



**O SISTEMA CICLOVIÁRIO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A
PARTIR DO “PROJETO CICLOVIA SP 400KM”: UMA ANÁLISE SOB
A PERSPECTIVA JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

**THE CYCLING SYSTEM IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO
BASED ON THE “PROJECT CICLOVIA SP 400KM”: AN ANALYSIS
FROM A LEGAL-INSTITUTIONAL PERSPECTIVE**

<i>Recebido em:</i>	04/05/2020
<i>Aprovado em:</i>	27/04/2021

Denis Skorkowski¹

Wagner Wilson Deiró Gundim²

RESUMO

O “*Projeto Ciclovias SP 400km*” concebido, no Município de São Paulo, pela Gestão do Prefeito Fernando Haddad propôs-se a revelar consideráveis benesses sociais não só em termos de mobilidade urbana, mas com alcance também em outras esferas. Exsurge, daí, a importância de avaliar referido projeto, o que se pretende fazer sob uma perspectiva jurídico-

¹ Mestre em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor convidado da Escola Judicial dos Servidores do Tribunal de Justiça (SP) - EJUS. Endereço eletrônico: dedaskor@hotmail.com

² Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranea International Centre for Human Rights Research, em parceria com a Università Mediterranea di Reggio Calabria – Itália; Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor da Universidade Anhembi Morumbi. Endereço eletrônico: wagner.gundim@adv.oabsp.org.br



institucional, em especial traçando o arcabouço jurídico e os arranjos institucionais circundantes ao tema. Em último grau, a análise permitirá a elaboração de uma abordagem crítica em relação aos efeitos que as transições político-partidárias exercem sobre as políticas públicas.

Palavras-Chave: Mobilidade Urbana. Ciclovia. Bicicleta. Políticas Públicas. Institucionalismo jurídico.

ABSTRACT

The “*Project Ciclovia SP 400km*” created by Haddad’s governance during his mandate as Mayor of São Paulo was developed in order to bring considerable benefits for the community not just in terms of urban mobility, but also reaching other areas. Thereat, it is important to analyze this Project through a legal and institutional perspective, specially to delineate the legislation and the institutional arrangements related to the subject. The analysis will lead to a critical approach of the negative effects that electoral changes may cause on public policies.

Key-Words: Urban Mobility. Bike Lane. Bicycle. Public Policies. Institutionalism in law.

INTRODUÇÃO

A utilização da bicicleta como modal de transporte representa significativos avanços em termos de impacto social.

E isso se deve não só pela súplica da cidade quanto à melhora do tráfego de veículos, mas, para além disso, em função de seu entrelaçamento com outras áreas absolutamente relevantes para a sociedade, tais como: (i) a questão socioambiental compreendida pela procura por alternativas aos transportes motorizados; (ii) o aumento de produtividade no segmento de bicicletas, que, por via reflexa, pode impulsionar a economia como um todo; e (iii) a possibilidade de conter gastos na saúde pública; dentre outros.



Sob estas premissas – e outras mais – a gestão do Prefeito Fernando Haddad (de 2012 a 2016) criou o “*Projeto Ciclovia SP 400km*”, cuja meta envolvia, como o próprio nome sugere, a implantação de 400 quilômetros de vias cicláveis no Município de São Paulo.

Tal programa, a despeito das críticas que podem ser elaboradas na seara qualitativa (abordagem que não se pretende realizar nesse trabalho), denotou magnitude notável, com amplos reflexos na realidade da população paulistana.

Daí, a importância de analisá-lo sob uma perspectiva jurídico-institucional, em especial com suporte teórico no “*Quadro de referência de uma Política Pública*”, concebido essencialmente por Maria Paula Dallari Bucci (2015).

Em um primeiro momento, serão apontadas as normas jurídicas circundantes ao assunto, a começar por aquelas de caráter federal (Política Nacional de Mobilidade Urbana), que, em último grau, são as que dão sustento à criação dos sistemas cicloviários no âmbito municipal (por meio dos Planos Diretores).

Surgirá, com isso, a aferição da compatibilidade de tal base normativa com a justificção política invocada à época da criação do programa e seu respectivo desenho jurídico-institucional, com levantamento acerca dos agentes envolvidos (governamentais e não governamentais), a estratégia de implantação e – o mais importante – a eficácia da política pública como diretriz consolidada; quanto a este último ponto, vale dizer, haverá análise comparativa, ora do ponto de vista histórico, ora mediante avaliação de experiências similares (outros países e, até mesmo, outras cidades brasileiras).

Para além de um ou outro governo, tal como deve ser em matéria de arranjos institucionais, o desafio será delinear o caráter programático do programa, cuja continuidade deve ser buscada para que haja efetiva institucionalização da política pública.

Para os fins que nos interessam, verificar-se-á se o “*Projeto Ciclovia SP 400km*” sofreu fragilização sistêmica a partir das gestões do Prefeito João Doria (que assumiu a Prefeitura Municipal de São Paulo no ano de 2017) e Prefeito Bruno Covas (o qual assumiu o cargo no



ano de 2018 após a renúncia do alcaide anterior para concorrer às eleições gerais ao cargo de Governador). E é com base nisso que será realizada abordagem crítica concernente à mudança de direção imposta em razão da transição partidária.

1 SISTEMA CICLOVIÁRIO COMO INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE URBANA: ENTRELAÇAMENTO DO TEMA COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação de um sistema cicloviário não está associada exclusivamente à necessidade de melhorar o trânsito de veículos ou desafogar a superlotação dos transportes públicos.

