UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO:

IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA NO ESTADO DO PARANÁ (2011-2023)

EVERTON GOMES DA CUNHA

Foz do Iguaçu
2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO:

IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA NO ESTADO DO PARANÁ (2011-2023)

EVERTON GOMES DA CUNHA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof.ª Dr.ª Maria Alejandra Nicolás

Foz do Iguaçu
2025

EVERTON GOMES DA CUNHA

PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO:
IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA NO ESTADO DO PARANÁ (2011-2023)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.ª. Dr.ª Maria Alejandra Nicolás
(UNILA)

Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi
(UNILA)

Prof. Dr. Marcilio Lima De Oliveira
(UFRR)

Foz do Iguaçu, 7 de agosto de 2025.

Catalogação elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação
Catalogação de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

C972p
Cunha, Everton Gomes da.
Programa Vida no Trânsito: implementação e governança no estado do Paraná (2011-2023) / Everton Gomes da Cunha. - Foz do Iguaçu, 2025.
141f.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD).
Orientador: Prof.ª. Dr.ª Maria Alejandra Nicolás.

1. Política pública. 2. Governança pública. 3. Segurança no trânsito. 4. Trânsito - Legislação. I. Nicolás, Maria Alejandra. II. Título.

CDU 351.81(816.2)

Dedico este trabalho a minha família, pelo apoio e compreensão nos meus momentos de ausência.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pela oportunidade de poder fazer um mestrado, algo que na minha juventude não imaginei que faria.

Agradeço a minha professora orientadora pela dedicação e respeito que sempre teve perante a mim, pelas ótimas aulas e pela preocupação do trabalho ser consistente e que contribua para a sociedade.

Aos professores da banca pelas orientações, as quais contribuíram para o bom desenvolvimento desta pesquisa.

Aos colegas de curso, uma turma muito unida, solidária e que resultou em amizades verdadeiras.

Seja você quem for, seja qual for a posição social que você tenha na vida, a mais alta ou a mais baixa, tenha sempre como meta muita força, muita determinação e sempre faça tudo com muito amor e com muita fé em Deus, que um dia você chega lá. De alguma maneira você chega lá.
Ayrton Senna.

RESUMO

Para que as pessoas tenham qualidade de vida, alguns alicerces são essenciais, de modo a promover a satisfação, motivação, desenvolvimento social e econômico, promovendo o bem de todos. Como exemplo destas necessidades das pessoas, pode-se citar o trânsito, sendo este um item que compõe uma diversidade de elementos que formam o conceito de segurança pública. E para promover a segurança no trânsito, políticas públicas são ações que podem ser adotadas. Desta forma, o objetivo desta pesquisa é analisar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná, durante os anos de 2011 a 2023, verificando como as intenções governamentais se manifestaram no processo de implementação por meio de práticas e ações, assim como os resultados que foram obtidos. De forma específica, busca-se realizar uma revisão bibliográfica dos conceitos de política pública, implementação de política pública e governança pública, bem como investigar a legislação brasileira sobre trânsito; caracterizar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Brasil e no Estado do Paraná, verificando perspectivas referentes aos conceitos de *top-down, bottom-up* e um modelo integrador; e analisar as percepções dos implementadores do Programa Vida no Trânsito no Paraná por meio de entrevistas, com o intuito de indagar sobre as estruturas de implementação, debilidades e a governança do programa. A metodologia utilizada neste estudo se constitui como uma abordagem de cunho empírico, empregando a estratégia de estudo de caso, combinando métodos qualitativos e quantitativos; de natureza básica; utilizando o método científico indutivo; e como critério de estudo exploratório e descritivo. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas e de pesquisa documental em fontes oficiais, que forneceram as bases de dados primários e secundários para o estudo. A análise utilizou a técnica de triangulação das fontes e a adequação ao padrão, comparando os dados empíricos com as proposições teóricas. Os resultados revelam que a implementação do PVT no Paraná opera como um modelo de implementação híbrido, cujo desenvolvimento depende mais da governança em rede e do engajamento dos atores do que de suportes institucionais. A análise conclui que essa flexibilidade é, paradoxalmente, a maior fragilidade e, também, a maior força do programa.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação. Governança Pública. Trânsito. Programa Vida no Trânsito.

ABSTRACT

For people to achieve a quality of life, certain foundations are essential to foster satisfaction, motivation, and social and economic development, promoting the well-being of all. As an example of these needs, traffic can be cited, as it is an element that comprises a diversity of items forming the concept of public safety. To promote traffic safety, public policies are actions that can be adopted. Thus, the objective of this research is to analyze the implementation of the "Programa Vida no Trânsito" (Life in Traffic Program) in the State of Paraná, from 2011 to 2023, verifying how governmental intentions manifested in the implementation process through practices and actions, as well as the results that were obtained. Specifically, this study seeks to conduct a literature review on the concepts of public policy, policy implementation, and public governance, as well as to investigate Brazilian traffic legislation; to characterize the implementation of the "Programa Vida no Trânsito" in Brazil and in the State of Paraná, examining perspectives related to the *top-down*, *bottom-up*, and integrated models; and to analyze the perceptions of the program's implementers in Paraná through interviews, in order to inquire about the implementation structures, weaknesses, and governance of the program. The methodology used in this study constitutes an empirical approach, employing a case study strategy that combines qualitative and quantitative methods; it is basic in nature, using an inductive scientific method, and has an exploratory and descriptive scope. The data were collected through semi-structured interviews and documentary research in official sources, which provided the primary and secondary databases for the study. The analysis utilized source triangulation and pattern-matching techniques, comparing empirical data with theoretical propositions. The results reveal that the implementation of the PVT in Paraná operates as a hybrid implementation model, whose development depends more on network governance and the engagement of actors than on institutional support. The analysis concludes that this flexibility is, paradoxically, the program's greatest weakness and its greatest strength.

Keywords: Public Policies. Implementation. Public Governance. Traffic. Vida no Trânsito Program.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BR	Brasil (utilizado em nomes de rodovias como BR-116)
CETRAN	Conselho Estadual de Trânsito
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNT	Código Nacional de Trânsito
CONTRAN	Conselho Nacional de Trânsito
CONTRADIFE	Conselho de Trânsito do Distrito Federal
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DER	Departamentos de Estradas e Rodagem
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EPP	Estratégia de Proatividade e Parceria
FUNSET	Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMHE	Instituto de Métricas e Avaliação em Saúde
IML	Instituto Médico Legal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
JARI	Junta Administrativa de Recursos de Infrações
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPBS	Program, Planning and Budgeting System
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PVT	Programa Vida no Trânsito
RENACH	Registro Nacional de Carteira de Habilitação / Registro Nacional de Condutores Habilitados
RENAINF	Registro Nacional de Infrações de Trânsito / Registro Nacional de Infrações
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
RENAEST	Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SDMC	Sistemas Dinâmicos de Melhoria Contínua
SENATRAN	Secretaria Nacional de Trânsito
SESA	Secretaria Estadual da Saúde
SESP	Secretaria Estadual de Segurança Pública
SIATE	Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência (Corpo de Bombeiros)
SIH	Sistema de Informações Hospitalares
SIM	Sistema de Informação de Mortalidade
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
SUS	Sistema Único de Saúde
URBS	Urbanização de Curitiba S.A.
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1:	Perfil dos participantes das entrevistas	25
QUADRO 2:	Resumo da metodologia do PVT	85
QUADRO 3:	Modelos teóricos de implementação	97
QUADRO 4:	Desafios e limitações na implementação	100
QUADRO 5:	Desafios e limitações políticas	101
QUADRO 6:	Desafios financeiros	103
QUADRO 7:	Resultados e efetividade	104
QUADRO 8:	Monitoramento e avaliação	105
QUADRO 9:	Fatores culturais	107
QUADRO 10:	Atores envolvidos	109
QUADRO 11:	Atores privados e sociedade civil envolvidos	109
QUADRO 12:	Fatores interinstitucionais	111
QUADRO 13:	Processos decisórios	113
QUADRO 14:	Estruturas para a implementação do PVT	114

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1:	Óbitos por Acidentes de Trânsito no Estado do Paraná	91
GRÁFICO 2:	Óbitos por Acidentes de Trânsito no Paraná, por Ano e Gênero	92
GRÁFICO 3:	Óbitos em Acidentes de Trânsito no Paraná por Faixa Etária e Gênero (2011–2023)	92
GRÁFICO 4:	Acidentes Fatais de Trânsito no Paraná: Óbitos por Tipo de Modal (2011–2023)	93
GRÁFICO 5:	Internações por Acidentes de Trânsito no Estado do Paraná	93
GRÁFICO 6:	Internações por Acidentes de Trânsito no Paraná, por Ano e Gênero	94
GRÁFICO 7:	Internações por Acidentes de Trânsito no Paraná por Faixa Etária e Gênero (2011–2023)	94
GRÁFICO 8:	Internações devido a Acidentes de Trânsito por Tipo de Modal (2011–2023)	95

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA 16
1.2 PROBLEMA 18
1.4 OBJETIVO(S) 19
1.4.1 Objetivo Geral 19
1.4.2 Objetivos Específicos 20
1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA 20
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 21
3 ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL 28
3.1 O ESTADO E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL 28
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITOS 31
3.3 MODELO DE ANÁLISE: O CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA 34
3.4 LIMITAÇÕES DO CONCEITO DE CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA 42
3.5 GOVERNANÇA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 44
3.5.1 Modelos de Administração Pública: Burocracia e Gerencialismo 46
3.5.2 Governança Pública 49
3.5.3 Redes e Governança Pública 51
3.5.4 Governança em Multinível no Brasil 54
4. TRÂNSITO 59
4.1 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA 60
4.2 DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL 62
4.3 SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO 66
4.4 PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO 71
4.4.1 Metodologia do Programa Vida no Trânsito 74
4.4.2 Análise de Fatores de Risco 78
4.4.3 Intersetorialidade e Ações Integradas de Segurança no Trânsito 81
4.4.4 Monitoramento e Avaliação das Ações 83
5 IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA NO ESTADO DO PARANÁ: RESULTADOS E DISCUSSÕES 87
5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ACIDENTES DE TRÂNSITO NO PARANÁ 88
5.1.1 Evolução da Mortalidade e das Internações no Paraná (2011-2023) 90
5.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ. 96
5.3 GOVERNANÇA PÚBLICA COMO CARACTERÍSTICA DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO 108
CONSIDERAÇÕES FINAIS 117

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 121
APÊNDICES 130
APÊNDICE A - QUADRO DE CATEGORIAS DAS QUESTÕES DOS GUIAS DE ENTREVISTAS 130
APÊNDICE B - GUIAS DE ENTREVISTAS 132

1 INTRODUÇÃO

A sociedade possui algumas necessidades organizacionais que são essenciais para que as pessoas tenham alicerces para viver com qualidade. Trata-se de necessidades humanas que promovem satisfação, motivação, desenvolvimento social e econômico, promovendo o bem de todos.

Como exemplo destas necessidades humanas, pode-se citar as seguintes demandas: meio ambiente, saúde, alimentação, trabalho e segurança. E ao se falar em segurança, há uma obrigação que toda a sociedade precisa prezar: o trânsito.

Isto porque o trânsito afeta todas as pessoas, de forma direta ou indireta. Em algum momento da nossa vida, utilizamos o trânsito, seja por meio de veículo, seja como pedestre ou necessitando receber uma encomenda por alguma forma de transporte.

E o trânsito possui características diversas de acordo com a região analisada. É natural que a cidade de Brasília, capital do Brasil, tenha características diversas de São Paulo, maior cidade da América Latina. O mesmo pode acontecer quando se comparam regiões diferentes do país, tal como o Sul com o Nordeste brasileiro. Ainda há traços característicos que ocorrem em cidades que possuem crescimento econômico acentuado, com mais habitantes que as outras cidades ao seu redor e que centralizam atividades econômicas de uma região.

Por isso, é essencial que o trânsito seja utilizado de maneira segura, considerando sua diversidade e relevância para o desenvolvimento social, político e econômico. Segundo dados divulgados pelo Banco Mundial e Instituto de Métricas e Avaliação em Saúde (IHME, 2014, p. 23, 45), os acidentes nas estradas, em 2010, acarretaram 1,3 milhão de mortes por ano em todo o mundo, sendo a oitava principal causa de mortes globais; e 78,2 milhões de pessoas feridas necessitaram de cuidados médicos. Este dado demonstra perda global de vidas e a ocorrência de lesões que acontecem no trânsito.

Diante deste panorama, a Assembleia Geral das Nações Unidas publicou em 2010 a Resolução nº 02/2010 (ONU, 2010) que define o período compreendido entre os anos de 2011 e 2020 como a "1ª Década de Ação pela Segurança no Trânsito". Esta resolução possui o objetivo de reduzir os números de mortalidade no trânsito nesta década em 50%. Como resposta a esta ação da ONU, o Ministério da Saúde do Brasil criou o Programa Vida no Trânsito, visando obter a redução de 50% de óbitos por lesões de trânsito entre os anos de 2011 e 2020, conforme preconiza a mencionada resolução.

Inicialmente, em 2010, o programa foi implementado como projeto-piloto em cinco capitais, cada uma representando uma macrorregião do país: Belo Horizonte-MG, Campo

Grande-MS, Curitiba-PR, Palmas-TO e Teresina-PI. A partir de 2011, a iniciativa foi formalmente expandida para os demais estados e capitais, consolidando sua abrangência nacional (BRASIL, 2011).

No Paraná, após a adesão pioneira da capital, o programa foi adotado por outros 13 municípios, abrangendo diferentes regiões e perfis populacionais. Assim, após Curitiba, o município de Foz do Iguaçu iniciou sua participação no programa, em razão de ser uma cidade de tríplice fronteira. Na sequência, outros municípios do estado também realizaram sua adesão, sendo eles: Araucária, Campo Mourão, Cascavel, Francisco Beltrão, Londrina, Maringá, Paranaguá, Paranavaí, Ponta Grossa, São José dos Pinhais, Toledo e Umuarama.

No sentido contrário do que foi planejado para a primeira década de redução de acidentes, desconsiderando o ano de 2020 diante da sua atipicidade devida à pandemia da covid-19, Carvalho e Guedes (2023, p. 4, 5, 21), por meio de nota técnica do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, informam que houve neste período um aumento da quantidade de mortes no trânsito quando comparado com anos anteriores no Brasil. Conforme estes autores, entre os anos de 2011 e 2019, há o registro de 392 mil vidas perdidas, sendo que entre 2000 e 2009, foram 346 mil óbitos. Segundo esta nota técnica, houve um aumento de acidentes de trânsito entre os anos de 2010 e 2013, o que é entendido como uma consequência do aquecimento econômico ocorrido no Brasil neste intervalo de tempo. Essa relação ocorre porque com o crescimento da economia, é maior o trânsito de mercadorias e de pessoas nas vias públicas. Entretanto, durante os anos de 2014 a 2019, verificou-se uma redução significativa na taxa de óbitos no trânsito, sendo isso resultado do desaquecimento econômico ocorrido neste período. Apesar desta redução a partir de 2014, o número de óbitos ficou acima do registrado na década anterior.

Nesta perspectiva, a presente pesquisa possui o intuito de analisar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná, durante os anos de 2011 a 2023, verificando como as intenções governamentais se manifestaram no processo de implementação por meio de práticas e ações, assim como os resultados que foram obtidos.

O Estado do Paraná possui características peculiares, pois, segundo o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é o mais populoso da região sul do Brasil, com 11.444.380 pessoas residentes; está na quinta posição no ranking de maiores PIBs estaduais (IPARDES, 2021); é o terceiro colocado no país em veículos licenciados, com um total de 8.838.800 veículos, de acordo com o Ministério dos Transportes (2023). A posição geográfica do estado se destaca por ser o único do sul do Brasil a fazer divisa com as regiões sudeste e centro-oeste, sendo a ligação nacional destas regiões com os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul,

possuindo diversas rodovias federais, dentre elas a BR-116, a maior do Brasil, ligando o estado do Ceará com o Rio Grande do Sul; a BR-101 que percorre grande parte do litoral brasileiro; a BR-153 que liga as regiões norte e sul; e a BR-277 que está posicionada transversalmente dentro do Paraná, ligando as cidades de Foz do Iguaçu a Paranaguá.

Devido a estas características, população e posição geográfica, há alta circulação de veículos no estado, tanto os do próprio local quanto os oriundos de outras regiões do país. Neste contexto, torna-se desafiadora a gestão de trânsito no Paraná, principalmente sob o ponto de vista de prevenção de mortes e acidentes.

Assim, o objetivo é investigar a implementação desta política pública no estado do Paraná, verificando estes assuntos: a relação entre formulação e implementação; análise da legislação brasileira sobre trânsito, bem como os programas implementados sob a perspectiva *top-down* e *bottom-up*; a interação entre os vários atores envolvidos sob a perspectiva do conceito de governança pública, com foco na intersetorialidade; e a análise dos diversos fatores que influenciam a implementação da política pública.

1.1 JUSTIFICATIVA E ADERÊNCIA AO ESCOPO DO PROGRAMA

O ordenamento jurídico de um país possui o objetivo de criar regras que visam regular as condutas de seus cidadãos, aplicando sanções ou determinando responsabilidades aos que não agirem de acordo com as normas estabelecidas. No Brasil, o ordenamento jurídico possui a finalidade de manter a paz e a ordem na sociedade, promovendo a justiça social. Deste modo, são criadas várias leis que visam alcançar a finalidade proposta, tal como o Código Civil, o Código de Defesa do Consumidor, Código Eleitoral, Código Tributário, Código Penal e Código de Trânsito Brasileiro, além de várias outras leis esparsas.

Neste contexto, verifica-se que um dos direitos e garantias fundamentais presentes na legislação brasileira é a segurança, conforme se pode observar pela leitura do *caput* do art. 5º da Constituição Federal Brasileira de 1988, o qual estabelece como um direito aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, além dos direitos à segurança, à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.

Assim, quando se trata da matéria de segurança pública, é pertinente incluir o tema do trânsito, pois está correlacionado na construção normativa da Constituição Federal Brasileira. Desta feita, a Constituição Federal de 1988 incluiu a segurança viária, e, por conseguinte, o trânsito, em um capítulo que trata essencialmente sobre segurança pública. Está, portanto, em conjunto com as previsões constitucionais de criação de órgãos de polícia. O art. 144, §10,

inciso I, da Constituição Federal diz que a segurança viária deve compreender “a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”.

Nesse sentido, verifica-se que a investigação sobre o trânsito é relevante para a sociedade, na medida em que está diretamente relacionada à segurança das pessoas. Isto porque afeta toda a população, pois as pessoas possuem a necessidade de se locomover, realizando isto por meio de veículos automotores, de propulsão humana ou animal ou agindo como um pedestre. Ademais, o desenvolvimento de uma sociedade possui correlação com a infraestrutura de meios de locomoção, o que faz do trânsito um importante vetor para o avanço socioeconômico de uma região. Paralelamente, há notícias de muitos acidentes ocorridos no trânsito, causando elevado número de mortes e feridos, além de prejuízos à sociedade. Assim, estudar este tema, em suas diversas vertentes, possibilita o desenvolvimento da sociedade, bem como a promoção de maior qualidade de vida à população.

Apesar da realização de estudos e da gestão de trânsito ser responsabilidade inerente dos órgãos e entes administrativos, a sociedade pode contribuir nesse processo, não só obedecendo as normas de circulação, mas também realizando estudos que tratem deste assunto, visando o bem comum. Pode-se contribuir com pesquisas para alicerçar ações que contribuam na organização do trânsito, proporcionando-lhe maior segurança e eficiência.

Nesta perspectiva, estudar o processo de implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná, terceiro maior estado em número de veículos licenciados, com alta circulação de veículos e pessoas de várias regiões do país, resulta em uma contribuição para discutir e tematizar políticas que tenham como foco a segurança viária. A pesquisa, além de contribuir para planejamento urbano, ainda, poderá trazer subsídios para que os órgãos e entes executivos de trânsito possam planejar suas ações de gestão, sendo estas por meio da educação, da engenharia e da fiscalização.

Adicionalmente, esta pesquisa se configura como uma análise de política pública ex post, o que pode contribuir com a sociedade, pois ao investigar o Programa Vida no Trânsito em uma perspectiva de tempo no passado, cujo período foi superior a uma década (2011-2023), o estudo não se limita a analisar o planejamento original ou as intenções governamentais, mas avança para a compreensão da sua trajetória real de implementação, somado aos desafios práticos enfrentados pelos atores e os resultados efetivamente alcançados. Essa ótica permite gerar aprendizados a partir da experiência concreta do programa no Paraná, oferecendo subsídios baseados em evidências tanto para o aprimoramento da política em curso quanto para a formulação de futuras iniciativas em segurança viária.

Ademais, trata-se de uma área de estudo importante para o planejamento urbano. A população global é prioritariamente urbana, não mais rural como fora em anos anteriores, fazendo com que as cidades tenham o seu crescimento acelerado. Isso faz com que os municípios tenham que realizar mudanças importantes quanto ao planejamento urbano, agindo de modo a se obter uma sociedade que tenha segurança, sustentabilidade e que seja saudável. Assim, o planejamento urbano busca prezar pelo ser humano, fornecendo-lhe melhor qualidade de vida urbana (GHEL, 2013, p. 6-7). Por conseguinte, pensar em planejamento urbano implica considerar a mobilidade urbana. Esta, por sua vez, exige formas seguras de locomoção, o que evidencia a necessidade de políticas públicas eficazes para reduzir acidentes graves e fatais no trânsito.

O interesse pelo tema advém da área em que atuo como servidor público, pois trabalho no Foztrans – Instituto de Transportes e Trânsito de Foz do Iguaçu, ente público que atua na gestão de trânsito da cidade de Foz do Iguaçu – PR. A vontade de estudar esse tema também é decorrente da minha atuação como coordenador do Programa Vida no Trânsito de 2017 a 2020 em Foz do Iguaçu, momento em que tive o contato com esta política pública, o que incentiva o estudo da sua implementação em outros entes federativos.

Observa-se que o estudo da implementação de políticas públicas é de interesse não somente dos pesquisadores de temas relacionados ao planejamento urbano e de gestão pública, mas também de toda a sociedade, inclusive daqueles que ocupam posições que permitem a tomada de decisões. Espera-se que a presente pesquisa colabore com os estudos a respeito, proporcionando um entendimento melhor sobre essa etapa de concretização das políticas públicas e que abra perspectivas de discussões futuras.

1.2 PROBLEMA

As mortes ocasionadas por acidentes de trânsito são caracterizadas como um problema de saúde pública, tendo em vista a sua proporção elevada nos registros de mortes não naturais no Brasil. Os óbitos por acidentes de trânsito, juntamente com mortes violentas, tais como homicídio e suicídio, são considerados como causas externas de mortalidade. Este grupo está na terceira posição na escala de mortes no Brasil nos anos de 1980 a 2010, mantendo esta posição na projeção feita até 2033, ficando atrás somente de doenças do aparelho circulatório e neoplasias, conforme aponta Silva Júnior e Ramalho (2017, p. 36).

Diante deste cenário é que o Ministério da Saúde do Brasil criou o Programa Vida no Trânsito - PVT, cujo objetivo é reduzir em 50% a quantidade de óbitos por lesões de trânsito

entre os anos de 2011 e 2020, seguindo o previsto na Resolução nº 02/2010 (ONU, 2010).

Este programa se constitui como uma política pública que objetiva a promoção de intervenções que culminem na segurança no trânsito, apresentando evidências na redução das mortes e feridos graves (BRASIL, 2017, p. 29). Neste sentido, o PVT adota uma metodologia que é apoiada no planejamento participativo, na descentralização administrativa e na intersetorialidade.

Entretanto, a implementação de políticas públicas pode encontrar obstáculos para efetivar seus objetivos, como falta de planejamento, interesses conflitantes, opções políticas, carência de estrutura, falta de pessoas e fatores culturais.

Por este prisma, indaga-se sobre quais são as dificuldades e soluções encontradas pelo Estado do Paraná para a implementação do Programa Vida no Trânsito, examinando se as intenções governamentais resultaram na implementação de ações que efetivamente contribuíram para a redução do índice de mortes causadas por acidentes de trânsito, além de verificar se a interação entre diversos atores sociais resultou em maior eficiência na redução de acidentes no contexto paranaense, apesar do aumento apontado pelo IPEA, conforme apontado por Carvalho e Guedes (2023, p. 4, 5, 21) entre os anos de 2011 e 2019, em comparação com os anos 2000 a 2009.

Deste modo, considerando os objetivos do Programa Vida no Trânsito, voltados à segurança viária, e sua implementação no contexto específico do Paraná, este estudo parte da proposição de que a sua execução no estado esteja associada a efeitos relevantes na redução de acidentes de trânsito com vítimas fatais ou graves durante o período analisado, aspecto que será investigado por meio de análise empírica.

1.4 OBJETIVO(S)

1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral é analisar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná, durante os anos de 2011 a 2023, verificando como as intenções governamentais se manifestaram no processo de implementação por meio de práticas e ações, assim como os resultados que foram obtidos.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Realizar uma revisão bibliográfica dos conceitos de política pública, implementação de política pública e governança pública, bem como investigar a legislação brasileira sobre trânsito.
- Caracterizar a o Programa Vida no Trânsito no Brasil e no Estado do Paraná, verificando perspectivas referentes aos conceitos de modelos de implementação.
- Analisar as percepções dos implementadores do Programa Vida no Trânsito no Paraná por meio de entrevistas, com o intuito de indagar sobre as estruturas de implementação, debilidades e a governança do programa.

1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos principais. O primeiro deles, a introdução, apresenta o tema da segurança no trânsito, justificando a importância de pesquisas nessa área de conhecimento, assim como para o planejamento urbano, pois é um tema que afeta toda a sociedade, o que, por conseguinte, esclarece a importância de se estudar a implementação do Programa Vida no Trânsito – PVT no estado do Paraná; este capítulo também trata da justificativa do estudo deste tema, do problema de pesquisa e os seus objetivos gerais e específicos. Já o segundo capítulo detalha a metodologia utilizada neste trabalho, informando que se trata de uma abordagem de natureza empírica, um estudo de caso que combina métodos qualitativos com quantitativos, além das formas de coletas de dados e como as informações foram analisadas.

O terceiro capítulo se constitui como a base teórica do estudo, começando com uma discussão sobre o Estado, o conceito de políticas públicas e um modelo de ciclo de políticas, além de explicar teorias relacionadas à governança pública, redes e governança em multinível. Na sequência, o quarto capítulo aborda o trânsito, discorrendo sobre a legislação de trânsito brasileira, o Sistema Nacional de Trânsito e sobre a metodologia, origem e outras características do Programa Vida no Trânsito.

Por fim, o quinto capítulo discute os resultados da pesquisa, analisando como o PVT foi implementado no Paraná com base nos dados coletados e nas teorias explanadas, apresentando a percepção dos participantes na implementação sobre as estruturas, dificuldades e governança no programa. Encerra-se com as considerações finais, retomando as principais análises e respondendo os questionamentos norteadores deste estudo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização de uma pesquisa, deve-se estabelecer procedimentos que irão embasá-la, por meio de características científicas que são importantes para a credibilidade do estudo realizado. Neste sentido, Marconi e Lakatos (2003), conceituam a pesquisa como um procedimento formal, que possui método de pensamento reflexivo, sendo que, para isso, é necessária a adoção de métodos científicos, visando encontrar uma forma de conhecer a realidade ou de descobrir verdades parciais.

Assim, para que uma pesquisa encontre respostas para o problema norteador do estudo, deve-se aplicar o método científico, afastando-se do conhecimento popular, que é marcado pela influência do senso comum, de uma realidade aparente ou do cotidiano. Busca-se, deste modo, respostas que transcendam a realidade aparente, criada com base em testes eficientes, comprovando que o resultado atenda, de fato, o objetivo principal da pesquisa. A distinção entre o conhecimento científico e o senso comum é tratado da seguinte forma por Silva (2015):

> Podemos afirmar que o processo de construção do conhecimento científico é que o diferencia do conhecimento do senso comum. Tal processo é eminentemente metódico, organizado, sistematizado. Em contrapartida, o processo de obtenção e construção do conhecimento comum é caótico, fragmentado e espontâneo. (SILVA, 2015, p. 30).

Conforme Severino (2013), constata-se que o método é o caminho para se obter o conhecimento científico. Trata-se de um roteiro bem definido que visa estabelecer o uso de vários procedimentos, tais como o de observação, experimentação, coleta de dados, levantamento, identificação e catalogação de documentos históricos, cálculos estatísticos, tabulação de dados, entrevistas, depoimentos, questionário e diversas outras formas e técnicas de pesquisa.

Diante do exposto, a realização de uma pesquisa necessita da utilização de métodos científicos, sendo este definido por Prodanov (2013) como "[...] um conjunto de procedimentos adotados com o propósito de atingir o conhecimento". Neste mesmo sentido, Lakatos e Marconi (2003) afirmam que:

> Assim, o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 83).

Infere-se que as ciências devem se embasar em estudos que empregam métodos científicos. Sem eles, não há ciência, mas sim ramos de estudos que não podem ser definidos como científicos. E mediante a utilização dos métodos científicos foi possível, nesta pesquisa, obter elementos para análise do problema a ser pesquisado, dando a credibilidade que deve ser fator inerente à ciência.

Nesta perspectiva, busca-se analisar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Paraná, verificando como essa política pública é transformada de intenções governamentais em ações e práticas manifestadas no processo de implementação. Para isso, a presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica de cunho empírico, ancorada na estratégia de estudo de caso.

Esta pesquisa utilizou uma abordagem que combinou o método qualitativo com o quantitativo. Isto porque o aspecto quantitativo permitiu verificar a mudança de um quadro consistente nas ocorrências de óbitos e de internações devido ao trânsito; já o qualitativo proporcionou meios para analisar a percepção de um trânsito seguro, que preservasse vidas e reduzisse a existência de danos materiais. Neste sentido, de acordo com Lakatos e Marconi (2003):

> Denominamos de mudança quantitativa o simples aumento ou diminuição de quantidade. Por sua vez, a mudança qualitativa seria a passagem de uma qualidade ou de um estado para outro. O importante é lembrar que a mudança qualitativa não é obra do acaso, pois decorre necessariamente da mudança quantitativa. (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 104).

Tratou-se de uma pesquisa de natureza básica, pois não houve aplicação prática de ações para soluções dos panoramas apontados no âmbito deste estudo, havendo uma investigação sobre um tema de interesse universal, pois afeta toda a sociedade, buscando gerar conhecimentos novos que possam embasar a criação de ações para proporcionar segurança no trânsito. Logo, a pesquisa básica, segundo Silva (2015, p. 50), é "aquela que procura o progresso científico, a ampliação de conhecimentos teóricos, sem a preocupação de utilizá-los na prática". Trata-se, portanto, de uma pesquisa formal, devido às generalizações, princípios e leis, tendo como meta o conhecimento pelo conhecimento. Por outro lado, embora busque avanços teóricos, esta pesquisa possibilitará a compreensão e o aprimoramento de políticas públicas.

Como método científico, optou-se pelo indutivo, partindo-se do particular para o geral, pois as argumentações realizadas decorreram de dados reais, obtidos por meio de estudos do Governo do Estado do Paraná e das entrevistas realizadas com implementadores do Programa

Vida no Trânsito. Assim, Lakatos e Marconi (2003, p. 86) definem a indução como:

> [...] um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 86).

E como critério objetivo do estudo, este se classificou como exploratório e descritivo. Exploratório por ter sido uma categorização que proporcionou familiaridade com o problema, explicitando-o e levantando hipóteses referentes ao questionamento proposto neste tema de pesquisa. E descritivo por expor a características de uma parcela da população, os que usam o trânsito, demonstrando o cenário dos acidentes viários no Paraná.

A estratégia metodológica central desta pesquisa foi o estudo de caso, o qual, segundo Yin (2001, p. 30) é utilizado para realizar uma investigação empírica a respeito de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, situação em que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Complementarmente, o estudo de caso abrange tudo, tal como a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta e análise de dados, não sendo um recurso para coleta de dados, tampouco uma característica de planejamento em si, mas sim uma estratégia de pesquisa abrangente.

Em outras palavras, o estudo de caso é uma estratégia utilizada para coletar e analisar dados sobre determinado indivíduo ou grupo, ou seja, dentro de um contexto, estudando de forma detalhada e profunda um ou mais objetos, buscando esclarecimentos sobre decisões, motivos, implementações e resultados, possibilitando um detalhamento amplo de conhecimento. Buscou-se, por fim, nesta pesquisa, responder questões que possuíssem as expressões “como” e “por que”, situação em que o pesquisador verifica fenômenos contemporâneos de um contexto da vida real (YIN, 2001, p. 19). E a utilização deste método nesta pesquisa se justifica por ser a abordagem mais adequada para alcançar uma compreensão aprofundada de um fenômeno social complexo e contemporâneo como a implementação de uma política pública. A opção pelo Estado do Paraná como unidade de análise se fundamenta em suas peculiaridades, tais como a posição geográfica estratégica e a expressiva frota de veículos, conforme detalhado na introdução. Esses traços tornam o caso do Paraná particularmente rico e representativo para se investigar as dinâmicas, os desafios e os resultados do Programa Vida no Trânsito.

Utilizou-se o como técnica de coleta de dados a realização de entrevista semiestruturada,

dando liberdade ao entrevistado, de modo que apesar da existência de um roteiro previamente estabelecido, as narrativas foram realizadas com base na compreensão de mundo do participante, suas percepções e opiniões, propiciando o surgimento de questões não previamente ponderadas. Também conhecida como entrevista focalizada, este método de pesquisa é entendido por Marconi e Lakatos (2003) da seguinte forma:

> Há um roteiro de tópicos relativos ao problema que se vai estudar e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que quiser: sonda razões e motivos, dá esclarecimentos, não obedecendo, a rigor, a uma estrutura formal. Para isso, são necessárias habilidade e perspicácia por parte do entrevistador. Em geral, é utilizada em estudos de situações de mudança de conduta (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 197).

