

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIDADES INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS**

CAIO VICTOR ALOE DA SILVA MATOS

**A INFLUÊNCIA DE GRUPOS DE INTERESSE NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA
CICLOVIÁRIA DA CIDADE DE SÃO PAULO (2013 - 2019)**

**São Paulo
2021**

CAIO VICTOR ALOE DA SILVA MATOS

**A INFLUÊNCIA DE GRUPOS DE INTERESSE NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA
CICLOVIÁRIA DA CIDADE DE SÃO PAULO (2013 - 2019)**

**THE INFLUENCE OF INTEREST GROUPS IN THE DEFINITION OF THE
CYCLING POLICY IN THE CITY OF SÃO PAULO (2013 - 2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, da Universidade Nove de Julho, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de **Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis**.

ORIENTADOR: PROF. DR.: WILSON LEVY

COORIENTADOR: PROF. DR.: ALDO VALENTIM

**São Paulo
2021**

Matos, Caio Victor Aloe da Silva.

A influência de grupos de interesse na definição da política cicloviária da cidade de São Paulo (2013 - 2019). / Caio Victor Aloe da Silva Matos. 2021.

112 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2021.

Orientador (a): Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto.

1. Eficácia de participação em políticas públicas. 2. Política pública cicloviária. 3. Participação e influência de grupos.

I. Silva Neto, Wilson Levy Braga da. II. Título.

CDU 711.4

**A INFLUÊNCIA DE GRUPOS DE INTERESSE NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA
CICLOVIÁRIA DA CIDADE DE SÃO PAULO (2013 - 2019)**

Por

Caio Victor Aloe da Silva Matos

Linha de Pesquisa 2: Espaço Urbano, Sociedade Civil e Democracia

Projeto de Pesquisa: Desafios democráticos da regulação em planejamento urbano

Coordenador: Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto

Data de avaliação: 21/12/2021

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, da Universidade Nove de Julho, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, sendo a banca examinadora formada por:

Prof. Dr. Luiz Paulo Rouanet - Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nova de Julho - UNINOVE

Profa. Dr. Luís Fernando Massonetto, Universidade Nova de Julho - UNINOVE

AGRADECIMENTOS

Eu agradeço à minha família que me apoiou durante todo esse processo de aprendizagem e crescimento, principalmente a minha mãe, Andréa Rosa Aloe, que sempre me incentivou nos meus estudos, e principalmente no equilíbrio entre dever e descanso.

Agradeço à Camila, pela compreensão e apoio durante praticamente todo esse processo, por ter me ouvido falar várias vezes que “preciso terminar o mestrado”, “vou escrever minha dissertação e mais tarde nos vemos”, dentre várias outras frases que fizeram parte de nossas vidas durante esses dois anos.

Agradeço aos professores do curso do mestrado em cidades inteligentes e sustentáveis que estiveram comigo durante toda essa jornada: Andreza Ribeiro, Carlos Leite, Cíntia Marino, Cristinano Quaresma, José Storopoli, Leonardo Vils, Luis Massonetto, Renato Cymbalista e Ricardo Marar.

Agradeço ao meu coorientador, ex-chefe e sempre amigo Aldo Valentim, pela ajuda e suporte no planejamento e no processo metodológico do projeto, bem como nas indicações de literaturas para o enriquecimento da pesquisa.

Agradeço ao professor, diretor do curso de pós-graduação em cidades inteligentes e sustentáveis e orientador, Wilson Levy, pela ajuda, orientação no trabalho, ideias para o projeto e, principalmente, a compreensão do meu momento durante o decorrer do curso.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Universidade Nova de Julho pela bolsa concedida durante todo o curso, através do Programa de Bolsas para a Formação do Pesquisador - PBF, bem como seu corpo docente pela oportunidade e auxílio durante todo esse processo.

ABSTRACT

This project deals with the issue of Participation and Influence of Interest Groups in the Bicycle's Public Policy of São Paulo, during the period 2013-2019. This issue is relevant, because during the period studied, there were criticisms of the development and implementation of the project during the administration of Mayor Fernando Haddad (PT), which extended during the administration of Mayors João Doria (PSDB) and Bruno Covas (PSDB). In this way, to avoid the wastage of public policy and ensure that the process is transparent, inclusive, communicative and that it can contemplate the most different interests, criteria to determine the Effectiveness of Participation in Public Policies can be part of the solution to this and other problems. The main objective of this project was to identify and analyze the criteria that can be used to evaluate the effectiveness of methods of participation, applied in the process of building a cycle's policy in the city of São Paulo, allowing the government to be successful in implementing this type of public policy, through a Single Case Study of the entity Ciclocidade, data collection techniques were used through interviews, primary data and direct observation for data collection. Through the analysis of the data, it can be seen that the Public Policy Defense through the Advocacy of the Ciclocidade entity was important for the cycling policy of São Paulo. From the comparison of data obtained from the three sub-units, it was possible to develop nine prepositions and find two new factors that identify participation assumptions that are Feeling and Understanding about public policy, which can be used to assess the effectiveness of participation in the construction of public policies, in addition to identifying the types of participatory advocacy techniques adopted by Ciclocidade.

Keywords: Effectiveness of Participation in Public Policies, Bicycle's Public Policy, Participation and Influence of Interest Groups, Public Policy Defense through Advocacy, Single Case Study of the Ciclocidade entity

RESUMO

Este projeto trata da questão da Participação e Influência de Grupos de Interesse na Política Pública Cicloviária de São Paulo, durante o período de 2013-2019. Tal questão é relevante, porque durante o período estudado, ocorreram críticas ao desenvolvimento e implementação do projeto durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (PT), e que se estenderam durante as gestões dos prefeitos João Doria (PSDB) e Bruno Covas (PSDB). Dessa forma, para evitar o desgaste da política pública e garantir que o processo seja transparente, inclusivo, comunicativo e que possa contemplar os mais diferentes interesses, critérios para determinar a Eficácia de Participação em Políticas Públicas podem ser parte da solução deste e outros problemas. O objetivo principal deste projeto foi identificar e analisar os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, aplicados no processo de construção da política cicloviária, na cidade de São Paulo, permitindo que o governo tenha sucesso na implantação desse tipo de política pública. Através de um Estudo de Caso Único da entidade Ciclocidade, foram utilizadas técnicas de levantamento de dados por meio de entrevistas, dados primários e observação direta para a coleta dos dados. Por intermédio da análise dos dados pode-se perceber que a Defesa da Política Pública através do *Advocacy* da entidade Ciclocidade foi importante para a política cicloviária de São Paulo. A partir da comparação dos dados obtidos das três subunidades, foi possível desenvolver nove preposições e encontrar dois novos fatores que identificam pressupostos de participação que são: o Sentimento e Entendimento sobre a política pública, que podem ser utilizados para avaliar a eficácia da participação na construção de políticas públicas, além de identificar os tipos de técnicas de participação de *advocacy* adotados pela Ciclocidade.

Palavras-Chaves: Eficácia de Participação em Políticas Públicas, Política Pública Cicloviária, Participação e Influência de Grupos de Interesse, Defesa da Política Pública através do *Advocacy*, Estudo de Caso Único da entidade Ciclocidade

LISTA DE ABREVIACÕES

APPC - Audiências Públicas do Plano Cicloviário

BIGRS - The Bloomberg Philanthropies Initiative for Global Road Safety

CET - Companhia de Engenharia de Tráfego

CMSP - Câmara Municipal de São Paulo

CPP - Conselho de Políticas Públicas

CPUMMA - Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

CTB - Câmara Temática de Bicicletas

CTTAE - Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica

CTTAETLG - Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDM - Plano Diretor Municipal

PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo

PPG-CIS – Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis

PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

SMT - Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes

UNINOVE – Universidade Nova de Julho

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Métodos de Participação pública: uma estrutura para avaliação	28
Figura 2: Tipologias de níveis de participação.....	34
Figura 3: Modelo de programa de envolvimento cidadão.....	37
Figura 4: lógica dos conceitos de <i>advocacy</i> , <i>lobby</i> e ativismo.....	45
Figura 5: Gráfico de barras empilhadas de apartes por entidade.....	51
Figura 6: Nuvem de palavras de reivindicações e/ ou apartes por parte de entidades	51
Figura 7: CTTAE - Gráfico de barras empilhadas de apartes por entidade	52
Figura 8: CTTAE – Nuvem de palavras de reivindicações e/ ou apartes por parte de entidades.....	53
Figura 9: CET - Gráfico de barras empilhadas de entidades participantes das audiências públicas	54
Figura 10: CET - Gráfico de barras empilhadas de entidades participantes das oficinas participativas	54
Figura 11: CTB - Gráfico de barras empilhadas de entidades participantes das Reuniões da Câmara Temática de Bicicleta.....	55
Figura 12: CTB – Treemap da Composição da CTB (2013-2019)	56
Figura 13: CTB – Nuvem de palavras de Reuniões da CTB.....	56
Figura 14: Membros da Ciclocidade e CTB com o Secretário Jair Tatto	57
Figura 15: Membros da Ciclocidade e CTB com o Secretário João Octaviano	58
Figura 16: Membros da Ciclocidade e CTB com o Secretário Edson Caram	58
Figura 17: Figura de Validade de Estudo.....	64
Figura 18: Temas da Ciclocidade na Câmara Municipal de São Paulo, durante governo Fernando Haddad	67
Figura 19: Pautas da CTB durante a Gestão Haddad	68
Figura 20: Pautas CTB durante gestão João Doria.....	69
Figura 21: Pautas da CTB durante a gestão Bruno Covas	70

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura para medir objetivos sociais.....	39
Tabela 2: Aspectos-chaves para avaliar a eficácia de métodos de participação.....	39
Tabela 3: CPUMMA - Total de Reuniões (R) por Temática (T) de bicicleta.....	50
Tabela 4: CTTAE - Total de Reuniões (R) por Temática (T) de bicicleta.....	52
Tabela 5: Informações de Entrevistas	60
Tabela 6: Informações de Fontes de Dados Primárias	61
Tabela 7: Tabela de Validação do Estudo.....	63
Tabela 8: Entidades da Pauta Cicloviária.....	66
Tabela 9: Sumarização de aspectos-chaves, critérios e fatos analisados.....	94

Sumário

Introdução	12
Capítulo 1: Modelos Teóricos de Participação e Grupos de Interesse	14
1.1. Introdução acerca da Democracia dos Antigos e Democracia dos Modernos	14
1.2. Modelos Teóricos da Democracia Moderna	16
1.2.1. Democracia Representativa	16
1.2.2. Crítica acerca da Democracia Representativa	18
1.2.3. Democracia Participativa	20
1.3. Modelos Teóricos de Participação em Políticas Públicas	26
1.3.1. Extensões dos Modelos Teóricos de Participação em Políticas Públicas	30
1.4. Grupos de Interesse	40
Capítulo 2: Metodologia.....	47
2.1. Método de Pesquisa.....	47
2.2. Estratégia de pesquisa	47
2.3. Seleção de Casos	49
2.3.1. Ciclicidade.....	57
2.4. Método de Coleta de Dados	58
2.5. Método de Análise de Dados	62
Capítulo 3: Apresentação e Discussão dos Resultados	65
3.1. Análises da OSCIP.....	65
3.2. Análise de caso interno: São Paulo	71
3.2.1. Tomadores de Decisões.....	71
3.2.2. Técnicos	77
3.2.3. Sociedade Civil	81
Considerações Finais.....	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
APÊNDICE	108

Introdução

Nos últimos anos, a prefeitura de São Paulo tem passado por um processo de implantação de políticas públicas de mobilidade ativa (mobilidade a pé e de veículos não motorizados, principalmente a bicicleta, foco desse trabalho). Porém, a escassez de literaturas e estudos que contemplem o processo participativo e o estudo do processo decisório, que vai desde os agentes públicos, como técnicos da prefeitura de São Paulo, políticos e outros atores interessados nessa política pública, fizeram com que fosse realizado um estudo sobre esse tema e se a essa política pública em questão foi construída através de pressupostos de participação.

Em âmbito internacional, segundo o documento *The Future We Want*, de junho de 2012, resultado do *The United Nations Conference on Sustainable Development - Rio+20*, reconheceu a formulação de metas para o desenvolvimento sustentável, tendo a questão do transporte e mobilidade (*Sustainable transport*) como fundamentais no desenvolvimento sustentável. Três anos depois, em setembro de 2015, os chefes de Estado membros da Organização das Nações Unidas - ONU decidiram o novo *The 2030 Agenda for Sustainable Development*, no *Sustainable Development Summit* em *New York*. O teor da nova agenda está voltado às pessoas, mais precisamente, ao desenvolvimento urbano e ao transporte, tendo a cidade como o principal ator. A partir de então, os governos dos países-membros da ONU passaram a internalizar a essência dos objetivos via legislação, para cumprimento de suas unidades subnacionais.

Em âmbito doméstico, a partir do Rio+20 e com a consolidação da nova agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, intensificaram-se os debates e discursos políticos, promessas de campanha eleitoral, planos de governo, produções de legislações, ações e instrumentos para o cumprimento e alcance da Agenda 2030 e desenvolvimento urbano sustentável.

Ainda dentro das metas da Agenda 2030 novas questões vêm à tona, como as que tratam do transporte e mobilidade urbanos. A temática é sobretudo um complexo para megacidades, como a cidade de São Paulo.

Este projeto enquadra-se dentro da área de avaliação Capes de Planejamento Urbano e Regional/ Demografia, por considerar que Cidades Inteligentes e Sustentáveis existem quando é assegurado que a população possa contribuir de forma efetiva na construção de políticas públicas, ainda mais na construção de uma política pública que busca apresentar mudanças na cultura de locomoção de uma cidade, como o caso da mobilidade ativa através da bicicleta.

Esse trabalho focou na política cicloviária da cidade de São Paulo, durante o período de 2013-2019, abrangendo três prefeitos (Fernando Haddad, João Doria e Bruno Covas [*in memoriam*]), e dois partidos políticos (PT – Partido dos Trabalhadores e PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira).

Entretanto, existem poucas informações sobre como se deu o processo de construção da política cicloviária com pressupostos de participação. Sabe-se que um processo democrático preconiza a participação da população nas etapas de formulação de políticas públicas e no processo decisório, conforme será exposto ao longo dos capítulos, e esse trabalho busca dar luz a essa questão.

Conforme exposto acima, com essa sensibilização internacional por meios mais sustentáveis de mobilidade, o que se percebe é que grandes cidades do Brasil como São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, Curitiba, dentre outras, passam por um momento expansão de sua rede cicloviária, muito devido, também, às Jornadas de Junho de 2013, em que grandes manifestações por todo Brasil, demandavam melhorias na qualidade do sistema de transporte público nas cidades. E o que se percebeu foi um aumento expressivo dessas malhas por todo o país, e por toda a cidade de São Paulo, além da pouca utilização dessas malhas pelos habitantes da cidade, a não ser por certos grupos e ativistas pela mobilidade ativa de bicicleta em regiões localizadas na cidade de São Paulo, além dos finais de semana, incentivado pelo programa ciclofaixa de lazer.

Assim, este estudo busca preencher a lacuna de conhecimento no que se refere ao processo de construção e formulação da política criada para o modal, com ênfase ao levantamento de informações referentes à participação da população, à identificação de grupos de interesse e a possível interferência desses grupos na elaboração da política pública. Portanto, a pesquisa tem o objetivo de responder a seguinte pergunta de pesquisa: “a política cicloviária de São Paulo foi construída a partir de pressupostos de participação?”, não somente para verificar se foi constituída pelos pressupostos de participação, mas além disso, através do estudo da democracia participativa e seus conceitos, verificar se essa participação e a tomada de decisão foram influenciadas por grupos de interesse, e quais seriam esses grupos.

A hipótese desse trabalho é que a política cicloviária da cidade de São Paulo, além de ter sido criada por técnicos da Prefeitura de São Paulo e da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), constou com baixa e ineficiente publicidade da prefeitura de São Paulo sobre a construção dessa malha, e a participação, quando ocorreu, contou com a presença, além do corpo técnico do poder executivo municipal, grupos de interesse na política pública.

Sobre essas questões e problemas, o objetivo desse projeto é identificar e analisar os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, aplicados no processo de construção da política cicloviária, na cidade de São Paulo, permitindo que o governo tenha sucesso na implantação desse tipo de política pública. Já para os objetivos secundários: (I) Identificar os diferentes tipos de atores que contribuíram na construção do plano cicloviário de São Paulo; (II) Identificar critérios para avaliar a eficácia de métodos de participação, e comprovar que os determinantes no modelo adotado são importantes para a população e governo; (III) Identificar os diferentes tipos de participação. Em ordem de selecionar a entidade mais relevante, o número de presenças e poder de articulação foram analisados, bem como presenças indiretas, tanto nas reuniões da CTB, audiências públicas e oficinas participativas. Através da pesquisa, uma única entidade se destacou, fazendo com que esse trabalho seja de um único estudo de caso, da OSCIP Ciclocidade.

A coleta de dados foi realizada através pesquisa de levantamento por entrevista, fonte de dados primária e observação direta, sendo que para a análise desses dados coletados, foi utilizado critérios para se avaliar a eficácia de políticas públicas participativas, bem como identificar os diferentes tipos de táticas de participação.

Esse projeto foi dividido da seguinte maneira: primeiro, a base teórica aborda a questão da democracia dos antigos e moderna, contemplando a democracia representativa, sua crise e a democracia participativo. Em seguida, os modelos de avaliação de participação em políticas públicas. Por último, o conceito por trás de grupo de interesse. Segundo, a metodologia, sobre critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, bem como é descrito o único estudo de caso na OSCIP Ciclocidade. Por fim, os resultados são apresentados, bem como as considerações finais.

Capítulo 1: Modelos Teóricos de Participação e Grupos de Interesse

1.1. Introdução acerca da Democracia dos Antigos e Democracia dos Modernos

Nos últimos anos, o tema da democracia está cada vez mais evidente no debate acadêmico e meios de comunicação, muito devido aos questionamentos sobre a legitimidade de governos, a falta de representação política e até uma crise na democracia, trazidos por alguns autores da comunidade acadêmica (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; RUNCIMAN, 2018; DA EMPOLI, 2019).

Para entendermos sobre a democracia, a participação e seus desdobramentos, será necessário remontar, brevemente, ao conceito da democracia dos antigos, para chegarmos aos

questionamentos sobre a democracia moderna que, conforme será exposto abaixo, possuem significados diferentes.

O conceito de democracia dos antigos, que remonta a época dos gregos, por volta do século V a.C., e o conceito moderno de democracia, cunhado a partir de meados do século XIX, pouco ou quase nada tem relação. Para o primeiro grupo, a democracia era caracterizada com uma relação com a *polis* (cidade-comunidade) (SARTORI, 1994, p. 34-35).

Na democracia dos antigos, existia uma aproximação entre os governantes e os governados, mas não significava que os cidadãos tinham liberdade individual, mesmo com eleições, direitos políticos, dentre outros. Não existia diferença entre o conceito de homem e cidadão, e a participação do cotidiano “da pólis, de sua cidade, significava ‘viver’” (SARTORI, 1994, p. 37,42-43). Muito devido que em Atenas, “muitas pessoas eram excluídas da cidadania: os escravos, a maioria dos estrangeiros e as mulheres” (OBER, 2001, p.191)

“Para os antigos a imagem da democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhe diziam respeito. ‘Democracia’ significava o que a palavra designa literalmente: poder dos demos e não, como hoje, poder dos representantes dos demos.” (BOBBIO, 2000, p. 372, b)

Nesse sentido, a questão da soberania do povo só irá surgir no século XIX com a implementação do sufrágio universal. Porém, a principal contribuição dos gregos foi o estabelecimento da noção de que todos devem participar de decisões políticas.

A grande polêmica em torno da democracia dos antigos e a democracia dos modernos, dá-se no processo de liberdade proporcionada ao povo e aos pobres no processo de tomada de decisão, pois a democracia dos modernos olha essa questão do ponto de vista positivo, e na democracia dos antigos na forma negativa, pois não consideravam que os pobres teriam condições para exercerem funções públicas que exigissem a tomada de decisões.

Conforme Bobbio (2000, b):

“[...] no tradicional debate sobre a melhor forma de governo, a democracia foi quase sempre colocada em último lugar, exatamente em razão de sua natureza de poder dirigido pelo povo ou pela massa, ao qual foram habitualmente atribuídos os piores vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade, da intolerância.” (BOBBIO, 2000, p. 375, b)

Então, para pensar nesse sistema como o ideal, na visão dos antigos, o correto seria utilizar a classificação usada por Aristóteles, denominada politeia (BOBBIO, 1986, p. 137, 141; CUNNINGHAM, 2002, p. 6-8; SARTORI, 1994, p. 35-36). Muito devido o conceito de democracia dos antigos ser entendido como a forma corrupta da politeia (BOBBIO, 1986, p. 142; SARTORI, 1994, p. 38-39) pois, mesmo que um governo de poucos, o governo dos pobres

seria uma democracia. Três classificações são dadas para as formas de governo: monarquia, com sua forma negativa em tirania; a aristocracia, com sua forma negativa em oligarquia (poucos ruins); e a politeia, com sua forma negativa em democracia (muitos ruins). (BOBBIO, 1986, p. 104; SARTORI, 1994, p. 38)

Sartori (1994) abrange o conceito de república, indicando que: “*res publica* expressa a ideia de uma coisa que pertence a todos, ou de questões que concernem a todos - uma ideia substancialmente distante daquela que indica um poder pertencente ao povo” (SARTORI, 1994, p. 46, adaptado conforme novo acordo ortográfico).

Já democracia é vista ainda sob o olhar da democracia da antiguidade, sendo considerado um governo despótico, sendo os outros governos, repúblicas (SARTORI, 1994, p. 46-47). O autor ainda lembra que os pais da Constituição dos Estados Unidos da América consideravam a república como um ‘governo representativo’, não querendo se assemelhar com a democracia dos antigos, pois “uma sociedade consistida por um pequeno número de cidadãos, que reúna e administre o governo pessoalmente, não pode admitir nenhuma cura para as travessuras da facção” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2008, p. 52, tradução nossa).

1.2. Modelos Teóricos da Democracia Moderna

1.2.1. Democracia Representativa

O *tipping point* do conceito de democracia dos antigos para a democracia moderna foi dado por Alexis de Tocqueville em sua obra “Da democracia na América”, publicada em 1835. Conforme aponta Bobbio (1986): “Deve-se a Alexis de Tocqueville, [...], o reconhecimento, quase a consagração, do novo Estado no novo mundo como forma autêntica da democracia dos modernos contraposta à democracia dos antigos”. (BOBBIO, 1986, p. 151). Tocqueville, expressa a democracia como o poder exercido pela soberania do povo, que “ora o povo em massa faz às leis como em Atenas [...]”; segundo também a visão de Ober (2001):

“[...] o que impressiona o observador moderno no sistema ateniense é a maneira como o “poder do povo” manifestava-se tão diretamente. Em vez de eleger representantes para dirigi-los, os cidadãos atenienses dirigiam-se a si próprios. A principal instituição era a assembleia dos cidadãos, que se reunia quarenta vezes por ano. A ordem do dia da assembleia era determinada por um conselho cujos quinhentos membros escolhidos por ano por sorteio. Todo cidadão com mais de 30 anos podia integrar a loteria do conselho, e as reuniões da assembleia eram abertas a todos os cidadãos de mais de 18 anos. Assim, num dia de reunião típico, entre seis e oito mil cidadãos (cerca de um quarto do conjunto de cidadãos) reuniam-se no grande anfiteatro ao ar livre, o Pnyx) (OBER, 2001, p. 194)

“[...] ora deputados, criados pelo voto universal, representam-no e agem em seu nome sob sua vigilância quase imediata” (TOCQUEVILLE, 2019, p. 64 [livro eletrônico]). O que se

consagra, então, é o fenômeno da república como forma de governo e democracia representativa como regime de governo.

Sendo assim, essa liberdade política da expressão de questões públicas e a visão do exercício da democracia ateniense, por meio de processão de participação direta dos cidadãos, foi apropriada pelos modernos como fenômeno de representação política.

Conforme aponta Bobbio (2000, a), representação significa que “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade” (BOBBIO, 2000, p. 56, a). De acordo com Campilongo (1988), existem três tipos de representação política: a primeira, a representação popular, assentada nos direitos da cidadania; a segunda, a representação de interesses, fundamentadas em grupos ocupacionais; e por último, a representação funcional, baseada em categorias profissionais.

1.2.1.1. Partidos Políticos

Outro aspecto da evolução do conceito da democracia veio com o surgimento do conceito moderno de partidos políticos, datados em meados do século XIX (DALLARI, 2011, p. 142-145; DUVERGER, 1957, p. 20). E que, segundo o conceito de Max Weber, partido político é uma associação “[...] que visa a um fim deliberado, seja ele 'objetivo' como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja 'pessoal', isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente” (citato por BOBBIO; METTEUCCI; PESQUINO, 1998, p. 898). Portanto, em seu conceito inicial, partido político é visto como clube político, não visto com bons olhos, pois tinham como objetivo a obtenção do poder e “ofereciam riscos para a democracia” (DALLARI, 2011, p. 143; FERREIRA FILHO, 2012, p. 47-48).

Podemos também dizer que o nascimento dos partidos políticos, segundo Bobbio (1998), deu-se pelo problema de participação causado pela forma de governo representativa, que criou no representante eleito pelo povo, aquele que detém a gestão do poder, dos processos de decisões políticas e dos assuntos públicos.

A partir do início do século XIX, os partidos políticos, que podem ser mais ou menos amplos ou organizados, tornaram-se o principal canal de opinião pública, congregando e agregando um pluralismo ideológico, de opiniões e de gênero, impondo-se como o principal veículo de obtenção de reivindicações de direito perante o Estado, de representação política e de demandas de grupos, que agem em prol de uma maior gestão do poder entre os membros e

setores da sociedade, e a intermediação entre políticos e eleitores. (DALLARI, 2011, p. 145-148; FERREIRA FILHO, 2018, p. 48; BOBBIO, p. 899; SANTANO, KOZICKI, 2017, p. 1).

Porém, principalmente nas últimas décadas, os partidos políticos começaram a ser questionados sobre sua relevância em tempos de uma democracia mutável e de uma sociedade pós-moderna, além do próprio distanciamento das esferas de poder como ator relevante de representação da população.

Conforme apontam Santano e Kozicki (2017), os protestos do Brasil de 2013 – ou mais conhecido como Jornadas de Junho – representaram o distanciamento entre os partidos políticos e a população, como meio de reivindicações perante o Estado, além dos subsequentes grandes escândalos de corrupção, capa de notícias por todo o país, e sem ter uma resposta por parte de dirigentes políticos por alguma reação ou alguma providência nesse sentido.

Por fim, os autores ainda salientam que as imperfeições dos partidos políticos, causado tanto pela dificuldade do cidadão comum em acessar o Estado e quanto buscar reivindicações gerais geraram o distanciamento dessas entidades após o período eleitoral, além do desvio de rota de agendas políticas prometidas; péssima qualidade de candidatos, aumentando o ainda mais o sentimento e pensamento de votar no ‘menos pior’, ‘votar para o outro não ganhar’, ou até ‘voto útil’).

Segundo as pesquisas do Latinobarómetro¹, um dos maiores bancos de dados sobre a opinião pública da América Latina, essa desconfiança da democracia, que não é só um problema brasileiro, dá-se muito devido a fragilidade do sistema político. Segundo a pesquisa, o Congresso Nacional possui confiança de 23% da população, bem como os partidos políticos, que possui confiança para 13% da população. Dentre os motivos pela baixa confiança é destacado a falta de percepção da melhora na qualidade de vida, liderança política e casos de corrupção.

Esses acontecimentos fortalecem a tese da crise da democracia representativa, que será abordado no próximo item.

1.2.2. Crítica acerca da Democracia Representativa

As críticas referentes aos partidos políticos – e conseqüentemente ao sistema representativo - dão-se através de dois aspectos. Primeiro, referente ao próprio modelo de representação política, em que o eleitor, no momento de votar, age conforme a emoção e segundos interesses, deixando em segundo plano a identificação ao partido, seu programa e

¹ LATINOBARÓMETRO. Informe 2021. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
Acesso em: 03 jan. 2022

estatuto, tirando a capacidade de escolha do eleitor por seu representante, e deixando essa escolha ao partido, que é controlada por grupos dominantes ou caciques políticos (DALLARI, 2011, p. 148; FERREIRA FILHO, 2018, p. 48), e que, para Ferreira Filho (2018), com esse cenário, os indivíduos, ao não se sentirem representados pelos partidos políticos, acabam procurando em grupos de pressão, os instrumentos necessários para influir na esfera governamental em prol de um interesse.

A segunda crítica – e a crítica mais atual – é referente a crise do Estado de bem-estar e abandono de políticas econômicas apoiadas nos alicerces do *Welfare State*, principalmente a partir do final do século XX, bem como a perda da centralidade e ordenação de preferências do eleitorado, que um dia fora dos partidos políticos, sejam absorvidos por “inovações institucionais”, corroborado por decisões de órgãos executivos para participação da sociedade civil e segmentos da sociedade na implantação de políticas públicas (GURZA LAVALLE; ARAUJO, 2006, p. 9-10; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 49; NOBRE, 2004, p. 21). Trata-se, pois, de um esgotamento da capacidade do modelo de representação (SILVA NETO, 2016)

A representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas no último quartel do século XX: partidos políticos de massa perderam sua centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias tornou-se um fenômeno comum; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na estrutura ocupacional; e, se isso não bastasse, uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo. (CASTELLO, HOUTZAGER, LAVALLE, 2006, p. 49)

Essa lógica vai ao encontro do entendimento de Manin (1995), quando diz que “o que está atualmente em declínio são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado” (MANIN, 1995, p.3).