Para além disso, trata-se de medida que se entrelaça com diversos outros setores essenciais à população, o que impacta desde a questão ambiental até mesmo na produção de riqueza nos contextos urbanos.

Quanto aos ganhos socioambientais, a título elucidativo, há estudo realizado pelo CEBRAP (2018), onde se constatou que a troca de outros modais pela bicicleta, em São Paulo, representou uma diminuição de 3% do CO₂ emitido pelos transportes na cidade, com projeção estimada de até 18% de redução se atingido o potencial ciclável na região. Soma-se a isso o fato de que o sistema cicloviário “não gera poluição atmosférica e também proporcional economia espacial. Comparativamente, a bicicleta ocupa um sexto do espaço dos carros em movimento e um décimo quando estacionada” (MARUYAMA; SIMÕES, 2013, p. 1).

Ao tratar sobre os benefícios decorrentes da implantação do sistema cicloviário nas cidades SCHÜNEMANN, PIRES e OLIVEIRA destacam que:

Para implementação do modal cicloviário há mínimos danos ao meio ambiente, sendo que o sistema todo pode ser pensado respeitando a natureza e o perfil natural do terreno. Na atualidade há diversas



tecnologias e matérias primas que auxiliam no transporte, fazendo com que ele não se torne algo que venha a atrapalhar o fluxo viário original de uma via urbana. A locomoção com veículos que não utilizam motores a combustão, levando em consideração a bicicleta, evita o consumo de combustível fóssil, poluição atmosférica e sonora. Com o transporte através de bicicleta a emissão de ruídos é praticamente nula, com o intuito que a propulsão é com base na força humana, sendo que é quase inaudível o ruído provocado pelo seu mecanismo, ocorrendo somente no caso de peças estragadas ou ainda campainhas e buzinas. Ela promove uma movimentação de pessoas que torna a aumentar a qualidade de vida da população (2018, p. 143).

No setor econômico, além do estímulo criado ao mercado de produção de bicicletas como um todo (fabricação, venda de equipamentos e geração de empregos), há que se evidenciar também o proveito relacionado ao tempo de deslocamento³, aspecto em que o estudo citado acima elucida que a utilização do modal proporciona um considerável ganho no tempo de deslocamento, o que por consequência permitiria um acréscimo de aproximadamente R\$ 870 milhões no PIB municipal por ano (CEBRAP, 2018, p. 04).

Em acréscimo, é importante destacar o fato de que a utilização das bicicletas permite uma maior socialização dos espaços urbanos, uma vez que é acessível a pessoas de baixa renda, maximiza a participação e integração da população com o ambiente criado e, quando há o fornecimento de infraestrutura cicloviária adequada, permite uma integração com outros modais de transporte (CASTRO; KANASHIRO, 2015).

³ Confira-se também nesse sentido: HADDAD; VIEIRA, 2015, p. 8



E, do ponto de vista da saúde pública, a relevância exsurge diante da potencialidade de gerar uma economia de R\$ 34 milhões por ano ao SUS (CEBRAP, 2018).

Ou seja, a inserção da bicicleta como modal de transporte suplanta a discricionariedade política e mesmo eventuais ideologias político-partidárias na condução do Estado. Trata-se de expediente indispensável ao alcance da eficiência em matéria de mobilidade urbana.

Não por menos tais implicações foram trazidas à época pela Gestão Haddad para justificar a concepção do “*Projeto Ciclovia SP 400km*”.

Alias, disponibilizou-se naquele momento uma Cartilha explicativa (PROGRAMA DE META VINCULADO AO PROJETO “PROJETO CICLOVIA SP 400KM”, 2014), com os diversos elementos relacionados ao programa, inclusive apontando as circunstâncias justificadoras da necessidade de implantar 400 quilômetros de vias cicláveis na cidade.

No escopo, além da menção à questão ambiental e econômica (já tratadas acima), houve referência a interessante estudo da *London School of Economics*, que dizia respeito à frequência com que as pessoas que andam de bicicleta ficam doentes – *apenas 7,4 dias por ano contra 8,7 dias daquelas que não são adeptas ao modal* – revelando acúmulo de quase 128 milhões de libras ao ano para o sistema público de saúde britânico.

Ou seja, em termos de projeção comunitária, mas longe de esgotar tal análise, o projeto partiu de preocupações legítimas, intimamente relacionadas aos interesses sociais da população paulistana, cabendo o estudo da temática sob o aspecto jurídico-institucional.

2 ANÁLISE DA COMPATIBILIDADE ENTRE O “PROJETO CICLOVIA SP 400KM” E SUA BASE LEGAL



A EC n.º 82/14 foi responsável pela inserção do § 10 ao art. 144 da Constituição, positivando, em grau constitucional, o que se denominou de “direito à mobilidade urbana eficiente”.

Antes disso, contudo, o tema já vinha tratado pela Lei Federal n.º 12.587/2012, instituidora das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Em matéria de malha cicloviária, referida legislação trouxe, em seu art. 3º, § 1º, o modal não motorizado como *modo de transporte urbano*, indicando a ciclovia como infraestrutura de mobilidade urbana (§ 3º, I, do mesmo dispositivo legal).