Deste modo, realizaram-se entrevistas com participantes que possuíram e/ou possuem função substancial no processo de implementação do Programa Vida no Trânsito no Paraná, sendo eles: a coordenadora atual do programa no estado; a coordenadora estadual anterior; um ex-consultor do programa contratado pelo Ministério da Saúde para orientar os municípios paranaenses no processo de implementação; a ex-coordenadora nacional do programa, servidora do Ministério da Saúde; e ex-coordenadores e atuais integrantes do programa nas cidades de Curitiba-Pr e Cascavel-Pr[1].

Estes informantes foram escolhidos por serem especialistas no tema e pela representatividade no PVT, incluindo uma representante nacional, o que ampliou a análise do programa implementado no Paraná em um contexto que abrangeu os outros estados da federação. E a escolha dos municípios de Curitiba e de Cascavel visou à obtenção de um panorama que fosse da capital do Estado, assim como de uma cidade do interior.

Como já abordado na introdução desta pesquisa, eu possuo envolvimento com o assunto trânsito, pois sou servidor público no Foztrans, em Foz do Iguaçu-PR. Devido a isso, já atuei no PVT no âmbito deste mesmo município, o que me possibilitou estabelecer contato com diversos integrantes dos programas nos três níveis de governo, permitindo-me acesso aos participantes das entrevistas.

O roteiro das entrevistas semiestruturadas (Apêndice B) foi construído por meio da articulação entre os principais referenciais teóricos e os objetivos desta pesquisa. As perguntas foram formuladas com base nos conceitos centrais da literatura sobre políticas públicas, implementação e governança. Neste sentido, o roteiro foi dividido em dois eixos temáticos. O primeiro trata da implementação da política, buscando entender as características do Programa

[1] Verificar questões a serem indagadas nos apêndices.

Vida no Trânsito, os formatos adotados na sua execução e os principais obstáculos enfrentados na sua implementação. Já o segundo eixo foca na governança do programa, explorando como se dão as interações entre os atores envolvidos e quais arranjos institucionais foram estabelecidos. Essa montagem do roteiro garantiu que a coleta de dados estivesse alinhada aos propósitos da investigação, viabilizando a análise das percepções dos implementadores, conforme detalhado na matriz do Apêndice A.

Na sequência, há um quadro que informa dados referentes às entrevistas, fornecendo informações como data, hora e tempo de duração, além do período de atuação no programa de cada entrevistado, sendo este último aspecto relevante para compreender as percepções formuladas pelos participantes a partir de diferentes fases de implementação do programa.

Quadro 1: Perfil dos participantes das entrevistas

Identificação do Ator	Cargo/Função no PVT	Período de Atuação no PVT	Data da Entrevista	Hora da Entrevista	Tempo da Entrevista
Entrevistado 1	Consultor/Ex-tutor do programa (contratado pelo Ministério da Saúde)	2010 a 2019	26/05/2025	18h00min	01h18min
Entrevistado 2	Ex-coordenador do programa e atual membro na cidade de Cascavel-PR	2011 até o presente	27/05/2025	18h00min	01h13min
Entrevistado 3	Ex-coordenadora do programa no Estado do Paraná	2016 a 2020	28/05/2025	18h35min	01h55min
Entrevistado 4	Ex-coordenador do programa e atual membro na cidade de Curitiba-PR	2016 até o presente	30/05/2025	08h50min	01h19min
Entrevistado 5	Ex-coordenadora nacional e atual integrante do programa (servidora do Ministério da Saúde)	2010 até o presente	02/06/2025	18h00min	01h15min
Entrevistado 6	Coordenadora atual do programa no Estado do Paraná	2020 até o presente	03/06/2025	18h30min	02h37min

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Durante a entrevista, seguiram-se os conceitos contidos na revisão teórica a respeito da implementação de políticas públicas, verificando-se suas características, além da experiência no trabalho realizado pelos participantes. Estas entrevistas foram realizadas de forma remota, por meio do Google Meet, sendo todas gravadas, permitindo a transcrição do material posteriormente, o que possibilitou a captura de nuances e elementos que compuseram a base de dados desta pesquisa.

Para este trabalho de transcrição, a pesquisa contou com o auxílio de ferramentas de inteligência artificial, sendo utilizada a ferramenta Red.ai. Utilizou-se o Google Gemini como ferramenta de apoio para a organização do material transcrito, buscando obter maior clareza e legibilidade, sendo suprimidos vícios de linguagem, repetições e cacoetes (como 'né', 'tá',

'assim') que não alteravam o conteúdo semântico. Foram mantidas, no entanto, as pausas reflexivas e expressões que denotam o processo de pensamento do entrevistado, com o objetivo de preservar a máxima fidelidade ao sentido e à intenção original de suas falas. Entretanto, ressalta-se que o uso de tais tecnologias se restringiu a um suporte operacional. Todo o processo de edição final, visando a apresentação dos excertos na análise de resultados, foi conduzido pelo pesquisador.

Também foi utilizada a coleta documental, a qual consistiu no levantamento e reunião de documentos relacionados ao programa, tais como dados estatísticos sobre a ocorrência de acidentes graves ou fatais de trânsito no estado do Paraná, possibilitando o entendimento do período de implementação da política pública aqui investigada. Tratou-se de fontes primárias, as quais não passaram por algum tratamento analítico, citando como exemplo os documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias e gravações. Por outro lado, também foram utilizadas fontes secundárias, ou seja, aqueles que já passaram por alguma forma de análise, tais como relatórios de pesquisa e tabelas estatísticas.

Segundo Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental se assemelha a bibliográfica, diferenciando-se apenas pela natureza das fontes, pois esta última utiliza contribuições de diversos autores sobre determinado assunto; enquanto a primeira emprega materiais que não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados.

A análise documental desta pesquisa se baseou em fontes oficiais, que permitiram contextualizar o Programa Vida no Trânsito em suas múltiplas escalas. A investigação abrangeu normativas legais que estruturam a política de trânsito no Brasil, como o Código de Trânsito Brasileiro e os decretos estaduais pertinentes, assim como documentos que definem e orientam o próprio Programa Vida no Trânsito, como portarias de criação. Adicionalmente, a investigação foi fundamentada em dados e relatórios institucionais de órgãos como a Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (SESA-PR) e o IPEA, que permitiram a contextualização quantitativa do problema.

A análise do material qualitativo foi realizada com base nas técnicas descritas por Minayo (2012), visando uma compreensão aprofundada. Os materiais empíricos e documentais levantados foram analisados com base em técnicas de estudo de caso (YIN, 2001), tal como a análise dos dados por meio de triangulação entre as diferentes fontes, visando aumentar a confiabilidade e a validade das interpretações. Paralelamente, foi utilizado o método de análise de adequação padrão, comparando-se as informações empíricas da implementação do PVT no Paraná com as proposições teóricas sobre a implementação de políticas públicas, assim como

governança e redes[2].

Tratou-se, portanto, de uma análise de dados feita de forma rigorosa e reflexiva, no intuito de compreender as questões sobre a natureza do conhecimento, assim como os pontos relacionados à teoria do conhecimento e à forma como as informações foram adquiridas e validadas neste estudo. Nesse sentido, Minayo (2012, p. 621) ressalta a importância da interconexão entre os elementos da pesquisa:

> Fazer ciência é trabalhar simultaneamente com teoria, método e técnicas, numa perspectiva em que esse tripé se condicione mutuamente: o modo de fazer depende do que o objeto demanda, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados. À trilogia acrescento sempre que a qualidade de uma análise depende também da arte, da experiência e da capacidade de aprofundamento do investigador que dá o tom e o tempero do trabalho que elabora (MINAYO, 2012, p. 621).

Nesta perspectiva, um trabalho científico deve adotar o tripé da teoria, método e técnica, buscando agir de acordo com a demanda exigida pelo objeto e considerando que as respostas ao objeto dependem das estratégias utilizadas para a obtenção de dados. Com a adoção desse tripé para a análise qualitativa nesta pesquisa, buscou-se uma sistematização que reduzisse avaliações embasadas no subjetivismo.

[2] O conceito de "adequação ao padrão" (YIN, 2001, p. 136) pode ser definido como uma das estratégias de análise para estudo de caso em que é realizada uma comparação de um padrão fundamentalmente empírico com um padrão de base prognóstica, ou seja, um padrão previsto pela teoria ou por proposições iniciais. Se os padrões coincidem, a validade interna do estudo é reforçada. Nesta pesquisa, a técnica foi empregada para examinar as proposições do referencial teórico sobre modelos de implementação de políticas públicas (exemplo: *top-down*, *bottom-up* e modelos integrados) e sobre governança em rede, relacionando-os com a teoria. Assim, a verificação dos dados realizadas no capítulo 5 combinou duas estratégias propostas por Yin (2001, p. 136-143). Primeiramente, a adequação ao padrão, na modalidade de 'explanações concorrentes', a qual foi utilizada para comparar o processo de implementação observado com os modelos teóricos. Na sequência, a construção da explanação foi realizada de forma conjunta, visando mostrar como a governança em rede e o engajamento dos atores se tornaram fatores determinantes para os resultados do PVT no Paraná.

3 ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O estudo de políticas públicas é fundamental para que o governo de um país e sua sociedade adotem as melhores soluções para melhorar a vida das pessoas. Com o conhecimento sobre este tema, pode-se analisar de forma crítica o que o governo faz para a sua população. É uma área de conhecimento que visa estudar a busca das melhores decisões para a sociedade, fazendo com que as ações públicas atendam pontualmente às efetivas necessidades das pessoas.

O objetivo de promover o bem-estar social configura-se como o núcleo de quaisquer decisões administrativas e políticas realizadas pelo poder público do Brasil. Manter a dignidade do ser humano é uma necessidade, configurando-se como um valor que deve permear todas as decisões diárias que são tomadas. E a adoção de políticas públicas é uma ferramenta para alcançar este objetivo.

Neste sentido, o presente capítulo possui o intuito de analisar os conceitos de ciclo de política pública, verificando a sua metodologia e as suas características. Busca-se, do mesmo modo, investigar as principais noções de Estado e a sua capacidade de promover o desenvolvimento social; e explorar os conceitos de políticas públicas, estudando as suas origens e definições, assim como as suas limitações.

Este capítulo será estruturado da seguinte forma: na primeira parte, será realizada uma abordagem sobre o conceito de Estado e a necessidade de ações para que o desenvolvimento social se constitua em um objetivo fundamental a ser seguido; na segunda parte, far-se-á uma abordagem sobre o conceito de políticas públicas, suas origens e características; na sequência, será abordado o modelo de análise de uma política pública, o chamado "ciclo de política pública", perscrutando desde a sua fase de definição do problema até a fase de avaliação da política; após, serão abordadas as limitações da sistematização proposta pelo conceito de ciclo.

3.1 O ESTADO E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A divisão dos espaços terrestres e marítimos é realizada por meio da formação de países. Cada um deles se constitui como um Estado, tendo como formas de governo a república ou a monarquia. De forma sintética, verifica-se que a república é uma forma de governo em que o povo elege seus representantes para governar o Estado; e a monarquia consiste em um poder atribuído a um rei, sem a necessidade de eleições e transmitindo o cargo hereditariamente, exercendo a função de chefe de Estado, sendo o maior representante do país em relação aos outros, podendo acumular, também, a atribuição de chefe de governo, executando as ações

administrativas e políticas.

Infere-se, portanto, que a organização política e administrativa de um país é realizada por meio do Estado, independentemente da forma de governo. Logo, todas as repúblicas e monarquias constituem Estados. E estes, segundo O'Donnell (2015), devem agir de modo a promover a ordem por meio de relações sociais:

> O Estado é também, e não menos primariamente, um conjunto de relações sociais que estabelece certa ordem em um território determinado e, finalmente, a respalda com uma garantia coercitiva centralizada. Muitas dessas relações são formalizadas por meio de um sistema legal fornecido e respaldado pelo Estado." (O'DONNELL, 2015, p. 27, tradução própria)

Por sua vez, segundo Miliband (*apud* THWAITES, 2005, p.16, tradução própria), o termo Estado consiste em um "[...] certo número de instituições particulares que, em seu conjunto, constituem sua realidade e exercem influência umas sobre as outras como partes daquilo que podemos chamar de sistema de Estado*"*. Deste modo, como conjunto de instituições, pode-se citar a administração pública exercida pelo Poder Executivo; o sistema judicial, pelo Poder Judiciário; e o Poder Legislativo, responsável, primordialmente, pela criação de leis; além, evidentemente, de várias outras instituições administrativas que fazem parte da estrutura do Estado.

Diante destas concepções de Estado, observa-se que este consiste em uma instituição que possui o fim de organizar e governar um povo em um determinado território, de forma soberana por meio do exercício da coerção. Ele deve exercer uma função política, de governo, estabelecendo um conjunto de normas para regulamentar o comportamento da sociedade. E no Brasil, entre os objetivos do Estado, há o de promover o bem público, tais como a saúde, educação, igualdade, justiça, segurança, proteção ao meio ambiente, entre outros.

A título de exemplo, a normatização destas funções estatais no Brasil encontra fundamento na Constituição da República Federativa de 1988. É o que se pode observar na leitura do seu art. 3º, o qual preceitua os objetivos fundamentais que se configuram como uma plataforma de governo que deve ser seguida por todos os representantes governamentais eleitos pelo povo, assim como por todas as instituições públicas.

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Estes mandamentos impositivos ao Estado permeiam todo o texto constitucional, pois vários dispositivos são interpretados de acordo com estes preceitos, agindo como um complemento às normas estabelecidas. Assim, o Estado Brasileiro deve agir para promover a liberdade, a manifestação do pensamento, o exercício livre do trabalho, direito de propriedade e a livre iniciativa, conforme previsto no art. 5º da CF/88.

Os incisos III e IV do art. 3º da Constituição são de intelecção descomplicada, pois os objetivos de erradicação da pobreza e da marginalização, juntamente com a redução das desigualdades sociais, além da promoção do bem-estar das pessoas e a não existência de preconceitos são propósitos que devem permear qualquer plano de governo.

E para conseguir estes propósitos, garantindo o desenvolvimento nacional, ao Estado compete ocupar um papel chave em um processo de regulação de mercado e atuação na produção de bens e ofertas de serviços. Isto porque os objetivos mencionados no art. 3º da CF/88 necessitam de desenvolvimento econômico que deve ocorrer pela liderança do Estado, mas em conjunto com toda a sociedade. Segundo Gaitán e Boschi (2015, p. 12):

> [...] pode-se afirmar que uma dinâmica de desenvolvimento bem-sucedida está condicionada à capacidade dos líderes estratégicos internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo mais ou menos formalizado. Uma coalizão para o desenvolvimento deve ser capaz de formar acordos amplos que promovam o crescimento econômico e de estabelecer objetivos de políticas públicas para o desenvolvimento como parte de uma ampla agenda em campos específicos. (GAITÁN; BOSCHI, 2015, p. 12)

Assim, o Estado e a sociedade, em seus mais variados grupos (empresários, trabalhadores, servidores públicos etc.) devem articular esforços de modo a convergir em torno de um processo de crescimento e desenvolvimento. Neste propósito, o estabelecimento de políticas públicas se torna fundamental para alcançar o desenvolvimento no âmbito social, econômico e ambiental. E sob este prisma de propiciar dinâmicas de desenvolvimento por meio de políticas públicas, verifica-se o entendimento de Evans (1996, p. 530):

> Goste-se ou não, o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural, mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural. O reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado. Não se trata apenas de uma questão de ser capaz de identificar políticas corretas. A aplicação consistente de quaisquer políticas, que visem "corrigir preços" ou implantar indústria local, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos e, como salientou vigorosamente Samuel Huntington[3] há uma geração, tal institucionalização não pode de forma alguma ser

[3] "Samuel Phillips Huntington formou-se aos 18 anos em Harvard, onde posteriormente lecionaria e se tornaria professor emérito. Também foi professor de Ciências Políticas no Eaton College e Diretor do Instituto John M. Olin de Estudos Estratégicos. Não deixou de dar aulas até 2007. Durante sua intensa vida acadêmica, publicou 17 livros e mais de 90 artigos sobre política norte-americana e internacional. Huntington assessorou vários órgãos governamentais, entre eles a Casa Branca do presidente Lyndon B. Jonson no final dos anos 60. Uma de suas ações

> tida como certa (EVANS, 1996, p. 530).

A fala deste autor evidencia o papel central do Estado na realização de ações que promovam condutas de mudanças estruturais, culminando no desenvolvimento de toda a sociedade. E estas ações podem ser realizadas por meio de políticas públicas específicas para cada campo ou problema social.

Portanto, entre os objetivos que o Estado poderia estabelecer está a criação de políticas públicas que resultem em programas e projetos convergentes com as reais necessidades das pessoas. Para isso, é fundamental o conhecimento sobre os conceitos e estudos sobre políticas públicas, desde a sua origem, definição e o seu processo de formulação. É o que será tratado na próxima sessão.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS – CONCEITOS

O estudo acadêmico das políticas públicas surgiu nos Estados Unidos, na década de 1950, cujo objetivo foi o de utilizar os conhecimentos das ciências sociais para elaborar planos que buscassem a efetividade das ações do governo. Esta perspectiva de análise rompe com estudos europeus que se concentravam na análise sobre o Estado e suas instituições e não sobre a produção dos governos. Nesta perspectiva, Souza (2006, p. 22) afirma que:

> Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2006, p.22).

Nos Estados Unidos, o marco considerado inicial para o surgimento da disciplina de políticas públicas está nos trabalhos da década de 1950 de Harold Dwight Lasswell e Daniel Lerner (1951). Também, é considerado como ponto inicial das pesquisas sobre este tema os experimentos intitulados de PPBS ou Program, Planning and Budgeting System (HERNANDES, 1999).[4]

---

mais polêmicas foi o apoio aos bombardeios nas zonas rurais do Vietnã, para forçar os partidários do Vietcong a se deslocarem para as cidades. A Ediciones Paidós publicou quase toda a sua obra em espanhol, entre elas seu livro de maior destaque: O Choque de Civilizações.". Disponível em: https://www.lavanguardia.com/libros/autores/samuel-p-huntington-3077. Acesso em: 08. jun. 2023. (tradução própria)

[4] PPBS (Sistema de Planejamento, Programação, Orçamento) Metodologia utilizada para otimizar a formulação e apresentação do orçamento público; divide-se nas 3 fases de planeamento, para a determinação de objetivos públicos de longo prazo, programação, que consiste na escolha de instrumentos alternativos para atingir os objetivos, e orçamentação, com a qual as escolhas feitas nas duas fases anteriores se traduzem em termos

E o termo política pública, tal como ocorre com governo, estado e administração pública, é utilizado em vários contextos: uma área de atividade governamental, tendo como exemplo a política social e a política agrícola; como um objetivo ou uma situação desejada, exemplo de uma política de tolerância zero de álcool e direção; é empregada, também, como uma decisão de governo em uma situação especial, a exemplo de quando se decreta uma situação de calamidade pública; e como um programa, como ocorre com o programa de combate à mortalidade infantil (QUEIROZ, 2012).

Segundo Klaus Frey (2013, p. 216), o vocábulo "política" possui distintos significados quando o analisamos sob o aspecto da língua inglesa. E esta diferenciação contribui para o entendimento do objeto de estudo das políticas públicas, mitigando dificuldades de compreensão pelos falantes de línguas latinas. Assim, a política possui três termos na língua inglesa: *politics*, *polity* e *policy.*

O primeiro termo, *politics*, refere-se à atividade política resultante do exercício do poder. Trata-se do processo político, suas articulações, debates partidários, dentre outros. Muitas vezes possui conflitos quanto à imposição de objetivos e ações. O vocábulo *polity* se correlaciona com a dimensão da política compreendida como um regime político. Configura-se com uma ordem do sistema político, embasado em um sistema jurídico e na estrutura institucional do sistema administrativo. Por fim, a palavra inglesa *policy* possui um sentido que se relaciona às orientações para tomadas de decisões. Vincula-se, portanto, ao conceito de política pública (*public policy*) que é usado na língua portuguesa, espanhola, italiana, francesa e outras latinas. Refere-se diretamente aos programas políticos, aos problemas técnicos e às tomadas de decisões.

Estas definições proporcionam uma diferenciação teórica para o estudo das políticas públicas. Contudo, estas distinções devem se ater somente ao caráter teórico, pois na realidade política, elas se vinculam, uma interferindo na outra.

> Essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. (FREY, 2013, p. 217).

Com esta percepção sobre os conceitos relacionados ao termo política, pode-se abordar a sua definição juntamente com o adjetivo "pública". Embora existam várias, citam-se algumas para que de forma sistematizada seja construído o seu entendimento. Segundo Souza (2006), a

financeiros. Disponível em: https://www.treccani.it/enciclopedia/ppbs_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/. Acesso em 07 jul. 2024

política pública é um campo multidisciplinar, sendo que o seu ponto central busca explicações sobre a natureza da política pública e dos seus processos. Assim, a sociologia, a antropologia, a ciência política e a economia, assim como outras disciplinas, formam uma área de conhecimento de natureza multidisciplinar que culmina em um interesse comum: o de criar ações que irão influenciar a vida dos cidadãos.

Como outro conceito, cita-se que a política pública se fundamenta em atores que tentam compatibilizar objetivos políticos em um processo para a resolução de problemas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 5). Já Villanueva (2012, p. 17, tradução própria), por sua vez, conceitua política pública da seguinte forma:

> Um governo dirige sua sociedade por meio de vários atos de autoridade, que tomam a forma de ações coercitivas, legais, políticas, financeiras e administrativas, as quais são diferentes em assuntos, fins, instrumentos, destinatários, duração e alcance. Um subconjunto específico e notável da ação pública de governo são as políticas públicas. Por PP entende-se: a) um conjunto (sequência, sistema, ciclo, espiral) de ações intencionais e causais. São ações intencionais, pois se orientam a realizar objetivos considerados de valor para a sociedade ou a resolver problemas cuja solução é considerada de interesse ou benefício público, e são ações causais, pois são consideradas idôneas e eficazes para realizar o objetivo ou resolver o problema; b) um conjunto de ações cuja intencionalidade e causalidade são definidas por governo e sociedade segundo o tipo de interlocução estabelecido que ocorre entre o governo e setores da cidadania; c) um conjunto de ações a serem empreendidas que foram decididas pelas autoridades públicas legítimas e cuja decisão as torna formalmente públicas e legítimas; d) um conjunto de ações que são executadas ou implementadas por atores governamentais ou por estes em associação com atores sociais (econômicos, civis), ou por atores privados e sociais que foram empoderados ou autorizados pelo governo para fazê-lo; e) um conjunto de ações que configuram um padrão de comportamento do governo e da sociedade (VILLANUEVA, 2012, p.17).

De forma sintética, o excerto acima fornece os seguintes conceitos para política pública: um conjunto de ações intencionais e causais; conjunto de ações cuja intencionalidade e causalidade são definidas pelo governo e sociedade; decisões definidas por autoridades públicas legítimas; conjunto de ações realizadas por atores governamentais em conjunto com atores privados; e um conjunto de ações que configuram um padrão de comportamento do governo e da sociedade.

Por fim, Secchi (2015, p. 2) afirma que a política pública visa enfrentar um problema público, buscando-se uma resolução que deve ser entendida como coletivamente relevante. Esta última definição possui um aspecto fundamental que deve permear as ações decorrentes das políticas públicas: resolver problemas públicos.

Um problema público consiste em um espaço situado entre a situação atual e uma situação ideal. Neste viés, um problema somente será adjetivado como público se houver implicações para uma quantidade ou qualidade relevante de pessoas. Ademais, a situação atual

deverá ser reconhecida como inadequada pelos atores políticos, afetando, por conseguinte, a coletividade, para que seja efetivamente considerada como um problema. Secchi (2016, p. 5) faz uma inferência de forma metafórica entre problema público e políticas públicas:

> O problema público está para doença, assim como a política está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública). (SECCHI, 2016, p. 5).

A figura de linguagem empregada neste excerto visa relacionar o problema público como uma doença que precisa ser tratada mediante um tratamento médico, ou seja, por meio de uma política pública, fornecendo um entendimento que propicia uma compreensão que seja acessível ao maior número de pessoas.

Deste modo, embora existam diversas conceituações sobre política pública, esta deve ser entendida como um processo que possui o objetivo de solucionar problemas que sejam públicos, que afetem a coletividade. Trata-se da mudança da configuração de uma situação indesejável para outra possível, que atenda adequadamente às necessidades da sociedade.

No tópico seguinte, far-se-á uma abordagem sobre o modelo de análise do ciclo de política pública, examinando-se cada uma das fases que constituem este ciclo, seus conceitos e características. E, posteriormente, serão abordadas as limitações que esta concepção possui.

3.3 MODELO DE ANÁLISE: O CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

Os estudos sobre as políticas públicas definem que o seu processo de elaboração e execução pode ser feito por meio de fases que, unidas, constituem o denominado ciclo de política pública. Estabelecem-se etapas básicas de um processo que visa tratar de um problema público.

O modelo proposto de ciclo, de acordo com os estudos sobre o tema, possui sete fases: (1) identificação do problema; (2) formação de agenda; (3) formulação de alternativas; (4) tomada de decisão; (5) implementação; (6) avaliação; e (7) extinção. E cada um dos itens age de forma sequencial e interdependente. Desta maneira, obtém-se uma representação que visa simplificar o processo de criação de uma política pública, organizando as ideias e possibilitando maior acesso aos seus principais operadores, ou seja, políticos, administradores e pesquisadores, além, evidentemente, da sociedade. Segundo Mario Procopiuck (2013, p. 159):

> O ciclo de política pública tem como grande vantagem permitir uma visão intuitiva prática para conceptualização e organização do estudo das políticas públicas. Ele

> apresenta um arcabouço que serve de referência para a compreensão de como boa parte dos estudos do campo das políticas públicas vem sendo desenvolvida. (PROCOPIUCK, 2013, p. 159).

A primeira fase do ciclo é chamada de **identificação do problema**. Como já fora abordado, o problema público é definido como a discrepância entre o que se gostaria que fosse uma realidade pública com o que de fato ela é. Em outras palavras, é a diferença entre uma situação atual e outra ideal (SECCHI, 2016, p. 44).

Este primeiro estágio se refere à identificação de problemas que afetam a sociedade, criando desconfortos, sofrimentos e desesperanças à sociedade. É o caso, por exemplo, de desastres naturais, desrespeito e/ou falta de direitos trabalhistas, situações de saúde pública, baixo acesso à educação de qualidade, falta de segurança, congestionamento no trânsito, excesso de burocracia em departamentos públicos, fome, miséria, falta de moradia e tantas outras situações que influenciam de modo negativo o bem-estar social.

A identificação de um problema público deve passar pela análise das políticas públicas, mediante um viés multidisciplinar, visando mudar panoramas indesejados. A solução para estes problemas se apresenta como uma das principais atribuições dos que exercem atividades políticas, pois são eleitos para representar a sociedade que necessita de atenção em diversas áreas. E quando um ator político se propõe a dar solução a um problema, isto tende a fazer parte das prioridades dos gestores públicos, entrando, assim, na segunda fase do ciclo: formação de agenda.

A **formação da agenda** pode aparecer na gestão pública de várias formas, tais como em programas de governo, planejamento orçamentário ou, pelo menos, em uma lista de assuntos que são considerados importantes. A agenda, portanto, trata-se de um conjunto de problemas que são relevantes para a sociedade e que terão soluções buscadas pelos atores do sistema político e administrativo. É o que se pode inferir por meio da análise de um excerto da obra de Mario Procopiuck (2013, p. 160):

> Nesta fase, os principais atores do sistema político-administrativo envolvidos com a busca de soluções para a situação-problema procuram identificar estratégias gerais para enfrentamento e fontes de competências e recursos a serem mobilizados para delineamento de alternativas iniciais (PROCOPIUCK, 2013, p. 160).

A formação da agenda ocorre por interesses de grupos políticos, por situações que o poder público institucionalmente estabeleceu como necessário o seu enfrentamento, assim como por meio de situações que são veiculadas pela mídia. Denota-se que a agenda é formada de acordo com prioridades que são estabelecidas por meio de critérios políticos ou por pressão

popular. Mas a entrada de um problema na agenda também deve ser analisada por meio de análises financeiras e orçamentárias.

Após as fases de identificação do problema e formação de agenda, a etapa seguinte é denominada de **formulação de alternativas**. Este é o momento em que se busca obter maior conhecimento sobre os aspectos técnicos para que uma concepção política seja levada adiante. Deste modo, são pensadas soluções para o problema público, definindo-se os objetivos e as metas traçadas. É o caso, por exemplo, de uma política pública que visa a redução de óbitos decorrentes de acidentes de trânsito em um município em 20% em um ano.

> A formulação de alternativas de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível.
> [...]
> A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos (SECCHI, 2015, p. 48).

Neste sentido, é possível depreender que a formulação de alternativas é desenvolvida por meio da análise do problema, elaborando alternativas para alterar uma situação fática indesejável, verificando os custos e benefícios.

Depois da formulação das alternativas para solucionar um problema público, a fase seguinte do ciclo é a **tomada de decisão**. Este é o momento em que são escolhidos os objetivos e metas propostos para o problema público que entrou na agenda. Aqui pode haver influência de interesses dos atores envolvidos, devendo estes serem equacionados para que os objetivos e métodos de enfrentar um problema público sejam desenvolvidos.

Em uma abordagem racional e técnica, ou seja, livre de interesses que possam influenciar as ações que serão adotadas, entende-se que os problemas sejam primeiro constatados, para que depois sejam tomadas as decisões. Isso é diferente de um modelo em que a solução vem antes de um problema ou de outro em que as soluções e problemas se adaptam mutuamente. De acordo com Howlett *et al.* (2013, p. 161), existem dois principais modelos acerca da tomada de decisão:

> Na metade da década de 1960, essas discussões sobre a tomada de decisão na política pública se encontravam engessadas em torno de dois modelos pretensamente incompatíveis: o racional e o incremental. O primeiro a surgir foi o modelo racional, que afirmava que a tomada de decisão política era inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos em que se recolhiam informações relevantes à política e em seguida as usavam de modo científico para avaliar as opções de política pública em jogo. Outro modelo, muitas vezes denominado de modelo incremental, identificava a tomada de decisão política como uma atividade menos técnica e mais política, em que a análise exercia papel bem menor na determinação dos resultados do que a barganha e as outras formas de interação e negociação entre

> os principais tomadores de decisão. A posição que prevaleceu durante grande parte desse período foi a de que enquanto o modelo "racional" era preferível, por mostrar como se deveriam tomar decisões para assegurar resultados máximos, o modelo "incremental" descrevia melhor a prática real da tomada de decisão nos governos. (HOWLETT et al., 2013, p. 161).

Na tomada de decisão que siga esta perspectiva racional, os atores possuem um problema identificado para que depois sejam adotadas soluções que foram constituídas com base no estudo das alternativas. Isso possibilita escolher qual alternativa se apresenta como a solução mais apropriada sob o ponto de vista de custo, velocidade, sustentabilidade, equidade e quaisquer outros critérios que sejam razoáveis, eficientes e benéficos para a sociedade.

Neste momento, agrega-se a teoria de racionalidade limitada, proposta por Herbert Simon (*apud* MELO; FUCIDJI, 2016), a qual postula que os agentes não possuem a capacidade de lidar com todas as informações relevantes, contrapondo uma análise que idealiza os agentes com conhecimento completo e previsibilidade total. Deste modo, diante dessa limitação, as pessoas tomam decisões que sejam satisfatórias dentro do limite de suas capacidades e do contexto.

> Além da incerteza quanto à probabilidade de ocorrência de eventos futuros, o argumento de racionalidade limitada assume também que os agentes não possuem capacidade de obter e processar todas as informações relevantes para a tomada de decisão, tendo em vista a complexidade do sistema em que estão inseridos. Portanto, racionalidade limitada não está apenas relacionada à incerteza estrutural, pois mesmo considerando uma situação hipotética de perfeita informação, a limitação dos agentes para processar este conjunto de informações inviabiliza a busca de resultados maximizadores (MELO; FUCIDJI, 2016, p. 623).

Com base nesta teoria, a incapacidade proposta pode ocasionar a realização de escolhas satisfatórias, mas que não são ótimas; as decisões são tomadas com base em percepções subjetivas e que podem não considerar as consequências possíveis; além de resultados não intencionais.

Deste modo, no intuito de operacionalizar a busca por soluções satisfatórias e aprimorar a efetividade decisória, o conceito de racionalidade limitada propõe que se use um conjunto de estratégias para a tomada de decisão. Como exemplo, pode-se citar o uso de simulação computacional, a qual oferece ferramentas para explorar a dinâmica das interações sistêmicas e avaliar cenários prospectivos; a implementação de procedimentos operacionais padronizados e algoritmos decisórios pode conferir maior consistência, estrutura e adaptabilidade ao processo decisório; e a instituição de um processo contínuo de aprendizado, alimentado pelo monitoramento e pela análise de experiências passadas.

Após a tomada de decisão, a fase seguinte é a **implementação da política pública**.

Nesta fase, são produzidos os resultados concretos da política pública, quando são colocadas em prática as decisões tomadas na etapa anterior. Para isso, pessoas são designadas, desde servidores públicos até atores não governamentais, além da alocação de recursos para executar as ações planejadas.

> De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma. A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101)

Deste modo, como se pode observar no excerto acima, ocorrida a tomada de decisão, o estágio seguinte é a implementação, momento em que as proposições criadas são transformadas em efetivas ações. Trata-se de um momento de saída de uma fase de planejamento para outra que embasa concretamente a política pública.

