimento sustentável, e por outro, no resgate da identidade acreana (MORAIS, 2016).

Apesar de a bicicleta fazer parte da vida cotidiana de Rio Branco, é somente em 1994 que surge o primeiro indício da presença da questão ciclovária na agenda governamental. Nas

¹⁴⁰ PCB, PC do B, PDT, PPS, PSB, PT e o PV.

palavras de Rocha (E21), “A bicicleta sempre esteve muito presente na vida do acreano, mas esse uso era tão naturalizado que as pessoas não enxergavam a bicicleta como um tema de políticas públicas”.

A consolidação de Jorge Viana (PT) seria fundamental para o avanço da questão ciclovária observada anos mais tarde (E17; E18; E19; E21; E22; E23). Sua aproximação teórica com os debates ambientais, e especificamente, com o urbanismo das cidades amazônicas, ocorreriam durante a graduação, na UnB. Naquele tempo, já havia uma compreensão de que modelo de ocupação agropecuária havia causado grandes danos às cidades acreanas, que sempre foram ocupadas por ciclistas e pedestres. Na primeira candidatura ao governo do estado, Viana relata que já trazia uma bagagem de formação sobre o paradigma de desenvolvimento sustentável, “pensando um mundo sem tanta destruição, com mais harmonia na presença do homem nas cidades, na relação com a natureza”, mas ainda com um foco muito teórico.

Entre a candidatura de 89 e 92, Viana relata (E24) que aperfeiçoou suas compreensões urbanísticas com diversas experiências empíricas. Fez muitos cursos com apoio da fundação alemã “Friedrich Ebert”, participando de formações na Alemanha e na Venezuela, mas também em grandes cidades brasileiras, sobretudo São Paulo. Além disso, Viana relata que por meio de uma articulação realizada pelo ex-presidente Lula, fez um “estágio” com Carlos Matus (ex-ministro de Allende), com quem aprendeu muita coisa sobre “planejamento estratégico situacional, governança e liderança”. Além disso, Viana também relata que visitou diversas iniciativas urbanas exitosas antes de concorrer à prefeitura de Rio Branco, em 1992:

“eu me preparei muito nesse período. Antes de disputar a eleição, eu saí visitando cidades brasileiras que haviam obtido sucesso exponencial, mais explícito, no Brasil, de forma suprapartidária. Eu fui até Santos, visitar o trabalho da Telma de Souza, fui para Curitiba, visitar o trabalho de Jaime Lerner, fui para Porto Alegre, ver o trabalho do Nazareno (...) quando fui montar uma equipe e um plano de governo, já tinha essa bagagem toda”

A vitória na eleição municipal de 1992 colocaria, pela primeira, um representante dos “povos da floresta” na gestão municipal de Rio Branco. A partir de 1993, a gestão Viana daria início a um projeto embrionário de reestruturação urbana, buscando recuperar o território a partir da ideia de desenvolvimento sustentável, dando ênfase às tradições da floresta. Ainda que a cidade exista a mais de 100 anos, a mancha urbana se espalhou vertiginosamente a partir dos anos 1980, gerando uma ocupação desordenada nas periferias e margens do rio (PINHEIRO, 2006; MORAIS; VENTURATO, 2013). Esse cenário de ocupação apresentaria

demandas relacionadas à questões básicas de infraestrutura urbana, o que permite dizer que boa parte da cidade ainda estava para ser “construída”, apesar de já estar ocupada.

Figura 20. À esquerda, calçada do Horto Florestal, onde teria sido implementada a primeira ciclovía de Rio Branco, em 1994. À direita, trecho revitalizado nos anos 2000

Fonte: imagem cedida gentilmente por Ricardo Torres.

Em linha com a ideia de proteção ambiental, a gestão Viana se destacou pela criação Secretária Municipal do Meio Ambiente¹⁴¹, que seria responsável pela implementação de diversos parques. Em um deles, o Horto Florestal, inaugurado em 1994, seria implementado o primeiro trecho de ciclovía de Rio Branco (figura 20). Segunda relata Viana (E24), a infraestrutura ciclovária desenvolvida em 1994 não tinha um objetivo específico de mobilidade, mas de harmonização do território. As propostas se pautavam em uma visão de cidade com mais atenção para a qualidade de vida e a relação harmônica com o território, dando atenção especial para os hábitos tradicionais e populares.

A intervenção ciclovária realizada no Horto Florestal teve caráter experimental e durante anos, foi a única do município. A questão ciclovária havia entrado na agenda governamental, por um lado, em função das experiências externas de Jorge Viana, que teve contato com ciclovias em suas viagens de preparação, e por outro, pela possibilidade criada pela implementação de novos parques. A imagem da bicicleta enquanto um tema de políticas

¹⁴¹ Lei 1188/1994, “Dispõe sobre a criação, estruturação, competência e atribuições da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMEIA – de Rio Branco Acre, e dá outras providências”. Disponível em : <https://www.riobranco.ac.leg.br/leis/legislacao-municipal/1994/1994>. Acesso em 25/03/2019

públicas estava muito associada à proteção ambiental. Para além da falta de recursos, a questão ciclovária não estava presente na pauta dos movimentos sociais, e tampouco existia uma associação de cicloativistas. Segundo diversos relatos (E18; E21; E20; E22; E23; E24), o uso cotidiano de bicicletas como meio de transporte estava internalizado nos hábitos da cidade (imagem 21¹⁴²). Em face da baixa taxa de motorização, naquele momento, os atores políticos ainda não tinham identificado problemas de segurança viária envolvendo ciclistas.

Após uma gestão municipal bem avaliada, Viana se elege governador nas eleições de 1998 no primeiro turno. A FPA havia agregado o apoio importante de novos partidos, inclusive do PSDB, o que garantiu um contexto favorável na tentativa de levar a cabo uma nova proposta de desenvolvimento para o Estado. Segundo Morais (2016),

O Governo da Floresta atuou em duas direções: uma na adoção do modelo de “desenvolvimento sustentável”, o qual era justificado como a continuidade dos “sonhos de Chico Mendes”, e o outro foi o “resgate”, valorização e construção de sentidos, no qual o Acre é apresentado como um Estado com vocação florestal; “resgata”/constrói também signos da identidade acreana, tanto para elevar a “autoestima” do povo acreano quanto para justificar e legitimar o “discurso florestânico”. (MORAIS, 2016; p.201)

Figura 21. Trecho da Avenida Antônio da Rocha Viana no final dos anos 1990, antes das obras de duplicação.

Fonte. Imagem cedida gentilmente por Ricardo Torres.

¹⁴² Foto da rua Antonio da Rocha Viana nos anos 1990, local onde foi implementada a primeira infraestrutura ciclovária de Rio Branco. É possível verificar uma rua viva, com diversos elementos de mobilidade compartilhando espaço.

O conceito de “Florestania” representaria o esforço do novo governo de resgatar a importância da “floresta de pé” no desenvolvimento do Estado. Essa nova proposta focaria na exploração sustentável dos recursos florestais, cujos resultados seriam convertidos em desenvolvimento e bem-estar para os povos da floresta. Segundo Pinheiro (2012), houve um grande esforço da nova gestão em difundir a ideia de florestania nos meios de comunicação local. É possível dizer que esse esforço buscava construir uma imagem para essa nova proposta com o apelo dos povos da floresta, ao mesmo tempo em que buscava introduzir um paradigma de desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável.

A primeira gestão estadual de Viana ficaria reconhecida por “arrumar a casa” (MORAIS, 2016). As primeiras ações relevantes buscavam regularizar o pagamento de salários dos servidores públicos, reformar prédios públicos e desenvolver infraestrutura urbana. No final dessa gestão, a questão ciclovária voltaria à agenda de discussões governamentais.

Em 2001, seria implementado o primeiro trecho de infraestrutura ciclovária destinada à segurança viária. Segundo relato de Torres (E22), esse primeiro trecho (imagem 22) havia sido implementado nas margens da rodovia AC-40, construída na gestão anterior com quatro pistas para carros, sem calçadas ou ciclovias, que resultou em um grande número de mortes de ciclistas.

Figura 22. Trecho piloto da infraestrutura ciclovária implementada em 2001 na rodovia AC-40, em Rio Branco.

Fonte: imagem cedida gentilmente por Ricardo Torres

Esse indicador negativo atraiu a atenção da gestão, que mobilizou o corpo técnico do Departamento de Estradas e Rodagem (DERACRE) para planejar uma intervenção piloto. Presente no desenvolvimento da ação, Torres (E22) assume que naquela época possuía um perfil muito técnico, o que o levou a ficar reticente em função de questões relativas às possibilidades de projetos: a malha era muito irregular e precária, e o governo do Estado contava com poucos recursos para desenvolver grandes projetos. Entretanto, Torres afirma que foi convencido por Viana de que era preciso fazer algo urgente, pois enquanto eles “esperassem para realizar o projeto ideal, as pessoas seguiriam morrendo na via”.

Figura 23. (Esq.) Infraestrutura ciclovária implementada na AC-40, (dir.) infraestrutura do parque da Maternidade¹⁴³.

Fonte: Imagem à esquerda cedida gentilmente por Ricardo Torres, imagem à direita, retirada pelo autor em viagem de campo.

A intervenção foi realizada em um contexto de contingência de recursos, o que exigiu a elaboração de ferramentas simples, com baixo nível de complexidade em termos de projeto. A falta de exemplos concretos fez com que os técnicos locais desenvolvessem instrumentos de maneira endógena (E22), como por exemplo, o segregador de concreto utilizado no aperfeiçoamento da infraestrutura da AC-40 (Imagem 23), que seria aproveitado no projeto da infraestrutura ciclovária do Parque da Maternidade, inaugurado no ano seguinte. Segundo

¹⁴³ No detalhe à esquerda de ambas as fotos, os segregadores de concreto.

relata Torres (E22), “a primeira intervenção cicloviária focada em transportes marcou muito”, pois os resultados foram percebidos rapidamente pela gestão: “a queda no número de vítimas foi imediato”.

Os resultados positivos dessa primeira experiência fortaleceriam um encaixe importante entre Jorge Viana e a área de transportes, representada tecnicamente por Torres (E17; E22; E24). Essa comunidade que articulava alguns técnicos da autarquia municipal e órgãos estaduais de trânsito com Jorge Viana, seria responsável por dar início ao processo de implementação de uma agenda cicloviária pautada na segurança viária. A partir de então, novos estudos e pesquisas de contagem, demanda e perfil de ciclistas começam a ser realizadas na cidade, fortalecendo as compreensões técnicas sobre a questão cicloviária (E22) que logo se consolidariam em ideias programáticas mais delineadas.

Essa nova comunidade teve um papel importante na inclusão da bicicleta no novo projeto de canalização do “Igarapé da Maternidade”. Vale ressaltar que esse projeto teve início na polêmica gestão de Edmundo Pinto, e teria sido um dos principais casos de superfaturamento de obras daquela gestão, confirmadas após anos de investigação (E20)¹⁴⁴.

Aproveitando o contexto favorável, a gestão Viana retomou o projeto de intervenção no Igarapé da Maternidade. O projeto da gestão Pinto propunha a canalização do rio e a construção de vias marginais. Desacreditado totalmente após as polêmicas, novas propostas alternativas passaram a ser desenvolvidas. Feres (E20) relata que naquele momento, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia trabalhava em uma proposta de parque linear, e que a arquiteta Marlucia Candido, ligada ao grupo político de Viana, também havia desenvolvido uma proposta no mesmo sentido. A proposta final que foi desenvolvida pelo governo estadual articulou e aprimorou os projetos mais recentes e instituiu um parque linear com infraestrutura cicloviária ao longo de toda sua extensão. O projeto buscou revitalizar o território valorizando o rio (E22; E24).

Viana foi reeleito em 2002 ao governo do Estado. A partir daquela gestão, começaria a ganhar forma um alinhamento institucional que seria fundamental para o avanço da agenda na gestão seguinte. Junto com Viana, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi eleito presidente, e Marina Silva e Tião Viana seguiam no Senado. Ainda que faltasse a presença de um prefeito do PT para que essa articulação gerasse resultados mais significativos, criavam-se novos estímulos para o processo de reestruturação urbana no qual a bicicleta possuía lugar de destaque.

¹⁴⁴ Roberto Feres trabalhou como perito Ad Hoc da Polícia Federal na análise financeira do projeto.

A partir da criação do Ministério das Cidades, a gestão reeleita criou uma Secretária das Cidades. Para o cargo de secretário, Viana convidou Raimundo Angelim (PT), que havia sido secretário do planejamento durante sua gestão municipal (E18). Angelim havia perdido as eleições municipais de 2000 para Flaviano Melo (PMDB), sendo eleito deputado estadual em 2002. Como tinha pretensões de disputar a prefeitura nas eleições seguintes, Angelim assumiu a experiência na Secretária das Cidades como um período de preparação para disputar as eleições com confiança para lidar com as questões urbanas (E18).

Figura 24. Via Chico Mendes. Acima, no final dos anos 1990. Abaixo, após criação da ciclovía no canteiro central em 2003

Fonte: Imagens cedidas por Ricardo Torres, de seu acervo pessoal.

No final do primeiro ano da gestão, outra importante iniciativa ciclovária é implementada: a via Chico Mendes. Naquele momento, já existia uma compreensão sobre os

problemas de segurança viária envolvendo ciclistas e pedestres, agravado pelo aumento na taxa de motorização da cidade. As primeiras soluções decorrentes dessa percepção haviam apresentado um retorno muito positivo (E17; E18; E22; E24). Além disso, haviam se consolidado instituições estaduais (DETRAN e DERACRE) e municipais de trânsito (RBTrans¹⁴⁵), e no bojo dessas instituições, técnicos que haviam participado dos projetos iniciais, e se consolidavam como especialistas no tema.

A participação dessa comunidade é fundamental na elaboração do projeto final, que se pautou nas premissas do discurso florestânico de valorização do território e proteção aos povos da floresta. Segundo relata Viana (E24), a “formulação das soluções procurava resgatar a história, as tradições, sempre com foco nos povos da floresta”. Ainda, relata que inicialmente haviam contratado um escritório de urbanismo que fez uma proposta interessante de vias laterais, mas que não tinha identidade com o local. Os atores locais tinham consciência da periculosidade da via, o que exigia mais elementos de segurança. Desta forma, o projeto final foi implementado no canteiro central da via (imagem 24), com diversos elementos visuais que reforçavam a identidade visual do “Governo da Floresta”

Após o novo sucesso com a Via Chico Mendes, a gestão passa a incorporar as ciclovias nos projetos de duplicação de avenidas e na construção de novas vias. A rua Antônio da Rocha Miranda, “que virou avenida” (Imagem 25) é simbólica desse movimento de incorporação da bicicleta definitivamente nos subsistemas de transportes do Estado e da cidade. Interessante notar que esses novos projetos contaram com diversos recursos de instituições externas. Conforme relatou Alexandre (E17), então funcionário da secretaria estadual de planejamento, houve um esforço muito grande de obter recursos, em fontes variadas (BNDES, BID, entre outras) para as ações desenvolvidas pela gestão Viana. A inclusão da bicicleta como elemento de mobilidade urbana sustentável, mas também de segurança viária, serviu como fator de apoio a obtenção desses recursos.

Os dois primeiros anos do segundo mandato de Viana apresentaram grandes avanços em relações às ações embrionárias da gestão municipal nos anos 1990. É notável o avanço em termos institucionais, verificado na criação de diferentes órgãos locais com corpos técnicos qualificados, que logo passaram a ter contato mais próximo com a questão cicloviária. Os seguidos sucessos na implementação de infraestruturas cicloviárias ajudou a consolidar uma comunidade de especialistas cicloviários, que contava com o importante apoio de Jorge Viana, que já havia se consolidado como um empreendedor das políticas cicloviárias.

¹⁴⁵ Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Rio Branco

Diversos representantes da FPA ocupavam posições importantes na política acreana, mas ainda faltava a reocupação da prefeitura para que esse alinhamento passasse a gerar resultados em uma nova escala. Como veremos no período seguinte, a figura de um representante da floresta na gestão municipal seria determinante para que a bicicleta entrasse definitivamente na agenda de políticas públicas da cidade.

Figura 25. Antes e depois da duplicação da Antônio da Rocha Viana, “a rua que virou avenida” em 2003.

Fonte: fotos cedidas por Sergio Neves, do arquivo da RBTRANS.

5.2.2 “O Acre existe e pedala”: A consolidação da Florestânia, alinhamentos excepcionais e a construção de uma rede de infraestrutura cicloviária (2005 – 2017)

O segundo período da trajetória das políticas cicloviárias em Rio Branco tem início a partir da eleição de Raimundo Angelim (PT) para a prefeitura. Com esse novo representante da FPA no poder municipal, a partir de 2005, começariam a operar diversos encaixes basilares para a institucionalização da agenda de políticas cicloviárias. Sua presença agregaria a peça que faltava para a nova configuração de fatores que caracterizou o segundo período da trajetória analisada.

O recém-eleito prefeito já possuía uma ampla trajetória intelectual e política na cidade. Natural de Tarauacá¹⁴⁶, Angelim se formou em Economia e fez carreira na UFAC, chegando ao cargo de professor, onde ministrava disciplinas sobre planejamento e economia da Amazônia. Foi convidado por Viana para ser Secretário Municipal do Planejamento entre 1993 e 1996, e logo, secretário estadual do planejamento na gestão de Viana. Após a derrota nas eleições municipais de 2000, e a vitória na eleição de 2002 para o cargo de deputado estadual, Angelim foi convidado novamente para compor a gestão estadual, ocupando o cargo de secretário das cidades, instituição criada em função de estímulos do Ministério das Cidades (E18)

Ao longo de todos esses anos, Angelim relata que foi aperfeiçoando sua visão sobre as questões urbanas do Acre. A experiência na Secretária das Cidades gerou importantes aprendizados sobre os problemas urbanos das cidades Acreanas. Segundo relatou Angelim (E18),

“sempre me chamou atenção o aspecto territorial urbano dos núcleos, tanto nas zonas rurais como urbanas; sempre me inquietava com a privatização do espaço público (...) não se pode gerir uma cidade como se fosse um armazém. A cidade é pulsante, tem vida e características próprias”.

Segundo Angelim, esse período o ajudou a reforçar a perspectiva de direito à cidade, mas agregado à ideia de cidade para todos, não para um grupo privilegiado. Assim como Viana, Angelim era um representante dos “povos da floresta”, muito alinhado ao “paradigma da florestânia”.

A primeira gestão municipal de Angelim dá início a um “momento de ouro” para a agenda de políticas cicloviárias no município (E17; E19; E21; E22). A partir de então, se

¹⁴⁶ Curiosamente, Tarauacá é o município do Acre com maior percentual de deslocamentos em bicicleta do Acre, e um dos maiores do Brasil. Na cidade de aproximadamente 40 mil habitantes, 73% dos deslocamentos urbanos diários são realizados em bicicleta (ROCHA, 2018, p.80).

estabeleceria uma lógica de parceria entre governo municipal e estadual que expandiria sobremaneira as capacidades de ação da gestão local. Essa combinação, que variou entre Angelim e Viana, Angelim e Binho Marques, e logo entre Alexandre e Tião Viana¹⁴⁷ é a marca mais característica desse segundo período. Somam-se a essa parceria estímulos mais amplos do governo federal, além do papel dos deputados e senadores na obtenção de recursos por meio de emendas parlamentares, como veremos adiante.

