



ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA CICLOVIÁRIA EM PORTO ALEGRE/RS

Cristina Alves Barbosa ¹

RESUMO

A integração da mobilidade por bicicleta ao planejamento urbano brasileiro enfrenta obstáculos relacionados à desigualdade socioespacial, à fragmentação institucional e às restrições de financiamento. Este artigo, derivado de pesquisa de mestrado, analisa como os arranjos de implementação em ambiente político-institucional condicionaram a execução da política cicloviária de Porto Alegre entre 2009 e 2025, tomando como marco normativo o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), instituído pela Lei Complementar n.º 626/2009. O estudo insere a mobilidade ativa no debate sobre urbanização sustentável e integração modal. Metodologicamente, trata-se de estudo de caso único com múltiplas unidades de análise, baseado em levantamento documental (legislação, atas, relatórios técnicos, notícias) e análise de conteúdo. O referencial teórico articula estudos clássicos sobre implementação de políticas públicas e abordagens sobre arranjos institucionais (Gomide; Pires, 2014a; 2014b), compreendidos como configurações dinâmicas de regras, estruturas, capacidades estatais e interações entre atores. Os resultados indicam que, embora o PDCI tenha representado um avanço normativo, sua implementação foi marcada por descontinuidades, tentativas bem-sucedidas de reversão de mecanismos de financiamento, disputas discursivas sobre projetos de cidade e desempenho limitado das instituições de controle social (Ministério Público do Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul). Conclui-se que a análise dos arranjos institucionais evidencia fatores estruturais que condicionam a política cicloviária em Porto Alegre, reforçando a importância de abordagens integradas, intersetoriais e participativas para compreender os obstáculos à efetividade de sua implementação.

Palavras-chave: Políticas públicas; Implementação; Arranjos institucionais; Política cicloviária; Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

A mobilidade urbana consolidou-se nas últimas décadas como um dos principais desafios das cidades brasileiras, atravessando debates sobre sustentabilidade, planejamento urbano, desigualdades socioespaciais e direito à cidade. As políticas cicloviárias emergem nesse contexto como instrumentos relevantes para promover deslocamentos não motorizados, reduzir emissões, qualificar espaços públicos e ampliar formas democráticas de circulação. Entretanto,

¹ Mestre pelo Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS. Especialista em Direito Urbano e Ambiental - FMP/RS. Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais – UFRGS. absilva.cris@gmail.com;



sua implementação enfrenta obstáculos que extrapolam questões técnicas e se enraízam em disputas políticas, fragilidades institucionais e limitações administrativas.

Porto Alegre constitui um caso expressivo dessa dinâmica. A aprovação do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), em 2009, ocorreu em meio à convergência entre setores técnicos, movimentos cicloativistas e parlamentares. O plano foi idealizado para constituir política estruturante de longo prazo, propondo uma rede cicloviária integrada, hierarquizada e distribuída pelo território municipal. Contudo, os anos subsequentes demonstraram uma implementação marcada por interrupções, reconfigurações administrativas e disputas sobre prioridades na agenda urbana.

Este artigo sintetiza resultados da pesquisa cujo objetivo foi analisar como os arranjos de implementação em ambiente político-institucional moldaram a execução da política cicloviária entre 2009 e 2025. O aporte teórico articula perspectivas do direito urbanístico, da geografia urbana, do planejamento urbano e da teoria de implementação, com base em autores como Pires e Gomide (2011, 2019), Lotta e Vaz (2015), Alvim e Castro (2010), Sheller e Urry (2006), Schabbach (2020), Van Meter e Van Horn (2000) e Lima e D'Ascenzi (2013; 2019).

Argumenta-se que a trajetória do PDCI não pode ser compreendida apenas por fatores relacionados a engenharia, recursos ou projetos. A implementação depende, sobretudo, das dinâmicas institucionais que estruturam a ação do Estado. Mudanças organizacionais, redefinições de competências, mecanismos de financiamento frágeis, disputas intersecretariais e conflitos políticos impactaram diretamente a continuidade da política. Assim, compreender seus limites requer examinar como o Estado municipal se organizou - ou deixou de se organizar - para executar sua própria diretriz de política pública.

A relevância do estudo reside no fato de que, embora haja crescente literatura sobre mobilidade ativa no Brasil, ainda são escassas análises dedicadas aos aspectos organizacionais e institucionais que condicionam sua implementação. A partir do caso de Porto Alegre, busca-se contribuir para a compreensão dos fatores que fortalecem ou fragilizam a capacidade estatal de produzir resultados consistentes no campo da mobilidade por bicicleta.



