**PAULISTA ABERTA: AVENIDA SÍMBOLO DE UM MODELO DE CIDADE PARA PESSOAS**

***Valentim, Arthur Cesar***

Pós-graduando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC, e-mail: [arthurvalentim@hotmail.com](mailto:arthurvalentim@hotmail.com)

**RESUMO**

O artigo busca identificar alguns dos fatores responsáveis pelo processo de mudança institucional no âmbito da política de mobilidade urbana do município de São Paulo por meio da análise da formulação e implantação do programa Paulista Aberta – na avenida considerada símbolo dos valores da metrópole – e dos desdobramentos posteriores de acordo com o enquadramento proposto pelo Modelo de Coalizão de Defesa. A pesquisa de cunho qualitativo, por meio de levantamento bibliográfico, recupera de forma breve a história da Avenida Paulista para evidenciar as crenças relacionadas ao modelo de cidade que sustentou o seu desenvolvimento e quais alterações no contexto possibilitaram a mudança na política pública, privilegiando o espaço público para o encontro de pedestres e outros modais de locomoção que não o automóvel, depois de tanto tempo em que as políticas urbanas de desenvolvimento da cidade eram voltadas ao carro.

**Palavras-chave:** Avenida Paulista; Mobilidade Urbana; Paulista Aberta; Modelo de Coalizão de Defesa; Políticas Públicas.

**ABSTRACT**

This article seeks to identify some of the factors that have been responsible for the process of institutional change on the urban mobility policy scope of the São Paulo’s city through the analysis of the formulation and implementation of the Paulista Aberta program – on the symbol avenue of the metropolis values – and the later unfoldments accordingly to the proposal of Advocacy Coalition Framework. The qualitative research recovers briefly, through bibliographic survey, Avenida Paulista’s history to show the beliefs related to the model of the city that have sustained its development and what modifications on the context enabled the policy change, privileging public spaces for pedestrians encounters and others means of transportation rather than the automobile after a long time in wich the development urban policies of the city were meant for the car.

**Keywords:** Paulista Avenue; Urban Mobility; Paulista Aberta; Advocacy Coalition Framework; Public Policies.

**1. INTRODUÇÃO**

O triunfo da racionalização sobre a subjetivação é atributo central das cidades modernas (TOURAINI 1994 apud BASTOS e MELLO 2017), que foram caracterizadas pela industrialização, responsável pelas transformações na infraestrutura urbana ao atender as demandas de escoamento de produtos, descartando as necessidades do humano (LEFEBVRE 1999 apud BASTOS e MELLO 2017). Por serem planejados a servir apenas como passagem, os espaços da cidade transformam-se em não-lugares tornando-se impessoais, sem identidade nem cidadania (AUGÉ 2005 apud BASTOS e MELLO 2017): “a feição urbana é desfigurada a ponto de todos os lugares se parecerem com qualquer outro, resultando em lugar algum” (JACOBS 2011). O incremento do tráfego minando as oportunidades de expressão de qualidade de vida pela população devido às ideologias dominantes de planejamento terem negligenciado a questão do espaço público como local de encontro, voltado a construção de uma cidade repleta de edifícios individuais em vez de foco nas inter-relações e espaços comuns (GEHL 2013). Os sintomas do planejamento urbano ter sido dominado por tais diretrizes durante décadas são sentidos na complexidade de problemas que as cidades hoje enfrentam relacionados à poluição, habitação, insegurança, entre outros fatores, sendo o congestionamento de automóveis a mais nítida expressão da incompetência do desenvolvimento urbano em solucionar tais desafios (JACOBS 2011).

Com a crescente complexidade das demandas da sociedade para sanar estes problemas multifatoriais - cuja pressão é sentida com maior intensidade pelos governos locais devido à maior proximidade das comunidades com os formuladores de políticas públicas - houve, nas últimas décadas do século XX, um movimento de desconcentração de poder dos governos centrais. A redistribuição de poder trouxe mais atribuições e maiores responsabilidades aos municípios, além de redimensionamento do setor público, que passa a se articular com indivíduos, organizações da sociedade civil, e setor privado, compartilhando responsabilidades no desenvolvimento de políticas, incluindo mecanismos formais como conselhos, colegiados e planejamento participativo. Tal multiplicidade de atores - englobando políticos e seus partidos, burocracia, juízes, mídia, empresas, sindicatos, associações profissionais, organizações do terceiro setor, especialistas técnicos, grupos de pressão, movimentos sociais e associações comunitárias – faz com que a coerção política, a direção hierárquica e verticalizada, e o controle estrito dos processos políticos sejam obrigatoriamente substituídos por inovações regulatórias baseadas na coordenação e direção horizontalizadas, privilegiando redes articuladas, negociação e convencimento, tornando a governança muito mais complexa (DIAS e MATOS 2012), sendo necessário escolher método de análise de políticas públicas que contemple tal complexidade.

A pesquisa de cunho qualitativo, por meio de levantamento bibliográfico, recupera de forma breve a história da Avenida Paulista para evidenciar as crenças relacionadas ao modelo de cidade que sustentou o seu desenvolvimento e quais alterações no contexto possibilitaram a mudança na política pública, privilegiando o espaço público para o encontro de pedestres e outros modais de locomoção que não o automóvel, depois de tanto tempo em que as políticas urbanas de desenvolvimento da cidade eram voltadas ao carro.