Priorizou-se, ainda, a modalidade não motorizada em detrimento das demais (art. 6º, II), disponibilizando-se aos entes federativos a utilização de alguns instrumentos para gestão do sistema de transporte, dentre eles a “*dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados*” (art. 23, IV).

Foi justamente com base nisso⁴ que foi aprovado, no Município de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal n.º 16.050/2014), prevendo um *Sistema Cicloviário*, conceituado este como o conjunto de infraestruturas necessárias para a circulação segura dos ciclistas e de ações de incentivo ao uso da bicicleta (art. 248).

Em linhas gerais e na mesma lógica do que proposto pela legislação federal, houve orientação, em âmbito municipal, no sentido de: (i) propor integração entre o sistema de estacionamento de bicicletas e as calçadas, visando ao pleno acesso de ciclistas aos estabelecimentos – *art. 232, VI*; (ii) integrar o Sistema Cicloviário com os demais meios de transporte, com especial atenção à rede pública coletiva – *art. 245, § 4º, III, 250 e 251*; e (iii)

⁴ Mas não só. Vide a Lei Municipal n.º 14.933/2009 (Política Municipal de Mudança do Clima de SP). Posteriormente, ainda, surgiu a Lei Municipal n.º 16.885/2018, pela qual se criou o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo – SICLO, revogando-se a legislação anterior que tratava disso ([Lei n.º 14.266/2007](#)).



regulamentar e criar diretrizes para a abertura de rotas de ciclismo, bicicletários e compartilhamento de bicicletas – art. 240, IV e V.

O “Projeto Ciclovia SP 400km” – pautado em diversas diretrizes para definição da malha cicloviária⁵ – tomou como base não só as expectativas sociais descritas no capítulo anterior, mas também os desígnios normativos especificados até então.

Significa dizer, nesse tocante, que ao menos em termos de compatibilidade normativa o Programa atende integralmente os ditames trazidos tanto pela Constituição Federal, como pelas normas estaduais e municipais, as quais também priorizam a opção pela integração do sistema cicloviário como uma alternativa viável e necessária tanto do ponto de vista ambiental – ideia de mobilidade sustentável e a bicicleta como um meio de transporte integrado (Cf. SILVEIRA, 2010) – como econômico e social, nos termos anteriormente consignados.

Daí, a necessidade de compreender o programa em sentido amplo para entender sua capacidade e dificuldade em termos de consolidação institucional, o que se fará no tópico a seguir.

3 DESENHO JURÍDICO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA

⁵ São elas (PROGRAMA DE META VINCULADO AO PROJETO “PROJETO CICLOVIA SP 400KM”, 2014): ligações perimetrais e radiais - constituição de rede estrutural cicloviária; conectividade dos trajetos; linearidade - menor distância possível na viagem; funcionalidade - importância das ligações que proporciona (escolas, praças e etc.); integração modal com transporte de média e alta capacidade; uso da estrutura como meio de transporte; preferências nas ruas secundárias; preferencialmente não eliminar a faixa de rolamento; preferencialmente no lado esquerdo; preferencialmente BIDIRECIONAL; integração modal com transporte de média e alta capacidade. Além disso, propôs-se a adotar um modelo de ciclovia, conforme padrão definido pela CET), bem como iniciar o programa por meio de um projeto piloto na região central de 6 Km (ex.: largo do Paissandú; Av. Cásper Líbero).



Do ponto de vista legal, como se viu, houve alinhamento da proposta com às pretensões normativas. No plano quantitativo⁶, o programa atingiu aquilo que se dispôs a fazer, ou seja, implantar 400 quilômetros de vias cicláveis na região paulistana.

Até porque, em 2013, São Paulo contava com apenas **63 Km** e, em 2016, esse número saltou para **498 km**.

Em comparação com experiências similares (PROGRAMA DE META VINCULADO AO PROJETO “PROJETO CICLOVIA SP 400KM”, 2014), a cidade deu um passo importante, alinhando-se à realidade cicloviária de outras cidades do mundo: *Berlim (750 Km)*; *Nova Iorque (675 Km)*; *Amsterdã (400 Km)*; *Paris (394 Km)*; *Bogotá (359 Km)*; *Copenhague (350 Km)*; *Buenos Aires (130 Km)*. No próprio contexto brasileiro, vale dizer, a dinâmica paulistana mostrava-se defasada perante outros locais: *Rio de Janeiro (240 Km)*; *Curitiba (118 Km)*.

Em relação às projeções sociais, o cenário também se mostrou favorável.

Há pesquisa interessante divulgada pela Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, em que se evidencia redução de 451 para 442 do número de acidentes com bicicleta em São Paulo de 2012 a 2016. Saldo que, em um primeiro momento parece inócuo, mas, considerando-se o aumento de população (de 11.353.750 para 11.554.243 na região) e o possível crescimento de usuários de bicicleta no período, revela avanço significativo.

Quanto à utilização em si (REDE SÃO PAULO, IBOPE, 2014), vale dizer que, de 2013 a 2014, o percentual de usuários de bicicleta em SP aumentou de 2% para 3%, com a ressalva de que os aspectos que mais favoreceriam a atração de novos usuários eram: (i) a construção de ciclovias e (ii) mais segurança para os ciclistas (26% cada em 2014).

⁶ Válido repetir a advertência feita na introdução no sentido de que não se pretende adentrar em discussões de ordem qualitativa, próprias de uma avaliação subjetiva que não poderia ser cientificamente exaurida por meio deste artigo.