METODOLOGIA

A pesquisa utilizou abordagem qualitativa com foco explicativo e interpretativo, combinando análise documental, reconstrução histórica e revisão de literatura especializada. O estudo foi estruturado a partir de uma leitura longitudinal da política cicloviária entre 2009 e 2025, considerando não apenas os resultados materiais, mas principalmente os processos institucionais que condicionaram tais resultados.

Foram analisados documentos legais, administrativos e normativos, como leis complementares, decretos, portarias, planos setoriais, leis orçamentárias anuais e atos internos da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SMMU). Destaca-se a análise da Lei Complementar nº 626/2009, que instituiu o PDCI, bem como das legislações posteriores que impactaram seu financiamento, como as alterações nos fundos municipais promovidas a partir de 2018. Além desses elementos, foram analisados registros da Câmara Municipal de Porto Alegre, incluindo projetos de lei, atas de reuniões, discursos parlamentares, audiências públicas e debates legislativos que envolveram recursos, prioridades e conflitos sobre a implementação do PDCI.

A investigação também examinou matérias jornalísticas e conteúdos de plataformas especializadas, como o Observatório da Bicicleta, Sul21, Zero Hora e Correio do Povo, que permitiram reconstruir episódios críticos, disputas públicas e percepções sociais sobre a política cicloviária. Por fim, o estudo dialogou com relatórios, notas técnicas e documentos produzidos por coletivos de ciclistas, como a Mobicidade POA, que historicamente atuam no monitoramento e na pressão pública pela expansão da infraestrutura cicloviária. Todo o material analisado foi interpretado à luz da literatura sobre ciclo de políticas públicas, com ênfase na fase de implementação, e da abordagem dos arranjos institucionais, conforme desenvolvida por Pires e Gomide (2014).



REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão da mobilidade urbana no Brasil tem sido profundamente influenciada por autores como Eduardo Vasconcellos, que aponta o predomínio histórico do automóvel como eixo estruturante das políticas públicas e como resultado de decisões políticas e econômicas que consolidaram a lógica da circulação motorizada como prioridade estatal. Em suas obras, Vasconcellos argumenta que as políticas cicloviárias enfrentam obstáculos decorrentes da setorialização das administrações, da ausência de recursos próprios, da falta de continuidade administrativa e da baixa capacidade institucional de integrar a mobilidade ativa à lógica mais ampla de planejamento urbano.

Raquel Rolnik contribui para a análise ao destacar como o espaço urbano é resultado de disputas políticas que envolvem interesses econômicos, coalizões governamentais e projetos de cidade muitas vezes incompatíveis entre si. Seu trabalho evidencia que políticas como a mobilidade por bicicleta não avançam apenas pela força técnica, mas pela capacidade de se inserirem em disputas ideológicas sobre uso do solo e prioridades urbanas.

No campo da teoria da implementação, autores como Pressman e Wildavsky ressaltam a complexidade dos processos que ocorrem entre a decisão política e a ação estatal, enfatizando os inúmeros pontos de veto e as dificuldades de coordenação interorganizacional. Winter, Hill e Hupe reforçam que a implementação depende de capacidades técnicas, recursos financeiros, estabilidade administrativa, clareza normativa e mecanismos adequados de governança.

Dialogando com essa literatura, Pires e Gomide desenvolvem a noção de arranjos institucionais como combinações específicas de regras, estruturas organizacionais, processos decisórios e capacidades estatais, que moldam o modo pelo qual políticas públicas são implementadas. Essa perspectiva foi fundamental para orientar a análise do caso de Porto Alegre.



1. O Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) de Porto Alegre: dos planos à concretização (2009 – 2025)

O Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), elaborado pelo Consórcio Oficina-Logit-Matricial a partir de julho de 2006, por meio da Concorrência Pública Nacional nº CN 005/2006, vinculada ao BID 229/2005, propôs a criação de uma rede integrada de ciclovias em Porto Alegre, com participação de entidades públicas, comunidade e do Grupo Técnico de Acompanhamento (GTA). O plano previa a execução mínima de 15 km de ciclovias.

Estruturado em cinco eixos (Diagnóstico, Prognóstico, Projeto Funcional, Programa de Implantação e Programa de Gestão) o PDCI tinha como objetivo principal implementar 395 km de ciclovias, com orçamento de R\$ 40 milhões, buscando tornar Porto Alegre a maior rede cicloviária do país. As diretrizes da Política de Transporte Cicloviário incluíam a regulamentação do uso da bicicleta, integração com projetos viários, campanhas educativas e oferta de estacionamentos, conforme o Código de Trânsito Brasileiro.