Segundo Nobre (2004), o *Welfare State* foi o resultado de uma ampla negociação entre partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e burocracias estatais, que garantiu uma série de direitos sociais na Europa, no pós-guerra. Porém, ao atribuir ao Estado como principal ator de promoção da igualdade e implantação de políticas, o cidadão tornou-se em mero espectador, abrindo mão da participação pela decisão técnica da burocracia estatal; sendo que o único momento de intervenção do cidadão é o via voto (NOBRE, 2004, p. 27)

Para Manin, Przeworski e Stokes (2006), as eleições não são mecanismos suficientes para assegurar que políticos e governantes farão tudo o que puderem para maximizar o bem-

estar dos cidadãos. Nesse sentido, argumentam que os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Além disso, como comentado no tópico anterior, corroborando com o pensamento de Lavalle e Araújo (2006), os partidos políticos desempenham cada vez menos funções de ordenação estável das preferências do eleitorado e têm visto suas funções de intermediação entre políticos e eleitores serem progressivamente absorvidas pelos meios massivos de comunicação

Essas novas conquistas, esses novos direitos, trouxeram um novo modelo de cidadania, em que o cidadão não seja mero cliente do Estado, mas que também questione a lógica Estatal e apresente novas ideias, influenciando nas decisões de políticas. Como aponta Nobre (2004):

“[...] é preciso influir na própria lógica da decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de liberação e de decisão do Estado. Não basta dirigir-se ao Estado com suas reivindicações, mas é preciso participar nas esferas públicas, em espaços de expressão da opinião pública, de modo a fazer com que a própria sociedade reconheça suas reinvenções como legítimas, de modo a fazer com que a própria sociedade reconheça essas reinvenções como fazendo parte de uma maneira de viver que quer ser reconhecida por todos os outros cidadãos” (Nobre, 2004, p. 30).

Nesse sentido, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) também observam que o desenvolvimento da questão da democracia moderna e seu aprofundamento, bem como a transformação da representação dar-se-á – ou já vem ocorrendo –, através da participação de atores da sociedade civil e instrumentos institucionais que garantam ao engajamento da população, “ora como presença direta das pessoas eventualmente afetadas ou beneficiada por decisões públicas, ora como deliberação face-a-face” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 80).

Segundo Nobre (2004), existe uma disputa política no sentido de democracia, sendo possível estabelecer duas grandes arenas. A primeira, em torno de macroestruturas do quadro institucional do regime democrático, sendo: eleições periódicas, limpas e livres, separação de poderes, governos que se mantem responsabilizáveis (*accountable*) graças às restrições constitucionais, atuação de órgãos judiciários, vigilância exercida pelos meios de comunicações e imprensa, e por uma variedade de instituições e associações autônomas, além do respeito a direitos e garantias individuais. A segunda, em torno de espaços de participação e deliberação, no sentido de definição e posição que os participantes podem e devem ocupar, dentro do Estado Democrático de Direto, e que é o foco desse capítulo e desse trabalho.

1.2.3. Democracia Participativa

Com os problemas da Democracia Representativa, e com a impossibilidade de voltarmos aos moldes de Atenas, quando o povo votava sobre assuntos públicos, surgiu um novo conceito de Democracia que é um aprimoramento da Democracia Representativa, a Democracia Participativa.

Por participação entendemos por um “procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 101), tendo uma superposição de valores da participação e de dois princípios democráticos, sendo a autodeterminação e igualdade política, pois:

Ambos os princípios se pressupõem reciprocamente, pois o reconhecimento do direito do demos - povo - de decidir sobre a organização e destino da *polity* – política -, garantindo igual tratamento à expressão dos interesses de seus membros (igualdade), supõe que os cidadãos são primordialmente sujeitos morais, isto é, indivíduos com plena capacidade de formular suas próprias concepções do bem, de escolher moralmente e de se submeter às consequências dessas decisões (autodeterminação) (LAVALLE e VERA, 2011, p. 102)

Existem muitas versões sobre a democracia participativa², porém vamos nos concentrar no conceito de Carole Pateman (1992), que recorre a Rousseau como clássico da participação, argumentando a favor do Estado conceder soberania às associações como meio de autodeterminação cidadã.

Os modelos participativos, como de Carole Pateman, acreditam que é necessário educar e informar o público sobre questões políticas, propondo a participação como escola da cidadania, cultivando o civismo, elevando o egoísmo à compreensão do bem público (LAVALLE e VERA, 2011, p. 107). Pois, conforme Carole Pateman: “[...] A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição prática de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1992, p. 60-61). Esse efeito pedagógico remete, segundo Pateman, tanto à socialização e a construção do homem público, quanto aos efeitos psicológicos aderente à autoconfiança e autopercepção do indivíduo.

Nesse sentido, conforme Miguel (2017) com educação política, através da democratização da vida cotidiana, as pessoas ganhariam maior controle de suas próprias vidas, uma vez que procedimentos democráticos fossem estendidos às escolas, vizinhanças, etc.,

² MACPHERSON, C. B. 1978 [1977]. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar; POULANTZAS, N. 2019 [1978]. O Estado, o poder, o socialismo. São Paulo: Editora Paz e Terra; MANSBRIDGE, J. J. 1983. Beyond adversary democracy. With a revised preface. Chicago: The University of Chicago Press.; BARBER, B. R. 1984. Strong democracy: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press.; DAHL, R. A. 1971. Polyarchy: participation and opposition. New Haven: Yale University Press. _____. 1990 [1985]. Um prefácio à democracia econômica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.; BACHRACH, P.; BOTWINICK, A. 1992. Power and empowerment: a radical theory of participatory democracy. Philadelphia: Temple University Press.

haveria uma retomada da autonomia, com a ampliação de horizontes, pois de outra maneira, os indivíduos ficariam presos em seus afazeres particulares. E segundo esse entendimento, aquele indivíduo precisa estar bem informado e compreender mais do mundo para contribuir de forma efetiva no processo de tomada coletiva de decisões, ampliando seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade. O resultado seria uma maior capacidade de interlocução entre o representante político e o representado, bem com a fiscalização dos atos do primeiro (*accountability*)

Portanto, a instauração de uma democracia participativa residiria não na substituição da democracia representativa, mas no seu fortalecimento, no aprimoramento das instituições representativas e na qualidade da representação, a partir de locais de trabalho, comunidades e oportunidades de participação³. Somente com a oportunidade de participar do processo de decisão pública, que o cidadão terá controle sobre sua vida e sobre seu ambiente. Assim, sendo em uma sociedade mais participativa, mais pessoas intervêm no desempenho dos representantes, desse modo a ampliação das oportunidades de participação geraria um salto na qualidade da representação (Miguel, 2017)

Porém, como bem lembra Miguel (2017), para que os efeitos positivos da participação se manifestem, é necessário o poder decisório final. A participação denominada consultiva, em que as resoluções tomadas coletivamente são revisadas por um indivíduo ou grupo, não fornece efetivo controle às pessoas comuns e representa estímulo menor à qualificação política, sendo a apatia como resultado de ausência de oportunidades e do desestímulo estrutural, quando o próprio sistema político ensina e demonstra às pessoas que suas tentativas de influenciá-lo são infrutíferas, fazendo com que pessoas parem de tentar e participar.

Na visão de Nobre (2004), o governo deve ser entendido como um meio para a efetivação e realização da vontade dos cidadãos, que em nosso ordenamento jurídico, essa oportunidade ao cidadão de participar da agenda pública dá-se através de instrumentos como o referendium, plebiscito e iniciativa popular. Dentre esses instrumentos, o referendium é um instrumento de verificação da vontade popular, quando já existe uma decisão do Estado, que necessita de ratificação; o plebiscito é um instrumento de verificação da vontade popular, mas sobre matérias de caráter constitucional (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998); e a iniciativa popular é o “instrumento que atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos [...] sendo que os cidadãos não legislam, mas fazem com que se legisle” (BONAVIDES, 1997, p. 374-375)

³ Crawford Brough Macpherson, em sua obra *The life and time of liberal democracy*, de 1977, também partilha desse entendimento.

O pesquisador e autor Leonardo Avritzer (2015) analisou que o Brasil se transformou em um dos principais países quando falamos de participação, quando analisado o século XX, quando haviam poucas formas do cidadão de baixa renda participar do processo decisório de políticas públicas.

Instituições participativas são “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação pública” (AVRITZER, 2015, p. 190); essas instituições permitem quatro formas de participação pública que são resultados do processo Constituinte e de suas respectivas regulamentações, os quais são: 1) orçamento participativo (OP); 2) conselhos de políticas públicas (CPP); 3) plano diretores municipais (PDM); e 4) conferências nacionais (CN).

Porém, não podemos dizer que tais mecanismos são instrumentos de participação plena, no sentido da visão de Pateman, pois a participação na visão da autora significa acesso aos locais de tomada final de decisão, com a transferência da capacidade decisória do Top-Down. Todavia, parte importante das decisões ainda seria tomada por representantes eleitos, pois, como apontado anteriormente, a democracia participativa é um complemento, aprimoramento da democracia representativa. No entanto, a teoria patemiana sugere que a experiência da gestão direta de poder da base ampliará a capacidade de compreensão sobre a política mais geral e de escolha esclarecida dos representantes. (MIGUEL, 2017)

O orçamento participativo é um desenho participativo que ocorre de baixo para cima, sendo uma iniciativa do governo local que propõem o desenho, referindo-se a uma forte organização da sociedade civil. Segundo Miguel (2017), tal instrumento é tipicamente uma estrutura delegativa piramidal, uma entrada livre para qualquer cidadão participar das discussões em assembleia de base, culminando com a eleição de uma lista de prioridades e de um número de delegados, sendo que esses delegados elegem outros delegados para formar um conselho, com poderes para negociar, amalgamar e substituir as prioridades votadas. O conselho é o que produz a proposta orçamentária final de pequena parte do orçamento disponível, uma vez que “o grosso dos recursos públicos pertence a rubricas fixas e não passa pelo conselho de representantes da base” (MIGUEL, 2017, p. 96).

Portanto, a participação popular através do orçamento participativo, que se dá através de delegados, cria uma duplicação de instâncias representativas, sem a transferência do poder decisório final para cidadãos comuns. Outro ponto que precisa ser lembrado, conforme indicado acima, é o foco limitado do OP, pois a distribuição dos recursos orçamentários é limitada, uma vez que grande parte já é reservada para salários, transferências obrigatórias, rolagem da dívida, entre outros, estando fora do escopo do OP.

Essa ausência de poder decisório final reduziria o incentivo à inclusão de pessoas comuns no processo, lançando dúvida sobre o sentido e a presença dessas pessoas no processo. Seria diferente, caso a presença da população tivesse peso nos resultados e impactos nas ações do poder público.

Todavia, mesmo com essas questões, temos que pensar na função social de inclusão desse instrumento, uma vez que os serviços públicos são mais cruciais para os mais pobres do que para os que detêm maiores condições financeiras, logo esses cidadãos conseguem tentar influenciar a destinação do investimento municipal, indicando as prioridades conforme suas necessidades, uma vez que essas pessoas têm menos acesso a outras formas de influenciar a política (MIGUEL, 2017)

A partir de 2002, outras formas de participação surgem, como os conselhos de políticas públicas, plano diretores municipais e conferências nacionais, tendo o foco da participação de característica popular, agora passando a ser de organizações da sociedade civil

Segundo Miguel (2017), há dois movimentos simultâneos e complementares da mudança do enquadramento teórico: o primeiro, redução dos requisitos da representação democrática, através de uma representação, com o abandono de exigências de autorização e *accountability*, em favor da ideia de uma representação voluntarista “auto instituída”, em que são suficientes a crença na boa vontade do representante e os benefícios alcançados por sua intervenção.

Essa redução não só desloca um conjunto de parâmetros que avaliam a qualidade do vínculo representativo, como também anula a preocupação da educação política base da teoria patemiana. Com isso, esse deslocamento da relação representante-base, para representante-representante (auto instituído), modifica a configuração de representação, sendo o representante auto instituído:

“[...] aquele que se proclama porta-voz de uma causa ou de uma população, sem que estabeleça qualquer interlocução válida com aqueles pelos quais diz falar, mas que é admitido como interlocutor legítimo por outras pessoas ou grupos que já ocupam posição nos espaços decisórios. Em boa parte das novas arenas de interlocução, assumem a posição de representantes da sociedade civil aqueles que detêm visibilidade ou reconhecimento público, isto é, atributos fornecidos pela mídia ou pelo Estado, não por seus representados putativos” (MIGUEL, 2017, p. 101)

Essa defesa de interesses pode ser legítima, mas não é uma representação democrática segundo a visão da teoria patemiana, pois a representação democrática precede de capacidade potencial do cidadão agir politicamente, sendo esse último supervisor dos representados. Uma vez que essa supervisão é substituída por uma representação auto instituída por porta-vozes, a noção de *accountability* e autorização são colocados em riscos. Pois, segundo Miguel (2017):

“[...] se o representante julga que seu mandato não vem da capacidade de articular e promover interesses da base, e sim do respeito que obteve de seus pares em fóruns fechados, então a sua capacidade de manter a interlocução e a legitimidade democrática de sua atuação está em risco. Na verdade, essa preocupação de vinculação com a base permanece presente em muitos dos representantes que atuam nos espaços de interlocução ainda chamados de “participativos”. É algo que transparece no discurso de muitos desses agentes (embora, certamente, não de todos).” (MIGUEL, 2017, p. 102)

O segundo movimento simultâneo e complementar da mudança do enquadramento teórico é sobre uma aproximação entre representação e participação em que os parâmetros normativos próprios da exigência de participação são anulados, uma vez que a participação efetiva é concentrada nas mãos de poucos.

Essa visão vem da cientista política Nadia Urbinati, que busca valorização da mediação em detrimento de ações pouco esclarecidas das pessoas, afirmando que os representantes tenham todas as qualidades especiais e distintas da sua base, uma vez que suas ações se medem sobre a efetividade na obtenção de objetivos, visão essa elitista, uma vez que os representantes são mais parecidos entre si do que com os seus representados, criando uma especialização da política; e em detrimento da teoria patemiana, descartando o objetivo educativo da participação política. Desse modo, ao constatar que as preferências políticas não são dadas, mas necessitam ser construídas coletivamente, esse conceito da Urbinati de um representante externo mostra-se sem sentido (MIGUEL, 2017).

Segundo essas visões, conforme Miguel (2017)

“A participação popular direta não é mais exigida, pois a representação garante melhor qualidade na interação política. Os representantes não precisam prestar contas às suas bases, uma vez que o que importam são a pureza de suas intenções e a robustez dos resultados alcançados. E esses resultados se medem pela melhoria de situações individuais, pois não há interesses coletivos, nem são factíveis demandas por transformações estruturais” (MIGUEL, 2017, p. 105)

Nesse sentido é dito que “os modelos participativos perderam influência ou foram absorvidos pelos modelos mais sofisticados da democracia deliberativa”, que acabaram por ficar claro o “*trade-offs* entre efeitos desejáveis” da [inclusão da participação] “a participação, mesmo quando verificada, não implica garantia alguma quanto à realização das virtualidades positivas esperadas” (LAVALLE e VERA, 2011, p. 87; 108-109). De qualquer forma é possível acreditar no abandono da inclusão do cidadão na política e na definição das políticas públicas?

A participação direta da população é importante para a redistribuição do capital político e empoderamento de cidadãos comuns, participação nos espaços da vida cotidiana, qualificação política popular, no diálogo com representantes e qualidade da representação; e apesar das críticas da primeira geração da democracia participativa, essa visão parte do princípio da

possibilidade da ampliação da participação popular direta. Deixar essa visão pela incapacidade política e entendimento das pessoas, faz com que a noção de participação seja esquecida e substituída pela representação-representação, o que é necessário modificar e enfrentar.

1.3. Modelos Teóricos de Participação em Políticas Públicas

No decorrer desse capítulo, iremos abordar os principais modelos de participação em políticas públicas, com destaque ao modelo apresentado por Gene Rowe e Lynn J. Frewer (2000)⁴ de avaliação de participação. Para tanto, os autores realizaram uma revisão de literatura sobre o interesse da participação pública em assuntos técnicos. Em seguida, os autores realizaram uma comparação entre comunicação e participação, sendo o primeiro a forma mais baixa, pois existe uma comunicação de cima para baixo (*top-down communication*) e a

⁴ Aronoff, M., and V. Gunter. 1994. A pound of cure: Facilitating participatory processes in technological hazard disputes. *Society and Natural Resources* 7 (3): 235-52.

Chakraborty, S., and R. Stratton. 1993. An integrated regional approach to risk management of industrial-systems. *Nuclear Safety* 34 (1): 1-8.;

Crosby, N., J. M. Kelly, and P. Schaefer. 1986. Citizens panels: A new approach to citizen participation. *Public Administration Review* 46: 170-78.

Crowfoot, J. E., and J. M. Wondolleck. 1990. *Environment disputes: Community involvement in conflict resolution*. Washington, D.C.: Island Press

Ellahi, B. 1995. UK National Consensus Conference on Plant Biotechnology. *Trends in Food Science and Technology* 6 (2): 35-41

Fiorino, D. J. 1990. Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* 15 (2): 226-43.

Frewer, L. 1999. Public risk perceptions and risk communication. In *Risk communication and public health*, edited by P. Bennett, and K. Calman, 20-32. Oxford, UK: Oxford University Press.

Kasperson, R. E., D. Golding, and S. Tuler. 1992. Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of Social Issues* 48: 161-87.

Lake, R. W., and L. Disch. 1992. Structural constraints and pluralist contradictions in hazardous-waste regulation. *Environment and Planning A* 24 (5): 663-81

Middendorf, G., and L. Busch. 1997. Inquiry for the public good: Democratic participation in agricultural research. *Agriculture and Human Values* 14: 45-57.

Moffet, J. 1996. Environmental priority setting based on comparative risk and public input. *Canadian Public Administration* 39 (3): 362-85.

Nelkin, D., and M. Pollak. 1979. Public participation in technological decisions: Reality or grand illusion? *Technology Review* 9: 55-64.

Ng, K. L., and D. M. Hamby. 1997. Fundamentals for establishing a risk communication program. *Health Physics* 73 (3): 473-82

Rahl, G. M. 1996. Risk reduction through public-participation in environmental decisions. *Naval Engineers Journal* 108 (4): 53-57

Renn, O., T. Webler, H. Rakel, P. Dienel, and B. Johnson. 1993. Public-participation in decision-making: A 3-step procedure. *Policy Sciences* 26 (3): 189-214

Smith, L. G., C. Y. Nell, and M. V. Prystupa. 1997. The converging dynamics of interest representation in resources management. *Environmental Management* 21 (2): 139-46.

Swallow, S. K., J. J. Opaluch, and T. F. Weaver. 1992. Siting noxious facilities: An approach that integrates technical, economic, and political considerations. *Land Economics* 68 (3): 283-301.

Vaughan, E. 1993. Individual and cultural-differences in adaptation to environmental risks. *American Psychologist* 48 (6): 673-80

Webler, T. 1995. "Right" discourse in citizen participation: An evaluative yardstick. In *Fairness and competence in citizen participation: Evaluating models for environmental discourse*, edited by O. Renn, T. Webler, and P. Wiedemann, 35-86. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic.

Wiedemann, P. M., and S. Femers. 1993. Public-participation in waste management decisionmaking: Analysis and management of conflicts. *Journal of Hazardous Materials* 33 (3): 355-68.

informação percorre somente um caminho; enquanto o nível mais alto, o da participação, é caracterizado por diálogo, em que há uma troca de informação. Sobre esse ponto, os autores lembram que:

“[...] é provável que o método mais apropriado de envolvimento público dependerá das especificidades de qualquer situação particular, e que mais decisões baseadas em evidências exigirão níveis mais baixos de envolvimento do que mais decisões baseadas em valores.” (Gene e Frewer, 2000, p.6, tradução e adaptação nossa.)

Em seguida, os autores realizaram uma pesquisa sobre as principais formas de participação - à época em que o estudo foi realizado -, e apontam que algumas abordagens, que combinam uma variedade de métodos, pode ser mais eficiente do que outras, e indagam sobre o que é considerado como bom resultado de participação e quais processos contribuem para tal, porém indica que não existe uma compreensão sobre tais assuntos na literatura acadêmica.

Os estudos de Gene e Frewer tiveram o objetivo de criar um conjunto de critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, sendo que essa definição de critérios de avaliação pode ser entendido como uma estrutura para discussão com base em quais estudos empíricos podem ser projetados, levando a qualquer suporte factual ou refutação e reformulação dos critérios. Assim Gene e Frewer (2000) consolidaram os pensamentos dos autores acima mencionados, uma vez que esses autores sugeriram pontos específicos de critérios sobre a efetividade da participação pública no processo de decisão ou discutiram métodos que incorporem certas características que acreditam que sejam importantes. Portanto, o Gene e Frewer dividiram os critérios em dois aspectos-chaves: aceitação pública e processo; sendo a aceitação em cinco itens: *critério de representatividade*, *critério de independência*, *critério do envolvimento inicial*, *critério de influência*, *critério de transparência*; e quatro itens para o processo: *critério de acessibilidade de recursos*, *critério de definição de tarefa*, *critério da estrutura da tomada de decisão*, *critério de relação custo-benefício*.

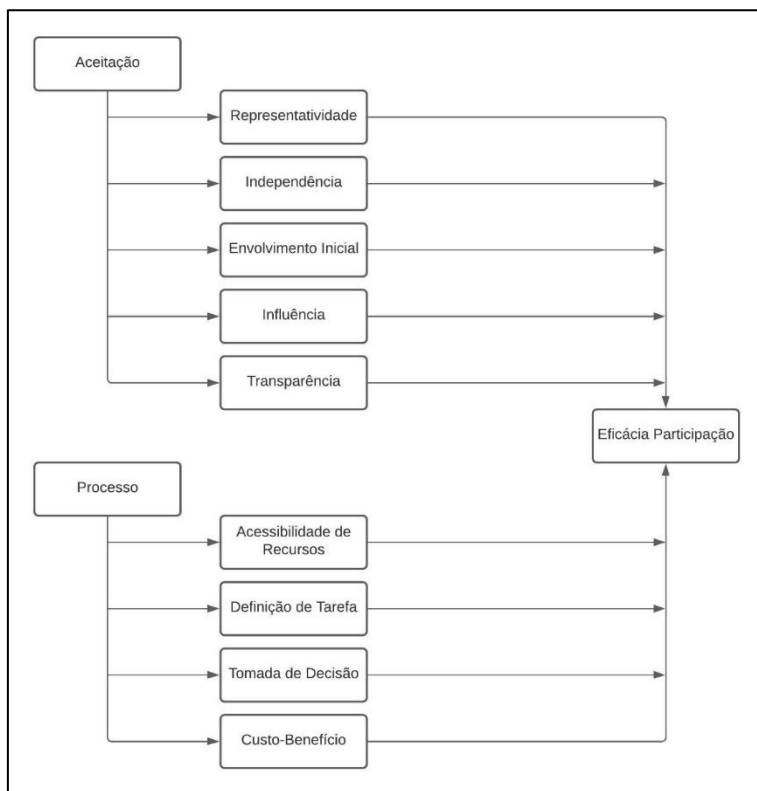


Figura 1: Métodos de Participação pública: uma estrutura para avaliação
 Fonte: Gene e Frewer (2000, adaptado)

Como esse estudo buscou ser uma pesquisa exploratória, que tentou entender como se deu o processo participativo na construção da política cicloviária, focou-se somente nas características e determinantes que melhor se enquadram na aceitação/ educação da política pública e no processo. O presente estudo não teve a intenção de comprovar as relações no modelo, mas sim utilizá-lo para verificar a existência dos fatores e características-chave no modelo estudado. Além disso, também possibilita o surgimento de novos fatores não mencionados anteriormente.

Os critérios que influem na aceitação da política pública são: critério de representatividade, critério de independência, critério do envolvimento inicial, critério de influência, critério de transparência. No *critério de representatividade*, o público participante deve compreender uma amostra amplamente representativa da população do público afetado, pois os participantes devem ser representativos de um público mais amplo, ao invés de representar uma pequena parcela da população ou subconjunto, com atenção para que grupos com menor poder aquisitivo da sociedade não sejam excluídos do processo. Esse critério foi retirado dos estudos de Nelkin e Pollak (1979); Crosby, Kelly e Schaefer (1986); Kasperson,

Golding e Tuler (1992); Webler 1995; Middendorf e Busch (1997); Vaughan (1993); Rahl (1996).

Crítério da independência, o processo de participação deveria ser conduzido de forma independente, de forma imparcial. Da mesma forma, os gerentes e facilitadores devem não só ser independentes, mas vistos como independentes. Esse critério foi retirado dos estudos de Nelkin e Pollak (1979); Crowfoot e Wondolleck (1990); Ellahi (1995); Aronoff e Gunter (1994).

Crítério do envolvimento inicial, o público deve ser envolvido o mais cedo possível no processo, assim que os pontos cruciais se tornarem salientes. Em decisões técnicas com avaliação científica, talvez não seja sensato a participação, mas quando do julgamento de valores, é essencial o envolvimento inicial. Esse critério foi retirado dos estudos de Ng e Hamby (1997); Middendorf e Busch (1997); Swallow, Opaluch e Weaver (1992); Chakraborty e Stratton (1993); Renn et al. (1993); Moffet (1996); Crosby, Kelly e Schaefer (1986); Chakraborty e Stratton (1993).

Crítério de influência, o resultado do procedimento deve ter um genuíno impacto na política e ser visto como tal, pois muitas vezes o método de participação pode ser visto como ineficiente, usado para legitimar decisões, ou ter uma aparência de consulta sem agir diretamente nas recomendações. Uma das soluções é garantir como o resultado do processo de participação foi utilizado e como pode direcionar a política, bem como o uso de mídia para informar como ações específicas influenciaram a política. Esse critério foi retirado dos estudos de Crosby, Kelly e Schaefer (1986); Fiorino (1990); Wiedemann e Femers (1993); Smith Nell, e Prystupa (1997); Ng e Hamby (1997); Rahl (1996).

Crítério de transparência, o processo deve ser transparente para que o público possa ver o que acontece e como as decisões são tomadas. A transparência pode envolver a liberação de informações sobre aspectos do procedimento, bem como a seleção do público e formas de tomada de decisão. Esse critério foi retirado dos estudos de Frewer (1999).

Os critérios que influem no processo são: critério de acessibilidade de recursos, critério de definição de tarefa, critério de estrutura da tomada de decisão e critério de relação custo-benefício. O *critério de acessibilidade de recursos*, os públicos participantes deveriam ter acesso aos recursos apropriados para capacitá-los a cumprir com sucesso seus apresentação. A efetividade do processo de decisão requer acesso apropriado e relevante de informação. Recursos necessários inclui: 1) recursos de informação, como resumos dos fatos pertinentes; 2) recursos humanos, como acesso a cientistas, testemunhas, analistas de decisão; 3) recursos

materiais; e 4) tempo recursos, os participantes devem ter tempo suficiente para tomar decisões. Esse critério foi retirado dos estudos de Ng e Hamby (1997) e Moffet (1996).

Critério de definição de tarefa, a natureza e escopo da participação devem ser claramente definidos. É importante garantir que haja o mínimo de confusão e disputa possível em relação ao escopo de um exercício de participação, seu resultado esperado, e os mecanismos do procedimento. Esse critério foi retirado dos estudos de Chakraborty and Stratton (1993)

Critério da estrutura da tomada de decisão: o exercício participativo deve utilizar/fornecer mecanismos adequados para estruturar e exibir o processo de tomada de decisão. Documentar o processo de como se chegou a uma decisão, bem como o resultado, é uma forma de aumentar a transparência e, portanto, a credibilidade do exercício participativo, bem como a eficiência do processo. Esse critério foi retirado dos estudos de Crosby, Kelly e Schaefer (1986); Swallow, Opaluch e Weaver (1992); Renn et al. (1993)

Por fim *critério de relação custo-benefício*: O procedimento deve, em certo sentido, ser custo-benefício, uma vez que o investimento para assegurar o processo participativo é uma motivação significativa. Para esse item, Gene e Frewer (2000) lembram que devido a variedade de maneiras pelas quais qualquer método pode ser implementado, torna-se difícil estabelecer um custo de procedimento participativo. Esse critério foi retirado dos estudos de Crosby, Kelly e Schaefer (1986); Rahl (1996).

1.3.1. Extensões dos Modelos Teóricos de Participação em Políticas Públicas

Além do modelo apresentado por Gene e Frewer, temos ainda outros modelos ou teorias, anteriores ao modelo apresentado acima, mas que podem nortear o processo de participação em políticas públicas. São eles: Arnstein (1969, 2019), Beierle (1999) e Howell, Olsen e Olsen (1987).

Para Arnstein (1969, 2019), a ideia da participação é apoiada e benéfica para todos, mas quando analisamos o modelo participativo e a defesa de garantias por aqueles grupos que estão na margem do sistema político, e com condições econômicas e financeiras abaixo do nível médio de uma população, podemos identificar falhas nos mecanismos de redistribuição de poder.

Beierle (1999) contribui ao identificar que o problema da participação é agravado, devido à falta de conhecimento do público sobre o ambiente político e a inadequada inclusão de valores públicos por parte dos formuladores de políticas públicas e políticos, causando ainda mais instabilidade e falhas nesse modelo participativo.

Howell, Olsen e Olsen (1987), salientam que sem oportunidades “pessoas permanecem ignorantes de questões públicas e do processo político, sem interesse e sem preocupação sobre questões públicas, e incapazes de participar efetivamente do sistema político” (HOWELL, OLSEN e OLSEN, 1987, p. 5)

Apesar de todo o incentivo da participação, Howell, Olsen e Olsen (1987) apontam que muitos autores não localizaram políticas públicas sustentadas em base teórica, com métodos de envolvimento cidadão para ser molde para os desenhos de programas, projetos e políticas, e que segundo os autores, muitas políticas públicas foram executadas a partir da tentativa e erro, o que, segundo os próprios autores, desencadearam três consequências. 1) toda vez que uma política pública foi criada, criou-se um esforço de reinventar a roda; 2) muitos programas são menos efetivos, menos bem avaliados ou até menos utilizados do que outros; 3) boas práticas e até erros de programas anteriores não foram utilizados para ter como base no processo participativo.

Em seu estudo, Arnstein (1969, 2019) lembra que existe uma diferença entre o “ritual de participação e ter de fato o poder necessário para afetar o resultado do processo” (ARNSTEIN, 1969, p; 216), e que a participação sem a redistribuição frustra os menos favorecidos, fazendo com o que os detentores de poder e tomadores de decisões afirmem que todos estão participando, mas na verdade estão se beneficiando, mantendo o *status quo*.