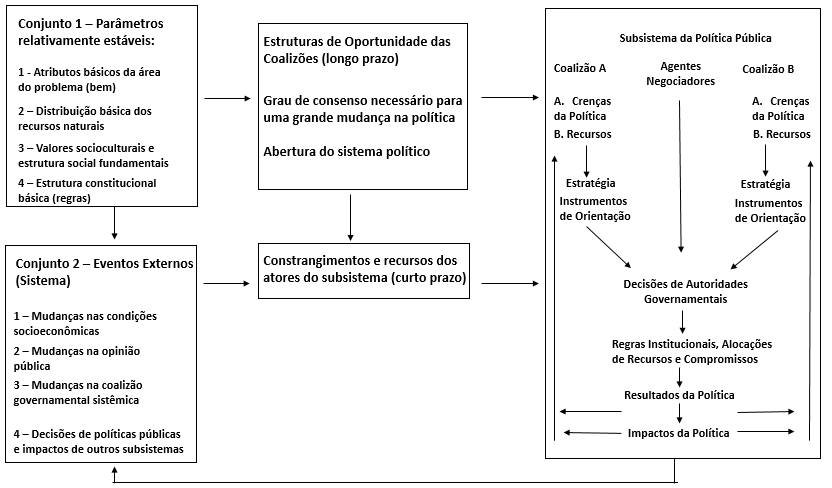
Como política pública que visa colaborar com a construção de identidade e fomento à cidadania pelo advento de locais públicos que possibilitem ao cidadão desfrutar da cidade em que vive com reflexos positivos na qualidade de vida da cidade, este estudo propõe-se a analisar o programa Paulista Aberta e o contexto necessário para que a mudança no subsistema em que a política está inserida acontecesse. Por ser problema complexo comum a grandes centros urbanos, que possuem maior potencial de participação de múltiplos atores políticos no processo de desenvolvimento das políticas públicas, unindo-se em diferentes grupos que agem de maneira coordenada na consecução de objetivo que represente os valores que compartilham no direcionamento da política que desejam transformar, o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), modelo de análise escolhido para o desenvolvimento desta pesquisa, mostra-se como enquadramento analítico pertinente para entender as transformações que possibilitaram a mudança na política pública.

**2. DESENVOLVIMENTO**

* 1. **O Modelo de Coalizão de Defesa**

Com foco na capacidade explicativa sobre as razões das mudanças em políticas públicas, Sabatier e Jenkins-Smith discorrem sobre o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), com entendimento de que as políticas públicas são criadas por “um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão parâmetros para os constrangimentos e recursos de cada política pública” (SOUZA, 2006,p.31). Tais subsistemas são caracterizados por suas dimensões funcionais, substantivas e territoriais (ZAFONTE e SABARTIER 1998 apud SABATIER e WEIBLE 2007). Cada subsistema possui entre dois ou cinco grupos - formados por atores que compartilham crenças, valores, e ideias distintas - que defendem visões diferentes para o destino e solução dos problemas de política pública do subsistema em que estão inseridos, com ações coordenadas ao longo do tempo para alcançar determinado objetivo, sendo estes grupos as coalizões de defesa que dão nome ao modelo (SOUZA, 2006, p.31; SABATIER 1988 apud VICENTE 2015). Nas coalizões, encontramos uma variedade de atores políticos, desde os membros do “triângulo de ferro” (legisladores, agentes oficiais e líderes dos grupos de interesse) até ativistas, associações locais, pesquisadores das universidades, jornalistas especializados, enfim, praticamente qualquer cidadão que tenha algum interesse naquele subsistema especificamente (HECLO 1978), sendo que os pesquisadores (cientistas, consultores, analistas, entre outros) são considerados atores centrais dada a importância da informação técnica e científica para alterar as crenças dos participantes dos subsistemas (SABATIER e WEIBLE 2007). Segue abaixo Figura 1, diagrama que representa o modelo com base em Sabatier e Weible (2007):

**Figura 1 – Diagrama do Modelo de Coalizão de Defesa**



Fonte: adaptado de Sabatier e Weible (2007)

Para cada subsistema temos dois conjuntos de fatores exógenos - parâmetros relativamente estáveis e eventos externos - que influenciam as limitações e oportunidades, com impacto nos atores dos subsistemas ao longo do tempo (SABATIER e WEIBLE 2007) explicitados nas tabelas 1 e 2:

**Tabela 1 – Parâmetros relativamente estáveis**

| 1 - Atributos básicos da área do problema (bem) | Raramente se alteram dentro de um período de 10 anos, mas influenciam no estabelecimento das limitações e dos recursos em que os atores de determinado subsistema operam. |
| --- | --- |
| 2 – Distribuição básica dos recursos naturais |
| 3 – Valores socioculturais e estrutura social fundamentais |
| 4 – Estrutura constitucional básica (regras) |

Fonte: elaborada pelo autor

**Tabela 2 – Eventos externos (sistema)**

| 1 – Mudanças nas condições socioeconômicas | Afetam o comportamento dos atores dos subsistemas devido à capacidade de mudar substancialmente ao longo de uma década, tornando-os fatores críticos que afetam mudanças políticas relevantes. |
| --- | --- |
| 2 – Mudanças na opinião pública |
| 3 – Mudanças na coalizão governamental sistêmica |
| 4 – Decisões de políticas públicas e impactos de outros subsistemas |

Fonte: elaborada pelo autor.