Esta fase do ciclo engloba uma atividade indispensável à administração pública, ou seja, executar políticas públicas para alterar uma situação atual para outra real e possível. Os formuladores de políticas públicas devem fazer uso de determinados instrumentos, aplicando-se determinadas condutas para solucionar ou amenizar uma situação problemática. Entre estes instrumentos, segundo Leonardo Secchi (2015, p. 58), citam-se: a regulamentação (ex.: regulamentação de preços de alguns setores); desregulamentação e legalização (ex.: extinção de barreiras burocráticas à importação de produtos); aplicação da lei (ex.: prisão de infratores); impostos e taxas (ex.: onerar ou desonerar algumas atividades); subsídio e incentivo fiscal (ex.: isenção de impostos); prestação direta de serviço público (ex.: serviços de saúde oferecidos por hospitais públicos); terceirização de serviço público (ex.: serviço de limpeza pública); prestação pública de serviço de mercado (ex.: correio); prestação privada de serviços de mercado (ex.: serviço de telefonia móvel); informação ao público (ex.: conscientização sobre doenças derivadas do tabagismo); campanhas e mobilizações (ex.: campanha para doação de sangue); seguros governamentais (ex.: seguro-desemprego); transferência de renda (ex.: auxílio-medicamento); discriminação seletiva positiva (ex.: vagas para deficientes físicos em concursos públicos); prêmios e concursos (ex.: Prêmio Innovare do Poder Judiciário); e certificados e selos (ex.: Programa de Rotulagem Ambiental da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT).

A literatura sobre políticas públicas, conforme apontam os estudos de Bichir (2020) identifica perspectivas de implementação de políticas públicas, que podem ser tratadas de formas opostas, tais como os modelos *top-down* e *bottom-up*; ou complementares, em uma

abordagem integradora.

No modelo *top-down*, primeiro são tomadas as decisões políticas, sem considerar as condições para que sejam executadas. Esta perspectiva pressupõe que a elaboração das políticas públicas se concentre na esfera política e a implementação é considerada como um esforço que os técnicos da administração realizam para obter meios de alcançar os objetivos estabelecidos. Para Reinaldo Dias e Fernanda Matos (2012, p. 81):

> O modelo *top-down* corresponde a conceção tradicional do trabalho administrativo que se desenvolve de cima (*top*) para baixo (*down*) ou do centro para a periferia. Tem como postulados principais a primazia hierárquica da autoridade, a distinção entre o universo político e o mundo administrativo e, por último, a busca de eficiência. Esse enfoque pressupõe que existe uma clara separação, tanto conceitual como temporal, entre a formulação e a decisão da política, por um lado, e, pelo outro, a implementação das decisões. Considera, também, que de um modo geral, os problemas que surgem na fase de execução se devem principalmente a problemas de coordenação e controle.
> [...]
> O modelo *top-down* descreve a implementação como um processo que vai de cima (nível político), para baixo (nível técnico); trata-se de um modelo linear ou administrativista, mais ideal do que real, já que não leva em conta que, na realidade, dificilmente se dariam as condições que permitem a perfeita implementação (DIAS; MATOS, 2012, p. 81).

Para Spínola e Ollaik (2019, p. 332), a vertente do *top-down* da implementação é uma consequência da formulação. Por conseguinte, o sucesso ou falha está relacionada à forma que se deu à política pública e seus processos. Trata-se de uma perspectiva em que as instituições moldam o comportamento dos atores, fazendo com que os resultados gerados sejam obtidos de acordo com incentivos e restrições ou por objetivos e metas descritos pela norma estabelecida na formulação. O espaço para discricionariedades deve ser reduzido, fazendo com que o ator que irá executar a implementação da política pública realize menos interpretações, devendo seguir as normas formuladas, com as devidas atribuições que cada executor deve realizar.

Já no modelo *bottom-up*, o olhar analítico é colocado nos burocratas e outros atores, proporcionando maior ênfase nas práticas realizadas e nos participantes. Nesta vertente de implementação, entende-se que durante a execução as políticas públicas podem sofrer ajustes e mudanças, devendo se adaptar à realidade e não se enquadrar em inflexibilidades.

> O enfoque *bottom-up*, por outro lado, toma a direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram nesta segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os problemas de implementação tradicionais *top-down*. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, como regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (de baixo para cima) (DIAS; MATTOS, 2012, p.81).

Nesta perspectiva de implementação *bottom-up*, a solução para um problema social é definida pelos executores, ou seja, por aqueles que estão em contato direto com a população. Estes possuem capacidade discricionária na implementação, possibilitando a realização de adequações na política. Conforme Spínola e Ollaik (2019, p. 332), "a fase de implementação é interpretada não mais como consequência automática da formulação, mas, sim, como processo interativo e adaptativo".

Este modelo é tratado como uma necessidade dos que executam as políticas públicas, pois são estes que se deparam com problemas práticos para a implementação das decisões tomadas, podendo realizar alterações para promover a eficiência da política pública e o alcance da meta traçada.

Junto a estas abordagens, Winter (2006 *apud* BICHIR, 2020), aponta a existência de um modelo integrado, resultante da articulação entre as características das formas *top-down* e *bottom-up*. Neste prisma, os resultados das políticas públicas são considerados como variáveis dependentes dos comportamentos organizacionais, interorganizacionais e dos burocratas de nível de rua.

> Winter (2006) também procurou desenvolver um modelo integrado (*integrated implementation model*), a partir da articulação de elementos das duas abordagens, considerando os resultados das políticas como variáveis dependentes avaliadas a partir dos objetivos oficiais das políticas. Nesse modelo, considera-se que a implementação necessariamente afeta os resultados de uma política, sendo fundamental analisar os comportamentos organizacionais e interorganizacionais, os dilemas de cooperação e coordenação, o compartilhamento de sentidos, os recursos e objetivos, bem como o comportamento dos burocratas de nível de rua – uma vez que as interações desses burocratas com o público das políticas também afetam os resultados das políticas. (BICHIR, 2020, p. 28),

Assim, há uma proposição de conciliar as abordagens "de cima para baixo" e de "baixo para cima", criando um outro modelo teórico que relativiza essa ambiguidade e limitações analíticas no processo de implementação, possibilitando um entendimento que se ajusta à complexidade das políticas públicas.

Sintetizando, verifica-se que a literatura que estuda a implementação de políticas públicas considera a existência de duas vertentes clássicas: a *top-down* (de cima para baixo) e a *bottom-up* (baixo para cima). A primeira foca na realização das ações decididas previamente, durante a formulação da política pública; a segunda enfatiza os papéis dos atores que efetivamente executam a implementação e que a política pode se adaptar de acordo com a realidade apresentada durante esta fase. Oliveira e Carvalho (2019, p. 554) pontuam que há:

> [...] duas as abordagens hegemônicas que vêm se apresentando como modelos básicos

> na literatura de implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*. A primeira pressupõe uma separação entre a esfera da decisão e da operacionalização. Desse modo, o foco recai sobre a formulação da política pública, já que a implementação é compreendida como uma sequência administrativa de procedimentos hierarquicamente executados, em que não haveria espaço para decisão e atuação. Já na perspectiva *bottom-up*, compreende-se o processo de criação de políticas públicas como algo contínuo, envolvendo formulação, implementação e reformulação. Assim, a implementação passa a ganhar uma dimensão criativa, ultrapassando a definição restrita de uma mera operacionalização técnica, e os agentes implementadores passam a ganhar destaque enquanto "variável explicativa" do processo (OLIVEIRA; CARVALHO, 2019, p. 554).

Contudo, conforme destacado por Bichir (2020), a literatura também aponta para um modelo integrador, que trata de forma híbrida os dois conceitos clássicos, diluindo a distinção entre eles. Conciliam-se perspectivas de implementação de política pública que seguem uma conjuntura hierárquica de planejamento e execução com uma outra que considera como contínuo o processo de transformação e de execução de uma política pública, situação em que os burocratas possuem capacidade discricionária.

Seguindo as fases do ciclo de política pública, a etapa da **avaliação** se refere à análise das ações realizadas na fase de implementação, verificando se estas alcançaram os resultados pretendidos, comparando o que havia sido formulado e o que de fato foi realizado. Analisam-se as consequências da política implementada e a sua efetividade. Nas palavras de Paulo de Martino Jannuzzi (2022, p. 260):

> Por fim, é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original (avaliação das políticas e dos programas - *Policy Evaluation*). É necessário verificar se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade; descontinuá-los, se o problema deixou de compor a agenda; ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo (JANNUZZI, 2022, p. 260).

O objetivo da avaliação é verificar se as ações implementadas mudaram uma situação indesejada, se o problema que a gerou foi reduzido ou eliminado. A avaliação deve ser feita por meio de dados confiáveis, para se ter uma real avaliação do que fora almejado, pois ela se trata de um modo de aferição sobre a necessidade de manter a política pública, verificando a necessidade de modificações para que se obtenham melhores resultados.

> Depois que uma política pública foi submetida à avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser totalmente repensados; neste caso, o ciclo pode retornar ao estágio da montagem da agenda ou a algum outro estágio do processo, ou pode-se manter o *status quo*. A reconceituação pode consistir em mudanças secundárias ou em uma reformulação profunda do problema, incluindo até a total descontinuidade política (HOWLETT et al., 2013, p. 199).

Neste sentido, verifica-se que uma das deliberações possíveis em decorrência da avaliação da política pública é a sua **extinção**. E isto pode ocorrer devido à solução do

problema, da constatação de ineficiência da política pública ou mesmo do agravamento da situação problemática.

Neste mesmo prisma, DeLeon (*apud* SOUZA; SECCHI, 2015, p. 81), afirma que há duas possibilidades para a extinção de uma política pública: uma ocorre quando o problema público for resolvido, independentemente de isso ter ocorrido devido à política pública implementada; o outro ocorre quando o problema se agrava, criando efeitos nocivos que provocam a insustentabilidade da política pública.

Além destes fatores, a extinção da política pública pode ocorrer devido à perda de importância de um problema perante a sociedade ou ator político; e ainda quando a política pública possui prazo de validade determinado.

Mas quando não ocorre a extinção, a política pública tende a reiniciar o seu ciclo, voltando para a fase inicial, desde a identificação do problema, pois ele pode ter se modificado, até a formação da agenda, para fazer parte dos interesses dos atores envolvidos ou qualquer outro estágio do processo para que seja continuado o ciclo.

3.4 LIMITAÇÕES DO CONCEITO DE CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

O enfoque da política pública por meio de ciclo ou fases consiste em uma representação de uma estrutura útil para operacionalizar o percurso ou vida de uma política pública nos ambientes políticos e técnicos. A finalidade de sistematizar a política pública é a de facilitar seu entendimento, possibilitando abranger vários aspectos da ação política e a compreensão do fluxo das ações. Apesar de proporcionar vantagens, o ciclo de política pública apresenta críticas, uma delas se refere à sua utilização de forma inflexível.

A crítica recai no sentido de que as fases que constituem o ciclo não sejam tratadas de forma rígida, pois é natural que as sequências se alternem ou aconteçam de forma paralela. O maior propósito da teoria do ciclo não é a sua sistematização, mas a compreensão de que a política pública possui características que podem ser agrupadas em fases.

Pierre Muller (1998) aponta alguns limites que o enfoque sequencial das políticas públicas possui. Ele afirma que devem ser tomadas algumas precauções para que o conceito de ciclo não seja tratado de forma simplista, elencando duas justificativas para que isso não ocorra: "[...] a ordem das etapas pode ser inversa ou perturbada e algumas etapas às vezes são difíceis de identificar" (MULLER, 1998, p. 67-68).

Na primeira situação, verifica-se que uma decisão de ação a ser realizada pode ser tomada antes mesmo que o problema que se pretende resolver seja identificado. Assim, traz-se

um problema para discussão para que seja fortalecida uma decisão de ação feita anteriormente. Pode ocorrer também a realização de uma série de atividades antes da fase de tomada de decisão, ou seja, inverte-se esta fase com a da implementação.

Já na segunda situação apontada, há demonstração de que as etapas podem ser difíceis de serem identificadas. Os momentos em que as decisões iniciam suas execuções e os finais das realizações das ações não são fáceis de serem determinados. A definição sobre quando, por exemplo, uma decisão é tomada não é facilmente identificada.

Algumas decisões do governo precisam de aval de ministros ou secretários, de ser votada pelo legislativo ou passar pelo crivo do chefe do poder executivo. Assim, uma decisão passa por diversos procedimentos. Muitos desses procedimentos servem meramente para ratificar decisões que já foram definidas em negociações informais.

A etapa da implementação do ciclo de políticas públicas também não deve ser tratada de forma rígida, pois a dicotomia entre os modelos *top-down* e *bottom-up* não é inflexível. A análise contemporânea de políticas públicas supera a clássica distinção entre estas abordagens, saindo de um cenário em que a primeira foca na perspectiva normativa dos decisores centrais, enquanto a segunda considera a contínua transformação dos objetivos na implementação. Conforme o entendimento de Faria (2012 *apud* BICHIR, 2020, p. 22), “a integração dessas perspectivas visa, também, superar a distinção entre administração e política".

Essa crítica à separação entre formulação e implementação é corroborada pela evolução dos estudos na área. Como aponta Bichir (2020), os modelos integrados de análise partem do pressuposto de que a implementação é um processo político contínuo e não uma fase meramente técnica que sucede a decisão, o que questiona a linearidade do modelo de ciclo.

Assim, a sistematização do ciclo de políticas públicas possui o intuito de representar um fluxo contínuo de decisões e procedimentos. O ciclo pode ser visto, também, não como uma sequência de ações sucessivas, mas sim como um conjunto de sequências paralelas, interagindo umas com as outras.

Neste sentido, verifica-se que uma política pública pode e deve ser reformulada de maneira permanente, tendo seus objetivos e métodos de ações alterados quando se verificam inadequados, visando-se continuamente alcançar efetivamente a mudança de uma situação social.

O ciclo de política pública, portanto, não consiste em um conceito para ser tratado de forma mecânica. A política pública pode ou não seguir cada uma das fases, executando-as de forma paralela ou misturando-se. A proposta do modelo visa construir um modelo teórico para analisar a política pública na prática, tornando acessível o seu conhecimento aos políticos,

administradores, pesquisadores, além de propiciar referenciais que podem ser comparados para futuros aprimoramentos.

3.5 GOVERNANÇA E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de existir a concepção de Estado, as sociedades já possuíam rudimentares formas de organização. Quando a sociedade começou a se organizar em grupos antagônicos, com diferentes interesses, domínio de espaço, instrumentos e produção de bens, surgiu o Estado como uma forma de centralizar e organizar a sociedade, fazendo isso, muitas vezes, pelo uso da força física.

Neste mesmo prisma, o Estado surge como uma organização das sociedades rudimentares na busca por segurança. Segundo Thomas Hobbes (2003, p. 143), as pessoas aceitaram a restrição de parte de seus direitos e liberdades em favor do Estado, o qual deve exercer um poder soberano que promova paz e ordem. Assim, o Estado assume a função de garantir o respeito às normas, mesmo que seja por meio de atos coercitivos.

Surge, desta forma, um Estado organizador da vida social, não sendo, apenas, um conjunto de leis e instituições. Ele possui o propósito de fortalecer a consciência coletiva, promovendo uma coesão por meio de valores compartilhados e normas sociais. Para Durkheim (*apud* OLIVEIRA, 2010, p. 134), o Estado é um órgão de justiça social, que organiza a vida social, defensor das liberdades individuais e promotor da justiça social. Nesta perspectiva, Max Weber entende o Estado como um instrumento de dominação sustentada pela invocação de autoridade pelas pessoas que exercem poder dominante.

> O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado (WEBER, 1999, p. 526).

Portanto, a partir dessa perspectiva sociológica, verifica-se que os territórios do planeta são divididos em vários Estados, cada um com sua forma de governo, podendo ser uma monarquia ou uma república. O primeiro consiste no poder atribuído a um rei, que exerce o poder e o transmite aos sucessores de forma hereditária; o segundo possui a característica da representatividade, possibilitando que a sociedade indique, por meio de eleições, quem irá exercer o poder durante determinado período.

Há, também, os regimes políticos, tal como a democracia, que possibilita aos cidadãos participarem de seus governos. Contrariamente, há os regimes autoritários e totalitários em que

há uma autoridade que exerce o poder de forma imposta, sem eleições, suprimindo direitos individuais.

Mas em uma sociedade democrática, a participação social é uma ferramenta que contribui para a mitigação de problemas sociais, assim como das limitações do Estado em promover soluções para os problemas públicos. Nesse contexto, a governança pública pode ser entendida como um meio de estabelecer relações que resultam em ações realizadas com a participação da sociedade, visando o desenvolvimento social. Deste modo, atores públicos, atores privados e sociedade civil, passam a atuar conjuntamente para formular e implementar políticas públicas.

Esta forma de governar que conta com a colaboração da sociedade, como discutido anteriormente, acarreta implicações significativas em todo o ciclo de políticas públicas, tornando-se especialmente visível e desafiadora na fase de implementação. Para se compreender efetivamente como uma política pública complexa e multissetorial como o Programa Vida no Trânsito consegue transitar do plano das intenções para a realidade prática, superando as dificuldades inerentes a esse processo, é importante a adoção de uma percepção que vá além das visões mais lineares ou simplificadas. Assim, não basta apenas conhecer a legislação ou o desenho original do programa; necessita-se analisar como as interações, as decisões e as adaptações ocorrem concretamente durante a implementação.

Por essa razão, para que seja possível a compreensão dos desafios da implementação de políticas como o PVT, antes de se aprofundar nos conceitos mais recentes de governança que buscam dar conta dessa complexidade, revisita-se a trajetória dos modelos de gestão (como a burocracia e o gerencialismo) que historicamente moldaram a atuação do Estado e que, muitas vezes, ainda coexistem ou deixam seu legado nas práticas atuais. Analisar as bases da burocracia weberiana, com sua conhecida lógica hierárquica e seu foco nos procedimentos formais, e as subsequentes reformas gerencialistas (a Administração Pública Gerencial e o Governo Empreendedor), que trouxeram para o setor público uma forte ênfase na eficiência e nos resultados, fornece um panorama histórico importante para a compreensão do contexto sobre o qual a governança contemporânea se embasa. A partir dessa contextualização é que se pode compreender o significado e a pertinência dos conceitos atuais de governança pública.

Desta feita, detalhar como essa governança se manifesta concretamente por meio de redes de colaboração, nas quais se articulam diversas organizações, públicas e privadas; e por meio da coordenação multinível, que gerencia as relações entre diferentes esferas de governo, como será feito nos itens seguintes, fornecerá o embasamento teórico e os conceitos que permitirão investigar as dinâmicas de interação entre os atores envolvidos no PVT, os

complexos mecanismos de coordenação e os variados fatores que influenciam a implementação e determinam os resultados do programa.

3.5.1 Modelos de Administração Pública: Burocracia e Gerencialismo

Um dos traços inerentes da sociedade é a constante modificação de suas características. Estas mudanças ocorrem em ritmo acelerado, principalmente nos maiores centros urbanos. E algumas estruturas estão contribuindo significativamente neste processo, tal como a globalização, o avanço da tecnologia e as formas democráticas de governo.

A globalização faz parte do dia a dia das pessoas há algum tempo, faz com que os países estejam conectados, relacionando-se entre si ao ponto de influenciarem mutuamente sobre questões econômicas, sociais e culturais. Henrique Rattner (1995, p. 69) caracteriza a globalização como sendo o resultado de um processo histórico, lapidado pela concentração de capital, desenvolvimento de meios de comunicação e pela consciência comum sobre o destino da humanidade. Assim, há uma difusão transnacional de padrões de organização social e econômica, de consumo, formas de lazer e de expressão cultural, aproximando culturas políticas e práticas administrativas.

Conjuntamente, o avanço tecnológico se constitui como um instrumento essencial para a globalização, estreitando laços de modo a integrar várias sociedades. Com uma velocidade alta, os avanços da tecnologia fazem com que as vidas das pessoas sejam modificadas em um curto espaço de tempo, criando comportamentos, necessidades e prioridades.

E a democracia, por sua vez, mesmo sendo um conceito existente há anos, está ainda em fase de consolidação em diversos países. Trata-se de um regime político que necessita de tempo para que seja enraizado em algumas sociedades, dando poder às pessoas de modo igualitário, elegendo seus governantes e com a capacidade de participar e promover a gestão de um país, contrariando regimes autoritários e totalitários. Robert Dahl (2001, p. 103), fornece uma visão histórica sobre o conceito de democracia, dizendo que durante 25 séculos, o envolvimento na vida política era restrito a uma minoria e que o governo era exercido somente por homens. E que somente no século XX é que o estabelecimento de um regime democrático conseguiu dar direito a mais pessoas se envolverem na vida política. Para que essa democracia se consolide efetivamente, os políticos e a população devem depositar confiança nas instituições que compõem o Estado, para que, deste modo, a consolidação da democracia efetivamente ocorra (MONCLAIRE, 2001, p. 69).

Em outras palavras, as pessoas são levadas a depositar sua confiança nas instituições, o

que exige que elas sejam percebidas como estáveis e eficazes na organização do Estado e na manutenção das garantias individuais.

E sob este prisma de mudanças na sociedade, sob a luz da democracia, a qual impõe novos desafios, mudanças na sociedade e demandas ao Estado, a administração pública também está passando por modificações. As políticas de gestão pública seguem conceitos que estão se aprimorando, utilizando-se de bases de um modelo burocrático ou de modelos organizacionais que seguem perspectivas de gerencialismo, sendo estes o da administração pública gerencial e o governo empreendedor. Atualmente, por meio do movimento de governança pública, busca-se um modo de governar que compartilhe atribuições com a sociedade.

A partir dessas formas de organização da administração pública, verifica-se que o modelo burocrático possui bases atribuídas à pesquisa de Max Weber, pois este sintetizou suas principais características. Essa estrutura proposta por Weber, a qual enfatiza a hierarquia e as leis, pode ser vista como uma forma organizacional que historicamente buscou concretizar o papel do Estado moderno, conforme já foi discutido anteriormente ao se tratar a função do Estado em garantir a ordem e aplicar a lei de forma impessoal. Traços do modelo burocrático pode ser encontrado em diversos países, tal como nos Estados Unidos, incorporando características como a formalidade, impessoalidade e profissionalismo. É o que se pode inferir por meio da leitura do seguinte excerto da obra de Lefort (1984, p. 25):

> Weber enumera certas características que ele julga como específicas da burocracia moderna: 1) as atribuições dos funcionários são oficialmente fixadas por força de leis, de normas ou de disposições administrativas; 2) as funções são hierarquizadas, integradas num sistema de mando de modo que em todos os níveis as autoridades inferiores são controladas pelas superiores, sendo possível apelar para uma instância superior a propósito das decisões de uma instância inferior; 3) a atividade administrativa é registrada em documentos escritos; 4) as funções supõem um aprendizado profissional; 5) o trabalho do funcionário exige uma dedicação completa ao cargo ocupado; 6) o acesso à profissão é, ao mesmo tempo, um acesso a uma tecnologia particular (jurisprudência, ciência comercial, ciência administrativa, etc. (LEFORT, 1984, p. 25).

Percebe-se, deste modo, a presença de concepções de formalidade, consubstanciando-se na necessidade de documentos escritos, de formalização de processos decisórios e de hierarquia administrativa, limitando discricionariedades individuais; a impessoalidade se apresenta na forma de organização, no estabelecimento de competências e de decisões que sejam livres de interesses pessoais que visem promover prejuízos ou benefícios específicos a alguém; e o profissionalismo está relacionado à separação do que é público e do que é privado, juntamente com a remuneração dos burocratas de nível de rua, a separação das atribuições de cada burocrata e a meritocracia.

Ressalta-se que, embora seja predominante no Estado moderno, esse modelo de organização burocrático não é exclusivo do setor público, tendo suas origens e aplicações também em grandes organizações empresariais.

Diante das limitações e da rigidez do modelo burocrático, novas perspectivas sobre a gestão do Estado ganharam força, notadamente aquelas pautadas pelo gerencialismo, tal como a administração pública gerencial. Entretanto, nota-se que não há uma substituição completa de um modelo pelo outro, pois, efetivamente, os modelos frequentemente se sobrepõem, em um processo de aperfeiçoamento e flexibilização da burocracia clássica

Nesse contexto, verifica-se que a administração pública gerencial preza, deste modo, pela eficiência, eficácia e competitividade, bem como pela produtividade, orientação ao serviço, descentralização, utilização de mecanismos de mercado privado, além de conceitos ligados à responsabilização, transparência e controle. Christopher Hood (*apud* SECCHI, 2009, p. 355) relaciona um conjunto de características da administração pública gerencial.

> - Desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos;
> - Competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
> - Uso de práticas de gestão provenientes da administração privada;
> - Atenção à disciplina e parcimônia;
> - Administradores empreendedores com autonomia para decidir;
> - Avaliação de desempenho;
> - Avaliação centrada nos *outputs*. (HOOD *apud* SECCHI, 2009, p. 355)

Esta forma de gestão pública segue orientações que são comuns na esfera privada. O Estado é tratado como uma empresa, focando suas ações nos resultados pretendidos. Age-se para reduzir custos, estimular a competição, agir de forma disciplinada, com avaliações centradas nos resultados, promovendo desenvolvimento da sociedade, qualidade de vida às pessoas, além de proporcionar maior autonomia aos gestores e burocratas.

Complementarmente, cita-se outra vertente gerencialista, o governo empreendedor. Este possui uma abordagem que também é voltada à administração privada, utilizando-se de ferramentas que são típicas deste âmbito, primando pela organização pública racional e eficaz. Compartilha, também, características da administração pública gerencial, tais como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviço, responsabilização, transparência e controle. Além destas características compartilhadas, Osborne e Gaebler (*apud* MOURAD, ANDRADE, GONÇALVES, 2019, p. 74), acrescentam que o governo empreendedor possui os seguintes mandamentos: governo catalisador, governo pertencente à comunidade, governo competitivo, governo orientado por missões, governo de resultados, governo e seus clientes, governo empreendedor, governo preventivo, governo descentralizado e governo orientado para o mercado.

Osborne e Gaebler (1995, p. 23) trazem uma percepção da relação entre empreendedorismo e governo, em uma perspectiva de redução do formalismo, mas sem deixar de seguir regras que são inerentes a burocracia:

> Naturalmente, o fato de que não se pode governar como quem dirige uma empresa não quer dizer que o governo não possa se tornar mais empreendedor. Qualquer instituição, pública ou privada, pode ser empreendedora, assim como qualquer instituição, pública ou privada, pode ser burocrática. Neste país, poucas pessoas desejariam realmente ver o governo agir como uma empresa – tomando decisões rápidas a portas fechadas para conseguir bons lucros. Se isso acontecesse, o sistema democrático seria o primeiro a sofrer. Não há dúvida, porém, de que a maioria dos cidadãos desejaria que o governo fosse menos burocrático. Há uma vasta faixa entre o comportamento burocrático e o empreendedor, e os governos podem seguramente variar sua posição nesse espectro. (OSBORNE; GAEBLER, 1995, p. 23).

Deste modo, infere-se que o governo, ao adotar traços da gestão privada, não busca eliminar a burocracia e o formalismo, elementos considerados como essenciais para qualquer organização pública ou privada, mas sim reformá-los para atacar suas disfunções burocráticas, como a rigidez e o foco excessivo nos processos em detrimento dos resultados. Mas para isso, há necessidade de preservar as características fundamentais do Estado, especialmente em relação à sua função de promover o desenvolvimento social, conforme discutido no item 3.1 deste trabalho.

De forma sintetizada, a administração pública gerencial e o governo empreendedor são modelos gerencialistas que se aproximam da gestão encontrada na esfera privada, focando em resultados, eficiência e descentralização. Distinguem-se entre si pela característica da primeira se pautar mais na reestruturação interna e controle fiscal, enquanto a segunda enfatiza o papel proativo do Estado, agindo de modo catalisador, inovador e participativo.

E neste panorama de mudanças de formas de gerir a administração pública, há um movimento que se propõe a realizar a coordenação de gestão de forma relacional entre os entes públicos e privados. Trata-se da governança pública, tema que será abordado na sequência.

3.5.2 Governança Pública

A governança pública se constitui como um arranjo de coordenação da administração pública, assim como dos recursos de um país, integrando o Estado com outros atores sociais para a busca de solução de problemas públicos. Trata-se de ações que visam promover o desenvolvimento econômico e social, embasadas em práticas que prezam pela valorização da democracia, fazendo com que os governos tenham a capacidade de planejar, formular e implementar políticas públicas, alinhando interesses dos gestores públicos com os dos cidadãos.

Com isso, o Estado segue no objetivo de cumprir a sua função, ou seja, promover o bem público, conforme tratado no terceiro capítulo desta pesquisa.

Nesta perspectiva, os estudos científicos oferecem diversas abordagens. A obra de Teixeira e Gomes (2019) realiza um levantamento dos diversos conceitos da governança pública. Uma delas, Loffer (2001 *apud* TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 530), "associa a governança com a capacidade que o Estado tem para formular e implementar suas políticas. Para alcançar as metas coletivas propostas, a Administração Pública faz uso das competências de ordem financeira, gerencial e técnica". Por sua vez, Bovaird e Löffler (2003 *apud* TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 527), sugerem que a governança pública se define por meio de dois elementos complementares: a busca por resultados de qualidade de vida que sejam relevantes para os atores do sistema e os processos de interação entre os interessados, os quais devem estar em conformidade com normas ou critérios estabelecidos.

Destarte, no intuito de alinhar interesses dos gestores públicos com a sociedade, a governança pública busca uma articulação entre eles, para que seja possível o alcance de objetivos comuns. Conforme Pierre e Peters (*apud* SECCHI, 2009, p. 359), a governança pública é delineada em três elementos: governo, mercado e comunidade. O governo consiste nas estruturas que funcionam por meio de mecanismos de hierarquia; o mercado se refere a mecanismos autorregulados; e a comunidade na existência de mecanismos horizontais de cooperação, conectando a sociedade, formando uma espécie de rede. Por este ângulo, Matos e Dias (2013, p. 62) fazem a seguinte consideração sobre governança pública:

> O fortalecimento das relações do Estado com os cidadãos constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas é elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de ideias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisão. Essa contribuição tem sido vista como importante também para a construção da confiança pública no governo elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica (MATOS; DIAS, 2013, p. 62).

A governança pública é constituída por meio de mecanismos que promovam liderança, desenvolvimento de estratégias e de controle para que seja possível a avaliação, o direcionamento e a atuação da gestão de um ente governamental. Com isso, possibilita-se o planejamento e a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade, promovendo o desenvolvimento social. Isso requer que seja feito de forma transparente, prezando pela responsabilidade dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros.

Constata-se, portanto, que a correlação que deve existir entre os entes públicos e

privados para a formulação e implementação de políticas, configura-se como um componente fundamental para a governança pública. Esta interação entre governo e sociedade, pautada pelo interesse público, representa um fortalecimento da democracia e da capacidade coletiva de um Estado enfrentar e buscar soluções para os problemas sociais.

No Brasil, o Decreto Federal nº 5.378/2005 (BRASIL, 2005) instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. Embora tenha surgido no contexto da reforma administrativa gerencial, este decreto pode ser entendido como uma tentativa de institucionalizar práticas alinhadas aos conceitos de governança, tendo normatizado, por exemplo, em seu art. 2º, inciso II, que a GESPÚBLICA deveria promover a governança, buscando aprimorar a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

A perspectiva delineada por esta iniciativa fomentou as etapas que constituem o ciclo de política pública (formulação, implementação e avaliação). Ademais, a abordagem trazida por este decreto estabelece como um reflexo prático de compreensão de que a governança pública se constitui por meio da inserção de diversos atores da sociedade, não se restringindo ao Estado enquanto estrutura governamental, estendendo a toda a comunidade os processos de existência das políticas públicas, algo já consolidado na literatura acadêmica. Entretanto, o mencionado Decreto nº 5.378/2005 que criou a Gespública foi revogado pelo Decreto nº 9.094/2017. Embora isso tenha ocorrido, no mesmo ano foi publicado o Decreto nº 9.203/2017 para tratar da política de governança da administração pública federal, o que demonstra intenção governamental em promover a governança.

Neste contexto, evidencia-se que a governança pública se relaciona com a eficiência das políticas públicas e com a capacidade do Estado alcançar os objetivos traçados em prol da sociedade, cuja realização se busca juntamente com toda a comunidade, formando uma rede entre os diversos atores, estatais ou não. Para que este modelo de coordenação da administração pública e dos recursos de um país gere resultados efetivos, o Estado necessita de estrutura, liderança, estratégia, controle e transparência, prezando para que as ações sejam tomadas para a promoção do bem público.

3.5.3 Redes e Governança Pública

O conceito contemporâneo de governança pública utiliza a mobilização social como um dos seus principais mecanismos para promover o desenvolvimento da sociedade. Neste contexto, propõe-se que o Estado estabeleça parcerias com a sociedade civil, para a

implementação de políticas públicas que visem melhorar a qualidade de vida das pessoas. O objetivo fundamental dessas ações é criar condições que garantam o bem-estar físico e mental para toda a população.

O Estado se constitui como um ator público que possui uma função impulsionadora das políticas públicas. Isso pode ocorrer pelos órgãos que estão ligados diretamente ao Poder Executivo, o que se denomina de administração direta; ou pelos entes públicos que, embora ligados ao Poder Executivo, possuem personalidade jurídica própria, sendo denominado de administração indireta, tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais devem agir de modo a promover o desenvolvimento social e econômico.

Como atores privados, pode-se citar qualquer coletividade da sociedade que não pertença à administração pública, como empresas, associações, comunidades, entidades filantrópicas, cooperativas, assim como qualquer outra forma de relacionamento de duas ou mais pessoas que possuam interesses comuns. Neste sentido, Matos e Dias (2013, p. 62) propõem que a governança gera uma mudança no entendimento da interação entre Estado e Sociedade, propiciando o gerenciamento das políticas públicas por meio de redes de atores públicos e privados, interagindo entre si, trocando informações e recursos para que sejam atingidos os objetivos.