Figura 26. Antes e depois da revitalização do “Mercado Velho”

Fonte: Fotos cedidas por Ricardo Torres

Com todas as condições favoráveis, a primeira gestão de Angelim deu continuidade e ampliou os projetos que vinham sendo desenvolvidos pela gestão estadual. Em certa medida, é difícil separar as intervenções realizadas por nível de governo, pois quase todas as iniciativas são marcadas pela cooperação, formal e informal, entre município e governo estadual. As intervenções urbanas mais amplas vinham recuperando, por um lado, áreas históricas da cidade no intuito de resgatar símbolos acreanos, como é o caso do “novo

¹⁴⁷ As “dobradinhas” (ou a dupla eleição de prefeito e governador do mesmo partido) ocorreram no período que vai de 2005 até 2018

mercado velho” (imagem 26), restaurado em 2006, ou da praça da revolução¹⁴⁸; por outro lado, seguia em marcha o projeto de expansão da infraestrutura urbana, com diversos projetos de recuperação e duplicação de ruas e avenidas. De forma mais ampla, a questão cicloviária já havia entrado na agenda como complemento importante do projeto de reestruturação e revitalização urbana que vinha sendo desenvolvido pelo governo estadual.

Durante sua primeira gestão, havia uma percepção bem consolidada de que o problema do trânsito na cidade estava se agravando (E18; E22; E24). As instituições criadas no âmbito estadual, com grande destaque para atores ligados a comunidade cicloviária, vinham produzindo estudos, análises, diagnósticos, além de ações pioneiras que mostravam resultados muito positivos (E17; E22). Segundo relatou Angelim (E18), a aposta nas ciclovias atendia a “dimensão estética, da segurança viária e do sistema modal”. A dimensão estética estaria relacionada com o esforço de recuperação simbólica das tradições locais, dentre as quais o uso cotidiano de bicicletas, e se conectaria a dimensão da segurança na medida em que “a moldura de uma via é a calçada e a ciclovia”, que garantem a segurança dos mais vulneráveis ao mesmo tempo em que torna o espaço urbano mais “vivo”. A ideia de sistema modal, ainda embrionária, estaria relacionada com as conexões entre os diferentes modos de transporte, e ganhariam ênfase ao longo da gestão.

Em 2005, a gestão Angelim daria início formal aos trabalhos de base do Plano Diretor Participativo (PDP). O desenvolvimento do PDP buscava estruturar o planejamento urbano a partir das novas orientações do Ministério das Cidades, que criou condições institucionais para discutir uma nova proposta de gestão das cidades (E18; E22). Com inspirações no Orçamento Participativo de Porto Alegre (E18), os debates do PDP marcaram um momento de aproximação entre atores das comunidades de especialistas do poder público e atores políticos com atores sociais comunitários, para além dos movimentos sociais já consolidados. Segundo relatos (E18; E22), atores dos movimentos sociais comunitários receberam uma formação intensiva sobre gestão urbana e mecanismos de participação, visando inserir a sociedade civil na discussão de forma mais “empoderada”. De fato, identificamos a existência de interessante material explicativo, uma “cartilha para a sociedade civil”, com informações resumidas e simplificadas, mas que apresentavam pontos centrais e conceitos técnicos do PDP (imagem 27).

¹⁴⁸ A reforma da Praça da Revolução também é simbólica desse projeto de recuperação de símbolos tradicionais, com a estatua dos heróis anônimos da revolução acreana, e detalhes no piso com símbolos indígenas (E18).

Figura 27. Capa de material desenvolvido com informações detalhadas do PDP.

Fonte: Manual retirado da página da Prefeitura de Rio Branco¹⁴⁹

Para desenvolver o PDP, a gestão dividiu a cidade em 7 regionais com diferentes conselheiros locais. É interessante notar a presença de um “outra”¹⁵⁰ sociedade civil, composta por associações comunitárias de bairros. Segundo relatou Angelim (E18), as lideranças locais tinham protagonismo nas ações: eram convidados para acompanharem das obras até a inauguração, desempenhando um importante papel de fiscalização. As discussões do PDP aproximaram essas lideranças comunitárias de arquitetos de conselhos profissionais, professores universitários, pesquisadores e empresários locais. Para Torres (E22), o diálogo com a sociedade civil começa a se ampliar a partir da gestão Angelim. Essa ampliação favoreceu a formação de consensos em torno da nova proposta de gestão urbana, que privilegiava a agenda de políticas cicloviárias: “A gente só implementava uma solução quando esgotava o diálogo com a comunidade”.

Para além das discussões formais, existia uma “equipe social” da prefeitura que fazia a articulação com os moradores afetados. Criaram-se comissões participativas locais para

¹⁴⁹ Disponível em: <http://portalcgmr.io Branco.ac.gov.br/portal/legislacao/plano-diretor/>

¹⁵⁰ Alternativa, mas em alguma medida conectada, com os movimentos sociais mais consolidados dos “povos da floresta”, destacadamente os seringueiros e os povos indígenas.

acompanharem as intervenções: “as equipes de ação social possuíam um espaço físico para articulação com comissões de moradores em todos os canteiros de obra” (E22). Segundo relatos (E18; E22), essas comissões influenciaram, sobretudo, na seleção das vias onde seriam implementadas as ciclofaixas, uma vez que o foco era atender camadas mais vulneráveis. Durante 2006, seriam implementados aproximadamente 50 quilômetros de infraestrutura cicloviária, sobretudo em regiões periféricas da cidade.

Apesar da ampliação do diálogo com a sociedade civil, ainda não havia se conformado uma associação que representasse os ciclistas urbanos. Já existia um grupo de pessoas que se reuniam para pedalar esporadicamente à noite, mas não havia se formado uma “massa crítica” que pensava a bicicleta como um elemento de políticas públicas (E21). Os usuários cotidianos tampouco haviam se organizado em torno da questão, contudo, a gestão Angelim criou conexões com diferentes grupos e lideranças locais, associações de bairros e igrejas, promovendo discussões que inseriam a bicicleta forma complementar às diversas questões relacionadas com o cotidiano na cidade (E22).

Além de estabelecer conceitos basilares de zoneamento, projetos urbanísticos e uso do solo, o plano¹⁵¹ publicado no final de 2006 também trazia orientações importantes para o desenvolvimento da mobilidade urbana. O principal encaminhamento nesse sentido seria produção do Plano Diretor de Transportes e Trânsito (PDTT). A prefeitura começava a atingir níveis inéditos de capacidade de investimento, o que exigiu uma análise cuidadosa do que vinha sendo realizado para estabelecer os rumos de ações específicas (E18; E22).

O desenvolvimento do PDTT contaria com um importante apoio do governo do Estado. O DERACRE disponibilizou recursos e realizou um edital nacional para contratação de uma consultoria que apoiasse tecnicamente a construção do plano em 2006. A consultoria Logit Engenharia Consultiva foi selecionada para desenvolver o PDTT. O convênio firmado entre a prefeitura, o DERACRE e a Logit possibilitaram a circulação de novos especialistas em mobilidade, que além de agregarem na capacidade teórica, se dedicariam exclusivamente para essa finalidade. Segundo relato de Correa (E19), entre 2006 e 2007, foi desenvolvido um intenso trabalho de campo no território, que já identificou grandes avanços urbanos, inclusive na questão cicloviária. Naquela altura, a cidade possuía intervenções cicloviárias mais complexas, como as ciclovias do Parque da Maternidade e a Via Chico Mendes, e aproximadamente 50 quilômetros de ciclofaixas permanentes (imagem 28). O estudo desenvolvido contou com grande apoio da gestão, com destaque para os papéis de Alexandre

¹⁵¹ Lei municipal Nº 1611 de 27 de outubro de 2006. "Aprova e institui o novo plano diretor do município de rio branco e dá outras providências".

(então diretor do DER) e Torres (Superintendente da RBTrans), além do envolvimento de professores e alunos da UFAC, que apoiaram na realização de algumas contagens e pesquisas de campo (E19; E22).

Figura 28. Mapa da infraestrutura ciclovitária de Rio Branco (implementada até 2007)

Fonte: Plano Diretor de Transporte e Trânsito de Rio Branco (2009, p. 33)

Pouco antes da publicação do PDTT, um dos últimos atos da primeira gestão Angelim foi a reestruturação da RBTrans. A partir da lei municipal 1731/2008, produto de orientações do plano diretor aprovado em 2006, o órgão ganhou “status de secretária”, ficando responsável, para além de gerir o transporte público, pelo planejamento e conservação do sistema viário, incluindo a sinalização das vias. Essa mudança foi importante para a agenda ciclovitária na medida em que fortaleceu o órgão local responsável pela sinalização, principal elemento das intervenções ciclovitárias que passaram a ser desenvolvidas como alternativa às vias de alta complexidade. Importante destacar a presença de Torres, que já estava conectado à questão ciclovitária desde 2001, e foi gestor do órgão por 10 anos consecutivos, de 2004 a 2014.

A reeleição de Angelim em 2008 favoreceu a continuidade do processo. Seguindo uma dinâmica parecida com as gestões de Viana no governo estadual, se a primeira gestão teria focado em “arrumar a casa”, a segunda seria mais fecunda na realização de intervenções. Para além das estruturas institucionais estabelecidas – a publicação do PDP, do PDTT e a

reestruturação da RBTrans, e da continuidade da parceria com o governo do Estado - surgiriam também novos estímulos federativos.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, começava a ganhar contornos setoriais. Segundo relata Angelim (E18), o Programa de Aceleração do Crescimento foi um instrumento importante para o avanço dos projetos urbanos, e especificamente das intervenções cicloviárias: “O grande parceiro da gestão das cidades era o Ministério das cidades”. O apoio institucional do Ministério das Cidades passaria para um outro nível. Se, no início os principais estímulos eram normativos, a partir do PAC, surgem recursos materiais para efetivação das orientações legais. Essa nova fonte de recursos seria fundamental para aumentar o investimento de uma cidade que possuía quase metade da população do Estado, mas cujo orçamento era de aproximadamente 10% do total das receitas do Estado (E17; E18).

Além do PAC, um importante encaixe entre prefeitura e senado passaria a ser fundamental para o avanço das intervenções. Angelim trabalhou em conjunto com o então senador Tião Viana, que além da destinação pontual de emendas, ajudou a articular grandes financiamentos com outras fontes nacionais, como o BNDES, e internacionais, como a Cooperação Andina de Fomento (CAF)¹⁵². Essas dinâmicas de articulação entre prefeitos, governadores e senadores seriam comum até o final do período analisado.

A segunda gestão Angelim havia se notabilizado pelo sucesso no planejamento urbano. O apoio do Ministério das Cidades havia sido muito importante nesse processo, aproximando atores da gestão local com atores do governo federal. As articulações envolveram muita cooperação técnica, o que ajudou a construir uma imagem positiva da cidade em termos de projetos urbanos. Segundo relatou Torres (E22), a equipe do MCidades já conhecia o trabalho que vinha sendo desenvolvido em Rio Branco, o que facilitou, alguns anos depois, as articulações para obtenção de recursos do PAC. Como resultado do reconhecimento pelo avanço da cidade na discussão sobre mobilidade urbana (E18; E22), em 2009 a cidade sediará a 69ª Reunião do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito (figura 29).

¹⁵² Relato de reunião relativa ao tema disponível em: <http://www.pmrba.ac.gov.br/index.php/noticias/noticias-ultimas-noticias/1276-angelim-e-tiao-viana-buscam-apoio-para-investimentos-de-r-86-milhoes-em-rio-branco.html> Acesso em 26/08/2019

Figura 29. Angelim discursa na abertura da 69ª Reunião do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Transporte Urbano e Trânsito

Foto retirada da página virtual da Prefeitura de Rio Branco ¹⁵³

Os avanços promovidos pelas seguidas gestões conferiram ao prefeito o maior índice de aprovação dos prefeitos das capitais em 2012¹⁵⁴, e foram fundamentais para que o candidato do PT, Marcus Alexandre, vencesse as eleições do mesmo ano. Uma das bandeiras da campanha de Alexandre era a mobilidade em bicicletas. O então candidato assumiu publicamente o comprometimento com o avanço da agenda ciclovária: Alexandre incluiu o tema em seu plano de governo, deu entrevistas reafirmando seu compromisso¹⁵⁵, e ainda, realizou “cicleatas” durante sua campanha, inclusive mobilizando a presença do Senador Jorge Viana (figura 30).

Ao final da segunda gestão Angelim, a cidade já possuía uma ampla rede de infraestrutura ciclovária. Segundo relatos (E21; E22), alguns ciclistas mais interessados começaram a se aproximar da prefeitura naquele momento, mas ainda sem apresentarem demandas específicas. Destaca-se o papel de Valden Rocha, um dos fundadores da Associação de Ciclistas do Acre (ACAC), que na ocasião já estava inserido nas redes da FPA,

¹⁵³. Disponível em: <http://riobranco.ac.gov.br/index.php/noticias/noticias-itens/ultimas-noticias/487-rio-branco-sedia-forum-nacional-de-secretarios-e-dirigentes-de-transporte-urbano-.html> Acesso em 20/08/2019

¹⁵⁴ A pesquisa realizada pelo Ibope apontou um percentual 60% de ótimo/bom, melhor resultado entre os prefeitos das capitais. Disponível em: <https://agazetadoacre.com/com-60-de-aprovacao-angelim-e-o-prefeito-melhor-avaliado-em-capitais-no-pais-diz-ibope/>

¹⁵⁵ Segundo relato de entrevista realizada na época, “Marcus Alexandre disse que quer tornar Rio Branco a capital da ciclovía. “Estou muito feliz começando a última semana de campanha com energia total. Vamos fazer mais ciclovias para incentivar as pessoas a andar de bicicleta com mais segurança. Esse é um esporte muito saudável”, disse o candidato do PT”. Disponível em: <https://www.ac24horas.com/2012/10/21/centenas-de-militantes-petistas-pedalam-com-marcus-alexandre-nas-principais-vias-da-capital/>

atuando desde o governo Viana com temas relacionados à saúde e a questões indígenas. Segunda relata (E21), “a bicicleta se inseriu nesse contexto preservacionista” de proteção da Amazônia.

Figura 30. Cicleata da campanha de Marcus Alexandre à prefeitura de Rio Branco, em 2012

Fonte: Imagens retiradas da página “AC 24 horas”¹⁵⁶

O movimento foi crescendo, muito estimulado pela boa infraestrutura da cidade e pelo comprometimento de Alexandre com a questão ciclovária. Esse novo contexto exigiu a criação de uma organização formal capacitada para representar a sociedade interessada na bicicleta e dialogar com o poder público. Com a disseminação das redes sociais digitais, os encontros ganharam projeção e passaram a atrair grupos de até 300 pessoas. A partir de 2013, o “Movimento Pedala Rio Branco” ganharia apoio da prefeitura, por meio de ações de

¹⁵⁶ Disponível em: <https://www.ac24horas.com/2012/08/27/campanha-marcus-alexandre-realiza-a-maior-cicleata-da-historia-de-rio-branco/>

segurança da RBTrans (E17; E21; E22). Conforme relatou Rocha em uma matéria¹⁵⁷ publicada durante a primeira gestão Alexandre, “Queremos ser um grande parceiro do Estado e município e chamar atenção para essas questões que acontecem no dia-a-dia”. Logo nos primeiros meses do governo municipal, Alexandre receberia os ciclistas reunidos na ACAC para discutirem a parceria entre a prefeitura e a associação, além de novas ações cicloviárias.

Figura 31. Pedaladas noturnas do Movimento “Pedala Rio branco”

Fonte: Imagens retiradas de matéria publicada na página “Globo Esporte”¹⁵⁸

Quando Alexandre chegou à Prefeitura, “as condições estavam dadas” para seguir avançando com a agenda de políticas cicloviárias (E17, E21; E22). Segundo relatou Alexandre (E17), as bases foram construídas nos anos anteriores: Governabilidade, envolvimento da sociedade, finanças organizadas e acúmulo de experiências e projetos. Além disso, uma ampla herança institucional foi deixada pelas gestões anteriores, como o PDP e o PDTT, o Código de Obras; a lei de zoneamento, a reestruturação da RBTrans, e inclusive a

¹⁵⁷ <https://agazetadoacre.com/associacao-discute-mobilidade-urbana-e-inclusao-da-bicicleta-como-transporte-alternativo/>

¹⁵⁸ Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/ac/noticia/2013/06/associacao-de-ciclismo-promove-pedaladas-noturnas-em-rio-branco.html> Acesso em 02/10/2019

equipe de técnicos e especialistas. Segundo relatou Alexandre, ele aproveitou quase que integralmente a equipe da gestão passada (E17).

A relação construída com o Ministério das Cidades nos últimos anos começaria a dar resultados mais significativos. Naquele momento, já haviam ocorrido diversas propostas e articulações em prol da obtenção de recursos do PAC. A transição de governo entre atores do mesmo grupo político favoreceu a continuidade do processo iniciado em meados dos anos 2000. Essa transição contou com reuniões conjuntas entre Angelim, no final de mandato, e Alexandre, recém-eleito e membros do governo federal para apresentação e discussão de propostas de investimento no âmbito do PAC Mobilidade Urbana para cidades de médio porte (E17; E18). Essas articulações contaram com a presença do então senador Jorge Viana, que voltaria a ser determinante para a continuidade das políticas ciclovárias em Rio Branco (E17; E18; E21; E22; E23; E24). Segundo relatou Alexandre (E17), os resultados dessa articulação foram fundamentais para o avanço de projetos urbanísticos que incluíam infraestrutura ciclovária, ciclovias e ciclofaixas nas novas avenidas, e bicicletários nos terminais de ônibus.

Figura 32. Fotos da inauguração do primeiro trecho da duplicação da “Estrada da Floresta”.¹⁵⁹

Fonte: Imagens retiradas de matéria publicada na página “AC 24 Horas”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ No detalhe, Angelim, Alexandre e Viana.¹⁵⁹

A primeira gestão de Alexandre ficou marcada pelo alinhamento de forças políticas nos três níveis federativos, e com representações importantes no congresso. Essas articulações ficaram mais fluidas com os estímulos do PAC, e intensificaram o papel das emendas parlamentares destinadas a intervenções cicloviárias. Nesse sentido, destaca-se a atuação de Jorge Viana, que até o final de seu mandato no Senado, em 2018, articulou ações e destinou recursos para a questão. A presença de atores como Alexandre, Angelim e Viana na inauguração do novo trecho da “Estrada da Floresta”, em 2005, serve para ilustrar o encaixe formado entre diferentes níveis de governo (figura 32).