O MCD é especialmente indicado como modelo de análise em políticas públicas relacionadas ao tratamento de problemas “perversos” – “aqueles que envolvem objetivos substancialmente conflitivos, disputas técnicas importantes e múltiplos atores de diversos níveis de governo” (HOPPE e PETERSE 1993 apud SABATIER e WEIBLE 2007). Seus pressupostos são: elaboração das políticas por especialistas dentro do subsistema afetados por fatores dos sistemas políticos e socioeconômicos mais amplos; comportamento do indivíduo no nível micro (psicossocial); atores agrupados em coalizão (SABATIER e WEIBLE 2007). Em relação ao modelo de indivíduo é importante ressaltar a diferença essencial em relação à racionalidade em busca do interesse material e as crenças, sendo a racionalidade do modelo limitada por estar sujeita a diversas influências relacionadas à coalizão de que faz parte, percebendo as novas informações com determinados filtros, exacerbando tanto a resistência ao que for dissonante quanto a reafirmação do que estiver conforme às crenças compartilhadas reforçando conflitos entre coalizões e fortalecendo os laços internos da coalizão (SABATIER e WEIBLE 2007), sendo tal sistema de crenças composto de uma estrutura em três camadas explicitadas na tabela 3.

**Tabela 3 – Hierarquia das crenças em 3 camadas**

| **Núcleo** | **Descrição** | **Possibilidade de Mudança** |
| --- | --- | --- |
| Profundo | Normativas gerais e suposições ontológicas sobre a natureza humana. | Difícil |
| Político | Consequentes do núcleo profundo com alcance completo de um subsistema e relacionadas às prioridades entre os diversos valores daquela política, desde o bem-estar de quem importa até quais papéis são adequados a cada um dos stakeholders, incluindo o grau de participação de mercados e governos, ajudando a unir aliados e separar oponentes. | Dificuldade Intermediária |
| Secundário | Alcance menos amplo do que um subsistema inteiro, relacionadas a regras detalhadas, programa específico ou diretrizes de participação pública para decisão de menor impacto na política pública. | Requer menos evidências e argumentos |

Fonte: elaborada pelo autor

O objetivo das coalizões de defesa é conseguir incorporar os componentes de seus sistemas de crenças nas políticas públicas, e neste processo utilizam-se de seus recursos (explicitados na tabela 4), desenvolvendo estratégias para alcançar o sucesso, de forma que as coalizões mostram-se como a ferramenta mais assertiva para “agregar o comportamento de centenas de organizações e indivíduos envolvidos em um subsistema de políticas por mais de uma década” (SABATIER e WEIBLER 2007, p. 196).

**Tabela 4 - Tipologia dos Recursos**

| **Recurso** | **Descrição** |
| --- | --- |
| Autoridade legal formal para tomada de decisão | Funcionários de agência, legisladores, e juízes como membros - coalizões dominantes costumam possuir mais recursos deste tipo. |
| Opinião Pública | Público apoiador com influência na eleição de apoiadores da coalizão. |
| Informação | Sobre o problema e custo-benefício das alternativas de solução - é utilizada como argumento para convencer atores relevantes, fortalecer a coalizão e vencer batalhas contra oponentes. |
| Mobilizar tropas | Poder das elites em engajar público a defender propostas, criar fundos para campanhas, entre outras ações. |
| Recursos Financeiros | Dinheiro para financiar pesquisas e campanhas eleitorais e de convencimento. |
| Liderança Habilidosa | Criação de visão atrativa e utilização de demais recursos de forma eficiente e efetiva. |

Fonte: elaborada pelo autor

Pela dificuldade em grandes mudanças na política surgirem espontaneamente de dentro dos subsistemas, estas costumam ocorrer primeiramente na alteração das crenças dos grupos de coalizão ou devido à elevação de uma coalizão minoritária à situação de dominante com a previsão, no modelo original, de apenas dois caminhos possíveis: aprendizado orientado às políticas públicas, quando novas informações ou experiências provocam mudança nos pensamentos e intenções; e perturbações ou choques externos, condição fora do controle dos atores - em que há mudanças socioeconômicas ou no regime, desastres, e outputs de outros subsistemas - redistribuindo recursos e/ou causando abertura ou fechamento de arenas. Em revisão do modelo, foram adicionados dois caminhos alternativos que podem, inclusive, serem oriundos de dentro do subsistema: choques internos, que redistribuem recursos por meio de problema colocado em evidência para o público alterando o poder das coalizões existentes, ou por meio de confirmação das crenças de coalizão minoritária, quando ocorrem fracassos de políticas implantadas pela dominante; e acordos negociados, quando é identificada situação inaceitável ou liderança neutra que busque solução de causas de problemas com grande potencial de consenso, havendo participação de todos envolvidos com comprometimentos mutuamente aceitáveis (SABATIER e WEIBLE 2007).