Howell, Olsen e Olsen (1987) afirmam que se os programas são desenhados e conduzidos da maneira correta, podem contribuir para “resolver problemas sociais e desenhar comunidades fortes” (HOWELL, OLSEN e OLSEN, 1987, p.1). Porém, segundo os autores, para uma efetiva participação cidadã no ambiente político, os indivíduos devem ser providos de inúmeras oportunidades ao longo de suas vidas para adquirir conhecimento, informações e habilidades para efetivar seu papel como cidadão.

O pensamento de Beierle (1999) complementa esse raciocínio, ao afirmar que, ao longo de seu estudo, para garantir a participação e que os cidadãos adquirem habilidades no poder decisório, é necessário a garantia que as complexidades técnicas não impeçam e constringem a participação do cidadão em assuntos públicos.

Como podemos observar, a participação sem a redistribuição de poder, sem oportunidades efetivas de participação, sem o linguajar técnico que dificulte o entendimento e compreensão da maioria interessada, sem a construção de políticas públicas baseadas em evidências e com resgate de processos participativos bem sucedidos pode impactar na participação efetiva dos cidadãos em políticas públicas e na tomada de decisão.

Agora vamos entrar em cada uma das três visões e apresentar, de forma sintética, os principais conceitos por trás dos modelos participativos. Conforme Arnstein (1969, 2019), o autor criou uma “Tipologia” com oito níveis de participação em formato de uma escada, sendo que cada degrau corresponde a extensão de poder em determinado projeto ou programa. Os degraus são uma simplificação, mas deixam claro o grau de extensão e empoderamento do cidadão.

Para o autor, a redistribuição de poder e o empoderamento permitem com que os “cidadãos sem direito” (*tradução nossa*), ou os menos favorecidos, excluídos do processo político e econômico, possam ter a oportunidade de serem incluídos no futuro. Assim, esses cidadãos sem direitos podem induzir uma reforma social, no qual eles estão aptos em compartilhar os benefícios da sociedade afluyente.

Na tipologia da escada, os degraus mais baixos da escada são Manipulação (1) e Terapia (2), que são níveis de não-participação. Seus objetivos reais é de não permitir que pessoas participem no planejamento ou condução de programas, mas de educar e curar participantes. No degrau Manipulação, as pessoas são colocadas em comitês com objetivo de educá-las, ou construir um ambiente de suporte, ao educar, persuadir e aconselhar os cidadãos, não o reverso, com uma agenda manipulativa; no degrau Terapia, para os detentores de poder, os cidadãos são tratados como uma terapia de grupo, com problemas mentais. O objetivo é falar sobre os problemas, e não os tratar.

Já nos degraus de Informação (3) e Consulta (4) são níveis de *tokenismo*⁵ que faz com que os sem direitos sejam permitidos a serem ouvido e terem vozes, e tal direito é "garantido" pelos detentores de poder, mas que, na verdade, as vozes e demandas não possuem "musculatura" para garantir mudança no status quo. No degrau Informação, o poder público informa a população sobre seus direitos, responsabilidade e opções, o que é um passo importante, mas em muitos casos a informação caminha em uma única direção, dos agentes públicos aos cidadãos, sem canal de feedback e sem poder para negociação. Aqui a população tem pouca oportunidade de influenciar programas para seus benefícios. Algumas ferramentas de uma única direção utilizadas são as mídias, panfletos e respostas de questionamentos; no degrau Consulta: o poder público convida os cidadãos e solicita suas opiniões sobre determinado assunto, mas a consulta sem a combinação de outro modo de participação não

⁵ Segundo o OSCIP Politize!, *tokenismo* trata-se de uma “inclusão simbólica que consiste em fazer concessões superficiais a grupos minoritários. Seu significado provem da palavra 'token', que significa ‘símbolo’ em inglês [...], (uma vez que) não existe um esforço real para incluir essas minorias e dar-lhes os mesmos direitos e poderes do grupo dominante. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/tokenismo/>>

garante que as ideias dos cidadãos sejam levadas em conta. Os principais métodos são a pesquisa, reuniões de bairro e audiência pública.

Degrau de Apaziguamento (5) é o nível mais alto do *tokenismo*, devido aos degraus permitiram os sem direitos para aconselhar, mas mantém para os detentores de poder de continuar do direito de decidir. Apaziguamento: Os cidadãos possuem um certo de influência, embora o *tokenismo* ainda é aparente. Nesse nível, permitem que os cidadãos aconselhem os planejadores, mas os detentores de poder possuem o poder de julgar a legitimidade e a viabilidade do conselho.

Acima, temos os níveis de empoderamento cidadão. No degrau Parceria (6), permite que os cidadãos possam negociar e engajar *trade-offs* com os detentores de poder tradicionais. No topo da escada, Poder Delegado (7) e Controle Cidadão (8), os cidadãos sem direito obtém a maioria dos acentos de poder de decisão, ou total controle gerencial. No degrau parceria, o poder é de fato distribuído, através de negociação entre cidadãos e detentores de poder. Eles concordam em compartilhar planejamento, tomada de decisão e responsabilidades, através de conselhos políticos, comitês de planejamento e mecanismos de resolução de conflitos. No degrau Poder Delegado, as negociações entre cidadãos e agentes públicos podem também resultar no alcance da tomada de decisão pelos cidadãos frente a um particular plano ou programa; no último degrau, Controle Cidadão, os sem direitos são responsáveis pelo planejamento, realizar a política, sem um intermediário para acessar a fonte de fundos para esses programas.

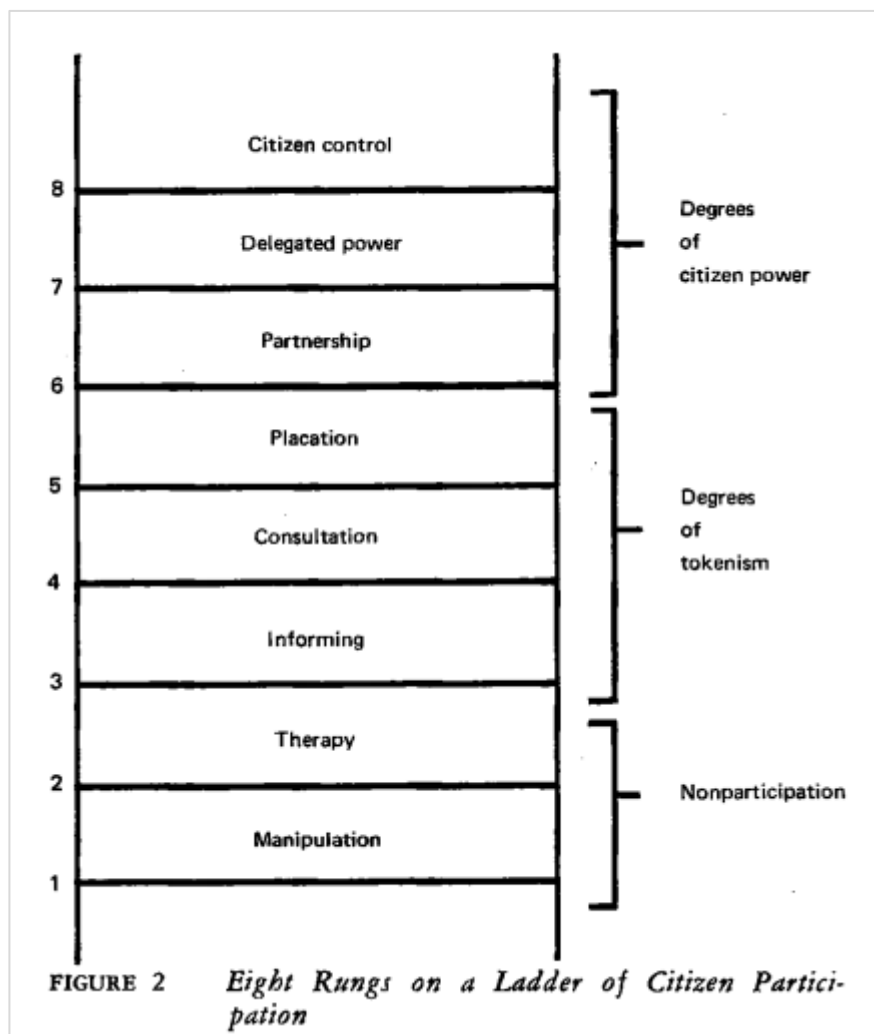


Figura 2: Tipologias de níveis de participação
 Fonte: Arnstein (1969, 2019)

Outro modelo de participação pública é dado por Howell, Olsen e Olsen (1987), que criaram um “Modelo de Programa de Envolvimento Cidadão” com dezesseis princípios de envolvimento cidadão, que são derivados de três teorias bases do envolvimento cidadão (Teoria Democrática, Teoria da Mobilização Social e Teoria da Troca Social), e que representa um modelo e materiais de suporte que podem ser utilizados para desenhar e implementar um programa de envolvimento cidadão, encorajar e facilitar o envolvimento cidadão no processo decisório.

Para os autores, um programa de envolvimento cidadão ocorre quando uma organização como o governo ou corporação privada propõem um novo programa ou projeto e deseja respostas e sugestões dos cidadãos que provavelmente possam ser afetados pela ação proposta. Os princípios básicos do modelo são:

1. Aqueles que forem iniciar a proposta de ação, deveriam desenvolver um entendimento completo da relevância social, econômica e condições políticas, bem como as atitudes prováveis do público em direção à proposta;
2. O envolvimento cidadão deve ocorrer cedo no planejamento de qualquer proposta de ação e deve continuar ao longo de todo processo de revisão;
3. O público nunca deve ser solicitado a ratificar ou aceitar uma decisão ou política que já foi reformulada ou totalmente decidida por agência ou oficiais;
4. O programa de envolvimento cidadão deveria ser suportado inequivocamente por líderes comunitários e oficiais públicos;
5. A cooperação com organizações relevantes deve ser perseguida, para que o programa de envolvimento cidadão se torne um importante parte do processo de tomada de decisão da comunidade;
6. A organização do programa deveria centralizar um comitê cidadão, ou força tarefa de representantes residentes, unidades dos governos, e a maior parte das organizações da área afetada pela ação proposta;
7. O programa deveria ser liderado por um ou mais representantes das comunidades ou profissionais de envolvimento cidadão que são responsáveis pelo comitê de cidadãos ou força tarefa;
8. Um acordo escrito deveria ser adotado por todos os principais participantes do programa. O acordo deveria especificar os objetivos do programa, os principais componentes, cronograma, participantes-chaves e outros aspectos críticos do programa;
9. Um programa detalhado deve ser desenvolvido para programa de envolvimento cidadão, que contém todas as atividades a serem conduzidas e estipular papéis de líderes comunitários e cidadãos no processo;
10. O programa deveria incluir um esforço extensivo de informação pública para manter indivíduos e grupos, que possam ser afetados, ou interessados na ação proposta bem como informados sobre atividades relacionadas, e sobre contribuições de cidadãos ao programa
11. O diálogo de duas direções entre cidadãos e tomadores de decisões deveria ser promovido e encorajado através de uma variedade de canais de comunicação.
12. Oficiais da organização que iniciaram a proposta de ação devem criar um clima de confiança por ser total responsável pelas necessidades dos cidadãos, preocupações, e interesses, e por seguir todos os compromissos

13. Comunicação sobre a proposta de ação da agência ou representantes da indústria para cidadãos, deveria ser apresentada de forma concisa e de maneira não técnica;
14. O time de cidadãos devotos para o envolvimento público deveria ser usado efetivamente por facilitadores de programa;
15. Os cidadãos deveriam ser tratados como consultores de alto valor sobre a proposta de ação;
16. O resultado do programa deveria ser escrito em um relatório que expressa o senso da comunidade ou área a respeito da proposta de ação, que contenha: a) sumário descrito com a proposta; b) maioria das questões e preocupações levantado pelos cidadãos; c) extensão e natureza de ambos apoios e oposições à proposta; d) vantagens e desvantagens da ação proposta; e) grupos ou segmentos da população que podem ser positivamente ou adversamente afetados; f) qualquer modificação na proposta de ação recomendada pela força tarefa de cidadãos, ou qualquer outra consideração que os deveriam dar extra atenção.

A partir desses princípios, teremos o modelo de participação, contendo as fases e o passo-a-passo para obter o engajamento e participação da população

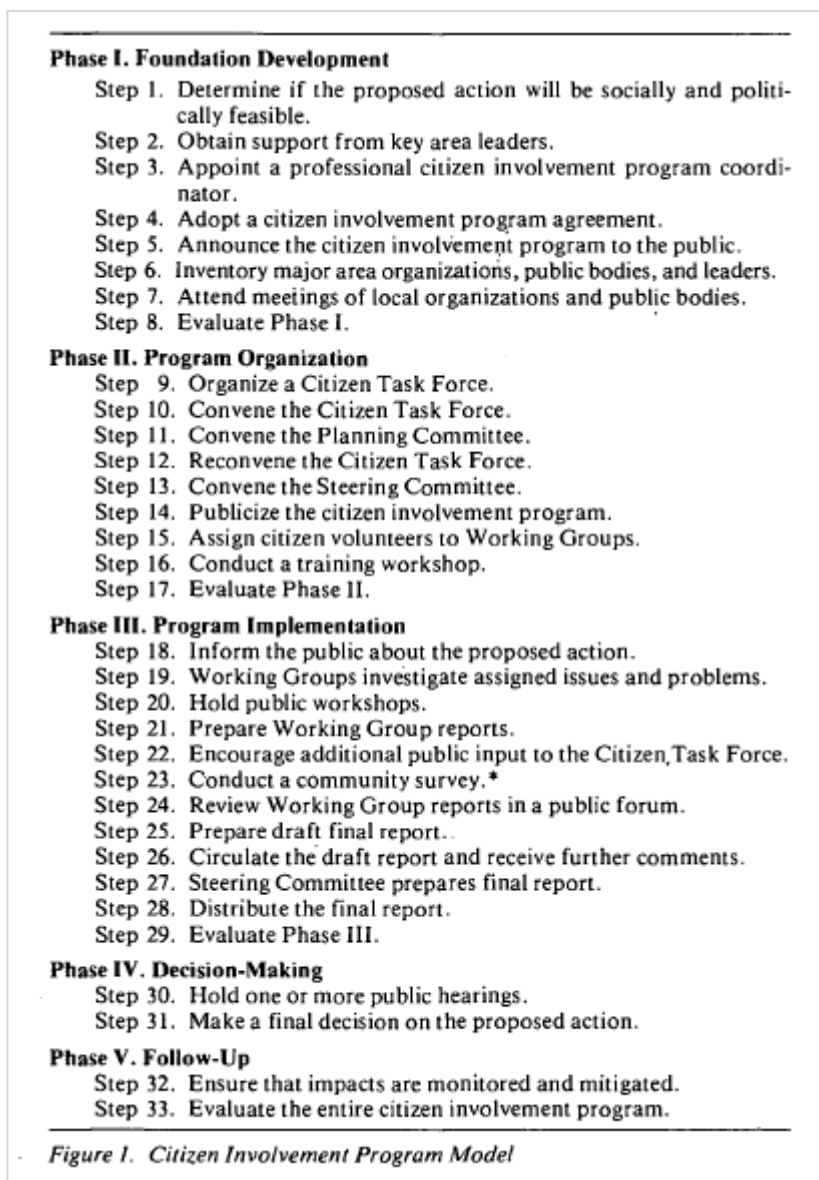


Figura 3: Modelo de programa de envolvimento cidadão
 Fonte: Howell, Olsen e Olsen (1987)

Por fim, Beierle (1999) criou uma “Estrutura para Medir Objetivos Sociais” com seis objetivos sociais, para aumentar a participação no ambiente de tomada de decisão. Segundo o autor, essa atividade pública pode dar ganho de conhecimento ao permitir que a população possa deliberar sobre questão e formular alternativas com especialistas e técnicos do governo.

Os objetivos definidos por Beierle são:

1. Educação e Informação Pública: A educação pública é extremamente importante para um bom funcionamento do ambiente do sistema regulatório. O Conhecimento sobre questões do ambiente permite que o público cumpra o papel fiscalizador no ambiente

legislativo para identificar violações, aplicando pressão comunitária obrigando a lei, e contribuindo para permissão e regulação

2. Incorporação de valores públicos na tomada de decisão: Uma forma de incorporar a perspectiva do público no poder de decisão envolve o uso de gerenciamento de risco, o que traria vários comitês de stakeholders (representando valores públicos, assunções e preferências) com especialistas no formato de discussão com a intenção de mesclar ciência e valores no gerenciamento de risco do processo decisório.
3. Melhora da qualidade de decisões: As contribuições do público podem fazer decisões mais tecnicamente rigorosas e satisfazer uma ampla gama de interesses. Necessário medir o custo e benefícios de determinada política.
4. Aumento da confiança nas instituições: Três características como: horizonte de longo tempo de realização e custo; falta de feedback claro em sucesso em gerenciamento de esforços e natureza difusa de benefícios. Uma das formas mais fáceis de reconquistar o apoio público é envolver e reconquistar o público em processo decisório
5. Reduzir conflito entre stakeholders: A participação pública pode ser um processo para identificação e compartilhamento de normas e valores e pode ser construído na fundação para cooperação. Mesmo que as partes não resolvam uma questão particular, o processo deveria ajudar os participantes a entender os objetivos e perspectivas de outros, por fomentar a comunicação e construir relacionamentos.
6. Custo de efetividade de poder de decisão: Nem todo ambiente justifica um programa ativo de participação pública. O objetivo do custo de efetividade pode ser considerado o objetivo no qual contém o alcance dos 5 objetivos anteriores (dinheiro, tempo, risco e oportunidade).

Table 1: Goals and Mechanisms

Mechanisms	Goal 1 Education and Information		Goal 2 Values	Goal 3 Substantive Quality	Goal 4 Trust	Goal 5 Conflict	Goal 6 Cost Effectiveness
	Educate active public	Inform wider public					
Surveys, Focus Groups, and Public Comment							
Survey	○	○	●	●	○	○	●
Focus group	○	○	●	●	○	○	●
Public comments	○	○	●	●	○	○	●
Information Provision, Public Notices, and Public Education							
Information provision	▶	●	○	○	●	○	●
Public notice	○	●	○	○	▶	○	●
Public education	●	▶	○	○	▶	▶	●
Traditional Participatory Mechanisms							
Public hearing	▶	●	●	●	▶	▶	●
Citizen Advisory Com.	●	▶	●	●	●	●	●
Alternative Dispute Resolution							
Mediation	●	○	●	●	▶	●	●
Regulatory Negotiation	●	○	▶	●	▶	●	●
Public Deliberation							
Citizen Juries/Panels	●	▶	●	●	○	▶	●
Consensus Conference	●	▶	●	●	○	▶	●

○ = not likely to achieve to goal
 ▶ = may be expected to achieve goal
 ● = ought to achieve goal

Tabela 1: Estrutura para medir objetivos sociais
 Fonte: Beierle (1999)

A partir do estudo conduzido sobre os modelos e teorias de participação, foram identificados critérios, aspectos-chaves, itens e/ ou mecanismos que ajudam avaliar a eficácia de métodos de participação na formulação de políticas públicas, assim, esclarecendo os limites de cada critério, conforme tabela abaixo.

Aspectos -Chaves	Crítérios	Componentes
Aceitação	Representatividade	Compreender amostra representativa da população
		Sexo, Religião, Idade, Ocupação, Renda, Nível Educacional
	Independência	Processo ser conduzido de forma imparcial
		Facilitadores devem ser vistos como independentes
	Envolvimento Inicial	Público deve ser envolvido o mais cedo possível
Influência	O resultado do procedimento deve ter um genuíno impacto na política	
Transparência	O público deve ter clareza sobre o procedimento e como decisões são tomadas	
Processo	Acessibilidade de Recursos	O público deve ter acesso aos meios para apresentar suas contribuições e indagações
	Definição de Tarefa	O público tem que ter o entendimento claro de sua participação no processo
	Tomada de Decisão	O processo de tomada de decisão deve ser claro, identificando como se chegou a uma decisão, bem como o resultado

Tabela 2: Aspectos-chaves para avaliar a eficácia de métodos de participação
 Fonte: Gene e Frewer (2000, adaptado)

1.4. Grupos de Interesse

Com a crise da democracia representativa, bem como a crise dos partidos políticos, ao não mais representarem os anseios da sociedade perante o Estado, e o surgimento da democracia participativa e suas falhas, outros mecanismos (re)surgiram para abrir novas frentes de representação de interesses, anseios e perspectivas.

Gurza Lavalle; Houtzager; Castello (2006) apontam sobre o surgimento de instâncias de representação intermediária e instâncias de participação cidadã/ representação coletiva, focados na formulação de políticas públicas, atuando em nome de sub públicos ou mini comunidades, sendo a forma de atuação via “pressão, controle, supervisão, intervenção, assédio e reclamo perante o poder em instâncias executivas de políticas e em espaços de interlocução” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 87).

Nas literaturas internacionais, como será visto a seguir, damos o nome a essa atuação via pressão com objetivo de modificar ou influenciar uma política pública de *lobby*.

Um grupo e interesse é uma associação de indivíduos ou organizações ou uma instituição pública ou privada que, com base em uma ou mais preocupações compartilhadas, tentam influenciar política pública em seu favor (THOMAS, 2004, p. 4, tradução nossa)

O *lobby* é onipresente na política brasileira, presente tanto em decisões parlamentares, quanto governamentais, sendo o seu significado em tradução da língua inglesa ‘salão de entrada’ que designa a atuação dos representantes de interesses, lobistas, diplomatas corporativos, analistas e consultores de relações institucionais e governamentais, que esperavam na entrada de prédios ou nos halls de entrada a passagem de tomadores de decisões, líderes políticos e agentes públicos chave tomadores de decisões públicas, para apresentar suas demandas e pleitos (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p. 2; MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 16-7).

Porém, conforme apontam Castro (2016), Mancuso e Gozetto (2011, 2019), pelo senso comum, o *lobby* ganhou fama pelo uso de grupos econômicos, empreiteiras, dentre outros, por pressões e defesa ilícita de interesses contra a administração pública, ao utilizar práticas de corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, falta de transparência no relacionamento entre o setor público e o privado, fraude de concorrências, caixa dois, propina, concessão de privilégios, presentes dos mais variados, dentre outros, que são prejudiciais à sociedade (MANCUSO e GOZETTO, 2011, p. 121; CASTRO, 2016, p. 26; MORGADO; GOZETTO, 2019, p. 8).

Como será visto abaixo, mesmo com esses problemas causado tanto por corporações, políticos, partidos políticos e agentes públicos, o *lobby* é uma ferramenta importante na

democracia brasileira, além de ser praticada e regulamentada, com sensações severas para quem descumpre, nos Estados Unidos da América e na União Europeia.

O tema de grupos de interesse e *lobby* tem recebido pouco ou escassa investigação e estudo, em comparação entre outros temas da política brasileira como partidos políticos, relações de poder, eleições etc. (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 17;30). Nesse sentido, nosso trabalho aqui será, além da investigação sobre a política cicloviária da cidade de São Paulo, jogar luz sobre o tema e instigar mais estudos sobre o tema, deixando aberto para futuros estudos e contribuições adicionais sobre a questão.

Conforme Mancuso e Gozetto (2018, p. 12-22), *Lobby* é a defesa de todos os tipos de interesses, por “agentes sociais que tomam a iniciativa de contatar membro do poder público” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 20) - de forma legítima e transparente -, que em decorrência de sua condição, são capazes de tomar decisões que afetam os interesses de segmentos sociais, a fim de apresentar-lhes os interesses e pleitos de instituições, órgãos – e até a nível pessoal - que representam” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 20; 43).

O cientista político Philippe Schmitter, em seu artigo “*Still the Century of Corporatism?*”, de 1974, divide o moderno sistema de representação de interesses em dois tipos: pluralismo e corporativismo, que se divide em outros dois subtipos: corporativismo societal e corporativismo de Estado. No pluralismo, a sociedade é organizada em categorias múltiplas de voluntariado, que competem para representar aqueles interesses que não necessariamente são reconhecidas pelo Estado, e que não possuem o monopólio de representação de atividade daquela categoria (SCHMITTER, 1974, p. 85, 96, 102-103).

Já no corporativismo, segundo o próprio autor, a representação de interesses é organizada, hierarquicamente ordenada, com um número limitado de representações, reconhecidas pelo Estado e que representam o monopólio de sua respectiva categoria (SCHMITTER, 1974, 96-94). No corporativismo societal, a representação de interesses é dada pela sociedade, sendo reconhecida pelo Estado – *Bottom Up*; já no corporativismo Estatal, a representação de interesses é imposta pelo Estado – *Top-Down* (MANCUSO, GOZETTO, 2018, p. 24).

Mancuso e Gozetto (2018) separam dois conceitos de *lobby*, que são interesses e decisões. Interesses são os próprios interesses de segmentos sociais que são suscetíveis ao *lobby* em processo de decisão de política pública, podendo variar sua abrangência, como os interessados sobre uma determinada propositura legislativa ou do governo; de interessados do mesmo setor; ou de uma classe como um todo; a defesa de interesses divergente de agências e órgãos do governo; *lobby* de interesses de exclusão de determinada categoria de uma reforma;

defesa de ideologias, princípios religiosos, interesses difusos como a causa animal, direitos humanos, corrupção, etc.; minorias desprivilegiadas, dentre outras. (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 24-6)

Porém, nada impede que segmentos sociais diferentes, que estejam de lados opostos em momentos, ou com interesses e objetivos difusos, possam identificar interesses compartilhados, formar blocos e coalizões de interesse *ad hoc* para a defesa de pautas coletivas, quando questões de interesses em comum estiverem em pauta, mesmo quando decisões públicas possam afetar os interesses desses segmentos sociais, isso torna uma condição necessária, porém não obrigatória, para a constituição de grupos de interesse (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 26-27)

Mancuso e Gozetto (2018) apontam que o conceito de *lobby* ainda está relacionado com relações públicas, relações institucionais e governamentais, e *advocacy*. Sendo relações públicas: o tipo de “comunicação de um agente com o mundo externo - mídia, opinião pública, poder público, clientes, fornecedores, concorrentes, mercado publicitário” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p.30). Já relações institucionais e governamentais são “as relações com um segmento específico do mundo externo, segmento esse formado pelas instituições do poder público” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 31). E por fim, o *advocacy*, que é “frequentemente apropriado por ONGs e movimentos sociais, para designar um estilo próprio de defesa de interesses, que estaria voltado para a promoção do bem público e de grandes causas sociais” (MANCUSO e GOZETTO, 2018, p. 31).

Como será exposto nos próximos capítulos, identificamos que grupos de interesses do conceito de *advocacy*, em sua maioria, participaram da formulação e do processo decisório da política cicloviária da cidade de São Paulo, bem como a presença, pontual, de empresas em audiência pública que realizaram trabalho de relações institucionais e governamentais na câmara municipal de São Paulo. E como podemos observar, mesmo com a distinção desses três conceitos, o *lobby* significa a defesa e interesses perante o Estado e decisões públicas.

Ainda no conceito de *advocacy*, para Castro (2016), é justamente uma estratégia para trazer mudanças políticas ou comportamentais, propiciando que a sociedade influencie de forma concreta os rumos de uma Nação. (CASTRO, 2016, p. 13-14)

Trata-se de algo maior que o *lobby* – que é uma ação voltada para a mudança de uma lei ou de uma política pública. A ação de *advocacy* também vai além do ativismo ou o atendimento filantrópico. Na verdade, essas duas formas podem fazer parte das ações de *advocacy* que se utiliza de *lobby*, campanhas, ações da iniciativa privada, articulações de setores, entre outros (CASTRO, 2016, p. 14)

Dentre algumas ações que Castro (2016) aponta como fruto de *advocacy* em conjunto com a sociedade civil, foi a aprovação da Lei 9.840/ 1994, fruto de um projeto de lei (PL) de iniciativa popular que coletou 1.039.175 assinaturas. O objetivo dessa lei é punir com a cassação de registro de candidatura os políticos que comprem voto ou utilizam da máquina pública para conseguir votos; outra ação foi a Lei da Ficha Limpa, lei complementar 135/ 2010, que define condições para inelegibilidade de políticos.

Castro (2016), define o conceito de *advocacy* como o uso “de uma estratégia para mudar políticas, sistemas ou comportamentos de quaisquer temas e instituições” (CASTRO, 2016, p. 24), sendo um dos meios de se realizar o *advocacy* através de “influência política públicas, ações judiciais, mudanças de leis, campanhas de comunicação e mídias sociais, sensibilização do setor privado, entre outras” (CASTRO, 2016, p. 24).

Outra questão que Castro (2016) aponta é a diferença entre *lobby* e *advocacy*, que são diferentes, sendo que o *lobby* pode ou não ter *advocacy*. Para a autora, o *lobby* é o ato de influenciar a decisão política de agentes do executivo, legislativo ou judiciário, para atender determinado interesse ou objetivo (CASTRO, 2016, p.25)

Morgado e Gozetto (2019) formulam uma outra definição de *advocacy*, também complementar das outras visões que já vimos nesse capítulo. Para eles, *advocacy* “é o conjunto de ações estrategicamente definidas e orientadas, que busca promover mudanças em políticas públicas locais, regionais, nacionais ou internacionais, visando alcançar a missão, a visão e os objetivos estratégicos de uma organização ou coalizão de organizações” (MORGADO; GOZETTO, 2019, p. 6-7)

Castro (2016) afirma para a solução de problemas brasileiros e a realização mudanças, pede-se a participação política, sendo que uma sociedade civil mais participativa nos problemas da comunidade é um primeiro passo para se ter envolvimento em questões mais profundas (CASTRO, 2016, p. 15,19)

O maior engajamento da sociedade civil, seja junto à política institucional, seja por meio de protestos e ações organizadas da sociedade civil, faz a diferença para o desenvolvimento de um país, e isso passa pela atuação mais ativa de seus cidadãos (CASTRO, 2016, p. 20)

Finalmente, Mancuso e Gozetto (2018) dividem dois tipos de lobistas. Primeiro, os lobistas profissionais, que possuem contrato formal de trabalho ou prestação de serviços, e possuem responsabilidades e contrapartidas, que se dá através de remuneração. Segundo, os lobistas voluntários, que não possuem contrato de trabalho, e que não possuem responsabilidades contratuais e contrapartidas financeiras, mas que podem seguir uma estrutura

de diretrizes estabelecidas por organizações da sociedade civil a qual fazem parte como membros.