Como boa parte da infraestrutura cicloviária havia sido implementada até 2013, outras ações começam a surgir no horizonte dos debates cicloviários (E21). Diferente dos períodos anteriores, já é possível observar uma rede de cicloativistas articulada, com alguma inserção dentro do subsistema de mobilidade urbana. Entretanto, apesar das reuniões realizadas entre cicloativistas e a gestão municipal, não foi possível identificar a formação de uma coalizão de defesa pró-bicicletas atuando de forma coordenada e estratégica. A configuração identificada apresentou uma rede de cicloativistas e uma comunidade de especialistas conectada, sobretudo, por Rocha, um ator que transitava entre ambas as esferas, e que para Angelim (E18), “foi durante muito tempo uma referência solitária” de cicloativismo na cidade.

Ao longo da gestão, o papel dos cicloativistas reunidos na ACAC ganha mais importância. Se no início os diálogos eram informais, a partir da formalização, as discussões foram centralizadas “em 10, 20 pessoas que estavam interessadas no movimento social, na possibilidade de promover mudanças nas políticas públicas”. As ações foram se expandindo, com a inserção dos cicloativistas nos meios de comunicação. Rocha passa a escrever colunas em jornais locais e publicar vídeos em suas redes sociais, dava entrevistas sobre os passeios, “sempre colocando a bicicleta como objeto de políticas públicas” (E18). Segundo relatou Rocha (E18), apesar das condições de participação criadas pela gestão, a associação por si não conseguiu se estruturar internamente, o que acabou afetando sua capacidade de influência:

“Tivemos muita dificuldade para estabelecer um grupo crítico, que entendesse a bicicleta como elemento transformador dessa realidade urbana que a gente “não quer”, com poluição, engarrafamento e o caos dos grandes centros”(...)“sempre houve abertura da gestão para receber agrupamentos mobilizados, o que faltou foi coesão dos atores interessados”.

¹⁶⁰ Disponível em: <https://www.ac24horas.com/2015/12/18/marcus-viana-entrega-primeira-etapa-da-duplicacao-da-estrada-da-floresta-e-novo-acesso-a-baixada-da-sobral/> Acesso em 06/10/2019

Ao fim e ao cabo, naquele momento, a ACAC funcionou mais como uma incubadora de novas associações, contudo, mais focadas em esportes e passeios. Ainda assim, muitos esforços foram feitos por Rocha na tentativa de influenciar a modelagem da agenda cicloviário em função das demandas dos ciclistas urbanos (E17; E22; E24). O fato de ser reconhecido pelo uso da bicicleta colocou Rocha em contato com a comunidade de especialistas em mobilidade urbana. Sempre que havia alguma discussão sobre questões de mobilidade em bicicleta, ele era convidado para participar e inclusive sugerir alterações (E17; E18. E21; E22).

Figura 33. Reunião de apresentação do programa “Bicicletas Compartilhadas em Rio Branco”

Fonte: Imagem retirada da página virtual da prefeitura municipal de Rio Branco. ¹⁶¹

Durante um breve momento, é possível verificar uma articulação que envolvia diversos atores sociais e estatais identificados com a questão cicloviária. No final de 2013, começava a se organizar um projeto para implementação de bicicletas compartilhadas na cidade de Rio Branco. Esse esforço estava relacionado com a tentativa de avançar com o debate cicloviário para além da infraestrutura cicloviária (E17; E21; E22; E24). Apesar de o projeto ter sido paralisado por falta de recursos financeiros, e também por questões de adequações ao território, naquele momento, estavam em contato (imagem 32) membros da

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.pmrba.ac.gov.br/index.php/noticias/noticias-itens/ultimas-noticias/6097-marcus-alexandre-e-jorge-viana-anunciam-programa-bicicletas-compartilhadas-em-rio-branco.html>

ACAC (Rocha), outros representantes dos ciclistas esportivos (Trotamundos e Roselane “Sports”), especialistas locais (Torres) e externos (Correa) e atores políticos (Alexandre e Viana).

Entre o final da primeira gestão e os dois anos da gestão seguinte o processo de políticas ciclovias se estabilizaria, com avanços graduais. Ao longo desse período, a gestão Alexandre se notabilizou pela recuperação da infraestrutura ciclovias implementada na gestão anterior. Parte dos recursos utilizados nessas ações de revitalização veio de emendas parlamentares do senador Jorge Viana¹⁶².

Figura 34. Trechos de infraestrutura ciclovias em Rio Branco, em agosto de 2019

Fonte: imagens retiradas pelo autor, em viagem de campo realizada em agosto de 2019

Os últimos trechos de infraestrutura ciclovias implementados estavam relacionados com as obras do PAC. Ao final de 2016, a cidade possuía aproximadamente 100 quilômetros de infraestrutura ciclovias, representando o maior investimento público no tema dentre todas

¹⁶² Emendas anunciadas no final de 2015 apresentavam mais de R\$ 12 milhões em investimentos para as 22 cidades do estado. Segundo matéria publicada na época, “Das emendas destinadas pelo senador, estão sendo empenhados seis milhões de reais em ações como: o programa de mobilidade urbana de Rio Branco que inclui a recuperação de ciclovias”. Disponível em: <https://agazetadoacre.com/jorge-viana-disponibiliza-recursos-de-emendas-para-cidades-acrianas/>

as capitais nacionais¹⁶³. A saída de Ricardo Torres do comando da RBTrans, após 10 consecutivos, representaria uma perda importante para o avanço da questão ciclovária, uma vez que ele era o grande representante da comunidade de técnicos e especialistas que havia se formado em torno da questão ciclovária.

A reeleição de Alexandre em 2016 não serviu para “aquecer” a agenda ciclovária, apesar da presença mais consolidada dos cicloativistas, que viriam a realizar o Fórum de Bicicletas de Rio Branco em 2018¹⁶⁴. Ainda, logo no segundo ano do novo mandato, Alexandre abdicou da prefeitura para concorrer ao governo estadual nas eleições de 2018. Esse acúmulo de situações acabou levando o processo das políticas ciclovárias em Rio Branco para um momento de baixa atenção e quase nenhum avanço. Por meio de uma emenda do então senador Jorge Viana, em 2018, a prefeitura adquiriu equipamentos específicos para manutenção das ciclofaixas. Apesar da falta de manutenção, foi possível verificar um contexto muito favorável ao uso de bicicletas na cidade. Em alguns locais, apesar do desgaste quase total da infraestrutura ciclovária, é comum ver os carros respeitando o espaço o destinado ao ciclista (Imagem 33).

¹⁶³ Levantamento realizado pelo portal de notícias GL. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/28/malha-ciclovitaria-das-capitais-cresce-133-em-4-anos-e-ja-passa-de-3-mil-quilometros.ghtml>

¹⁶⁴ <https://acreaovivo.com/canal/ciclismo-acre/noticia/grupo-bike-anjo-rio-branco-organiza-primeiro-forum-de-bicicletas-da-capital/25694?pagina=9>

6 ANÁLISE E COMPARAÇÃO: PERÍODOS, SEQUÊNCIAS E OS PARÂMETROS ESTÁVEIS DE OBSERVAÇÃO

O presente capítulo tem o objetivo de destacar os principais achados teóricos desta pesquisa. Anteriormente, foram apresentadas, detalhadamente, as trajetórias históricas das políticas cicloviárias em São Paulo e Rio Branco, desde os debates cicloviários embrionários à implementação de redes de infraestrutura. Os rastreamentos desenvolvidos apresentaram detalhadamente as entidades, eventos e ações envolvidos nos processos de formação de agenda e de institucionalização das políticas cicloviárias.

As dimensões analíticas mobilizadas serviram como fio condutor da coleta e análise de dados. Os rastreamentos se concentraram nas dimensões das ideias, dos atores, das estruturas relacionais e dos encaixes produzidos ao longo dos processos analisados, bem como os resultados observados em termos de institucionalização de políticas, tanto em termos simbólicos como programáticos.

A partir dos dados, foi possível definir momentos de mudança e períodos de estabilização. Esses períodos são caracterizados por diferentes configurações de fatores que, contudo, estão conectados em uma longa trajetória que une os períodos analisados. Além da periodização, a análise desenvolvida também apresenta o sequenciamento e a interconexão entre entidades, eventos, ações e articulações presentes nas trajetórias das políticas cicloviárias. Essa combinação entre periodização e sequenciamento ajuda a identificar as relações associativas entre os fatores e resultados observados.

Esse capítulo possui três subseções. As duas primeiras se dedicam a apresentar análises teóricas sobre as trajetórias das políticas cicloviárias em São Paulo e Rio Branco, sintetizando as sequências e interconexões entre fatores, mas também analisando as variações nos parâmetros estáveis de observação definidos a partir da literatura. O processo analisado em São Paulo apresentou três períodos. Por sua vez, o processo analisado em Rio Branco se delimitou a dois períodos.

A última subseção apresenta um conjunto de comparações entre os processos analisados em profundidade. As trajetórias são comparadas em função do sequenciamento de entidades, ações e eventos relevantes para os processos. Em seguida, comparam-se as variações nos parâmetros estáveis de observação, relacionados com as quatro dimensões teóricas mobilizadas, apresentando as configurações de fatores que obtiveram resultados favoráveis no avanço das agendas de políticas cicloviárias. Finalmente, os casos são analisados em termos de semelhanças e diferenças.

6.1 CATEGORIZAÇÃO E PERIODIZAÇÃO DE ELEMENTOS TEÓRICOS EM SÃO PAULO

A trajetória da agenda de políticas ciclovárias em São Paulo apresentou três períodos distintos. O **primeiro período** teve início no final dos anos 1980, embora vestígios apontem para relações simbólicas com períodos anteriores. Em termos ideacionais, a bicicleta apresentou diferentes interpretações sociais até 1970, quando passou a ser entendida, “formalmente”, como um objeto de lazer e esportes. As primeiras ações ciclovárias locais possuíam uma imagem bem delimitada de que a bicicleta era “para passeio”. A consolidação da compreensão da bicicleta como um elemento de transporte tem início em dois lócus de interação isolados. Por um lado, alguns técnicos municipais passam a ter contato com a questão ciclovária em função de demandas geradas pela crise de abastecimento de petróleo. Por outro, a inserção privilegiada de um ator social defensor da ciclomobilidade urbana tem relações com a institucionalização simbólica da questão ciclovária em nível municipal, desenvolvida por um ator político.

Vale destacar que a circulação de ideias era prejudicada pelo nível de avanço tecnológico dos meios de comunicação. As principais inspirações dos atores envolvidos com o debate ciclovário eram provenientes de fontes particulares, muitas vezes, por meio de documentos (livros, mapas, estudos e fotos) adquiridos em viagens pessoais.

Essa configuração de atores e ideias tem grande peso para a aprovação da “lei Feldman”, que pode ser entendida como um encaixe institucional resultante da articulação entre Alcorta e Feldman e da existência de um grupo de técnicos da CET que já estava conectado com a questão ciclovária. À promulgação desta lei rapidamente gera efeitos na modelagem da agenda. Ainda na gestão Erundina, surge o “passeio ciclístico da cidade”, que foi descontinuado na gestão seguinte uma vez que o fechamento de ruas ia de encontro à ideia de fluidez dos automóveis. Na gestão Maluf (PFL), a “Lei Feldman”, associada às pressões de um agrupamento embrionário de cicloativistas geraram estímulos para a criação do Projeto Ciclista.

O “Projeto Ciclista” se constituiu como um importante espaço de articulação entre diferentes atores estatais e sociais simpáticos à questão ciclovária. Até o final dos anos 1980, as estruturas relacionais envolvidas com a questão ciclovária se apresentavam como articulações pontuais que não chegaram a constituir redes ou comunidades ciclovárias locais. Nos anos 1990, o “Projeto Ciclista” se configurou como um espaço institucional importante, tanto para fortalecer a interpretação da bicicleta como um meio de transporte, como também

para conectar e articular diferentes atores interessados na questão. Apesar dessas aproximações, a análise demonstra um núcleo duro de crenças compartilhadas relacionados com a interpretação da bicicleta como um meio de transporte, mas muitos conflitos em termos de ideias programáticas e aspectos instrumentais.

É possível identificar a atuação de todos os atores estratégicos mobilizados na literatura. Nos anos 80, não havia um movimento social organizado em função da questão cicloviária. No entanto, atores como Alcorta e Falzoni já tentavam influenciar a agenda por meio de ações como as bikeatas e o uso crítico da inserção na mídia. Interessante notar que além de ativistas, ambos também são reconhecidos pelo grande conhecimento técnico. Os técnicos-especialistas envolvidos com o tema nos anos 1980 se localizavam dentro da CET, e atuavam de forma reativa às demandas da diretoria. O papel de Walter Feldman, naquele momento, já apontava características de empreendedor de políticas públicas, embora essa categoria lhe sirva melhor no próximo período.

É difícil categorizar a atuação de Bantel. A partir de sua trajetória, é possível afirmar que este reunia características de cicloativista. Em alguma medida, suas experiências também o credenciavam como um técnico-especialista, e logo após sua nomeação no Projeto Ciclista, pode-se dizer que ele também se enquadraria como um burocrata ativista. Ainda, em alguma medida, Bantel também atuou como empreendedor de políticas, tanto no âmbito do projeto ciclista, como na inclusão da bicicleta no CTB. Importante destacar a relação de proximidade entre Zulauff e Bantel, que representou um importante encaixe que favoreceu em alguma medida as ações do Projeto Ciclista na modelagem da agenda cicloviária.

Entre 1993 e 1996, é possível observar uma estrutura relacional mais desenvolvida que tentava se inserir no subsistema de transportes. Ora com características de comunidade, ora de rede, essa estrutura era composta por atores de diferentes origens, com prevalência de atores estatais, mas que também estava relativamente aberta a participação de atores sociais. A partir da aprovação do CTB, resultado de uma configuração de encaixes cujo eixo de ação se localizava no Projeto Ciclista, é possível inferir que ocorre um alinhamento coordenado entre o “movimento cicloativista nascente” e a comunidade de cicloespecialistas. Apesar de não gerar grandes resultados práticos, a coalização do ciclismo urbano demonstrou coordenação na tentativa de valorizar o novo CTB e aproveitá-lo para materializar objetivos programáticos dos ciclistas, como as ciclo redes. Essa coalização do ciclismo urbano buscava vencer as resistências impostas pela hegemonia do paradigma rodoviarista no subsistema de transportes, sem, contudo, obter sucesso.

Vale reforçar que a questão ciclovária, naquela época, era discutida no âmbito do setor de meio ambiente, apesar da intenção declarada de tratá-la de forma transversal com o setor de transportes. Essa localização, por um lado, favorecia o apelo ambiental da bicicleta, mas, por outro lado, mantinha o tema distante da agenda principal da área de transportes. Apesar dos esforços e intenções, as ações programáticas desenvolvidas pelo Projeto Ciclista lograram mais êxito quando relacionadas diretamente com as atribuições da pasta, destacadamente a gestão dos parques públicos.

O **segundo período** de análise é marcado pelo renascimento da questão na agenda governamental. A inclusão da bicicleta no CTB representou uma conquista inédita e fundamental, mas não funcionou como estímulo imediato para o avanço da agenda ciclovária no município. Naquele momento, fatores estruturais (como a crise vivida no final da gestão Pitta) e de nível intermediário (como a saída de técnicos do Projeto Ciclista e o distanciamento dos cicloativistas) contribuíram para essa estabilização negativa do processo.

Após breve momento de inatividade, encaixes e articulações construídos anteriormente seriam determinantes para a retomada do debate ciclovário no âmbito municipal. Apesar da desmobilização da estrutura relacional do Projeto Ciclista, funcionárias de carreira da SVMA, destacadamente Hoffman e Cenevive, atuaram, primeiro, como “guardiãs” do trabalho produzido até então, e logo como “correias de transmissão intergeracional”¹⁶⁵, sendo fundamentais no compartilhamento de informações, experiências e conexões institucionais que ocorreriam adiante. Inicialmente, a SVMA volta a reunir parte da rede anterior com a adição de novos atores. Paralelamente, atores da CET ligados à rede do período passado defendiam a questão na arena de debates sobre o PDE.

A estrutura relacional do Projeto Ciclista deixou rastros que conduziram a retomada do tema. Naquele momento, já existia certo consenso entre os atores presentes nesses dois agrupamentos sobre a compreensão acerca da bicicleta como um veículo de transporte. Essa estrutura normativa mais ampla já havia sido institucionalizada simbolicamente tanto em nível local como em nível nacional. Embora não ainda não houvesse um consenso a respeito das ideias programáticas, começava a se consolidar uma compreensão no nível do *policy core* sobre a necessidade de construção de vias segregadas (as ciclovias) como a solução mais adequada dentro do paradigma da mobilidade urbana sustentável.

A ascensão do debate ambiental em São Paulo, favorecida por oportunidades de financiamento em fundos internacionais voltadas para a questão, fortaleceria essa

¹⁶⁵ Em linha com a proposta de “correias de transmissão” presente na análise de Leite e Peres (2013).

compreensão. Nesse sentido, destaca-se a circulação internacional de técnicos experientes, que ajudariam a consolidar um conjunto de compreensões sobre a temática ciclovária, favorecendo o estabelecimento de paradigmas cognitivos sobre os benefícios do ciclismo urbano, bem como ideias programáticas mais delimitadas sobre soluções exitosas.

Segundo relatou Jorge (E10), “São Paulo se integrou numa corrente mundial que diz que a bicicleta é importante para a cidade. Ela ajuda a diminuir a poluição, a combater o aquecimento global, mas, sobretudo, ajuda a humanizar as cidades”. Essa nova imagem da bicicleta atrairia novos apoios internacionais, com fundos de financiamento, mas, sobretudo, cooperações técnicas internacionais, ora focadas na transferência de conhecimento por meio de consultores (como o Workshop de Guarulhos), ora focadas no estabelecimento de conexões mais simbólicas (como as visitas realizados no âmbito das redes do ICLEI e C40, ou a participação de Enrique Peñalosa na inauguração da ciclofaixa de lazer)

A disseminação da internet é um fator importante para consolidação do terceiro agrupamento identificado no período. Diversas são as evidências do papel que os debates e o compartilhamento de informações por meios virtuais exerceram sobre a articulação dos novos cicloativistas. Naquele momento, o cicloativismo passava por uma renovação, tanto em termos ideacionais como em termos de estrutura relacional. Ainda que estivessem presentes nessas novas articulações, os cicloativistas da primeira geração seguiam atuando de maneira organizada, de forma paralela às novas manifestações¹⁶⁶.

As conexões entre os atores dos diferentes agrupamentos se fortalecem a partir da criação formal de novos espaços de articulação. A formalização do GT-Bicicletas, e logo do Pró-Ciclista, a criação da comissão de bicicletas na ANTP, e a entrada do Governo Federal na discussão, sobretudo por meio das ações da Semob no PBB, criaram diferentes encaixes de nível horizontal que estimularam o encontro entre atores, com diferentes origens e “papéis”, e as redes e comunidades a estes vinculadas. A partir desses encontros, novas ações são desenvolvidas, gerando impactos sobre a composição de forças que “militava” em prol da questão ciclovária, a ponto de reestabelecer uma coalizão de defesa pró-bicicleta.