A escolha da Avenida Paulista como objeto de estudo justifica-se por sua representatividade em refletir as transformações da metrópole, funcionando como símbolo de suas políticas públicas (BASTOS e MELLO 2017). Para entender as mudanças que a avenida sofreu, é importante entender os pressupostos que carrega desde sua origem.

* 1. **A Formação Econômica e Social da Avenida Paulista**

Seu surgimento, em 1891, deu-se para uso residencial da elite paulistana da época e deveria representar o status social dos proprietários em um contexto de segregação urbana higienizadora (longe dos focos de doença originados a partir da explosão demográfica do centro), já com caráter de circulação pela função de escoamento e dissipação em vez de agrupamento (OLIVEIRA 1998). A partir das primeiras décadas do século XX, houve intensificação da ocupação elitista, incluindo novos bairros ao lado dos jardins, consagrando-a como grande eixo de tráfego (REIS FILHO apud FRÚGOLI JR 2000).

Já na década de 40, inicia-se seu processo de verticalização devido à alta atratividade e consolidação da cidade como centro econômico do país (SHIBAKI 2007). A década de 50 é marcada pela inauguração do Conjunto Nacional, prédio comercial (FRÚGOLI JR 2000) e, em 1968, a vinda do Museu de Arte de São Paulo (MASP) para avenida é considerada marco pioneiro de atividades culturais na região (FRÚGOLI JR 2000). No mesmo momento, surge o Projeto Nova Paulista que buscava criar pistas rebaixadas por baixo da avenida, deixando a superfície apenas para o tráfego local com espaços públicos (boulevard ajardinado repleto de praças) priorizando os pedestres (MORAES 1995 apud BASTOS e MELLO 2017; FIGUEIREDO FERRAZ 1970 apud FRÚGOLI JR 2000) com debates intensos entre grupos que defendiam a preservação do patrimônio e os que defendiam seguir os interesses do mercado, tendo como resultado a demolição de diversas mansões e derrubamento de árvores para o alargamento da avenida seguidas de expansão imobiliária em edifícios comerciais (GONÇALVES 2010 apud BASTOS e MELLO 2017; SHIBAKI 2007).

Desta forma, nas décadas de 70 e 80, a avenida consagra-se como novo centro da metrópole, polo de concentração do setor terciário, com destaque para o capital financeiro (FRÚGOLI JR 2000), recebendo a alcunha de “Wall Street paulistana” (TEIXEIRA apud BASTOS e MELLO 2017), em espaço cuja paisagem aparece adaptada à imagem simbólica de cidade mundial de acordo com as novas ordens de escala e diretrizes urbanas globais (OLIVEIRA 1998; GONÇALVES 2010 apud BASTOS e MELLO). A partir da década de 90, a Paulista passa a dividir sua centralidade com outras regiões da cidade como a Faria Lima e a Berrini e, apesar de ter demonstrado sinais de degradação combatidos por meio de iniciativas do capital privado com proeminência da Associação Paulista Viva (FRÚGOLI JR 2000), a avenida mantém-se em posição de destaque até o momento (SHIBAKI 2007), consolidando-se inclusive como local de protesto (BASTOS e MELLO 2017).

* 1. **Paulista Aberta: o confronto de duas visões de cidade**

A seguir, será descrita a forma pela qual ocorreu a elaboração e implantação da política pública Paulista Aberta, destacando como tais acontecimentos são classificados pelo Modelo de Coalizão de Defesa, levando em consideração, além da bibliografia utilizada para a explanação dos conceitos básicos do MCD, o *Guide to the Advocacy Coalizion Framework* (SABATIER e WEIBLE 2007b), em que os autores utilizam um estudo de caso para auxiliar na compreensão do modelo.

Como a Avenida Paulista pode ser considerada símbolo das diretrizes adotadas pela metrópole, representando importantes discussões sobre o modelo de cidade buscado em determinado momento, o debate sobre a abertura da avenida para as pessoas e seu consequente bloqueio para carros pode ser analisado como recorte de uma questão muito mais ampla relacionada às diretrizes da política de mobilidade urbana, sendo esta simbologia em que representa a cidade o atributo básico da área do problema em questão no Modelo de Coalizão de Defesa. Já a disputa pelo uso do espaço público, nos mostra a distribuição básica dos recursos naturais, e os ideais de função do espaço público na cidade historicamente a serviço da lógica capitalista são os valores culturais e estrutura social fundamentais (pelo MCD). Nesta área de políticas públicas na cidade de São Paulo temos, por um lado, a lógica do programa “Paulista Aberta”, relacionada aos objetivos de “tornar a metrópole paulistana mais humana, com seus espaços públicos resgatando a função de lugar de encontro (...) democraticamente geridos (...) conceito de Cidade para Pessoas”; e, por outro lado, a lógica hegemônica pela qual a metrópole se desenvolveu, a “lógica da automobilidade (...) valores neoliberais e liberdade econômica e do indivíduo (...) espaço urbano se dá para fluxos, para o movimento de mercadorias e pessoas” (BASTOS e MELLO 2017).