Ainda quanto à aprovação da construção e ampliação de ciclovias, houve considerável acolhimento por parte da população, sendo certo que, em 2015, 59% apoiavam; e, em 2016, o número subiu para 68% (G1 GLOBO, 2017).

A bem da verdade, o alcance do “*Projeto Ciclovia SP 400km*” deve-se à utilização de estratégias de implementação (projeto piloto iniciado no centro da cidade), bem como mecanismos jurídicos de articulação, realizados tanto no plano intragovernamental (entre a Prefeitura e a CET pela via da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes da cidade de São Paulo) como na relação entre tais agentes com as empresas privadas (para disponibilizar bicicletas aos cidadãos a Administração Municipal fez parcerias visando a estabelecer um sistema de compartilhamento: por exemplo, Grupo Bradesco Seguros – “Movimento Conviva” – e Itaú – “Bike Sampa”).

Trata-se de prescrições proveitosas em termos de formação de políticas públicas, principalmente partindo-se do já mencionado suporte teórico proposto por Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, 2015).

Enfim, o programa de ação aqui estudado compreende efetiva locução jurídico-institucional, apresentando os qualitativos necessários em matéria de institucionalização.

Pode-se dizer que houve organização; que os papéis institucionais foram objetivamente desenhados; e que a finalidade almejada foi claramente exposta (inclusive no sentido social).

Acerca da influência jurídica, a escolha política, no caso, apresenta-se como instrumento aparelhado pelo Direito e compatibilizada com as diretrizes impostas por ele.

Sobre o tema, aliás, Gianpaolo Poggio Smanio sugeriu a necessidade de: “[...] percebermos que as decisões políticas são exercidas e realizadas através do Direito, que as legitima e delimita, por sua vez [...]” (SMANIO, 2013, p. 06).

Ainda quanto a isso, pertinentes os ensinamentos de Diogo R. Coutinho:



[...] seja de forma instrumental, como medium, seja para definir os “pontos de chegada” ou objetivos das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de accountability e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas [...] (COUTINHO, 2013, p. 18).

Em outras palavras, é preciso que haja acoplamento estrutural entre o aspecto jurídico e político, mormente partindo-se da definição clássica no sentido de que as instituições são as normas e o que põe as normas (ROMANO, 2008).

Daí, o conceito proposto por Maria Paula:

[...] Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...] (BUCCI, 2006, p. 39)

Deve-se salientar que a efetivação dessas políticas públicas que visam à maximização de utilização do sistema ciclovitário encontra respaldo na experiência positiva de variados países no mundo. CHAPADEIRO (2011) ilustra muito bem qual tem sido o destaque da



utilização de meios alternativos de transporte, notadamente a bicicleta, em outros países do mundo destacando que:

- (1) A Holanda é a referência mundial com relação ao uso da bicicleta como meio de transporte, a qual, além de ser um dos principais meios de transporte, era inclusive, segundo dados da Comissão Europeia, o único país do mundo em que o número de bicicletas ultrapassava o número de pessoas;
- (2) A Dinamarca possui 350 km de ciclovias, tendo um importante destaque para Copenhague, que recebeu o título de Cidades das Bicicletas / Cidade dos Ciclistas. O planejamento de transportes em Copenhague, inclusive, foi concentrado na visão de se criar um modelo de tráfego sustentável que, cumulativamente, reduz o consumo de energia, atenua o impacto ambiental e fornece mobilidade por meio das vias públicas com a utilização das bicicletas;
- (3) na América Latina, há um destaque especial para a Colômbia, especialmente a Cidade de Bogotá, que possui um plano cicloviário bem distribuído pelo município e, além de sua atratividade, é integrado com o transporte público, pontes exclusivas e passarelas, além de possui sinalização própria e elementos variados que promovem uma experiência segura e confortável aos ciclistas.

Com isso, percebe-se que o projeto proposto pela Gestão do Prefeito Fernando Haddad, além de sua compatibilidade normativo-constitucional apresenta total consonância com a visão e diretriz adotada por variados países no mundo, cuja experiência com a priorização de formas alternativas de mobilidade urbana tem sido extremamente positiva. Inclusive, o Projeto aqui discutido foi extremamente audacioso e visionário, considerando



que a proposta de quilometragem é igual ou mesmo maior do que alguns dos países cujas experiências positivas se mostraram efetivas do ponto de vista normativo, mas principalmente com ampla adesão social.

Na hipótese, delineados os limites sociais e jurídicos da avaliação aqui realizada, é possível dizer que o projeto em testilha nasceu com grande potencial jurídico-institucional. Resta verificar se o processo segue em “marcha avante” ou se o seu potencial de consolidação resta enfraquecido diante da transição político-partidária.

4 TRANSIÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA COMO ENTRAVE À CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Assentado o suporte legal, os mecanismos jurídicos e o funcionamento efetivo do programa (pelo menos em grande escala), não há como desconsiderar o passo que foi dado rumo à institucionalização da temática.

Entrementes, no desígnio de denominar tal política como sendo “de Estado”, é preciso ir além e verificar a consolidação dos mecanismos institucionais propostos. Isso porque o proveito, como se viu, deve resultar de processos realizáveis num prazo longo o necessário para o alcance da ideia diretriz⁷, mas sem que haja morosidade a comprometer a credibilidade da política.