Em termos analíticos, os atores passam a assumir papéis mais claros. Se, antes, um mesmo ator cumpria múltiplas funções de mediador, especialista e ativista, nesse novo período, é possível identificar atores que se destacam mais por exercerem um ou outro papel, ainda que mudem ao longo do tempo. Importante destacar o claro papel de mediação exercido

¹⁶⁶ Falzoni seguia com seus trabalhos de bike repórter, enquanto Alcorta coordenava a iniciativa “escola da bicicleta”.

por Ceneviva e Hoffman no âmbito na SVMA, por Guth na SEME, por Macena na Câmara de Vereadores, e por Boareto na Semob.

É possível identificar diferentes atores atuando como empreendedores de políticas públicas em um mesmo período histórico, embora de forma desarticulada. Nenhum deles, contudo, ocupava a cadeira de prefeito. Em um primeiro momento, Jorge se gabaritou para a função, tanto pelo apoio explícito ao tema, como por associar sua imagem ao uso da bicicleta. Feldman, que havia sido o primeiro empreendedor da agenda ciclovária no período anterior, voltaria à cena no final dos anos 2000 com o projeto das “ciclofaixas de lazer”. Por sua vez, pode-se dizer que Macena “cacifou” o tema dentro do legislativo municipal, com destacada atuação parlamentar no campo da ciclomobilidade. Apesar do engajamento inédito de dois secretários municipais e um vereador, o poder de atuação de “empreendedores de nível médio” mostrou seus limites. Apesar de declararem apoio à questão, os prefeitos Serra e Kassab não se destacaram como empreendedores da agenda ciclovária, embora Kassab tenha tentado associar sua imagem ao tema no final do segundo mandato.

A categorização dos especialistas e ativistas ainda segue emaranhada. É difícil separar o papel dos que militam em prol da bicicleta como um elemento de políticas públicas de transporte e dos que são especialistas reconhecidos no assunto. Atores da primeira geração do cicloativismo desenvolveram tanto as capacidades de militância e articulação sociopolítica, como capacidades analíticas. Nesse novo período, Alcorta e Falzoni atuaram tanto como conexões geracionais, mas também como especialistas no tema. Os “novos cicloativistas” também desenvolveram uma estratégia parecida, atuando tanto na mobilização social, como na influência em termos de formulação de políticas. Atores mais experientes, que inicialmente atuaram como especialistas, como é o caso de Miranda e Xavier, passam a desempenhar com mais ênfase a faceta da mobilização social. A criação da UCB é resultado do encontro entre gerações de técnicos, especialistas e ativistas, e simboliza o processo de construção do novo cicloativismo, marcado por uma transição geracional repleta de aprendizados e articulações.

Ao longo do período, é possível identificar a ação de encaixes pregressos e da produção de novos encaixes institucionais. Com a expansão do debate, surgem novas ferramentas de formalização, que fortalecem o processo de institucionalização da questão ciclovária. O capítulo sobre bicicletas no detalhamento do PDE, em 2004, criou as bases para a produção da lei 14266/2007, tanto em termos de conteúdo como em termos de equipe técnica. Os resultados do GT-Bicicleta criaram um novo encaixe formalizado no “Grupo Executivo Pró-ciclista”. A entrada da Semob na discussão estabeleceu outro encaixe

importante no desenvolvimento do PBB. Essa combinação de encaixes foi responsável por articular diferentes atores, estatais e societais, e instituições, nacionais e internacionais, mas também por elevar o nível do debate e das ações desenvolvidas. Finalmente, esses encaixes favorecem a consolidação e formalização do cicloativismo em São Paulo, componente final da nova coalizão pró-bicicletas, que atuaria de forma coordenada na construção da Ciclofaixa de lazer e na mudança de arena da questão ciclovitária do setor de meio ambiente para o setor de transportes. Esses encaixes seriam determinantes para o significativo avanço da agenda ciclovitária no período seguinte.

Apesar de “isolar” a questão dentro da gestão centralizadora e pouco permeável de Alexandre de Moraes, a mudança de arena formalizou a inserção institucional da questão ciclovitária dentro do tradicional subsistema dos transportes urbanos. A criação de um departamento específico para lidar com a questão ciclovitária dentro da CET, assumindo formalmente toda a “herança” da agenda ciclovitária, seria fundamental para a construção do sistema ciclovitário nos anos seguintes.

O **último período** analisado é o menor em termos cronológicos. Apesar dos mais de 30 anos de história, a principal demanda dos cicloativistas é levada a cabo em praticamente três anos, com proporções inéditas. O que mudou para que a bicicleta, enfim, fosse tratada pelo poder público, em termos programáticos, como um meio de transporte?

Esse novo período é marcado pela profusão de ideias favoráveis em relação ao ciclismo urbano, que transbordaram as estruturas relacionais envolvidas com a questão ciclovitária. É possível encontrar um quadro consolidado de interpretações relacionadas com a questão ciclovitária, tanto em termos de paradigmas cognitivos como na dimensão das estruturas normativas, além de diferentes ideias programáticas circulando. Por um lado, o acúmulo de projetos e aprendizados gerados pelas estruturas relacionais envolvidas com a temática em nível local criaram um grande repertório de possibilidades. Por outro lado, diversas influências externas, como o êxito reconhecido de soluções ciclovitárias em outras cidades, favorecido pelo aumento da circulação de especialistas internacionais, ajudaram a fortalecer as compreensões sobre as potencialidades da bicicleta como parte da solução para diversos problemas urbanos.

A ascensão do debate sobre mobilidade urbana sustentável criou condições institucionais para a ascensão de novos paradigmas cognitivos favoráveis ao ciclismo urbano. Ainda que não tenha gerado efeitos diretos, a revisão do PDE em sintonia com essa nova compreensão sobre os transportes nas cidades ajudou a criar um ambiente favorável para a

promoção de mudanças. A partir do novo PDE, surge a necessidade da elaboração do PlanMob/SP-2015, documento semelhante ao PCVTT de 2004, mas que trouxe elementos relacionados com o paradigma de mobilidade urbana sustentável.

É possível verificar importantes mudanças nas estruturas normativas que envolviam a questão. O sucesso das “ciclofaixas de lazer” aproximou novos setores sociais, distantes do cicloativismo, à experiência de pedalar nas ruas de forma segura, aumentando a receptividade da sociedade para as novas políticas cicloviárias. O problema crescente do trânsito, que batia recordes de congestionamento e violência, somaram outro componente que favoreceu a abertura dos “corações e mentes” para propostas alternativas como a política cicloviária. As seguidas mortes de ciclistas agregaram fortes componentes emotivos às estruturas normativas mobilizadas pelos cicloativistas.

O discurso dos cicloativistas passou a reforçar o slogan “Ciclovias salvam vidas”. A bicicleta, que em períodos anteriores havia sido interpretada como um elemento de lazer e, logo, uma ferramenta de combate às mudanças climáticas, passou a ser compreendida como parte da solução para um trânsito mais seguro e eficaz. Essa aproximação fica clara na complementaridade dos planos de segurança viária, sobretudo a redução das velocidades nas vias, com o plano cicloviário.

A combinação de paradigmas cognitivos relacionados com o êxito da agenda cicloviária pelo mundo com estruturas normativas favoráveis ajudou a consolidar a imagem da bicicleta como elemento de mobilidade urbana sustentável. Não é possível afirmar que houve uma mudança de paradigma nos termos propostos por Hall (1993) na área de transportes, mas é fato que um novo paradigma de mobilidade passou a concorrer com o “rodoviarismo”, e em alguma medida, com ideias privatistas. Esse conflito fica evidente na implementação de soluções como as faixas de ônibus exclusivas e as ciclofaixas permanentes, que utilizaram em larga medida espaços que eram destinados para o estacionamento de veículos, dando relevo para o argumento contra a privatização dos espaços públicos.

No período analisado, é possível identificar a presença de diferentes atores ligados à questão cicloviária desde os períodos anteriores. As posições ocupadas são mais claras do ponto de vista institucional. Entretanto, olhando para a trajetória dos atores envolvidos, fica difícil diferenciar alguns técnicos e especialistas dos ativistas, sobretudo em função do alto nível de compartilhamento de ideias. Ainda que a trajetória dos atores confunda a categorização dos papéis desempenhados, é possível visualizar claramente agrupamentos de atores sociais organizados e de atores estatais comprometidos com a questão cicloviária.

Pelo lado do cicloativismo, é notável a presença de atores experientes como Falzoni, e Guth, que faz o caminho inverso, das estruturas da prefeitura para o cicloativismo. Também se destaca a inserção de cicloativistas em *think tanks* e consultorias, como é o caso de Bennichio no ITDP e Carlos Aranha na Rede Nossa São Paulo, ex-diretores da Ciclocidade.

Nas estruturas da prefeitura, posições importantes são ocupadas por atores que possuíam laços com a questão ciclovária desde os períodos anteriores. As presenças de Nogueira e Tonobohn ocupando cargos chave dentro da CET foram fundamentais para o avanço do plano ciclovária dentro da instituição. Também se destaca a figura de Boney, assessor de Macena que atuava como ponto de conexão com os cicloativistas. Mais uma vez, Macena, desempenha papel fundamental de mediador, sendo a ponte inicial dos cicloativistas com a gestão enquanto secretário de governo, e logo, atuando na coordenação de subprefeituras para viabilizar o processo de implementação da malha ciclovária.

O papel de diferentes empreendedores de políticas públicas é determinante para o avanço do tema. Embora seja possível identificar alguns atores ocupando esse papel nos períodos passados, é a primeira vez que o prefeito e o secretário de transportes se comprometem, de fato, com a agenda. Mais do que o apoio simbólico verificado nos discursos, ambos passaram a se envolver com a questão em níveis mais profundos. O papel de Haddad nesse sentido seria destacado tanto pela ideia das “ciclofaixas permanentes”, como pela constante participação das reuniões no CT da Bicicleta. Totto também se destacaria pela defesa pública da agenda, mas teria um papel ainda mais fundamental de mediador, atuando ativamente dentro do subsistema de transportes para superar barreiras e resistências.

A articulação entre diferentes atores e ideias configurou uma estrutura relacional com grande poder de modelagem sobre a agenda ciclovária. Pela primeira vez na história, o cicloativismo se articulou de forma coordenada com os atores da prefeitura responsáveis pela gestão dos transportes. Esse período é marcado pela atuação determinante de uma coalizão de defesa pró-bicicleta, que soube aproveitar os aprendizados acumulados com uma conjuntura favorável. Ainda que esse tipo de estrutura relacional possa ser verificado nos períodos anteriores, a última coalizão identificada reuniu uma configuração inédita de fatores que fortaleceu a capacidade de modelagem sobre a implementação do plano ciclovário.

Esse novo arranjo foi fundamental para a institucionalização de diferentes demandas dos atores ligados ao cicloativismo. A conquista que mais chamou atenção foi à construção da rede ciclovária, mas a Câmara Temática da Bicicleta, no CMTT, institucionalizou um espaço

específico que garantiu a articulação dos cicloativistas com as autoridades políticas, gestores e técnicos do subsistema de transportes na gestão das políticas cicloviárias.

6.2. CATEGORIZAÇÃO E PERIODIZAÇÃO DE ELEMENTOS TEÓRICOS EM RIO BRANCO

A trajetória das políticas cicloviárias em Rio Branco apresentou dois períodos. O **primeiro período** tem início na gestão municipal de Viana (PT), entre 93 e 96, com a implementação pioneira de uma infraestrutura conectada naquele momento à questão ambiental. Levaria quase sete anos para que a questão cicloviária voltasse à tona, em 2001, com uma abordagem de segurança viária, e se consolidasse na implementação de diversos projetos urbanísticos nos quais a bicicleta possuía papel de destaque. Ao longo desse período, importantes variações e manifestações das dimensões teóricas foram observadas.

Em termos ideacionais, a questão cicloviária deixa de ser um elemento complementar ao projeto de desenvolvimento sustentável, adquirindo uma nova imagem associada à segurança viária. A bicicleta, meio de transporte popular no Estado do Acre, possuía forte apelo junto aos povos da floresta. Entretanto, a baixa motorização do município e a ausência de uma percepção sobre a periculosidade do trânsito ajudaram a manter a bicicleta em um lugar secundário na agenda governamental. A chegada ao poder de uma liderança da FPA trouxe consigo a influência de novos paradigmas cognitivos, mas a questão cicloviária ainda não havia adquirido uma forma bem delimitada em termos de políticas públicas, tampouco novos apoiadores.

No final dos anos 1990, o agravamento da violência no trânsito deslocou a bicicleta para uma nova perspectiva, pautada na segurança viária. A percepção dos atores envolvidos é fundamental na construção das primeiras soluções cicloviárias de segurança viária. A ideia de segurança dos ciclistas se aproxima do “paradigma da florestania” na medida em que a bicicleta é um importante meio de transportes dos “povos da floresta”. Constituem-se assim novas estruturas normativas que ligam a questão cicloviária ao “discurso de florestânico”. O êxito e a consolidação das primeiras intervenções cicloviárias ajudaram a conformar ideias programáticas que seriam a base das ações desenvolvidas no período seguinte. As ações vão evoluindo e se aperfeiçoando, gerando novos aprendizados que ajudam a fortalecer ideias programáticas de políticas cicloviárias, e de forma mais ampla, a imagem da bicicleta como um elemento de políticas públicas que salva vidas e fortalece a floresta.

A análise apontou um processo com poucos atores envolvidos. Inicialmente, o papel de portador das ideias cicloviárias fica a cargo exclusivo de Jorge Viana, o qual teve contato com o debate em um momento anterior de aperfeiçoamento profissional que envolveu visitas a diversos cenários urbanos vanguardistas. Surgem novos interessados no tema quando o problema da segurança viária dos ciclistas se agrava. Esse momento aproxima Viana de especialistas envolvidos tecnicamente com questões urbanas, destacadamente Ricardo Torres e Wolvenar Camargo. O então governador teria papel fundamental no convencimento dos especialistas de que, a despeito das contingências, era preciso fazer algo. Outros atores que seriam determinantes no período seguinte, como Marcus Alexandre¹⁶⁷ e Raimundo Angelim, se somavam aos debates urbanos e começam a se aproximar da questão cicloviária, ainda de forma indireta.

Mobilizando as categorias de atores habilitados, é possível identificar claramente o papel de um empreendedor e de especialistas de políticas públicas. Jorge Viana é reconhecido por todos os entrevistados como “o” representante da questão cicloviária na cidade. Foi por meio de ideias e esforços pessoais de Viana que as primeiras políticas cicloviárias foram criadas, assim como também foram ressignificadas na perspectiva da segurança viária. Esses esforços resultaram no envolvimento de novos atores políticos e de especialistas que seriam responsáveis por desenvolver e executar as primeiras intervenções cicloviárias nessa nova abordagem. Destaca-se o papel de Torres nesse sentido.

A identificação dos atores ajuda entender as características da estrutura relacional envolvida no processo da política cicloviária nesse primeiro período. Em função do baixo número de participantes, da presença exclusiva de atores estatais e do alto nível de coesão, é possível afirmar que vai se formando uma comunidade de especialistas em políticas cicloviárias a partir dos esforços de Viana. O envolvimento de novos atores estatais ajuda a consolidar estruturas capacitadas para formular e implementar projetos cicloviários.

Nesse primeiro período, chama atenção a ausência de atores sociais envolvidos na temática. Apesar do uso cotidiano e histórico de bicicletas no município, não existia um movimento cicloativista articulado, tampouco a questão cicloviária era pauta dos movimentos sociais articulados com a FPA. Segundo relatou Viana (E24), “a bicicleta está presente na vida dos municípios acreanos por pura necessidade e cultura. Eu acho que aqui foi a gestão pública se adaptando ao costume local de andar de bicicleta”. Apesar de não haver um

¹⁶⁷ Interessante notar que Marcus Alexandre e Roberto Feres são paulistas, e se formaram na UNESP e UFSCAR, respectivamente. Ambos relataram (E17; E20) que foram trabalhar em Rio Branco por meio de articulações realizadas por professores ligados ao Acre que estimulavam seus alunos recém-formados a irem trabalhar lá.

agrupamento de atores sociais organizado em função da questão ciclovária, a tradição local de uso das bicicletas e o grande apoio dos movimentos sociais à gestão de forma ampla, ajudaram a manter o processo estabilizado em um sentido progressivo.

Finalmente, foi possível identificar uma série de encaixes institucionais que privilegiaram o avanço do tema no primeiro período e criariam as bases para novos encaixes mais potentes no período seguinte. A aprovação da gestão municipal de Jorge Viana facilitaria sua condução para o governo do Estado. No nível estadual, com mais recursos e força para atuar, Viana expandiu a estrutura relacional ligada à agenda de políticas ciclovária, sobretudo após a conformação de um claro problema de segurança viária dos ciclistas. Além da consolidação de instituições estaduais responsáveis pela gestão dos transportes, também começaria a se configurar um corpo técnico que se aproximava da questão ciclovária, e que foi fundamental na consolidação de um conjunto bem delimitado de instrumentos de ação. Esse conjunto de ideias programáticas bem consolidadas, articulados com o discurso florestânico, seria determinante na consecução de projetos que buscavam apoio de fontes externas, nacionais (BNDES) e internacionais (BID, CAF).

É importante destacar o início de um alinhamento entre diferentes níveis de governo que começavam a criar estímulos para o avanço das políticas ciclovárias. No final do segundo período, a configuração de fatores relacionados com a agenda de políticas ciclovárias era bem diferente da que se visualizou durante a gestão municipal. Por sua vez, no início do processo Viana havia levado a cabo uma solução isolada, muito conectada com a perspectiva ambiental e com suas experiências pessoais, no final, é possível observar a questão ciclovária sendo discutida por uma comunidade de especialistas, no âmbito de um subsistema de transportes institucionalizado, conectados diretamente com o governador. Apesar do papel importante do governo do Estado, e do alinhamento partidário com vereadores, deputados, senadores e inclusive a presidência da República, a FPA não havia conseguido eleger seu candidato nas eleições dos anos 2000. A prefeitura seria a peça final da nova engrenagem que levaria a agenda ciclovária a um novo patamar de institucionalização.

O **segundo período** de análise tem início a partir de 2005, quando começa a gestão Angelim e se estende até 2017, durante a segunda gestão de Alexandre. Esse período se caracterizou pela consolidação da bicicleta como um elemento de políticas públicas de mobilidade urbana. A maior marca dessa caracterização é a implementação de um significativo sistema ciclovário, dentro de o estabelecimento de um novo paradigma de gestão urbana pautado na “mobilidade urbana da floresta”.