Cada uma destas lógicas caracterizaria o cerne da discordância entre as duas principais coalizões de defesa que disputam o subsistema de mobilidade urbana no município de São Paulo, considerando que a gestão democrática e a liberdade econômica do indivíduo são as crenças do núcleo duro e a defesa de espaços urbanos para encontros ou para fluxos, as crenças do núcleo de políticas públicas de cada uma das coalizões. Cabe destacar, como exposto na breve descrição da formação econômica e social da Avenida Paulista, que a segunda coalizão citada, a da Cidade para Carros, esteve na posição dominante por longo período.

O nascimento desta política pública ocorreu, segundo Bastos e Mello (2017), por meio de esforços de organizações da sociedade civil, com destaque para a Rede Minha Sampa e o Movimento SampaPé coletando assinaturas virtuais para abertura da Paulista para pedestres ainda em 2014, ação que contou com apoio de mais de vinte associações (Catraca Livre, Vá de Bike, Ciclocidade, entre outras) na divulgação da campanha virtual, importante recurso de mobilização de tropas (de acordo com o MCD) na estratégia da coalizão. Combinadas a estas ações, ocupações da avenida foram utilizadas para promoção do conceito de cidade mais humana, rebatendo os discursos avessos à medida, destacando a tentativa de abertura sem autorização no dia mundial sem carro, utilizando-se do recurso da informação (no MCD). Somadas a estas instituições, houve adesão de intelectuais e atuação junto ao Ministério Público Estadual para buscar apoio à causa (BASTOS e MELLO 2017), gerando a multiplicidade de atores de diversas áreas com ações coordenadas e utilização dos recursos disponíveis para atingimento deste objetivo, formando a coalizão “Cidade para Pessoas”. Segundo o mesmo autor, os discursos contrários eram defendidos pela Associação Paulista Viva e outras associações de moradores e/ou comerciantes da região, público legitimamente interessado na política pública, com a participação da imprensa (LABMOB, 2019), formando os principais atores da coalizão “Cidade para Carros”. Tal divisão de atores em grupos defendendo posições diferentes está de acordo com os pressupostos do MCD de termos atores agrupados em coalizão para determinado subsistema de política pública. Ainda, é possível dizer que a elaboração da política pública foi efetuada por especialistas de dentro do subsistema, outro pressuposto do modelo, já que sua idealização foi fruto de organizações da sociedade civil especializadas em questões urbanas, principalmente, de mobilidade.

A iniciativa, de acordo com Paim (2019), “está inserida num conjunto mais amplo de ações observadas nas Américas desde o século XX e que tem se consolidado ao longo do século XXI”, destacando que as organizações que realizaram esforços para a concretização do programa Paulista Aberta alegaram inspiração nos programas *Ciclovias Recreativas* em Bogotá, e *Muévete em Bici* na Cidade do México, e em 2009, onze países das Américas possuíam ações semelhantes (SARMIENTO 2009 apud PAIM 2019) comprovando projeção internacional e tendência no uso da rua como espaço de lazer, o que nos leva a entender que existe uma mudança na condição social, como um dos eventos externos ao subsistema no modelo, em determinado momento histórico e cultural.

Também contribuiu para o sucesso da Paulista Aberta, como respaldo legal, a promulgação da Lei nº12.587 de 2012 sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana (BASTOS e MELLO, 2017) que, entre suas diretrizes, coloca a prioridade nos modos de transporte não motorizados (pedestre e bicicletas, por exemplo) e no transporte coletivo em detrimento do individual, quando motorizado, deixando o automóvel por último na hierarquia de uso dos espaços públicos na cidade (BRASIL, 2021). Tal legislação pode ser vista no MCD como uma alteração importante na estrutura constitucional básica para a questão da mobilidade urbana, sendo válida para todas as cidades do país e fora do controle da gestão municipal e dos membros do subsistema alvo de análise.

Ao final de 2014, com o objetivo de conquistar mais um recurso para consecução de sua estratégia, o da autoridade legal formal para a tomada de decisão (no MCD), foi solicitada a realização do projeto piloto para a prefeitura – e, segundo SABINO (2014), para mais três Secretarias (Transporte, Esportes e Desenvolvimento Urbano), São Paulo Turismo, Companhia de Engenharia de Tráfego, e Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo - no aniversário da cidade, em 25 de janeiro de 2015. A manifestação favorável ao programa pelo prefeito Fernando Haddad serviu para que negociassem o piloto para o momento em que as ciclovias do canteiro central da Avenida Paulista, iniciativa em andamento pela Prefeitura visando fortalecer este modal de transporte na cidade, ficassem prontas - primeira decisão de autoridade governamental (no MCD) favorável. A ciclovia como decisão de política pública anterior à questão da Paulista Aberta foi importante para o seu sucesso por congregar dos mesmos valores. Nova abertura para pedestres ocorreu na inauguração da ciclovia da Avenida Bernardino de Campos, não sem notificação do Ministério Público de que a ação desrespeitaria o Termo de Ajustamento de Conduta vigente que proibia mais de três eventos que fechassem a Paulista para carros por ano, sendo necessário que o executivo municipal firmasse o compromisso de realizar audiências públicas e ampliação do programa para outras áreas da cidade para que o evento acontecesse (LABMOB 2019 apud PAIM 2019), não havendo registro na literatura pesquisada de ações coordenadas pela coalização Cidade para Carros. Sendo assim, a Paulista Aberta torna-se, em outubro de 2015, oficialmente componente do programa Ruas Abertas, em que ruas e avenidas de diversas subprefeituras da cidade são abertas para promoção de mobilidade ativa com respectivo bloqueio do tráfego de veículos pela Companhia de Engenharia de Tráfego (SABINO, 2017), recurso alocado para a operacionalização da inciativa, sendo firmado compromisso definitivo daquela gestão, de acordo com as classificações do MCD.