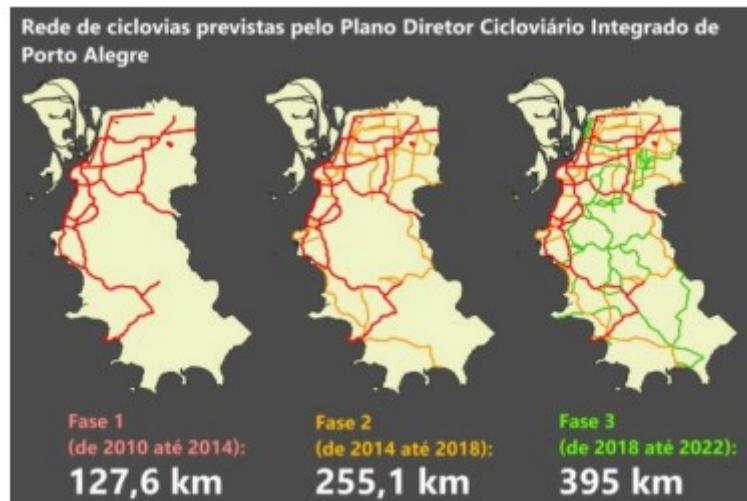
A gestão seria coordenada pela Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), incluindo fiscalização, criação de grupos de acompanhamento, captação de recursos e promoção da integração modal. Os princípios orientadores do plano, descritos em edital público e sintetizados por Ferrari (2009), articulam-se à promoção da mobilidade sustentável, segurança viária e intermodalidade. Seu objetivo técnico central era estimular o uso cotidiano da bicicleta (Porto Alegre, 2009, p. 164), enquanto o Sistema Cicloviário traduzia esses objetivos em funcionalidades operacionais (Porto Alegre, 2009, p. 105).

O estudo projetou cenários para 2012, 2022 e 2032. Previu-se que as maiores demandas cicloviárias se concentrariam na Macrozona I, com fluxos superiores a 10.000 bicicletas/dia em vias como Ipiranga e Érico Veríssimo. A Rede Potencial foi estimada em 395,2 km e a Rede Estrutural, prioritária, em 124,2 km. A implantação seria escalonada: curto prazo (R\$ 13,456 milhões), médio prazo e longo prazo (R\$ 13,295 milhões), totalizando aproximadamente R\$ 58 milhões. Sete eixos prioritários somavam 40 km, incluindo as ciclovias Ipiranga e Sertório. A Figura 1 exemplifica o processo de implementação previsto no PDCI:



Figura 1 - Rede de Ciclovias previstas pelo Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto

Alegre Fonte: Elaborado por Coletivo Ambiente Crítico (Gomes, 2019)



Fonte: Elaborado por Coletivo Ambiente Crítico (Gomes, 2019)

O plano também alinha-se a diretrizes federais, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e iniciativas do Ministério das Cidades, prevendo a possibilidade de captação de recursos e incentivos para sistemas cicloviários.

Entre os benefícios estimados estavam: redução da poluição, diminuição dos congestionamentos, menor dependência de combustíveis fósseis, melhoria da saúde e da qualidade de vida, inclusão social, redução de acidentes, integração modal e promoção da mobilidade sustentável.

Embora o PDCI representasse um marco técnico e conceitual para Porto Alegre, sua efetivação dependia sobretudo da dimensão político-institucional local, incluindo o comprometimento do Executivo, articulação intergovernamental e superação de entraves burocráticos e financeiros. A análise desses fatores, fundamentais para a implementação do plano, é aprofundada no tópico seguinte.