O lobista, mesmo atuando de forma voluntária, como apontamos anteriormente através o conceito de *advocacy* podem agir, conforme Mancuso e Gozetto (2018) buscando compensação de diversas naturezas, e que podem variar desde “benefícios materiais para si próprios [...], visar a sensação de estar do ‘lado certo’, defendendo uma causa considerada justa à luz de suas ideologias, valores e convicções. Podem ainda simplesmente visar à sensação de estar perto do poder ‘participando do jogo’ e ‘ajudando a construir a história” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 41).

Morgado e Gozetto (2019) ainda fazem uma outra definição de *lobby*, que “pode ser definido como uma estratégia focada na relação direta com os tomadores de decisão, voltada para apresentar demandas e influências políticas públicas. Nesse sentido, trata-se de um processo que tende a ocorrer com menor grau de visibilidade e transparência do que em outras estratégias (MORGADO; GOZETTO, 2019, p. 7).

Morgado e Gozetto (2019) por fim ainda definem o conceito de ativismo, que pode ser entendido como um “processo de demonstração pública de demandas, causas e geralmente orientado para o confronto de posicionamentos” (MORGADO; GOZETTO, 2019, p. 8), como forma de chamar a atenção para uma causa, informar pessoas para obter apoio e colocar o problema na agenda pública

Abaixo, uma demonstração da lógica por detrás das ações de ativismo, *advocacy* e *lobby*, sendo:

“*lobby* está mais voltado para processos de negociação e diálogo que ocorrem diretamente com os tomadores de decisão e sem necessariamente virem a público

Já o ativismo pressupõe ações públicas que buscam chamar a atenção da sociedade e dos tomadores de decisão e lança mão do confronto de ideias e do embate como estratégia de disputa política.

Por fim, *advocacy* é o termo mais abrangente, pois pode comportar diferentes ações, sejam públicas ou privadas, e com maior ou menor grau de conflito. (MORGALO e GOZETTO, 2019, p.)

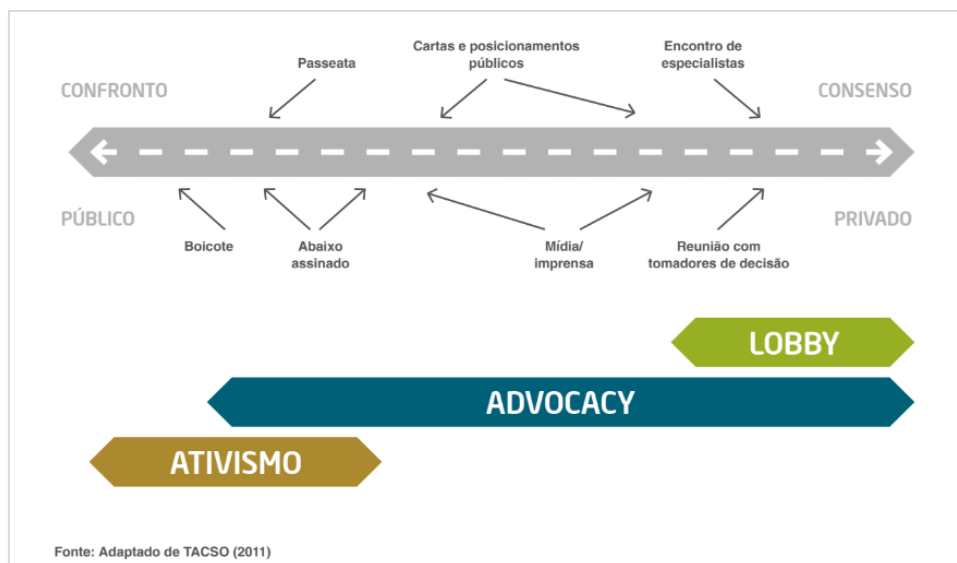


Figura 4: lógica dos conceitos de *advocacy*, *lobby* e ativismo
 Fonte: Morgado e Gozetto (2019)

Outro ponto que Morgado e Gozetto (2018) lembram é que o *lobby* ocorre nos locais onde encontram-se os tomadores de decisão, que no caso do Brasil é o poder Executivo, Legislativo e Judiciário. No Poder Legislativo, pode ocorrer em âmbito nacional, como na Câmara dos Deputados e Senado Federal, em nível Estadual ou subnacional nas Assembleias Legislativas Estaduais, e em âmbito municipal, nas Câmaras Municipais dos Vereadores.

O *lobby* no Poder Legislativo ocorre nos diversos estágios da produção legislativa: 1) a formulação das proposições analisadas pelos parlamentares; 2) a discussão e a votação das proposições, no âmbito das comissões e do plenário; 3) o pronunciamento do chefe do Poder Executivo sobre o texto aprovado; e 4) a votação dos parlamentares sobre os vetos eventualmente interpostos pelo chefe do Poder Executivo. (MANCUSO e GOZETTO, 2018).

No primeiro caso, da formulação das proposições analisadas pelos parlamentares, conforme Mancuso e Gozetto (2018):

[...] Há casos em que os lobistas são convidados formalmente a participar de grupos de grupos que prepararão anteprojetos⁶ de lei, que posteriormente serão apresentados por parlamentares ou pelo Poder Executivo. Também há casos em que o autor de uma proposta, ciente do impacto dela sobre determinado segmento social, toma a iniciativa de consultar os lobistas daquele segmento antes de definir o conteúdo final do projeto. Há casos ainda em que os legisladores são ligados a certos grupos de interesse e optam por apresentar – com pouco ou nenhuma modificação – projetos elaborados pelo corpo técnico daqueles grupos. Em todos esses casos, o *lobby* ocorre

⁶ Termo: Anteprojeto. Conforme site da Câmara dos Deputados é um Esboço, proposta ou versão preliminar de um texto ainda não apresentado formalmente como proposição à Casa Legislativa. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/anteprojeto>

antes mesmo que se inicie a tramitação da proposição legislativa. (MANCUSO e GOZZETO, 2018, p.44)

Já no segundo caso, sobre as discussões e votação das proposições legislativas, a ação do lobista ocorre nas comissões ou em plenário. Nas comissões, o *lobby* acontece em eventos como audiências públicas, seminários, e reuniões de trabalho, locais esses onde os lobistas têm a oportunidade de interagir com parlamentares, “debater com a proposição legislativa em análise e manifestar, diante deles, suas demandas” (MANCUSO e GOZZETO, 2018, p. 45). Porém, esse contato com os parlamentares não ocorre somente em eventos formais ou em reuniões em gabinetes, mas também os lobistas abordam os parlamentares em situações informais, dentro ou fora do Parlamento.

Ainda nas comissões, os alvos dos lobistas são, em primeiro momento, os relatores, responsáveis pelos pareceres de determinada proposição. Após, os membros da comissão, para que aprovem, rejeitem ou modifiquem os pareceres.

Já no plenário, os líderes de governo e dos partidos políticos de situação e posição tornam-se alvos dos lobistas. Isso ocorre uma vez que os líderes podem orientar as bancas para votar favoravelmente ou contrário sobre determinada proposição.

A chefia do Poder Executivo é ocupada, por via de eleição direta, em nível federal, pelo Presidente e Vice-Presidente da República, em nível Estadual, pelo Governador e Vice-Governador, e em nível municipal, pelo Prefeito e Vice-Prefeito. Os chefes do Poder Executivo são auxiliados por ministérios (nível federal), secretários (nível federal, Estadual e municipal), além de órgãos de consulta e assessoramento. Sendo que o *lobby* ocorre junto aos chefes do executivo, como seus auxiliares, ministro e/ ou secretários, bem como funcionários do primeiro escalão. Conforme Mancuso e Gozzeto (2018), “pode ocorrer durante a formulação de programas e políticas públicas, bem como durante sua implementação [...]” (MANCUSO e GOZZETO, 2018, p. 47-48).

Por fim, no Poder Judiciário, o *lobby* ocorre ao longo de procedimentos administrativos, como na elaboração de editais; ou quando representantes de segmentos sociais atuam para instruir deliberações judiciais.

Para fins didáticos, definimos *lobby* como toda atuação, via pressão, de grupos de interesses com objetivo de modificar ou influenciar uma política pública.

Capítulo 2: Metodologia

2.1. Método de Pesquisa

O enfoque de pesquisa selecionado para esse trabalho foi a pesquisa qualitativa, que envolve a exploração e a descrição sobre temas, pessoas, lugares e processos através de contato direto entre o pesquisador e o caso estudado, buscando obter as perspectivas e os pontos de vista dos participantes, interações entre indivíduos, grupos, coletividade e compreender os fenômenos segundo as perspectivas do sujeito participante da situação estudada, sendo a melhor forma de captar a realidade (HERNÁNDEZ SAMPIEIRI, 2013). Dessa forma, é possível verificar como um fenômeno estudado é manifestado em suas atividades diárias, procedimentos e interações (GODOY, 1995). Portanto, o enfoque qualitativo estuda indivíduos em seus ambientes naturais, buscando entender ou interpretar fenômenos em termos dos significados que as pessoas trazem para elas (DENZIN; LINCOLN, 2018).

A pesquisa qualitativa atravessa disciplinas, campos, assuntos específicos, interconectando termos, conceitos e suposições. Isso envolve o uso e a coleta de uma variedade de materiais empíricos que descrevem rotinas, problemáticas, momentos e significados na vida dos indivíduos, utilizando-se de práticas interpretativas interconectadas, com objetivo de obter uma melhor compreensão do assunto estudado (DENZIN; LINCOLN, 2018).

Existem muitos métodos e abordagens que se enquadram na categoria de qualitativa pesquisa, como estudo de caso, bibliográfica, documental, levantamento, *survey*, observação, métodos visuais e análise interpretativa, dentre outras (DENZIN; LINCOLN, 2018; GIL, 2008). Além disso, a pesquisa qualitativa permite que a teoria possa ser um fim para ser desenvolvido, permitindo uma seleção intencional do caso estudo, com a coleta de dados de forma aberta e análise interpretativa do dado coletado (FLICK, 2013). Esses recursos fazem com que seja possível o estudo de temas emergentes e incipientes na literatura, como o foco desse estudo, sendo como se deu o processo participativo na construção da política cicloviária da cidade de São Paulo (2013-2019)?

2.2. Estratégia de pesquisa

Este trabalho foi elaborado com base na metodologia de estudo de caso, que consiste em uma análise intensiva de um fenômeno espacialmente delimitado, observando em um determinado período, e que segundo Yin (2003, p. 32) "é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente

quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos" (YIN, 2003, p. 32). Também de acordo com Yin (2013), para chegarmos no entendimento do caso, o estudo de caso não pode ser limitado ao caso isolado, mas deve ser examinado como uma interação entre caso e seu contexto. Nesse sentido é extremamente importante que contextos sociais e ambientais sejam explorados durante a análise do estudo.

De acordo com Gerring (2008), o estudo de caso guarda considerável poder explicativo, aumentando conforme o número de observações, considerando que o caso de maior poder explicativo seja, frequentemente, chamado de "típico", sintetizando o paradigma principal a ser estudado (GERRING, 2008). Nesse caminho, Brady, Collier e Seawright (2006) enfatizam a importância de resgatar a trajetória do processo casual, inscrito naquilo que George e Bennet (2005) chamaram de delineamento do processo, ou no original, *process tracing*.

Ainda segundo Yin (2003), existem ao menos cinco estratégias diferentes de aplicação para o estudo de caso, que são: explicar vínculos causais em intervenções em vida social; descrever uma intervenção e o contexto na vida real; ilustrar tópicos dentro de uma avaliação; explorar situações em que intervenções que estão sendo analisadas não representam resultados em um conjunto simples e claro de resultados; ou meta-avaliação, o estudo de um estudo de avaliação (YIN, 2003). Sendo assim, a aplicação dessa pesquisa é explorar, descrever e analisar se a política cicloviária de São Paulo, durante os anos de 2013-2019, foi construída a partir de pressupostos de participação?

Um único estudo de caso foi selecionado, analisando uma organização da sociedade civil (OSCIP) em uma cidade, onde essa OSCIP opera. Os dados foram coletados através de tomadores de decisão, técnicos e sociedade civil participante no processo de construção da política pública, incluindo a OSCIP. Portanto, esse trabalho é sobre um único estudo de caso (OSCIP), com uma unidade de análise (cidade de São Paulo), e três subunidades (tomadores de decisão, técnicos e sociedade civil). Por fim, esse é um estudo de caso incorporado como teorizado por Yin (2003), pois foi realizada a análise das subunidades envolvidas na OSCIP focal.

Conforme apontado por Yin (2003), as evidências do estudo de caso podem vir de seis fontes de dados: documentos, registros em arquivo, entrevistas espontâneas, entrevistas focais, entrevistas e levantamentos estruturados, e observações (direta e participante). Para esse estudo, analisamos documentos governamentais primários e registros em arquivo, consideramos os documentos primários e registros em arquivos como uma única fonte de dados; entrevistas, e observação direta, performando uma triangulação de dados, fazendo com que a construção de proposições seja consistente e elaborada (EISENHARDT, 1989).

2.3. Seleção de Casos

O mapeamento da participação do processo de construção da política cicloviária da cidade de São Paulo foi realizado. O levantamento e a pesquisa em documentos primários e registros em arquivos oficiais foram conduzidas durante o segundo semestre de 2020 e primeiro semestre de 2021, nos órgãos do poder Executivo, sendo a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), e do poder Legislativo, sendo a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica (CTTAE), ou anteriormente Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia (CTTAETLG). Para a pesquisa nesses documentos primários, foi utilizado a técnica de pesquisa de palavras-chave, como “participação”, “ciclovía”, “ciclofaixa”, “ciclorrota”, “cicloviária”, “malha” e “bicicleta”. Posteriormente, foi realizado uma análise detalhada em cada registro e documento, de fontes mencionadas acima, que vão ao encontro dos conceitos adotados nesse estudo, que são: participação e grupos de interesse no processo de construção de política pública.

A Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), da Câmara Municipal de São Paulo, é uma comissão responsável por “opinar sobre: matérias com impacto urbanístico, como o cadastro territorial do Município, planos gerais e parciais de urbanização ou reurbanização, zoneamento e uso e ocupação do solo, obras e serviços públicos, dentre outras atribuições.”⁷ (CPUMM, 2021, sitio eletrônico). Dentre as principais atribuições, consta a competência de opinar sobre preposições e matérias relativas, o Plano Diretor. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo é um instrumento que orienta o desenvolvimento e crescimento urbano da cidade de São Paulo, e contou com ampla participação social no seu processo de elaboração.

A Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica (CTTAE), da Câmara Municipal de São Paulo, é uma comissão responsável por “opinar sobre: a disciplina das atividades econômicas desenvolvidas no Município; os transportes coletivos ou individuais. Além de cuidar da fiscalização e acompanhamento, das ações do Poder Público na área do turismo, do lazer e da gastronomia, dentre outras atribuições.”⁸ (CTTAE, 2021, sitio eletrônico)

7 Para maiores informações sobre a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, consultar: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-politica-urbana-metropolitana-e-meio-ambiente/>

8 Para maiores informações sobre a Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, consultar: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-transito-transporte-atividade-economica-turismo-lazer-e-gastronomia/>

A Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), vinculada à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes da Prefeitura de São Paulo, dentre às atribuições definidas pela Lei Municipal 8.394/ 1.976, consta o estudo de planejamento e projeto responsável por ampliar a malha viária da cidade e estudos dos modais ativos, como pedestre e bicicleta. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei Municipal 16.050/ 2015) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal 12.587/ 2012) definem diretrizes para os modais não motorizados, incentivando o uso de bicicleta como meio de transporte sustentável. Dentre os pilares do Plano Cicloviário, temos a Participação Social, através de Audiências Públicas (Lei nº 223/2017) e Oficinas Participativas do Plano Cicloviário.

A Câmara Temática de Bicycletas (CTB), vinculada à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes da Prefeitura de São Paulo, é um conselho com objetivo de construir uma “política cicloviária para a cidade de São Paulo a partir do diálogo entre representações de ciclistas e o poder público municipal” (CTB, 2015, p. 1). Dentre os objetivos específicos, consta a produção de um documento de referência para a Política Cicloviária da Cidade de São Paulo.

Para a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, foram analisados os Registros das Audiências Públicas do período 2013-2019, utilizando palavras-chave para identificar temas pertinentes ao caso estudado (bicicleta, ciclovia, ciclorrota, ciclo faixa) e identificando entidades e representantes, bem como o conteúdo falado. Foram 240 reuniões de audiências públicas desta comissão, sendo 42 reuniões citando, mencionado e participação ativa de entidades da pauta da bicicleta. Dentre as pautas analisadas, subtraindo pautas gerais, temos: Emplacamento de Bicycletas, Mobilidade Urbana, Políticas para o uso de bicycletas na cidade de São Paulo, Mobilidade Urbana, Projeto de Lei 11/2014, Projeto de Lei 22/2015, Projeto de Lei 224/2012, Projeto de Lei 272/2015, Projeto de Lei 688/2013 e Projeto de Lei Substitutivo 688/2013.

COMISSÃO	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		Total	
	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T
Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente	73	3	33	3	57	33	16	0	22	0	15	1	24	2	240	42

Tabela 3: CPUMMA - Total de Reuniões (R) por Temática (T) de bicycleta
Fonte: o autor

Ao analisarmos as contribuições em forma de aparte, ou seja, comentários por parte de vereadores e participantes das audiências públicas desta comissão, identificamos 5 principais atores: Ciclocidade, Vereadores, Sociedade Civil, Confraria de São José e Morador, com destaque para maior parte dos apartes por parte da entidade Ciclocidade.

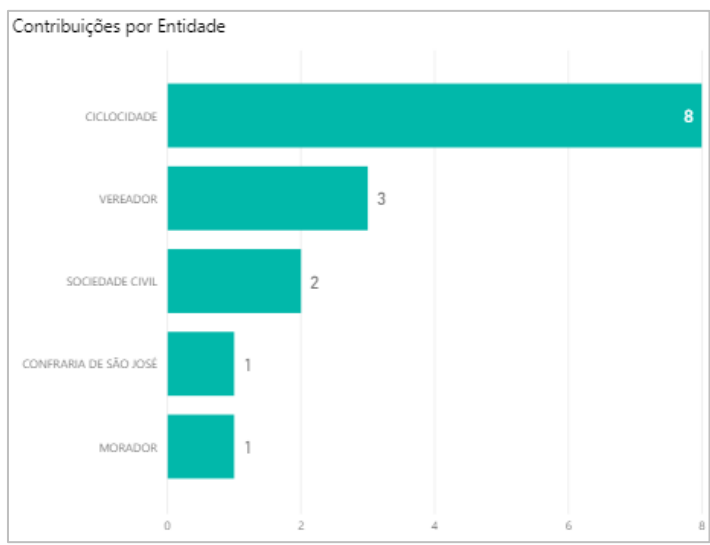


Figura 5: Gráfico de barras empilhadas de apartes por entidade
 Fonte: o autor

Ao analisarmos, via técnica de nuvem de palavras, verificamos que as principais reivindicações e/ou apartes da Ciclocidade são sobre Plano Diretor, Plano Ciclovitário, Planos Regionais, Vias Estruturais, Fundurb, Orçamento, Ciclocidade, dentre outros. Ou seja, é possível identificar o interesse em criar uma malha cicloviária na cidade de São Paulo, com ampla reivindicação da entidade Ciclocidade.

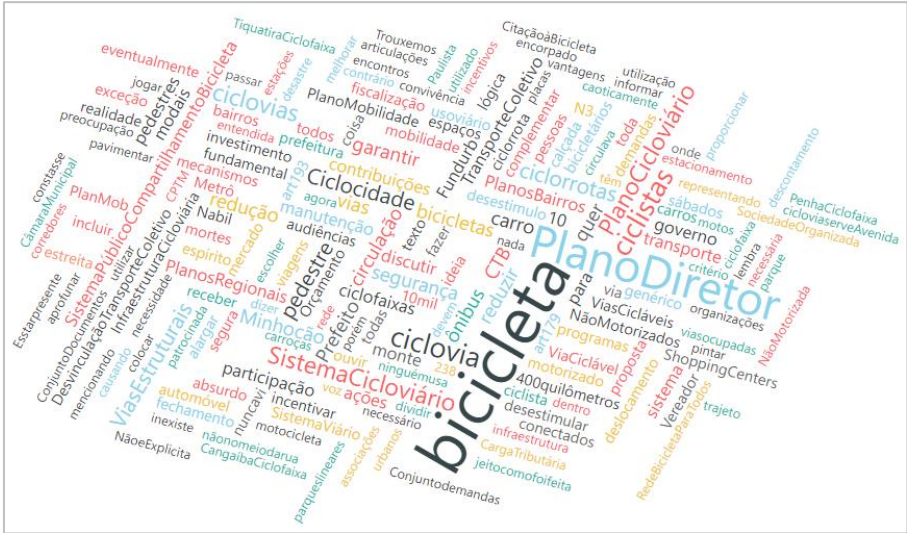


Figura 6: Nuvem de palavras de reivindicações e/ou apartes por parte de entidades
 Fonte: o autor

Para a Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, a mesma estratégia foi utilizada, porém, sendo: Foram 35 reuniões de audiências públicas desta comissão no período, sendo 7 reuniões citando, mencionado e participação ativa de entidades da pauta da

bicicleta. Dentre as pautas analisadas, temos: Emplacamento de Bicicletas, Políticas para o uso de bicicletas na cidade de São Paulo, Projeto de Lei 224/2012 e Termo de Cooperação Técnica.

COMISSÃO	2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		Total	
	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T	R	T
Trânsito, Transporte e Atividade Econômica	7	2	3	0	6	1	5	1	5	1	0	0	9	2	35	7

Tabela 4: CTTAE - Total de Reuniões (R) por Temática (T) de bicicleta

Fonte: o autor

Ao analisarmos as contribuições, conforme item semelhante da CPUMMA, identificamos uma maior diversidade de entidades que contribuíram para o debate da bicicleta, porém, temos mais uma vez, o destaque para a Ciclocidade.

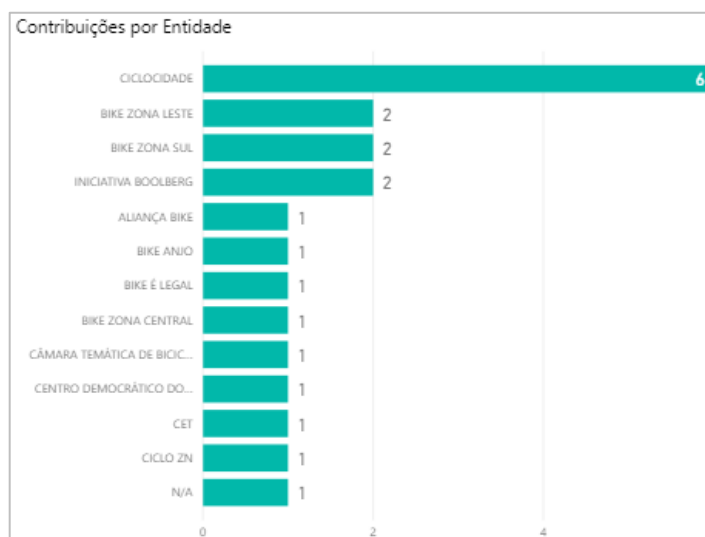


Figura 7: CTTAE - Gráfico de barras empilhadas de apartes por entidade

Fonte: o autor

Ao utilizarmos a técnica de nuvem de palavras, verificamos que as principais reivindicações e/ou apartes da Ciclocidade, vão desde críticas ao vereador Adilson Amadeu, por tentar criar mais uma burocracia na cidade de São Paulo para as bicicletas; críticas ao vereadores que desejam a remoção de ciclovias via “lista paralela”; propostas para menos acidentes de trânsito na cidade, em especial acidentes causados por ônibus; ampliação de modais sustentáveis, como a bicicleta; e por fim, construção e continuidade do Plano Cicloviário, como reivindicações da entidade Ciclocidade.

época em que as audiências foram realizadas, vinculados à câmara temática de bicicleta, ciclocidade, ou movimentos regionais de ciclistas.

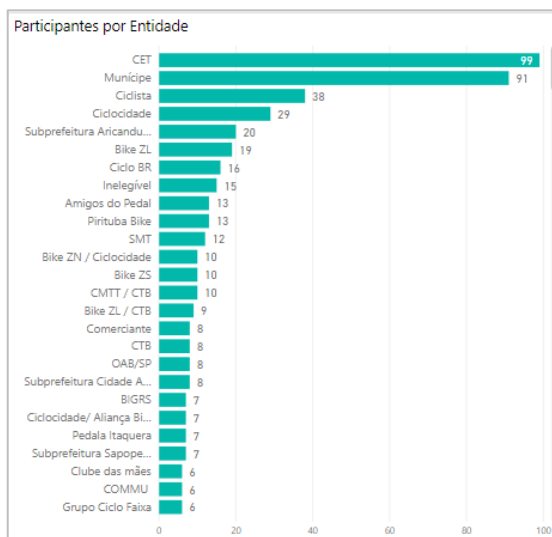


Figura 9: CET - Gráfico de barras empilhadas de entidades participantes das audiências públicas
Fonte: o autor

Já para as Oficinas Participativas, foram 297 participantes, sendo 133 pessoas distintas, e 11 entidades distintas, sendo o grupo com maior participação, aqueles que se autodeclararam “ciclistas”, seguido por agentes da CET. Ao analisar mais atentamente aqueles que se autodeclararam como “ciclistas”, é possível perceber que a maior parte são membros da CTB, Ciclocidade e/ ou CicloBR

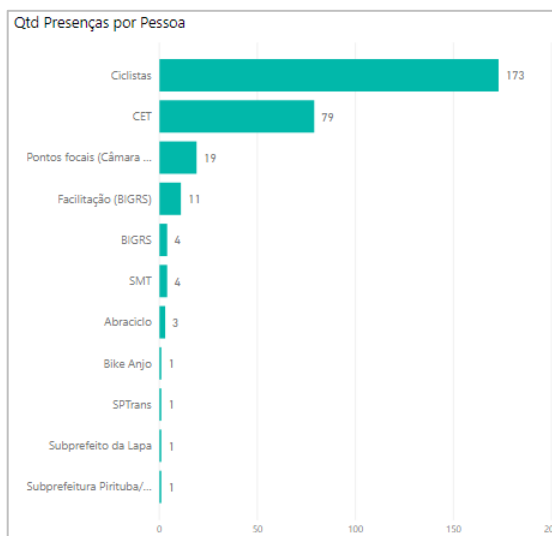


Figura 10: CET - Gráfico de barras empilhadas de entidades participantes das oficinas participativas
Fonte: o autor

Por fim, com os dados coletados na Câmara Temática de Bicicleta (CTB), identificamos uma forte presença do corpo técnico da prefeitura de São Paulo, através da SMT e CET e instituições ligadas ao cicloativismo nas Reuniões da CTB. Porém, mais uma vez, ao analisarmos os representantes dessas instituições, podemos identificar que, mesmo que o ciclismo possa ser regionalizado (Centro, Zona Norte, Zona Sul, Zona Leste, Zona Oeste), os membros dessas entidades, em sua maioria, possuem vínculo com o Ciclocidade ou CicloBR.

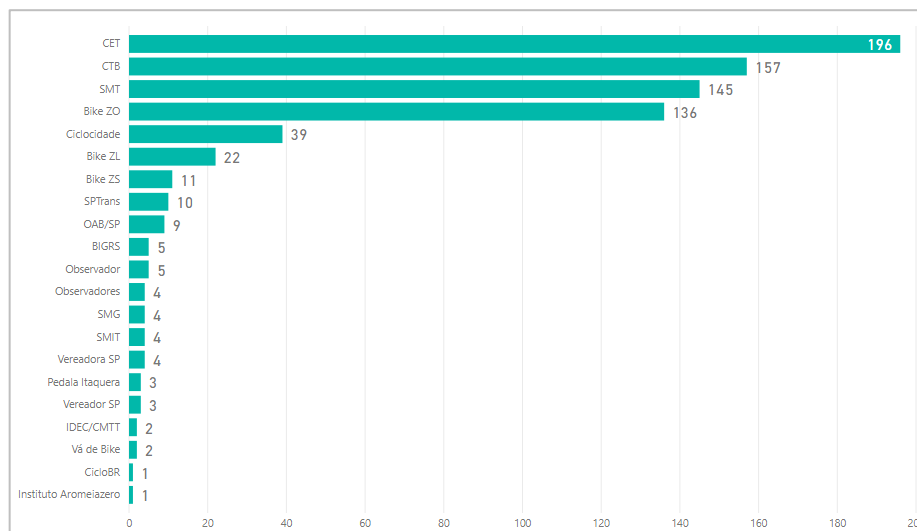


Figura 11: CTB - Gráfico de barras empilhadas de entidades participantes das Reuniões da Câmara Temática de Bicicleta

Fonte: o autor.

Ao verificarmos a composição da CTB, bem como seu regimento interno, sua composição, conforme CTB (2015), são 2 membros do grupo temático do CMTT, sendo titular e suplente; 10 representantes das macrorregiões (Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro); e 10 indicações do CicloBR e Ciclocidade. Durante a pesquisa, não foi identificado o motivo da delimitação desses dois grupos, sendo objeto de questionamento via pesquisa de levantamento na modalidade de entrevistas.