Ao incitar o emprego da “*tecnologia jurídica governamental*” na seara das políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci sugere que o desafio do governo é justamente “planejar estrategicamente, num prazo longo o suficiente para realizar os objetivos, mas para um

⁷ Conceito extraído a partir dos elementos das instituições apontados por Maurice Hariou (2009), segundo o qual a ideia-diretriz representaria uma identidade de direções a partir da percepção comum de um problema e das possibilidades de superá-lo.



horizonte temporal breve, na medida necessária a que não se perca a credibilidade no processo” (BUCCI, 2013, p. 33).

É aqui que entra o ponto de crítica que se pretende fazer. Ou seja, a maneira como a transição político-partidária acabou por fragilizar a abertura institucional iniciada a partir “Projeto Ciclovia SP 400km”.

Como dito, a implantação de ciclovias como infraestrutura de mobilidade urbana, para além de opção política, revelou-se como diretriz estabelecida em norma, a ser buscada independentemente de (des) vontades governamentais; ou seja, o caráter partidário deve – ou, ao menos, deveria – sobrepesar-se à necessidade de priorizar a bicicleta como modal de transporte. Até mesmo porque, destaque-se, independentemente da ideologia político-partidária aderida pelo governante, o Projeto tem como objetivo central a efetivação do bem comum para toda a sociedade, máxime por sua contribuição para o desenvolvimento de um meio ambiente equilibrado. Portanto, eventual discussão, por exemplo, de que o Projeto não se enquadraria em eventual visão liberal ou social de governo/Estado, resta no mínimo enfraquecida, na medida em que diante da inegável contribuição para a efetivação de pautas/questões como o meio ambiente equilibrado e também a própria maximização da economia, o Projeto estaria encampado tanto por ideologias de esquerda, de direita ou de centro (direita e esquerda).

Isso porque, partindo-se da definição clássica trazida por BOBBIO (2011) a respeito do critério que distingue as ideologias indicadas, qual seja: a postura do ser humano quanto ao ideal da igualdade; enquanto a esquerda centraliza sua defesa numa visão igualitária de mundo – e apresenta uma maior sensibilidade em busca da redução das desigualdades – os adeptos da visão de direita são inigualitários, e, portanto, mais propensos a aceitar as desigualdades sociais existentes. De um lado, a tutela do meio ambiente (direito social difuso) representa uma pauta geralmente acolhida por adeptos da esquerda, enquanto o desenvolvimento econômico e impulsionamento do capital seria a externalização do



pensamento central da direita. Dessa forma, considerando que a proposta de maximização do sistema cicloviário permite a efetivação de tais ideais, eventual justificativa ideológico-partidária para o seu afastamento resta enfraquecida.

Tanto é assim que, afora os paradigmas impostos pelo programa de ação aqui estudado, a Prefeitura do Município de São Paulo, com apoio técnico da SPTrans e da CET, estabeleceu, em 2015, o Plano de Mobilidade de São Paulo (2015) – “[...] instrumento de planejamento e gestão do Sistema Municipal de Mobilidade Urbana [...]”.

Em relação ao tema da ciclomobilidade, foi traçada meta específica para que, a partir de 2016, fossem construídos 800 km de estruturas na malha viária existente, isso até 2028.

Ou seja, durante a realização dos próximos três mandatos políticos e fazendo uma divisão aritmética básica, ter-se-ia um quociente de pouco mais de 265 km por gestão municipal.

A Gestão Dória⁸, apesar dos promissores dados que comprovam a eficácia social do Projeto, parece ter se afastado de tal escopo.

Inicialmente, o programa de metas apontou direcionamento no sentido de aumentar em 10% a participação dos modos ativos de deslocamento, dentre eles a bicicleta, até 2020 (Meta 26). O Projeto 38, associado a tal intento, sugeriu a adoção de algumas linhas de ação, tais como: (i) implementar programa de incentivo ao uso de bicicleta por meio da concessão de créditos de mobilidade; (ii) implantar novo sistema de compartilhamento de bicicletas, caracterizando uma efetiva integração com capilaridade e alcance pleno do território da cidade; e (iii) revisão e gestão da rede cicloviária municipal com vistas à conectividade

⁸ Aqui, importante fazer alusão ao fato de que, ao adotar esse termo (“Gestão Dória”), procura-se aludir tanto ao período de gestão do Prefeito João Dória como do Prefeito Bruno Covas. Novamente, não se desconhece o fato de que João Dória deixou a Prefeitura, em 2018, para disputar candidatura ao cargo de Governador do Estado de São Paulo, tendo sido eleito para tanto. Mas, considerando que o seu então vice, Bruno Covas, assumiu o posto na condição de sucessor da chapa eleitoral, defende-se a conveniência de usar a expressão aludida acima como forma de referenciar o mandato de ambos como algo uno.



dentro da própria malha (entre as vias cicláveis) e com os eixos do transporte coletivo, visando a atingir um índice de conectividade de 90%.

Os dois primeiros itens relacionam-se basicamente a dois programas aprovados durante a Gestão Haddad: Programa Integra Bike São Paulo (Lei nº 16.388/16) – destinado à implantação e integração de um sistema de bicicletas públicas aos principais terminais rodoviários, estações de trem e de metrô; e Programa Bike SP (Lei nº 16.547/16) – destinado ao incentivo ao uso de bicicleta como meio de transporte, com vistas a melhorar as condições de mobilidade urbana na cidade, através da promoção de modal de transporte não poluente.