Por este prisma, a governança pública prega pela cooperação de vários integrantes da sociedade, visando obter soluções para problemas que devem ser alvo das políticas públicas. Assim, estimula-se a formação de políticas públicas por diversos membros que constituem um corpo social.

Desta relação entre atores é que surge o conceito de rede. O Estado deixa de ser único executor de políticas públicas, pois é compreendido que sozinho não será obtida a mesma eficiência que se teria mediante a integração com os atores não estatais. Na rede de políticas públicas, todos possuem papel importante, um dependendo do outro, visando a implementação das ações propostas.

De acordo com Silvestre (2019, p. 45), as redes se constituem como um dos aspectos de governança, pautando-se pela solidariedade para a promoção de serviços públicos, compartilhando a reponsabilidade referente às tomadas de decisões entre vários atores sociais, inclusive os não-governamentais. A inclusão deste último promove o aumento representatividade entre os diversos segmentos da sociedade, podendo participar de decisões sobre quais políticas públicas devem ser adotadas.

Esta é uma perspectiva oposta a uma abordagem estadista das políticas públicas,

situação em que a política somente é considerada como pública se for realizada por um ente estatal. Quando o Estado se articula com o terceiro setor ou sociedade civil organizada, estabelece-se uma outra abordagem, a multicêntrica. Segundo SECCHI (2015, p. 3):

> A abordagem multicêntrica ou policêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. (SECCHI, 2015, p. 3).

Mediante este enfoque multicêntrico, entende-se que o Estado não exerce um monopólio exclusivo na elaboração de políticas públicas. O que importa é que por meio da interação entre os diversos entes sociais, o problema público seja enfrentado, pois este é o fundamento para que o termo "política" seja caracterizado com a expressão "pública".

Por esta mesma lógica, Heidemann (2010, p. 31) expõe que a política pública ultrapassa uma visão de pertencer essencialmente a um ente governamental, tendo em vista que o governo não é a única instituição que pode promover políticas públicas. Para este autor, uma associação de moradores pode realizar um serviço público local, agindo pelo seu senso comum e sem contar com a participação do Estado.

O conceito de redes de política pública se amolda às características da governança pública e da abordagem multicêntrica. Para O'Toole (*apud* SOUZA, 2018, p. 29), as " [...] redes são estruturas interdependentes envolvendo múltiplas organizações ou partes dela e na qual uma unidade não é formalmente subordinada à outra de forma hierárquica". Em outras palavras, as redes são constituídas pela ausência formal de hierarquia entre os participantes, pois estes preservam suas autonomias, contribuindo para as decisões sobre os programas que constituem as políticas públicas. Trata-se, portanto, de uma coordenação horizontal, cuja definição é feita por Celina Souza (2018, p. 59), conforme excerto abaixo:

> Por ser um objeto em construção, é necessário esclarecer a definição aqui adotada: coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual status formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo. (SOUZA, 2018, p. 59).

As redes, portanto, contribuem para que as relações sociais entre os atores das políticas públicas sejam horizontalizadas, permitindo trocas interorganizacionais entre eles, superando fronteiras que uma relação vertical ocasiona, tais como a existência de hierarquias e o estabelecimento de um sistema fechado, vinculado a grupos restritos e com interesses similares (MASSARDIER, 2006, p. 180). Entretanto, apesar disso, conforme afirma Souza (2018, p. 59), no excerto anterior, apesar da horizontalidade da coordenação, não há como afirmar que as

decisões são tomadas por todos, pois pode ser coordenada por um participante ou um núcleo restrito.

A política pública sendo implementada por meio desse entendimento de relação interdependente entre diversos atores é consequência de mudanças na forma de gerir adotada pelo Estado, saindo de uma visão tradicionalista e adotando uma perspectiva mais pluralista e focada na articulação de diferentes atores para alcançar objetivos públicos.

E desta forma, as redes podem ser consideradas como instrumentos da governança pública, mediante a mobilização de estruturas e membros de Estado, funcionários de empresas privadas, sociedade civil organizada, meios de comunicação, organizações não governamentais e vários outros setores da sociedade, articulando-se pela busca de soluções para os conflitos e necessidades sociais. Há, portanto, uma interação dos diversos atores, constituindo uma forma de governança que busca a constituição de redes de decisões conjuntas, algo contrário a visão tradicional de gestão pública.

Para Feiock (2007, *apud* Silvestre, 2019, p. 61), a prestação de serviços pode ocorrer entre distintas organizações, sem que ocorra a fusão entre elas. Quando há mais do que duas instituições relacionadas, formam-se redes de atores sociais, agindo de forma colaborativa, para oferecer serviços com menores custos e maiores benefícios.

Esta organização entre vários atores sociais, unindo esferas públicas e privadas, também possui um viés que, ao ser implementado, contribui para que, por meio da governança pública, obtenha-se eficiência na execução de políticas públicas. Trata-se da interação dos vários níveis de governo de um país, sendo este o tema a ser tratado na sequência.

3.5.4 Governança em Multinível no Brasil

A sociedade, como já foi mencionado, passou por várias modificações ao longo da história. Durante muito tempo, prevalecia a autotutela, situação em que não havia um Estado para gerenciar os conflitos, fazendo com que as pessoas, de forma individual, agissem por si mesmas para satisfazer suas pretensões e necessidades, muitas vezes pela imposição da força física e da violência.

Pelo processo de evolução, surgiu o Estado, fazendo com que a sociedade lhe transferisse a responsabilidade pela resolução de conflitos, colocando um fim na autotutela. Trata-se de um contrato social em que os cidadãos renunciam a seus direitos individuais, delegando-o ao Estado, para que este, por sua vez, os proteja.

Assim, houve o costume de se deixar aos governos a incumbência de resolver as

demandas sociais. Nesta perspectiva, o Estado, de forma isolada, passa a exercer autoridade do poder político de forma tradicional, estabelecendo-se em posição hierárquica superior aos demais. E as soluções para os problemas também devem ser feitas pelo Estado, pois é obrigação deste, conforme determinado no pacto social.

Neste modelo, os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) passam a agir de acordo com as suas competências previstas na Constituição Federal Brasileira de 1988. E a execução das políticas públicas segue estas competências, fazendo com que cada ente administrativo imponha a sua prática.

A governança pública visa ampliar o paradigma tradicional de governo, compartilhando competências e promovendo ajustes baseados na interdependência e na colaboração entre múltiplos atores, fazendo isso sem eliminar completamente a existência de competências exclusivas ou estruturas hierárquicas. Buscam-se vínculos entre os diversos níveis de governo, preconizando a colaboração e participação de cada ente federativo, compartilhando responsabilidades e agindo de modo a propiciar a melhoria das condições de vida da população. Surge, deste modo, a denominada governança em multinível. Para Abrucio e Sydow (2018, p. 51), a governança multinível é:

> [...] é essencialmente uma forma de ampliação do conceito de federalismo para incluir mais de dois níveis de governo e estruturas com maior grau da autonomia na formulação de políticas.
> [...]
> Nessas diversas visões, o ponto central da governança entre múltiplas jurisdições é ser mais flexível do que a concentração da governança em uma única jurisdição.
> [...]
> O conceito de governança multinível enfatiza principalmente os aspectos cooperativos das relações intergovernamentais, ao invés dos aspectos competitivos ou conflituosos (ABRUCIO; SYDOW, 2018, p. 51).

A governança em multinível deve ser entendida como uma forma de coordenação entre diferentes esferas de governo, integrando os entes federativos em prol de soluções para os problemas sociais. Uma política pública criada pela União, por exemplo, pode ter adesão de um Estado, de um Município, agindo sob a coordenação de um deles ou todos com autonomia para executar as ações propostas.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, no título que trata da organização do Estado, define em seu art. 23 as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, normatizando, também, em seu parágrafo único que serão fixadas, por meio de leis complementares, normas para a cooperação entre cada ente federado, visando o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar.

Sob essa mesma perspectiva, a Constituição prevê em seu art. 25, §3º que os Estados

podem criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, visando a execução de funções públicas que sejam de interesse comum. Do mesmo modo, a Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015) que institui o Estatuto da Metrópole prevê em seus artigos 1º e 2º, inciso IV, que a governança interfederativa consiste no compartilhamento de responsabilidades e ações entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo organizar, planejar e executar funções públicas que sejam de interesse comum. E a definição de "função pública de interesse comum" está presente no inciso II do art. 2º do referido diploma, o qual define que: "política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes". Moreira e Guimarães (2015, p. 1251) realizam considerações sobre o Estatuto da Metrópole, conforme se observa na sequência.

> Com a crescente urbanização, especialmente em áreas metropolitanas, é importante analisar os instrumentos postos à disposição dos atores do pacto federativo para uma gestão interfederativa, tendo em vista que grande parte dos desafios enfrentados não respeita as fronteiras das competências constitucionais, em especial a municipal.
> Esta matéria torna-se ainda mais relevante diante da edição do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, bem como normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado, além de outros instrumentos para a governança interfederativa (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 1251).

Verifica-se que o Estado Brasileiro busca uma reformulação que culmine na cooperação entre as instituições, possibilitando a ação coordenada e descentralizada para a implementação de políticas públicas. Assim, os entes federativos, mantendo sua autonomia, agem de forma intergovernamental para tratar de questões que ultrapassam suas competências instituídas. Por conseguinte, essas relações intergovernamentais podem ser entendidas como um tipo específico de redes de políticas públicas, em que as características de interdependência, troca de recursos e coordenação negociada são aplicadas ao contexto das interações entre diferentes esferas de governo. E isso é fator determinante para que as políticas públicas obtenham o êxito que a população precisa.

Com a descentralização da execução de políticas públicas para as diversas esferas de governo, um ponto que deve ser discutido é a coordenação, ou seja, a organização das ações estipuladas e dos diversos envolvidos em uma política pública, visando alcançar os objetivos propostos (SOUZA, 2018, p. 16).

As políticas públicas requerem que a coordenação seja um elemento integrante da sua estruturação. É necessária em diversas fases que constituem uma política pública,

especialmente na sua formulação e na sua implementação, tanto no âmbito de um mesmo governo, quanto entre diferentes níveis governamentais.

Em um mesmo nível de governo, a coordenação é denominada de horizontal (SOUZA, 2018, p. 16). Neste caso, há diferentes setores de uma mesma esfera do governo, exercendo a coordenação da política pública. Por outro lado, a coordenação vertical remete a um Estado Federado, ou seja, um "complexo constituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional" (SILVA, 2011, p. 493). Esta forma vertical de coordenação faz com que a implementação das políticas públicas seja feita de forma intergovernamental, envolvendo diversos entes federativos.

Assim, em uma perspectiva de governança multinível conciliada com redes, deve ser apontado que a sociedade civil também pode participar das políticas públicas, juntamente com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E a coordenação pode ser exercida por meio de diversos atores e níveis, ocorrendo por meio de mecanismos que conectam verticalmente as esferas de governo. Ela pode ser de forma horizontal ou por meio de rede, situação em que há colaboração mútua. Em ambas as situações, é natural que haja alguma liderança que oriente as ações conjuntas, sem que isso estabeleça níveis hierárquicos.

Castro e Young (2017, p. 44 e 45) afirmam que há autores que defendem uma liderança coordenada pela União de modo vertical, diante das vantagens que isso acarreta, pois esta é a esfera do governo que possui maior capacidade de arrecadação, podendo realizar transferências e financiar os outros entes. Por conseguinte, há uma redução dos custos de implementação e evita a sobreposição de políticas. Por outro lado, existem questionamentos sobre a distância do governo federal em relação às outras unidades governamentais, ocasionando a perda da eficácia das políticas públicas, fazendo com que especialistas e grupos organizados, juntamente com outros entes, requeiram a descentralização. E ainda há competição entre as unidades federadas, que apesar de poder potencializar políticas públicas, criando inovações e melhorando a gestão de modo a evitar a dominação por outro ente, o excesso desta concorrência afeta a solidariedade entre os entes, algo fundamental para o equilíbrio federativo. Neste sentido, Abrucio (2010, p. 49) diz que:

> Vale aqui frisar o sentido atribuído ao conceito de coordenação federativa. Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas

> governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta (ABRUCIO, 2010, p. 49).

Cabe, desta forma, entender que a governança multinível se fundamenta nos aspectos cooperativos das relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo evitada a competição entre eles. E por meio do conceito de coordenação federativa, deixa-se a dicotomia entre centralização e descentralização, priorizando ações colaborativas que visam atender a necessidade da federação, mas sem perder a autonomia de cada um.

E a colaboração de cada unidade federativa proporciona meios para que exista um alinhamento entre as diretrizes nacionais, possibilitando a implementação de políticas públicas que sejam eficientes na solução de problemas que são comuns a todos, garantindo os direitos sociais e o bem-estar da população, além de promover o desenvolvimento social e econômico.

Portanto, percebe-se que a análise da gestão e das políticas públicas contemporâneas demanda um olhar que transcende os modelos puramente hierárquicos ou gerencialistas. As percepções da governança pública, das redes de atores e da governança multinível, exploradas neste capítulo, destacaram a centralidade das interdependências, da colaboração e dos desafios de coordenação na condução de ações coletivas. Este conjunto de conceitos e abordagens teóricas servirá de base, nos capítulos seguintes, para a análise da implementação do Programa Vida no Trânsito no Paraná, permitindo interpretar os dados coletados. Ao investigar a implementação deste programa, utilizar-se-á desses conceitos para analisar as interações entre os atores envolvidos, a dinâmica da coordenação intersetorial e intergovernamental, as dificuldades enfrentadas e os resultados alcançados.

4 TRÂNSITO

A Constituição da República Federativa de 1988 realiza em seu preâmbulo uma declaração de propósitos que fundamentam o texto constitucional. Visa-se assegurar direitos sociais e individuais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça. Estes direitos devem ser garantidos por meio da harmonia social, visando a solução de controvérsias de modo pacífico no âmbito nacional e internacional.

Por conseguinte, esta Lei Maior prevê alguns objetivos da República Federativa do Brasil em seu art. 3º, sendo eles: constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O texto constitucional já estabelece, desde o seu início, as metas que devem ser alcançadas pelos governantes em seus mandatos. Trata-se de uma espécie de plano de governo, definindo diretrizes que devem ser seguidas por todos os mandatários para a organização do Estado e da sociedade.

> Mediante a expressa previsão, no art. 3º, de objetivos de caráter fundamental a serem levados a efeito pelos órgãos estatais, não há como refutar – do ponto de vista do direito constitucional positivo vigente – a circunstância de que o constituinte de 1988 consagrou sim um modelo de Constituição do tipo dirigente, muito embora elementos de dirigismo constitucional se façam presentes em diversas partes do texto da CF, inclusive e especialmente nos títulos de ordem econômica e social. Com efeito, as normas-princípio contidas nos diversos dispositivos do art. 3º cumprem a função de princípios objetivos que instituem programas, fins e tarefas que vinculam os poderes públicos e que implicam uma atuação voltada à realização dos objetivos constitucionais enunciados (SARLET, 2021, p. 299).

Para alcançar essas metas, o Estado deve garantir que a sociedade seja organizada para assegurar a prática dos direitos previstos na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais. Estas ações podem se configurar como políticas públicas que devem ser desenvolvidas pelo Estado para propiciar que os objetivos mencionados na Carta Magna sejam atendidos.

Dentre todos os objetivos mencionados, um deles é visto como o mais abrangente: promover o bem de todos. Ou seja, garantir o bem-estar da população deve ser a maior preocupação dos governantes.

Diante de toda esta perspectiva legal apontada, verifica-se a existência de várias políticas públicas adotadas no Brasil, tais como: saúde, educação, assistência social, cultura, políticas tarifárias especiais, incentivos fiscais e distribuição de renda.

Um dos instrumentos de política pública visa regular o comportamento dos cidadãos.

Trata-se de normas que organizam o funcionamento do Estado para regulamentar alguns aspectos de formação de comportamento das pessoas. É o caso, por exemplo, das normas de trânsito. O Brasil possui um código que centraliza as normas de trânsito, consistindo em um diploma legal que prevê como deve ser gerido o trânsito em nosso país; como os condutores devem agir na condição de motoristas, pilotos, ciclistas e pedestres; e institui penalidades para as pessoas que não respeitarem as normas de condutas estabelecidas.

Esta política pública regulatória referente às normas de trânsito afeta todos os cidadãos, das mais variadas escolaridades, independentemente de qualquer restrição de sexo, raça, faixa etária, religião ou nível social. Tudo isso com o grande objetivo de promover o bem-estar social e a qualidade de vida. Para que esta qualidade de vida seja obtida, o trânsito deve ser seguro, sem acidentes ou fatalidades; deve ser também eficiente, proporcionando o deslocamento de forma organizada e rápida.

Desde 1997, com a criação do referido Código de Trânsito Brasileiro, que entrou em vigor em 22 de janeiro de 1998, o Brasil tem adotado diretrizes para a organização do trânsito. Evidentemente, há comportamentos que desrespeitam as normas de conduta estabelecidas. Contudo, é notável o avanço obtido, principalmente com a criação de algumas regras que buscam padronizar as ações e omissões que devem ser respeitadas no trânsito, tais como: a proibição de pessoa alcoolizada na condução de veículo automotor; a proibição de uso de celular ao volante; a criação de vagas exclusivas para pessoas com deficiência e para idosos; a necessidade da utilização de capacete na pilotagem de motocicletas; o uso de cinto de segurança.

Muitas destas regras de conduta mencionadas, assim como outras previstas no Código de Trânsito Brasileiro, já fazem parte do comportamento do motorista brasileiro. Trata-se de um avanço obtido ao longo de um extenso processo, iniciado em 1998, abrangendo ações de educação, de fiscalização e de engenharia de trânsito, sendo isso mais evidente ao se analisar a geração de condutores de veículos automotores formados após este ano.

4.1 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O ordenamento jurídico brasileiro possui diversas normas que tratam do trânsito, abrangendo todas as esferas de governo, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diante disto, é possível inferir que a diversidade de dispositivos legais torna este tema complexo, o que demanda, por conseguinte, a dedicação dos gestores de trânsito e a necessidade de educação para o trânsito fornecida permanentemente à sociedade. Neste contexto,

apresentam-se diversos dispositivos que regulamentam o trânsito em todo o território nacional.

A principal norma legal brasileira é a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988 - CF/1988. Trata-se de uma lei fundamental, embasando todo o ordenamento jurídico do país. Dentre os preceitos que estabelecem os direitos e deveres dos cidadãos, a organização dos poderes de cada ente federado e os princípios e normas fundamentais que regem a sociedade, há determinações sobre o trânsito brasileiro.

O art. 5º da CF/1988 estabelece os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros, sendo considerado um dos dispositivos mais importantes da Carta Magna, definido como uma cláusula pétrea, ou seja, que não pode ser modificada, conforme observado abaixo:

> A Constituição de 1988, como era de se esperar de uma Carta que, após uma longa vaga de autoritarismo, assumiu o status de marco jurídico do processo de redemocratização do país, incorporou o mais amplo rol de direitos e garantias fundamentais já previsto em constituições nacionais, trazendo-o, simbolicamente, para o início do seu texto. Para além disto, inseriu os "direitos e garantias individuais" no elenco dos limites materiais explícitos ao poder de reforma, ao lado da forma federativa de Estado, do voto direto, universal e periódico e da separação dos Poderes (art. 60, § 4º) (PESSANHA, 2009, p. 127).

Um desses direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstos é a liberdade de locomoção em todo o território nacional, conforme art. 5º, inciso XV da CF/88. Em uma interpretação sistemática, verifica-se que isto implica a necessidade de um sistema seguro e organizado de trânsito para todos os cidadãos.

A Carta Magna ainda prevê em seu art. 23, inciso XII, a implantação de políticas públicas de educação para a segurança no trânsito, configurando-se como uma responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; já o art. 144, §10 preceitua que a segurança viária é de responsabilidade de órgãos e entidades executivos de trânsito, devendo ser compreendida pela educação, engenharia e fiscalização de trânsito, juntamente com outras ações que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana de forma eficiente.

O sistema jurídico prevê que abaixo da Constituição, há as normas infraconstitucionais, ou seja, as leis. A legislação possui a característica de ser organizada em leis que criam códigos, abrangendo diferentes áreas do direito. Junto a estes códigos, há também leis esparsas. Há no Brasil, portanto, o Código Penal, Código Civil, Código de Defesa do Consumidor, Código Eleitoral, Código Tributário, assim como outros. Além deles, há o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, instituído pela Lei nº 9.503/1997.

O CTB é a principal norma que regulamenta o trânsito neste país. Nele estão dispostas as regulamentações gerais de circulação de veículos automotores, não automotores e de pedestres, assim como os direitos dos cidadãos com relação ao trânsito, educação, sinalização, características dos veículos, habilitação para condutores, engenharia de tráfego, infrações,

penalidades e, inclusive, crimes de trânsito.

Sobre este último item, observa-se que o CTB possui um rol de condutas tipificadas como crime, prevendo penas privativas de liberdade, sendo, desta forma, integrante da legislação penal. Em outras palavras, devem ser aplicadas as normas gerais do Código Penal e do Código de Processo Penal aos crimes cometidos na direção de veículos automotores, conforme art. 291 do CTB.

A Lei nº 9.503/1997, o CTB, é uma lei federal, seguindo a competência definida no art. 22, XI da CF/88 que determina que a competência para legislar sobre o trânsito é privativa da União. Entretanto, por ser privativa, outros entes federativos podem também legislar sobre esta matéria, desde que não contrarie à lei federal e que estejam de acordo com as previsões definidas nos artigos 22 e 24 do CTB. Assim, Estados e Municípios podem também criar legislações específicas no âmbito de suas circunscrições, considerando as características e peculiaridades de cada ente federativo.

Nesta toada, com a finalidade de detalhar as leis, existem as normas infralegais. São elas: resoluções, deliberações e portarias. Cada uma destas normas infralegais somente pode ser elaborada no âmbito de competências definidas pela Constituição e pelo Código de Trânsito Brasileiro. Com elas, são criados procedimentos para que efetivamente sejam aplicadas as disposições previstas no CTB, devendo ser observadas e aplicadas por todos os órgãos e entes executivos de trânsito.

Desta maneira, faz-se um panorama sobre a sistematização da legislação brasileira, passando pela Constituição Federal, pelo Código de Trânsito Brasileiro e pelas normas infralegais. Percebe-se que há uma grande quantidade de regramentos para tratar sobre o trânsito, o que se deve à sua importância perante a sociedade.

Na sequência, será feito um apanhado histórico sobre a legislação de trânsito, mostrando a sua evolução ao longo do tempo, até as normas vigentes, sendo trazidas, também, algumas memórias sobre temas correlatos.

4.2 DESENVOLVIMENTO DA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO NO BRASIL

No intuito de instituir regras que visam organizar uma sociedade, regular as relações entre as pessoas e definir limites às ações individuais, são criadas normas e regulamentos para promover esses objetivos. O conjunto destas normas e regulamentos é denominado de legislação.

São criadas diversas normas de acordo com determinadas áreas que precisam de

regulação específica das condutas e das relações entre os indivíduos, assim como destes perante o Estado. Assim, há legislações relacionadas ao direito administrativo, tributário, penal, civil, trabalhista, consumerista etc. Cada uma delas é específica para uma área de atuação do Estado. E neste sentido, existem as leis de trânsito.

De acordo com Lima e Rodrigues (2016, p. 18), foi no Império Romano que surgiram as primeiras normas sobre trânsito. Elas visavam a proibição de tráfego de veículos sobre rodas no centro de Roma em determinados dias e horários. Também entre as primeiras leis, cita-se a chamada "Lei da Bandeira Vermelha", na Inglaterra, no século XIX, a qual visava limitar a velocidade dos veículos, determinando que deveriam andar na mesma velocidade que um homem a pé, devendo haver uma pessoa à frente do veículo, caminhando, segurando uma bandeira vermelha para alertar os pedestres.

Com a evolução tecnológica, surgiram os veículos automotores. À medida que esse bem foi se popularizando, ocorreu o aumento do tráfego nas vias, o que levou vários países a criarem leis de trânsito.

No Brasil, a primeira norma de trânsito, impondo regras para a condução de veículos automotores, foi o Decreto nº 8.324/1910. Por este ato, foram criadas disposições sobre a condução de veículos, assim como exigências que visavam a segurança, possibilitando a ligação entre os estados brasileiros e entre municípios. Já neste primeiro ato legal sobre trânsito, foram tratados assuntos relacionados à construção das vias, às características dos veículos e, até mesmo, de fiscalização e penalidades, primando pela segurança no trânsito. Destaca-se no texto deste decreto que o condutor do veículo era denominado de "motorneiro".

> Art. 21. O motorneiro deve estar constantemente senhor da velocidade de seu vehiculo, devendo diminuir a marcha ou mesmo parar o movimento, todas as vezes que o automóvel possa ser causa de accidentes. A velocidade deverá ser reduzida o mais possível nos pontos da estrada, onde, por qualquer obstáculos, não se possa extender á distancia o raio visual, ou quando atravessar caminhos ou ruas de povoados.
> Art. 22. A velocidade commercial mínima para o transporte de mercadorias será de 6 kilometros por hora e a do transporte de viajantes, de 12 kilometros, devendo os automóveis empregados satisfazer a essas condições de serviços.
> Art. 23. A approximação dos automóveis deverá ser annunciada á distancia por uma buzina ou trompa (BRASIL, 1910).

O primeiro Código a ser instituído foi o Código Nacional de Trânsito, por meio do Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941. Este foi o momento histórico em que se tornou obrigatória a posse da Carteira Nacional de Habilitação, juntamente com a criação do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, sendo este o principal órgão normativo e consultivo sobre trânsito. Essas duas inovações deste primeiro código permanecem até hoje, passando por aprimoramentos conforme as mudanças promovidas pela evolução da sociedade.

Outros códigos nacionais sobre este tema foram criados, tais como o realizado por meio do Decreto-Lei nº 3.651/1941 e o que foi constituído pela Lei nº 5.108/1966, sendo que este vigorou até 1997. Este último regramento foi o que criou o Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN (atualmente chamado de Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN) e o Registro Nacional de Veículos Automotores - RENAVAM. Estas duas criações, as quais permanecem vigentes na legislação atual, possuem a finalidade de gerenciar o trânsito no território nacional e de controlar de forma centralizada o registro de veículos automotores no país.

Neste período de evolução legislativa, outras normas foram instituídas tais como a sinalização de trânsito e a necessidade de utilização de equipamentos obrigatórios nos veículos, como retrovisores e faróis.

Este panorama mudou após a publicação da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, instituindo o Código de Trânsito Brasileiro - CTB. Esta é a lei vigente, possuindo o objetivo de promover a segurança viária, a defesa da vida, da preservação da saúde e do meio ambiente. Isto pode ser observado pela leitura dos parágrafos do seu primeiro artigo, quando é afirmado que "O trânsito, em condições seguras, é um direito de todos". Do mesmo modo, esse primeiro artigo assevera que "os órgãos e entidades de trânsito pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito darão prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio ambiente".

O CTB é aplicável às vias terrestres que sejam abertas à circulação em todo o território brasileiro. Mas isto somente quando as vias são utilizadas por pessoas, veículos e animais, sendo ou não conduzidos, para que estes possam realizar a circulação pelas vias, efetuar as paradas e os estacionamentos, além da operação de carga e descarga. Neste sentido, Macedo e Mendes (2021, p. 34) afirmam que:

> Ao assinalar em seu artigo 1º que o "trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código", o legislador pátrio tutela todo e qualquer tipo de trânsito - o regular e o irregular (trânsito de qualquer natureza) -, restringindo em um segundo momento a que tipo de via se refere, somente às vias terrestres abertas à circulação (MACEDO; MENDES, 2021, p. 34).

Denota-se quão é importante a leitura deste primeiro artigo do CTB para a compreensão dos fundamentos que constituem a legislação de trânsito no Brasil. É por ele, por exemplo, que são excluídos da aplicação deste diploma os deslocamentos realizados por linhas férreas, aéreas e marítimas, pois a sua aplicabilidade é somente nas vias terrestres que sejam abertas à circulação.

O CTB introduziu outras obrigações e proibições. Entre elas, destaca-se a proibição da condução de veículos sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência (art. 165); a proibição de usar, segurar ou manusear telefone celular quando estiver dirigindo (art. 252, inciso VI e parágrafo único); obrigações relacionadas ao transporte de crianças (art. 64); obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (art. 65); assim como a proteção aos pedestres, pois estes também fazem parte do trânsito (art. 68), juntamente com os ciclistas (art. 21, II) e a necessidade de educação contínua para o trânsito (art. 74).

Ao analisar a evolução histórica da legislação de trânsito no Brasil, percebe-se que ela foi adaptada para acompanhar as transformações da sociedade. Um exemplo dessa adaptação é a inclusão de normas relacionadas ao uso de celular durante a condução de veículos na legislação atual, algo que, evidentemente, não consta nos regramentos anteriores.

O Brasil possui uma legislação de trânsito que se embasa em princípios do Direito Administrativo, tais como a supremacia do interesse público sobre o particular e a sua indisponibilidade. Sobre estes princípios, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo dizem que:

> O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito. Embora não se encontre enunciado no texto constitucional, ele é decorrência das instituições adotadas no Brasil. Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público, cuja determinação deve ser extraída da Constituição e das leis, manifestações da "vontade geral". Assim sendo, lógico é que a atuação do Estado subordine os interesses privados. [...] Decorre dele que, existindo conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o primeiro, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição, ou dela decorrentes.
> [...]
> O princípio da indisponibilidade do interesse público é um dos dois pilares do denominado regime jurídico-administrativo. [...] Dele derivam todas as restrições especiais impostas à atividade administrativa. Tais restrições decorrem, exatamente, do fato de não ser a administração pública "dona" da coisa pública, e assim mera gestora dos bens e interesses públicos. (ALEXANDRINO; PAULO, 2022, p. 197-198).

A exposição destes princípios do direito administrativo, juntamente com suas correspondentes explicações, visa demonstrar que a legislação de trânsito possui o aspecto de garantir o interesse da coletividade, não devendo privilegiar alguém em detrimento de outros. Assim, a esfera de interesses do particular submete-se à do Estado.

Essa compreensão é importante para entender os propósitos de todas as mencionadas legislações brasileiras de trânsito, ou seja, atender o interesse público, de modo a preservar direitos fundamentais, entre eles a vida. E na busca deste objetivo, a segurança no trânsito é fator essencial, estando prevista desde a primeira norma publicada.

Dessa forma, há uma estruturação do Estado Brasileiro, criando um conjunto de elementos interconectados para trabalharem de modo organizado, definindo obrigações aos

órgãos ou entes públicos. Trata-se do Sistema Nacional de Trânsito, o qual será tratado a seguir.

4.3 SISTEMA NACIONAL DE TRÂNSITO

Com a promulgação da Lei nº 9.503/1997 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, uma nova norma foi introduzida no ordenamento jurídico do Brasil, trazendo diversos dispositivos que primam pela segurança e pelo bem-estar das pessoas, adequando-se à perspectiva de cidadania instituída pela Constituição Federal de 1988.

Entre estes dispositivos, há o aprimoramento do Sistema Nacional de Trânsito - SNT. Embora ele tenha sido efetivamente criado pela Lei nº 5.108/1966, também conhecido como Código Nacional de Trânsito (CNT), sendo este o marco inicial para uma sistematização do trânsito no Brasil, foi o Código de Trânsito Brasileiro o responsável por organizar de maneira mais eficaz o SNT. Segundo David Duarte Lima e Juciara Rodrigues:

> O CTB é uma lei moderna e trouxe muitas inovações: estruturou de forma mais adequada o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), explicitou direitos dos cidadãos, melhorou a forma de habilitar condutores e estabeleceu uma lista de infrações, penalidades e crimes de trânsito (LIMA; RODRIGUES, 2016, p. 20).

O SNT consiste em um conjunto de órgãos e entidades de todos os entes federativos, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. E este sistema possui como finalidade o estabelecimento de políticas de trânsito. Para isto, deve ser seguido o estabelecido no art. 5º do CTB, o qual prevê que os componentes do SNT devem realizar atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, juntamente com a formação, habilitação e reciclagem de condutores, além da obrigação de realizar ações de educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento e fiscalização. Por fim, devem realizar o julgamento de infrações e de recursos de aplicação de penalidades.

A composição do SNT é definida pelo art. 7º do CTB, sendo formada por órgãos ou entidades de cada ente federativo, conforme já mencionado. No intuito de mostrar a estruturação deste sistema de modo que fique perceptível a representação de cada um dos seus componentes, será feita uma abordagem dividida entre os âmbitos federal, estadual/distrital e municipal.

O Conselho Nacional de Trânsito - Contran, previsto no art. 12 do CTB, este é o órgão máximo consultivo e normativo do sistema, sendo-lhe atribuída a função de elaborar as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, além de coordenar todos os órgãos do SNT. Sediado na capital federal, Brasília, o SNT é composto por representantes de diversos ministérios, tais

como o da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Educação; da Defesa; do Meio Ambiente; da Saúde; da Justiça; das Relações Exteriores; da Indústria e Comércio; da Agropecuária; dos Transportes Terrestres, da Segurança Viária; e da Mobilidade Urbana (BRASIL, 1997). A Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT também integra o Contran, assim como a Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, cujo diretor é quem preside o Contran. De acordo com os estudos de Macedo e Mendes (2021):

> Dentre as atribuições do CONTRAN, podemos destacar a de dirimir conflito de competência ou circunscrição no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, por exemplo: imagine um conflito negativo de competência no qual o Estado "A" alegue que certo trecho de uma via é de responsabilidade do Estado "B", e o Estado "B" não concorde. Será que a via ficará abandonada, sem sinalização, fiscalização e manutenção? Claro que não! Aí surge a figura do CONTRAN para resolver esse conflito. Imagine agora que ambos os Estados estivessem interessados em um mesmo trecho (conflito positivo) por uma razão qualquer, situação em que o CONTRAN também apareceria para dizer qual Estado tem circunscrição sobre a via (MACEDO; MENDES, 2021, p. 147).