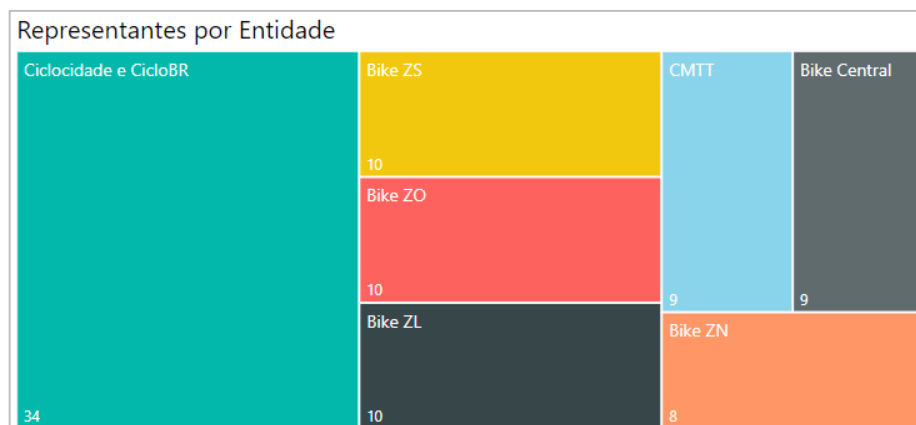


Figura 12: CTB – Treemap da Composição da CTB (2013-2019)

Fonte: o autor

Verificamos, novamente, via técnica de nuvem de palavras, que nas principais reivindicações e/ou apertes dos membros da CTB, podemos destacar: implantação e melhoria do sistema cicloviário; discussões acerca do Plano Diretor, Plano Cicloviário e Planos Regionais; críticas e denúncias de práticas de vereadores que solicitaram remoções de ciclofaixas; maior segurança para os ciclistas; o sentimento, durante a gestão do PSDB, da falta de relevância da CTB, em detrimento da necessidade de parecer técnico e decisões com base em evidências por parte do corpo técnico da CET, dentre outros.

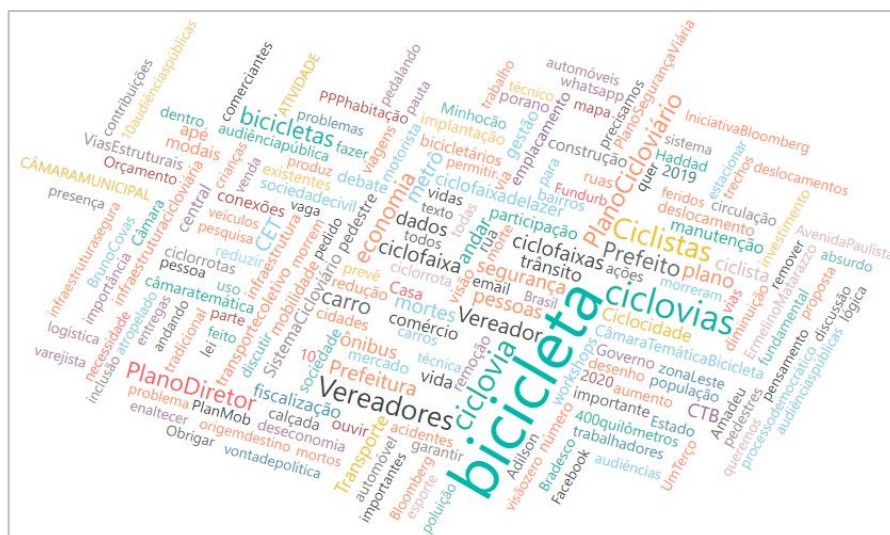


Figura 13: CTB – Nuvem de palavras de Reuniões da CTB

Fonte: o autor

Após a análise das entidades e instituições, percebemos a forte presença das entidades Bike ZN, Bike ZS, Bike ZL, Bike ZO, Bike Central, Ciclocidade e CicloBR; e instituições como SMT e CET, sendo parte do corpo técnico da prefeitura de São Paulo; e a presença do

The Bloomberg Philanthropies Initiative for Global Road Safety como intermediador entre entidade citadas anteriormente e o poder público, para o plano cicloviário. Em ordem de selecionar a entidade mais relevante, o número de presenças e poder de articulação foram analisados, bem como presenças indiretas, tanto nas reuniões da CTB, audiências públicas e oficinas participativas. Sendo assim, a entidade selecionada foi a Ciclocidade⁹.

2.3.1. Ciclocidade

A Ciclocidade é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que tem como objetivo construir uma cidade mais sustentável, através da mobilidade e uso de bicicleta como instrumento para essa transformação.

Criada em 2009, a partir da percepção e necessidade de uma entidade que representasse e o alcance de ações individuais, e construção de políticas públicas e iniciativas que atendam a mobilidade por bicicleta (CICLOCIDADE, 2010), a Ciclocidade consta com três áreas de atuação: Cultura de Bicicleta e Formação do Ciclista, com ações que propaguem a utilização da bicicleta, com ações específicas voltadas ao comércio e gênero; Participação, relações com organizações da sociedade civil e poder público, com participação em fóruns e grupos relacionados à mobilidade, como CMTT, Câmara Municipal de São Paulo e Assembleia Legislativa de São Paulo; e Pesquisa, através de levantamento de dados e produção de informações, para melhorar a condição do ciclista, como contagens de ciclistas.



Figura 14: Membros da Ciclocidade e CTB com o Secretário Jair Tatto
Fonte: CMTT/Divulgação.

⁹ Como mencionamos no decorrer desse capítulo, quando dizemos participação indireta, dizemos quando uma pessoa se registrou ou autodeclarou como munícipe, por exemplo, mas, apesar da participação ser algo nobre, na verdade essa pessoa estava representando uma entidade.



Figura 15: Membros da Ciclocidade e CTB com o Secretário João Octaviano
Fonte: Ciclocidade/ Instagram.



Figura 16: Membros da Ciclocidade e CTB com o Secretário Edson Caram
Fonte: Ciclocidade/ Instagram.

A coleta de dados deu-se na cidade de São Paulo, com única unidade de análise, devido à delimitação geográfica e atuação da Ciclocidade na cidade, nas cinco regiões (norte, sul, leste, oeste e centro).

2.4. Método de Coleta de Dados

Como mencionado, a triangulação de fonte de dados foi realizada, o que reforça a validade do estudo de caso (YIN, 2013). Os métodos de coleta de dados para esse estudo foram: entrevista, análise de documentos primários e observação direta. A forma mais comum de entrevista envolve troca verbal face a face, mas a entrevista também pode assumir a forma de entrevistas face a face entre grupos, também por telefone ou internet (BRINKMANN, 2018).

Com o avanço tecnológico, as entrevistas também podem ser conduzidas através de vídeo conferência, e-mails ou mensagens instantâneas, superando restrições devido à dispersão geográfica, restrições de tempo e até financeira (JANGHORBAN, ROUDSARI & TAGHIPOUR, 2014; DIMOND et al, 2012). Devido a pandemia de COVID-19, conhecida como pandemia de coronavírus, preocupado com a segurança sanitária, seguido as recomendações dos órgãos de controle e da ciência, no momento em que esse trabalho é redigido, o mesmo deu-se em quase sua totalidade, através de pesquisa e entrevista via videoconferência.

Entrevistas por vídeo conferência, utilizando softwares como Microsoft Skype, Microsoft Teams, Zoom e Google Hangouts, são uma alternativa para coleta de dados qualitativo, devido terem recursos de áudio e vídeo, parecido como entrevista face a face (Janghorban, Roudsari & Taghipour, 2014). Contudo, a coleta de dados por meio de mensagens instantâneas apresenta qualidade satisfatória dos dados obtidos, bem como boa taxa de contato e resposta (Stieger & Goritz, 2006). De acordo com o estudo de Dimond et al (2012) a entrevista por telefone não contém ideias diferentes das entrevistas por mensagem instantânea, ou seja, os entrevistados por telefone repetem informações durante a conversa, enquanto os entrevistados por mensagens instantâneas vão direto ao ponto. Assim, a entrevista por mensagem instantânea facilita o acesso do pesquisador aos entrevistados em todo o mundo, reduzindo os custos da pesquisa (Stieger & Goritz, 2006).

Inicialmente, a entrevista exploratória foi conduzida com tomadores de decisão por videoconferência para entendimento sobre o ambiente estudo e alinhamento de expectativas, bem como entender, na visão desses atores, sobre o processo da política pública em questão. Essas entrevistas preliminares ajudaram no desenvolvimento dos roteiros semiestruturados, que foram testados e reformulados, fazendo com que as perguntas fossem abertas e simples de entender por todos níveis educacionais.

A entrevista com técnicos e sociedade civil adotou várias formas, como e-mail e videoconferência, respeitando a limitação de tempo dos entrevistados, fazendo com que eles ficassem o mais confortável possível na condução da entrevista. Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo a transcrição com auxílio da ferramenta paga de inteligência

artificial *Transkriptor*, que agilizou o processo de coleta de dados, bem como as anotações de campo foram feitas durante a entrevista, como Eisenhardt (1989) sugere, garantindo uma maior confiabilidade dos dados coletados.

Os entrevistados foram selecionados de acordo com o critério a seguir: quatro (4) ex-secretários municipal de mobilidade e transporte; técnicos que participaram, se não em sua totalidade, mas na maior parte do processo de construção da política pública, bem como nas etapas desse processo; sociedade civil organizada que apresentou sugestões (através de algum material ou até mesmo por meio de falas) ou críticas ao modo como o processo estava se desenvolvendo. Além disso, foi possível avaliar melhor o processo participativo na construção da política cicloviária.

O índice de respostas dos respondentes foi alto. Foram 4 contatos com tomadores de decisões, sendo que 2 aceitaram, dos 10 membros da sociedade civil contatos, 6 aceitaram serem entrevistados, e dos 3 técnicos convidados, 2 aceitou ser entrevistado.

No total, 10 indivíduos foram entrevistados, sendo 2 ex-secretários de mobilidade e transportes da cidade de São Paulo, 2 membros técnico responsável pelo plano cicloviário, da companhia de engenharia de tráfego, 1 membro da sociedade civil organizada, e 6 membros da câmara temática de bicicleta, e também membros da Ciclocidade, sendo esses dois últimos grupos fazem parte da categoria “sociedade civil”. A saturação de dados foi atingida, porque as informações obtidas nas entrevistas começaram a se repetir. Tabela 5 detalha todas as entrevistas feitas

Entrevistado	Classificação	Local	Método de Coleta	Duração
Secretário A	Tomador de Decisão	São Paulo	Vídeo Conferência	00:35:04
Secretário B	Tomador de Decisão	São Paulo	Vídeo Conferência	00:23:44
Técnico A	Técnico	São Paulo	Vídeo Conferência	00:22:53
Técnico B	Técnico	São Paulo	Vídeo Conferência	00:32:03
Sociedade Civil	Sociedade Civil	São Paulo	Vídeo Conferência	00:40:17
Ciclocidade A	Sociedade Civil	São Paulo	Vídeo Conferência	00:36:42
Ciclocidade B	Sociedade Civil	São Paulo	Vídeo Conferência	00:38:46
Ciclocidade C	Sociedade Civil	São Paulo	Vídeo Conferência	00:49:59
Ciclocidade D	Sociedade Civil	São Paulo	Vídeo Conferência	00:55:50
Ciclocidade E	Sociedade Civil	São Paulo	Vídeo Conferência	01:07:06

Tabela 5: Informações de Entrevistas

Fonte: O autor.

A entrevista pode ser estruturada, semiestruturada ou não estruturada HERNÁNDEZ SAMPIEIRI (2013). Essa pesquisa adotou a pesquisa de levantamento por entrevistas sob a perspectiva semiestruturada, que de acordo com Flick (2013) é baseado em várias perguntas

que cobrem o escopo pretendido da pesquisa, e que não ficam necessariamente presos à formulação inicial exata das perguntas, podendo desviar da sequência das perguntas. As perguntas somente serviram para um diálogo inicial entre o entrevistado e o entrevistador, sendo que o propósito da entrevista é obter a visão e perspectiva individual do entrevistado referente ao objeto estudado.

Nessa entrevista, três subunidades foram entrevistados: ex-secretários de mobilidade e transportes da cidade de São Paulo (tomadores de decisões), corpo técnico responsável da CET pelo projeto e plano cicloviário e a Iniciativa Bloomberg - *The Bloomberg Philanthropies Initiative for Global Road Safety* – que foi a intermediária técnica entre a prefeitura de São Paulo e a sociedade civil (técnicos) e a representante da câmara temática de bicicleta e Ciclocidade (sociedade civil participante no processo de construção da política pública). O roteiro para cada subunidades estão nos apêndices II, III e IV

As entrevistas permitem fornecer inferências causais percebidas e focar diretamente no tema do estudo, mas é necessário atentar para as respostas enviesadas devido a questões mal elaboradas e imprecisão de informações, além das falhas de memória dos entrevistados (Yin, 2003). Portanto, é importante que os dados coletados pela entrevista sejam complementados por outras fontes, no caso deste estudo optou-se pela análise de documentos primários e a observação direta.

Análise de documentos primários, como textos, imagens, conjuntos de dados produzidos para outros finalidades, economiza tempo na fase de coleta de dados (Flick, 2013), além de possibilitar comparar as informações publicadas com as obtidas por meio de entrevistas. A análise de documentos primários tem várias vantagens, como a possibilidade de revisão, precisão dos dados (como nomes, cargos, referências e detalhes exatos de eventos) e ampla cobertura de eventos e contextos ao longo do tempo (Yin, 2003).

Documentos primários foram coletados de várias fontes de dados, como relatórios da câmara temática de bicicleta, relatórios dos workshops do plano cicloviário, audiências públicas do plano cicloviário e audiências na Câmara Municipal de São Paulo e sus respectivas comissões. A tabela abaixo mostra os detalhes da coleta de dados.

Fonte	Quantidade Analisada
Comissões da CMSP	275
Relatórios de Reuniões da CTB	41
Relatórios dos Workshops	20
Relatório das Audiências Públicas	1

Tabela 6: Informações de Fontes de Dados Primárias
Fonte: O autor.

Para complementar os dados e para reforçar a validade do estudo, Yin (2013) sugere conduta e documentação de observações diretas do fenômeno em estudo, capturar a realidade dos eventos em tempo real e a contexto dos eventos observados.

Assim, foram feitas observações diretas enquanto realizava as entrevistas e coletava os dados das fontes primárias. Ao todo, foram registradas 7 observações diretas.

2.5. Método de Análise de Dados

O tratamento do dado coletado foi realizado através de técnicas e procedimentos propostos por Strauss e Corbin (2008), que consistem em três diferentes estágios de codificação. Inicialmente foi realizado a codificação aberta (*open coding*), que consiste em microanálise de dados verificando linha por linha dos dados brutos. Então, foi codificado linha por linha, independente da teoria utilizada para avaliar a eficácia de métodos de participação, utilizando a codificação “in vivo” em alguns momentos. A segunda etapa, chamada de codificação axial (*axial coding*), consiste em reagrupar os dados, criando categorias com dimensões ligadas entre si, tornando a análise mais abstrata e distante dos dados brutos. Nessa fase, procura-se compreender as explicações do fenômeno estudado, voltando à teoria e comparando-o com os dados analisados. Então, uma análise abdução foi feita, passando dos dados brutos para a teoria e vice-versa, construindo categorias que fazem sentido para a teoria e descobrindo algumas novas categorias a partir dos dados. A última etapa, chamada de codificação seletiva (*selective coding*), consiste em refinar as categorias e subcategorias criadas, possibilitando a identificação de categorias centrais. Nesta fase algumas coocorrências foram percebidas entre as categorias (Corbin & Strauss, 2015; Strauss & Corbin, 2008).

O processo de análise de dados consiste em organizar e codificar dados em busca de padrões, fazendo comparações com a teoria e modelando estruturas emergentes (Sinkovics & Alfoldi, 2012). O software de análise de dados qualitativos ajuda o pesquisador a realizar tarefas detalhadas e muito mais codificação complexa do que a forma manual de análise de dados, e provavelmente levando a uma melhor compreensão do processo analítico (Bazeley, 2009), neste estudo o software ATLAS.ti foi usado. O software ajuda a armazenar, codificar, fazer associações e auxilia na preparação do propostas e relatórios finais de estudos.

Foi realizada uma análise em uma cidade e três subunidades, uma espécie de análise caso a caso, elaboração de relatórios detalhados das três subunidades analisadas. Uma comparação entre as subunidades foi realizada para buscar padrões e diferenças no mesmo estudo de caso voltada para avaliar a eficácia de métodos de participação, como um tipo de análise de caso cruzado. Finalmente, as proposições foram elaboradas (Eisenhardt, 1989).

Para aumentar a validade e a confiabilidade do estudo, a tabela de validade de estudo (tabela abaixo) e o protocolo de pesquisa (Apêndice V) foram realizados, conforme sugere Yin (2003, 2013)

Teste	Definição	Estratégia de Pesquisa
Validade do constructo	estabelecer medidas operacionais corretas para os conceitos que estão sob estudo	Literatura sobre Democracia dos Antigos e Democracia dos Modernos, Modelos Teóricos da Democracia Moderna, Democracia Representativa, Crítica acerca da Democracia Representativa, Democracia Participativa, Modelos Teóricos de Participação em Políticas Públicas, Extensões dos Modelos Teóricos de Participação em Políticas Pública e Grupos de Interesse
		Identificar e analisar os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, através de entrevistas com tomadores de decisões, técnicos e sociedade civil, e através de coleta de dados de fonte primária e observação direta
		Valide os fatores descobertos por meio dos dados análise com a literatura anterior
Validade interna	estabelecer um relacionamento espúrio não-causal, buscando evidências do "porquê" por trás dos relacionamentos.	Elaboração de proposições
Validade externa	estabelecer o domínio ao qual as descobertas de um estudo podem ser generalizadas	Pontos de vistas de diferentes atores foram analisados, o que valida as descobertas de cada um dos diferentes pontos sobre a participação na política ciclovitária
Confiabilidade	demonstrar que as operações de um estudo podem ser repetidas, apresentam do os mesmos resultados.	Realização do protocolo de estudo de caso
		Gravação e transcrição das entrevistas, arquivamento das notas de campo da observação direta e dados primários, bem como o arquivo de análise feito no ATLAS.ti

Tabela 7: Tabela de Validação do Estudo

Fonte: O autor

A figura abaixo desenha todas as fases do método e esclarece todo o processo realizado por este estudo

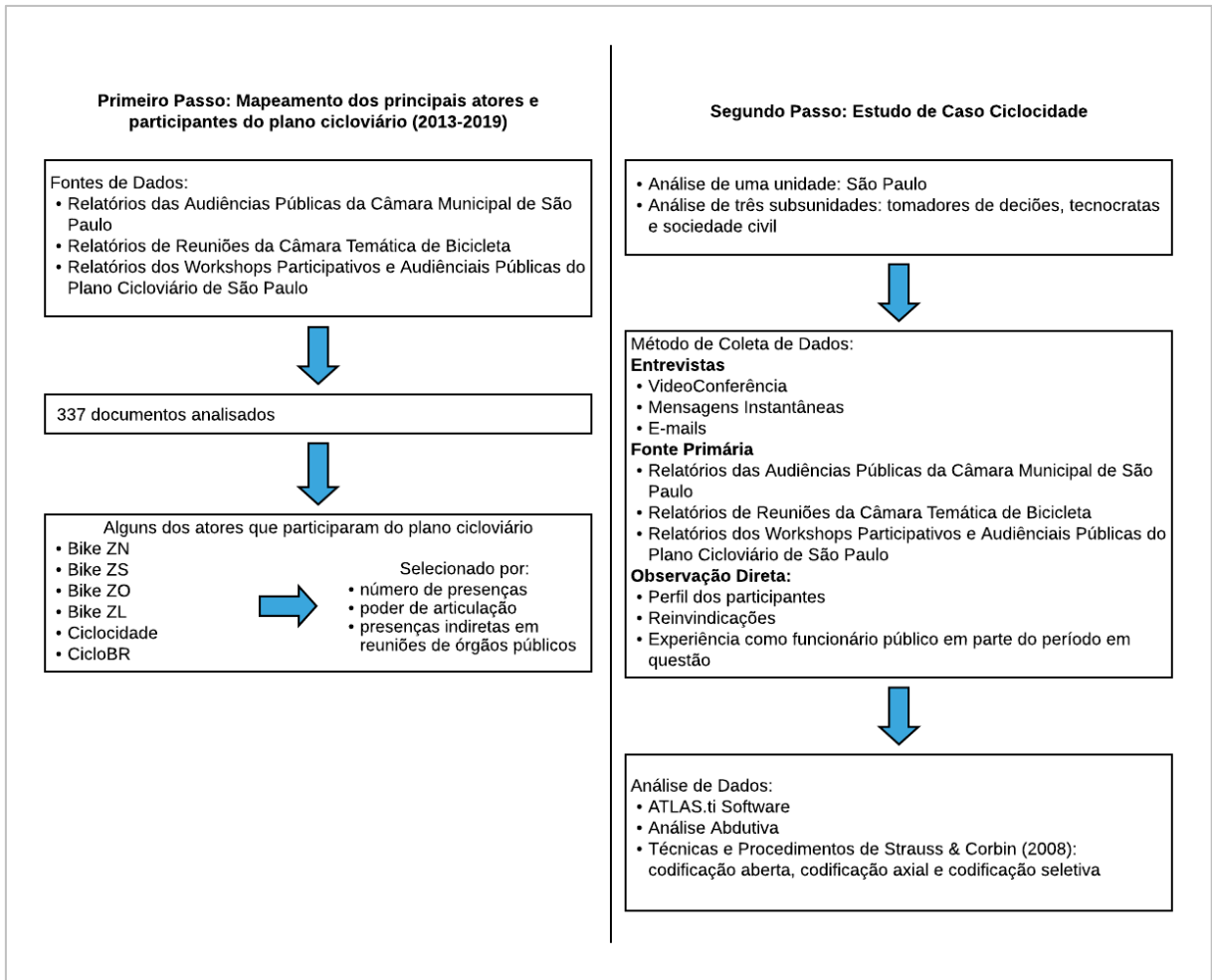


Figura 17: Figura de Validade de Estudo

Fonte: O autor

Capítulo 3: Apresentação e Discussão dos Resultados

Esta seção apresenta os resultados obtidos nesta pesquisa. A primeira parte mostra a tipologia desenvolvida através do mapeamento de OSCIPs atuantes na pauta da mobilidade ativa sob a bicicleta. A próxima seção realiza uma análise da OSCIP selecionada, sua atuação, processo de comunicação e articulação. Posteriormente é realizada uma análise dos achados em cada subunidade, descrevendo o cenário encontrado e as descobertas em cada subunidade. Na última seção proposições foram desenvolvidas a partir do estudo descobertas.

3.1. Análises da OSCIP

Dentro desta seção, os dados coletados sobre as OSCIPs foram analisados, informações como as principais OSCIPs ou entidades que participaram do plano cicloviário, a atuação da Ciclocidade durante o processo de elaboração do plano e o relacionamento com os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação.

Durante a pesquisa de levantamento de fontes primárias, nos atentamos à lista de participantes e contribuições de entidades do movimento cicloviário, que contribuíram na política cicloviária da cidade de São Paulo, apresentando desde propostas, participação frequente e relacionamento com o governo. A tabela abaixo lista as entidades levantadas.

Nome Entidade	Descrição	Facebook	Instagram	Twitter	Youtube
CicloBR	A ONG sem fins lucrativos foi criada, para fomentar o uso da bicicleta como transporte, lazer, turismo e esporte e para a promoção da qualidade de vida, do deslocamento seguro e sustentável, do uso da bicicleta como meio seguro de transporte	14.129	7.976	3.234	538
Ciclocidade	A Ciclocidade é uma associação sem fins lucrativos, que tem como missão contribuir para a construção de uma cidade mais sustentável, baseada na igualdade de acesso a direitos, promovendo a mobilidade e o uso da bicicleta como instrumento de transformação	15.539	5.722	7.573	621
Bike Zona Leste	Elaborar uma rede para potencializar a instalação de ciclovias na região da Zona Leste	2.688	1.119		1
Bike Zona Norte	A ZN precisava de um Coletivo de Ciclistas que lutasse pelo cicloviário, um espaço para discussão. Este é o embrião do Bike ZN, nosso quintal, nosso ponto de encontro, do lado de cá do Rio	810	633		

Bike Zona Sul	O Bike Zona Sul é um coletivo de ciclistas voltado à promoção do uso da bicicleta nas vertentes mobilidade urbana, lazer e turismo na Zona Sul de São Paulo, com foco principal na orientação do ciclista iniciante e engajamento de políticas públicas baseadas em cidade para pessoas.	27.084	10.140	1.099	56
Bike Zona Oeste	Grupo de discussão sobre transporte ativo e promoção da bicicleta como meio de transporte na Zona Oeste de São Paulo (e adjacências)	3.726	2.121	30	28
Aliança Bike	Associação que tem como missão fortalecer a economia da bicicleta e o seu uso por brasileiras e brasileiros, atuando em diversas frentes de trabalho para promover o uso de bicicletas como transporte, esporte e lazer.	3.683	9.921		843
Bike Anjo	O Bike Anjo é uma rede de ciclistas experientes que ensinam gratuitamente as pessoas que querem aprender a pedalar nas ruas com segurança	64.172	17.315	7.914	7.040
Bike é Legal	O "Bike é Legal" é um portal sobre ciclismo, mobilidade urbana e sustentabilidade. Criado por Renata Falzoni, que pedala há 40 anos, o Bikeelegal.com mostra tudo sobre bicicleta: notícias, vídeos, fotos, artes, ideias, questionamentos, discussões e reivindicações, o site reúne ciclistas que são referências sobre o tema no Brasil	71.283	42.124	2.548	298.000

Tabela 8: Entidades da Pauta Ciclovitária

Fonte: O autor

Obs.: Quantitativo sobre o número de seguidores nas respectivas redes sociais

Conforme apresentado no capítulo metodológico, selecionamos a OSCIP ou entidade Ciclocidade, como único estudo de caso, por entender que, através da pesquisa de levantamento documental de fontes primárias, essa entidade é a mais relevante; pelo número de presenças e poder de articulação foram analisados, bem como presenças indiretas ou diretas, tanto nas reuniões da CTB, audiências públicas e oficinas participativas.

A atuação da Ciclocidade durante o período do governo do prefeito Fernando Haddad deu-se muito devido a agenda política em pauta, cenários e acontecimentos que agitaram a pauta da mobilidade e conjuntura política

Dentre a agenda política, conforme os fundamentos expressos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município de São Paulo, temos o novo Plano Diretor Estratégico, sendo esse o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

A Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes, ou seja, a cidade de São Paulo, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, ficou responsável por elaborar o novo modelo de ordenação da cidade e para os interessados na mobilidade ativa, dentre eles a mobilidade a pé, bicicleta e patinete. Sendo assim, na Câmara Municipal de São Paulo, na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica/ Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, foi visto a oportunidade de se construir um plano de mobilidade com olhar para uma infraestrutura ciclável. A figura abaixo apresenta as principais reivindicações, pautas, sugestões e questões trazidas pela Ciclocidade, e que mostra claramente as principais questões debatidas durante o projeto do Plano Diretor, que não é foco desse trabalho.

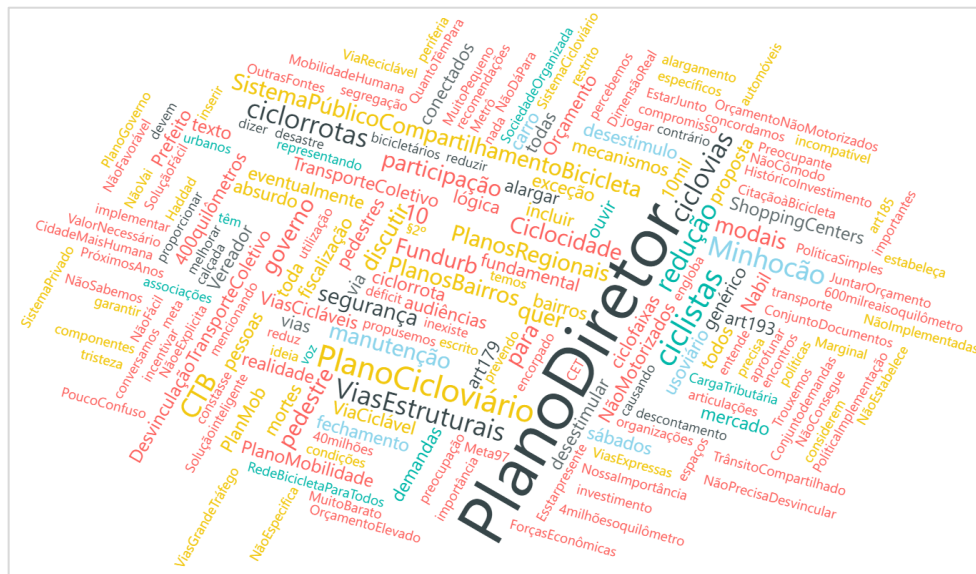


Figura 18: Temas da Ciclocidade na Câmara Municipal de São Paulo, durante governo Fernando Haddad
Fonte: O autor

Agora, dentro da atuação da Câmara Temática de Bicicleta, ainda durante o governo do prefeito Fernando Haddad (PT), foi bastante discutido um plano ciclovitário para a cidade de São Paulo, com a malha de 400 km, preocupação com as altas velocidades e segurança das ruas, a interligação e conexão da malha ciclovitária com equipamentos públicos e infraestrutura de transporte coletivo, visão zero, além de um forte contato com os tomadores de decisões, como o ex-secretário Jilmar Tatto. A figura 19 demonstra as principais pautas dos membros da Câmara Temática nesse período.

“após o crime com o David Santos, o Haddad nos recebeu, e foi a primeira reunião e a partir dessa reunião não parou mais de acontecer essa ligação, né? com essa ligação dos ciclistas com Fernando Haddad abriu um leque gigante”. Nesse sentido, Ciclocidade C corrobora, relatando que o “prefeito quer ciclovias, ele se comprometeu, existiu uma decisão muito clara, que era o Prefeito quer”.

3.2. Análise de caso interno: São Paulo

São Paulo é a cidade capital do estado de São Paulo, com uma área demográfica de 1.521,110 km² e uma população estimada de 12.396.372 pessoas (IBGE, 2021).

Para melhor entender o comportamento de cada grupo pesquisado, uma análise distinta de cada grupo foi feita, considerando as entrevistas, dados coletados de fontes primárias e observação direta.

3.2.1. Tomadores de Decisões

Durante o período de 2013-2019, foram levantados cerca de quatro principais tomadores de decisões, desconsiderando os chefes do poder Executivo (prefeitos). Dentre os tomadores de decisões, temos um político de carreira, um entusiasta e gestor público de mobilidade urbana e outros gestores públicos.