Em ambos os casos, condicionou-se a efetividade da iniciativa à regulamentação por parte do Poder Executivo, o que até o presente momento ainda não ocorreu.

Quanto à execução das linhas de ações específicas acima, não houve preenchimento no site oficial do governo quanto ao cumprimento (ou não) dessas metas, não se podendo perquirir se houve incúria em relação à atualização das informações ou se houve, de fato, ineficiência no que tange ao cumprimento dos encargos assumidos.

Mesmo do ponto de vista legal, Doria sancionou lei projetada por sua bancada partidária (Lei Municipal nº 16.738/2017), que alterou os critérios para implementação de ciclovias ou ciclofaixas na cidade, antes existentes na Lei Municipal nº 14.266/2007, sendo certo que, agora, somente é possível a criação de novas vias para bicicleta após a realização de audiências públicas e apresentação de estudos de demanda e impacto viário na região.

A justificativa remonta à atribuição de caráter democrático e técnico à questão, o que, de certo, não parece equivocados do ponto de vista de participação social; mas há quem defenda, de outro lado, que a medida burocratizou o processo e inviabilizou por completo o aumento da malha viária para bicicletas (G1, 2017).

Daí, as duras críticas feitas a tal gestão, algumas delas no sentido de que houve o completo congelamento de políticas de mobilidade ativa voltadas à ciclistas (EL PAÍS, 2017).



De fato, no que diz respeito especificamente à ampliação da malha cicloviária, na linha oposta do que sugere o Plano de Mobilidade, não há qualquer notícia acerca da construção de vias cicláveis definitivas a partir de 2017, quando iniciada a Gestão Dória (G1, 2019).

Apesar disso, após 2017, houve claro sinal de que o aumento do número de ciclistas seguiu em curva crescente. Veja-se a título elucidativo os dados obtidos a partir de dois contadores que foram instalados em duas avenidas relevantes após o término do “*Projeto Ciclovia SP 400km*”.

Em relação à Avenida Faria Lima:

- (i) Entre jan/2017 e dez/2017, houve 931.831 passagens; uma média de fluxo de 2.548 passagens (dias da semana), 17.252 passagens (semanal) e 71.663 (mensal);
- (ii) Entre jan/2018 e dez/2018, houve 1.613.379 passagens; uma média de fluxo de 4.861 passagens (dias da semana), 30.389 passagens (semanal) e 123.894 (mensal); e
- (iii) Entre jan/2019 e dez/2019, houve 2.101.545 passagens; uma média de fluxo de 6.527 passagens (dias da semana), 39.638 passagens (semanal) e 161.602 (mensal).



Avenida Faria Lima				
Período	Passagens	Média de fluxo		
		Diária	Semanal	Mensal
jan/2017 a dez/2017	931.831	2.548	17.252	71.663
jan/2018 a dez/2018	1.613.379	4.861	30.389	123.894
jan/2019 a dez/2019	2.101.545	6.527	39.638	161.602
Aumento do uso no período (%)	126%	156%	130%	126%

Ou seja, entre jan/2017 a dez/2019, houve um aumento de uso de mais de 120% na região.

Em relação à rua Vergueiro:

- (i) Entre jan/2017 e dez/2017, houve 570.976 passagens; uma média de fluxo de 1.615 passagens (dias da semana), 10.583 passagens (semanal) e 43.958 (mensal);
- (ii) Entre jan/2018 e dez/2018, houve 623.722 passagens; uma média de fluxo de 1.793 passagens (dias da semana), 11.768 passagens (semanal) e 47.978 (mensal); e
- (iii) Entre jan/2019 e dez/2019, houve 746.671 passagens; uma média de fluxo de 2.099 passagens (dias da semana), 14.092 passagens (semanal) e 57.452 (mensal).



Rua Vergueiro				
Período	Passagens	Média de fluxo		
		Diária	Semanal	Mensal
jan/2017 a dez/2017	570.976	1.615	10.583	43.958
jan/2018 a dez/2018	623.722	1.793	11.768	47.978
jan/2019 a dez/2019	746.671	2.099	14.092	57.452
Aumento do uso no período (%)	31%	30%	33%	31%

Ou seja, entre jan/2017 a dez/2019, houve um aumento de uso de mais de 30% na região.

Desta forma, apesar da evidente sinalização quanto ao aumento do uso da bicicleta como modal de transporte, a construção de trechos cicloviários parece não ter acompanhado tal tendência.

É bem verdade que, para o último biênio (2019-2020), houve revisão programática em relação à algumas das metas previstas no Programa original. No que concerne ao tema aqui estudado, foi apresentado “novo” Plano Cicloviário da cidade de São Paulo, prevendo-se a construção de 173 quilômetros de novas conexões (integração da malha) e 310 quilômetros de reformas e melhorias em estruturas já existentes.

Não se ignora a importância de haver manutenção permanente das vias já existentes e, nesse sentido, há notícia de ter havido requalificação completa de 41,6 km (CET, 2020).

Contudo, repita-se, não houve avanço significativo no quesito de expansão da malha cicloviária. Segundo mapa de infraestrutura cicloviária, a Companhia de Engenharia de



Tráfego aponta haver, em março/2020⁹, o total de 504 km de vias com tratamento cicloviário permanente (473,7 km de Ciclovias/Ciclofaixas e 30,3 km de Ciclorrotas); ou seja, apenas 6 km a mais do que o existente em 2016. Assim, se é que houve alguma extensão, esta se mostra ínfima quando confrontada com a projeção do aumento do número de usuários.