Na dimensão ideacional, a questão ciclovária “decola” no bojo da consolidação do “discurso florestânico”. São notáveis os esforços dos seguidos “governos da floresta” de recuperar símbolos e tradições que reforçavam o orgulho de ser acreano. O êxito da proposta de desenvolvimento sustentável, de forma ampla, ajudou a fortalecer um conjunto de paradigmas cognitivos bem consolidados, alinhados com o “paradigma da florestânia”. A criação do Ministério das Cidades também contribuiu com a consolidação do paradigma de mobilidade urbana sustentável em nível nacional, por meio dos debates da PNMU. Na mesma linha, as estruturas normativas da questão ciclovária recuperavam o orgulho de pedalar e a bicicleta como meio de deslocamento dos “povos da floresta”.

Durante esse período, se estabelece um conjunto de soluções e ideias programáticas testadas na própria realidade local. A comunidade de especialistas do poder público já havia desenvolvido instrumentos e técnicas de alta e baixa complexidade: O êxito da ciclovía do parque da maternidade havia “ensinado” como desenvolver infraestrutura combinada com parque linear, enquanto que a via Chico Mendes fortaleceu técnicas e instrumentos de segregação. As ciclofaixas que complementavam as novas avenidas se mostraram soluções eficazes e eficientes em relação às complexas e caras ciclovias segregadas. O aperfeiçoamento de ideias em nível instrumental (elementos de segregação, sinalização vertical e horizontal, entroncamentos com pontos de ônibus e árvores) foi determinante para o avanço da implementação do sistema ciclovário durante o segundo período.

O número de atores envolvidos se expande e se pluraliza em relação ao período anterior. Se, antes o debate ciclovária ficava restrito entre alguns técnicos e Viana, logo, novos atores políticos, especialistas e ativistas entram em “cena”. Angelim e Alexandre desempenharam o papel de empreendedor das políticas ciclovárias, embora com diferenças importantes. Enquanto Angelim não desenvolveu ações simbólicas que o associavam diretamente a bicicleta, Alexandre chegou à prefeitura “pedalando”, realizando diversas ações que o associavam à questão ciclovária. De fato, ambos deram atenção para a questão ciclovária, mas grande parte da malha de infraestrutura havia sido implementada nas gestões passadas.

O avanço do debate urbano em nível nacional favoreceu os intercâmbios de experiências e técnicas entre especialistas locais e nacionais. Isso é observado na parceria entre DERACRE, Prefeitura e a consultoria Logit, que permitiu a participação de técnicos e especialistas externos para contribuírem com a produção do Plano Diretor de Transportes e

Trânsito. A figura de especialista de Ricardo Torres ganha ainda mais importância nesse período, sobretudo após o sucesso dos projetos iniciais.

Os cicloativistas, finalmente, passam a interagir em alguma medida com o processo das políticas cicloviárias. A estruturação de um agrupamento de atores sociais mobilizados em prol da ciclomobilidade se manifesta no final da segunda gestão Angelim, e passa a se articular com a comunidade de especialistas que vinha implementando as políticas cicloviárias. Desta forma, ainda que seja possível observar um princípio de articulação entre atores estatais e societais, não se identificaram evidências de que estes tenham desenvolvido estratégias de ação coordenada a ponto de configurar uma coalizão de defesa pró-bicicleta.

Isso não significa dizer que a sociedade civil não teve influência sobre a modelagem da agenda cicloviária em Rio Branco. Antes da organização do cicloativismo, é possível identificar a participação de associações comunitárias de bairro no plano diretor realizado em 2006, discutindo a questão de forma mais passiva, uma vez que era a gestão oferecendo uma melhoria e buscando a opinião dos afetados. Durante o segundo período, parece certo afirmar que o movimento cicloativista foi mais influenciado pelas políticas cicloviárias do que o contrário. No final do período, apesar do fim da ACAC, é possível observar a consolidação de uma rede local interessada na questão cicloviária, ainda que mais pulverizada. Apesar de não ser mais uma liderança cicloativista isolada, Rocha segue sendo muito importante para os debates cicloviários na cidade, tanto pela energia com que atua pelo tema, como pelo acesso à atores políticos importantes.

Finalmente, foi possível observar uma sucessão de importantes encaixes institucionais para o avanço da agenda cicloviária. Os principais encaixes foram observados no topo da hierarquia. Em primeiro lugar, é importante destacar as seguidas “dobradinhas” entre prefeitos e governadores comprometidos com a questão cicloviária e outras políticas urbanas. A lógica de parcerias que foi observada inclusive com a oposição no período anterior, ganha níveis inéditos e resultados significativos a partir de 2005.

Para além da articulação entre prefeitura e governo estadual, é importante destacar que entre 2005 e 2016 é possível observar um raro e longo momento de alinhamento entre todos os níveis de governo. Políticos do PT ocupavam a presidência da república, o governo do Estado, a prefeitura, e ainda possuíam o importante apoio de senadores, deputados e vereadores. Em particular, os senadores tiveram papel importante nas articulações do PAC, e também na obtenção de recursos de emendas para recuperação da infraestrutura cicloviária.

No nível intermediário, as ações do Ministério das Cidades tiveram um importante efeito sobre a capacitação dos especialistas locais em termos de projetos de mobilidade urbana. Quando os recursos do PAC começam a ser disponibilizados, os especialistas de Rio Branco já “falavam a mesma língua” dos especialistas do Ministério das Cidades. Ainda, no final do segundo período, a figura de Rocha representa um importante encaixe entre os cicloativistas e a gestão local, uma vez que já estava inserido nas redes políticas da gestão local e possuía acesso direto à atores políticos importantes, como Viana, Alexandre e Angelim.

6.3 TRAJETÓRIAS EM PERSPECTIVA

A última fase da análise proposta neste trabalho consiste na comparação entre as trajetórias rastreadas. As reconstruções desenvolvidas buscaram captar os processos de agendamento e institucionalização de componentes da agenda de políticas ciclovárias nos casos selecionados. Em função do debate teórico mobilizado, destacaram-se as ideias associadas à bicicleta enquanto um tema de políticas públicas, os atores que participaram dos processos relacionados com as políticas ciclovárias, as relações estabelecidas entre eles e os encaixes institucionais oriundos da articulação desses fatores. Nesta seção, objetiva-se colocar ambas as trajetórias em perspectiva de modo a comparar os fatores destacados na investigação, bem como os períodos e sequências de ações, entidades e eventos que influenciaram a condução do rumo dos processos analisados.

Como vimos, a periodização e sequenciamento são bases da estratégia metodológica aplicada nesta pesquisa. A delimitação dos períodos nos casos analisados possui relação direta com momentos de mudanças que alteraram os rumos dos processos, gerando um posterior momento de estabilização. Os momentos de mudança e o período de estabilização estão relacionados com as dimensões teóricas mobilizadas. Ou seja, as mudanças estão relacionadas com a articulação de configurações de fatores que alteraram o rumo dos processos.

A ideia de sequenciamento possui relação com o conceito de trajetória dependente, mas não se limita a ele. Em síntese, as análises mostraram que os processos têm início a partir de alguma ação ou evento associado à determinada configuração de fatores que geraram resultados observáveis, que, por sua vez, influenciaram novas configurações e resultados. A depender do potencial de ação dessas configurações, observa-se uma nova configuração de fatores que altera os rumos do processo.

No intuito de favorecer a visualização dos períodos, sequências e associações entre fatores, utilizam-se representações gráficas para ilustrar cada período. O objetivo dessas representações é mostrar as associações entre fatores que foram mais determinantes para o avanço da agenda de políticas cicloviárias nos municípios analisados. Os quadros apresentados não têm pretensão de esgotar os fatores presentes em cada período. Os rastreamentos de processos desenvolvidos no capítulo anterior mostraram uma grande quantidade de fatores, em diferentes configurações, que influenciaram em alguma medida as dinâmicas das agendas analisadas. Ainda, podem existir outros fatores que essa pesquisa não conseguiu identificar. De toda sorte, as representações que serão apresentadas buscam destacar as associações mais fortes entre fatores e resultados institucionais e ou relacionais.

Quadro 7: Legenda das representações gráficas

Fonte: elaboração própria

O quadro 7 apresenta a legenda dos elementos destacados nas representações. Embora outros fatores também estejam associados aos resultados observados, optou-se por apontar graficamente os elementos cujos dados demonstraram ser de maior impacto sobre os processos. As associações podem ocorrer tanto no sentido de uma estrutura relacional para um resultado institucional como também o contrário. As conexões entre os círculos representam uma aproximação entre diferentes estruturas relacionais, mas não necessariamente representam a formação de uma coalizão de defesa. Quando se identifica esse tipo de estrutura relacional, os círculos são diferenciados por linhas tracejadas.

As institucionalizações simbólicas estão relacionadas com a cristalização de encaixes institucionais que alteraram a forma de o Estado “enxergar” a questão cicloviária (SZWAKO, LAVALLE, 2019). As institucionalizações programáticas estão relacionadas com a

implementação de programas e projetos ciclovitários demandados pelos atores envolvidos. Embora muitos eventos sejam identificados ao longo das análises em profundidade, destacaram-se nas representações somente os eventos que demonstraram ter importância determinante para seguimento das ações e dos rumos dos processos. Finalmente, destacam-se os empreendedores de políticas envolvidos com a questão ciclovitária, diferenciando a presença de empreendedores intermediários e os chefes de executivo.

As análises desenvolvidas apresentaram dois processos com longa duração e diferentes configurações que marcaram os períodos identificados. Em São Paulo, o processo é mais longo e conflituoso, envolvendo uma pluralidade de entidades, ações e eventos que impactaram em alguma medida o desenrolar do processo. Em Rio Branco, a quantidade e a variação dos elementos presentes no processo são menores, apresentando períodos mais consistentes de estabilidade favorável ao desenvolvimento da agenda. Vejamos detalhadamente como esses processos variaram ao longo dos períodos delimitados.

6.3.1 Comparando períodos, sequências e a variação dos parâmetros estáveis de observação

A formação da agenda de políticas públicas para bicicletas se inicia primeiro em São Paulo. Apesar das ações embrionárias desenvolvidas pela Gestão Setúbal em meados dos anos 1970, a bicicleta só entra na agenda governamental como meio de transporte no final da década seguinte. A figura 35 apresenta os principais fatores identificados no período em uma perspectiva processual. A configuração que dá início ao processo é composta por um grupo de técnicos da CET, que passaram a trabalhar a questão ciclovitária de maneira embrionária, gerando os primeiros dados e projetos sobre o tema, e pela articulação informal entre Alcorta (ator social) e Feldman (vereador) o primeiro empreendedor da agenda de políticas ciclovitárias. Essa combinação de fatores foi determinante para a institucionalização simbólica da questão ciclovitária em nível local, representada pela Lei 10907/1990.

Figura 35. Sequenciamento de entidades e ações no primeiro período de São Paulo. Fonte: Elaboração própria

Na mudança de gestão, uma nova configuração de fatores é determinante para a criação de um importante encaixe institucional de caráter programático. A criação da SVMA e a nomeação de Zulauff como Secretário, aliada às pressões do “cicloativismo nascente” e das exigências da “lei Feldman”, seriam determinantes para a criação do Projeto Ciclista dentro da pasta do meio ambiente. O Projeto Ciclista constitui um importante espaço formal de debates acerca da questão ciclovitária, contudo, também favoreceu a aproximação informal entre diferentes atores sociais e estatais. Essas articulações seriam centrais para a inclusão da bicicleta na revisão do CTB, que representou a institucionalização simbólica em nível nacional da interpretação da bicicleta como um elemento de transporte.

A institucionalização dessa interpretação foi determinante para a aproximação atores sociais e estatais que produziram ações coordenadas. Ainda que por um breve período, é possível identificar a atuação de uma coalizão de defesa pró-bicicleta, pautada no novo CTB para desenvolver ações ciclovitárias. O projeto “Ciclo-rede de São Paulo” foi o principal resultado da atuação dessa coalizão, que envolveu atores de diferentes origens da defesa simbólica do projeto até sua produção técnica.

O processo de inserção da bicicleta na agenda governamental de Rio Branco guarda algumas semelhanças interessantes com o caso de São Paulo. É fato que, antes de virar tema de políticas públicas, a bicicleta já fazia parte da realidade cotidiana da capital acreana. O ator político que busca pautar esse debate também se caracteriza como um empreendedor de políticas, embora sua atuação inicial seja menos destacada. Assim como em São Paulo, inicialmente, a bicicleta é discutida no âmbito do subsistema do meio ambiente.

Apesar dessas semelhanças, a partir da figura 36 é possível visualizar muitas diferenças que marcam a continuidade do processo. Enquanto em São Paulo o primeiro encaixe institucional teve um caráter simbólico, em Rio Branco, antes de institucionalizar uma interpretação consolidada sobre a bicicleta como um tema de políticas públicas, implementou-se a primeira infraestrutura ciclovitária do município. Contudo, esse encaixe inicial não gerou efeitos imediatos sobre a trajetória da agenda, tanto pela ausência de um problema que justificasse a aposta nesse tipo de instrumento, como também pelo baixo desenvolvimento das instituições locais.

Figura 36. Sequenciamento de fatores e configurações no primeiro período de Rio Branco. Fonte: Elaboração própria

A agenda cicloviária seria ser retomada somente quando Viana chega ao governo estadual. Diferente do período de construção da primeira ciclovia, o problema da violência no trânsito havia se agravado no final da década, e os primeiros indicadores relativos à questão começavam a chamar atenção dos tomadores de decisão. Novamente, a figura de Viana é determinante para o processo. A primeira ciclovia da cidade não havia gerado um grande acúmulo de aprendizados, tanto pela baixa dimensão como pela abordagem recreativa. Nesse novo período, é possível identificar uma nova interpretação sobre o uso de bicicletas que destacava a dimensão de transportes. Na gestão estadual, Viana teria gerência sobre instituições de trânsito mais consolidadas, que reuniam uma comunidade local de especialistas em transportes urbanos.

A primeira intervenção cicloviária pautada numa perspectiva de transportes teve resultados positivos. Essa experiência gerou novos aprendizados instrumentais, ao mesmo tempo em que ajudou a consolidar essa articulação entre o governador, alguns de seus assessores e os atores estatais ligados à gestão do trânsito local. Diante do êxito da solução, as políticas cicloviárias entraram definitivamente na agenda decisional do poder executivo estadual.

A partir de então, novas experiências são levadas a cabo, diversificando o leque de instrumentos cicloviários. Esse período fecundo de implementação de infraestrutura cicloviária ocorre no bojo da disseminação e consolidação do paradigma da “florestânia”. Como vimos, esse paradigma centralizava a importância da floresta e de todos os seus descendentes, valorizando as tradições e a cultura dos “povos da floresta”. Como os deslocamentos em bicicleta já eram entendidos como uma tradição local, a agenda de políticas cicloviárias passou a ser interpretada como componente desse paradigma. As intervenções do Parque da Maternidade e da Via Chico Mendes estão muito associadas com essa aproximação ideacional.

Interessante notar que, diferente de São Paulo, o desenvolvimento do debate cicloviário apresenta um vetor contrário, tendo início no topo hierárquico da gestão local. Entretanto, a agenda ganha forma e começa avançar quando uma configuração mais complexa se estabelece, envolvendo outros atores para além do empreendedor, e mais do que isso, quando a questão cicloviária se associa às ações de segurança viária.

Figura 37. Sequenciamento de fatores e configurações no segundo periodo de São Paulo. Fonte: Elaboração própria.

A figura 37 mostra como o segundo período do caso paulistano é marcado por diferentes configurações de fatores. Surgem novas estruturas relacionais, com a presença de novos empreendedores e a geração de importantes resultados institucionais. As duas estruturas relacionais que retomam a questão ciclovária nesse novo período são descendentes do “Projeto Ciclista”. Uma delas segue atuando no âmbito da SVMA enquanto a outra se acomoda em uma arena de decisão conectada ao subsistema de transportes. Enquanto a primeira possui características de rede, sobretudo em função da “abertura” para atores externos às estruturas municipais, a segunda se configura como uma comunidade que reunia técnicos da CET. Essas estruturas produziram resultados em termos de institucionalização, respectivamente simbólica e programática, que criaram estímulos para que as estruturas continuassem atuando em prol da questão.

Esses resultados institucionais levaram os dois agrupamentos a se reconfigurarem. O êxito parcial na inclusão do conceito de sistema ciclovária no PDE levou parte dos atores envolvidos a criarem uma estrutura relacional centralizada no mandato do vereador Chico Macena, que logo institucionalizaria simbolicamente o “sistema ciclovário” de São Paulo por meio da lei 14266. A estrutura da SVMA ganhou força a partir da obtenção de recursos internacionais, levando a institucionalização de um novo grupo de trabalho na mesma secretaria, composto por atores vinculados ao “Projeto Ciclista”, mas também atores de outras instituições municipais e os primeiros atores do “novo cicloativismo”. Atores ligados a essa nova estrutura relacional passaram a se articular com a rede ciclovária nacional, gerando uma intensa circulação de ideias e atores. Importante destacar que nesse período, Jorge passaria a atuar como empreendedor da agenda ciclovária.

O projeto das “ciclofaixas de lazer” representou um importante componente para a reconfiguração das estruturas relacionais envolvidas, o desenvolvimento do projeto articulou atores de todas as estruturas relacionais que atuavam em prol da questão ciclovária. Na “antessala” da implementação do projeto, é possível visualizar, novamente, a formação de uma coalizão de defesa pró-bicicleta atuando de maneira coordenada e estratégica. Diferente da coalizão formada no período passado, identificou-se a presença de três empreendedores das políticas ciclovárias. Entretanto, nenhum deles atuava no subsistema de transportes, e tampouco tinha o poder de agendamento do chefe do executivo. Ainda assim, essa coalizão seria determinante para a efetivação de uma demanda histórica dos atores envolvidos com a questão ciclovária: transferir a responsabilidade sobre as políticas ciclovárias para o subsistema de transportes.

Figura 38. Sequenciamento de fatores e configurações no segundo periodo de Rio Branco. Fonte: elaboração própria

Em Rio Branco, o segundo período também apresenta uma complexificação das configurações de fatores envolvidos com o processo da política cicloviária. Logo após a eleição de Angelim para a prefeitura, tem início a atuação de uma importante articulação entre a prefeitura, o governo estadual e a comunidade de especialistas em transportes. O ministério das cidades representou um importante estímulo para o desenvolvimento do Plano Diretor, mas sua caracterização contou com grande influência dos atores políticos locais.

O desenvolvimento do Plano Diretor Participativo configurou um importante fator de influência sobre a agenda cicloviária. Por um lado, estimulou a participação qualificada de lideranças comunitárias, que ajudaram a definir os critérios de implementação de grande parte da infraestrutura implementada no período. Por outro lado, o PDP criou a necessidade de desenvolvimento de um plano mais específico sobre os transportes urbanos. A elaboração do Plano Diretor de Transportes e Trânsito contou com a participação de especialistas externos ao contexto local, contribuindo com a produção de um diagnóstico aprofundado, e também com orientações que justificaram mudanças nas instituições municipais, destacadamente na RBTrans, que foi convertida em uma autarquia e passou a ter “status” de secretaria municipal.