Durante a pesquisa, somente dois tomadores de decisões aceitaram o convite para as entrevistas.

A fim de apresentar os achados de forma organizada, a análise foi separada de acordo com os construtos determinantes para avaliar a eficácia de métodos de participação.

Representatividade

O Secretário A, durante o mandato do prefeito Fernando Haddad, informa que o período em questão foi um período de quebra de paradigmas, sendo algo “jamais visto” devido a quase total “ausência da malha cicloviária” e “falta de ciclovias”, sendo que tal política ampliou os espaços de representatividade na cidade.

Na visão do Secretário A, o próprio arcabouço jurídico garantiu a representatividade, através da Legislação Federal com o Estatuto da Cidade, e em âmbito municipal, lei nº 14.266 de 2007 e lei nº 16.885 de 2018, lei essa muito criticada pelos ativistas da bicicleta, especificamente devido ao art. 7º, que obriga a realização de audiências públicas para o plano cicloviário, sendo que o próprio corpo técnico da Iniciativa Bloomberg criticam tal medida,

pois, conforme entrevistado Técnico B, a audiência pública “Burocratiza ainda mais, porque a audiência é pra qualquer nova [malha] então não é para um plano, que às vezes um plano sofre alterações pontuais né. Então é no momento em que surge essa regra tão restritiva e é mais uma etapa burocrática. enquanto tem pessoas morrendo por pela falta de infraestrutura cicloviária, e parece um pouco contraditório ter que validar cada metro de ciclovia via audiência pública”.

Adiciona ainda que o tema bicicleta criou um espaço democrático, com a criação de um conselho temático de bicicleta, com paridade dos membros, sendo homem ou mulher. Mas resalta que essa paridade de composição tem certas dificuldades, pois “na área de transporte não é fácil você ter essa paridade”, porém ressalta que tal conselho tem suas virtudes, por se reunir periodicamente.

Agora para o entrevistado durante o período do governo João Doria, o tema da bicicleta não ficou limitado ao processo de construção de uma representatividade do conselho, mas sim garantir que aqueles que utilizam a malha cicloviária estejam representados pela política pública, sendo que esse tema era um tema polêmico, uma vez que a mídia, líderes locais, vereadores e associação comercial criticaram a “remoção do espaço de estacionar e carro, para dar algo que ninguém usa” e suas “desconexões incompreensíveis”. Portanto, no primeiro momento, a estratégia, para garantir a representatividade e política pública, foi de suspender o plano cicloviário da gestão anterior.

Outra questão levantada foi sobre a pressão pelos atores mencionados acima, para a remoção da malha cicloviária, muito mais do que pela pressão dos ativistas que queriam manter a malha, mesmo com seus problemas e dificuldades. Sendo assim, o momento, segundo relato, foi de “preocupação em manter a estrutura” cicloviária. Dialogando com ambos stakeholders, porém, “resistir sobre pedidos de retiradas”, pois “ao remover [qualquer metro por solicitação de quem quer que seja], abriria brecha para outras remoções”, relata que ao “começaram os recapeamentos das vias [através do programa Asfalto Novo], as pessoas que queriam que retirassem as ciclovias viram uma oportunidade pra retirar, e a secretaria de subprefeituras “lavou as mãos ... no sentido de ‘olha, essa decisão se mantém ou não a ciclovia é da [secretaria municipal de] mobilidade [e transportes]”

Uma outra questão levantada é sobre a conjuntura política do momento, pois o momento em que a infraestrutura cicloviária foi expandida e ampliada, foi durante o governo do PT, que na época ainda estava na presidência da república. Com o desenrolar do Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, algumas políticas públicas realizadas durante esse governo, entraram na “partidarização política” e tiveram críticas da mídia e partidos políticos. Então, esse clima de “polarização política” em que a política cicloviária foi considerada, segundo a

visão do entrevistado, uma “política de esquerda” e quem era “contra a ciclovias era contra a esquerda”, criou-se um ambiente para uma “falta de condições políticas” para se manter o plano cicloviária, por isso a estratégia de suspender o plano e preservar o que já tinha sido criado, acreditando que o senso comum falta a visão para o futuro, sendo a bicicleta uma “mobilidade do futuro” e que a população e políticos não conhecem os “benefícios como um todo da bicicleta”.

Independência

Sobre a independência do processo, em primeiro momento, durante o governo Fernando Haddad, foi realizado um processo de convencimento sobre a política pública cicloviária, da “necessidade de ter ciclovias”, e esse convencimento deu-se junto à Câmara Temática de Bicicleta, onde o debate da apresentação do plano cicloviário era feito, além de ações descentralizadas quando fosse pertinente. Todavia, foi perceptível tentativas de sabotar a política pública cicloviária, de interferências e algumas discussões sem sentido, pois conforme Secretário A “tinha muita malandragem nesse sentido, que tinha gente que queria discutir mais, queria discutir mais, queria discutir mais”, no sentido de retardar a execução do projeto, pois, ainda conforme Secretário A, “tinha aqueles oportunistas que realmente não queriam que fosse feita a ciclovias e aí protelava, aí entrava o Ministério Público, entrava no TCM e havia na Câmara tudo isso”, ou ainda certas pressões para mudança da rota da malha, conforme tinha “aproveitador que as vezes não queria deixar pra passar a ciclovias em tal tal tal rua”.

Outra questão que durante esse período foi realizado para garantir a independência, foi garantir a transparência das informações, pois o foco do projeto era “garantir a segurança dos ciclistas e conectar equipamentos públicos da cidade, como terminais de ônibus, metro, escolas, dentre outros”, “sem a interferência política, muito pessoas como vereadores deputados, presidentes de associações pedirem a remoção de ciclovias com a repercussão deste processo”.

Já durante o governo João Doria e conforme exposto no item acima, a preocupação era manter a malha cicloviária, e a primeira decisão do Secretário B, foi de centralizar “assuntos relativos às ciclovias fossem transferidos da CET para o gabinete do secretário de mobilidade”, blindando a política cicloviária e o órgão técnico da CET de pressões externas para remoção, além da criação de um “comitê formulador da política pública de bicicleta”, para iniciar o processo de revisão da malha existente.

Durante esse período, mesmo com as dificuldades políticas do momento, tentou-se legitimar os órgãos oficiais, câmara temática da bicicleta e membros, além de ouvir as contribuições dos órgãos de mobilidade ativa e filtrar suas contribuições e questionamentos.

Diferente da gestão anterior que foi pouca aberta sobre a influência de atores externos, durante a gestão do Secretário B entendeu que a prefeitura “deve ser permeável aos desejos da sociedade”, uma vez que a política sobre influência “entre quem quer, quem não quer e um pouco eu que o papel do Poder Público é promover essa síntese desse debate”

Envolvimento Inicial

A estratégia adotada para essa política pública, durante a gestão Fernando Haddad, foi de, uma vez que era uma política pública nova e o governo não tinha certeza de como a população reagiria sobre ela, e uma vez que o prefeito decidiu que queria a política pública, o governo tentar convencer a sociedade do direito em lei, de “convencer que a ciclovia é um direito que tá garantido por lei”, e isso deu-se também através de debates com o Ministério Público, Câmara Municipal de São Paulo, Tribunal de Contas e outras secretarias do município de São Paulo, como a Secretaria das Subprefeituras. Outra ação adotada foi de realizar parcerias com entidades do setor, como o Instituto de Transportes Públicos e entender o conceito de ciclovias de outros países.

Influência

No período de estudo como um todo, ficou claro que a política pública sofreu influência de atores, tanto para a remoção, quando para manter e ampliar a malha cicloviária. Porém, foi destacado que o plano cicloviário das duas gestões foram criados em conjunto com a CTB, mais especificamente, os usuários de bicicleta, em maior ou menor nível, sendo que, conforme relata o Secretário A, o “traçado dessas ciclovias eles o principalmente usuários de bicicleta eles ajudaram muito no traçado das ciclovias e na concepção desse traçado”, apesar de que o desenho técnico da malha ficou a cargo da CET. E a CTB, por ser um conselho estruturado, conforme o Secretário B, é natural eles terem “capacidade de influência maior mesmo”.

Participação

A participação em primeiro momento, durante a gestão Fernando Haddad, pode ser classificada conforme os “degraus” elaborados por Arnstein, como no degrau de informação, uma vez as ações do governo eram mais no sentido de realizar reuniões periódicas, mas o Secretário A deixou bem claro que a “população não foi consultada [...] nós não fizemos consulta, referendo, plebiscito, nada disso”, ou qualquer outra técnica ou metodologia de participação, e quando ocorreu, a participação foi restrita aos ciclistas que ajudaram no debate e foram os que mais contribuíram.

Transparência

A transparência foi garantida, na opinião dos Secretários A e B, através de reuniões periódicas, transparência de informações solicitadas via canais oficiais, o próprio plano cicloviário e transparência via Lei.

Não houve uma preocupação, ou de forma estratégica, deixar claro todas as ações realizadas ou até mesmo uma maior preocupação em dar retorno de certas demandas para membros da CTB.

Acessibilidade de Recursos

O principal meio para tirar dúvidas sobre o plano era através da CTB e solicitação via canal oficial da prefeitura de São Paulo, além de ter sido criado, durante o período do Secretário A, um grupo de pessoas que respondia dúvidas e questões sobre o projeto, de solicitações vindas das redes sociais. Além da disponibilização da burocracia técnica em reuniões para “fazer a mediação entre aqueles que queriam discutir, mas [discutir] com sinceridade, porque tinha dúvida e queria realmente entender o que estava acontecendo e a necessidade”. Além da própria equipe técnica, a secretaria possuía uma equipe política para reuniões com lideranças locais, vereadores, deputados e presidentes de associações.

Definição de Tarefa

Para ambas as gestões, não ficou claro qual seria o papel a ser desempenhada pela população no processo de construção do plano cicloviário. Nas gestões, foram realizadas reuniões para consulta de opinião, sendo que “foi através de audiências públicas onde a gente se propôs a expandir a rede, e onde havia muita polêmica foi assegurada a participação da população com audiências públicas”. Então, as audiências públicas e consultas foram realizadas mais no sentido de resguardar o governo de qualquer crítica posterior e satisfazer a necessidade de ser ouvido por parte dos interessados.

Tomada de Decisão

De forma geral, durante o período estudado, a tomada de decisão baseou-se, primordialmente em prioridades, que seriam conectar equipamentos e aumentar a segurança ao pedalar, muito devido aos acidentes e mortes. A definição da malha cicloviária deu-se pela própria administração municipal. Conforme Secretário A “nós apresentamos planos cicloviários, deixamos claro aonde essas ciclovias vão passar”, sendo o planejamento e

execução da malha se deram por critério técnico, pois conforme Secretário A “nós usamos critérios técnico pra execução desse plano e ele não tirou nem uma ciclovia na cidade de São Paulo, e o que tá fazendo [na atual gestão], o que é o pouca que fizeram até agora [das entregas da gestão do Bruno Covas] foi dentro do nosso plano”.

Outro aspecto da tomada de decisão, durante a gestão Fernando Haddad, foi a decisão política de fazer e orientação do prefeito em realizar a construção da malha cicloviária, muito devido aos acontecimentos, como as mortes dos ciclistas mencionadas acima e conjuntura política do momento.

Pela gestão do prefeito João Doria e Bruno Covas, a tomada de decisão deu-se, principalmente, por garantir a segurança do usuário e revisar o plano cicloviário em vista para reduzir as críticas sobre a política pública, uma vez que, mesmo com críticas, o Secretário B se recusou a remover qualquer centímetro da malha cicloviária que se coloca em risco a segurança viária, bem como garantir que nenhuma malha fosse removida, mesmo sob forte pressão.

Lobby

A questão do *lobby* para ambos períodos é semelhante sobre o enfrentamento de corporações. Conforme o Secretário A, essas corporações são os verdadeiros “retrogrados da cidade”, sendo que essas corporações são a “pressão de vereadores, associações de bairro, associações comerciais, lideranças de bairros e deputados, que pediram a remoção de ciclovias”.

De outro lado, temos o *advocacy* de membros da Câmara Temática de Bicicleta e principalmente membros da Ciclocidade. Primeiro com o *advocacy* para criação de um conselho focado na bicicleta, resultado na câmara temática de bicicleta, sendo que membros da Ciclocidade e CicloBR detinham 50% das cadeiras do conselho. Conforme o Secretário A, o conselho foi “um pedido inclusive dos usuários dessas entidades e outras entidades, que era justamente pra acompanhar o dia a dia a execução do projeto [cicloviário]”.

Conforme Secretário A, “ciclocidade foi uma das entidades que ajudou muito, muito, muito. Sempre participou do debate, sempre fez a defesa pública da ciclovia”, sendo que “sempre acompanharam, debateram, deram sugestões, faziam o debate público junto aos outros setores da sociedade civil de importância”, sendo a fundamental a “participação da ciclocidade no debate pra elaboração do projeto, do plano e também no debate pra execução e no debate da necessidade da defesa das ciclovias na cidade de São Paulo”

Diferente da gestão Fernando Haddad, onde prevaleceu o “equilíbrio” do debate entre aqueles que queriam e não queriam a infraestrutura cicloviária, durante o primeiro ano da gestão

João Doria, houve uma pressão maior em cima do Secretário B para a remoção da malha cicloviária de São Paulo, porém, o secretário não via a influência para a remoção ou adição de mais ciclovias como algo ruim, “sem a preocupação de evitar a influência”, mas o que foi procurado evitar, foi a “influência ilegítima de interesse econômico” na política cicloviária e qualquer influência que possa, direta ou indiretamente arriscar a segurança dos utilizadores da malha cicloviária.

3.2.2. Técnicos

Para esse grupo, foram considerados técnicos da CET e a intermediária técnica Iniciativa Bloomberg, com foco a localizar aqueles que eram responsáveis diretos ou líderes da construção do plano cicloviário do período estudado.

Representatividade

Durante a gestão do PT, uma vez que foi tudo muito novo no processo de construção da política cicloviária, as ações foram realizadas como um grande laboratório, sem uma metodologia muito bem definida, mas com vontade política de acontecer. Durante esse período, prevaleceu a ideia de não focar na pluralidade da população como um todo, mas estrategicamente, implantar a malha cicloviária na região central, com objetivo de alcançar a classe média e/ ou aqueles com maior poder aquisitivo, com experiências de vivência internacional. Segundo a visão da época, essas pessoas formariam uma corrente de opinião favorável à política pública, por ser um modelo internacionalmente adotado.

Já durante a gestão do PSDB, com o foco em reformular e comunicar melhor o plano cicloviário da cidade de São Paulo, a prefeitura destacou ampliar os canais de participação, garantindo uma maior representatividade, mas para aqueles que tinham um interesse de participar. Nesse sentido, conforme Técnico B, a representatividade deu-se por um “segmento da população especializado [...]nem especializado, mas principalmente interessado”.

Independência

À todo momento a prefeitura de São Paulo sofreu algum tipo de pressão ou tentativa de influenciar as diretrizes e caminhos da política cicloviária. Porém, em certas ocasiões ou na gestão como um todo, a prefeitura contou com parceiros, como na intermediação entre prefeitura e sociedade civil.

A vantagem desse intermediador técnico é a abertura entre técnicos da prefeitura e a sociedade civil, como no relato do Técnico B “a gente estava ali numa posição que não estava

nem na prefeitura e nem estava nos grupos de ativismo”, sendo um intermediário onde a relação entre ambos pode estar estremecida ou a confiança de um sobre o outro pode estar evidente. Conforme Técnico B “a gente tinha entradas no momento em que a relação estava muito ruim, a gente tinha entrada e conseguia conversar com um lado e conseguia conversa com o outro, e se disponibilizou pra facilitar essa conversa oficial que se deu por meio das oficinas [workshops] e a gente também estava presente nas audiências [públicas do plano cicloviário].

Envolvimento Inicial

Durante o processo de revisão do plano cicloviário, principalmente no período da gestão do prefeito Bruno Covas, a gestão municipal contou, além das reuniões da Câmara Temática de Bicicleta, com workshops ou oficinas do plano cicloviário e audiências públicas também do plano cicloviário. Foram dez oficinas e dez audiências públicas do plano cicloviário, abrangendo todas as regiões de São Paulo, onde os participantes, em sua maioria ciclistas e/ ou pessoas engajadas no meio da bicicleta, puderam dar suas opiniões, visões e levantar questões.

Conforme Técnico B as informações das oficinas foram coletadas, e as contribuições foram compiladas em um documento único, que norteou a requalificação da malha cicloviária. Ainda também, conforme relato, as “audiências eram abertas e divulgadas. As oficinas foram organizadas, os convites na verdade foram feitos, via câmara temática de bicicleta. É lógico que eram abertas, então qualquer um que ficasse sabendo poderia comparecer e contribuir, mas não teve uma super ampla divulgação então eu diria que não teve [participação]. É isso, as oficinas eram uma atividade da câmara temática mesmo”

Influência

Dentre as principais “influências” ou contribuições da Ciclocidade foi a elaboração do documento “Auditoria Cidadã”, com o levantamento das situações das ciclovias e ciclofaixas. Conforme declara Técnico A “a ciclocidade que ajudou muito. Teve a auditoria cidadã que foi um levantamento de infraestrutura cicloviária”. Além do apontamento de novas vias, novas ruas para o plano de expansão da malha, para o Plano de Metas 2019-2020. Essa maior contribuição dos ciclistas não foi limitada ao ciclista, mas sim porquê os “convites foram feitos pela câmara temática, o que acabou ficando restrito aos cicloativistas”.

Também para Técnico B, a política sofre interferência externa o tempo todo, sendo que “vários atores externos provavelmente atuaram bastante pra fazer a gente ter os avanços e a construção do cenário que a gente conseguiu. Então teve a interferência de vários tipos, vereadores, partidos políticos, executivo, empresas, a própria população também mais

organizada, etcetera”. Nesse sentido, Técnico B acredita que as entidades conseguiram influenciar, não necessariamente no plano como um todo, mas sim as prioridades da requalificação e alguns km² de ciclovia.

Sobre o trabalho técnico da CET, “a equipe da CET sempre foi assim primordialmente guiada por argumentos técnicos, mas principalmente no meio ali do desenvolvimento do plano cicloviário, tiveram algumas influências né? Que até tá no jornal que foram escancaradas [nesse sentido por vereadores, com trocas de mensagens por WhatsApp para remoção de ciclovias]. Eu acho que é uma coisa interessante de como esse processo de detalhamento do plano cicloviário aconteceu é que no começo foram levantados todos os pedidos que foram feitos via 156 e outras formas de comunicação da Prefeitura”

Participação

A participação no período foi mais no sentido do “debate e discussão das sugestões de ciclovias, buscando a integração da malha cicloviária”, porém, conforme Técnico B, “não chegaram a ser processos participativos”, pois os dois momentos em que a população pode, de certa, forma contribuir com processo, não foram pensados para serem participativos. Sobre isso, Técnico B aponta que “não acredito que, principalmente, as oficinas, não acredito que elas tenham sido proforma. Pelo contrário, se tinha os técnicos que fazem os projetos, estavam lá presentes ouvindo os grupos fazendo as contribuições”.

Mais do que um processo participativo, tanto os workshops ou oficinas e as audiências públicas, “foram mais comunicações”, sendo que as “audiências pelo formato, elas são um pouco mais é quadrada, né? Elas têm um pouco, tem menos espaço de participação, acaba sendo quase como um espaço de comunicação”.

Em resumo, conforme Técnico B, o “plano cicloviário acaba sendo esse instrumento que em primeiro lugar, comunicar a capacidade de planejamento da prefeitura, e segundo, acaba fazendo uma revisão das diretrizes do plano de mobilidade”, sendo que “as oficinas foram momentos de realinhamento, repactuação, olho no olho, reconstrução e um pacto, que também fortaleceu a política internamente da CET, ajudando a reverter esse discurso de que não houve planejamento. As oficinas foram uma “ferramenta pra reaproximar e reestabelecer a confiança da sociedade civil organizada que estava muito desconfiada”

Com base na classificação dos degraus elaborados por Arnstein, esse período flerta entre os degraus de *tokenismo*, sendo Informação, Consulta e Apaziguamento, pois os workshops ou oficinas e audiências públicas foram um processo de comunicação, que contou em certos

momentos com a consulta às entidades e como um ambiente para desconfiança por parte das entidades sobre a proposta de reformulação do plano cicloviário.

Transparência

A transparência do plano cicloviário deu-se primordialmente em garantir um melhor processo de comunicação, principalmente para a câmara temática de bicicleta e entidades como ciclocidade que acompanhou de perto o processo, bem como um processo de convencimento da importância da política pública. Pois, conforme Técnico A “a pessoa acha que vai ter danos, né? Ou o negócio dela por ter uma ciclovia, então a gente adotou um conceito do debate, explicar uma nova posição e importância de uma malha cicloviária” e a “importância que era para conectar porque as ciclovias eram muito desconectadas”

Outra questão que foi importante para o processo do plano cicloviário, principalmente durante a gestão do prefeito Bruno Covas, foi de reduzir, conforme relato Técnico A, os “traumas de como foram implantadas as primeiras ciclovias, da implantação anterior” [da gestão Fernando Haddad].

Sendo assim o período foi de (re)construção/ revisão do plano cicloviário, com “a sociedade civil e outros stakeholders”, sendo que o período foi o “maior” no sentido de transparência, pois o site da CET foi reformulado, e todos os principais documentos, atas de reuniões e presenças estão disponíveis para consulta, além da prefeitura disponibilizar e coletar dados do 156 sobre questões e sugestões da população.

Acessibilidade de Recursos

A prefeitura de São Paulo contou com o convênio com a Iniciativa Bloomberg para Segurança Global no Trânsito, como agente técnico intermediador entre a prefeitura de São Paulo e sociedade civil, uma vez que a relação CTB-Prefeitura de São Paulo não era das melhores, muito devido a desconfiança dos membros da CTB/ Ciclocidade em relação a gestão do PSDB.

Técnico B questiona o excesso de burocracia na elaboração do plano cicloviário, como a exigência de audiências públicas para a “validade de cada metro de ciclovia”. Nesse sentido, a “audiência é pra qualquer nova [malha]. Então não é para um plano, que às vezes um plano sofre alterações pontuais né? Então no momento em que surge essa regra tão restritiva, é tão mais uma etapa burocrática, enquanto tem pessoas morrendo por pela falta de infraestrutura cicloviária e parece um pouco contraditório ter que validar cada metro de ciclovia via audiência pública, entendeu?”

Definição de Tarefa

Na visão Técnico A, houve uma percepção positiva por parte da sociedade civil, principalmente a sociedade civil organizada sobre o formato de participação dos workshops ou oficinas do plano cicloviário. E mesmo que a sociedade civil tenha participação, o Estado tem o poder de decisão final, o que pode contrariar a visão daqueles que participaram do plano. Segundo a visão Técnico B, o que o “Poder Executivo não pode fazer é desconsiderar completamente as contribuições e as colocações dos processos participativos”.

Tomada de Decisão

Técnico A deixa bem claro que, mesmo com o processo participativo, na hora em que o plano for colocado em prática, “na hora de implantar, sempre acontecem percalços”, e mesmo que tinha sido executado, não foi definido como prioridade, justamente por causa desses percalços que ocorrem.

Nesse sentido, Técnico B deixa claro que o Estado é quem “bate o martelo final”, sendo “natural que haja adequações do poder Executivo”, mesmo que “tudo o que aparece na oficina e nem na audiência, o executivo incorpora na política”.

Lobby

Na gestão do PSDB, focou-se em realizar a mediação entre interesses e a política pública para stakeholders. Conforme Técnico A “há uma relação entre interesses que a gente tem que conversar com todos”, sendo necessário construir, “políticas públicas com a sociedade civil e outros stakeholders”.

Porém, mesmo com essa flexibilização no diálogo com os diversos stakeholders, a prefeitura de São Paulo foi mais receptiva às contribuições da CTB/ Ciclocidade, principalmente referente ao documento “Auditoria Cidadã” da malha cicloviária, onde a entidade realiza um mapeamento detalhado sobre os problemas da atual malha. O resultado desse documento deu diretrizes para a requalificação de mais de 310 km² de ciclovia. Sendo que a Técnico A vê como positivo a participação da CTB/ Ciclocidade, justamente com o “diagnóstico que eles realizaram, então foi uma parceria muito legal, muito integrada”.

3.2.3. Sociedade Civil

Esse grupo considerou as principais contribuições da sociedade civil e organizada, com destaque para a entidade Ciclocidade, que também faz parte da CTB.

Representatividade

O projeto de construção da malha cicloviária, iniciada no governo do PT, adotou a estratégia da construção da malha em áreas centrais da capital, como estratégia de, conforme Ciclocidade C, de “ganhar a opinião pública de formadores de opinião da classe média”, pois segundo esse pensamento, a região central da capital possui uma maior quantidade de habitantes que possuem maior contato com outras culturas de cidades domésticas e internacionais, conscientes da necessidade e importância da malha cicloviária, esse público, na lógica de que teriam maior formação acadêmica, seriam formadores de opiniões, contribuindo assim justificar a importância da malha cicloviária, pois “ao ganhar essa opinião pública, seria mais fácil conseguir implementar nas periferias”. Entretanto essa lógica criou uma política não representativa, privilegiando, conforme Ciclocidade E, “onde já existe infraestrutura [...], eu acho que não é muito igual”. Ainda sobre esse ponto, conforme Ciclocidade D, “por se tratar de uma política de mobilidade, não dá para você dizer que ela é para atender apenas um segmento”

Conforme a visão de Ciclocidade C, “pela dificuldade de você implementar uma política cicloviária numa cidade como São Paulo, eu diria que as coisas foram da melhor forma que poderiam ter sido. Eu acho muito difícil que as coisas pudessem ser de outra forma”, reiterando que a política funciona, pois conforme Ciclocidade C, “se foi certo ou não o fato é que de funcionou em alguma medida”. Essa dificuldade de se implantar uma política cicloviária em São Paulo, segundo esse grupo, é que a cidade de São Paulo, por ser uma cidade carrocêntrica, o debate para se implantar a política cicloviária “é difícil de ganhar”. Nesse sentido “as primeiras ciclovias e ciclofaixas desse momento elas são construídas tirando estacionamento de carro. Então em nenhum momento nesse começo dos primeiros quatrocentos quilômetros se tirou o espaço da rua digamos assim, que era uma grande discussão [...] o carro vai perder espaço, então tirou espaço de estacionamento que é um espaço do carro, mas ele não deveria ser, ele é um espaço público cujo uso é muito mal utilizado, ao você privatizar o espaço público com o carro estacionado, muitas vezes de graça. Usando o espaço público de graça, então todo esse contexto, esse debate, essa pesquisa foram feitos de forma muito dinâmica, o Prefeito na época [PT] tinha plena certeza de que tinha que ser feito rápido, ele sabia que se fosse colocar muito debate, muita discussão, não ia sair do papel primeiro por ser um tema muito sensível”.

Independência

A independência desse processo, inicialmente governo do PT, deu-se, primordialmente, pela alteração de mentalidade sobre a política cicloviária. Conforme Ciclocidade C, “a gestão Haddad deu força política pra esse grupo dos mais jovens, digamos assim. Eu não sei nem se jovem de idade, mas com a cabeça mais jovem, né? Mais oxigenada com as novas tendências de cidade”, sendo que o processo foi, segundo Ciclocidade B, “evoluindo ao longo do tempo, inclusive para ele ficar mais democrático”

A defesa da política pública aconteceu também pela iniciativa privada, conforme relata Ciclocidade C, como a “Yellow enfim a gente viu empresas se movimentando também nesse lugar da defesa da política pública e da mediação com a sociedade”, bem como a organização filantrópica de Michael R. Bloomberg, a Iniciativa Bloomberg para Segurança Global no Trânsito, pois conforme Ciclocidade E, “eu não sei qual foi a influência dela na elaboração efetiva das propostas do plano não, mas do plano cicloviário essa versão do PSDB, né? Mas ela ajudou a elaborar os que diferem das audiências do plano cicloviária”

A interferência de atores externos no processo de construção da malha cicloviária, ou as tentativas para impedir seu desenvolvimento aconteceram, pois conforme Técnico B, uma política pública “sofre interferências de atores externos o tempo todo”, pois conforme Ciclocidade D, “vários atores externos provavelmente atuaram bastante pra fazer a gente ter os avanços e a construção do cenário que a gente conseguiu. Então vários tipos [de atores como] vereadores, partidos políticos, executivo, empresas, a própria população também mais organizada”, já que conforme Ciclocidade C “nada é independente, principalmente na política” e “é um equívoco você imaginar que você vai fazer uma política pública de interesse pra cidade [, pois cada ator envolvido tem seu interesse, que muitas vezes podem ser conflitantes], “cada trecho, digamos, era um debate, porque tem o ideal, tem o aceitável e tem o péssimo. Então a gente ficava nessa disputa do que que é o menos pior, então em vários debates a gente perdeu em outra a gente conquistou”

Essas interferências ou até pressões trouxeram frutos positivos, mesmo que embrionários, no desenvolvimento da política pública de ciclovias em São Paulo, como a criação da Câmara Temática de Bicicleta, espaço esse reivindicado pela Ciclocidade e outras entidades. Sobre esse ponto, Ciclocidade D lembra que a entidade “propôs porque era uma previsão do Conselho [Municipal de Trânsito e Transporte, conselho guarda-chuva de mobilidade, uma câmara temática e aí a gente fez uma discussão farta, como vamos fazer eleição? não vamos fazer eleição? como vamos fazer? etc. O que a gente propõe pro governo e tudo mais e aí a gente chegou à conclusão que para ver andar, né? Pra poder participar, fazer crítica, construir, etecétera, o melhor era eh fazer uma um mix né. Então a gente propôs uma

composição de vinte e dois membros, dois eram uns eleitos pro Conselho Municipal de Transporte e Trânsito na época a gente fez uma discussão geral e foi alguém do Ciclo BR alguém da Ciclocidade e desses vinte a gente tinha essa dez que seriam referendados pelo Ciclo BR, dez referendados pelas Ciclocidade num primeiro momento até se construiu um processo eleitoral decente”

Outra questão da interferência é a própria defesa da política pública, como relata Ciclocidade D “a gente seguiu aqui enquanto ciclocidade, por exemplo, junto com outras organizações coletivas de ciclistas e tal, de fazer uma carta, por exemplo, né? A gente fez uma carta a compromisso, vários dos candidatos em dois mil e treze, sendo que a maioria dos candidatos aderiram [...] E o Haddad se elegeu e ele cumpriu aquelas histórias lá dos quatrocentos quilômetros é um pouco. Aqui, vamos botar um indicador aí concreto, né? o grupo da bicicleta sentava e falou que que a gente faz? Ah vamos botar vamos botar métricas, né? Sempre pautado em políticas públicas baseadas em evidências. Pra gente poder cobrar e tudo mais, entre elas então veio os quatrocentos quilômetros e o Conselho Municipal de Transporte e Trânsito.”