Aliás, mesmo que se assuma a construção de mais 173 km, conforme se previu para o ano de 2020, ainda assim a expansão alcançada estaria aritmeticamente abaixo da expectativa especificada no Plano de Mobilidade de São Paulo (2015), conforme visto acima.

Enfim, para além de qualquer discussão partidária – que não é própria de estudos acadêmicos – o que não se pode desconsiderar é que, de fato, a transição político-partidária, no caso, representou mudança abrupta em termos de continuidade da política pública relacionada ao fortalecimento da ciclomobilidade de São Paulo. Confrontando as gestões, viu-se que, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad, embora o Projeto de expansão ainda estivesse fase de desenvolvimento, apareceram estatísticas positivas, principalmente em relação ao aumento de ciclistas e a expansão da malha viária, sendo que, na gestão seguinte há evidentes sinais quanto a crescente de usuários e, apesar disso, a malhar cicloviária continuou basicamente a mesma.

Daí, a conclusão de ter havido fragilização da política pública aqui analisada.

É o que muitas vezes obstaculiza a consolidação dos processos institucionais, inclusive em outras esferas de interesse social.

Como já adiantado, o “*processo*” é (ao lado da “*ação*”, “*coordenação*” e “*programa*”) um dos elementos das políticas públicas e é a partir dele que se propõe aplicação gradativa e contínua no sentido de atingir determinada finalidade.

Sobre o tema, Clarice Seixas Duarte ensina:

⁹ Aqui, importante observar que análise é limitada até março/2020, porque, embora o mandato não tenha acabado, o último ano de gestão aponta as condutas para o pleito eleitoral e, nesse momento, as atenções estão todas voltadas para o combate à pandemia do COVID-19.



[...] a importância do estabelecimento de metas que permitam o planejamento de avanços na concretização do direito ao longo do tempo, metas essas que são previstas nas políticas públicas que darão efetividade a esses direitos. Tais avanços poderão ser monitorados por meio da utilização de indicadores sociais aptos a mensurar os progressos realizados na implementação dos direitos [...] (DUARTE, 2013, p. 25).

No caso, atestados os avanços sociais e a compatibilidade jurídica do “*Projeto Ciclovia SP 400km*”, resta esperar para ver se os rumos de tal política compreenderão sua consolidação institucional ou se estes sucumbirão à lógica pouco prospectiva das disputas político-partidárias, que, no mais das vezes, esvazia qualquer possibilidade de conversão das políticas de governo em políticas de estado.

CONCLUSÃO

A concepção de um sistema cicloviário em âmbito municipal ultrapassa a discricionariedade administrativa, revelando-se como medida necessária ao avanço social. Isso porque a temática não se restringe única e exclusivamente à melhora do trânsito, mas implica também resultados positivos em outros setores, como o ambiental e econômico.

O “*Projeto Ciclovia SP 400km*” – pautado em tais premissas – representou abertura institucional relevante, inclusive por ter atingido as expectativas esperadas, além de estar alinhado a diversos textos normativos, que vão desde a Constituição Federal (art. 144, § 10) até a Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana). Aliás, é o que justificou, em âmbito municipal, a criação de um conjunto de infraestruturas voltadas à priorização da bicicleta como modal de transporte (Plano Diretor Estratégico - Lei Municipal



nº 16.050/2014). Esse modelo, repita-se, tem sido adotado por variados países no mundo e apresentado dados relevantes de sucesso em variados campos, mas principalmente na contribuição pela melhoria da qualidade de vida populacional, maximização da proteção ambiental (em função da redução da emissão de gases poluentes por outros veículos e até mesmo melhoria da economia, o que demonstra não se tratar de uma exclusividade brasileira, mas de um modelo internacional com êxito comprovado.

É importante ressaltar que a compatibilidade do Projeto não ocorre apenas do ponto de vista social. Sob o ponto de vista jurídico-institucional, verifica-se que o programa apresentou os qualitativos necessários, mas, apesar do suporte legal e de seus efetivos mecanismos de funcionamento, o escopo foi fragilizado a partir da transição político-partidária.

A passagem da Gestão Haddad para a Gestão Doria representou, de fato, alteração quanto aos rumos propostos em termos de mobilidade urbana. Resta saber se tal ruptura inviabilizará por completo a institucionalização dos sistemas cicloviários paulistanos ou se estes continuarão em “marcha avante” rumo à consolidação de tal política pública.

REFERÊNCIAS

ALESSI, Gil. *Aumento de ciclistas e pedestres mortos desafia políticas de mobilidade de Doria*.

Disponível

em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/politica/1513004073_343387.html>.

Acesso em: 11.05.2018.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**: razões e significados de uma distinção política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.



BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, cap 3;

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio Smanio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina (Org.). *O Direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo : Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

CASTRO, Caroline Cesário; KANASHIRO, Milena. Mobilidade urbana sustentável: proposta de um sistema cicloviário para Londrina. **Cidades Verdes**, v. 3, n. 8, 2015.

CET. PROGRAMA DE META VINCULADO AO PROJETO “PROJETO CICLOVIA SP 400KM”. Disponível em: < http://www.cetsp.com.br/media/316505/sp%20400km_v2s.pdf >. Acesso em: 22.05.2018.

CET. Mapa de Infraestrutura Cicloviária. Disponível em: < <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/mapa-de-infraestrutura-ciclovitaria.aspx> >. Acesso em 25.03.2020.