O avanço na implementação da agenda de políticas cicloviárias gerou efeitos mais diretos sobre a sociedade civil. As seguidas gestões petistas vinculadas à FPA foram marcadas pela grande presença e influência de atores oriundos dos movimentos sociais da floresta. Entretanto, a questão cicloviária não havia mobilizado nenhum agrupamento social específico, uma vez que, até o início dos anos 2000, ainda não se havia conformado um problema relacionado com o uso de bicicletas. As intervenções cicloviárias desenvolvidas até o final dos anos 2010 partiram de articulações e encaixes localizados no topo das arenas decisórias. Assim, é possível afirmar que as políticas cicloviárias, em Rio Branco são anteriores a organização de um movimento cicloativista.

Grande parte da infraestrutura cicloviária de Rio Branco foi implementada durante as duas gestões municipais de Angelim. Tanto pela posição que ocupava, como pela proximidade com o tema, é possível classificá-lo como empreendedor das políticas cicloviárias. No entanto, é seu sucessor, Marcus Alexandre, quem se esforça para associar sua imagem à agenda de políticas cicloviárias. De fato, após a eleição de Alexandre, começa a se alinhar uma nova configuração de fatores, envolvendo o gabinete do prefeito, um agrupamento incipiente de cicloativistas, o gabinete do então senador Viana e a comunidade de especialistas centralizada na RBtrans.

Essa nova configuração de fatores, verificada após a eleição de Alexandre, teve papel importante na continuidade da agenda de políticas ciclovárias. Apesar de não configurar uma coalizão de defesa, é possível afirmar que a articulação entre diferentes estruturas relacionais flexibilizou a entrada de novos atores nas arenas decisórias, ainda que com pouca influência. O principal projeto desenvolvido por essa articulação (o programa de bicicletas compartilhadas) não chegou a ser implementado, em parte por falta de recursos, em parte pela diminuição da atenção sobre o tema.

A presença de um ator político no movimento cicloativista representava uma importante conexão entre o movimento social e a gestão local. No entanto, esse encaixe teve pouco impacto sobre a modelagem da agenda. A baixa coesão e a dificuldade de reunir atores sociais interessados no ciclismo urbano desde uma perspectiva de políticas públicas prejudicou a atuação desse movimento cicloativista. Após a primeira gestão de Alexandre, a ACAC é descontinuada e parte dos atores que a compunham criam novas associações, a maioria com abordagem de lazer e esportes, embora Rocha tenha criado uma associação (“Ciclovida na floresta”) focada na perspectiva de mobilidade urbana. Após a saída de Alexandre da gestão municipal, a agenda de políticas ciclovárias perde força.

Em São Paulo, a trajetória rastreada apresentou um período a mais do que o caso de Rio Branco. A figura 39 permite visualizar uma trajetória de rápidas mudanças. É fato que a eleição de Haddad foi determinante para a implementação da rede de infraestrutura ciclovária, mas é possível visualizar uma reconfiguração importante que tem início após a saída de Moraes da SMT, em meados de 2010. Esse novo período marca a reaproximação de atores e estruturas envolvidas com o processo no final do período anterior. Entretanto, essa aproximação não chegou a reagrupar a coalizão pró-bicicleta, em parte pelas incertezas em relação à gestão que seria eleita nas próximas eleições, em parte pela cisão do movimento cicloativista. Nesse sentido, é interessante notar que as duas principais estruturas relacionais do novo cicloativismo, devidamente formalizados, passaram a atuar em frentes distintas. Ainda assim, as duas estruturas lograram encaixes importantes em altos níveis hierárquicos. Enquanto a Ciclocidade conseguiu institucionalizar no plano de governo de Haddad a promessa de implementação do sistema ciclovário, a Cicloliga conseguiu influenciar mudanças de nível instrumental no uso de bicicletas nos transportes de trilhos.

Figura 39. Sequenciamento de fatores e configurações no terceiro período de São Paulo. Fonte: Elaboração própria

Apesar da magnitude das mobilizações de junho de 2013, a análise dos dados mostrou que outro evento anterior teve um impacto mais determinante na reestruturação da coalizão de defesa pró-bicicletas. Após a morte de diversos cicloativistas nos anos anteriores, o cruel atropelamento de David Santos em uma “ciclofaixa de lazer” foi o estopim para a mobilização definitiva de uma nova estrutura relacional do cicloativismo. Essa estrutura relacional teve papel fundamental na estruturação de um novo encaixe institucional que, como vimos, seria fundamental tanto para institucionalização simbólica da bicicleta como um modo de mobilidade urbana sustentável, como na implementação da maior rede cicloviária do Brasil.

A configuração de fatores identificada no último período analisada em São Paulo é inédita em toda a trajetória da agenda de políticas cicloviárias. Pela primeira vez, visualizasse uma articulação composta por cicloativistas, especialistas em ciclomobilidade ligados à gestão municipal do trânsito, o secretário de transportes e, destacadamente, o prefeito, funcionou de forma coordenada e gerou impactos importantes sobre a modelagem da agenda de políticas cicloviárias. Essa articulação foi tão potente que, além de ser institucionalizada na criação da Câmara Temática da Bicicleta, foi fundamental para a consecução do compromisso firmado por Haddad durante as eleições.

6.3.2 Semelhanças e diferenças entre as trajetórias analisadas

As representações gráficas apresentadas anteriormente têm como objetivo principal facilitar a comparação entre as trajetórias analisadas. O objetivo não foi o de apresentar todos os fatores associados aos processos das políticas cicloviárias, mas os principais elementos identificados na coleta e análise dos dados. Em linha com o debate teórico mobilizado, a análise se concentrou em elementos de nível intermediário, embora alguns fatores de nível macro também estejam presentes nos processos rastreados.

A primeira semelhança identificada está na base do desenvolvimento dessa pesquisa. Conforme exposto, é fato que ambos os municípios implementaram, proporcionalmente, significativas redes de infraestrutura cicloviária. Na linha dos instrumentos de políticas utilizados, destaca-se a ênfase no uso da solução “ciclofaixa”, em ambos os casos, justificada pela facilidade e o baixo custo em relação à solução “ciclovía”. Entretanto, apesar dos resultados semelhantes em termos de implementação da infraestrutura cicloviária, as trajetórias identificadas apresentaram grandes variações, a começar pelo tempo de maturação

da agenda, verificada pela diferença cronológica e pela quantidade de períodos entre os processos.

Em um primeiro olhar, é possível dizer que, ideacionalmente, a questão ciclovária entra na agenda governamental de ambos os municípios pela “porta” do meio ambiente, passando, tempos depois, para o subsistema de transportes urbanos. Contudo, em cada um dos casos, tanto a entrada como a transição de arena setorial apresentaram elementos, interações e cronologias distintas.

Em São Paulo, apesar de o debate ganhar espaço no bojo da criação da SVMA, desde o princípio os atores envolvidos entendiam a bicicleta como um meio de transporte. A despeito dessa interpretação, ideias mais consolidadas a respeito da gestão do trânsito inviabilizaram o avanço das políticas ciclovárias focadas na ciclomobilidade urbana. Além das resistências geradas pelo enraizamento do paradigma rodoviaristas nas instituições municipais, identificou-se um quadro ideacional em formação.

No primeiro período, ainda não existiam paradigmas cognitivos consolidados sobre a inserção da bicicleta no sistema de transportes do município. Pelo contrário, o conhecimento dos técnicos responsáveis pela gestão do trânsito apontava para incompatibilidade da bicicleta no cenário urbano paulistano. Essa visão se apoiava no antigo código de trânsito, que não reconhecia a bicicleta como um elemento de mobilidade. A partir da institucionalização da interpretação da bicicleta como um meio de transporte na revisão do CTB, os atores envolvidos no processo da política ciclovária focam os esforços na produção de ideias programáticas relacionadas com essa nova visão, contudo, ainda não existiam elementos que permitissem um enquadramento favorável da bicicleta como um elemento de mobilidade urbana.

A partir do segundo período, os paradigmas cognitivos favoráveis a ciclomobilidade urbana se consolidam, as ideias programáticas se diversificam, e o debate ganha um novo apelo em termos de estruturas normativas. Por um lado, esse processo ganha folego com a difusão internacional de ideias ciclovárias ligadas à defesa das mudanças climáticas, fazendo com que a questão ganhasse importância em termos ambientais e novas alternativas instrumentais. Entretanto, apesar dessas evoluções ideacionais, as instituições municipais de transporte seguiam resistentes ao tema.

No último período, é possível identificar uma virada ideacional nas estruturas municipais a partir da gestão Haddad. A agressividade e a imobilidade do trânsito paulistano agregaram componentes às estruturas normativas mobilizadas pelos atores envolvidos com a

questão ciclovária. Naquela altura, os paradigmas cognitivos já estavam consolidados, entretanto, ainda faltava a construção de um consenso em torno de uma solução que viabilizasse a consecução da rede de infraestrutura ciclovária. A circulação internacional de atores estatais, destacadamente o prefeito, mas também de atores vinculados à *think tanks* e consultorias ajudariam a fortalecer a ideia programática que envolvia a implementação de ciclofaixas permanentes associadas a uma política de segurança viária que reduzia o espaço e a velocidade dos carros em favor dos modos ativos e coletivos.

Em Rio Branco, a variação na dimensão ideacional é menos conflituosa e mais rápida. Ainda que a primeira intervenção ciclovária estivesse ligada à agenda ambiental, a bicicleta sempre esteve no imaginário popular local como um meio de transporte. A mudança de arena setorial ocorre tão logo se conforma o problema da segurança no trânsito. Apesar da ausência de ideias programáticas, a questão ciclovária mobilizava estruturas normativas que se conectavam com as demandas dos “povos da floresta”, principais usuários de bicicleta como meio de transporte.

Essa reinterpretação da bicicleta enquanto tema de políticas públicas foi favorecida pela coesão e a capacidade de ação dos atores envolvidos. Diferente de São Paulo, Rio Branco possuía um cenário urbano menos caótico em função da baixa taxa de motorização, o que desfavoreceu a consolidação de grupos de interesse reunidos em torno do paradigma rodoviarista. Além da baixa taxa de motorização, conforme apresentamos, a população começa a se expandir vertiginosamente a partir dos anos 1980, fazendo com que o município passasse por um momento de construção da infraestrutura urbana. Os possíveis conflitos eram diluídos em obras que atendiam demandas de todos os modos de transporte.

O acúmulo de resultados positivos contribuiu com o estabelecimento de um conjunto de ideias programáticas ligadas à questão ciclovária. As primeiras experiências ajudaram a desenvolver diversos elementos instrumentais, desde ciclovias segregadas em vias principais ou em parques lineares, como também a solução das “ciclofaixas”. A ausência de um movimento cicloativista ao longo do processo favoreceu a implementação dessa solução, que sempre foi vista com resistência pelos especialistas e ativistas ligados ao tema em outras regiões. Essa resistência ficou evidente no caso paulistano, e precisou ser flexibilizada pelos cicloativistas para que a rede ciclovária fosse implementada.

Na dimensão dos atores, observaram-se interessantes variações entre os casos e os períodos. Em São Paulo, desde o princípio é possível identificar a presença de atores que se enquadram como ativistas no processo da política ciclovária. Inicialmente, esses ativistas

atuavam de maneira particular e localizada, de maneira próxima aos técnicos estatais. A partir do segundo período, é possível identificar uma nova geração de ativistas, com novas estratégias de ação, mais contestatórias e menos cooperativas, e uma lógica informal de organização. Com o tempo o cicloativismo vai se “profissionalizando” e logo se formaliza em associações que passariam a desempenhar ações mais estratégicas e cooperativas. Grande parte dos especialistas locais envolvidos com a questão também desempenharam ações de ativismo, o que dificulta uma categorização em sentido estrito, tornando a categoria de burocrata ativista mais adequada, sobretudo para os atores estatais conectados, em alguma medida, com as estruturas relacionais vinculadas, formal ou informalmente, à SVMA.

Em Rio Branco, a figura dos ativistas só aparece na reta final do segundo período. Nesse caso, o cicloativismo é posterior à implementação das políticas cicloviárias, que foi principal estímulo para a criação da primeira associação de cicloativistas do município. Os especialistas envolvidos no processo vão se desenvolvendo a partir das experiências realizadas, mas, diferente do caso paulistano, não se enquadraram como burocratas ativistas. Com uma relação menos “afetiva”, esses especialistas, sobretudo Torres, também atuaram como mediadores em diferentes momentos, sempre em uma perspectiva técnica.

A atuação dos empreendedores é central em ambos os casos, assim como também é variável. Em São Paulo, a entrada do tema na agenda é marcada pela atuação de um empreendedor de nível intermediário. Após a participação de Feldman, a figura do empreendedor fica vaga até a chegada de Jorge na SVMA, que se destacou por representar simbólica e politicamente o ciclismo urbano. Além dele, Macena desempenhou o papel de empreendedor na Câmara de Vereadores, e logo, Feldman voltaria ao processo representando a SEME, sendo determinante para a implementação da “ciclofaixa de lazer”. Em certo momento, é possível visualizar a atuação concomitante dos três empreendedores, contudo, nenhum deles estava inserido no subsistema de transportes, e tampouco possuíam o poder de agendamento do prefeito. No último período, pela primeira vez o processo da política cicloviária de São Paulo contava com o apoio interno e público do prefeito, além da participação determinante do Secretário de Transportes.

De forma inversa, o processo da política cicloviária em Rio Branco contou com o apoio de empreendedores de políticas posicionados na chefia do executivo desde a entrada do tema na agenda. Em ambos os períodos, estes são os atores mais determinantes para o avanço do processo. Viana deu início a essa “atuação” em sua gestão municipal, apesar de não conseguir mobilizar outros atores naquele momento. Quando chega ao governo estadual, sua

atuação passa a ser determinante, tanto no fortalecimento do debate, como na arregimentação de especialistas locais e na obtenção de recursos. Tanto Angelim como Alexandre também desempenharam esse papel, embora o último tenha feito um esforço maior para associar sua imagem ao tema.

As representações gráficas apresentadas deram relevo para a relação entre estruturas relacionais e os resultados institucionais. No caso paulistano, é possível verificar uma grande transformação nas estruturas ao longo dos três períodos. De forma geral, os agrupamentos envolvidos com a questão ciclovária, majoritariamente, apresentaram características de redes de políticas públicas, sobretudo pela permeabilidade, mas também em função de variados momentos de baixa coesão entre os participantes das estruturas. Ainda assim, foi possível identificar a formação de uma coalizão de defesa pró-bicicleta em cada período. Essas coalizões variaram tanto em relação ao subsistema setorial onde atuavam, como também pela composição. É somente no último período que se verifica a formação de uma coalizão que contava com a presença do prefeito e do secretário de transportes, atuando no subsistema de transportes.

Em Rio Branco, as estruturas relacionais identificadas apresentaram características opostas. Desde o início é possível notar a atuação destacada dos chefes de executivo em prol da questão, articulando técnicos e especialistas locais em uma comunidade setorial. As estruturas relacionais envolvidas com o processo da política ciclovária apresentavam baixa permeabilidade, sobretudo pela inexistência de um coletivo de ciclistas organizado. Essas estruturas se caracterizaram como comunidades, sobretudo, em função do baixo número de participantes e do alto nível de especialização. Entretanto, na reta final do segundo período, surge a primeira associação de cicloativistas. Importante destacar que a liderança dessa associação era exercida por um ator que, além de cicloativista, também trabalhava como assessor da prefeitura, o que facilitou a aproximação com a comunidade de especialistas na questão ciclovária.

É possível identificar muitas diferenças entre os casos no que diz respeito à produção de encaixes institucionais. Em São Paulo diversos encaixes horizontais são produzidos nos dois primeiros períodos; em Rio Branco, logo no começo do processo já é possível identificar encaixes no topo da hierarquia política local. Em São Paulo, esses primeiros encaixes tiveram resultados de caráter mais simbólico do que programático, enquanto em Rio Branco ocorre o contrário.

Nesses casos, é possível fazer uma associação entre o nível hierárquico do encaixe e os tipos de resultados institucionais. Em São Paulo, os esforços para inserirem a questão ciclovária na agenda partem, sobretudo, da base, seja por meio de atores sociais individuais ou coletivos, seja pelo papel de burocratas e atores políticos de médio escalão. A ênfase na institucionalização simbólica da agenda tinha o objetivo claro de pressionar as elites políticas por meio da institucionalização de obrigações relacionados aos deslocamentos em Bicicleta. Durante quase 30, apesar de conquistas programáticas pontuais, os principais avanços da agenda ciclovária estiveram relacionados com a produção de leis, grupos de trabalho e projetos. Já em Rio Branco, a própria elite política inseriu o tema na agenda, o que fez menos necessário, em um primeiro momento, esforços de institucionalização simbólica. Conforme se constatou, quase não houve resistências à agenda de políticas ciclovárias. Somente após a implementação de dezenas de quilômetros de infraestrutura ciclovária que o tema se institucionaliza simbolicamente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seção conclusiva está dividida em quatro partes. Inicialmente, realiza-se uma breve síntese do que foi feito ao longo desta dissertação. Em segundo lugar, apresentam-se os principais desafios enfrentados e os limites da pesquisa. Em seguida, as principais reflexões teóricas desenvolvidas ao longo do trabalho são recapituladas. Finalmente, apresenta-se um apanhado de apontamentos que podem apoiar futuras pesquisas sobre o tema.

Este trabalho analisou em profundidade duas trajetórias de políticas cicloviárias em municípios distintos. Apesar das diferenças dimensionais e contextuais, os municípios selecionados compartilham o resultado em termos de políticas públicas. Esse trabalho assumiu que a implementação de infraestrutura cicloviária, sobretudo ciclovias e ciclofaixas, é a *proxy* do avanço da agenda cicloviária. Os municípios selecionados se destacaram por terem implementado significativas redes de infraestrutura. Assim, procuramos entender como, ao longo do tempo, as agendas de políticas cicloviárias se formaram e como este componente central da agenda foi institucionalizado.

Em linha com o debate teórico, a estratégia metodológica utilizada considerou a amplitude cronológica e a profusão de fatores envolvidos nos processos de políticas públicas (WEIBLE; SABATIER, 2007). Nesse sentido, utilizou-se a técnica de rastreamento de processos para apreender a trajetória das políticas cicloviárias nos casos selecionados desde o início, na formação da agenda, até a verificação da institucionalização da rede de infraestrutura cicloviária.

Para além de um olhar isolado, esta pesquisa foi desenhada como um estudo qualitativo que analisou e comparou duas trajetórias rastreadas em profundidade (BENGTTSSON; RUONAVAARA, 2017). Os casos foram selecionados tanto em função dos resultados em termos de implementação de redes de infraestrutura cicloviárias, mas também por apresentarem condições gerais distintas. Essa estratégia teve como objetivo principal o aumento na compreensão dos processos que marcam a avanço de uma agenda considerada tão importante para defensores de cidades mais humanas e democráticas.