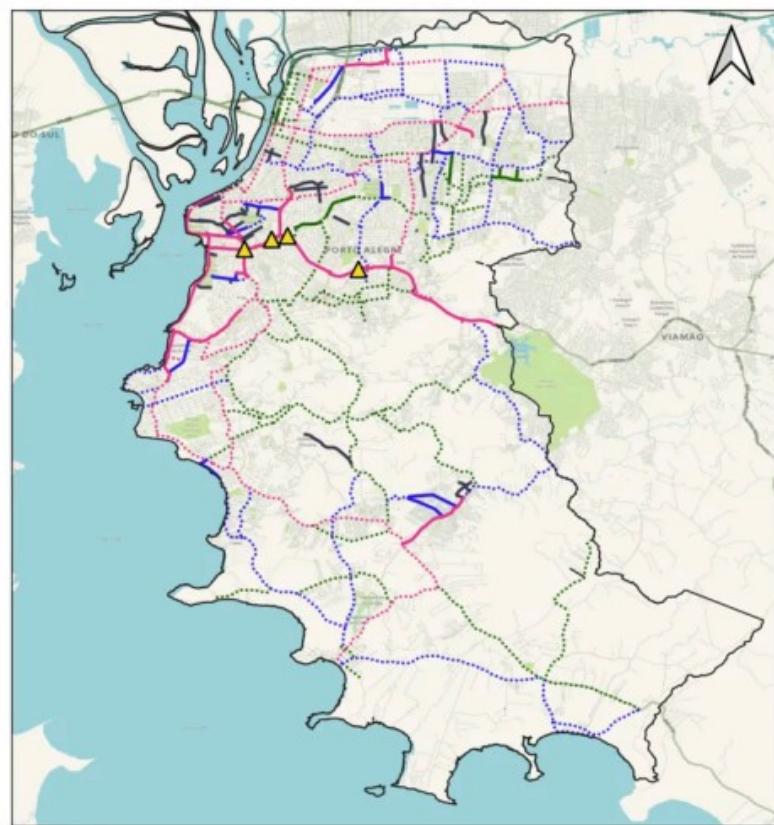


A comparação entre a proposta do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI), promulgado em 2009, e a infraestrutura cicloviária existente em Porto Alegre em 2023, presente na Figura 2, revela um descompasso estrutural entre planejamento e implementação. Enquanto o plano projetava uma rede integrada com cerca de 395 km de ciclovias, articulando centralidades, bairros periféricos, eixos de alta demanda e pontos de conexão com o transporte coletivo, a malha efetivamente existente em 2023 alcançava pouco mais de 70 km, o que corresponde a menos de 20% do previsto.

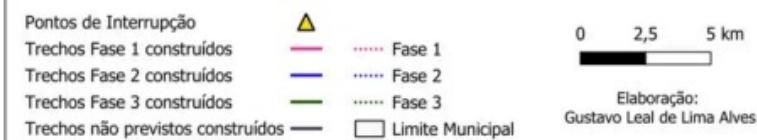
O mapa comparativo abaixo evidencia que a maior parte dos trechos implantados ficou concentrada em áreas centrais e na zona Leste da cidade, especialmente nos eixos da Ipiranga, Loureiro da Silva e Edvaldo Pereira Paiva, ao passo que boa parte da rede projetada para as zonas Norte, Leste profunda e Extremo Sul permaneceu inexistente. Esse desequilíbrio territorial resultou em um sistema fragmentado, composto por segmentos isolados e com baixa continuidade, diferentemente da rede interligada e hierarquizada originalmente concebida. Diversos corredores considerados prioritários pelo PDCI, como Assis Brasil, Sertório, Érico Veríssimo e Independência, não foram executados ou receberam tratamentos muito aquém do projetado. Da mesma forma, equipamentos fundamentais para a intermodalidade - como bicicletários estruturados, polos cicloviários e pontos de conexão com terminais e estações - não se materializaram. Assim, o mapa evidencia que, embora o PDCI tenha sido tecnicamente robusto e visionário, sua implementação ao longo de quase duas décadas ocorreu de forma lenta, desigual e descontínua, evidenciando limitações persistentes do arranjo institucional de Porto Alegre para transformar diretrizes de planejamento em infraestrutura concreta.



Figura 2 - Mapa comparativo entre a proposta do PDCI e a infraestrutura cicloviária de Porto Alegre em 2023



Mapa comparativo entre a proposta do PDCI e a infraestrutura cicloviária de Porto Alegre em 2023



Fonte: Elaborado por Alves, G.L.L. (2024).

2. Atividade administrativa latente

Desde sua aprovação em 2009, a política cicloviária enfrentou limitações estruturais decorrentes de instabilidade organizacional, disputas internas no Executivo, fragilidades orçamentárias, baixa capacidade técnica e ausência de mecanismos permanentes de participação e monitoramento. A aprovação do PDCI ocorreu em um momento de convergência política, com forte atuação do cicloativismo e interesse institucional na modernização da



mobilidade urbana. Mesmo assim, as gestões municipais se mostraram reticentes quanto à sua implementação, do que se denota fraca ou pouca vontade política, como pode ser resumido no Quadro 1:

Quadro 1: Política cicloviária de Porto Alegre por gestão municipal (2009–2024)

| Extensão implantada (km) | Ações relevantes | Desafios e omissões | Observações institucionais |
|---|---|---|---|
| José Fogaça (2009 – 2010) | | | |
| ~0,45 km | Aprovação do Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) em 2009 | Baixa execução inicial; inexistência de equipe técnica estruturada e orçamento específico | Política iniciada com respaldo normativo, mas sem condições efetivas de implementação |
| José Fortunati (2011 – 2016) | | | |
| ~40,3 km | Expansão significativa da malha; primeiros trechos da ciclovia da Av. Ipiranga | Execução fragmentada e sem articulação intersetorial; início de falhas estruturais | Avanço quantitativo sem consolidação de estrutura institucional e sem política de Estado |
| Nelson Marchezan Jr. (2017 – 2020) | | | |
| ~14,9 km | Obras pontuais (Goethe, Fernando Ferrari); propostas de revisão do PDCI | Estagnação da política; desmobilização de fundos e fóruns participativos; falhas acumuladas em obras anteriores | Enfraquecimento institucional; SMMU subordinada à Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade |
| Sebastião Melo (2021 – 2024) | | | |
| ~29,2 km | Retomada parcial com financiamento CAF e contrapartidas privadas; obras emergenciais em ciclovias problemáticas; propostas mais contundentes de revisão do PDCI | Crises de infraestrutura e manutenção reativa; ausência de plano sistêmico; | SMMU recomposta, mas sem articulação duradoura; ausência de integração com políticas urbanas amplas |