Apesar do sucesso de suas reinvindicações, a coalizão de defesa Cidade para Pessoas ainda não estava satisfeita por não haver regulamentação do programa, então em junho de 2016, de acordo com Paim (2016), por pressão das organizações que lideraram a luta pela Paulista Aberta, um passo importante para a garantia de continuidade do programa foi dado, sendo promulgado o Decreto nº 57.086 que instituiu o Programa Ruas Abertas e criou o Comitê de Acompanhamento e Fortalecimento das Ruas Abertas, com a presença de várias das organizações da sociedade civil envolvidas na implantação do programa, seguido da Lei nº 16.607, de dezembro de 2016, que assegura sua permanência de maneira ainda mais forte. Esta pressão das instituições é sinal do recurso de liderança habilidosa (no MCD) e as normativas citadas caracterizam-se como regras institucionais.

Outro fator que parece ter colaborado com a implantação do programa Paulista Aberta foi a mudança na coalizão governamental sistêmica que, segundo o Modelo de Coalizão de Defesa, pode influenciar diretamente nos constrangimentos e recursos dos atores do subsistema no curto prazo, conforme ocorrido neste caso. Com o Partido dos Trabalhadores (PT) no poder e histórico de maior predisposição em executar ações que valorizem os espaços públicos para encontros em detrimento dos carros - como a experiência na gestão da prefeita Marta Suplicy (PT) chamada Domingo na Paulista, em que alguns trechos da via eram bloqueados e, apesar da aprovação do público na época, foi descontinuada pelo prefeito seguinte do Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB), José Serra (BASTOS e MELLO 2017) – foram encontradas crenças semelhantes àquelas da coalizão Cidade para Pessoas, possibilitando a sua implantação.

Sendo assim, o caminho percorrido para a mudança na política pública seria um misto de choques externos, pelas mudanças sociais internacionais de valorização da abertura de ruas como espaços de lazer para as pessoas, e internos, em que o executivo municipal possuía crenças semelhantes às da coalizão minoritária, confirmando-as e redistribuindo poder, o que proporcionou a implantação da Paulista Aberta dentro do programa Ruas Abertas, muito mais amplo ao abarcar ruas localizadas em todas as subprefeituras da cidade (PAIM, 2019), e ainda em conjunto com as ciclovias paulistanas abertas definitivamente em todos os dias da semana reafirmando a intenção de priorizar a utilização dos espaços públicos pelas pessoas e outros modais de transporte que não o automóvel.

A amplitude do contexto em que a o programa Paulista Aberta e sua história de sucesso está inserido comprova-se ao identificarmos, na mesma época, reinvindicações da população para utilização de espaços públicos, segundo Marino (2018), antes dominados pelos carros, caso do Parque Minhocão, ou destinados ao capital imobiliário, caso do Parque Augusta, exemplos de territórios-alvo que legitimam a extrapolação da análise da Paulista Aberta para a cidade de São Paulo.

Entre os principais resultados da política pública, em avaliação de impacto realizada pelo Laboratório de Mobilidade Urbana (LABMOB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foram encontradas evidências de que houve contribuição positiva para a vitalidade urbana da Avenida Paulista, com estímulo à utilização do espaço público e o consequente incentivo ao consumo de produtos e movimento de clientes no comércio local, com 78% dos moradores do entorno participando de atividades de lazer com alguma regularidade (LABMOB, 2019).

Após o início do programa Paulista Aberta, segundo Paim (2019) a avenida contou com a inauguração de três grandiosos equipamentos culturais: a Japan house, em 2017, criada pelo governo japonês e “ponto de difusão de todos os elementos da genuína cultura japonesa para a comunidade internacional” (JAPAN HOUSE 2021); o Instituto Moreira Salles (IMS), em 2017, com ênfase na fotografia e concentrando todas as atividades do Instituto em São Paulo (IMS 2021); e o SESC Avenida Paulista, reinaugurado em 2018, centro destinado à cultura entre outras atividades de entretenimento e bem-estar (SESC 2021). Tais novidades - somadas aos demais grandes espaços culturais já existentes (MASP, Casa das Rosas, FIESP e Itaú Cultural) e os cinemas, livrarias e teatros – parecem indicar um “possível processo de transformação da avenida de centro comercial e financeiro a eixo eminentemente cultural e de lazer” (PAIM, 2019, pp. 1), um importante impacto da política, finalizando a análise da implantação do programa Paulista Abertura de acordo com o modelo de coalizão de defesa – MCD, cujo resumo da aplicação pode ser conferido nas tabelas 5 (fatores externos) e 6 (subsistema, antes da decisão governamental) e 7 (subsistema, após decisão governamental) elaboradas por este autor de acordo com os diagramas organizados por Sabatier e Weible (2007, 2007b).