Para desenvolver tal empreendimento, foi realizada uma intensa busca por dados e evidências. Além das pesquisas em bases digitais, essa busca também exigiu um extenso trabalho de campo. No caso de São Paulo, além das entrevistas foram coletadas imagens *in loco* e materiais físicos em instituições públicas locais. O caso de Rio Branco exigiu a realização de uma viagem de campo, tanto para realização de entrevistas com atores locais,

como também para obtenção de materiais físicos nas instituições públicas locais, além da coleta de imagens *in loco*.

A discussão teórica desenvolvida procurou reunir categorias de análise adequadas aos objetivos da pesquisa. As principais contribuições mobilizadas estão relacionadas com abordagens cognitivas e relacionais utilizadas no campo de análise de políticas públicas. Elaboraram-se quadros teóricos com parâmetros estáveis de observação e suas possíveis variações. Tais parâmetros se reuniram em torno de categorias de ideias (SABATIER, 1988; CAMPBELL, 1998; 2002), atores (WEIBLE; SABATIER, 2007; KINGDON, 2014; CAPELLA, 2016; MARGARITES, 2019), estruturas relacionais (MASSADIER, 2006; CAPELLA; BRASIL, 2015; ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018) e encaixes (LAVALLE ET AL, 2019) relacionados com os processos de formação de agenda e institucionalização de políticas públicas. O uso desse ferramental teórico não buscou testar teorias, mas sim explicar os casos de interesse com mais profundidade.

Antes de iniciar a análise dos casos, desenvolveu-se um capítulo de contextualização sobre bicicletas e políticas públicas. Foi apresentado um “glossário técnico” sobre as políticas cicloviárias no Brasil, desde as compreensões legais até os instrumentos de políticas públicas. Em seguida, apresentou-se uma breve síntese geral sobre a bicicleta e as políticas públicas no mundo, e logo, uma revisão sobre a questão cicloviária no Brasil. Finalmente, os municípios selecionados foram apresentados a partir de seus processos de formação urbana, tanto para situar historicamente os processos analisados, como para entender quais eram as condições herdadas até o ponto de partida desses processos.

O quinto capítulo apresentou de forma detalhada e diacrônica as duas trajetórias das políticas cicloviárias em análise. As reconstruções dos processos foram elaboradas a partir dos dados coletados em fontes primárias e secundárias, focando nas dimensões teóricas mobilizadas na literatura. Os casos foram divididos em períodos determinados pelas dinâmicas de mudança e estabilidade dos processos, também relacionadas com o ferramental teórico. Os rastreamentos desenvolvidos procuraram destacar as entidades, ações e eventos mais determinantes para o desenvolvimento dos processos, embora não tenha pretensão de esgotar as possibilidades analíticas e empíricas.

O sexto capítulo destacou, caso a caso, período por período, os principais achados relacionados com as dimensões teóricas mobilizadas. Além de apresentar a variação dentro dos casos e períodos, desenvolveu-se, com auxílio de representações gráficas, uma análise comparativa entre os processos. As comparações realizadas deram relevo para as variações na

periodização e sequenciamento de entidades, ações e eventos com novos fatores, visando explicar as associações entre estes em uma lógica mediada de causalidade dentro dos casos. Finalmente, apresentaram-se as principais semelhanças e diferenças entre os processos a partir dos parâmetros estáveis de observação.

Os **principais desafios** enfrentados nesse trabalho se relacionaram com a dificuldade de coletar dados para reconstruir as trajetórias das políticas ciclovárias. Em primeiro lugar, é preciso destacar a incipiência das pesquisas sobre a bicicleta nas ciências sociais em geral, sobretudo desde a perspectiva da análise de políticas públicas. Foram identificados poucos trabalhos que discutem as políticas públicas ciclovárias, e nenhum que discutisse especificamente os processos de interesse dessa pesquisa. Ainda assim, foi mais fácil encontrar referências sobre o caso de São Paulo, como os trabalhos que abordaram a história social da bicicleta no município (SANTOS, 2016) e o cicloativismo mais recente (DUARTE, SANTOS, 2012; ZUGE JR, 2015). Além desses trabalhos, que foram muito importantes como fontes secundárias de informação, coletou-se uma grande quantidade de materiais de imprensa nos acervos digitais dos jornais “O Estado de São Paulo” e “Folha de São Paulo”.

Nesse sentido, o desafio maior residiu na coleta de dados sobre o caso de Rio Branco. Não se identificou nenhum trabalho acadêmico ou técnico que abordassem especificamente as políticas ciclovárias na cidade. Os jornais locais não possuíam acervo digital de material impresso. Grande parte do material de imprensa correspondeu a matérias publicadas a partir de meados dos anos 2000. Durante o trabalho de campo, tivemos acesso ao acervo físico da biblioteca estadual, entretanto, está passava por obras e o material, além de não estar catalogado, ainda passaria por um processo de restauração, o que dificultou a identificação de material jornalístico anterior aos anos 2000. Nesse caso, as entrevistas desenvolvidas tiveram um peso maior no rastreamento do processo. Esse fato não se configurou como um problema, uma vez que os atores entrevistados e as instituições públicas locais, sempre solícitas e generosas no compartilhamento de documentos e imagens históricas. Por esse motivo, a viagem de campo realizada foi fundamental para que o trabalho pudesse ser concluído.

Apesar da dificuldade de acesso a alguns dados terem se mostrado um desafio, estes já estavam previstos desde o princípio, tanto em função do objetivo da pesquisa como pela natureza dos questionamentos. A estratégia metodológica utilizada visou superar esses percalços por meio da triangulação de dados; na ausência de algum tipo de documento, outras fontes de dados eram consultadas no intuito de confirmar determinadas informações. As entrevistas, embora não sejam fontes definitivas de evidências, foram fundamentais para a

coleta de novos dados. Também foi muito importante o uso da técnica bola de neve para identificação das redes de atores envolvidos nos processos, bem como os limites destas.

Apesar da técnica de rastreamento de processo possuir grande proximidade com a ideia de causalidade, vale reforçar que esse trabalho não possui qualquer pretensão determinista. Pelo contrário, a ideia de causalidade que está presente na análise desenvolvida é de caráter associativo, histórico e totalmente relacionada com os casos específicos. Assim, apesar do cuidado e do esforço para identificar relações de associação, estas não podem ser consideradas definitivas (em sentido estrito), o que abre espaço para explicações complementares, ou ainda, alternativas.

De forma parcimoniosa, acreditamos que essa pesquisa traga algumas **contribuições em termos de análise empírica e teórica**. Em primeiro lugar, destaca-se a contribuição exploratória dessa pesquisa. Como vimos, esses casos e agendas são pouco ou nada explorados. Sobretudo no caso de Rio Branco, esse trabalho traz uma contribuição inédita. No caso paulistano, soma-se a contribuição exploratória o esforço de organizar parte significativa dos estudos relacionados às questões ciclovárias na cidade e no Brasil.

Em termos teóricos, destaca-se a combinação de lentes cognitivas e relacionais, levando em consideração a dimensão macro histórica dos processos. A análise desenvolvida demonstrou que o olhar diacrônico é importante para entender os desafios enfrentados na implementação das políticas ciclovárias. O trabalho mostra analisar diferentes contextos de governo em nível local apresenta oportunidades promissoras de pesquisa para testar pressupostos das teorias sobre formação de agenda, criando possibilidades de comparação entre cidades distintas. Essas possibilidades de comparação estão relacionadas com a contribuição das explicações configuracionais, obtidas a partir das comparações de N-pequeno.

A elaboração das explicações configuracionais aqui apresentadas levaram em contas as quatro dimensões de análise mobilizadas. A dimensão ideacional é importante para compreender a evolução das interpretações sobre a questão ciclovária. Em ambos os casos, é possível verificar, ainda que com trajetórias distintas, um processo de transição da questão ciclovária do subsistema do meio ambiente para o subsistema de transportes.

O papel dos atores estratégicos é determinante para entender as dinâmicas de nível intermediário. Não se trata de promover o individualismo metodológico, mas de compreender o papel das conexões pessoais, das compreensões e interesses a respeito da agenda de políticas ciclovárias presentes nos processos. Nos casos analisados, as categorias de atores

não serviram como classificações estanques. Muitas vezes, um mesmo ator desempenha diversas funções, às vezes variando ao longo do tempo, às vezes de forma concomitante. A singularidade dessa agenda também mostra que, muitas vezes, atores individuais, externos ao Estado ou distantes do topo decisório foram determinantes para a instituição, manutenção e o avanço da agenda cicloviária.

A análise aprofundada e comparativa que foi desenvolvida ajuda a lançar luz sobre a tese de mútua constituição entre o Estado e a sociedade. Em ambos os casos é possível verificar dinâmicas de modelagem nos dois sentidos. Em São Paulo, é possível verificar uma rica e interessante dinâmica de influência, que ora ocorre em um sentido, com os cicloativistas individuais influenciando a modelagem da agenda e, por vezes, é o desenrolar da agenda que influencia a formalização e as estratégias dos movimentos sociais. Em Rio Branco, o vetor desse processo é contrário, sendo o movimento social constituído por influência do avanço da agenda de políticas cicloviárias.

As agendas cicloviárias analisadas são resultado de um longo processo de construção de políticas públicas. Com origens no início dos anos 1990, ambos os processos foram marcados pela atuação de diversos atores estatais e societais, interagindo ao longo do tempo, em momentos de estabilidade e também de conjunturas críticas e mudanças, que transitaram nacional e internacionalmente em diversos “ambientes de interação”, arenas e instituições, do setor público, privado e terceiro setor.

A comparação dos processos foi elaborada a partir dos parâmetros estáveis de observação, da periodização e do sequenciamento de fatores (entidades, eventos, ações, encaixes) identificados. A partir do debate teórico, estabeleceram-se quatro dimensões teóricas e seus conceitos subjacentes que guiaram a investigação dos processos. Nesse sentido, observou-se, ao longo do período estabelecido, a variação nas seguintes categorias: atores (empreendedores de políticas públicas, mediadores, especialistas e ativistas); ideias (ideias programa, paradigmas cognitivos, estruturas normativas, sistema de crenças); estruturas relacionais (subsistemas, coalizações de defesa, comunidades e redes de políticas públicas); encaixes institucionais (verticais e horizontais) bem como os resultados em termos de institucionalização (simbólica e programática).

Há duas transformações de imagem em tela, em perspectiva histórica: a imagem da bicicleta como meio de transporte (rompendo o monopólio da bicicleta como instrumento de lazer) e a mudança de imagem da bicicleta como instrumento de políticas públicas de meio ambiente para transporte, transitando em subsistemas diferentes, nos dois casos analisados

(em momentos distintos). As transições entre subsistemas apresentaram condicionantes distintos em cada caso. Em São Paulo, essa dinâmica foi mais lenta, não pela falta de argumentos que justificassem sua transferência para a arena dos transportes, mas por ser o subsistema do meio ambiente mais favorável para a continuidade do debate por um bom tempo. Já em Rio Branco, a transição foi mais fluída uma vez que não haviam resistências rodoviaristas tão estruturadas como no caso paulistano. Nesse caso, essa transição está associada, sobretudo, à elaboração de indicadores que captaram o aumento no número de acidentes de trânsito envolvendo ciclistas, justificando a transferência de arena e a consolidação de uma agenda ciclovitária focada em transportes.

É possível identificar a atuação de empreendedores em ambos os casos. No entanto, se o empreendedor mais determinante em São Paulo é um prefeito que se conecta a uma longa estrutura relacional voltada para a questão ciclovitária, em Rio Branco, essa estrutura relacional nasce a partir da ação de um empreendedor com a mesma posição. Observou-se também a atuação de mediadores, especialistas e ativistas que, não raro, apresentaram laços formais com instituições públicas. Se, em São Paulo, a “constelação” de atores envolvidos com a construção e a defesa da agenda ciclovitária se articulou ao longo do tempo para incluir a bicicleta no subsistema responsável por lidar com os transportes urbanos, em Rio Branco as articulações socioestatais são resultado de uma remodelação da agenda de políticas públicas locais, onde o uso da bicicleta compõe um quadro mais amplo de desenvolvimento urbano sustentável, alinhado com o conceito de “florestania”, que valorizava a cultura dos “povos da floresta”.

Os movimentos sociais envolvidos com a questão diferem em conteúdo e abrangência. Em São Paulo, visualizou-se o desenvolvimento de uma rede de ativistas e especialistas focada na ciclomobilidade urbana que se tornou mais complexa com o tempo, tanto em termos de seus debates internos, como em relação à inserção dentro das arenas do poder público. Já em Rio Branco, o movimento em defesa da ciclomobilidade urbana surge como uma alternativa dentro do projeto mais amplo de construção do novo espaço urbano no município, iniciado desde o topo e se difundindo posteriormente dentro das redes de ativistas ligada ao movimento ecologista do Acre e, mais recentemente, entre setores da sociedade civil.

Finalmente, em ambos os casos foi possível identificar encaixes institucionais, variando na forma e no alcance hierárquico, com resultados diferentes sobre o avanço da agenda. No caso paulistano, diversos encaixes foram sendo estabelecidos em níveis

hierárquicos mais baixos, ao longo dos anos 1990 e 2000, até que a questão ciclovária se estabelecesse: uma arena institucional adequada (sendo transferida do meio ambiente para os transportes), na agenda de um prefeito disposto a levar a cabo todo o aprendizado acumulado nas redes e comunidades de cicloativistas e especialistas.

Em Rio Branco, o vetor de formação de encaixes é oposto. Tem início a partir da iniciativa de um prefeito que resolve assumir a questão e estimula a formação de técnicos que passaram a ser especialistas na questão, evoluindo com o desenvolvimento técnico e conceitual da questão antes de existir um padrão nacional consolidado. A partir de meados dos anos 2000, é possível verificar um fecundo alinhamento entre diferentes níveis de governo, inclusive com o governo federal. Esse alinhamento foi muito importante para que a agenda de políticas ciclovárias ganhasse recursos para ser materializada, sobretudo no bojo dos projetos do PAC.

Olhando para ambos os casos em perspectiva, é possível verificar diferentes configurações de fatores presentes nos momentos de implementação das redes de infraestrutura ciclovária.

Em São Paulo, a configuração identificada reunia: um cicloativismo fortalecido, com novas estratégias de ação cooperativa, atuando tanto nas mobilizações de rua, como na produção de conteúdo local, nas articulações com cicloativistas em nível nacional, na participação em *Think Tanks* e consultorias e, finalmente, nas reuniões com a CET; a Presença de Macena na equipe de Governo, que ajudou a superar resistências dentro o partido, e também a aproximar os atores do cicloativismo com a prefeitura; a entrada de Nogueira na coordenação do DCL e de Tonobohn na superintendência de planejamento da CET, posições chave para o avanço do plano; comprometimento interno de Tatto, cacifando as ações do plano. Destacadamente, o comprometimento público de Haddad, com participação ativa nos detalhes do plano, inclusive atuando na construção dos instrumentos de ação; além de sentimento público favorável às mudanças. As manifestações de junho de 2013 serviram como estopim para a consecução de soluções que envolviam o conflito direto com o espaço dos carros. O sucesso das faixas de ônibus serviu de exemplo para a implementação de uma solução ciclovária nos mesmos moldes.

Em Rio Branco, a configuração de fatores identificada era bem diferente, reunindo: dois empreendedores de políticas comprometidos com as demandas dos “povos da floresta”, usuários cotidianos da bicicleta; a ocupação de cargos importantes no poder executivo, em todos os níveis de governo (inclusive no governo federal); a continuidade das forças políticas

por um longo período; técnicos locais articulados com os debates desenvolvidos no ministério das cidades; paradigma de gestão urbana alinhado com projeto de desenvolvimento do território mais amplo; a ausência de resistências rodoviaristas; e cenário urbano em franca expansão, que permitiu a inclusão de projetos cicloviárias em harmonia com os outros modos de transporte.

Embora um grande esforço empírico e analítico tenha sido realizado, a pesquisa realizada deixa em aberto algumas **possibilidades de pesquisas futuras**. Em primeiro lugar, a própria análise desenvolvida pode ser aprimorada, com novas articulações teóricas. É possível que atores importantes e informações relevantes não tenham sido identificados.

Um ponto importante que foi rastreado aqui, mas não aprofundado, está relacionado com o conceito de capacidades estatais (Bichir, 2015). Em diversos momentos da análise apareceram indícios promissores para discutir a relação entre as interações socioestatais e a construção de capacidades estatais ou, a relação entre os aprendizados internos, as estruturas estatais e o desenvolvimento endógeno das capacidades estatais. A sensação que fica é de que esse conceito pode ser útil para entender como as políticas cicloviárias chegam a ser implementadas e, mais do que isso, como elas conservaram-se a despeito dos críticos. Uma possível agenda de pesquisa pode partir da seguinte questão: em que medida o desenvolvimento de capacidades estatais específicas afeta a consecução das agendas cicloviárias?

Outro ponto importante está relacionada com as discussões sobre governança multinível. Foi possível identificar diferentes evidências da relevância da dimensão multiescalar. Primeiro, em termos federativos, seja pelo papel indutor das leis e políticas nacionais ou pelo papel de fatores locais na criação desses estímulos, que demonstram fluxos e refluxos em ambos os sentidos. Ainda, também destacaram-se as dimensões informais da relações e suas influências sobre a modelagem das agendas, assim como dos atores coletivos.

Para além dos municípios analisados, diversos outros casos também apresentam possibilidades interessantes. Novas comparações podem ser desenvolvidas, seja com uma expansão no número de casos ou na seleção de casos em função de outras características. Algumas cidades que também avançaram na agenda cicloviária foram apontadas ao longo do texto. Outra possibilidade interessante seria realizar comparações entre cidades com resultados distintos. Para ficar somente nas capitais, um estudo que comparasse casos onde houve implementação de políticas cicloviárias com casos onde essa agenda não avançou.

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1ed. Brasília: ENAP, 2015, p. 143-176

ABERS, R. N.; SILVA, M.K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALBUQUERQUE G. R. História e historiografia do acre: notas sobre os silêncios e a lógica do progresso. **Tropos: Comunicação, Sociedade e Cultura**. V1. N4. 2015.

ANTP – TRANSPORTE CICLOVIÁRIO - **Série Cadernos Técnicos** – 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Biciudades: un estudio regional acerca del uso de la bicicleta como medio de transporte en América Latina y el Caribe**. American University School of International Service y Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo. 2013.

_____. Ciclo-inclusión en America Latina y Caribe: un guía para impulsar el uso de la bicicleta. Banco Interamericano de Desarrollo. 2015.

BANCO MUNDIAL Bicicleta ganha espaço nas ruas da América Latina. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/06/24/el-pedaleo-gana-espacio-en-las-calles-latinoamericanas>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BARCELOS, M. Processos sociais, construções discursivas e “imagens de política pública” na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul, 2004-2009. **PLURAL, Revista do Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.19.2, pp.83-111, 2012.