Ao analisar este excerto, verifica-se a legitimidade do Contran para dirimir conflitos relacionados à aplicação da lei, algo próprio de um órgão máximo consultivo e normativo do SNT. Consistindo em um órgão colegiado, o Contran é composto por diversas Câmaras Temáticas, as quais tratam de instâncias de natureza especializada que possuem o objetivo de fornecer embasamentos técnicos sobre assuntos específicos de modo a subsidiar as decisões do colegiado.

Outro integrante do SNT é a Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, sediada em Brasília. Com as suas competências definidas no art. 19 do CTB, trata-se do órgão máximo executivo de trânsito da União. Como órgão executivo, possui a atribuição de realizar ações que visam o cumprimento da legislação, implementando as normativas estabelecidas pelo Contran, além de controlar políticas públicas relacionadas ao trânsito. Antônio Clóvis Pinto Ferraz (2023) fornece uma explicação sobre o que é esta secretaria:

> É o órgão máximo executivo do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) que atualmente integra a estrutura do Ministério dos Transportes, com autonomia administrativa e técnica, com jurisdição sobre todo o território nacional. Tem autonomia para definir procedimentos para operacionalização de normas estabelecidas pelo código de trânsito ou por resoluções do CONTRAN, além de coordenar a execução da Política Nacional de Trânsito. Outras das suas atribuições são: organização e manutenção do Registro Nacional de Condutores Habilitados – RENACH, do Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM, do Registro Nacional de Infrações de Trânsito – RENAINF, e do Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito – RENAEST; prestação de suporte técnico, jurídico, administrativo e financeiro ao CONTRAN na execução de suas funções; etc. (FERRAZ, 2023, p. 190)

Conforme esta explicação apresentada, observa-se que a SENATRAN é a responsável pela organização e manutenção de bases de dados nacionais, tais como: RENACH - Registro

Nacional de Condutores Habilitados; RENAVAM - Registro Nacional de Veículos Automotores; RENAINF - Registro Nacional de Infrações. Trata-se de bancos de dados com informações essenciais para o controle e gestão do trânsito nacional. Eles possibilitam obter informações, por exemplo, de um condutor que possui habilitação; dados a respeito de chassi e número de motor de um veículo; a unificação de registros de infrações lavradas em cada um dos entes federativos. Também realiza levantamento de dados estatísticos nacionais de trânsito por meio do RENAEST, além de administrar o Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - FUNSET.

O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, uma autarquia do Governo Federal, é outro integrante do SNT. Previsto no art. 21 do CTB, este integrante atua nas rodovias e estradas federais, realizando planejamento, execução de projetos, regulamentação e operação de trânsito de veículos, pedestres, ciclistas e animais. É responsável, também, pelo sistema de sinalização e pelos equipamentos de controle viário, promovendo a segurança e desenvolvimento da infraestrutura, além de aplicar multas por excesso de peso e de velocidade. O site desta instituição informa que ela possui o seguinte objetivo:

> A autarquia tem por objetivo implementar a política de infraestrutura de transportes terrestres e aquaviários, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país. Os recursos para a execução das obras são da União. Ou seja, o órgão é gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres (DNIT, [s.d.]).

A Polícia Rodoviária Federal - PRF também pertence ao SNT. O art. 20 do CTB determina que a PRF tem competência para realizar patrulhamento ostensivo nas rodovias e estradas federais, agindo como uma instituição de segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e de terceiros. Visa, também, garantir a livre circulação nas rodovias e estradas federais, zelando pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança e à interdição de construções e instalações não autorizadas. Realiza a lavratura de autos de infração por desobediência às normas de trânsito, arrecadando, por conseguinte, as suas correspondentes multas e aplicando medidas administrativas previstas na legislação.

No âmbito federal, a Junta Administrativa de Recursos de Infrações - JARI também integra o SNT. Suas competências estão dispostas no art. 17 do CTB, existindo em cada um dos órgãos ou entidades executivos de trânsito. A JARI realiza julgamento de forma colegiada de recursos administrativos referentes à aplicação de penalidades por infrações de trânsito. Apesar de contar com o apoio financeiro e administrativo do órgão ou ente público, a JARI tem

independência, podendo anular auto de infração e devendo encaminhar à instituição que lavrou o auto dados referentes a problemas observados nas autuações.

Neste ponto, é importante ressaltar que as JARIs devem estar presentes na estruturação relacionada ao trânsito de cada ente federativo. Assim, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município, em cada um dos seus órgãos ou entes executivos de trânsito, deve ser instituída uma JARI, seguindo os preceitos normatizados na Resolução nº 357/2010 do Contran.

No contexto dos Estados e do Distrito Federal há duas instituições que compõem o SNT: o Conselho Estadual de Trânsito - Cetran ou Conselho de Trânsito do Distrito Federal - Contradife, sendo este último específico para o Distrito Federal; e o Departamento Estadual de Trânsito - Detran.

O Cetran/Contradife é um órgão semelhante ao Contran, tratando-se de um conselho normativo, consultivo e coordenador que cada estado e o Distrito Federal deve possuir. Suas atribuições estão definidas no art. 14 do CTB, podendo-se citar, entre suas funções, a de acompanhar e coordenar as atividades de administração, educação, engenharia, fiscalização e policiamento ostensivo. Atua, também, na formação de condutores, assim como no registro e licenciamento de veículos. Adicionalmente, realiza julgamentos de recursos interpostos contra as decisões das JARIs dos Estados e dos Municípios, assim como de recursos referentes à inaptidão permanente constatada em exames de aptidão física, mental ou psicológica.

Já o Detran é o órgão executivo de trânsito dentro da esfera estadual e distrital. Com competências definidas no art. 22 do CTB, este departamento realiza fiscalização e controle do processo de formação, aperfeiçoamento, reciclagem e suspensão de condutores. Além disso, efetua a expedição e a cassação da Licença de Aprendizagem, da Permissão para Dirigir e da Carteira Nacional de Habilitação. Do mesmo modo, atua na vistoria, inspeção, registro, emplacamento e licenciamento de veículos, expedindo Certificados de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão máximo executivo de trânsito da União, ou seja, Senatran.

Compete, também, ao Detran a realização da fiscalização e da aplicação de penalidades referentes às infrações de trânsito, juntamente com suas correspondentes medidas administrativas que sejam de responsabilidade estadual. Conjuntamente, emite notificações aos infratores e realiza a arrecadação da penalidade de multa.

Na esfera estadual, existem, igualmente, os Departamentos de Estradas e Rodagem - DER, atuando essencialmente em rodovias e estradas de competência do Estado ou do Distrito Federal. As suas competências legais também estão definidas no art. 21 do CTB, assim como

as do DNIT, visto que possuem as mesmas atribuições, mas este atua no âmbito das rodovias e estradas que são de competência da União.

Ao se analisar as atribuições do DER, verifica-se que elas são próprias de órgãos executivos de trânsito, tais como lavrar autos de infração, operar e manter a sinalização de trânsito e elaborar estudos sobre acidentes, além de construir, manter e operar rodovias e estradas. Nesse sentido, o Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (2025) apresenta em seu site a seguinte informação institucional:

> A atribuição do Departamento é executar o programa rodoviário de acordo com diretrizes gerais e específicas que regem a ação governamental e programar, executar e controlar todos os serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, obras, conservação, operação e administração das estradas e obras de arte rodoviárias compreendidos no Plano Rodoviário Estadual, nos planos complementares e nos programas anuais especiais definidos pela Secretaria de Infraestrutura e Logística (DER, 2025, [s.d]).

Para encerrar a explanação sobre os componentes do SNT nos Estados e no Distrito Federal, destacam-se as Polícias Militares. As suas atribuições relacionadas ao trânsito estão dispostas no art. 23 do CTB, sendo elas: “executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados” (BRASIL, 1997).

A Polícia Militar é um ente cuja função é a preservação da segurança pública, de acordo com o art. 144 da Constituição Federal Brasileira. A sua atuação no trânsito está condicionada à realização de convênio com um órgão ou ente executivo de trânsito ou rodoviário, conforme prevê o art. 23 do CTB. Assim, com o convênio, o policial militar é designado como agente da autoridade de trânsito, podendo realizar a fiscalização do cumprimento das normas do CTB nas vias que são de competência do órgão ou ente de trânsito conveniado.

No nível municipal, há os entes ou órgãos executivos de trânsito, cujas denominações podem variar de acordo com o município. Com competências dispostas no art. 24 do CTB, verifica-se que a administração pública municipal deve realizar a gestão das vias públicas urbanas e rurais, planejando-as e operando-as; deve regulamentar o trânsito de veículos, bem como a manutenção, operação e sinalização do sistema de estacionamento rotativo; deve fiscalizar o trânsito, lavrar autos de infração e aplicar medidas administrativas e penalidades previstas no CTB.

Não são todos os municípios brasileiros que possuem órgão ou ente público de trânsito. Nesses casos, o município pode firmar convênio com o Estado para exercer funções relacionadas ao trânsito. Para que o trânsito seja municipalizado e as competências previstas no art. 24 do CTB possam ser exercidas, o município deve se integrar ao Sistema Nacional de

Trânsito, conforme os regramentos da Resolução nº 811/2020 do Contran.

4.4 PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO

O Programa Vida no Trânsito – PVT surgiu como uma iniciativa decorrente da proposta realizada pela Bloomberg Philanthropies[5], a qual foi chamada de Road Safety in Ten Countries[6]. Atualmente, denominada Bloomberg Global Road Safety Program, essa inciativa assumiu o compromisso de realizar investimentos em dez países de média e baixa renda, que apresentam altos índices de mortes causadas por acidentes de trânsito. O Brasil, por intermédio do Ministério da Saúde, foi um dos países convidados, aceitando participar dessa iniciativa em 2009.

O PVT possui como objetivo a promoção de intervenções que resultem em maior segurança no trânsito, apresentando evidências na redução de mortes e feridos graves (BRASIL, 2017, p. 29). Como intervenções prioritárias, o PVT elenca o uso do cinto de segurança, a redução de velocidade, o aprimoramento da legislação, o aumento da fiscalização da direção sob a influência de álcool, o uso de capacete, além do transporte urbano sustentável e da melhoria da infraestrutura viária.

Inicialmente, o PVT, que era denominado projeto e não programa, foi composto por uma comissão que unia os ministérios da Saúde, Justiça, Casa Civil e Cidades, sendo implantado, em 2010, nas seguintes capitais estaduais: Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Palmas e Teresina, cada uma representando uma das cinco macrorregiões do país. Na sequência, em 2012, o PVT passou a ser chamado de programa (não mais projeto) e foi expandido para cidades com mais de um milhão de habitantes. Em 2018, o programa foi aberto para todas as cidades brasileiras.

Esse programa adota uma metodologia que é baseada no planejamento participativo, na

---

[5] A Bloomberg Philanthropies é uma entidade fundada por Mike Bloomberg, bilionário americano que é proprietário de várias empresas rentáveis e prefeito de Nova Yorque por 12 anos, realizando trabalhos para garantir vidas melhores e longevidade para o maior número de pessoas, concentrando-se em cinco principais áreas: artes, educação, meio ambiente, inovação governamental e saúde pública. Fonte: About us. Bloomberg Philanthropies, 2023. Disponível em: < https://www.bloomberg.org/about/>. Acesso em: 01 out. 2023.

[6] "Em 2010, um consórcio de seis parceiros recebeu financiamento da Bloomberg Philanthropies para realizar atividades que melhorariam a segurança rodoviária em 10 países de baixo e médio rendimento. Chamada de Projeto Segurança Rodoviária em 10 Países – ou RS10, para abreviar – esta iniciativa inclui um componente de prevenção de lesões no trânsito nos seguintes países: Brasil, Camboja, China, Egito, Índia, Quênia, México, Federação Russa, Turquia e Vietnã. Inclui também cuidados de trauma no Quênia e na Índia, e melhoria dos sistemas de dados no Quênia e no Egipto. O RS10 será implementado nos próximos 5 anos (2010–14). Os 10 países foram escolhidos com base nos seguintes critérios: mortes no trânsito por 100.000 habitantes, tamanho da população, vontade política e capacidade humana." Fonte: Road safefy in 10 countries. Injuri Prevention, 2023. Disponível em: <https://injuryprevention.bmj.com/content/16/6/433>. Acesso em: 01 out. 2023.

descentralização administrativa e na intersetorialidade. Há, desse modo, uma articulação intersetorial, tratada pelo programa como formação de parcerias, de modo a potencializar as ações do PVT.

Nesse sentido, há diretrizes que são seguidas por todos os integrantes do PVT, mas cada estado e município realiza a formação da agenda da política pública de acordo com um diagnóstico local, realizando a implementação por meio de parcerias entre setores governamentais e não governamentais.

Deixa-se de agir de maneira isolada, setorizada, centralizada e independente. Os participantes do programa agem de forma unificada, focando nas prioridades estabelecidas para se obter a redução de mortes e acidentes graves no trânsito.

A ação conjunta entre as instituições públicas e privadas possibilita o estabelecimento de objetivos comuns, apesar das características individuais de cada participante do PVT. Dentro desta diversidade de características individuais, cada um dos participantes incorpora traços dos outros para que seja possível a realização de um trabalho integrado.

Para agir de forma integrada, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, tanto da administração direta quanto da indireta, juntamente com os setores privados da sociedade necessitam adaptar sua dinâmica gerencial para compatibilizá-la com cada integrante do programa, de modo que todos busquem conjuntamente o objetivo estabelecido.

Assim, no PVT não há hierarquia entre seus participantes, pois se segue o conceito de intersetorialidade, fazendo com que ocorra a desconcentração do poder, de modo que todas as decisões são tomadas por meio de negociações. Age-se de maneira horizontal, descentralizada, democrática e participativa, cada um exercendo liderança e cooperando mutuamente.

Pelo exposto, verifica-se que cada componente do programa possui autonomia, características e competências. Isso deve ser aceito e respeitado pelos demais integrantes. Mas há, também, interdependência, pois cada um compartilha recursos, desde os materiais até os operacionais, para que seja alcançado o objetivo comum: salvar vidas e reduzir acidentes graves.

Essa formação de parcerias pode ser verificada nos decretos que instituem o PVT em cada um dos entes federativos. A edição de um decreto pelo poder executivo de cada ente se constitui como uma formalização das parcerias entre as instituições, formando um grupo de vários setores públicos e privados.

No âmbito da União, foi publicada a Portaria Interministerial nº 2.268/2010, que instituiu uma comissão para acompanhar a implantação e implementação do Projeto Vida no Trânsito (inicialmente, chamado de projeto, posteriormente alterado para programa). Essa

portaria define em seu art. 2º que a comissão será formada por vários ministérios, sendo eles o da Saúde, Casa Civil, Segurança Institucional da Presidência da República, Cidades, Justiça, Transportes, Direitos Humanos e Secretaria Geral da Presidência da República. No parágrafo primeiro deste artigo, consta o seguinte texto: "poderão ser convidados a participar das atividades representantes de outros órgãos e de entidades públicas ou privadas".

Infere-se, por meio desta norma, a proposta de mobilização social que o então Projeto Vida no Trânsito possuía desde o seu surgimento no Brasil. Além da conexão entre vários ministérios, essa norma já prevê a possibilidade de outras entidades participarem, sejam elas públicas ou privadas.

Esta compreensão se amplia por meio da leitura da Portaria nº 3.023/2011 emitida pelo Ministério da Saúde, órgão coordenador do projeto. Nesta norma, há autorização de repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde de outros entes federativos, ou seja, Estado, Distrito Federal e Municípios, devendo estes últimos serem necessariamente capitais. Estes repasses visam implementar a Política de Promoção da Saúde, buscando a ampliação e sustentabilidade das ações do Projeto Vida no Trânsito. Como exemplos de entes que recebem valores do Fundo Nacional de Saúde, citam-se: Rondônia e sua capital, Porto Velho; Amazonas e sua capital, Manaus; Ceará e sua capital, Fortaleza; Paraná e sua capital, Curitiba; e vários outros Estados e Municípios mencionados no anexo da referida portaria.

Neste mesmo sentido, agora no âmbito estadual, foi publicado o Decreto nº 8.980/2013 que institui a comissão intersetorial de prevenção de acidentes e segurança no trânsito, com o propósito de implementar o PVT no Estado do Paraná. Esta norma foi revogada pelo Decreto nº 4.630/2020, o qual trouxe um novo texto legal para este tema, mas manteve a essência da normativa anterior, conforme se pode verificar em seus arts. 1º e 3º, os quais são citados a seguir:

> Art. 1º Institui no âmbito do Estado do Paraná a Comissão Estadual Intersetorial de Prevenção de Acidentes e Segurança no Trânsito, de caráter consultivo, propositivo e executivo para implantação, implementação e acompanhamento do Projeto Vida no Trânsito, de acordo com os objetivos definidos neste Decreto.
> [...]
> Art. 3º A coordenação do grupo de trabalho poderá convidar representantes de outros órgãos públicos ou privados para participarem das reuniões da comissão, sempre que necessário ao bom desenvolvimento dos trabalhos (PARANÁ, 2020).

Assim, o PVT é instituído no Estado do Paraná, visando enfrentar de forma intersetorial a problemática dos acidentes de trânsito, o que é feito de modo unificado com representantes de outros órgãos públicos, podendo, também, participar atores privados, conforme se observa no mencionado art. 3º.

Por conseguinte, o Programa Vida no Trânsito foi instituído em outros estados da Federação, assim como em diversos municípios brasileiros. Segundo o sítio eletrônico do Ministério da Saúde, o PVT está presente em 54 municípios, sendo 26 capitais e 28 municípios não-capitais (BRASIL, 2025).

Assim, verifica-se que o PVT possui uma ramificação que se inicia na União, passa pelos Estados e pelo Distrito Federal e chega aos municípios, unindo suas estruturas físicas, humanas e financeiras para reduzir a quantidade de mortes e feridos decorrentes de acidentes de trânsito.

Diante da amplitude que o programa obteve, com a adesão de diversos entes governamentais e não-governamentais, o Ministério da Saúde e a Universidade Federal de Goiás elaboraram um material institucional direcionado aos agentes que implementam o programa. Trata-se do Guia Vida no Trânsito (BRASIL, 2017), o qual possui o objetivo de instrumentalizar a implantação das ações do programa conforme o contexto de cada ente federativo. Este guia embasa o desenvolvimento desta parte da pesquisa, especialmente quanto à metodologia do programa, à análise dos fatores de risco, à intersetorialidade, assim como ao monitoramento e à avaliação das ações, sendo estes temas que serão tratados a seguir.

4.4.1 Metodologia do Programa Vida no Trânsito

O Programa Vida no Trânsito, conforme o seu guia institucional (BRASIL, 2017), é constituído por uma metodologia que busca a redução de acidentes graves e de fatalidades no trânsito, propiciando a organização e sistematização de ações que vão desde a análise dos acidentes até o desenvolvimento de ações integradas.

A referência metodológica do PVT se baseia na Estratégia de Proatividade e Parceria (EPP), a qual consiste em um modelo desenvolvido por José Cameira Cardita, membro da Global Road Safety, com o objetivo de tratar de questões relacionadas à segurança no trânsito (CARDITA; PIETRO, 2010, p. 15).

Esta estratégia foi concebida para ser aplicada nos municípios, baseando-se em parcerias realizadas entre entes públicos e privados, além da sociedade civil. Assim, a intersetorialidade é uma das suas principais características, juntamente com o planejamento integrado e o monitoramento contínuo. Para isso, devem-se utilizar informações qualificadas provenientes dos setores ligados à saúde e ao trânsito.

Seguindo a perspectiva de intersetorialidade que o PVT possui, visa-se à realização de planejamento participativo entre todos os integrantes do programa. Deixa-se de utilizar

abordagens setorializadas e centralizadas que atuam de forma independente, adotando-se, em seu lugar, uma articulação integrada entre cada ente envolvido com o trânsito, direta ou indiretamente.

Propõe-se a efetivação de parcerias entre setores governamentais e não governamentais, abrangendo desde o planejamento das ações a serem realizadas até a implementação das intervenções propostas e o monitoramento dos objetivos traçados, constituindo o PVT como uma política pública pautada na intersetorialidade. Segundo Rose Marie Inojosa (2001):

> Retomando o conceito, estamos definindo intersetorialidade ou transetorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico (INOJOSA, 2001, p. 105).

Outro ponto que integra a proposta metodológica do PVT é a qualificação e integração de dados. Sob esse aspecto, são desenvolvidas ações de registro, processamento e análise de informações sobre a ocorrência de acidentes de trânsito e, consequentemente, de eventuais vítimas.

O objetivo é integrar dados de diversas fontes, como os da polícia, do Corpo de Bombeiros (SIATE), Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), Instituto Médico Legal (IML) e do Sistema de Informação de Mortalidade (SIM), que contém dados fornecidos pelos hospitais, assim como outras fontes, tais como matérias jornalísticas. As informações obtidas possibilitam o levantamento do número de vítimas fatais e de feridos, as características das vítimas e dos locais onde ocorreram os acidentes.

O desafio desta proposta é a obtenção desses dados, pois não são todas as instituições que desenvolvem ações de registro e há falta de qualidade quando algum registro é feito. Além disso, há demora na atualização dos sistemas com os registros e a recusa de algumas instituições em fornecer informações. E, ainda, segundo o Guia Vida no Trânsito (BRASIL, 2017):

> Outros dois problemas que dificultam a integração das informações são a baixa densidade tecnológica de produção e disseminação das informações decorrentes do atraso tecnológico (pessoal sem qualificação, ausência de sistemas informatizados, falta de equipamentos de informática), bem como a cultura de que informação é poder, tem dono, e compartilhá-la com outras instituições representa perda de poder e exposição das fragilidades da instituição (BRASIL, 2017, p. 60).

No intuito de mudar esse panorama e de adicionar utilidade prática a esses dados, o PVT possui como base a integração e análise de dados, unificando e qualificando informações, de modo que seja possível a criação de um diagnóstico sobre os acidentes de trânsito,

possibilitando aos integrantes do programa e aos tomadores de decisões a definição de estratégias para que ocorra a redução dos acidentes.

Para que os dados sejam organizados e tenham qualidade, o programa indica as seguintes diretrizes: constituição de equipe de gestão de dados; identificação das fontes de informações de cada instituição; mapeamento dos processos e fluxo de dados de cada fonte de informação; integração e relacionamento das bases de dados; geração de lista única de vítimas; reclassificação de vítimas e acidentes; análise de fator de risco de cada acidente; e definição dos fatores-chave de risco locais.

A constituição de equipe de gestão de dados possui a finalidade de construir e manter uma base de dados integrada, contendo informações sobre os acidentes de trânsito e suas vítimas. Esta equipe deve ser composta por pessoas de diversas instituições, principalmente as que estão relacionadas ao trânsito e à saúde. Para tanto, deve haver profissionais das secretarias de trânsito/transportes, da saúde, das polícias, dos bombeiros, do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), do SAMU, além de Guardas Municipais que atuem no trânsito.

O passo seguinte é a identificação das fontes de informação de cada instituição, momento em que são levantados os dados que cada parceiro do programa possui. Assim, a equipe de gestão de dados deve buscar informações junto a cada uma das instituições que possuem esses registros, as quais serão tratadas como parceiras do PVT, de modo a criar um relatório que possibilite a sistematização das fontes de dados de acidentes e vítimas em um município.

A referida sistematização consiste na diretriz seguinte do programa, ou seja, o mapeamento dos processos e fluxo de dados de cada fonte de informação. Neste momento, busca-se verificar como a informação é produzida e armazenada por cada instituição parceira, buscando todos os documentos necessários, sejam físicos ou eletrônicos. A sistematização das fontes de dados acarreta o entendimento e organização das informações obtidas, possibilitando uma compreensão compartilhada entre os membros da equipe de gestão de dados sobre como as informações são registradas por cada instituição.

Após o mapeamento, o item seguinte é a integração e relacionamento das bases de dados. A equipe de gestão de dados deve realizar a integração das informações constantes nas bases de dados referentes a acidentes de trânsito que são fornecidas pelas instituições, criando uma lista única. A proposta é que sejam levantadas e unificadas variáveis mínimas que retratem os acidentes, tais como a data, hora, o local, identificação das vítimas, idade, sexo, se houve internação hospitalar, alta por cura e óbito. Há outras variáveis que podem ser adicionadas, tal como a cena da ocorrência do acidente, pois todas essas informações visam caracterizar o fato.

Todos esses procedimentos elencados acima, ou seja, constituição de equipe de gestão de dados, identificação das fontes de informações de cada instituição, mapeamento dos processos e fluxo de dados de cada fonte de informação e a integração e relacionamento das bases de dados são a base para a constituição de uma lista única de vítimas e a reclassificação de acidentes como fatais ou graves.

A lista única de vítimas se trata de uma relação de todas as vítimas resultantes de acidentes de trânsito que foram registradas em cada uma das bases de dados das instituições que participam da equipe de gestão de dados. Deste modo, unificam-se os dados, evitando registros duplicados de uma mesma ocorrência de trânsito. Além disso, este procedimento possibilita o aumento da identificação dos casos de acidentes e, por conseguinte, das vítimas, assim como a reclassificação das vítimas em graves ou fatais.

Esta reclassificação de vítimas de acidentes é o procedimento seguinte, conforme a metodologia do PVT, momento em que as vítimas são categorizadas em fatais ou graves, seguindo padrões estabelecidos pela Organização Mundial da Saúde - OMS. Neste sentido, esta organização normatiza que a gravidade do acidente será classificada como fatal quando a vítima lesionada morrer imediatamente ou em 30 dias a contar da data do acidente; e o acidente terá a sua gravidade definida como grave quando o acidente resultar em pelo menos uma lesão severa que não ocasione fatalidade e que implique em internamento por pelo menos 24 horas (OMS, 2012, p. 34).

Por isso, utiliza-se o termo reclassificação, pois uma vítima fatal ou grave que tenha sido classificada desta forma em um primeiro momento, poderá deixar de possuir essa especificação após análise feita pela equipe de gestão de dados com base nesses critérios estabelecidos pela OMS. O mesmo ocorre com os acidentes, pois se o óbito ocorrer após 30 dias da data da ocorrência, tendo sido classificado inicialmente como acidente fatal, ao se aplicar as normas da OMS, ele deixará de ser assim considerado, pois a fatalidade somente será considerada se ocorrer em até 30 dias do momento do evento.

Ainda sobre os acidentes, eles serão considerados como fatais ou graves quando houver no mínimo uma vítima. Assim, mesmo que ocorram vários óbitos ou feridos graves, se eles acontecerem devido a um acidente, para o PVT, será contabilizado como somente um acidente de trânsito com vítima grave ou fatal.

O Programa Vida no Trânsito possui uma etapa fundamental para a sua metodologia, unindo-se às acima detalhadas, denominada de Análise de Fatores de Risco. Trata-se de um momento do programa em que são verificadas as características dos acidentes, buscando fatores e condutas que os motivaram, assim como a definição dos fatores principais de risco dos locais,

conforme se pode verificar na sequência.

4.4.2 Análise de Fatores de Risco

Esta fase do programa é constituída pela análise dos fatores e condutas de risco e pela definição dos fatores-chave de risco locais. Para isso, são analisados cada um dos acidentes, buscando dados que possam ser sistematizados para a obtenção de informações que irão identificar características das ocorrências, as quais serão utilizadas em ações integradas que visam a redução de eventos com as mesmas particularidades.

Abordando, inicialmente, a análise dos fatores e condutas de risco, esta etapa possui o objetivo de compreender as circunstâncias de cada acidente fatal ou grave que tenha ocorrido em um município. Cada um dos pontos circunstanciais levantados é hierarquizado, definindo-se o principal fator ou conduta de risco como originador do acidente. Segundo Cardita e Pietro (2010, p. 38):

> Os Gráficos dos Fatores Principais/Relevantes Locais de Risco e, sequencialmente, os Fatores Chave Locais de Risco são muito importantes e ajudarão a identificar quais os programas necessários. Em última análise, cada programa está relacionado a um fator chave local de risco. Além disso, cada programa estará conectado a diferentes projetos e normalmente a itens proativos de sistemas. Os gráficos possuem um efeito de planejamento em cascata (CARDITA; PIETRO, 2010, p. 38).

Deste modo, a sistematização desses dados, criando-se gráficos que demonstrem os fatores principais para a ocorrência do acidente, dará origem a programas que irão abordar cada uma dessas circunstâncias, no intuito de evitar que novos acidentes ocorram devido aos mesmos fatos geradores.

Esse processo de análise dos acidentes de trânsito deve ser feito por profissionais das instituições que produzem dados sobre acidentes de trânsito, as quais possuem conhecimento e experiência para realizar as análises. Como exemplo, podem integrar este grupo o órgão de trânsito do município, Polícia Militar, Polícia Rodoviária, Departamento Estadual de Trânsito, Instituto Médico Legal, Bombeiros, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e a Secretaria Municipal de Saúde.

A análise dos acidentes graves e fatais tem como objetivo a identificação dos fatores e condutas de risco, conforme já fora dito, juntamente com a identificação dos usuários que contribuíram para o acidente, além das vítimas envolvidas.

Para a Organização Mundial da Saúde (2011, p. 27), os principais fatores que influenciam a ocorrência do acidente são: velocidade excessiva ou inadequada; álcool,

medicamentos ou drogas ilícitas; fadiga; ser jovem e do sexo masculino; que o condutor e os demais ocupantes do veículo sejam todos jovens; ser um usuário vulnerável das vias em áreas urbanas e residenciais; condução noturna; fatores veiculares, como frenagem, direção e manutenção; defeitos no traçado, desenho e manutenção das vias, que também podem levar a comportamentos de risco por parte dos usuários; visibilidade inadequada devido a fatores ambientais, dificultando a detecção de veículos e outros usuários das vias; e baixa acuidade visual dos usuários de vias.

Nesta perspectiva, o PVT considera no Brasil os seguintes fatores de risco, os quais não devem ser alterados: velocidade; direção após consumo de bebida alcoólica; problemas na infraestrutura; condições do veículo; cansaço e fadiga; falta de visibilidade; direção após consumo de drogas lícitas e ilícitas; e uso de celulares e aparelhos eletrônicos.

Juntamente com estes fatores de risco, são analisadas as condutas locais de risco relacionadas à ocorrência dos acidentes. Trata-se de situações que ocorrem devido à cultura de segurança viária no trânsito de cada município, sendo possível, por conseguinte, a alteração, inclusão, exclusão e modificação das condutas conforme as particularidades regionais. Assim, entre as condutas usualmente adotadas, citam-se: avançar o sinal vermelho do semáforo, transitar em local proibido; transitar em local impróprio; realizar mudança de faixa de rolamento sem sinalização; desrespeitar à distância mínima entre veículos; desrespeitar à sinalização vertical e horizontal de trânsito; não possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH) ou possuí-la e conduzir veículo não correspondente à categoria do documento.

O grupo que irá realizar a análise dos dados deve considerar os mencionados fatores e condutas de risco, atribuindo pesos para os itens que são considerados como causadores dos acidentes. Assim, entre os fatores e condutas, podem ser considerados no máximo cinco itens, sendo atribuídos pesos de 10, 8, 6, 4 e 2, de modo a possibilitar uma hierarquização de cada ponto para que sejam constatados os principais motivos que levaram à ocorrência do acidente.

Junto a esta atribuição de pesos, são identificados os usuários contributivos de cada fator ou conduta, ou seja, quais dos envolvidos praticaram as condutas levantadas pelo Grupo de Análise que foram consideradas como determinantes para o acidente. Para o Guia Vida no Trânsito (2017, p. 89), usuário contributivo é aquele que praticou uma ação ou omissão que acarretou o acidente, podendo ou não ser a vítima.

Deste modo, na análise de acidentes graves ou fatais que é feita pela Comissão de Análise, verifica-se o usuário contributivo que praticou uma ação categorizada como fator de risco ou conduta inadequada. O usuário contributivo pode ser a própria vítima ou outra pessoa que tenha participado e agido de modo a contribuir para a ocorrência do acidente. É o caso, por

exemplo, de um veículo que, transitando acima da velocidade máxima permitida para a via, atropela um pedestre que esteja fora da faixa, situação em que o condutor e o pedestre praticaram ações que ocasionaram o sinistro. Assim, a conduta de ambos foi determinante para o acidente.

O Grupo de Análise verifica, também, a existência de fatores que influenciam na gravidade da lesão. Trata-se de circunstâncias que podem afetar a severidade das lesões sofridas pelas vítimas de acidentes de trânsito, tais como: cinto de segurança, pela não utilização, uso inadequado ou ausência ou defeito no cinto; a ausência de equipamentos de proteção no veículo, tais como airbags e freios ABS; problemas no gerenciamento do trauma, ou seja, fatores hospitalares ou situações anteriores ou posteriores ao atendimento hospitalar que foram inadequados para o atendimento das vítimas; a presença de objetos laterais nas vias, como um poste de iluminação, árvores e mobiliários urbanos; e a não utilização ou o uso incorreto do capacete. Somam-se a estes fatores a ausência ou uso inadequado de equipamentos de retenção de crianças.

Em seguida, o grupo avalia as condições das vítimas no momento do acidente, indicando se a vítima é condutora ou passageira de veículo leve, motocicleta, ônibus, veículo pesado, bicicleta ou se é um pedestre.

Assim, é analisado cada um dos acidentes, sendo tabulados os dados por meio de pesos dos fatores e condutas de risco; identificados os usuários contributivos de cada conduta constatada para o nexo causal do acidente; classificados os fatores que influenciaram na gravidade das lesões das vítimas; e verificadas as condições das vítimas. O resultado desta sistematização de dados consiste na definição dos fatores-chave de risco locais.