**Tabela 5 Aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa em Subsistema de Política Pública - Fatores Externos**

| **Conjunto 1 – Parâmetros relativamente estáveis** | |
| --- | --- |
| **1 - Atributos básicos da área do problema (bem)** | Avenida símbolo da cidade. |
| **2 – Distribuição básica dos recursos naturais** | Disputa do uso do espaço público. |
| **3 – Valores socioculturais e estrutura social fundamentais** | Função do espaço público historicamente voltada para a lógica capitalista. |
| **4 – Estrutura constitucional básica (regras)** | Lei nº 12.587/12 - Política Nacional de Mobilidade Urbana |
| **Conjunto 2 – Eventos Externos (Sistema)** | |
| **1 – Mudanças nas condições socioeconômicas** | Tendência internacional em utilizar ruas como espaço de lazer. |
| **2 – Mudanças na opinião pública** | Não se aplica. |
| **3 – Mudanças na coalizão governamental sistêmica** | Partidos no poder (PT X PSDB). |
| **4 – Decisões de políticas públicas e impactos de outros subsistemas** | Implantação das Ciclovias. |

Fonte: elaborada pelo autor

**Tabela 6. Aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa em Subsistema de Política Pública – Subsistema antes de decisão governamental**

| **Escopo territorial** | **Cidade de São Paulo (representada pela Avenida Paulista)** | |
| --- | --- | --- |
| **Escopo substantivo** | **Política de Mobilidade Urbana** | |
| **Coalizão A** | **Coalizões** | **Coalizão B** |
| Cidade para Pessoas | **Nomes das Coalizões** | Cidade para Automóveis |
| Rede Minha Sampa, Movimento SampaPé, Catraca Livre e mais diversas associações, intelectuais e Prefeitura. | **Participantes** | Associação Paulista Viva, associações de moradores e comerciantes, Ministério Público, e imprensa. |
|  | **A. Crenças da Política** |  |
| Espaços públicos para encontros | **núcleo de políticas públicas** | Espaço urbano para fluxos |
| Gestão democrática | **núcleo duro** | Liberdade econômica e do indivíduo |
|  | **B. Recursos** |  |
| Prefeito | **Autoridade legal formal para tomada de decisão** | Ministério Público |
| Não se aplica | **Opinião Pública** | Não se aplica |
| Discurso sobre cidade humana | **Informação** | Imprensa |
| Assinaturas Virtuais | **Mobilizar tropas** | Não se aplica |
| Não se aplica | **Recursos Financeiros** | Não se aplica |
| Rede Nossa São Paulo e Movimento SampaPé efetuando pressão até virar Lei. | **Liderança Habilidosa** | Associação Paulista Viva. |
| Realizar projeto piloto no aniversário da cidade. | **Descrição das Estratégias** | Não foram identificadas ações coordenadas. |
| Envio de pedido abaixo-assinado para autoridades e pressão por legislação. | **Descrição dos instrumentos utilizados** | Não se aplica. |

Fonte: elaborada pelo autor

**Tabela 7. Aplicação do Modelo de Coalizão de Defesa em Subsistema de Política Pública – Subsistema após decisão governamental**

| **Decisões de Autoridades Governamentais** | Negociação de data para projeto piloto |
| --- | --- |
| **Regras Institucionais, Alocações de Recursos e Compromissos** | Inserção da Avenida Paulista no Programa Ruas Abertas |
| CET impedindo tráfego de veículos |
| Decreto nº 57.086/16 |
| Criação do Comitê de Acompanhamento e Fortalecimento do Programa Ruas Abertas |
| Lei nº 16.607/16 |
| **Resultados da Política** | Estímulo à utilização do espaço público |
| Incentivo ao consumo de produtos no comércio local |
| Contribuição positiva para a vitalidade urbana |
| **Impactos da Política** | Possível início de transformação de centro comercial e financeiro para cultural de lazer. |

Fonte: elaborada pelo autor

1. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De acordo com o apresentando, constata-se que o modelo de coalizão de defesa foi eficaz para a identificação de alguns dos fatores que ocasionaram o processo de mudança institucional no âmbito da política de mobilidade urbana do município de São Paulo. Por meio do modelo, foi possível mostrar que alterações anteriores relacionadas à estrutura constitucional básica (com as novas diretrizes da política nacional de mobilidade urbana fixadas em lei), a mudança na coalizão governamental sistêmica da cidade (com o Partido dos Trabalhadores, historicamente mais propenso a realizar ações da mesma natureza), e novos valores socioeconômicos internacionais (com programas semelhantes de abertura de ruas para lazer em dias não-úteis) formaram os principais fatores exógenos que possibilitaram a amplificação dos recursos do tipo informação técnica (discurso da cidade humana), mobilização de tropas (assinaturas virtuais), liderança habilidosa (ocupação da avenida com ações pedagógicas e pressão sobre as autoridades para normatização), e autoridade legal formal para a tomada de decisão (representada pela adesão imediata do próprio prefeito) da coalizão de defesa Cidade para Pessoas, até então minoritária em relação à coalizão Cidade para Carros, gerando mudanças na distribuição de poder dentro do subsistema.