Essa interferência trouxe um processo de educação interno, não do governo para a sociedade, mas sim da sociedade para o governo, como a mudança de questão do ciclo mobilidade para a mobilidade ativa, conforme também aponta Ciclocidade A, da prefeitura informar que “o ônibus atropelou o ciclista é dizer que uma máquina atropelou uma pessoa, não, vocês têm que dizer que o motorista atropelou o ciclista, né? Eh então era assim, eh é atropelado por carro e o carro? O carro é fantasma?. Além da readequação do conceito da paulista aberta ou fechada, pois “se tornou paulista aberta por conta disso [aberta para pessoas, uma cidade para pessoas] e assim começou a mudar a maneira eles enxergavam”

Influência

Como mencionado no tópico anterior a interferência de atores externos influíram no processo de aprendizado do próprio governo, referente à pauta da mobilidade ativa. Dentre alguns pontos adicionais, conforme Ciclocidade A, é que o governo “aceitava, tanto ele aceitava que ele usava palavras nossas, a gente ensinava pra eles falarem assim [...]”

Outro ponto, foi a capacidade de sinergia entre a CTB/ Ciclocidade e Técnicos da prefeitura. Conforme aponta Ciclocidade E, a “CET estava colaborando muito com ciclistas, em ouvir e tentar ali dentro das limitações deles, trabalhando com a ajuda da ciclocidade”

Inicialmente, durante o processo de revisão do plano cicloviário, durante a gestão do PSDB, a população conseguiu influir nos desenhos da nova malha viária. Conforme

Ciclocidade A, “tiveram vários workshops e neles tinham vários desenhos das estruturas viárias da cidade e lá a gente desenhou muitos caminhos”

Mesmo com essas oportunidades de influenciar a política pública, a “micropolítica” da CTB acabou por prejudicar o andamento dos trabalhos do conselho. Conforme Ciclocidade D e E, “você começa a estar naquele local, porque você gosta daquela proximidade, e não pela política pública em si [...] era uma coisa ali de interesse midiático”, sobre alguns membros da CTB, o que levou a saída da Ciclocidade, desse conselho, durante o período em que este trabalho foi redigido.

Durante o período estudado e conforme relato dos entrevistados, a equipe técnica da prefeitura de São Paulo e CTB trabalharam em parceria e com confiança mútua, atendendo no que fosse possível, com diálogo aberto e com esforço visível, conforme Ciclocidade E, “a prefeitura realmente também correu atrás, independente da participação popular”. Essa parceria resultou também, por parte da Ciclocidade do relatório Auditoria Cidadã, com as condições reais da malha cicloviária, sendo que esse documento norteou a requalificação da malha cicloviária durante a gestão do prefeito Bruno Covas.

Participação

No início do projeto do plano cicloviário, ainda durante o governo do PT e início do governo do PSDB, as principais críticas referentes ao projeto eram a falta de comunicação do governo sobre o que seria feito e explicar o que estava sendo feito. Questões essas básicas para criar um estado psicológico de aceitar uma política pública. Segundo Ciclocidade C: “agora acho que mais do que o debate do projeto é isso que eu falei, faltou comunicação com as pessoas, as pessoas foram pegadas de surpresa em geral era isso assim, de repente acordou tem uma ciclofaixa, tem uma obra e ninguém ali sabia, então acho que faltou um pouco de explicação do que que era aquilo”. Continua informando que “faltou explicar mais pras pessoas o que que tava acontecendo, por que que essa mudança, qual o objetivo? Eu acho que teve uma questão de comunicação mesmo, não só de debater projeto, porque projeto técnico é âmbito técnico”. Todavia, “podia ter tido mais comunicação, abertura, explicação, mas teve a participação sim, era qualificado sim, os técnicos eram muito qualificados, os projetos eram muito bons a disputa”

Outro ponto foi sobre o debate do projeto. O que ficou claro, principalmente durante o governo do PT, foi que, devido as circunstâncias e conjuntura política do momento, conforme já abordado nos itens anteriores, o “debate” sobre a malha foi suficiente, uma vez que com mais debate, seria cada vez mais difícil de se implantar uma política cicloviária em São Paulo. Sobre

essa questão, Ciclocidade C coloca que “se debater muito não sai, só que se debater pouco não vende [o projeto]”, pois o prefeito Fernando “Haddad, com a sua experiência política, ele sabia que se ele fosse fazer esse diálogo, o projeto seria barrado”.

Os participantes em geral deram-se principalmente por aqueles que eram do meio cicloviário, conforme Ciclocidade E, “grupos de bike, grupos de pedal, tinham muitos da zona sul três, que era a mais extrema, muitos grupos de bike que exploravam a questão do turismo na região da zona sul. Nesse sentido Ciclocidade C aponta que “não teve participação ampla mesmo”, pois era um debate muito técnico, pois “não vai conseguir muita contribuição numa audiência pública com um bairro assim que as pessoas não entendem, que é visão zero, desenho viário é muito técnico mesmo, são desenhos muito qualificados, não tem como”. Mesmo assim, conforme Sociedade Civil, “a participação popular ela se deu, mesmo que em primeiro momento” faltando mais oportunidades para participar, principalmente nos workshops ou oficinas do plano cicloviário, que foram realizadas uma por região.

A CTB/ Ciclocidade utilizou do mecanismo da pressão para garantir a ampliação da participação do processo, principalmente no início da gestão do Bruno Covas, pois o tomador de decisão da época buscou apresentar a proposta da malha cicloviária sem consulta ao órgão, e com conceito carrocentrismo, utilizando anéis viários. A crítica sobre essa gestão e a falta de participação ocasionou uma pressão por parte da CTB no governo municipal, o que resultou a criação dos *workshops* ou oficinas do plano cicloviário, em parceria com a Iniciativa Bloomberg.

Por fim, Ciclocidade B faz uma reflexão sobre a atitude da população frente aos processos participativos. Sendo que “se ela quiser, ela tem que ir também pro outro lado, não achar que vai cair no colo” e concluí que “ela tem que entrar no website, ela tem que fazer requisições, ela tem que participar das reuniões”

Transparência

A questão da transparência foi um item que se desenvolveu durante todo o processo do plano cicloviário, sendo que a percepção em geral é que em alguns momentos houve uma maior ou menor transparência dos atos da prefeitura de São Paulo.

Na visão de Ciclocidade D, a transparência teve “mais ou menos, eu entendo, que assim, no período Haddad foi mais, porque a gente tinha reuniões com Haddad quadrimestrais”. Além de reuniões com secretários, com exceção durante o primeiro ano do mandato do prefeito Bruno Covas, onde o tomador de decisão raramente participada de reuniões. Sendo que “reuniões com o secretário, a gente tinha a câmara temática, a gente debatia regionalmente”. Já durante a gestão

do PSDB, no geral, conforme aponta Ciclocidade A “de transparente, do Doria e do Covas não teve transparência”, apesar de que o site da CET ter sido reformulado para contemplar demandas dos membros da CTB, como documentos técnicos, atas de reuniões, dentre outras. Por fim, a transparência, de forma geral, era, conforme Ciclocidade C, “debatido em âmbito dos conselhos”.

Sobre o que faltou de transparência do processo, Ciclocidade E coloca que “acredito que poderia ter tido mais no momento da elaboração”, pois “não avisavam nada, não tinha um cartaz, não tinha nada”. Nesse sentido, Ciclocidade B coloca que a transparência “em nenhum momento ficou próximo do ideal”, pois a “máquina pública ela tem muita burocracia”, e conclui: “eu lamento que na verdade eu acho que não teve toda a devolutiva que poderia ter tido”

Sociedade Civil resume bem como foi esse processo: “depois as pessoas foram vendo que realmente as coisas voltavam com uma proposta que não tinha justificativa e sem metodologia [...] se você não tem justificativa pra o que você tá propondo numa relação de vários interesses, você jamais vai convencer as pessoas ou vai justifica-lo”

Acessibilidade de Recursos

Podemos dizer que os participantes tiveram acesso ao corpo técnico da prefeitura de São Paulo, para debater e negociar quais modelos e metodologias seriam utilizados em processos participativos durante o processo. Conforme Ciclocidade D “pra mim, assim, essa coisa desse povo achar que tachão traz segurança é ridículo. Então queriam ficar discutindo e foi muito interessante, porque os caras mantiveram a infraestrutura cicloviária no mesmo lugar, refizeram a obra, gastaram dinheiro com asfalto e agora era mais aceitável, porque tinha planejamento. Oi? precisa dizer mais nada, né?”, sobre a crítica do processo e planejamento do plano cicloviário durante a revisão na gestão do PSDB. Ciclocidade C também critica esse discurso adotado pela gestão do PSDB de “então vamos lá apresentar, debater, debater pra quê?”

Ciclocidade D também reclama do pensamento interno da própria CTB, pois havia uma certa partidarização ou uma comparação entre metodologias de gestão entre partidos políticos. Segundo relato “E aí tinha gente que na sociedade civil e mesmo que a gente que defendia, que tinha que voltar o vermelho [ciclovias e ciclofaixas pintadas de vermelho], eu falo assim, gente para de brigar por pouca sabe? assim manter o enfrentamento e aprofundar essa questão da partidarização da política pública que deve ser evitado, né? Eu não posso partidarizar, eu não posso transformar em religião uma política pública, né? Ela tem que ser laica, ela tem que

atender uma necessidade da sociedade, que no caso é mais uma forma das pessoas irem e virem na cidade, né?”

Outro ponto é sobre a liderança do plano cicloviário, pois segundo Ciclocidade B “durante a construção dos workshops comunitários, tiveram tensionamentos de qual seria o formato, quem deveria liderar”, continua Ciclocidade B, “que no meu entender deveria ser mais da câmara temática até porque a câmara temática tem que representar a sociedade como um todo”

Sociedade Civil reclama da falta de devolutiva para aqueles que não fazem parte do CTB, segundo relato “eu protocolei projeto, esse projeto que liga o Parque Ibirapuera ao Parque do Estado tá lá tenho uma carta feita pelo CET dizendo que é um excelente projeto só que não acontece entendeu?”. Nesse sentido, Ciclocidade E corrobora com essa visão, pois o “acesso aos recursos humanos eu acho que ficava limitado as reuniões da câmara temática”

Outra questão que influi diretamente no desempenho da função pública durante o plano cicloviário é dado por Ciclocidade D, pois “eu posso falar com muita tranquilidade como servidora pública, que a gente tem ideologia, a gente tem. Não existe essa coisa do servidor neutro no Estado”, referente as execuções de tarefas que possam ser divergentes de acordo com a ideologia ou pensamento da gestão.

Por fim, Ciclocidade E traz um relato importante sobre o próprio andamento interno da CTB, entre grupos que participaram desse conselho, e como a micropolítica, ou política do pequeno poder pode prejudicar o andamento de um ambiente de participação e trabalho de uma política pública: sobre a “micropolítica ali de poder, não sei, algumas pessoas gostam mais de influenciar ou de ter algum status de olha ah se você falar comigo aqui a gente vai sem entrar no mérito de qual motivação a pessoa queria, né?” Sobre o processo de escolha dos membros da CTB, informa que devido a micropolítica que existe, alguns membros não querem deixar o conselho, pois “houve uma tentativa ali da na CTB de reescrever porque isso já vem de uma herança da supervisão dos quatrocentos quilômetros passados. Ainda tem isso escrito também no regimento. Eu não sei se ele já tá atualizado”

Definição de Tarefa

A definição do papel da população no processo não ficou claro para quem participou. Em alguns momentos o papel era de ouvir as propostas da prefeitura, em outros, tentar influir, mesmo que pontualmente, na definição da malha. Conforme relato de Sociedade Civil: “bom no chamamento já ficou claro pra mim que realmente seria pra ouvir a participação local”, e também Ciclocidade B “então também teve uma certa liberdade para as pessoas naquele dia

influenciarem um pouco no desenvolvimento do trabalho e de novo roteiro”. Em outros, conforme Ciclocidade A e B “não estava claro”, “eu acho que foi um pouco confuso”.

Ciclocidade C faz uma reflexão sobre o papel da população no processo, que muitas vezes as pessoas não tem a dimensão da importância ou não de uma ciclovias ou ciclofaixa: “Quanto mais a gente debatia com a população em geral, mais difícil ficava porque é isso, a população não sabe às vezes o que quer, o como quer. E assim que nem é uma política muito nova então você não pode esperar que as pessoas que até então só sabiam que tinha carro e ônibus que elas saibam que elas que elas querem ciclovias”

Ciclocidade D reflete sobre até quando a participação da população possa ser benéfica para uma política pública. Pois muitas vezes uma política pública é confundindo como algo privado: O direito à rua, que a rua é pública, não é do privado [... e ainda mais a estrutura cicloviária, pois] ela não pertence ao cara que mora lá naquele lugar. É uma estrutura que é de passagem, né?”. Sendo assim “não acredito no horizontalismo extremo, né? Assim tipo, eu ia lá perguntar pra você me dizer o seu interesse privado qual que é?”.

Essa consulta à população ainda é comparada com as gestões, como que “no Haddad isso foi muito menor né? Agora o João Jorge ele aprovou um projeto de lei que exigia a consulta pública. Bom, a quem? a Associação Comercial ou ao Comerciante que tá lá de fato, né? E são esses atores que são importantes, né? Comé que você define pesos [...] tem que fazer uma consulta a quem? Eu tenho que ter capacidade de fazer modelos, ver o impacto e a modelagem, né?”

Tomada de Decisão

Sobre esse ponto específico, é unânime que o processo de tomada de decisão não foi claro por parte da prefeitura de São Paulo e entendimento dos participantes.

Conforme relatos: Ciclocidade A “não ficou claro, só enrolação [sobre os workshops]”. Sociedade Civil “ficou faltando quais seriam as prioridades de implantação de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas”. Ciclocidade E: “então eu acho que não ficou claro assim como é que eles utilizaram esse material de participação [dos workshops, pois ficou] obscuro se isso foi utilizado, porque a gente não sabe se foi utilizado, entendeu? [...] inclusive a gente tava questionando-os, a prefeitura, se eles tinham usado o material dos workshops pra poder fazer as implantações [...] eu acho que foi pelos ares toda a questão do workshop, de priorização de ciclovias que foi feito. Foi por água abaixo”.

Ciclocidade B demonstra frustração referente ao processo: “depois do processo de consulta, a gente ficou frustrado, porque realmente a tomada de decisão foi feita muito a portas fechadas”

A justificativa apontada pela gestão foi que “foi o que tinha que ser, pois a “execução conforme disponibilidade técnica [...] nem sempre o que tinha sido feito é definido como prioridade [...] e na hora de implantar, sempre acontecem percalços”

Lobby

A Ciclocidade teve papel fundamental na discussão da política pública cicloviária da cidade de São Paulo durante o período estudado. Papel esse de, conforme Ciclocidade A e B, “pressionar quanto pra qualificar a política pública” e dessa “insistência dos ciclistas em realmente ir atrás do que é deles de direito”

A Ciclocidade tinha dois principais modos de atuação, o primeiro, de levantamento de dados e em segundo lugar, o próprio trabalho de *Advocacy* da política cicloviária, com base em dados e evidências que eles mesmos coletaram. Conforme aponta Ciclocidade D “a gente andou de gabinete em gabinete mostrando as propostas sistematizadas. Também, conforme Ciclocidade C, “a gente levava folheto, fazia campanha, sensibilizava, a gente fez muitos dados, a gente fez campanha do comércio amigo da bicicleta, levantando dados de quanto melhorava o comércio pra em lugares que tinha ciclofaixa.” Ciclocidade A também aponta que a “auditoria cidadã foi basicamente o documento base para as requalificações que teve no Covas [gestão]” e também no governo “Haddad, a gente fez muitos projetos que levantava número, cenário, contexto”

Conforme aponta Ciclocidade D, a própria Ciclocidade criou materiais para a conscientização da importância da Bicicleta: “no dia mundial sem carro, então o mês da mobilidade e tal, a gente desenvolveu a campanha Bike Faz Bem ao comércio, a gente produziu um materialzinho, fez vídeos, foi conversar com o comerciante daquela região que tinha gente que era contrária, a gente foi conversar com comerciantes que pelo contrário, pra eles tava muito, muito bom”

Esse papel de trabalho técnico, segundo Ciclocidade B, desempenhou “esse papel de representação da sociedade e também de ajudar a comunicar o que tava acontecendo nesses diálogos.” Ciclocidade A reitera que esse trabalho de “relação institucional foi muito importante”. Sociedade Civil declara que “as entidades é que acionaram o governo”

Mesmo com esse trabalho de *advocacy*, conforme Ciclocidade A, essa aproximação com tomadores de decisão e prefeitura acaba por mexer com o ego: “como ciclocidade, o que eu

acho que pela primeira vez na história da bicicleta, assim no Brasil, a gente teve tanta influência numa Prefeitura e isso mexe com o ego das pessoas”, e continua, “mexe com essa noção de poder que as pessoas tem, do micropoder”

Nesse sentido, aconteceram conflitos dentro da própria CTB entre as duas principais entidades, conforme relato de Ciclocidade B: “hegemonia dessas duas entidades passou a ser quebrada e elas não reagiram muito bem, nem acho que em relação a outros ciclistas nem a como a Prefeitura já não lidava mais aquele privilégio né? Como as principais interlocutoras e com isso acho que foi piorando algumas relações ali e algumas pessoas, inclusive tiveram escândalos, problemas de vários tipos, teve gente que foi acusado de crimes, de vários tipos, teve gente que foi presa, teve a própria Ciclo BR que praticamente deixou de existir também, então perdeu a sua significância apesar de que acho que por até o último minuto antes deles [ciclocidade] eventualmente falarem que não iam, não queriam participar mais ela sente brandavam como eram as verdadeiras detentoras do conhecimento e da representatividade”

A tabela abaixo sumariza os aspectos-chaves e seus critérios encontrados pela análise com esses três grupos

Aspectos-Chaves	Crítérios	Fatos analisados
Aceitação	Representatividade	quebra de paradigma
		arcabouço jurídico garantiu a representatividade
		espaço democrático, com a criação de um conselho temático de bicicleta
		dificuldade de se implantar uma política cicloviária em São Paulo, por ser uma cidade carrocêntrica, o debate para se implantar a política cicloviária “é difícil de ganhar”
		pressão pela mídia, líderes locais, vereadores e associação comercial, para a remoção da malha cicloviária
		dificuldades devido a conjuntura política do momento
		prevaleceu a ideia de não focar na pluralidade da população como um todo, mas estrategicamente, implantar a malha cicloviária na região central
		adotou a estratégia da construção da malha em áreas centrais da capital, como estratégia de “ganhar a opinião pública de formadores de opinião da classe média
		ampliar os canais de participação, garantindo uma maior representatividade, mas para aqueles que tinham um interesse de participar
	Independência	convencimento sobre a política pública cicloviária
		sabotar a política pública cicloviária
		garantir a transparência das informações
		centralizar “assuntos relativos às ciclovias fossem transferidos da CET para o gabinete do secretário de mobilidade”
		legitimar os órgãos oficiais
a prefeitura “deve ser permeável aos desejos da sociedade”		

	<p>pressão ou tentativa de influenciar as diretrizes e caminhos da política cicloviária</p> <p>a prefeitura contou com parceiros, como na intermediação entre prefeitura e sociedade civil</p> <p>alteração de mentalidade sobre a política cicloviária</p> <p>interferências ou até pressões trouxeram frutos positivos, mesmo que embrionários, como a criação da Câmara Temática de Bicicleta</p> <p>cada trecho, digamos, era um debate, porque que tem o ideal, tem o aceitável e tem o péssimo</p> <p>uma política pública “sofre interferências de atores externos o tempo todo”</p> <p>nada é independente, principalmente na política</p>
Envolvimento Inicial	<p>tentar convencer a sociedade do direito em lei da política pública</p> <p>a gestão municipal contou, além das reuniões da Câmara Temática de Bicicleta, com workshops ou oficinas do plano cicloviário e audiências públicas também do plano cicloviário</p> <p>as informações das oficinas foram coletadas, e as contribuições foram compiladas em um documento único, que norteou a requalificação da malha cicloviária</p>
Influência	<p>plano cicloviário das duas gestões foram criados em conjunto com a CTB</p> <p>contribuições da Ciclocidade foi a elaboração do documento “Auditoria Cidadã”, com o levantamento das situações das ciclovias e ciclofaixas</p> <p>as entidades conseguiram influenciar, não necessariamente no plano como um todo, mas sim as prioridades da requalificação e alguns km² de ciclovias</p> <p>interferência de vários tipos, vereadores, partidos políticos, executivo, empresas, a própria população também mais organizada</p> <p>a equipe da CET sempre foi primordialmente guiada por argumentos técnicos, mas principalmente no meio do desenvolvimento do plano cicloviário, tiveram algumas influências</p> <p>interferência de atores externos influíram no processo de aprendizado do próprio governo, referente à pauta da mobilidade ativa</p> <p>capacidade de sinergia entre a CTB/ Ciclocidade e Técnicos da prefeitura</p> <p>a população conseguiu influir nos desenhos da nova malha viária</p> <p>a “micropolítica” da CTB acabou por prejudicar o andamento dos trabalhos do conselho</p>
Participação	<p>degraus de tokenismo, sendo Informação, Consulta e Apaziguamento</p> <p>participação foi restrita aos ciclistas</p> <p>debate e discussão das sugestões de ciclovias, buscando a integração da malha cicloviária, mas não chegaram a ser processos participativos</p> <p>tanto os workshops ou oficinas e as audiências públicas, “foram mais comunicações”</p> <p>plano cicloviário ele acaba sendo esse instrumento que em primeiro lugar, comunicar a capacidade de planejamento da prefeitura</p> <p>as oficinas uma “ferramenta pra reaproximar e reestabelecer a confiança da sociedade civil organizada que estava muito desconfiada</p> <p>as principais críticas referentes ao projeto eram a falta de comunicação do governo sobre o que seria feito e explicar o que estava sendo feito</p> <p>o “debate” sobre a malha foi suficiente, uma vez que com mais debate, seria cada vez mais difícil de se implantar uma política cicloviária</p> <p>Os participantes em geral deram-se principalmente por aqueles que eram do meio cicloviário</p>

		<p>A CTB/ Ciclocidade utilizou do mecanismo da pressão para garantir a ampliação da participação do processo</p> <p>população tem que correr atrás também</p>		
	Transparência	<p>A transparência foi garantida através de reuniões periódicas, transparência de informações solicitadas via canais oficiais, o próprio plano cicloviário e transparência via Lei</p> <p>garantir um melhor processo de comunicação e processo de convencimento da importância da política pública</p> <p>reduzir os traumas de como foram implantadas as primeiras ciclovias, da implantação anterior</p> <p>reuniões com Haddad quadrimestrais</p> <p>de transparente, do Doria e do Covas não teve transparência”, apesar de que o site da CET ter sido reformulado para contemplar demandas dos membros da CTB, como documentos técnicos, atas de reuniões, dentre outras</p> <p>“poderia ter tido mais no momento da elaboração”</p> <p>em nenhum momento ficou próximo do ideal</p>		
Processo	Acessibilidade de Recursos	<p>O principal meio para tirar dúvidas sobre o plano era através da CTB e solicitação via canal oficial da prefeitura de São Paulo</p> <p>disponibilização da burocracia técnica em reuniões</p> <p>convênio com a Iniciativa Bloomberg para Segurança Global no Trânsito, como agente técnico intermediador</p> <p>excesso de burocracia na elaboração do plano cicloviário</p> <p>debater e negociar quais modelos e metodologias seriam utilizados em processos participativos durante o processo</p> <p>crítica do processo e planejamento do plano cicloviário durante a revisão na gestão do PSDB</p> <p>pensamento interno da própria CTB, pois havia uma certa partidização ou uma comparação entre metodologias de gestão entre partidos políticos</p> <p>divergência sobre liderança do plano cicloviário, principalmente os workshops</p> <p>falta de devolutiva para aqueles que não fazem parte da CTB</p>		
		Definição de Tarefa	<p>não ficou claro qual seria o papel a ser desempenha pela população no processo de construção do plano cicloviário</p> <p>percepção positiva por parte da sociedade civil, principalmente a sociedade civil organizada sobre o formato de participação dos workshops</p> <p>o Estado tem o poder de decisão final, o que pode contrariar a visão daqueles que participaram do plano</p> <p>alguns momentos o papel era de ouvir as propostas, em outros, tentar influir, mesmo que pontualmente, na definição da malha</p> <p>muitas vezes as pessoas não tem a dimensão da importância ou não de uma ciclovia ou ciclofaixa</p> <p>não pode esperar que as pessoas que até então só sabiam que tinha carro e ônibus que elas saibam que ela que elas querem ciclovia</p> <p>reflete sobre até quando a participação da população possa ser benéfica para uma política pública. Pois muitas vezes uma política pública é confundindo como algo privado</p>	
			Tomada de Decisão	<p>a tomada de decisão baseou-se, primordialmente em prioridades, que seriam conectar equipamentos e aumentar segurança ao pedalar</p> <p>decisão política de fazer e orientação do prefeito em realizar a construção da malha cicloviária</p>

		garantir a segurança do usuário e revisar o plano cicloviário em vista para reduzir as críticas sobre a política pública
		mesmo com o processo participativo, na hora em que o plano for colocado em prática, “na hora de implantar, sempre acontecem percalços”
		o Estado é quem “bate o martelo final”
		natural que haja adequações do poder Executivo
		processo de tomada de decisão não foi claro por parte da prefeitura de São Paulo e entendimento dos participantes
		“execução conforme disponibilidade técnica [...] nem sempre o que tinha sido feito é definido como prioridade [...] e na hora de implantar, sempre acontecem percalços”
Lobby	Lobby	preocupação principal do governo era o enfrentamento de corporações
		advocacy de membros da Câmara Temática de Bicicleta e principalmente membros da Ciclocidade
		mediação entre interesses e focando a política pública para stakeholders
		a prefeitura de São Paulo foi mais receptiva às contribuições da CTB/ Ciclocidade
		papel da ciclocidade era de “pressionar quanto pra qualificar a política pública”
		A Ciclocidade tinha dois principais modos de atuação, o primeiro, de levantamento de dados e em segundo lugar, o próprio trabalho de Advocacy da política cicloviária, com base em dados e evidências que eles mesmos coletaram
		materiais para a conscientização da importância da Bicicleta
		andou de gabinete em gabinete mostrando as propostas sistematizadas
		levava folheto, fazia campanha, sensibilizava, a gente fez muitos dados, a gente fez campanha do comércio amigo da bicicleta, levantando dados de quanto melhorava o comércio pra em lugares que tinha ciclofaixa
		papel de trabalho técnico, desempenhou “esse papel de representação da sociedade e também de ajudar a comunicar o que tava acontecendo nesses diálogos
		essa aproximação com tomadores de decisão e prefeitura acaba por mexer com o ego

Tabela 9: Sumarização de aspectos-chaves, critérios e fatos analisados

Fonte: O autor.

Por meio da análise dos dados, foi possível identificar dois novos fatores que identificam pressupostos de participação, que são o Sentimento e Entendimento. Sentimento é a percepção do usuário sobre a participação dele no processo de construção de uma política pública. Esse aspecto-chave possui o seguinte critério: percepção do usuário, que é a percepção do usuário sobre o que está acontecendo e qual o papel dele no processo. O segundo fator, de Entendimento é o julgamento do usuário sobre a política pública. Esse aspecto-chave possui os seguintes critérios: processo de construção da política pública, que é o entendimento do usuário das decisões tomadas, etapas, gerenciamento do projeto, custos, riscos, dentre outros; e processo de aprendizagem obtido da política pública, com a entrada no processo com pouco ou nenhum conhecimento sobre a política pública, e saindo com o entendimento da política pública e seu papel no meio. Então, a primeira proposição foi formulada.

P1: A representatividade da participação não necessariamente será cumprida em caso de uma política pública indutora e inovadora.

Como observamos, mesmo com legislações que garantam com que a participação de membros da sociedade civil seja paritária em conselhos de políticas públicas, ou até mesmo a execução de uma política pública, que deveria ter como beneficiário a sociedade como um todo, em alguns momentos e circunstâncias podem não seguir esse padrão, tanto pela falta de participação e conhecimento da sociedade do processo, quanto por parte do Estado, por adotar uma estratégia para que a política pública seja aceita, que no caso da estratégia da política estudada nesse projeto ter sido falha por errar no processo comunicacional, e pelo receio de que possam, como houve, a interferência de atores que queiram impedir ou não o desenvolvimento da política pública.

P2: Existe uma dificuldade em garantir que um processo de construção de política pública seja independente, pois existem interferências externas que podem ou não serem transparentes.

As interferências em políticas públicas são uma realidade e tanto o executor técnico do projeto, quanto o tomador de decisões devem ter isso em mente. Atores dos mais diferentes tipos, como vereadores, deputados estaduais e federais, presidentes de associações, dentre outros, por questões políticas e eleitorais possam querer influir diretamente no processo decisório, tanto para contribuir com o processo, quanto para barrar, o que em alguns casos pode entrar no conflito do que é comum e do que é privado. Nesse sentido, é benéfico para o governo, que pretende adotar uma política pública, ter parceiros institucionais e a própria sociedade civil organizada para “banciar” a proposta e blindar o projeto.

P3: Quanto mais cedo o envolvimento da população nos estágios iniciais da construção de uma política pública, principalmente na discussão dos valores por trás da política pública, maiores serão as chances de se ter uma maior aceitação.