A definição dos fatores-chave de risco locais permite identificar os principais elementos que contribuem para a ocorrência de acidentes. Com essas informações, é possível planejar ações de intervenção no trânsito, priorizando as situações de maior risco. Visa-se, por conseguinte, à criação de programas e projetos específicos para reduzir a quantidade de acidentes graves e fatais no município. Trata-se de uma base de dados para que sejam tomadas decisões que se fundamentam na realidade de um determinado local, de modo que as ações a serem praticadas sejam direcionadas às principais situações que promovem a ocorrência de acidentes, dando maior relevância às principais vítimas e usuários contributivos.

Os programas e projetos a serem implementados são realizados por meio de diversos atores que possuem relação com o trânsito, constituindo um encadeamento intersetorial, conforme detalhado no item a seguir.

4.4.3 Intersetorialidade e Ações Integradas de Segurança no Trânsito

As ações integradas constituem uma característica fundamental do Programa Vida no Trânsito, ou seja, diversos setores da sociedade trabalham em conjunto para agir de modo a promover a segurança no trânsito. Esta intersetorialidade visa à implementação dos programas e projetos que foram formulados com base em todo o levantamento de dados e procedimentos descritos anteriormente.

Há, portanto, um diagnóstico situacional que define os principais fatores de risco para o trânsito de um município, o que permite aos tomadores de decisões a elaboração dos programas e projetos que serão implementados por meio de diversos atores sociais. A Organização Mundial da Saúde (2011, p. 91) trata da importância desta colaboração entre setores sociais da seguinte forma:

> A necessidade de colaborar surge da natureza diversa do problema das lesões causadas pelo trânsito. O problema apresenta diversos determinantes, afeta muitas pessoas e setores e requer ação de diferentes setores. Muitos setores estão envolvidos na segurança no trânsito e é importante para eles que haja a colaboração para tentar influenciar nas chances de sucesso das iniciativas de segurança no trânsito que são tomadas nos níveis nacional, regional e internacional (OMS, 2011, p. 91).

Assim, segundo a OMS, colaboram entre si os órgãos governamentais e legislativos, a mídia, as ONGs, o setor privado, a polícia, a indústria, os usuários das vias e os cidadãos, todos agindo de modo a implementar uma política de segurança no trânsito. Para o PVT, a intersetorialidade é denominada de grupo ou comitê intersetorial, utilizando também os termos comissão intersetorial e parcerias.

Deste modo, vários setores da sociedade estabelecem parcerias para se envolver em ações relacionadas à segurança no trânsito, integrando o grupo de parceiros que formam o PVT. Pelas diretrizes do programa, obrigatoriamente devem participar integrantes públicos da área de trânsito, transportes, saúde e educação.

No âmbito municipal, a comissão intersetorial do programa deve ser formalizada por instrumentos normativos, tal como um decreto. Atribui-se, desta forma, legitimidade para que os integrantes possam praticar ações relacionadas ao programa. Também devem ser formalizadas as atribuições e responsabilidades de cada integrante, definindo as suas atividades, juntamente com a presidência do programa, a periodicidade das reuniões e as regras regimentais para a organização do PVT.

Ao longo do desenvolvimento do programa, deve-se atentar quanto à formação e fortalecimento do Programa Vida no Trânsito, sendo este um tema relevante que deve ser

constantemente tratado pelos gestores. Com intervenções realizadas de forma eficiente e com qualidade, aumenta-se a possibilidade de redução de mortos e feridos graves, juntamente com a redução de hospitalizações. A obtenção de resultados de qualidade mantém o grupo engajado, além de atrair novos participantes, o que mobiliza outros segmentos da sociedade, sejam públicos ou privados.

Essas ações integradas se referem aos já mencionados programas e projetos criados com base no diagnóstico situacional obtido por meio do levantamento de dados e da metodologia utilizada para a análise dos acidentes. São definidas, por conseguinte, ações integradas que visam mudanças para obtenção das principais finalidades do programa, ou seja, a redução de mortos e feridos graves no trânsito.

Cada uma das ações integradas é planejada de acordo com os fatores de risco do município, o que possibilita a identificação adequada de grupos de vítimas que mais sofrem lesões graves ou que vêm a óbitos. Infere-se que, se o grupo de vítimas que mais sofre acidentes graves ou fatais são os motociclistas, por exemplo, as ações integradas serão definidas para priorizar a mudança deste panorama. Se, por outro lado, os acidentes com veículos pesados ou ônibus são raros, as ações para este grupo são feitas em proporções menores do que as que focam nos motociclistas. Neste sentido, Silva *et al.* (2013, p. 533) apontam que:

> A partir dessa análise individualizada, é possível identificar o perfil de determinação dos mortos e feridos graves em cada uma das cidades – fatores principais, relevantes e fatores locais de risco – e subsidiar a elaboração de um plano de intervenção com base em evidências suportadas pela análise dos dados. Essa análise é realizada pela comissão de análise de dados, constituída por profissionais das instituições da Saúde, Segurança e Trânsito responsáveis pela produção e consolidação das informações sobre acidentes de trânsito (SILVA, *et al*, 2013, p. 533)

Evidencia-se, portanto, que a definição dos fatores principais que causam acidentes é fundamental para a elaboração das ações a serem implementadas pelo PVT, possibilitando o tratamento de um problema que é de Saúde Pública, pois está associado a um número alto de mortes por ano (DOS SANTOS, 2016, p. 3822).

A intersetorialidade e as ações integradas de segurança no trânsito, pautadas pelas definições dos fatores de risco, constituem uma das principais características do programa. Assim, é feito um diagnóstico das causas que levam à ocorrência de acidentes, criando-se um conjunto de intervenções que visa ser implementado por diversos setores da sociedade.

No próximo item, para concluir a apresentação dos conceitos centrais do Programa Vida no Trânsito, será abordado o monitoramento das ações, um aspecto fundamental para a instituição de políticas públicas, possibilitando a verificação da sua efetividade e viabilizando

uma avaliação das metas traçadas.

4.4.4 Monitoramento e Avaliação das Ações

Como uma das últimas fases do Programa Vida no Trânsito, há o monitoramento e avaliação das ações realizadas. Este é um momento em que é verificado se as ações planejadas foram desenvolvidas e se houve o cumprimento dos objetivos traçados. Trata-se de uma etapa importante, tendo em vista que o monitoramento e a avaliação se constituem como base para o planejamento e replanejamento das ações, assim como a expansão e a consolidação do programa.

O monitoramento tem o objetivo de verificar o desempenho de cada um dos programas e projetos do PVT, analisando se as intervenções relacionadas à educação, fiscalização e engenharia, juntamente com os projetos especiais, foram realizadas. Segue-se, deste modo, o conceito de monitoramento constante na obra de Jannuzzi (2016, p. 108):

> Na definição aqui adotada, monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar (JANNUZZI, 2016, p. 108).

O PVT propõe que o monitoramento seja realizado trimestralmente e anualmente. Nessas ocasiões, analisam-se as intervenções planejadas, o que possibilita a identificação de pontos críticos, avaliando os avanços obtidos e a projeção de resultados de acordo com as metas estabelecidas.

Exemplificando esta etapa da política pública, deve-se, antes, tratar de alguns conceitos que embasam a metodologia do PVT. Imagine-se que um fator de risco de acidentes graves e fatais em um determinado município seja o excesso de velocidade dos veículos ao transitar sobre as vias. Nesta situação, o PVT cria um programa relacionado à velocidade, podendo, inclusive, atribuir algum nome especial, tal como “gerenciamento de velocidade”. Para este programa são criados os projetos, sendo eles: Educação, Engenharia, Fiscalização, além dos Projetos Especiais e Sistemas Dinâmicos de Melhoria Contínua.

Para cada um desses projetos, são planejadas intervenções que visam a redução de acidentes fatais e graves relacionados ao problema da velocidade. Nesse sentido, são feitas intervenções relacionadas ao projeto educação, como oficinas de sensibilização de motociclistas e outros eventos que educam e sensibilizam os condutores de veículos

automotores; quanto ao projeto fiscalização, incluem-se ações como a instalação de equipamentos de fiscalização eletrônica para lavrar autos de infração aos que não respeitarem os limites de velocidade; e no âmbito da engenharia, destacam-se a criação de zonas calmas para reduzir a velocidade máxima em locais onde há grande fluxo de pedestres, juntamente com o aumento de placas de sinalização informando a velocidade máxima permitida para determinada via, além da melhoria da sinalização horizontal de trânsito. Todas essas intervenções buscam reduzir o problema da velocidade, tema central do programa denominado de "gerenciamento de velocidade".

Para cada uma dessas intervenções são estipuladas metas, como no exemplo do projeto Engenharia, o qual pode ter como meta o aumento de 500 placas de sinalização de velocidade máxima para a via. Neste caso, o monitoramento será feito por meio da verificação mensal da quantidade destas placas que foram instaladas. No final do ano, no mês de dezembro, é analisado se foi atingida a meta inicialmente definida.

Importante destacar que ao longo do processo de monitoramento, caso ocorra a constatação de que a quantidade de placas que estão sendo instaladas a cada mês não é suficiente para atender a meta prevista para o ano, o PVT adota ações para que esta intervenção passe por mudanças, visando o cumprimento da meta de 500 novas placas instaladas.

Entre as ações integradas de segurança viária implementadas pelo PVT, também existem os Sistemas Dinâmicos de Melhoria Contínua, SDMC. Trata-se de uma intervenção que objetiva a mudança de microculturas. Em outras palavras, são ações direcionadas a pequenos grupos que compartilham interesses, valores e comportamentos, como motoristas de táxi, motoristas de ônibus e comunidades escolares. Segundo Silva *et al.* (2013):

> Outro elenco de ações do plano consiste das ações denominadas de Sistema Dinâmico de Melhoria Contínua, constituídas por um conjunto de intervenções destinadas a um público específico – como motoristas de táxi ou de transporte coletivo ou de transporte de estudantes, ou escolas públicas que tenham por objetivo mudar o comportamento de segurança de trânsito nesse público-alvo (SILVA et al., 2013, p. 533).

Neste sentido, esse sistema se fundamenta em ações voltadas para pequenos grupos da sociedade que estão relacionados ao trânsito e à segurança viária, objetivando a mudança da cultura desses grupos de modo a obter condutas que possibilitem a redução de acidentes.

Junto ao SDMC, existem os projetos especiais preceituados pelo Programa Vida no Trânsito. Trata-se de atividades que também visam a mudança de cultura. Para exemplificar, pode-se citar a promulgação de uma lei que visa regulamentar as atividades de alguns grupos, como transporte escolar, transporte de cargas e táxi; a realização de pesquisas locais para

identificar a cultura de determinada microrregião; e a promoção de eventos em datas importantes, a exemplo da Semana Nacional de Trânsito que ocorre anualmente no mês de setembro.

Estas duas últimas atividades, o Sistema Dinâmico de Melhoria Contínua e os Projetos Especiais, assim como as outras intervenções implementadas pelo PVT, também são objetos do monitoramento realizado pelo programa, analisando se estas práticas alcançaram as metas propostas.

O Guia Vida no Trânsito (2017, p. 148) preceitua que o monitoramento deve ser executado de forma mensal, trimestral e anual, sendo realizado e coordenado pela Comissão Intersetorial do PVT. Busca-se, deste modo, verificar se cada atividade planejada está sendo realizada de acordo com o que fora programado, adequando-se a critérios de pesos que definem a importância que cada ação integrada possui para o planejamento realizado.

O monitoramento é um mecanismo que permite o acompanhamento das ações propostas, relacionando-as aos objetivos traçados. Por ser realizado periodicamente, é verificado se o percentual de atividades concluídas é aceitável para o alcance da meta estabelecida e se esse percentual é condizente com a quantidade de acidentes fatais que ocorreram no período.

Caso seja verificado que o percentual de atividades realizadas não está sendo suficiente para atender a meta planejada ou se houve aumento de acidentes graves e fatais, mesmo com as ações em andamento, deve-se realizar uma reprogramação de cada projeto, visando a maior eficácia do programa.

Desta forma, o PVT acompanha variações que podem ocorrer ao longo da sua implementação, possibilitando o planejamento durante o ano de sua execução, além de embasar os novos planejamentos que serão feitos para os próximos anos.

A seguir, apresenta-se o quadro 2 que resume as etapas da metodologia da implementação do PVT, contendo as quatro etapas descritas:

Quadro 2: Resumo da metodologia do PVT

Etapa	Descrição (Ações Principais)	Objetivo / Produto Final
1. Diagnóstico e Qualificação da Informação	Constituição de um comitê intersetorial para gestão de dados. Integração de diversas fontes de informação (Saúde, Segurança Pública etc.) para a geração de uma "Lista Única de Vítimas", com reclassificação dos casos (fatais e graves) segundo os critérios da OMS.	Ter um panorama real e qualificado da sinistralidade de trânsito no município.

2. Análise dos Fatores de Risco	Análise detalhada de cada acidente fatal/grave pelo comitê. Identificação e hierarquização (por pesos) dos fatores e condutas de risco (ex.: velocidade, álcool) e dos usuários que mais contribuem para os acidentes.	Definir os fatores-chave de risco locais, ou seja, entender as causas principais dos acidentes mais graves para direcionar as ações.
3. Planejamento e Ação Integrada	Com base no diagnóstico da análise, são elaborados programas e projetos específicos. Implementação de ações intersetoriais de educação, engenharia e fiscalização para atacar os fatores de risco identificados.	Traduzir a análise em intervenções concretas e focadas no problema local, otimizando os recursos.
4. Monitoramento e Avaliação	Acompanhamento periódico (mensal, trimestral, anual) para verificar se as ações planejadas foram executadas. Avaliação dos resultados em relação às metas estabelecidas, permitindo o replanejamento e aprimoramento contínuo das estratégias.	Garantir o aprendizado contínuo e a efetividade do programa, ajustando as ações conforme necessário para alcançar os objetivos.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Este quadro sistematiza a metodologia do PVT, demonstrando que a sua implementação pressupõe o levantamento de dados para constituir um diagnóstico dos acidentes de trânsito, para que depois sejam verificados os motivos de suas ocorrências. Com essas informações, é possível realizar um planejamento de intervenções a serem implementadas. De forma periódica, realiza-se o monitoramento e avaliação das ações e metas traçadas.

Com base nesses dados, o capítulo seguinte analisará a implementação do Programa Vida no Trânsito no Paraná, considerando os anos de 2011 a 2023, assim como seus aspectos de Governança Pública, além da caracterização dos acidentes ocorridos no estado durante este período.

5 IMPLEMENTAÇÃO E GOVERNANÇA NO ESTADO DO PARANÁ: RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após terem sido realizadas abordagens sobre conceitos de Estado, de desenvolvimento social, de políticas públicas e da relação desta com governança e implementação; juntamente com as explanações sobre o trânsito, discorrendo sobre seus aspectos legais e a sua sistematização em nosso país; e a apresentação das concepções e metodologia do Programa Vida no Trânsito - PVT, chega-se a este quinto capítulo.

Inicia-se este capítulo com a caracterização do Estado do Paraná quanto às características dos acidentes ocorridos neste estado, apresentando dados que demonstram as circunstâncias presentes nos acidentes. Por conseguinte, são debatidas as características do PVT juntamente com os conceitos de implementação e de governança pública, tomando como base de dados as informações obtidas por meio da realização de entrevistas com pessoas que atuam ou já atuaram neste programa, com funções estratégicas no seu desenvolvimento.

Preliminarmente, visando a construção de uma contextualização, apresentam-se elementos que delineiam alguns traços do Estado do Paraná. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população estimada para o Estado do Paraná em 2011 foi de 10.738.066 habitantes; e no ano de 2023, esse número foi para 11.751.111 habitantes. Esse aumento entre os anos de 2011 e 2023 representa um percentual de 9,43%, valor próximo à evolução da taxa demográfica de todo o Brasil, a qual aumentou 10,01% neste mesmo período (2011, 196.603.732 habitantes; 2023, 216.284.269), conforme dados do IBGE.

Neste mesmo prisma, analisando a quantidade de veículos licenciados no estado, verifica-se que a frota registrada no ano 2011 foi de 5.558.521 veículos. Já em 2023, a quantidade de veículos foi para 8.838.800, um aumento de 59,01%. Neste mesmo período, o crescimento da frota nacional foi de 69,01% (2011, 70.543.535 veículos; 2023, 119.227.657), conforme dados da Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN. Constata-se, deste modo, um considerável acréscimo de veículos licenciados no Paraná. Esse crescimento, embora expressivo, foi inferior ao observado no âmbito nacional.

Por outro lado, ao ser traçada uma comparação entre o aumento dos habitantes no Paraná com a quantidade de veículos licenciados no Estado entre os anos de 2011 e 2023, nota-se uma desproporção nesta evolução. Enquanto houve um aumento de 9,43% na população do estado, a frota de veículos aumentou 59,01%. Denota-se, deste modo, que houve mais veículos circulando neste ente federativo em 2023, representando 0,75 veículos por habitante, ou seja, a cada 3 veículos, havia aproximadamente 4 pessoas; enquanto em 2011, essa razão era de 0,52

veículos por habitante, retratando que a cada 1 veículo, havia aproximadamente 2 pessoas.

Verifica-se, deste modo, um crescimento desproporcional da frota no Paraná, que supera o avanço demográfico, o que pode ser explicado por fatores socioeconômicos. A expansão do crédito ao consumidor, que facilita aquisições (GADELHA; LOPES, 2024), somada a valorização real do salário mínimo (EXAME, 2023; IBGE, 2023) que foi de R$545,00 em 2011 para R$1.320,00 em 2023, mesmo com algumas perdas pontuais, aumentou o poder de compra. O crescimento econômico e o mercado de trabalho mais forte (CORREIO BRAZILIENSE, 2025), somados às políticas de redução do IPI para veículos, também ajudaram a vender mais carros, aumentando a frota.

Esses dados apresentados, além da possibilidade de inferir sobre crescente pressão sobre o sistema viário, diante de uma desproporção significativa entre o aumento da população em relação ao de veículos, contribuem para descrever uma conjuntura que se relaciona com o número de acidentes e fatalidades ocorridas no trânsito paranaense, servindo como um meio de embasamento para entender os números apresentados na sequência. Assim, a seção seguinte deste trabalho apresenta registros sobre os acidentes de trânsito no Paraná entre 2011 e 2023, destacando a quantidade de ocorrências e suas especificidades.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS ACIDENTES DE TRÂNSITO NO PARANÁ

No intuito de caracterizar os acidentes de trânsito fatais e graves ocorridos no Estado do Paraná entre os anos de 2011 e 2023, foram solicitadas essas informações por e-mail à Secretaria de Saúde do Estado do Paraná - SESA-PR[7], sendo um dos órgãos centrais do Programa Vida no Trânsito no estado. Como resposta, houve a emissão da Informação nº 002/2025 – DVPAZ/CPRO/DAV/SESA (PARANÁ, 2025), documento em que constam um conjunto de dados que serão utilizados nesta análise, mas também revelou a existência de dificuldades estruturais na gestão das informações relativas aos sinistros de trânsito.

O principal obstáculo apontado pela SESA-PR está na ausência de um sistema único de dados no Brasil e, por conseguinte, no Paraná. Assim, não há uma estrutura tecnológica que possibilite a integração das informações de diversas fontes (Polícia, SIATE, SAMU, IML, Sistema de Informação de Mortalidade etc.), criando uma lista única de vítimas de acidentes.

Em uma tentativa de criar um sistema de unificação de dados de acidentes e solucionar o problema da fragmentação, o Contran publicou a Resolução nº 208/2006, com o objetivo de

[7] PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO – PARANÁ. Mensagem eletrônica enviada a Everton Gomes da Cunha em 4 jul. 2025. Comunicação pessoal.

“[...] estabelecer as bases para a organização e o funcionamento do Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito (RENAEST)”. Assim, surge a proposta de um sistema intitulado RENAEST. A mencionada resolução foi posteriormente revogada pela Resolução nº 607/2016, que trouxe novos regramentos para esse sistema. No entanto, essa também foi revogada com a publicação da Resolução nº 808/2020, que substituiu a anterior e permanece vigente até o momento.

O fato é que desde 2006 existe a proposta de ser elaborado um sistema de registro, gestão e controle de dados sobre acidentes e estatísticas de trânsito, cuja fonte de informação seriam os órgãos que compõem o SNT e outros que efetuam registro de acidentes. Entretanto, conforme consta no documento emitido pela SESA-PR, o RENAEST ainda não é uma realidade funcional.

Assim, os dados existentes estão fragmentados, com diversas fontes, com números distintos e registros que se repetem em mais de uma fonte. O uso dessas fontes deve ser feito com cautela, diante da possibilidade de imprecisões dos dados.

Diante desta situação, as informações enviadas e que serão analisadas na sequência possuem as seguintes fontes: dados de óbitos, a fonte é o SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade; e os referentes aos feridos graves (internações), a fonte é o SIH - Sistema de Informações Hospitalares.

No entanto, estes dados obtidos não seguem a forma padronizada pela metodologia do PVT, ou seja, a vítima fatal é aquela em que a morte ocorre imediatamente ou em até 30 dias a contar do acidente; e o acidente grave é caracterizado quando o acidente resulta em pelo menos uma lesão severa que não causa fatalidades e que implica em internamento hospitalar por pelo menos 24 horas.

Referente ao número total de vítimas fatais, o SIM não contém a informação da data do sinistro de trânsito, fazendo com que não seja possível utilizar a metodologia do PVT. Do mesmo modo, a utilização do SIH para o levantamento da informação de feridos graves de acordo com o enfoque do PVT não é adequada, pois este sistema considera somente as internações em leitos do Sistema Único de Saúde - SUS, não incluindo informações de internação em leitos privados ou conveniados a planos de saúde. O SIH também registra a quantidade de internações, fazendo com que sejam consideradas cada uma das internações (recebe alta e volta a ser internada posteriormente) de uma pessoa lesionada em acidente de trânsito.

Outro ponto é que os dados sobre óbitos e internações extraídos destes sistemas podem ser organizados apenas por local de residência da vítima ou por local de ocorrência do óbito,

mas não pelo local exato onde o sinistro aconteceu. Isso ocorre porque a rede de atenção a traumas é concentrada em poucos hospitais e cidades que funcionam como referência para esse tipo de atendimento. Assim, o local onde ocorre o óbito frequentemente não corresponde ao local do acidente. Por esse motivo, o Ministério da Saúde padronizou o uso dos dados de óbitos com base no local de residência da vítima para o cálculo das taxas de mortalidade e para o monitoramento dos agravos relacionados aos sinistros de trânsito.

Juntamente com estas limitações, pelo fato destes sistemas serem organizados pelo local de residência da vítima, quando a morte ocorre em outro estado ou país, este dado é incluído na lista de vítimas fatais do Paraná. O mesmo ocorre quando há internações referentes a acidentes ocorridos em outros estados brasileiros, os quais entram na contagem de internações do Paraná.

Assim, diante desses esclarecimentos, os dados do SIM e do SIH, considerando o local de residência da vítima, oferecem informações de: faixa etária, gênero e condição (tipo de veículo utilizado). Trata-se de uma perspectiva de análise que, embora não corresponda com exatidão à totalidade dos sinistros ocorridos no território paranaense e que seja distinta da forma preconizada pelo PVT, permite uma análise metodologicamente viável com os dados oficiais disponíveis.

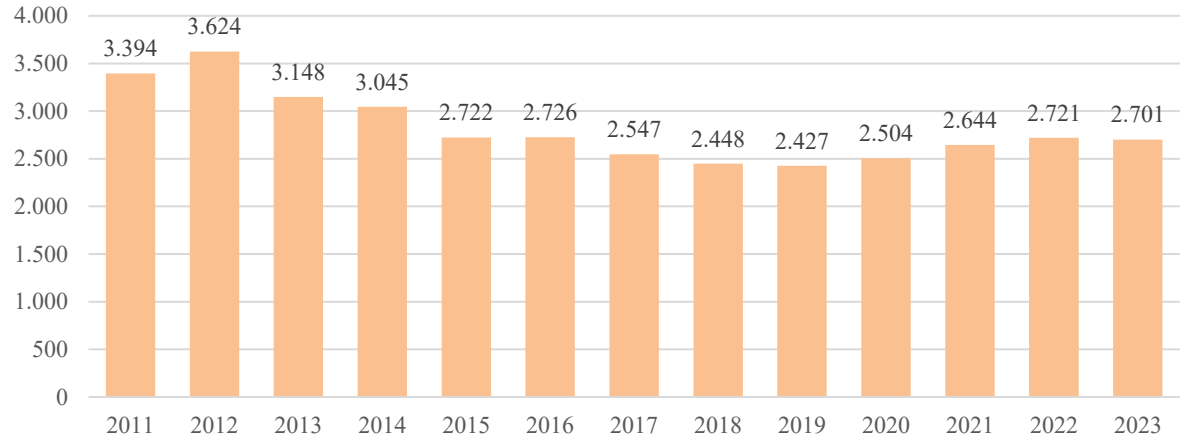
5.1.1 Evolução da Mortalidade e das Internações no Paraná (2011-2023)

De acordo com os dados fornecidos pela SESA-PR, extraídos do SIM e do SIH e considerando o local de residência da vítima, é possível traçar um panorama que caracteriza os acidentes de trânsito ocorridos no Paraná entre os anos de 2011 e 2023.

Destaca-se que o PVT se iniciou no Brasil no ano de 2011, incluindo o município de Curitiba como uma das primeiras cidades a participarem do programa. Na sequência, outros municípios paranaenses também aderiram, ampliando esta política pública no estado. Embora o PVT no nível do governo estadual tenha sido formalizado em 2013, por meio do Decreto Estadual nº 8.980/2013, esta pesquisa considera como marco inicial o início do programa no Brasil e, consequentemente, em Curitiba.

Assim, inicia-se pela verificação da quantidade de óbitos registrados no Paraná no período. O Gráfico 1 demonstra a evolução do número de fatalidades, possibilitando uma análise quantitativa sobre a efetividade da política pública.

Gráfico 1 - Óbitos por Acidentes de Trânsito no Estado do Paraná



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

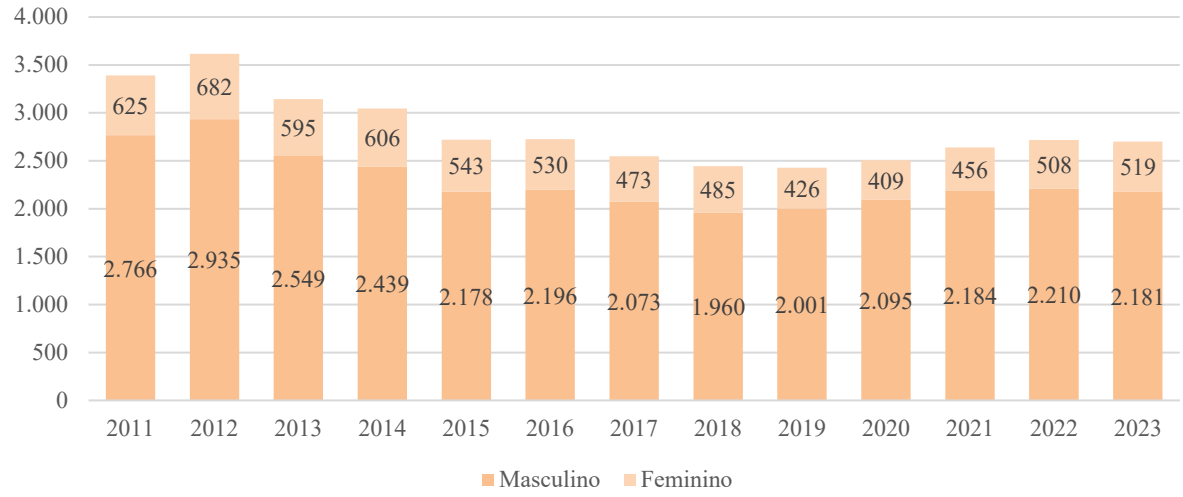
Conforme as informações do Gráfico 1, pode-se constatar que, entre 2011 e 2023, houve uma redução de 20,41% no número de óbitos. Embora não tenha atingido a meta de 50% definida pelo PVT, trata-se de uma taxa expressiva, principalmente quando se considera que a frota de veículos do Paraná aumentou em 59,01% no mesmo período.

Em uma outra perspectiva de análise, pode-se calcular a taxa de mortalidade em relação ao crescimento da frota. Deste modo, utilizando os dados de óbitos e do total de veículos para os anos inicial e final do período, obtém-se o seguinte panorama: em 2011: 6,11 óbitos por 10.000 veículos; em 2023: 3,05 óbitos por 10.000 veículos[8]. Este cálculo demonstra que, enquanto a redução no número absoluto de óbitos foi de 20,41%, a queda na taxa de mortalidade por frota foi 49,91%. Por este prisma, tendo em vista o aumento no número de veículos, nota-se a obtenção de resultados ainda mais significativos das políticas de segurança viária no período.

Os dados obtidos também permitem constatar que, ao longo de todo o período, as fatalidades ocorreram majoritariamente com pessoas do gênero masculino, em uma proporção muito superior às do gênero feminino, como se pode observar no Gráfico 2:

[8] Ano 2011: (3.394 óbitos / 5.558.521 veículos) x 10.000 = 6,11 óbitos por 10.000 veículos; Ano 2023: (2.701 óbitos / 8.838.800 veículos) x 10.000 = 3,05 óbitos por 10.000 veículos.

Gráfico 2 – Óbitos por Acidentes de Trânsito no Paraná, por Ano e Gênero

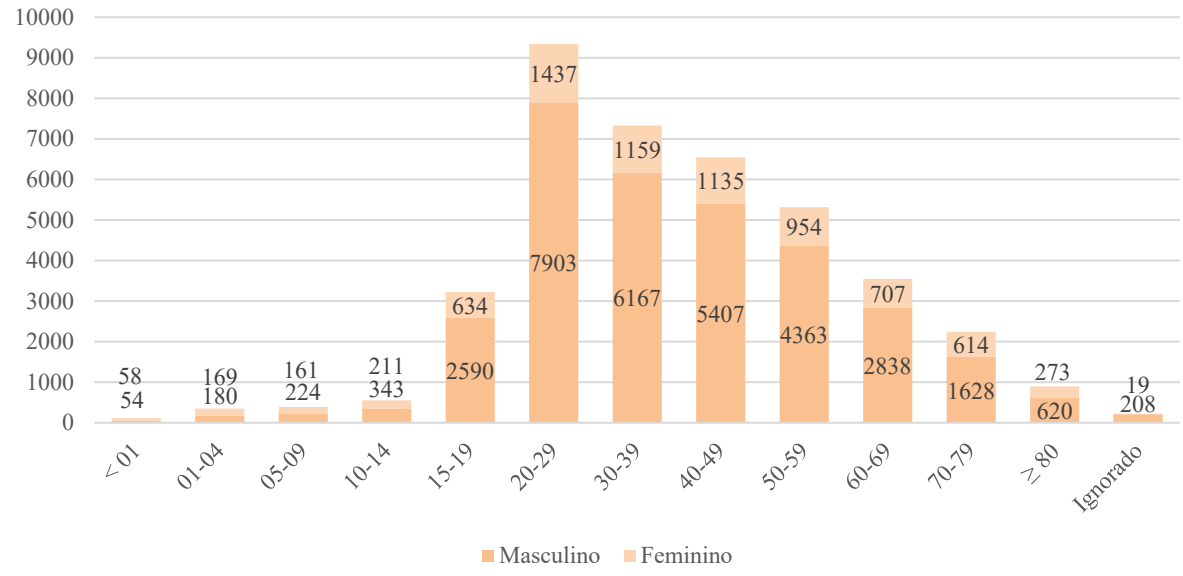


Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A análise da série histórica revela que, embora a quantidade total de óbitos tenha diminuído, a proporção entre os gêneros das vítimas se manteve relativamente estável ao longo do período.

Com relação à distribuição dos óbitos por faixa etária, nota-se uma incidência acentuada entre jovens de 20 a 29 anos. Este é um período considerado como produtivo na vida das pessoas, pois é quando ingressam ou se consolidam no mercado de trabalho, concluem cursos de formação e iniciam a fase de obtenção da independência financeira.

Gráfico 3 – Óbitos em Acidentes de Trânsito no Paraná por Faixa Etária e Gênero (2011–2023)

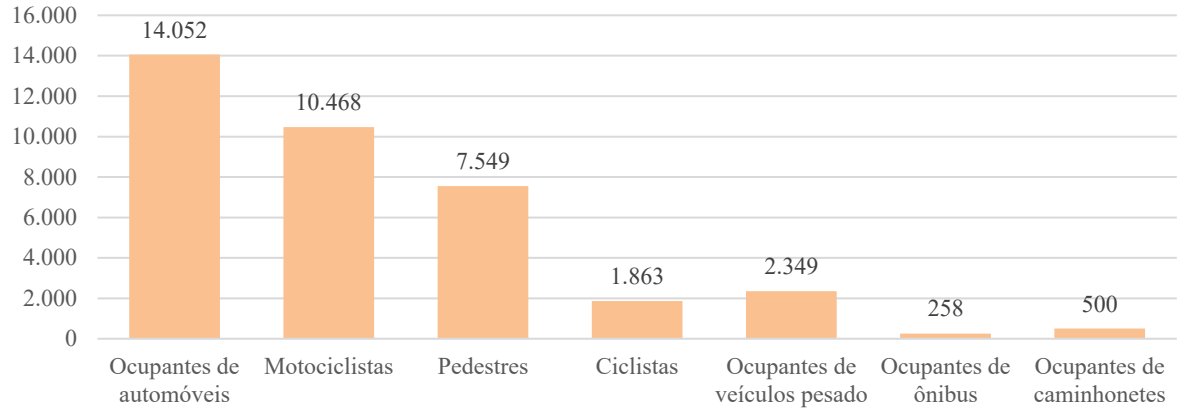


Fonte: elaborado pelo autor (2025).

As faixas etárias seguintes a de 20-29, divididas em escalas de dez anos, apresentam quantidades que se reduzem progressivamente. Constata-se, ainda, a ocorrência de fatalidades em todas as idades, incluindo crianças com menos de um ano.