Fonte: Autoria própria (2025), com base em Porto Alegre. *Relatório de Evolução da Rede Cicloviária*. Porto Alegre: SMMU, 2024; Brasil de Fato (2024); Sul21 (2015); Observatório da Bicicleta (2023).

Fonte: Elaborado por Barbosa, C.A. (2025).

Nos primeiros anos após a aprovação do PDCI, entre 2009 e 2016, houve avanços do ponto de vista da expansão física da rede cicloviária, com entregas de trechos importantes, como parte da ciclovia da Avenida Ipiranga, a ciclovia da Sertório, segmentos da ciclovia da Tronco, obras na Restinga e iniciativas pontuais no Centro e na região da Avenida Goethe. Entretanto, esses avanços foram marcadamente fragmentados e pouco articulados, sem continuidade territorial, sem planejamento integrado e frequentemente interrompidos por mudanças internas



no Executivo. As reorganizações constantes da pasta responsável pela mobilidade urbana comprometeram a memória institucional, dificultaram a construção de equipes permanentes e mantiveram o PDCI em posição periférica dentro da agenda municipal.

A partir de 2017, com o agravamento da crise fiscal municipal, observou-se uma inflexão no ritmo de implementação. Cortes orçamentários contínuos, redução de equipes técnicas e priorização de políticas consideradas emergenciais limitaram drasticamente a expansão de ciclovias. Em 2018, a proposta de reestruturação dos fundos municipais, que extinguiu diversos fundos setoriais e criou o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, representou um retrocesso significativo para a previsibilidade do financiamento da política cicloviária. A ausência de um fundo próprio ou de fonte estável de recursos tornou a política ainda mais dependente de decisões pontuais do Executivo, comprometendo sua continuidade. Ao mesmo tempo, a gestão municipal passou a concentrar ainda mais poder decisório, reduzindo a interlocução com movimentos sociais e com outros órgãos internos, o que contribuiu para a desarticulação da política.

Entre 2021 e 2023, o cenário apresentou mudanças graduais. Ainda que persistissem limitações estruturais, houve reorganização interna na SMMU e retomada de debates sobre a necessidade de planejamento mais integrado. A aprovação do Plano de Mobilidade Urbana de 2023 foi um marco relevante, pois inseriu metas específicas para a mobilidade por bicicleta e estabeleceu diretrizes gerais para a integração modal. Embora a implementação dessas metas ainda enfrente desafios, o reconhecimento formal da mobilidade cicloviária como parte estruturante do planejamento municipal representa avanço institucional importante. Aliado a isso, a reativação de políticas federais voltadas para mobilidade urbana e mobilidade por bicicleta, como a Estratégia Nacional da Bicicleta (Enabici), as parcerias com a União de Ciclistas do Brasil e a realização da Pesquisa Nacional de Mobilidade Urbana (Pemob),abriu novas possibilidades de articulação e apoio técnico ao município.

Nada obstante, não houve a criação de uma estrutura administrativa específica e estável para sua coordenação, o que fez com que sua implementação dependesse da disposição política circunstancial de gestores e secretários, sem ancoragem institucional robusta.A análise da



implementação do PDCI revela que o desenho formal da política, por si só, não foi suficiente para garantir sua execução.

3. Atividade legislativa: alinhamentos, disputas e tentativas de reversão

O Legislativo desempenhou papel ambivalente nesse processo. O levantamento dos 31 projetos legislativos apresentados após a aprovação do PDCI revela que 68% das iniciativas (21 projetos) foram compatíveis ou potencialmente compatíveis com as diretrizes do plano, 10% (3 projetos) apresentaram compatibilidade parcial e 22% (7 projetos) mostraram-se incompatíveis ou parcialmente incompatíveis. Esse panorama indica que, de modo geral, o Legislativo municipal atuou majoritariamente no sentido de reforçar e expandir os objetivos da política cicloviária, seja por meio de propostas de ampliação da infraestrutura, criação de mecanismos de financiamento ou incentivo ao uso da bicicleta. Embora essa atuação tenha ocorrido de maneira desigual e nem sempre contínua, os dados sugerem que, ao longo dos anos posteriores ao PDCI, consolidou-se no âmbito legislativo uma compreensão crescente de que a bicicleta deve integrar as políticas de mobilidade urbana da cidade.