Houve uma preocupação por parte do governo sobre a aceitação da política pública na sociedade, sendo que a principal estratégia foi implantar a política pública na região central de São Paulo para obter apoio da classe mais “viajada”. Essa preocupação não seria tanta se o

governo, ao invés de somente, se preocupar com esse grupo, se preocupar em envolver tanto os stakeholders, como também buscar convocar a população para “vender” a ideia e os valores da política pública e seus benefícios. Muito devido a conjuntura política do momento, esse processo de construção conjunta não foi possível, uma vez que teria o risco do bloqueio por atores externos para que o projeto não andasse, e a execução da prefeitura foi realizado a toque de caixa. Entretanto, quando mais cedo aproximar os interessados e a população, mais garantia de um processo democrático e participativo o governo terá.

P4: O governo tem que estar aberto para receber contribuições, influências e anseios dos diversos stakeholders, para se construir uma política pública que possa abranger os mais diversos interesses.

O governo pode e deve ouvir as contribuições dos principais stakeholders para reduzir qualquer desgaste político ou desmotivação por parte daqueles que gostariam de contribuir com o processo, o que faz parte do processo democrático. O que o governo tem e deve impedir, é que contribuições e exigências não atinjam o cerne do projeto e o interesse coletivo, ou ponto fundamental do projeto, como no caso da política pública estudada: a segurança do ciclista no viário urbano.

P5: A participação e o papel da população têm que ser definidos e esclarecidos no início do processo de construção de uma política pública.

Uma das grandes frustrações de quem participou do processo de construção da política cicloviária, foi não saber o real papel delas no processo, até quando seria a participação e qual seria o resultado para a política pública com as contribuições. Por isso, o governo deve deixar claro e declarar o papel da população no processo.

P6: O governo deve garantir que o processo seja transparente e solicitar feedbacks periódicos sobre possíveis melhorias e percepções sobre a transparência do processo.

Referente ao processo da política cicloviária de São Paulo, por parte do governo, houve a impressão de que o processo foi transparente e que a transparência foi evoluindo conforme as gestões e demandas dos solicitantes. Um exemplo disso foi a reformulação das atas de reuniões

da CTB. Por parte da sociedade civil organizada, houve a impressão que o processo não foi muito transparente. Para evitar essa dubiedade entre o transparente e o não transparente, o governo pode pedir feedbacks frequentes sobre o processo.

P7: O acesso aos técnicos envolvidos na construção da política pública, ou um intermediário técnico e neutro são importantes para o relacionamento entre Estado e stakeholders.

O projeto cicloviário de São Paulo deixou isso claro. Com possíveis ruídos entre sociedade civil ou organizada e governo, a presença de atores técnicos do processo, próprios da administração ou intermediários externos técnicos, contribuem para uma melhor comunicação.

P8: Apesar do Estado poder ter a decisão final sobre uma política pública, as decisões devem ser claras para a população.

Muitas vezes é o Estado que possui a palavra final sobre uma política pública, mas ao contar com um processo participativo amplo, com contribuições de várias regiões da cidade, é recomendado que o governo seja claro em suas decisões e justificar porque uma ação ou opção foi escolhida em detrimento do que foi coletado no processo participativo. Questões técnicas podem aparecer, mas a transparência das decisões facilita com que o governo não perca credibilidade perante aqueles que contribuíram com o processo.

P9: O *advocacy* de grupos de interesses sobre determinada política pública pode ser benéfico para o governo, garantindo uma maior e melhor parceria na construção da política pública e no processo de aprendizagem mútua.

A ciclocidade foi o principal ator no processo de construção da malha cicloviária, apresentando propostas através de evidências, participando em comissões na câmara municipal de São Paulo, defendendo a pauta da mobilidade ativa, defendendo de gabinete em gabinete o projeto para a cidade, e realizando panfletagem em regiões que onde havia maiores rejeições sobre o projeto cicloviário. Essa defesa da política pública contribui, não somente para a mobilidade de São Paulo, mas também referente a segurança viária, especificamente, a

segurança do ciclista. Sendo assim, essa defesa, esse *advocacy* da ciclocidade trouxe ganhos para a cidade de São Paulo.

Considerações Finais

O objetivo principal desse projeto foi identificar e analisar os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, aplicados no processo de construção da política cicloviária, na cidade de São Paulo, permitindo que o governo tenha sucesso na implantação desse tipo de política pública. Os objetivos secundários foram: (I) Identificar os diferentes tipos de atores que contribuíram na construção do plano cicloviário de São Paulo, (II) Identificar critérios para avaliar a eficácia de métodos de participação, e comprovar que os determinantes no modelo adotado são importantes para a população e governo e (III) Identificar os diferentes tipos de participação.

O primeiro objetivo específico – (I) Identificar os diferentes tipos de atores que contribuíram na construção do plano cicloviário de São Paulo - contribuiu teoricamente para identificar os atores que participaram na construção do Plano Cicloviário de São Paulo, durante o período de 2013-2019.

Para obter tais informações, um mapeamento da participação do processo de construção da política cicloviária da cidade de São Paulo foi realizado. O levantamento e a pesquisa em documentos primários e registros em arquivos oficiais foram conduzidas, nos órgãos do poder Executivo, sendo a Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT) e Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), e do poder Legislativo, sendo a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA) , Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica (CTTAE), ou anteriormente Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia (CTTAETLG). Para a pesquisa nesses documentos primários, foi utilizado a técnica de pesquisa de palavras-chave, como “participação”, “ciclovía”, “ciclofaixa”, “ciclorrota”, “cicloviária”, “malha” e “bicicleta”. Posteriormente, foi realizado uma análise detalhada em cada registro e documento, de fontes mencionadas acima, que vão ao encontro dos conceitos adotados nesse estudo, que são: participação e grupos de interesse no processo de construção de política pública.

Durante o processo de pesquisa e entrevista, três subunidades ou atores foram identificadas: ex-secretários de mobilidade e transportes da cidade de São Paulo (tomadores de decisões), corpo técnico responsável da CET pelo projeto e plano cicloviário e a Iniciativa Bloomberg - *The Bloomberg Philanthropies Initiative for Global Road Safety* – que foi a intermediária técnica entre a prefeitura de São Paulo e a sociedade civil (técnicos) e a representantes da câmara temática de bicicleta e Ciclocidade (sociedade civil organizada participante no processo de construção da política pública).

O segundo objetivo específico - (II) Identificar critérios para avaliar a eficácia de métodos de participação, e comprovar que os determinantes no modelo adotado são importantes para a população e governo – contribuiu tanto para a teoria, quanto para a prática. Conforme o modelo adotado, de avaliar a eficácia de métodos de participação, bem como para identificar o tipo de grupo de interesse que contribuiu para o plano cicloviário, três aspectos-chaves foram selecionadas, com nove critérios correspondentes, de acordo com o aspecto-chave.

Através da análise do estudo foi possível desenvolver nove proposições. A primeira proposição é que a representatividade da participação não necessariamente será cumprida em caso de uma política pública indutora e inovadora, muito devido a política pública não possuir um precedente que possa contribuir para seu desenvolvimento prévio, podendo ocorrer erros durante o processo de planejamento, metodológico e principalmente comunicacional.

A segunda proposição é de que existe uma dificuldade em garantir que um processo de construção de política pública seja independente, pois existem interferências externas que podem ou não serem transparentes, pois conforme apresentado, a interferência é uma realidade nas políticas públicas, muito aos mais diversos interesses. Nesse sentido, o governo pode buscar parceiros institucionais e a própria sociedade civil organizada para “banca” a proposta e blindar o projeto.

A terceira proposição é de que quanto mais cedo o envolvimento da população nos estágios iniciais da construção de uma política pública, principalmente na discussão dos valores por trás da política pública, maiores serão as chances de se ter uma maior aceitação, bem como na garantia de um processo democrático e participativo.

A quarta proposição, o governo tem que estar aberto para receber contribuições, influências e anseios dos diversos stakeholders, para se construir uma política pública que possa abranger os mais diversos interesses, pois não necessariamente todo tipo de influência é maléfica em políticas públicas, como foi observado no decorrer do projeto, pois no caso estudado, a ciclocidade teve papel importante na defesa e contribuição da política pública.

A quinta proposição, a participação e o papel da população têm que ser definidos e esclarecidos no início do processo de construção de uma política pública, justamente para não consumir o sentimento de decepção e perda de tempo do munícipe na participação política, pois ao sentirem que as falas e contribuições realizadas de nada tiveram efeito, cada vez mais o governo terá déficit participativo.

A sexta proposição, o governo deve garantir que o processo seja transparente, proporcionar devolutivas claras, solicitar *feedbacks* periódicos sobre possíveis melhorias e percepções sobre a transparência do processo, justamente para não criar dúvida de

interpretações se o processo foi transparente ou não, podendo prejudicar a imagem do governo, bem como da política pública.

A sétima proposição, o acesso aos técnicos envolvidos na construção da política pública, ou um intermediário técnico e neutro são importantes para o relacionamento entre Estado e *stakeholders*, pois como observado, essa troca de conhecimento e parceria foi importante no desenvolvimento da política pública, uma vez que buscou ouvir e atender demandas de quem de fato utiliza a política pública, mesmo que seja um grupo limitado de pessoas.

A oitava proposição, apesar do Estado poder ter a decisão final sobre uma política pública, as decisões devem ser claras para a população, bem como o Estado não deve descartar completamente as contribuições de quem participou

A nova proposição, o *advocacy* de grupos de interesses sobre determinada política pública pode ser benéfico para o governo, garantindo uma maior e melhor parceria na construção da política pública e no processo de aprendizagem mútua.

O terceiro objetivo específico – (III) Identificar os diferentes tipos de participação – contribuiu para identificar quais foram as principais formas de participação do principal grupo de interesse ou *lobby* do processo, que foi a entidade Ciclocidade, através do *Advocacy* da política pública. O mecanismo de pressão, trabalho técnico, com dados e evidências, articulação com tomadores de decisões e técnicos, panfletagem em regiões onde se havia rejeição ou receio da política cicloviária, foram importantes para o desenvolvimento, implantação e defesa da política pública.

Já o objetivo geral - identificar e analisar os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, aplicados no processo de construção da política cicloviária, na cidade de São Paulo, permitindo que o governo tenha sucesso na implantação desse tipo de política pública – contribuiu para a literatura e prática, porque buscou identificar critérios e métodos de participação, conforme aspectos-chaves

O objetivo geral provê contribuições para a literatura, porque continua o debate iniciado, na perspectiva moderna, décadas atrás sobre a efetiva participação da população na construção de políticas públicas. Também faltam pesquisas mais profundas sobre aspectos e critérios na avaliação da participação em conjunto com grupos de interesses no Brasil, na construção de políticas públicas, bem como em literaturas internacionais que abordam o tema separadamente.

Para gestores públicos, tomadores de decisões, técnicos e sociedade civil organizada, os diferentes critérios utilizados nesse trabalho para avaliar a eficácia de métodos de participação em políticas públicas, podem dar luz sobre como se construir políticas públicas participativas e

inclusivas, bem como garantir que a comunicação e contribuições da sociedade possam ser implementadas de forma eficaz.

A principal limitação deste estudo é ser um estudo de caso único, não permitindo generalização da extensão e adequação do modelo para todos os tipos de processos participativos. Também houve um índice muito baixo de respondentes de Tomadores de Decisões e Técnicos, dependendo de mais de dados durante a análise. Mas o estudo contribui para a literatura, porque adiciona ou retoma os critérios de análise de participação em políticas públicas.

Sugestões para futuras pesquisas são a validação dos critérios de participação, bem como suas adaptações e melhorias com estudos qualitativos, assim como estudos sobre a verificação de outras formas de participação. É sugerido a utilização de outras teorias para analisar a participação em políticas públicas. Estudos que tentam entender o processo de participação da população em conjunto com grupos de interesses também se fazem necessários, bem como o relacionamento entre teorias ou análise de dados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Cíbero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Coelho. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. Editora 34 Ltda. São Paulo- SP. 2004
- APPC. Audiências Públicas do Plano Cicloviário. Companhia de Engenharia de Tráfego. 2019. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/audiencias-publicas-do-plano-cicloviario.aspx> Acesso em: 07 jul 2021.
- ARAÚJO, Cíbero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Coelho. Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. Editora 34 Ltda. São Paulo- SP. 2004
- ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225> Acesso em: 15 set 2020
- ____. A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Planning Association. 2019, 85:1, 24-34, DOI: 10.1080/01944363.2018.1559388. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388> > Acesso em: 15 set 2020
- AVRITZER, Leonardo. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Konrad Adenauer Stiftung. Editora Unesp. 2015
- BAZELEY, Patricia. Integration Data Analyses in Mixed Methods Research. Journal of Mixed Methods Research. Volume 3 Number 3 July 2009
- BEIERLE, Thomas C. Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions. Review of Policy Research, Policy Studies Organization, vol. 16(3-4), pp 75-103, September 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00879.x> Acesso em: 20 set 2020
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A, 1986
- ____. Futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000 a
- ____. Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000 b
- ____.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros Editores LTDA: 1997

- BRADY, Henry E.; Collier, David; Seawright, Jason. Toward a Pluralistic Vision of Methodology. 2006. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25791861> Acesso em: 23 abr 2021
- BRINKMANN, Svend. H. (2018). The Interview: From Neutral Stance to Political Involvement. In: DENZIN, Normal K.; LINCOLN, Yvonna S. The SAGE Handbook of Qualitative California, Research. SAGE Publications, Inc. 2018
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Representação Política. São Paulo: Ática, 1988,
- CASTRO, Daniela. *Advocacy*: Como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil. São Paulo: SG-Amarante Editorial, 2016
- CICLOCIDADE. Quem Somos. 2010. Disponível em: <https://www.ciclocidade.org.br/quem-somos> Acesso em: 15 jul. 2021
- CPUMM. Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. Câmara Municipal de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-politica-urbana-metropolitana-e-meio-ambiente/> Acesso em: 01 jul 2021.
- CTB. Regimento Interno da Câmara Temática de Bicicleta. Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes da Cidade de São Paulo. 2015 Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/regimento_interno_ct_bicicleta_1539870447.pdf Acesso em 01 jul 2021.
- CTTAE Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica. Câmara Municipal de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-do-processo-legislativo/comissao-de-transito-transporte-atividade-economica-turismo-lazer-e-gastronomia/> Acesso em: 01 jul 2021.
- CUNNINGHAM, Frank. Theories of democracy: a critical introduction. New York: Routledge, 2002
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2011
- DENZIN, Normal K.; LINCOLN, Yvonna S. The SAGE Handbook of Qualitative California, Research. SAGE Publications, Inc. 2018
- DIMOND, Jill. P. et al. Qualitative data collection technologies: A comparison of instant messages, email, and phone. Proceedings of the 17th ACM international conference on Supporting group work, 277-280. 2012
- DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1957
- EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review, 14(4), 532–550. 1989
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2012

- FLICK, Uwe. *Introdução à metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso, 2013
- GENE, Rowe; FREWER, Lynn J. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25(1), 3–29. doi:10.1177/016224390002500101
Acesso em: 02 ago. 2021
- GERRING, John. *Case Selection Techniques in Case Study Research*. 2008. DOI: 10.1177/1065912907313077 Acesso em 23 abr 2021
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.
- GODOY, Arlinda S. *Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades*. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, v. 35, n. 2, p. 57-63. 1995.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Oxford University Press Inc., 2008
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. *Metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso, 2013.
- HOWELL, Robert. E, OLSEN, Marvin R., OLSEN, Darryll. *Designing a Citizen Involvement Program: A Guidebook for Involving Citizens in the Resolution of Environmental Issues*. Oregon: Western Rural Development Center, 1987
- JANGHORBAN, Roksana; LATIFNEJAD ROUDSARI, Robab, TAGHIPOUR, Ali. “Skype Interviewing: The New Generation of Online Synchronous Interview in Qualitative Research.” *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-Being. Informa Healthcare*. 2014. doi:10.3402/qhw.v9.24152.
- LAVALLE, Adrián Gurza; ARAUJO, Cícero. O futuro da representação: nota introdutória. *Lua nova*, n. 67, p. 9-14, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200002>
Acesso em: 01 mai 2020
- _____.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004> Acesso em: 01 mai 2020
- _____.; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online]. 2011, n. 84 [Acessado 3 agosto 2021], pp. 95-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>>. Epub 19 Jan 2012. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>.
- MACPHERSON, Crawford Brough 1978 [1977]. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar
- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobby e políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

- ____. a. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Organicom. 2011
- ____. Lobby: uma discussão introdutória sobre oito questões-chave. Rev. Eletrônica Portas, v.4, n.4, p.10-21, jun. 2011
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. Eleições e representação. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2006, n. 67 [Acessado 28 Julho 2021], pp. 105-138. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>>. Epub 16 Ago 2006. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200005>.
- MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, nº 100, p. 83-118. Disponível em: <> Acesso em: 2 ago. 2021
- MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Guia para a Construção de Estratégias de Advocacy: como influenciar políticas públicas. Piracicaba, SP: Imaflora, 2019
- NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais o Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004
- OBBER, J. Democracia direta. In: Darnton, Robert e Duhamel, Olivier. Democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001
- OPPC. Oficinas Participativas do Plano Cicloviário. Companhia de Engenharia de Tráfego. 2019. Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/oficinas-participativas-do-plano-cicloviario.aspx> Acesso em: 07 jul 2021
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POULANTZAS, Nicolas. 2019 [1978]. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra
- REPA, Luiz. Jurgen Habermas e o modelo reconstrutivo de Teoria Crítica. In: NOBRE, Marcos. Curso livre de Teoria Crítica. Campinas, SP: Papyrus Editora, 2006
- SANTANO, Ana C., KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/17578> Acesso em: 22 out 2020
- SARTORI, Giovanni. A Teoria da Democracia Revisitada. Volume II – as questões clássicas. São Paulo: Editora Ática S.A, 1994
- SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? The Review of Politics. 1974

- SILVA NETO, Wilson Levy Braga da. Teoria democrática e reconhecimento. Curitiba: Juruá, 2012
- ____. Uma teoria do direito à cidade: reflexões interdisciplinares. 2016. 239 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- SINKOVICS, Rudolf R. & ALFOLDI, Eva A. Progressive Focusing and Trustworthiness in Qualitative Research
- STIEGER, Stefan & GORITZ, Anja S. Using instant messaging for Internet-based interviews. *CyberPsychology & Behavior*, 9 (5), 552-559. 2006
- STRAUSS, Anselm e CORBIN, Juliet. Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada. 2. Ed – Porto Alegre: Artmed, 2008
- ____. Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. London: SAGE, 2015
- THOMAS, Clive S. Research guide to U.S. and international interest group. United States of America: Praeger Publishers. 2004
- TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América [livro eletrônico]. São Paulo: Edipro, 2019
- WERLE, Denilson L. Democracia deliberativa. São Paulo: Editora Singular, 2007.
- YIN, Robert K. Estudo de Caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2003
- ____. Validity and generalization in future case study evaluations. 2013 DOI: 10.1177/1356389013497081. Acesso em 23 abr 2021

APÊNDICE

Apêndice II: Roteiro para tomadores de decisão

Questão	Construtos	Atores
1. Quanto tempo você trabalhou na secretaria de mobilidade e transportes? E quais eram suas principais funções?	Questão introdutória	
2. Como o processo de construção da política cicloviária conseguiu abranger a participação e representatividade da população como um todo?	Representatividade	Gene e Frewer (2000)
3. Como a prefeitura garantiu que o processo de construção da política cicloviária fosse independente, sem a interferência de atores externos ao processo, direcionamento o governo em "o que fazer" e "como fazer"?	Independência	Gene e Frewer (2000)
4. A prefeitura contou com algum parceiro ou facilitador na intermediação entre o governo e a sociedade civil? Se sim, quais foram as atribuições e papéis desse facilitador?	Independência	Gene e Frewer (2000)
5. Como a prefeitura garantiu com que a população fosse envolvida nos estágios iniciais de discussão sobre a política cicloviária, não necessariamente sobre avaliação técnica, mas sobre os valores por trás da política pública?	Envolvimento Inicial	Howell, Olsen e Olsen (1987); Beierle (1999); Gene e Frewer (2000)
6. Como a participação da sociedade civil conseguiu influenciar nas decisões técnicas do governo?	Influência	Gene e Frewer (2000)
7. Como o senhor avalia a redistribuição de poder e as oportunidades efetivas de participação da população, no processo de construção da política cicloviária?	Participação	Arnstein (1969, 2019)
8. Como a prefeitura garantiu a lisura e transparência do processo perante a população, bem como as comunidades impactadas pela política pública?	Transparência	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
9. Como a prefeitura garantiu com que a população tivesse acesso aos recursos humanos em caso de dúvidas, técnicas e não técnicas; de informação; de materiais; e recurso de tempo para tomada de decisão?	Acessibilidade de Recursos	Gene e Frewer (2000)
10. Como a prefeitura definiu o escopo da participação da população no processo? E como a população reagiu sobre a delimitação de sua participação?	Definição de Tarefa	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
11. Como a prefeitura definiu a estrutura e o processo de tomada de decisão para a população, como se chegou a uma decisão e seus resultado?	Tomada de Decisão	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
12. Como a prefeitura lidou com entidades organizadas da sociedade civil, quais foram seus papéis e suas características?	Lobby	Mancuso e Gozetto (2018)
13. Você gostaria de adicionar algo mais?	Questão final	

Apêndice III: Roteiro para técnicos

Questão	Construtos	Atores
1. Quanto tempo você trabalha em sua repartição pública? E quais são suas principais funções?	Questão introdutória	
2. Como ___ (repartição pública) fez com que o processo de construção da política cicloviária conseguisse abranger a participação e representatividade da população como um todo?	Representatividade	Gene e Frewer (2000)
3. Como ___ (repartição pública) fez com que a prefeitura garantisse com que o processo de construção da política cicloviária fosse independente, sem a interferência de atores externos ao processo, direcionamento o governo em "o que fazer" e "como fazer"?	Independência	Gene e Frewer (2000)
4. A ___ (repartição pública) contou com algum parceiro ou facilitador na intermediação entre o governo e a sociedade civil? Se sim, quais foram as atribuições e papéis desse facilitador?	Independência	Gene e Frewer (2000)
5. Como ___ (repartição pública) garantiu com que a população fosse envolvida nos estágios iniciais de discussão sobre a política cicloviária, não necessariamente sobre avaliação técnica, mas sobre os valores por trás da política pública?	Envolvimento Inicial	Howell, Olsen e Olsen (1987); Beierle (1999); Gene e Frewer (2000)
6. Como a participação da sociedade civil conseguiu influenciar nas decisões técnicas da ___ (repartição pública)?	Influência	Gene e Frewer (2000)
7. Como o senhor avalia a redistribuição de poder e as oportunidades efetivas de participação da população, no processo de construção da política cicloviária?	Participação	Arnstein (1969, 2019)
8. Como ___ (repartição pública) fez com que a prefeitura garantisse a lisura e transparência do processo perante a população, bem como as comunidades impactadas pela política pública?	Transparência	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
9. Como ___ (repartição pública) garantiu com que a população tivesse acesso aos recursos humanos em caso de dúvidas, técnicas e não técnicas; de informação; de materiais; e recurso de tempo para tomada de decisão?	Acessibilidade de Recursos	Gene e Frewer (2000)
10. Como ___ (repartição pública) definiu o escopo da participação da população no processo? E como a população reagiu sobre a delimitação de sua participação?	Definição de Tarefa	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
11. Como ___ (repartição pública) definiu a estrutura e o processo de tomada de decisão para a população, como se chegou a uma decisão e seus resultado?	Tomada de Decisão	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
12. Como ___ (repartição pública) lidou com entidades organizadas da sociedade civil, quais foram seus papéis e suas características?	Lobby	Mancuso e Gozetto (2018)
13. Você gostaria de adicionar algo mais?	Questão final	

Apêndice IV: Roteiro para sociedade civil

Questão	Construtos	Atores
1. Como você enxerga a representatividade da política pública em questão? Acredita que ela abrange a população como um todo? Comente	Representatividade	Gene e Frewer (2000)
2. Como você descreve o processo de construção da política cicloviária? Considera que foi um processo independente, sem a interferência de atores externos ao processo, que direcionaram o governo em "o que fazer" e "como fazer"? Comente.	Independência	Gene e Frewer (2000)
3. Você identificou que teve a presença de algum facilitador na intermediação entre o governo e a sociedade civil? Se sim, em sua visão, quais foram as atribuições e papéis desse facilitador? Comente.	Independência	Gene e Frewer (2000)
4. Como você percebe a participação da população nos estágios iniciais de discussão sobre a política cicloviária? Ela ocorreu ou já com o projeto em andamento? Comente.	Envolvimento Inicial	Howell, Olsen e Olsen (1987); Beierle (1999); Gene e Frewer (2000)
5. Como você enxerga que a participação da sociedade civil conseguiu influenciar nas decisões técnicas do governo? Comente.	Influência	Gene e Frewer (2000)
6. Como você avalia a redistribuição de poder e as oportunidades efetivas de participação da população, no processo de construção da política cicloviária? Comente.	Participação	Arnstein (1969, 2019)
7. Como você enxerga a lisura e transparência do processo perante a população, bem como as comunidades impactadas pela política pública?	Transparência	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
8. Como você enxerga o acesso aos recursos humanos em caso de dúvidas, técnicas e não técnicas; de informação; de materiais; e recurso de tempo para tomada de decisão? Comente	Acessibilidade de Recursos	Gene e Frewer (2000)
9. Como você enxerga a definição do escopo da participação da população no processo? Ficou claro a delimitação do papel da população na participação do processo? Comente	Definição de Tarefa	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
10. Como você enxerga o processo de tomada de decisão, no sentido em como se chegou a uma decisão e seus resultado? Comente	Tomada de Decisão	Howell, Olsen e Olsen (1987); Gene e Frewer (2000)
11. Como o governo lidou com entidades organizadas da sociedade civil, e como você enxerga os papéis dessas organizações e suas características?	Lobby	Mancuso e Gozetto (2018)
12. Você gostaria de adicionar algo mais?	Questão final	

Apêndice V: Protocolo de Pesquisa

1. Proposta de Pesquisa: O objetivo desse projeto é identificar e analisar os critérios que podem ser utilizados para avaliar a eficácia de métodos de participação, aplicados no processo de construção da política cicloviária, na cidade de São Paulo, permitindo que o governo tenha sucesso na implantação desse tipo de política pública.

2. Pergunta de Pesquisa: a política cicloviária de São Paulo foi construída a partir de pressupostos de participação?

(I) Identificar os diferentes tipos de atores que contribuíram na construção do plano cicloviário de São Paulo

(II) Identificar critérios para avaliar a eficácia de métodos de participação, e comprovar que os determinantes no modelo adotado são importantes para a população e governo

(III) Identificar os diferentes tipos de participação

3. Base Teórica: Introdução acerca da Democracia dos Antigos e Democracia dos Modernos, Modelos Teóricos da Democracia Moderna, Democracia Representativa, Crítica acerca da Democracia Representativa, Democracia Participativa, Modelos Teóricos de Participação em Políticas Públicas, Extensões dos Modelos Teóricos de Participação em Políticas Pública e Grupos de Interesse

4. Seleção de Caso: O caso foi selecionado conforme o levantamento de dados de fontes de dados primárias, de relatórios da Câmara Temática de Bicicleta, Audiências Públicas das Comissões da Câmara Municipal de São Paulo, Relatórios dos Workshops e Audiências Públicas do Plano Cicloviário. Foi conduzido entrevistas exploratórias com tomadores de decisões, técnicos e sociedade civil, para entender o ponto de vista de cada grupo sobre o processo de participação da política cicloviária, utilizando um roteiro semiestruturado, de acordo com os objetivos da pesquisa e os construtos dos modelos teóricos de participação em políticas públicas.

5. Coleta de Dados: Foi estudado somente um estudo de caso referente a uma OSCIP, em que uma cidade foi analisada, sendo que essa OSCIP participou do processo de construção da política cicloviária. Os grupos envolvidos no processo de construção da política cicloviária foram entrevistados: ex-secretários de mobilidade e transportes da cidade de São Paulo (tomadores de decisões), corpo técnico responsável da CET pelo projeto e plano cicloviário e

a Iniciativa Bloomberg - *The Bloomberg Philanthropies Initiative for Global Road Safety* – que foi a intermediária técnica entre a prefeitura de São Paulo e a sociedade civil (técnicos) e a representantes da câmara temática de bicicleta e ciclocidade (sociedade civil participante no processo de construção da política pública). As entrevistas foram realizadas via videoconferência, mensagens instantâneas ou e-mail, devido às restrições da pandemia do COVID-19, sendo que todas gravadas e transcritas. A triangulação dos dados foi realizada através da observação direta do processo de construção da política cicloviária e os relatos dos participantes desse processo. Também foram coletados dados de fontes primária de 316 documentos, como relatórios de comissões da Câmara Municipal de São Paulo, relatórios da Câmara Temática de Bicicleta, relatórios dos Workshops e Audiências Públicas do Plano Cicloviário.

6. Análise de Dados: Os dados foram analisados através de técnicas e procedimentos propostos por Strauss & Corbin (2008). Primeiramente, a codificação aberta (*open coding*), que consiste em microanálise de dados verificando linha por linha dos dados brutos. Então, foi codificado linha por linha, independente da teoria utilizada para avaliar a eficácia de métodos de participação, utilizando a codificação “in vivo” em alguns momentos. A segunda etapa, chamada de codificação seletiva (*axial coding*), consiste em reagrupar os dados, criando categorias que com dimensões ligadas entre si, tornando a análise mais abstrata e distante dos dados brutos. Nessa fase, procura-se compreender as explicações do fenômeno estudado, voltando à teoria e comparando-o com os dados analisados. Então, uma análise abdução foi feita, passando dos dados brutos para a teoria e vice-versa, construindo categorias que fazem sentido para a teoria e descobrindo algumas novas categorias a partir dos dados. A última etapa, chamada de codificação seletiva (*selective coding*), consiste em refinar as categorias e subcategorias criadas, possibilitando a identificação de categorias centrais. Nesta fase algumas coocorrências foram percebidas entre as categorias. Todas as análises foram realizadas através do software ATLAS.ti, registrando e salvando todo o processo lógico.