Ao se analisar as vítimas fatais por modal de transporte no período de 2011 a 2023, a maior incidência de óbitos ocorre entre os automóveis. Em segundo lugar, estão os motociclistas e, em terceiro, os pedestres.

Gráfico 4 – Acidentes Fatais de Trânsito no Paraná: Óbitos por Tipo de Modal (2011–2023)

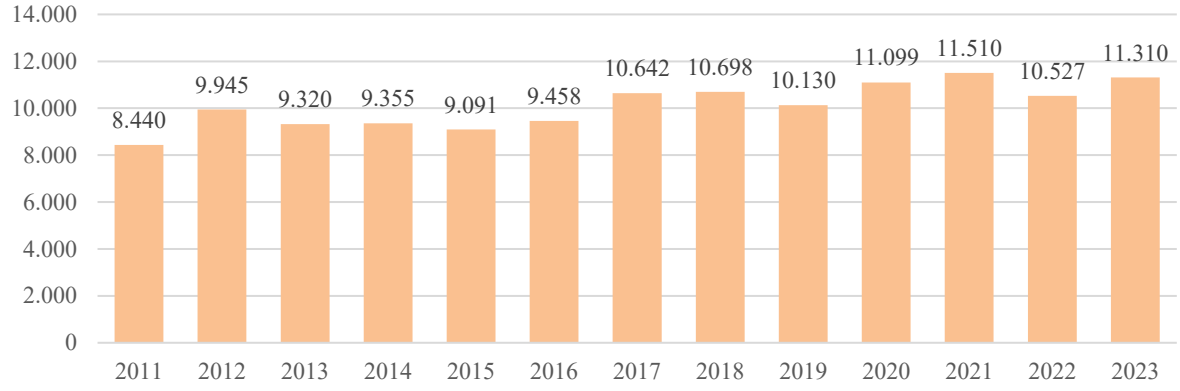


Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Embora em menor número, acidentes fatais envolvendo ciclistas e ocupantes de veículos pesados também foram registrados. Para este estudo, optou-se por excluir da análise os modais com baixa representatividade estatística, bem como os registros em que não foi possível identificar o veículo.

A respeito das internações no Estado do Paraná, os dados obtidos demonstram um aumento no número de ocorrências de 2011 a 2023, situação contrária ao que se observou na quantidade de óbitos no período.

Gráfico 5 - Internações por Acidentes de Trânsito no Estado do Paraná



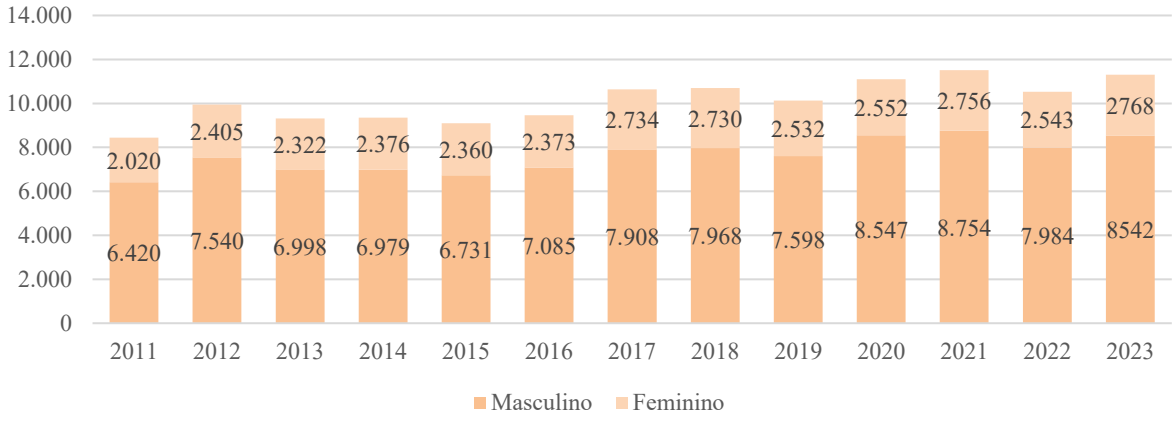
Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Como mencionado no início deste capítulo, os dados apresentados se referem somente às internações realizadas no âmbito do SUS, incluindo também os casos de reinternação de pacientes que haviam recebido alta anteriormente.

Quanto ao aspecto de internações por gênero, assim como se constatou com os óbitos, há predominância do masculino em relação ao feminino. A proporção de cada gênero se mostrou relativamente estável ao longo de 2011 a 2023, conforme retratado no gráfico a seguir.

.

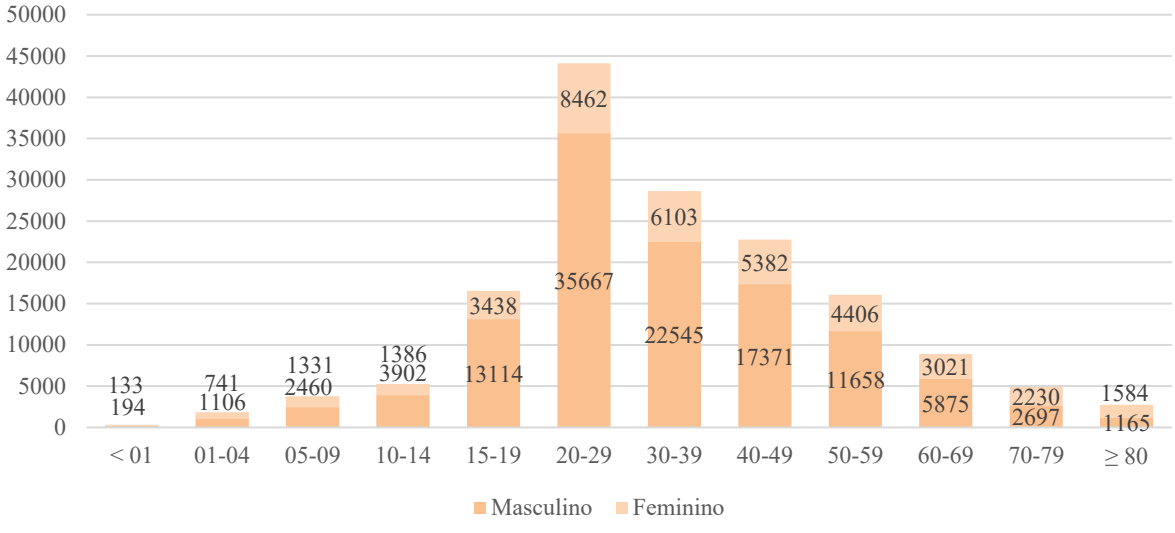
Gráfico 6 – Internações por Acidentes de Trânsito no Paraná, por Ano e Gênero



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

As internações por faixa etária também seguem a perspectiva apontada na análise dos óbitos. Verifica-se que a população entre 20 e 29 anos é a que mais necessita de internação devido a acidentes de trânsito, sendo que o número de internados reduz conforme o aumento da idade.

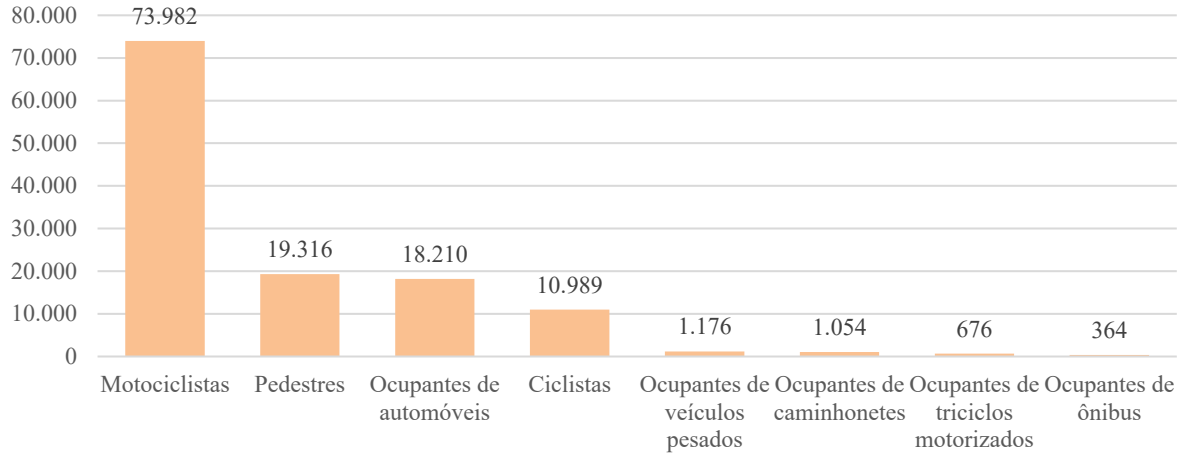
Gráfico 7 – Internações por Acidentes de Trânsito no Paraná por Faixa Etária e Gênero (2011–2023)



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Quanto aos principais modais envolvidos em acidentes que culminam em internações, os motociclistas aparecem na primeira posição, seguidos dos pedestres e dos ocupantes de automóveis. Neste ponto, há uma divergência em relação aos dados de óbitos: enquanto os ocupantes de automóveis são os que mais falecem, eles ficam na terceira posição em internações; inversamente, os motociclistas, segundo colocado no grupo de óbitos, aparecem em primeiro no número de internações.

Gráfico 8 – Internações devido a Acidentes de Trânsito por Tipo de Modal (2011–2023)



Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Essa análise de dados possibilita a caracterização das vítimas de acidentes de trânsito no Paraná, especificamente quanto à mortalidade e internações. Entre os anos de 2011 e 2023, verifica-se que a principal vítima fatal decorrente de acidentes de trânsito é o ocupante de automóvel; a faixa etária em que há maior quantidade de óbitos é a de 20 a 29 anos; e o gênero que mais perde a vida devido a acidentes de trânsito é o masculino. Contudo, os números revelam um cenário contrastante, pois enquanto se constata a redução de óbitos no período, observa-se um aumento nas internações hospitalares.

Esta perspectiva quantitativa é relevante para avaliar o contexto dos acidentes no Estado do Paraná, principalmente com relação ao objetivo do Programa Vida no Trânsito, que é obter a redução da quantidade de óbitos e de acidentes graves. Quanto ao primeiro ponto, verifica-se que efetivamente há uma redução, embora não seja o percentual de 50% planejado; por outro lado, a quantidade de internações, apesar das limitações de informações sobre este aspecto, demonstra que houve aumento no período analisado. Neste mesmo raciocínio, pode-se considerar a redução de óbitos quando se analisa a taxa de mortalidade em relação à frota, a qual obteve uma redução de quase 50% em 2023 em comparação com o registrado em 2011.

A implementação do PVT é um dos possíveis fatores que influenciaram o cenário de

segurança viária no Paraná. A redução de óbitos pode ser consequência de outros fatores que atuaram de forma concomitante, tais como aumento da segurança oferecida pelos veículos novos e com modernas tecnologias, juntamente com variações da atividade econômica, pois esta influencia na quantidade de veículos em deslocamento nas vias.

Outro ponto relevante a ser observado está na abrangência limitada do programa, pois este não foi implementado na totalidade dos municípios paranaenses, o que torna imprecisa a atribuição da tendência observada de redução de fatalidades à implementação do PVT. Assim, esta perspectiva quantitativa possibilita constatar o alinhamento entre a tendência de redução de óbitos com os objetivos do PVT, mas não é possível o estabelecimento de um nexo causal entre esses elementos.

Após essa análise quantitativa, uma interpretação qualitativa é oportuna para compreender o Programa Vida no Trânsito, analisando a sua metodologia, desafios e relacionando-o com a estrutura de governança para a implementação desta política pública. Este panorama será apresentado a seguir.

5.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ.

Nesta seção estão as análises das entrevistas realizadas, extraindo informações sobre a implementação do Programa Vida no Trânsito. Busca-se, com isso, verificar como as intenções governamentais se manifestaram no processo de implementação da política pública por meio de práticas e ações, seguindo a linha estabelecida com os objetivos gerais e específicos delimitados para esta pesquisa.

Diante desta premissa, realiza-se a exploração dos conceitos de modelos de implementação (*top-down* e *bottom-up*); os desafios, limitações e soluções na implementação; os resultados e a efetividade percebida; o monitoramento e a avaliação; e os fatores culturais, todos referentes à política pública aqui investigada, relacionando-os com as características da implementação que foram identificadas nas entrevistas.

Oportunamente, traz-se novamente o conceito de implementação de política pública, seguindo o que já foi debatido no capítulo 3 deste trabalho. Esta é a fase em que é executada efetivamente a política pública, de modo a alterar uma situação atual para outra real e possível. É o momento de saída da fase de planejamento para a execução das decisões tomadas (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 101).

A literatura sobre política pública, destacada nesta dissertação, aponta dois modelos teóricos de implementação denominados *top-down* e *bottom-up*, conforme indicado por Dias e

Mattos (2012, p.81). Trata-se de abordagens relevantes para compreender os processos decisórios dentro das políticas públicas.

No modelo *top-down*, segue-se a perspectiva hierárquica, pois a elaboração das políticas públicas se concentra na esfera política, sendo a implementação uma prática em que os técnicos executam para alcançar os objetivos estabelecidos. Assim, é um processo que vai de cima (nível político) para baixo (nível técnico), situação em que os implementadores realizam as ações que foram planejadas no âmbito político.

Por outro lado, o modelo *bottom-up* é compreendido como um processo em que as decisões são tomadas durante a própria implementação, fazendo com que a política pública seja construída gradativamente com base nas constatações realizadas no contexto em que o problema se manifesta. Este é um processo em que as soluções de um problema social são definidas pelos implementadores, pois eles estão em contato direto com a população. São decisões, portanto, tomadas de baixo para cima, o que enfatiza os papéis dos atores que colocam em prática a implementação, adaptando a política de acordo com a realidade observada.

Durante as entrevistas, foram realizadas diversas abordagens sobre o poder decisório referente à implementação do Programa Vida no Trânsito - PVT, analisando as legitimidades para tomadas de decisões. Neste sentido, após contextualização aos entrevistados sobre os conceitos de *top-down* e *bottom-up*, visando compreender o processo decisório do PVT, questionou-se aos entrevistados como são tomadas as decisões durante o processo de implementação, depois que já houve a adesão formal ao programa As percepções dos informantes sobre essa questão estão sintetizadas no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3: Modelos teóricos de implementação

ENTREVISTADOS (AS)	MODELOS TEÓRICOS DE IMPLEMENTAÇÃO
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Acontecia de forma mista, me parece. Porque tu tem alguns casos em que o gestor era proposto o Vida no Trânsito e ele topava, e em alguns casos eram os burocratas que queriam e pediam, e aí a alta gestão acabava... isso subia e se estabelecia. [...] A comissão instituída pela gestão municipal. Essa comissão deliberava sobre quem tomava as decisões. Normalmente era composta por burocratas de médio escalão e de nível de rua.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	É de baixo para cima. Os membros do PVT se reuniam, por votação decidiam o que ia ser feito e realizavam. [...] Mas é o colegiado que tem decidido sobre isso.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	De baixo pra cima. A gente decidia como ia ouvi-los para que eles nos trouxessem as questões. A gente tinha autonomia para fazer isso. A gente propiciava que ele acontecesse de baixo para cima. A gente não determinava, a gente atendia. A gente não cobrava.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Quando falamos de ações de engenharia e fiscalização, temos a necessidade de fazer um *top-down*, por causa das responsabilidades. A autoridade de trânsito vai ter que produzir as intervenções. A mesma coisa com a fiscalização. Diferente da educação. Apesar de que também temos ações de educação de cima para baixo, temos a possibilidade, principalmente na educação, do investimento de baixo para cima, que é a mudança da cultura

	do próprio cidadão e a participação deles nas ações. Na grande maioria da aplicabilidade do PVT, ele é de cima para baixo, a necessidade e as responsabilidades me obrigam a isso. Mas em alguns momentos, podemos fazer de baixo para cima. E fazemos. É misto, então. [...] Nós temos possibilidades de decisões técnicas, mas temos interferências de decisões políticas, sempre. Com a técnica, a gente tem que tentar convencer alguma possibilidade negativa política".
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	A maior legitimidade para tomar a decisão é o comitê intersetorial. É o conjunto de inteligência do município ou estado que vai subsidiar o gestor máximo. No PVT, não dá certo vir decisões de cima para baixo. [...] A construção tem que ser coletiva, a partir das evidências e da informação. Tudo aquilo que for cartorial, decidido de cima para baixo, não vai dar certo. Essencialmente, é de baixo para cima.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	Para o convencimento, é de baixo para cima. Agora, depois que você convenceu e apresentou um resultado, o gestor vai decidir o que fazer com aquilo. Então é uma forma mista.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Diante das falas dos entrevistados, denota-se que as tomadas de decisões sobre a implementação do Programa Vida no Trânsito são consensualmente mistas, ou seja, em alguns momentos seguem os preceitos do modelo *top-down* e em outros, os do modelo *bottom-up*. Observa-se a fala do Consultor/Ex-tutor (Informante 1), ao descrever um cenário em que a proposta de adesão do PVT era apresentada aos gestores, enquanto em outros casos, eram os burocratas que queriam e pediam à alta gestão a adesão ao programa. Esse hibridismo também é apontado por outros entrevistados. A Coordenadora estadual atual (2020 – 2025) afirma que há um fluxo dinâmico, ou seja, a proposta e o convencimento técnico vêm de baixo para cima, enquanto a decisão final é do gestor.

Com isso, os dados empíricos confirmam a discussão teórica feita no item 3.4 desta pesquisa, na qual é possível depreender a complexidade da implementação de uma política pública, pois os modelos das teorias de *top-down* e *bottom-up* não se aplicam de forma isolada. Reforça-se, assim, a perspectiva dos modelos integrados de implementação (BICHIR, 2020), em que não há uma dicotomia inflexível entre estes dois modelos, os quais devem ser tratados não como excludentes, mas como complementares.

Frisa-se a importância das decisões colegiadas, o que reforça a linha *bottom-up*. Tanto o ex-gestor e atual implementador municipal de Cascavel quanto a ex-coordenadora nacional enfatizam a presença de colegiados e comitês intersetoriais como um meio legítimo para as tomadas de decisões. A descrição do processo utilizado em Cascavel com a utilização de "voto democrático", juntamente com a afirmação da ex-coordenadora nacional de que as decisões *top-down* "não dá certo" no PVT, são evidências de que o modelo *bottom-up* possui grande presença na implementação desta política pública. Estas práticas deliberativas exemplificam o cerne do conceito de *bottom-up*, situação em que o poder decisório é conferido aos atores que estão na linha de frente da implementação.

O hibridismo do PVT é reforçado pela necessidade de validação de uma decisão tomada em nível técnico pelo gestor. Segundo a entrevistada 6, há um fluxo em que o convencimento é feito de baixo para cima, mas é o gestor que possui a prerrogativa de definir se a proposta será aplicada. Essa dinâmica também se evidencia no relato do ex-gestor e atual implementador municipal - Curitiba (Informante 4), o qual afirma que em Curitiba os implementadores podem tomar decisões técnicas, mas estas podem passar por interferências políticas. Estas informações corroboram, novamente, a utilização mista das formas *top-down* e *bottom-up*, revelando uma interdependência na prática destes dois modelos.

Esse traço da não dicotomização destes dois modelos fica proeminente na contribuição fornecida pelo informante 4, de Curitiba. Neste caso, há o argumento de que o modelo de implementação depende da natureza da atividade a ser realizada. Uma intervenção que seja relacionada à engenharia ou fiscalização, a qual culmina em responsabilidades legais, exige uma abordagem voltada ao *top-down*; enquanto as relacionadas à educação ou de mobilização social permitem o uso da linha *bottom-up*. Mais uma vez, denota-se que não há uma rigidez na aplicação destes dois modelos, pois a sua possibilidade de uso também está relacionada com a matéria, com a atividade a ser implementada. Isto demonstra, efetivamente, que existem limitações para a aplicação destes conceitos teóricos, tendo em vista que a prática condiciona fundamentalmente a viabilidade de um destes dois modelos.

A partir da análise dos modelos de implementação do Programa Vida no Trânsito sob a perspectiva dos conceitos *top-down* e *bottom-up*, verifica-se que predomina um modelo integrado, que combina as duas abordagens. Por conseguinte, as decisões feitas de forma colegiada são contundentes na demonstração da existência de tomadas de decisões de baixo para cima, as quais são realizadas por aqueles que estão mais próximos do problema público que se busca solucionar. Ademais, a escolha de um dos modelos pode estar condicionada ao tipo de ação a ser implementada.

Outra abordagem realizada durante as entrevistas focou nos desafios, limitações e soluções para a implementação de políticas públicas. Trata-se de temas críticos para o sucesso de uma política pública. Estas situações se relacionam com a capacidade que o Estado possui de instrumentar os técnicos para a sua implementação. Sobre este tema, as seguintes informações se demonstram relevantes:

Quadro 4: Desafios e limitações na implementação

ENTREVISTADOS (AS)	DESAFIOS E LIMITAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Rotatividade de pessoal das equipes municipais. Não era raro encontrar nos municípios uma rotatividade de integrantes que fazia com que, às vezes de uma visita para outra, mudavam pessoas e eu tinha que chegar no município e reensinar aquilo que eu tinha ensinado antes, retomar tudo. [...] Rotatividade é um problema crônico. Dificilmente tu conversa com alguém do setor público que não fale em falta de pessoal.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	E a questão de que ninguém tem dedicação exclusiva. Você tem que achar dentro do seu tempo um tempo para se dedicar ao PVT. [...] Quem entra no PVT e fica no PVT é porque realmente gosta, porque você tem que fazer fora do seu horário e muitas vezes sem o suporte da tua chefia.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	A maior dificuldade foi manter as equipes, elas eram muito transitórias. A gente tinha que pegar pessoal novo e trabalhar tudo de novo.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Uma das dificuldades é esta: a impossibilidade de um servidor ter dedicação exclusiva ao PVT, porque temos uma carência de recursos humanos. Isso gera uma sobrecarga, mas as pessoas encaram com bom grado porque a causa é nobre.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	E a rotatividade de recursos humanos também impacta.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	A primeira dificuldade é recursos humanos. Fazer sozinha toda essa interface é muito complicado. Temos municípios em momentos diferentes, com demandas diferentes.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A análise das falas dos informantes demonstra a existência de duas grandes dificuldades e limitações, cujas superações se configuram como caminhos possíveis para as soluções dos problemas relatados. Trata-se da rotatividade de pessoal e da falta de dedicação exclusiva dos implementadores no PVT.

Devido à rotatividade, há mudanças constantes dos integrantes do programa, o que gera a necessidade de retomar o processo de capacitação para nivelar o novo participante sobre as diretrizes e metodologia adotada. Há uma fragilização da equipe, pois além da rotatividade, os integrantes não possuem dedicação exclusiva ao trabalho referente ao programa, fazendo com que, conforme mencionado pelo informante 2, as ações sejam feitas fora do seu horário habitual de trabalho. Esse conjunto de fatores acarreta uma sobrecarga de trabalho decorrente da falta de recursos humanos. O PVT se mantém ativo porque, como disse a informante 2, "[...] quem entra no PVT e fica no PVT é porque realmente gosta" (informante 2), o que é corroborado pelo informante 4, "[...] isso gera uma sobrecarga, mas as pessoas encaram com bom grado porque a causa é nobre" (informante 4).

Esta dificuldade está relacionada com a importância que o Estado atribui ao Programa Vida no Trânsito, assim como em outras políticas públicas. O ente governamental poderia instrumentalizar os técnicos que integram a equipe do programa, para que os objetivos deste sejam atingidos. Essa instrumentalização está diretamente relacionada com a designação de burocratas para o exercício das atividades relacionadas ao programa.

Em certa medida, o Estado não consegue agir de modo a cumprir o seu papel central no

desenvolvimento social, conforme análise feita na seção 3.1 desta pesquisa. Apesar da Constituição Federal ser clara ao determinar que o Estado deve agir de modo a promover o desenvolvimento nacional, representando uma das metas a serem seguidas por todos os governos, verifica-se a existência de obstáculos para seguir este propósito. Retoma-se, para esta análise, a citação de Peter Evans (1996, p. 530) ao afirmar que "[...] o reconhecimento da centralidade do Estado inevitavelmente remete de novo a questões sobre a capacidade de ação do Estado". A dificuldade de recursos humanos para o programa revela as limitações que o Estado possui na implementação desta política pública.

Outro fator que influencia o desenvolvimento da implementação do PVT é o político. Este decorre da necessidade de engajamento e da vontade política para enfrentar desafios e culturas, interesses e ideologias que se apresentem neste meio. Quando há dependência da política pública em relação à vontade de um governo, isso acarreta uma fragilidade institucional para dar seguimento ao programa. Veja-se o que fora dito pelos participantes da pesquisa:

Quadro 5: Desafios e limitações políticas

ENTREVISTADOS (AS)	DESAFIOS E LIMITAÇÕES POLÍTICAS
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Outro ponto que eu te diria que era desafiador, em alguns momentos, era o engajamento político, a vontade política do gestor municipal, principalmente prefeitos. O engajamento do gestor executivo, vontade política mesmo, esse era um ponto que nós percebíamos que, quando estava presente, era um diferencial. [...] Para solucionar o engajamento do gestor, o que poderia ser feito para mim é a construção de capacidade de interlocução que os técnicos precisam ter. Tem pessoas que têm dificuldade de entender que se ela não souber comunicar o que ela faz para a chefia dela, aquilo nunca vai entrar na agenda.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	Gestor ouve voto e financeiro. Pegamos um estudo do IPEA que mostrava que um acidente com vítima representava cerca de R$ 90 mil. Isso, computado, levava a milhões. Dissemos ao prefeito: "Cascavel está perdendo tantos milhões por ano com sinistro de trânsito". Aí, lógico, ele arregalou o olho e tivemos uma facilidade maior. Isso é um trabalho constante.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	Nesse período, a gente teve um apoio significativo da própria secretaria, houve uma vontade política para que o programa acontecesse.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	E também o viés político. Hoje estamos bem, temos boa relação com o Estado e o governo federal, mas qualquer ruído político gera atritos importantíssimos em nossas relações técnicas.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	Outro desafio é a decisão da gestão. As políticas de redução de lesões no trânsito ainda não são políticas de Estado, são políticas de governo. Muda o governo, temos que ir lá de novo convencer da importância. Essa questão de não ser prioridade fragiliza.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	Enquanto não houver o entendimento de que este é um problema de saúde grave, complexo e urgente, que esbarra em muitas questões políticas. Muitas vezes, priorizam-se políticas que dão voto, e não as que tiram voto.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A ideia central desta análise está na afirmação da ex-coordenadora nacional (Informante 5), ou seja, na relação entre políticas de Estado e políticas de Governo. Assim, a política que não for instituída como uma ação de Estado e que ficar condicionada à vontade de governos,

muitas vezes não sequenciais, afeta o desenvolvimento do programa. Ao contrário, quando o gestor governamental apoia a política pública, esta ganha força, engajamento e principalmente resultados, sendo um diferencial positivo, conforme se infere pelas falas do consultor/ex-tutor (Informante 1) e da ex-coordenadora estadual (Informante 3).

As falas dos informantes 4 e 6 são propícias para analisar o foco que um governo atribui a determinada política. No caso do PVT, o ex-gestor e atual implementador municipal - Curitiba (Informante 4) fornece a informação de que existe um viés político e que qualquer ruído pode gerar atritos nas relações institucionais entre o estado e o governo federal. A coordenadora estadual atual (Informante 6) é enfática ao dizer que são priorizadas políticas que dão voto, não aquelas que podem resultar em perda de votos. Nesta mesma linha, o informante 2 diz que "gestor ouve voto e financeiro".

Condicionar uma política pública às vontades de determinados governos afasta o propósito da sua existência. Um problema público complexo, tal como a mortalidade no trânsito, necessita de ações contínuas e estruturadas, próprias de uma política de Estado, que por vezes incluem medidas impopulares, mas que são tecnicamente necessárias. Quando a manutenção dessas ações fica subordinada a cálculos de cunho eleitoral de curto prazo, corre-se o risco de comprometer a eficácia da política em solucionar o problema para o qual foi planejada.

Percebe-se, assim, uma luta constante entre os membros do PVT para que os seus objetivos propostos (redução de acidentes fatais e graves) sejam atingidos. Nesta busca, os implementadores agem estrategicamente para garantir a sobrevivência e o sucesso da política, realizando articulações para convencer o gestor sobre a importância do programa. O relato do informante 2 de Cascavel revelou que a equipe da cidade demonstrou com dados do IPEA que um acidente com vítima custava aos cofres públicos R$90.000,00, o que representava um impacto financeiro de milhões para o município. Esta estratégia é respaldada pela fala do entrevistado 1 ao dizer que para solucionar o problema da falta de engajamento do gestor, os técnicos precisam desenvolver capacidades de interlocução para inserir o tema na agenda política.

Finalizada a análise sobre os desafios, limitações e soluções na implementação do Programa Vida no Trânsito, cumpre tratar do desafio financeiro pelo qual passa esta política pública. Ao longo das entrevistas, verifica-se que esta é uma grande dificuldade, pois a falta de um orçamento específico para a operacionalização do PVT é crônica, conforme se pode observar nos seguintes trechos das entrevistas:

Quadro 6: Desafios financeiros

ENTREVISTADOS (AS)	DESAFIOS FINANCEIROS
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	E, lógico, a outra dificuldade é financeira. Não existe verba. É boa vontade e que o órgão concorde em liberar a pessoa para a reunião. [...] E, lógico, se tivesse a questão financeira, que depende principalmente do governo federal, isso melhoraria. Mas não é impeditivo. Estamos trabalhando desde 2011 sem dinheiro nenhum.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Outra dificuldade é a **q**uestão financeira. Nós não temos um aporte financeiro próprio para o PVT. O ônus é sempre 100% da Prefeitura de Curitiba.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	De onde virá o dinheiro se, com bons resultados, as multas diminuírem? Não há um orçamento específico para segurança viária.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Este panorama apontado pelos informantes demonstra que o programa sobrevive com a ausência de orçamento, sem "dinheiro nenhum", movido pela "boa vontade". Esta falta de apoio financeiro limita a capacidade de executar ações concretas. Isto retoma a discussão anterior sobre a capacidade estatal, ou melhor, a função do Estado em agir de modo a promover o desenvolvimento social. Aqui há outra demonstração da fragilidade do programa, que continua existindo em grande parte pela vontade dos implementadores e não por apoios efetivos institucionais. Cumpre destacar que no Brasil, no início da execução do programa, os primeiros municípios recebiam aporte financeiro da União. Depois, os novos municípios que aderiram ao programa não receberam aportes.

De acordo com as informações obtidas pelos relatos dos entrevistados, resta evidenciada a fragilidade institucional que o PVT possui, a qual pode ser caracterizada por três aspectos. O primeiro deles está na falta de orçamento próprio, ausência de recursos humanos com dedicação exclusiva e a dependência da vontade política de cada governo, conforme apresentado nos quadros 4, 5 e 6. O segundo aspecto é consubstanciado na análise dos documentos oficiais, tais como o Decreto Estadual n. 4.630/2020, o qual não institui uma estrutura administrativa para o PVT, mas sim uma "comissão intersetorial" composta por representantes de diversos órgãos ou entes administrativos. Diante desta concepção, o programa depende de recursos humanos cedidos pelos parceiros, mas não há o estabelecimento de dedicação exclusiva ou de uma estrutura própria. Isso explica e corrobora os relatos dos implementadores sobre a fragilidade do programa. O terceiro aspecto, por sua vez, são os dados estatísticos, os quais, de forma paradoxal, demonstram que o programa está contribuindo para a redução de óbitos no trânsito, atingindo 50% na taxa de mortalidade por frota, graças a dedicação dos implementadores.

Opostamente às dificuldades apontadas, o PVT está conseguindo obter os resultados pretendidos, assim como está contribuindo para melhorar a qualidade do trânsito no Paraná e, consequentemente, da gestão que é feita pelos órgãos/entes de trânsito do estado. A seguir, estão alguns trechos das entrevistas selecionados para esta análise:

Quadro 7: Resultados e efetividade

ENTREVISTADOS (AS)	RESULTADOS E EFETIVIDADE
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Sim, sim. Houve redução de mortes nas cidades nas quais foi implementado o programa de forma efetiva. Houve redução de muitos, de diversos municípios, inclusive uma série de municípios que bateram a meta da década, de bater mais de 50% de redução de óbitos. [...] Melhorou nos municípios que conseguiram implementar de forma efetiva a vida no trânsito a questão da redução dos sinistros fatais. Nesse sentido, sim. Da gestão do trânsito, eu diria que pode ter melhorado a gestão da segurança no trânsito.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	Sim. O objetivo inicial na década era a diminuição de 50%, então a gente atingiu. Saímos de 123 mortes em 2012 para 46 em 2018.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	O PVT veio para mudar a cultura do pensamento do gestor, de que nem sempre a rapidez é benéfica. Precisamos, antes de pensar na mobilidade, pensar na segurança. que o PVT traz de benefício é, sobretudo, a proteção à vida.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	Penso que vêm atendendo. De 2011 a 2023, o Paraná teve uma redução de 21,3% no número absoluto de mortes. Os 14 municípios com PVT, somados, tiveram 43% de redução.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A percepção de efetividade relatada pelos entrevistados, conforme observado no quadro acima, converge com os objetivos do programa, sendo validada pela análise dos dados estatísticos. O PVT estabeleceu a meta de redução de 50% na mortalidade, conforme expresso pelo ex-gestor e atual implementador de Cascavel (Informante 2) e pela Coordenadora Estadual (Informante 6), os quais relataram o alcance dessa meta. Essa visão de êxito é confirmada pela análise quantitativa, abordada no item 5.1.1 desta pesquisa, demonstrando a redução de 20,41% no número absoluto de óbitos e de aproximadamente 50% na comparação da taxa de mortalidade por frota nos anos 2011 e 2023. Por este prisma, os informantes demonstram um entendimento de sucesso da política pública, o que é corroborado pelos dados estatísticos registrados pela Secretaria de Saúde do Estado do Paraná.