De um lado, esse panorama revela a atuação discreta do Legislativo para ampliar recursos e garantir proteção à política, como no caso da destinação de 20% das multas de trânsito ao sistema cicloviário. De outro, conflitos intensos ocorreram quando o Executivo tentou revogar essa obrigatoriedade em 2014, gerando debates que revelaram disputas ideológicas sobre a prioridade da mobilidade ativa. Em alguns momentos, vereadores propuseram mecanismos alternativos de financiamento, como a criação de fundos específicos, evidenciando a intenção de institucionalizar o apoio à política cicloviária. Contudo, tais iniciativas foram frequentemente desestruturadas por mudanças de governo ou alterações posteriores na legislação fiscal.

4. Financiamento: insuficiências, dependência de contrapartidas e omissões institucionais



O financiamento mostrou-se um obstáculo crucial para a lenta expansão da malha cicloviária em Porto Alegre. Segundo o Ofício nº 62/2023-PRES, em resposta ao Pedido de Informação (PI) nº 009/2023, solicitado pela Vereadora Mariana Hennig Pimentel (Novo), o investimento total entre 2017 e 2022 para novas ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas (incluindo sinalização, infraestrutura e acessibilidade) foi de aproximadamente R\$ 13.346.027,16. Desse montante, R\$ 6.867.784,70 foram recursos do Município e R\$ 6.478.242,46 vieram de contrapartidas da iniciativa privada. Adicionalmente, o Município aplicou cerca de R\$ 148.523,34 na manutenção da infraestrutura no mesmo período.

Portanto, a maior parte dos mais de 30 km de vias exclusivas construídas nesse período (2017-2022) foi financiada por empreendimentos privados, via contrapartidas. Os recursos municipais, por sua vez, se concentraram majoritariamente em sinalização e manutenção. Este modelo, classificado como "de oportunidade" pelo Secretário de Mobilidade Urbana, Adão Castro (Donini, 2023), resulta em um sistema de ciclovias desconectado e fragmentado. A construção é determinada pela localização de novos empreendimentos, e não pela necessidade de integrar a rede cicloviária conforme o planejamento estratégico (PDCI). Consequentemente, a malha falha em constituir uma rede integrada que ofereça rotas abrangentes, eficientes e seguras aos ciclistas, comprometendo o objetivo central da política pública.

Esse quadro financeiro é agravado pelas conclusões do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), cujo relatório apontou que a administração municipal deixou de aplicar cerca de R\$ 40 milhões, ao longo das duas últimas gestões, em ações vinculadas à mobilidade urbana previstas no Plano Plurianual (PPA). Entre os valores não executados estavam recursos especificamente destinados à ampliação e qualificação da infraestrutura cicloviária. A subutilização sistemática dessas dotações evidencia não apenas insuficiência de investimento, mas também baixa prioridade política e administrativa para a consolidação da rede cicloviária planejada. Em termos práticos, mesmo quando havia previsão orçamentária, a execução não se converteu em obras ou melhorias, ampliando o hiato entre o planejamento do PDCI e sua implementação material.



5. Desempenho das instituições de controle: limites da fiscalização e baixa efetividade

A atuação das instituições de controle, especialmente o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), revelou tanto iniciativas relevantes quanto limites estruturais para induzir mudanças na política cicloviária. O MP-RS, em diversos momentos, recomendou ações para correção de irregularidades ou omissões do Executivo, mas seus instrumentos encontraram restrições práticas diante de interpretações administrativas sobre “prioridades de governo”. Já o TCE-RS, embora tenha produzido diagnósticos e apontado a subexecução de recursos, demorou a emitir posicionamentos mais contundentes, o que contribuiu para a manutenção de padrões de baixa execução orçamentária e para a ausência de responsabilização efetiva.

O caso dos cerca de R\$ 40 milhões não aplicados demonstra que, embora os órgãos de controle tenham registrado o problema, sua intervenção não foi capaz de reverter o padrão recorrente de subinvestimento em mobilidade ativa. Isso reforça a tese de que a debilidade institucional não está apenas no interior do Executivo, mas se estende ao próprio ecossistema de governança da política.

6. Síntese analítica: política cicloviária como resultado de arranjos institucionais frágeis

A partir dos diferentes eixos analisados, é possível identificar elementos estruturantes que explicam a lacuna entre o PDCI e sua implementação:

1. **Fragmentação organizacional** – mudanças frequentes na estrutura administrativa da SMMU, redefinições de competências e ausência de coordenação intersetorial comprometeram a continuidade da política.
2. **Financiamento instável** – baixa execução orçamentária, dependência de contrapartidas e omissões detectadas pelo TCE-RS produziram uma política vulnerável às prioridades conjunturais.