Ainda, dentro do modelo, por meio da estratégia bem sucedida da coalizão Cidade para Pessoas, os compromissos firmados (inserção da Paulista no programa Ruas Abertas), os resultados da política (contribuição positiva para a vitalidade urbana com utilização de espaços públicos e consumo do comércio local), e impactos da política (possível transformação da avenida para centro cultural e de lazer) nos mostram que a implantação do programa foi bem sucedida com seus resultados tendo potencial de influenciar outros subsistemas no mesmo território.

**REFERÊNCIAS**

BASTOS, A. F. S., MELLO, S.C.B. **Paulista Aberta: significados da avenida símbolo da cidade de São Paulo.** Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, Campinas, v.9, n.3, p. 521-539 set/dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/urbana/article/view/8649610/pdf>

Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm> . Acesso em: 08 dez. 2020.

DIAS, R., MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FRÚGOLI JR, H. **Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole**. São Paulo: Cortez: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

GEHL, J. **Cidades para Pessoas.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

HECLO, H. **Issue networks and the Executive Establishment**. In: King, A. The new American Political System. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978, p. 87-124.

IMS. **Unidade São Paulo – o Centro Cultural**. São Paulo, SP, [s.d.]. Disponível em: <https://ims.com.br/unidade/sao-paulo/> . Acesso em: 06 fev. 2021.

JACOBS, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades.** 3. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JAPAN HOUSE SÃO PAULO. **Sobre nós**. São Paulo, SP., [s.d.] Disponível em: <https://www.japanhousesp.com.br/institucional/> . Acesso em: 06 fev. 2021.

LABMOB. **Avaliação de impacto da Paulista Aberta na Vitalidade Urbana**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://www.labmob.prourb.fau.ufrj.br/wp-content/uploads/2019/11/Relatorio_Avalia%C3%A7%C3%A3o-Impacto-Paulista-Aberta-Vitalidade-Urbana_090919.pdf> . Acesso em: 24 jan. 2021.

MARINO, C. E. de C. **Ativismo e apropriação do espaço urbano em São Paulo**. Revista Arq.urb, São Paulo, n. 23, p. 170-84, set-dez 2018. Disponível em: <https://www.revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/46/47> . Acesso em: 10 fev. 2021.

OLIVEIRA, M. A. N. **Avenida Paulista: a produção contemporânea de uma paisagem de poder**. 1998. 226 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – UNICAMP, São Paulo, 1998. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/278615> . Acesso em: 10 mai 2021.

PAIM, C. M. **Transformações dos espaços urbanos e a produção da cidade contemporânea a partir do programa Paulista Aberta**. *In:* ARQUISUR, 38. 2019, Belo Horizonte. Disponível em: <https://proceedings.science/arquisur-2019/papers/transformacoes-dos-espacos-urbanos-e-a-producao-da-cidade-contemporanea-a-partir-do-programa-paulista-aberta-?lang=pt-br> . Acesso em: 12 dez. 2020.

SABATIER, P. A. WEIBLE, C. M. **The Advocacy Coalition Framework: Inovations and Clarifications.** *In:* Sabatier, Paul A. Theories of the Policy Process. 2nd Edition. Boulder: Westview Press, 2007, p. 189-220.

SABATIER, P. A. WEIBLE, C. M. **A Guide to the advocacy coalition framework in: Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2007b, p.123-36.

SABINO, L. **Proposta Paulista Aberta**. Blog Sampapé. São Paulo, 22 dez. 2014. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/blogs/sampa-pe/sem-categoria/proposta-paulista-aberta/> . Acesso em: 06 fev. 2021.

SABINO, L. **Programa Ruas Abertas, uma conquista da cidade pelas pessoas**. Blog Sampapé. São Paulo, 12 mai. 2017. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/blogs/sampa-pe/sem-categoria/programa-ruas-abertas-uma-conquista-da-cidade-pelas-pessoas/> . Acesso em: 06 fev. 2021.

SESC. **Quem Somos**. São Paulo, SP, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sescsp.org.br/pt/sobre-o-sesc/quem-somos/apresentacao/#:~:text=Mantido%20pelos%20empres%C3%A1rios%20do%20com%C3%A9rcio,deste%20setor%20e%20sua%20fam%C3%ADlia>. Acesso em: 06 fev. 2021.

SHIBAKI, V. V. **Avenida Paulista: da formação à consolidação de um ícone da metrópole de São Paulo**. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-05112007-125748/en.php> . Acesso em: 23 jan. 2021.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> . Acesso em: 23 jan. 2021.

VICENTE, V. M. B. **A análise de políticas públicas na perspectiva do Modelo de Coalizão de Defesa.** Revista Políticas Públicas, São Luís, v. 19, n. 1, p.77-90, 2015. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3866> . Acesso em: 05 jan. 2021.