_____. **Ideias, Agendas e Políticas Públicas: Um Estudo Sobre a Área de Biocombustíveis no Brasil**. 2015 Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Brasil. 2015.

BARCELOS, M.; PEREIRA, M.M., SILVA, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 82, 2º semestre de 2016 (publicada em setembro de 2017), pp. 13-40.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: Universtiy of Michigan Press, 2013.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. **Simons Papers in Security and Development**, v. 21, p. 30, 2012.

BENGTSSON, B.; RUONAVAARA, H. (2017). Comparative Process Tracing: Making Historical Comparison Structured and Focused. *Philosophy of the Social Sciences*, 47(1), 44–66. 2017.

BEZERRA, M. J.. **Invenções do Acre: de território a estado - um olhar social**. 2006. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BIANCO, S. O papel da bicicleta para a mobilidade urbana e a inclusão social. **Revista dos Transportes Públicos - ANTP - Ano 25 - 3º trimestre - 2003**.

BICHIR, R. M.. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do sul. **Texto para Discussão (IPEA. Brasília)**, v. 1, p. 1-63, 2015.

_____. Olhares cruzados nas análises de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo , v. 30, n. 89, p. 175-181, Outubro, 2015.

BONDUKI, N. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. **Estudos Avançados.**, São Paulo , v. 25, n. 71, p. 23-36, Apr. 2011.

BONI, V.; QUARESMA, S.J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005.

BROSE, M E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 2, p. 277-294, Apr. 2014

CALVINO, I. **As cidades invisíveis**. Companhia das letras, 1 ed., 1990.

CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, v. 27, n. 3, 1998, pp. 377-409.

_____. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28(1), 2002, p. 21–38

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, ANPOCS, 2006, p. 25-52.

_____. Análise de Políticas Públicas: da técnica às ideias. **Agenda Política**, v. 3, p. 239-258, 2015.

CAPELLA, A.; BRASIL, F. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, 101, março, 2015.

CET - **MANUAL DE SINALIZAÇÃO URBANA**- Espaço Cicloviário - GPLNormas - Critérios de Projeto - Volume 13 Dezembro-2014

CORREIA, J. N. S. Sports na terra dos rincões: Acre – 1909 a 1922. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v. 4, n. 3, p. 24-45, set./dez. 2017.

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens**. Penso Editora, 2014.

CUNHA, E. S.; ARAÚJO, C. M. L. *Process tracing* nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. . Brasília: Enap, 103 p. ISBN: 978-85-256-0090-5. 2018.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, v. 20, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUARTE, A.; SANTOS, R. P. A cidade como espaço de intervenção dos coletivos: resistência e novas formas de vida urbana. **Ecopolítica**, n. 4, 2012.

ELIAS, N. **O processo civilizador. Vol. II: Formação do estado e civilização**. Rio de Janeiro, Zahar, 1993.

FALLETI, T. G.; LYNCH, J. F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, 42(9), 1143–1166. 2009.

GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. **Planejamento Cicloviário: diagnóstico nacional**. Brasília: Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte; 2001.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. MIT Press, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GIRAUD, O. Comparação dos casos mais contrastantes: método pioneiro central na era da globalização. **Sociologias**, n. 22, p. 54-74, 2009

GOERTZ, G; LEVY, J. “Causal explanation, necessary conditions and case studies” In (ed) **Explaining War and Peace**. New York:Routledge eds. p. 9-40, 2005.

GOMIDE, A. A. [Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana](#). **Texto para Discussão 1334 – IPEA**, Brasília. 2008.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280p. Tese (Doutorado em Ciências) Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

GUTH, D.; SOARES, A. (Org.). **O Brasil que pedala: a cultura da bicicleta nas cidades pequenas** . 1 ed. – Rio de Janeiro: Jaguatirica. 2018.

HAMLIN, C.L. Realismo crítico: um programa de pesquisa para as Ciências Sociais. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 2, 2000.

HARKOT, M. K. **A bicicleta e as mulheres: mobilidade ativa, gênero e desigualdades socioterritoriais em São Paulo**. Dissertação de mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo, Companhia das Letras. 2007.

HOCHMAN, G. **A era do saneamento: as bases da política de saúde pública no Brasil**. São Paulo, Hucitec/Anpocs, 1998. 261 p.

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)**, Tradução da 3a edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOHN, P. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **Policy Studies Journal**, 31: 481-498. 2003.

JUNQUEIRA, T. L. Para transporte ou passeio? Propagandas brasileiras de bicicletas (décadas de 1950-1970). **Recorde: Revista de História do Esporte**, v. 8, n. 2, 2015.

KING, G; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton university press, 1994.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 5st. Ed. New York: Harper Collins, 2014.

LARA, F. L. A arquitetura moderna brasileira e o automóvel: o casamento perfeito. In: (Org.) BALBIM, R., LINKE, C.; KRAUSE, C. **Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília IPEA/ITDP. 2016.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO J. (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. 1. ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019. 410 p.

LEITE, A. P. **A Evolução urbana de Rio Branco (AC): de seringal à capital**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LEITE, C.; CRUZ, M.; ROSIN, L. Difusão da política ciclovária no município de São Paulo: resistências, apoios e o papel da mídia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 52(2):244-263, mar. - abr. 2018.

LEMO, L. L.; SANTORO, P. F.; HARKOT, M. K.; RAMOS, I. B. Mulheres, por que não pedalam? Por que há menos mulheres do que homens usando bicicleta em São Paulo, Brasil? **Revista Transporte y Territorio**, v. 17, p. 68-92, 2017.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: **Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**, 2004, Bauru. Anais, USC, 2004.

MAHONEY, J.; GOERTZ, G. "A tale of two cultures". **Political Analysis** 14(2):227-249 2006.

MALATESTA, M. E. B. A história dos estudos de bicicletas na CET. **Boletim Técnico da CET**, 50. Companhia de Engenharia de Tráfego. São Paulo. 2012.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano : Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. **Políticas Sociais (IPEA)**, v. 12, p. 211-220, 2006.

MARGARITES, G. **Constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no estado brasileiro**. 2019. 275p. Tese (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

MARQUES, E. Para onde vão nossas análises? In: Dossiê: métodos e explicações da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)**, v. 22, p. 140-145, 2007.

_____. Redes sociais, pobreza e segregação em São Paulo e Salvador – conceitos e métodos. In: **Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas**. MARQUES, E. (Org.). Belo Horizonte, Minas Gerais. Editora Fino Traço, 2012.

_____. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E. e FARIA, C. A. P. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, p. 26-46, 2013.

MASSARDIER, G. Redes de política pública. In: **Políticas públicas; coletânea** (Org): Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

MELO, V. A.; SCHETINO, A. A bicicleta, o ciclismo e as mulheres na transição dos séculos XIX e XX. **Revista Estudos Feministas**, v. 17, n. 1, p. 111, 2009.

MENICUCCI, T. M. G.. Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil. **Política Hoje (UFPE. Impresso)**, v. 27, p. 42-55, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil. Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade por Bicicleta nas Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana, 2007.

MIRANDA, A. C. M. **ETURB - CPM do Paraná**; plano cicloviário de Arapongas, GEIPOT, 1984.

MIRANDA, A. C. M. Se tivesse que ensinar a projetar ciclovias. IN: Cadernos Técnicos volume 7 – Transportes Cicloviários. Associação Nacional dos Transportes Públicos ANTP. 2007.

MOBILIZE. “**Estrutura cicloviária em cidades do Brasil (km)**”. Levantamento referente ao período de 2014-2017. Disponível em: <http://www.mobilize.org.br/estatisticas/28/estrutura-cicloviaria-em-cidades-do-brasil-km.html>.

MORAIS, M. J. “**Acreanidade**”: invenção e reinvenção da identidade acreana. – Rio Branco: Edefac, 2016.

MORAIS, M. J.; VENTURATO, R. D. Reforma urbana nas cidades de Manaus (AM) e Rio Branco (AC): entre o “deslocamento” forçado e a “desposseção” de bens materiais e simbólicos. **Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar** v. 3, n. 1. 2013.

NOGUEIRA, S. L. et al. **Auditoria Cidadã da Infraestrutura Cicloviária da Cidade de São Paulo**. CICLOCIDADE. Associação dos Ciclistas Urbanos da Cidade de São Paulo. 2018. 199p.

ONU HABITAT **Planeamiento Urbano para Autoridades Locales**. 2017. Disponível em: <https://unhabitat.org/books/planeamiento-urbano-para-autoridades-locales/> Acesso em: 15 dez 2018.

PERISSINOTTO, R. Comparação, história e interpretação: por uma ciência política histórico-interpretativa. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 151-165, Oct. 2013.

PERISSINOTTO, R; STUMM, M. A virada ideacional: quando e como ideias importam. **Revista de Sociologia Política**, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

PINHEIRO, F. M. **A Invenção da Florestania: A participação da mídia acreana na construção de um novo discurso ideológico**. 2013. Tese (Doutorado em Comunicação e Semiótica) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil

PRESADA, B. Cicloativismo: a expansão da bicicleta. IN: **Cadernos Técnicos volume 7 – Transportes Cicloviários**. Associação Nacional dos Transportes Públicos ANTP. 2007

RECH, C. M.; SILVA, M. K. **Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil**. Trabalho apresentado no Primeiro Seminário Nacional de Sociologia da UFS. 2016

REQUENA, C. **O paradigma da fluidez do automóvel: burocracias estatais e mobilidade em São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2015

ROCHA, A. S. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D. Mobilidade na cidade de São Paulo. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 25, n. 71, pp. 89-108. 2011.

ROSIN, L. R. A formação das agendas de políticas cicloviárias em Bogotá, Buenos Aires e São Paulo: uma análise exploratória sobre arranjos interacionais e atores estratégicos. **Agenda Política**. São Carlos, v. 6, pp. 240-273. 2018.

ROSIN, L. B.; LEITE, C. K. S. A bicicleta como resistência: o paradigma rodoviarista e o papel do ativismo ciclista no município de São Paulo/SP. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 879-902, Dec. 2019.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sci** 21, 129–168. 1988.

_____. "Toward Better Theories of the Policy Process." **PS: Political Science and Politics** 24, no. 2: 147-56. 1991.

SANTOS, Y. V. **Quando as rodas conquistam a cidade: cultura, tensões, conflitos e ações na prática do ciclismo em São Paulo**. 2016 149f. Dissertação (Mestrado em História Social). Pontifícia Universidade Católica. São Paulo. 2016.

SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. "Seeing like a social movement": Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 411-434, Aug. 2019.

TATAGIBA, L; ABERS, R; SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138, 2018.

VASCONCELLOS, E. A. **Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente**. Ed Manole, Barueri, São Paulo. 2013.

VICENTE, V. M. B.. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2016.

WEIBLE, P.; SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, Paul (ed). **Theories of the Policy Process**. Westview, 2 ed, 2007.

XAVIER, G. N. A. O cicloativismo no Brasil e a produção da lei de política nacional de mobilidade urbana. **Em Tese**, v. 3, n. 2, p. 122-145, 2007.

_____. **O desenvolvimento e a inserção da bicicleta na política de mobilidade urbana brasileira**. 2011. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas). Universidade Federal de Santa Catarina. 2011.

YIN, R K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. 5 ed. Bookman editora, 2015.

ZANOLI, V. "Mais ativista do que gestora": ativismo institucional no campo do movimento LGBT em campinas. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 495-517, 2019.

ZUGE JR. O. **Ciclo ativismo paulistano: uma investigação jurídico-fenomenológica..** 85f. Tese (Doutorado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. 2015.

ANEXO A - LISTA DE ENTREVISTADOS

E1 - ALCORTA, Arturo. Artista Plástico. Reconhecido cicloativista desde os anos 1980. Participou das discussões anteriores à “lei Feldman”, do Projeto Ciclista, Grupo Executivo Pró-ciclista. Foi um dos fundadores da UCB em 2005. Participou dos debates ciclovitários na Semob/Ministério das Cidades. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 20/03/2016.

E2 - BANTEL, Gunther. Engenheiro. Primeiro coordenador do Projeto Ciclista, entre 1993 e 2000. Na SVMA, foi responsável por importantes articulações em prol de projeto ciclovitários locais, mas também em mudanças de nível federal, como o novo CTB. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 07/12/2015.

E3 - BENNICHO, Thiago. Jornalista. Foi um dos fundadores da Associação de Ciclistas Urbanos da Cidade de São Paulo (CICLOCIDADE). Entrevista realizada em São Paulo, no dia 03/12/2015.

E4 - BOARETO, Renato. Gestor Ambiental. Foi diretor de Mobilidade Urbana da Secretaria de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades entre 2003 e 2008. Entrevista realizada por vídeo conferência no dia 31/05/2019.

E5 – BONEY, Henrique Odair. Foi assessor do vereador Chico Macena em 2008. Foi assessor na câmara municipal e também na prefeitura, durante a gestão Haddad. É um dos fundadores do Instituto CicloBr. Cicloativista desde o começo dos anos 2000. Entrevista realizada em São Paulo, em 22/06/2016.

E6 - CENEVIVA, Laura Lucia Vieira. Arquiteta urbanista. Funcionária de carreira da SVMA. Foi coordenadora do CMMA e do CADES. Foi coordenador do GT Pró-ciclista. É arquiteta de formação. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 27/11/2015.

E7 - FALZONI, Renata. Arquiteta e jornalista. Ciclo ativista atuante desde os anos 1980. Promove ações para colocar a questão ciclovitária desde então. Participou, como representante da sociedade civil, das discussões e ações do Projeto ciclista, do GT pró ciclista e de outras ações do poder publico, como as ciclofaixas de lazer. Arquiteta de formação, Renata se consolidou publicamente como bike repórter e produtora cultural. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 04/03/2019.

E8 - GUTH, Daniel. Foi coordenador da implementação das “ciclofaixas de lazer” entre 2008 e 2010. Também foi diretor de participação da Ciclocidade entre 2014 e 2016. Participa das articulações com cicloativistas desde os anos 2010. Atualmente é diretor geral da Associação Brasileira do Setor de Bicicletas. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 01/10/2019.

E9 - HOFFMAN, Ana. Funcionária de carreira da SVMA. Atuou na SVMA, especificamente no Projeto Ciclista, desde sua fundação, passando por todos os grupos de trabalho que envolviam a questão ciclovária, seguindo na pasta até o ano de 2018. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 27/11/2015.

E10 - JORGE, Eduardo. Médico. Foi secretário do Verde e do Meio Ambiente da cidade de São Paulo entre 2005 e 2012. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 16/02/2016.

E11 - LOBO, José. Fundador da ONG Transportes Ativos, cicloativista reconhecido nacionalmente. Foi um dos fundadores da UCB. Entrevista realizada no Rio de Janeiro, no dia 08/04/2019.

E12 - MALATESTA, Maria Ermelina B. Arquiteta urbanista. Funcionária de carreira da CET desde os anos 1980. Atuou como representante do órgão nas discussões ciclovárias desde então. Foi coordenadora do DCL de sua fundação até 2013. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 05/06/2019.

E13 - MIRANDA, Antonio C. M.. Arquiteto urbanista. Um dos responsáveis pela produção do primeiro manual ciclovário do Brasil, em 1976. Trabalhou no GEIPOT em diversos momentos de sua fundação até sua extinção. É um dos principais nomes das políticas ciclovárias no Brasil. Atuou em momentos centrais da agenda ciclovária em São Paulo, entre os anos 1990 e 2000, e também no nível federal, tanto no GEIPOT como posteriormente na Semob. Entrevista realizada por vídeo conferência no dia 14/06/2019.

E14 – NOGUEIRA, Suzana. Arquiteta urbanista. Trabalha com a inserção da bicicleta na mobilidade urbana desde 2003, quando foi funcionária da SPTrans. Participou dos trabalhos e discussões do GT-Bicicleta e depois no GT Pró-ciclista da SVMA. Foi coordenadora do departamento de planejamento, estudos e projetos ciclovários entre 2013 e 2016. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 28/05/2019.

E15 - TATTO, Jilmar. Historiador. Foi secretário municipal dos transportes da cidade de São Paulo entre 2003-2004 e 2013-2016. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 11/06/2019.

E16 – TONOBON, Ronaldo. Arquiteto urbanista. Começou a trabalhar com a questão ciclovária na CET a partir de 1992. Foi assessor técnico na Câmara Municipal no gabinete do vereador Chico Macena. Foi superintendente de planejamento da CET entre 2013-2016. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 11/08/2016.

E17 - ALEXANDRE, Marcus. Engenheiro. Trabalhou em diferentes cargos públicos no Acre até assumir a Direção do Departamento de Estradas e Rodagem do Acre de 2007 até 2012. Foi prefeito de Rio Branco entre 2012-2018. Entrevista realizada em Rio Branco, no dia 29/08/2019.

E18 - ANGELIM, Raimundo. Economista. Foi professor da UFAC, presidente do Sebrae, Secretário de Planejamento de Rio Branco, e logo Secretário das Cidades do Estado. Foi prefeito de Rio Branco entre 2005 e 2012, e deputado federal entre 2014 e 2018. Entrevista realizada em Rio Branco, no dia 03/09/2019.

E19 - CORREA, Ricardo. Arquiteto urbanista. Diretor geral da consultoria paulistana TCURbes. Participante da fundação da Ciclocidade, Correa também atuou como consultor de mobilidade urbana em Rio Branco, entre 2005 e 2012. Entrevista realizada em São Paulo, no dia 19/03/2019.

E20 - FERES, Roberto. Engenheiro. Trabalhou em cargos públicos nas gestões municipais e estaduais de Flaviano Melo, entre 1985 e 1992. Foi professor da UFAC e consultor em projetos ad hoc para a Polícia Federal, instituição na qual atualmente é funcionário concursado. Foi secretário de planejamento na gestão de Gledson Camelli. Entrevista realizada por vídeo conferência, no dia 16/12/2019.

E21 - ROCHA, Valden. Biólogo. Funcionário de carreira da secretaria da saúde, trabalhou como assessor de Marcus Alexandre. É cicloativista, um dos fundadores da ACAC e da versão local da iniciativa “Bike anjo”. Entusiasta da questão cicloviária, organizou recentemente o primeiro Fórum de Bicicletas de Rio Branco. Entrevista realizada em Rio Branco, no dia 30/08/2019.

E22 - TORRES, Ricardo. Engenheiro. Ocupou diferentes cargos nas gestões locais, sempre vinculado com questões urbanas. Entre 2005 e 2016, foi superintendente da RBTrans, autarquia municipal responsável pela gestão dos transportes urbanos. Entrevista realizada em Rio Branco, no dia 29/08/2019.

E23 - TROTTAMUNDUS, Gilberto. Reconhecido ciclista acreano que relata já ter pedalado por mais de 140 países. Entrevista realizada em Rio Branco, no dia 10/09/2019.

E24 - VIANA, Jorge. Engenheiro Ambiental. Foi prefeito de Rio Branco entre 1993 e 1997, governador do Acre entre 1998 e 2007, e senador da república entre 2010 e 2018. Entrevista realizada em Rio Branco, no dia 02/09/2019.