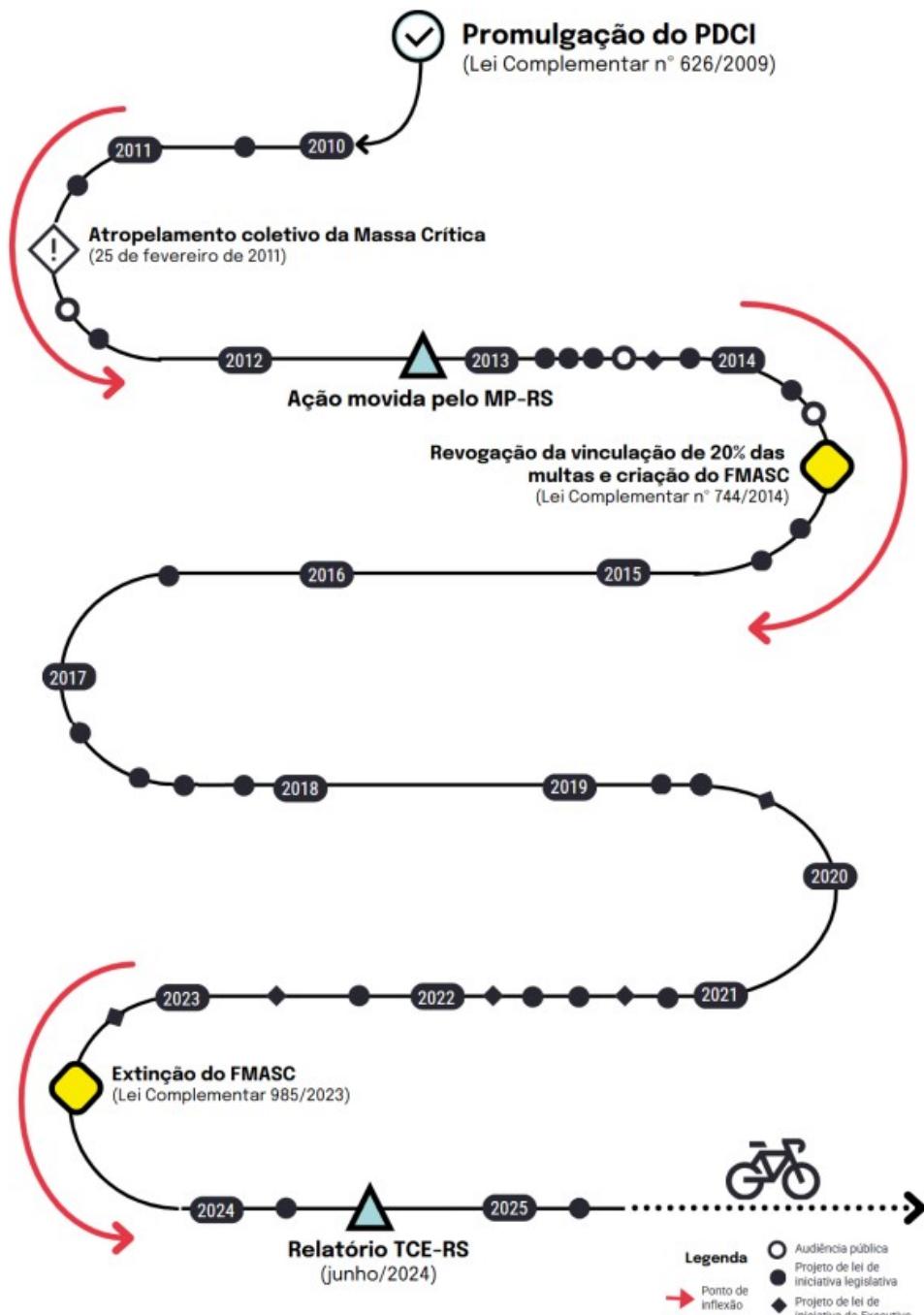


3. **Disputas políticas contínuas** – embates no Legislativo, especialmente sobre fontes de financiamento, contribuíram para a volatilidade institucional.
4. **Controle externo limitado** – MP-RS e TCE-RS identificaram problemas, mas seu poder de indução encontrou barreiras no modelo de gestão municipal.
5. **Implementação como prática social e política** – conforme apontam Pressman e Wildavsky, Winter, Lotta e outros autores, a implementação depende de interações concretas entre atores, regras e recursos — e não apenas de diretrizes normativas.