CET. Contadores de bicicleta. Disponível em: < <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/contadores-de-bicicletas.aspx> >. Acesso em 16.05.2018.

CHAPADEIRO, Fernando Camargo. **Limites e potencialidades do planejamento cicloviário**: um estudo sobre a participação cidadã. Dissertação (Mestrado em Transportes). Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. In: *Política Pública como Campo Disciplinar*, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs., Rio de Janeiro/São



Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013, pp. 181-200. Disponível também em: < [http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo Seletivo/Processo Seletivo 2016/Prova de Conteudo/14 05 12 150_direito nas politicas publicas FINAL.pdf](http://www.fd.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo%20Seletivo/Processo%20Seletivo%202016/Prova%20de%20Conteudo/14%2005%2012%20150_direito%20nas%20politicass%20publicas%20FINAL.pdf) >. Acesso em: 30.05.2018.

EL PAÍS. Aumento de ciclistas e pedestres mortos desafia políticas de mobilidade de Doria. 2017. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/11/politica/1513004073_343387.html >. Acesso em: 10.05.2018.

G1 GLOBO. Doria modifica lei e ciclovias só serão implantadas após estudos de demanda e audiências públicas. 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/doria-modifica-lei-e-ciclovias-so-serao-implantadas-apos-estudos-de-demanda-e-audiencias-publicas.ghtml> >. Acesso em 27.05.2018.

G1 GLOBO. SP não amplia malha cicloviária desde 2016; Prefeitura diz que espera audiências públicas. 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/03/sp-nao-amplia-malha-ciclovitaria-desde-2016-prefeitura-diz-que-espera-audiencias-publicas.ghtml> >. Acesso em 25.03.2020.

HADDAD, Eduardo A. VIEIRA, Renato. *MOBILIDADE, ACESSIBILIDADE E PRODUTIVIDADE: NOTA SOBRE A VALORAÇÃO ECONÔMICA DO TEMPO DE VIAGEM NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO*. Disponível em: < [http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD Nereus 08 2015.pdf](http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_08_2015.pdf) >. Acesso em: 22.05.2018.

HAURIOU, Maurice. *A Teoria da Instituição e da Fundação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009. Tradução de José Ignacio Coelho Mendes Neto, pp. 11-54.



IMMERGUT, Ellen M. *O núcleo teórico do novo institucionalismo*. In Políticas Públicas. (Enrique SARAVIA e Elisabete Ferrarezi orgs.) Coletânea, volume I, Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, pp. 155-195.

IMPACTO SOCIAL DO USO DA BICICLETA EM SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/impacto-social-do-uso-da-bicicleta-em-sao-paulo.pdf>>. Acesso em: 10.05.2018.

INSTITUTO DE ENERGIA E MEIO AMBIENTE. *A bicicleta e as cidades: como inserir a bicicleta na política de mobilidade urbana*. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente, 2009. Disponível em: <<http://www.energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2015/09/A-bicicleta-e-as-cidades.pdf>> Acesso em: 17.05.2018.

LIBÓRIO, Bárbara. *Um ano depois, como estão 10 promessas de Doria ao assumir a Prefeitura de SP*. Disponível em: <<https://aosfatos.org/noticias/como-estao-10-promessas-de-doria-ao-assumir-a-prefeitura-de-sp/>>. Acesso em: 20.05.2018.

MARUYAMA, Cíntia Miua; SIMÕES, Fernanda Antonio. Sistema cicloviário em planos diretores de capitais brasileiras de grande porte. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO**, 19, 2013, Brasília. Anais... Brasília: ANTP, 2013. v. 19.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira; PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira (Org.). *Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade*. São Paulo: Ponto & Linha Editora Ltda., 2016. pp. 156.

PLANO DE MOBILIDADE DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072_1455546429.pdf>. Acesso em: 30.05.2018.

PROGRAMAS DE METAS 2017 2020 (Meta 35 / Projeto 37). Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 18.05.2018.



PROGRAMAS DE METAS. Revisão Programática 2019-2020 (Objetivo estratégico 12). Disponível em: < http://www.capital.sp.gov.br/arquivos/pdf/plano-de-metas/metas_novo.pdf >. Acesso em: 25.03.2020.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Acidente com bicicleta – São Paulo, SP. Disponível em: < <http://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo/acidente-com-bicicleta> >. Acesso em: 20.06.2018.

_____, IBOPE. Dia mundial sem carro. Disponível em: < <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/files/apresentacao-mobilidade-ibope-2014.pdf> >. Acesso em: 20.06.2018.

ROMANO, Santi. O Ordenamento Jurídico. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Tradução de Arno Dal Ri Jr., pp. 59-134.

SCHÜNEMANN, Matheus Henrique Ziel; PIRES, Lucas Giovani Oliveira; OLIVEIRA, Tarcisio Dorn de. A cidade para o cidadão: reflexões sobre a implantação do sistema cicloviário. **Revista GEDECON**, Cruz Alta / RS, v. 6, n. 2, 2018.

SILVEIRA, Mariana Oliveira da. **Mobilidade Sustentável**: A bicicleta como um meio de transporte integrado. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. MARTINS, Patrícia Tuma (Coord.). O Direito e as políticas públicas no Brasil / Gianpaolo Poggio Smanio; Patrícia Tuma Martins, organizadores. São Paulo: Atlas, 2013.