Em conjunto, tais elementos explicam por que a política cicloviária em Porto Alegre, embora tecnicamente planejada para constituir uma rede ampla e integrada, materializou-se de forma lenta, fragmentada e espacialmente desigual. No plano local, pode-se resumir a atividade institucional com o seguinte esquema (Figura 3):



Figura 3: Linha do tempo dos movimentos institucionais para implementação do PDCI entre 2009 e 2025



Fonte: Barbosa, C.A. (2025)

Ao longo dos anos analisados, a política foi condicionada não apenas pela escassez de recursos, mas principalmente por arranjos institucionais insuficientes, que não garantiram continuidade administrativa, coordenação intersetorial ou capacidade técnica especializada. A



análise evidencia que a política cicloviária avançou de forma descontínua, reativa e dependente da atuação de atores individuais ou conjunturais, como secretários específicos ou mobilizações sociais pontuais. Os resultados demonstram que a implementação do PDCI não falhou por ausência de plano, mas por ausência de um arranjo institucional capaz de sustentá-lo ao longo do tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como síntese da dissertação de mestrado que fundamenta este artigo, conclui-se que a política cicloviária de Porto Alegre apresenta avanços pontuais, mas carece de estrutura institucional sólida que assegure sua continuidade, ampliação e integração ao planejamento urbano. O PDCI foi um marco importante, mas não foi acompanhado da criação de mecanismos administrativos que garantissem sua execução estável. A instabilidade organizacional, as disputas internas no Executivo, a fragilidade orçamentária, a baixa capacidade técnica e a falta de mecanismos permanentes de participação configuraram um arranjo institucional insuficiente para sustentar uma política de mobilidade ativa em longo prazo. Ao mesmo tempo, a atuação do cicloativismo, o papel ambíguo do Legislativo e as recentes reorientações federais demonstram que existem oportunidades de fortalecimento institucional que podem ser exploradas.

Para que a política cicloviária avance de maneira consistente, não basta ampliar a rede de ciclovias ou iniciar obras isoladas; é necessário consolidar estruturas administrativas capazes de planejar, executar, monitorar e avaliar as ações de forma contínua. Isso inclui a criação ou fortalecimento de equipes técnicas especializadas, a definição clara de competências entre os órgãos municipais, a instituição de fontes estáveis de financiamento, a integração da mobilidade cicloviária aos demais instrumentos de planejamento urbano e a manutenção de canais permanentes de participação social. Sem esses elementos, a política permanecerá vulnerável a mudanças de governo, oscilações orçamentárias e disputas internas que comprometem sua continuidade.



AGRADECIMENTOS

A autora agradece às professoras e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pelo acompanhamento teórico e metodológico ao longo da dissertação que originou este trabalho, bem como às colegas e aos colegas que contribuíram com debates fundamentais para a construção da análise aqui apresentada. Agradece também aos coletivos de cicloativismo de Porto Alegre, cujo trabalho constante de monitoramento e incidência política foi indispensável para a compreensão dos avanços e limites da política cicloviária no município.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. L. L. **Análise da implementação do plano diretor cicloviário integrado de Porto Alegre.** 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Geografia: Bacharelado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2024. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/273202>>. Acesso em: 7 jun. 2025.
- BARBOSA, C. A. *Política pública de rodinhas : por que a política cicloviária pedala tão devagar em Porto Alegre?* 2025. Dissertação (Mestrado) — Programa de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/299033>. Acesso em: **04 dez. 2025.**
- FERRARI, R. *Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto Alegre: A questão da Institucionalização* (2009). Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/congresso_anpet_institucionalizacao_do_pdci.pdf> Acesso em: **04 dez. 2025.**
- GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.* In: GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014a. p. 17-28. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_capacidades_estatais_democracia.pdf. Acesso em: **04 dez. 2025.**
- GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C.; *Análise Comparativa: Arranjos de implementação e resultados.* In: GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b. p. 351-377. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_capacidades_estatais_democracia.pdf. Acesso em: **04 dez. 2025.**
- HILL, M; HUPE, P. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance.* 3. ed. Los Angeles: SAGE, 2014.
- LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. *Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de arranjos institucionais complexos.* Revista do Serviço Público Brasília, v.66 n.2, p.171-94, abr/jun 2015.
- OFICINA - LOGIT - MATRICIAL, Consórcio. *Etapa 9 - Relatório Final – Resumo Executivo.* Porto Alegre, 01 set. 2008. Disponível em:



<https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/eptc/usu_doc/pdci_resumo_executivo.pdf>.
Acesso em: **04 dez. 2025.**

PRESSMAN, J; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOUZA, N. *Políticas cicloviárias no Brasil: avanços, limites e desafios*. Curitiba: Editora UFPR, 2021.

VASCONCELLOS, E. A.. *Política de transportes no Brasil: uma história de decisões*. São Paulo: Annablume, 2012.

VASCONCELLOS, E. A. *Mobilidade urbana e cidadania*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022.

WINTER, S. *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Handbook of Public Administration*. London: SAGE, 2003.