Recorda-se que o PVT foi criado pelo Ministério da Saúde do Brasil, visando à redução de 50% de óbitos por lesões de trânsito entre os anos de 2011 e 2020, seguindo a Resolução nº 02/2010 da ONU. Neste sentido, resta evidenciado pelas falas do consultor/ex-tutor (Informante 1), do ex-gestor de Cascavel (Informante 2) e da coordenadora estadual atual (Informante 6) que o programa atingiu o seu objetivo central, o de reduzir mortes no trânsito, destacando-se a experiência de Cascavel, onde houve redução de 62,60% de fatalidades no período de 2012 a 2018. Além disso, também houve a caracterização de uma melhora na gestão de trânsito, conforme se pode verificar nas afirmações do consultor/ex-tutor (Informante 1), pois este disse que houve melhoria na gestão de segurança viária; enquanto o Ex-gestor de Curitiba (Informante 4) comentou que o PVT muda a mentalidade do gestor.

Embora existam muitas dificuldades para a implementação do PVT, o objetivo principal

de proteger vidas está sendo alcançado e, de modo conjunto, o programa promove mudanças culturais na forma como a gestão de trânsito é praticada.

Um ponto importante para nortear a implementação de uma política pública está no monitoramento e avaliação das ações praticadas. Isto porque, como já explorado anteriormente, o monitoramento e a avaliação são ações centrais tanto na metodologia do PVT quanto na teoria do ciclo de políticas públicas. Neste último, essa etapa é conhecida especificamente como avaliação. Por conseguinte, monitoramento/avaliação é entendido como o acompanhamento contínuo e sistemático das ações de uma política pública, cujo objetivo é verificar se as ações propostas estão sendo realizadas, o que possibilita ajustes e aprimoramentos para o alcance das metas estabelecidas. Abaixo estão os dizeres dos participantes sobre este ponto:

Quadro 8: Monitoramento e avaliação

ENTREVISTADOS (AS)	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Se faziam monitoramento e ajustes, mas era meio assim, trocar o pneu com o carro andando. Não era um processo mais formal, estruturado, de avaliar indicador por indicador, mas as informações obtidas chegavam como feedback para a coordenação estadual para que se pudesse fazer os ajustes necessários. [...] Eu considero que sim, o monitoramento propiciava isso, porque eram os próprios burocratas que apresentavam os seus resultados nas reuniões e nós íamos discutindo processo por processo. A expectativa sempre era de que por meio dessas discussões de mais alto nível, mais abrangentes, esses burocratas conseguissem sair dali com os questionamentos e as ideias para ajustar.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	Sim, anualmente a gente faz ao final do ano e apresenta no começo do ano. Inclusive é um dos itens que prega a metodologia do PVT. Você coloca em gráficos todas as situações, quantas mortes tivemos, e também quais são os projetos previstos para o ano seguinte. [...] Sim, são feitos. Só que nem tudo do jeito que poderia ser, mas são feitos, sim, realinhamentos. Um dos momentos que procuramos usar é na análise dos sinistros. Quando identificamos algum problema de sinalização, mesmo que não tenha sido a causa, a gente já passa para a engenharia.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	Sim, eles tinham relatórios mensais e anuais das ações desenvolvidas. A gente não tinha uma cobrança de "você tem que fazer isso", mas tínhamos uma cobrança daquilo que ele se propôs a fazer. Se o município se propôs a fazer X e não conseguiu, ele ia fazer um relatório e a gente ia ver o que estava acontecendo. [...] Ah, sim, sem dúvida, sem dúvida. Foi através dos municípios que a gente conseguiu descobrir quais eram as reais dificuldades para cruzar os dados e como construir essa ferramenta. Se não fosse a dificuldade que eles nos apresentaram, a gente não saberia.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Sim, sim. Nós não só lançamos e fazemos as ações, como monitoramos e, obviamente, trazemos posteriormente para fazer uma possível correção para as novas ações. [...] É muito importante avaliar o que a gente fez, apontar possíveis erros ou falhas, para que a gente tenha uma versão cada vez mais melhorada do PVT Curitiba. É uma evolução constante e permanente.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	O próprio comitê intersetorial faz uma autoavaliação no âmbito do monitoramento. Ele faz o plano de ação e monitora de três em três meses a execução, para ver se acertou, se precisa de ajuste. [...] É a partir dessa leitura do monitoramento que você faz os ajustes necessários, define outras ações, outras metas ou outros atores.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	O Estado não tem conseguido fazer um monitoramento sistemático dos municípios por falta de recursos humanos. Isso era feito quando havia o

	consultor do Ministério da Saúde. Mas os municípios que mantiveram a cultura, como Cascavel, Londrina, Maringá e Curitiba, produzem e nos encaminham relatórios anuais.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

O monitoramento é uma fase da metodologia do PVT relacionada à sua implementação, pois é o momento em que são acompanhados os progressos das ações, das metas estabelecidas. As falas acima dispostas demonstram a existência desta etapa na aplicação do PVT e que ela possibilita ajustes contínuos, pois de acordo com a ex-coordenadora nacional (Informante 5), o monitoramento é feito periodicamente, verificando os acertos e a necessidade de ajustes. O mesmo ocorre com o PVT de Curitiba, pois o representante deste município (Informante 4) dia que as ações são monitoradas, o que possibilita correções para novas práticas.

Os dados fornecidos pelo consultor/ex-tutor (Informante 1) sobre este tema demonstram uma realidade prática sobre esta etapa do programa. Para ele, o monitoramento é feito como "trocar o pneu com o carro andando". Isso demonstra a dinamicidade desta etapa, pois embora o monitoramento possa ser uma atividade modo formal e planejada, muitas vezes é feita ao mesmo tempo em que ocorre a implementação.

A falta de instrumentos para o PVT aparece novamente na fala da Coordenadora estadual atual (Informante 6), ao dizer que "o estado não tem conseguido fazer um monitoramento sistemático dos municípios por falta de recursos humanos". A falta de pessoal já foi tema discutido quando se tratou dos desafios da implementação do programa, surgindo neste ponto mais uma vez. Esse acompanhamento é feito pelo estado somente com base nas informações fornecidas pelos municípios.

Diante da leitura dos excertos acima dispostos, o monitoramento é utilizado como um meio de acompanhamento das ações, mas também como uma forma de realizar ajustes pelos próprios implementadores, o que se alinha aos conceitos do já debatido modelo *bottom-up* de implementação de políticas públicas. Trata-se de uma forma de adaptar o programa enquanto ele está sendo executado, trocando o pneu com o carro em movimento, visando ao alcance dos objetivos traçados.

Encerrando o debate proposto nesta seção sobre a implementação da política pública denominada de Programa Vida no Trânsito, a discussão se volta para os fatores culturais, examinando como esta questão afeta a implementação do programa. Os informantes da pesquisa contribuíram com os seguintes dados ao serem questionados sobre este tópico:

Quadro 9: Fatores culturais

ENTREVISTADOS (AS)	FATORES CULTURAIS
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Sim, sim, sem dúvida. Porque tu tem municípios em que o burocrata ou o gestor também é um ator político e se interessa pela pauta, abraçando isso como forma de ganhar acesso ou promoção. Tu tem a cultura política até dentro da própria instituição ou entre as instituições, de como elas lidam umas com as outras, que pode dificultar o processo. Mas nunca me pareceu algo muito forte no âmbito do Paraná.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Sim, sim, os vieses e as decisões políticas influenciam. Mas, como falei, temos compromissos robustos, decretados. Temos uma bela de uma justificativa técnica, planejamento e ações muito bem desenhadas. Acho que contra a técnica, não há política que possa contestar.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	O tempo todo, o tempo todo. Você tem vereadores que interferem, gestores que não querem fiscalização em época de eleição. Há uma interferência constante da gestão político-partidária. A cada mudança de gestão, você tem que ir lá e convencer, porque essa é uma pauta que não está dada.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Denota-se, portanto, o entendimento de que a cultura política afeta diretamente a implementação do Programa Vida no Trânsito. A ex-coordenadora nacional do PVT (informante 5) afirma que "há interferência constante da gestão político-partidária" (informante 5), inclusive por entes políticos e gestores que não querem fiscalização de trânsito em ano de eleição. Isso remete às discussões sobre os desafios de implementação de uma política pública, pois uma ação que visa a segurança viária como a fiscalização de veículos irregulares pode prejudicar a obtenção de votos em períodos de eleição por ser considerada como uma medida impopular. Trata-se de uma medida que faz bem à sociedade, mas que os entes políticos a veem como prejudicial por resultar na perda de votos.

Contudo, segundo o consultor/ex-tutor (informante 1) do PVT, embora existam fatores culturais que influenciam negativamente o programa, isto "[...] nunca me pareceu algo muito forte no âmbito do Paraná" (informante 1). Isso sugere que há um contexto paranaense com a capacidade de mitigar este problema.

Esta capacidade do Paraná pode ser explicada pelo ex-gestor de Curitiba (informante 4). Ele afirma que "[...] contra a técnica, não há política que possa contestar" (informante 4), o que revela uma cultura forte dentro do Paraná, com "compromissos robustos, decretados" (informante 4), a qual privilegia o aspecto racional em detrimento de interferências culturais e políticas. Infere-se, com esta última análise desta seção, que o PVT do Paraná possui as características e a resiliência de política de Estado, posicionando-se fortemente contra as fragilidades de políticas de governo.

5.3 GOVERNANÇA PÚBLICA COMO CARACTERÍSTICA DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO.

Inicia-se, nesta seção, a análise do envolvimento da sociedade no Programa Vida no Trânsito, com o foco na existência de características condizentes com os conceitos de governança pública, redes e governança em multinível, examinando características como: atores, estruturas de coordenação e processos decisórios. A análise parte das falas obtidas nas entrevistas.

Preliminarmente, retomam-se os conceitos tratados no Capítulo 3 para contextualizar a discussão realizada aqui. Desta forma, começa-se por governança pública, a qual possui diversas concepções, tendo em vista os vastos estudos realizados sobre o tema. Seguindo a inferência realizada no mencionado capítulo, ela é constituída por meio de mecanismos que promovam liderança, desenvolvimento de estratégias e de controle, o que possibilita atuação, direcionamento e avaliação da gestão de um ente governamental. Visa-se ao planejamento e a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade, buscando soluções para problemas públicos, o que promove, consequentemente, o desenvolvimento social. E um dos componentes fundamentais para a governança pública é a interação entre governo e sociedade, pautada pelo interesse público, atuando na formulação e implementação das políticas públicas.

O Programa Vida no Trânsito, com sua metodologia pautada pela articulação intersetorial e pela participação de diversos atores, constitui-se como uma área de análise dos arranjos referentes à prática da governança. Esta composição de diversos atores é o ponto inicial da análise da aplicação dos traços da governança pública no PVT.

Como já abordado, o PVT se baseia no planejamento participativo e na articulação intersetorial, o que é denominado de parcerias pelo programa. Propõem-se ações integradas, focando nas prioridades estabelecidas para que seja alcançada a meta de redução de mortes e de acidentes graves no trânsito. Mediante esta premissa, analisam-se os depoimentos dos entrevistados, com o objetivo de identificar quais são os atores envolvidos com o PVT no Paraná:

Quadro 10: Atores envolvidos

ENTREVISTADOS (AS)	ATORES ENVOLVIDOS
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	O núcleo era composto pelas secretarias municipais de saúde, órgãos municipais de trânsito e secretarias de educação. Para além disso, o Corpo de Bombeiros dos municípios normalmente era muito participativo. Tivemos casos com Guardas Municipais, como em Foz do Iguaçu, e hospitais. Um caso que eu destacaria é o de Londrina, que o Ministério Público esteve envolvido, puxando a pauta. No nível intermediário, as regionais de saúde. E no estadual, Saúde, Detran, Corpo de Bombeiros.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Da Prefeitura de Curitiba: Secretaria de Trânsito, Secretaria de Saúde e Secretaria de Comunicação. Aí temos a Polícia Militar, a Polícia Rodoviária Estadual e a PRF. Tem a Guarda Municipal também. Temos a Polícia Civil, o Instituto de Criminalística, o IML, o SIATE/SAMU. Temos como parceiros o Cetran, o Ministério Público do Paraná.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	Como ele é multifatorial, precisa ter múltiplos atores. Além da saúde, vem trânsito, transporte, segurança pública em seus diversos componentes (PM, PRF, PRE), corpo de bombeiros, SAMU, educação, os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito como CETRAN e DETRAN, planejamento urbano, mobilidade e infraestrutura.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	A nível estadual, pelo decreto vigente, são a SESA e o Detran na coordenação, a Secretaria de Educação, a SESP (Corpo de Bombeiros, Polícia Militar), o Conselho Estadual de Saúde e o Conselho Estadual de Trânsito. A Polícia Civil e a Polícia Científica também participam como convidadas.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Pela leitura destes excertos, depreende-se que o PVT não é implementado por um único órgão, mas por uma ampla e diversa gama de atores, tais como Bombeiros, Cetran-PR – Conselho Estadual de Trânsito do Paraná, Conselho Estadual de Saúde, Detran-PR, Guardas Municipais, Hospitais, Instituto de Criminalística, Órgãos/Entes de Trânsito Municipais, Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Estadual, PRF – Polícia Rodoviária Federal, Secretaria Estadual de Saúde, Secretarias de Educação, Secretarias Municipais de Saúde, SIATE/SAMU. Há, portanto, instituições das três esferas de governo (União, Estados e Municípios).

Junto a estes atores, também estão presentes entes privados e da Sociedade Civil, seguindo o que preconiza a metodologia do PVT quando define a estratégia de constituição de parcerias para a execução do programa. Vejam-se abaixo as menções sobre participação privada e a sua importância no PVT do Paraná:

Quadro 11: Atores privados e sociedade civil envolvidos

ENTREVISTADOS (AS)	ATORES PRIVADOS E SOCIEDADE CIVIL ENVOLVIDOS
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	Já tivemos representante de autoescolas, temos o Sest/Senat. Mas quem carrega o piano são os entes públicos.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	Também privados. Bem menor. [...] Era tudo pessoa voluntária, querendo participar por conta própria, como pessoa física.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Da sociedade civil organizada, temos representantes dos ciclistas e de pessoas com deficiência. Temos também a Urbs, como representante do

	transporte coletivo, e a Rumo S.A., que é a concessionária do sistema ferroviário.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	É muito importante que o setor privado e a sociedade em geral participem. Se ficar só no âmbito governamental, muda o governo, mudam as prioridades. Quando a sociedade participa, ela fortalece, sustenta, implementa e cobra a continuidade.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	No PVT estadual, temos a participação do Observatório Nacional de Segurança Viária, da Universidade Federal do Paraná, da UTFPR e, em breve, da Associação Brasileira de Segurança Viária.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Os entrevistados declararam a participação de diversos entes privados, tais como: autoescolas, Observatório Nacional de Segurança Viária, Rumo S.A., Sest/Senat e universidades. O princípio de parceria previsto pelo PVT, que se concretiza na formação de relações com entes privados, resta demonstrado pelos dados obtidos. Ademais, cita-se a análise da ex-coordenadora nacional, ao tratar sobre a importância do setor privado e da sociedade em geral: "[...] se ficar só no âmbito governamental, muda o governo, mudam as prioridades. Quando a sociedade participa, ela fortalece, sustenta, implementa e cobra a continuidade" (informante 5).

Com base nessas falas, observa-se que o PVT possui características que materializam os conceitos de governança em rede e em multinível. Revisitando o levantamento teórico feito nos itens 3.5.3 e 3.5.4 deste estudo, o termo redes, nesta perspectiva, é entendido como mobilização social e parcerias entre o Estado e a sociedade civil (entes públicos e privados) para a implementação de políticas públicas. Já a expressão multinível, nesta conjuntura, refere-se à ampliação do conceito de federalismo, abrangendo a atuação conjunta de diversos níveis de governo e o fortalecimento das estruturas responsáveis pela formulação de políticas públicas, as quais passam a agir de modo cooperativo nas relações intergovernamentais.

Por meio da análise do Decreto Estadual nº 4.630/2020, verifica-se o estabelecimento de uma comissão intersetorial formada por parceiros estatais, o que constitui uma concepção de rede. Esta concepção é ampliada pela fala dos entrevistados, os quais informam a existência de outros atores na implementação do PVT, inclusive não estatais, conforme apontado nos quadros 10 e 11. Assim, o êxito do programa, conforme os dados estatísticos apresentados, pode ser compreendido por esta ampla rede, constituída por meios formais e informais. Depreende-se, deste modo, que o PVT se consolidou pela formação de parcerias, extrapolando as formalidades e obtendo resultados eficazes.

Neste prisma, o PVT age de modo intergovernamental, pois há integração entre os três entes federativos (União, Estados e Municípios) em prol da solução do problema social referente à ocorrência de acidentes fatais e graves nas vias de trânsito. Esta constatação se

amolda aos conceitos de governança em multinível.

Adotando este mesmo enfoque, as parcerias, bases da metodologia do programa, possibilitam a relação entre diferentes níveis de governo e promovem a participação de entes privados. Ou seja, a sociedade participa em conjunto com o governo para a implementação do programa, todos com o mesmo objetivo, o de salvar vidas e reduzir acidentes.

A governança do PVT possui como um dos seus alicerces a relação de credibilidade mútua entre seus membros, muitos por gostarem do programa e por considerarem como uma causa nobre. Apesar disso, esta estrutura ocasiona desafios, pois o fato de existirem diversas instituições promove a ocorrência de divergências.

A diversidade de atores envolvidos proporciona, por conseguinte, uma pluralidade de culturas institucionais. Isso porque, além da cultura organizacional, cada instituição possui o seu clima organizacional, os métodos de ação, assim como as múltiplas personalidades das pessoas que constituem as equipes. Este é um aspecto que permite uma análise sobre os fatores institucionais que estão presentes na governança na implementação do PVT. Esta foi uma questão apontada como dificuldade pelos entrevistados:

Quadro 12: Fatores interinstitucionais

ENTREVISTADOS (AS)	FATORES INTERINSTITUCIONAIS
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	Outro impasse eram as dificuldades locais de relacionamentos, as rusgas entre instituições que interferiam na equipe. E às vezes a dificuldade das pessoas entenderem o objetivo para além de ações educativas simples. Faltava alguém que se responsabilizasse pela equipe no município.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	E, por fim, uma terceira dificuldade é o envolvimento de outros entes de não competência do município. [...] Esses entes não estão sob jurisdição do município, então precisamos sempre de documentação e convencimento. [...] E nas relações com outros entes, o que dá para fazer para fortalecer é deixar tudo documentado e oficializado. O PVT tem que estar decretado, as nomeações têm que estar válidas, os órgãos externos precisam ter seus representantes nomeados. As reuniões têm que constar em ata.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	Ao mesmo tempo que a intersetorialidade é o que mais potencializa essa política, ela traz fragilidades. Porque tem muitas vaidades, um pensa que está se apropriando da função do outro. A outra questão é a qualificação da informação. Ela é fundamental, mas também tem a dificuldade no acesso aos bancos de dados.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	Outra dificuldade é o compartilhamento de dados. Quando trocava gestão, havia suspensão do acesso aos dados. [...] Então, a solução foi a PRF acessar o banco estadual, extrair os dados e já fazer o pareamento.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A pluralidade de culturas institucionais se mostra aqui como uma potencialidade do PVT, mas também como uma das suas fragilidades, conforme aponta a ex-coordenadora nacional (informante 5). Existem vaidades, sentimentos de apropriações indevidas de funções, o que contribui para a existência de divergências entre as instituições, nos termos afirmados pela ex-coordenadora estadual (Informante 3). Adicionalmente, o ex-gestor de Curitiba

(Informante 4) diz que o envolvimento de outros entes que não são do município promove dificuldades, pois há necessidade de realizar o convencimento sobre as propostas e métodos do programa.

Este panorama também afeta o fornecimento de dados, segundo a informante 6. O compartilhamento de banco de dados entre as instituições é elemento fundamental, pois é com base nessas informações que o PVT analisa os acidentes e cria um diagnóstico para embasar as ações da implementação. A informante 6 aponta como dificuldade o compartilhamento de dados, devido a inconstância no fornecimento que ocorre a cada mudança de gestão.

Entretanto, para o prosseguimento do programa, esses impasses são superados com estratégias que os implementadores desenvolvem. O informante 4 utiliza a formalização por meio de documentos como uma ferramenta para o fortalecimento da parceria, criando obrigações entre os envolvidos. Outra estratégia está no uso direto de um sistema do Estado do Paraná pela PRF, ente federal, de modo a possibilitar o compartilhamento de informações.

Remete-se à obra de Souza (2018, p. 59), mencionada no item 3.5.3 desta pesquisa, sobre a definição de coordenação horizontal, a qual "[...] ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual status formal de poder e autoridade". Analisando as redes de governança, estas podem se constituir por meio de relações sociais entre os atores das políticas públicas de modo horizontal, sem o estabelecimento de hierarquias. Ademais, esta é uma característica basilar do PVT, o qual preza pelas ações descentralizadas, democráticas e participativas.

Verifica-se que essa é uma especificidade do modelo de implementação de políticas públicas denominado de *bottom-up*, também já discutido anteriormente. Neste modelo, os integrantes possuem capacidade discricionária na implementação, agindo de modo interativo e adaptativo. Por outro lado, conforme observado nas falas dos entrevistados, há dificuldades, pois não há como garantir que as decisões tomadas sejam aceitas por todos. Mas o esforço contínuo de negociação, formalização e busca de soluções para garantir o andamento do programa mostra a resiliência que o PVT possui.

O processo de cooperação e participação que fundamenta o PVT fica perceptível na forma como as decisões que são tomadas em uma esfera de governo são normalmente aceitas por outros entes federativos. Sobre a adoção de decisões entre esferas de governo, os informantes realizaram os seguintes relatos:

Quadro 13: Processos decisórios

ENTREVISTADOS (AS)	PROCESSOS DECISÓRIOS
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	De forma geral, sim. Até porque nunca houve nenhuma imposição por parte da União e do Governo do Estado. O método era muito claro, não tinha muito o que inventar... era um processo muito democrático e participativo. [...] E os municípios normalmente acatavam, liberdade para seguir ou não o processo.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	Dificilmente precisa-se de adaptações, porque as orientações já vêm genéricas, não vêm assim: 'tem que fazer isso e pronto'. São sugestões.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	Depende. A regra era: onde no seu município estiver acontecendo o problema, aí vai ser o foco. Se em um município o maior problema era atropelamento, a gente pedia que eles voltassem seus olhos para isso. No outro, eram ciclistas. Então era uma regra adaptável à realidade.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Nós, como município, contestamos, damos sugestões para que tivéssemos um protocolo aberto, porque cada município tem sua particularidade. [...] Devolvemos nossas sugestões, abastecemos o plano nacional com nossas necessidades e isso abriu o leque.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	Uma decisão na esfera da legislação, sim. Na esfera de gestão, se for baseada em evidências, sim. [...] A metodologia do PVT foi construída no âmbito federal, mas com várias mãos, e depois recomendada. Os estados e municípios adotam.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

Aqui se aplica a mesma linha de raciocínio utilizada na análise dos excertos anteriores. Neste, de forma consonante, verifica-se a ausência de imposição hierárquica nas relações entre os participantes do PVT. O que há são sugestões (informante 2), recomendações (informante 5) e regras adaptáveis (informante 3), fazendo com que se tenha “liberdade para seguir ou não”, usando os termos do informante 1.

Na mesma linha participativa e democrática promovida pelo PVT, o informante 4 afirma que há contestações e sugestões, o que permite a realização de adaptações de acordo com as necessidades do município. Assim, infere-se que existem negociações ativas, o que reforça a característica própria de discricionariedade do programa.

Com isso, constata-se que o PVT possui uma metodologia que possibilita estes arranjos, abrangendo a atuação conjunta de diversos níveis de governo, modelando-se ao conceito de governança multinível. Há, efetivamente, uma integração entre a União, Estados e Municípios, visando a redução de fatalidades e acidentes graves no trânsito, o que caracteriza a essência deste modelo de governança, ou seja, a ampliação do conceito de federalismo, preservando as individualidades de cada ente.

Encerrando este debate, apurou-se junto aos entrevistados a relação entre governança e estruturas que o PVT do Paraná possui para a sua implementação. Traz-se, mais uma vez, para discussão que a governança pública se constitui como uma forma de realizar a coordenação política e administrativa de um país, além de se relacionar com a gestão dos seus recursos. Esta capacidade de gestão possibilita que as instituições que formam um Estado possam planejar e

implementar políticas públicas. A existência de estruturas adequadas é fator importante para que o PVT seja implementado de forma apropriada. Com base nesta ótica, vejam-se os dados trazidos pelos entrevistados:

Quadro 14: Estruturas para a implementação do PVT

ENTREVISTADOS (AS)	ESTRUTURAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PVT
Informante 1 (Consultor/Ex-tutor):	Se eu fosse pensar no que seria o PVT ideal de um município, aí sim, é questão estrutural, sem dúvida. Mas eu não vejo que isso limitava a incorporação do PVT no processo. [...] Então, claro que a questão de estrutura influencia, mas acho que ela influência mais na operacionalização de ações do que propriamente da metodologia do PVT.
Informante 2 (Ex-gestor e atual implementador municipal - Cascavel):	Sim, considero que sim. As estruturas são suficientes: física, material, pessoal. O que é importante é essa vigilância constante, o convencimento para se manter. E, lógico, se tivesse a questão financeira... isso melhoraria. Mas não é impeditivo. Estamos trabalhando desde 2011 sem dinheiro nenhum.
Informante 3 (Ex-coordenadora estadual):	Sim. O programa não exige quase nada. Ele exige muito pouco em estrutura. Para funcionar, tendo um telefone, um computador, a infraestrutura é muito básica. Todo município tem condições de implementar.
Informante 4 (Ex-gestor e atual Implementador Municipal - Curitiba):	Temos o benefício de Curitiba ser uma capital, então temos uma cidade bem estruturada e uma condição financeira boa. Temos uma certa capacidade que conseguimos absorver, mas nunca vai ser suficiente. Se você atinge um certo nível, não pode se acomodar. Temos que sempre tentar subir um degrau a mais. A palavra "suficiente" não cabe jamais ao PVT. A gente tem que sempre buscar o melhor. Não está ruim, mas queremos sempre tentar melhorar. Nunca é suficiente, mas temos recursos, sim.
Informante 5 (Ex-coordenadora nacional):	Sim, sim. Porque ele não traz nada de novo, ele auxilia na organização do processo de trabalho dos órgãos e traz um outro olhar para a integralidade. Ele não custa mais. No primeiro momento, pode exigir um tempo maior, mas quando entra na rotina e se desenvolvem ferramentas, é perfeitamente possível.
Informante 6 (Coordenadora estadual atual):	Em termos de equipamentos, o estado está bem, mas os municípios precisam de mais suporte, não só de equipamento, mas de expertise.

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

A leitura destas falas permite observar a existência de divergências sobre o entendimento de que o PVT possui estruturas suficientes. O informante 2 diz que o programa em Cascavel está estruturado do ponto de vista físico, material e pessoal. Por sua vez, o informante 6, representante atual do estado no programa, diz que os municípios não possuem estruturas, suporte e expertise.

O informante 4 afirma que a cidade de Curitiba é bem estruturada e que o programa possui recursos, fato atribuído ao benefício de ser uma capital. Mas ele ressalva que os recursos disponíveis “nunca vai ser suficiente”, pois “a palavra ‘suficiente’ não cabe jamais ao PVT”, pois sempre se deve buscar o melhor.

Assim, a análise das entrevistas revela que o PVT possui três entendimentos diferentes quanto à questão de estruturas. Existe a percepção de que o programa possui estruturas adequadas, mas há outro entendimento de que as estruturas são deficientes. Há, também, uma

terceira visão que afirma que a estrutura do PVT é por princípio insuficiente, pois mesmo que o programa possua mais recursos, estes nunca serão considerados suficientes.

Outras declarações merecem destaque nesta análise. Na primeira delas, o informante 1 diz que em um mundo ideal, o PVT poderia ser melhor estruturado, mas que isso somente afeta a sua operacionalização, não a adoção do município ao programa. O informante 3 pondera que o programa "exige muito pouco em estrutura". Complementando esta visão, o informante 5 acrescenta que o PVT "não traz nada de novo, ele auxilia na organização do processo de trabalho dos órgãos e traz um outro olhar para a integralidade."

Diante deste cenário, depreende-se que o PVT possui a sua metodologia disseminada de forma adequada entre os atores que o compõem no Paraná e que a inexistência de estruturas suficientes para operacionalizar o programa não impede o seu desenvolvimento. Além disso, o elemento principal fornecido pelo programa é o auxílio sistematizado na organização das atividades que os participantes já fazem, não trazendo nada de novo, pois é usado o que já se tem, ampliando as perspectivas para a intersetorialidade.

Por meio das falas dos entrevistados, há um entendimento de que o programa opera com estrutura mínima, dependendo de recursos e do engajamento de seus parceiros. Contrapondo com uma análise documental, verifica-se que o Decreto Estadual nº 4.630/2020 corrobora essa percepção, pois não há previsão de instituição de uma estrutura mínima. Pelo contrário, ele diz em seu artigo 5º que "as atividades dos membros desta Comissão Estadual não serão remuneradas, constituindo-se serviço relevante." Ou seja, não há estrutura e, tampouco, remuneração aos implementadores. Embora se tenha esse panorama, os dados de redução de mortalidade no trânsito demonstram a obtenção de resultados positivos, com a queda no índice de mortes. Convergindo estas três fontes, infere-se que o PVT consegue ser executado e gerar resultados, apesar da falta de estrutura.

Isto possibilita a inferência de que a resiliência do PVT, ou seja, sua capacidade de superar adversidades como a falta de estrutura e de não se fragilizar diante das dificuldades, decorre da sua característica de governança em rede ou em multinível, pois cada parceiro utiliza dos seus próprios recursos para a operacionalização da política pública, além da presença da motivação pessoal de cada integrante. Essa flexibilidade pode ser considerada como uma qualidade positiva do programa, mas também como uma de suas fragilidades.

Analisando a implementação e a governança do Programa Vida no Trânsito, verifica-se a materialização de um modelo híbrido de implementação, o qual articula diretrizes centrais com adaptações locais; embasa-se em uma estrutura de governança em rede, caracterizada pela interdependência e pelo engajamento dos implementadores. Trata-se de uma política complexa

e dinâmica, que apesar das fragilidades, contribui positivamente na redução de mortes devido a acidentes de trânsito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi discutido ao longo desta dissertação, a implementação de uma política pública consiste na execução das ações que visam alterar uma situação real para outra desejada ou possível, utilizando-se de procedimentos e instrumentos para solucionar ou amenizar um problema público.

Sob essa ótica, verifica-se que a implementação do PVT no Estado do Paraná seguiu um modelo em que são aplicados os conceitos de *top-down* e *bottom-up* de forma conjunta, constituindo um modelo integrado (híbrido), pois em determinadas circunstâncias, um é aplicado, enquanto o outro é utilizado para outras situações. Entretanto, a análise dos dados sugere que a alternância entre as abordagens não é uma decisão meramente técnica, condicionada pela natureza da ação a ser executada. Pelo contrário, o arranjo de implementação do PVT emerge não como uma escolha predefinida, mas como o resultado de um contínuo processo de negociação, perspectiva condizente com a literatura recente que busca superar a separação entre política e administração (BICHIR, 2020).

Embora seja plausível que ações de engenharia, por sua natureza técnica e de responsabilidade legal, demandem uma validação da alta gestão (caracterizando o modelo *top-down*), as evidências da pesquisa demonstram que mesmo essas decisões são permeadas pela influência, capacidade de articulação e recursos dos atores locais. Da mesma forma, as ações de educação, embora mais abertas à participação e à adaptação local (aproximando-se do *bottom-up*), ainda operam dentro de diretrizes e dependem de recursos que são negociados com as esferas superiores. Portanto, mais do que uma escolha predefinida por tipo de tarefa, o modelo de implementação do PVT é construído na prática, refletindo tanto as diretrizes da formulação inicial da política quanto a correlação de forças e a capacidade de governança em rede dos agentes envolvidos.

A partir dessa dinâmica de decisões com viés técnico ou tomadas de forma compartilhada, verifica-se que a implementação do PVT se constitui como um processo interativo, em que atores estatais e privados se relacionam, negociam e adaptam ações para a implementação da política pública. Eles trabalham de forma conjunta, por meio de redes entre instituições, níveis de governo e grupos sociais. Além disso, os burocratas de nível de rua não apenas seguem normas, mas interpretam, ajustam e tomam decisões importantes sobre o programa.

A implementação do PVT passou por desafios no Paraná, os quais são, em grande maioria, decorrentes de fatores não técnicos. Nos relatos obtidos, a falta de recursos humanos

para implementar o programa foi uma das dificuldades apontadas. Além da escassez de pessoas, a grande mudança de integrantes atrasa o desenvolvimento da implementação, tendo em vista que essa troca frequente de profissionais compromete o andamento das atividades, pois exige que os membros mais experientes interrompam suas funções para treinar os novos integrantes.

Outro ponto é a falta de recursos financeiros, pois o programa, embora seja uma política pública, não possui recursos diretos para o seu financiamento. Ele se utiliza das estruturas que os municípios possuem para o gerenciamento do trânsito, assim como dos servidores públicos locais. Isso faz com que ocorra uma dependência do programa à vontade dos que ocupam cargos de gestão, o que resulta no entendimento de que o programa se fragiliza ou fortalece de acordo com a política de governo adotada, algo inadequado, pois diante da importância do seu objeto, deveria ser tratada como política de Estado.

Outro aspecto importante do PVT está na sua execução feita por meio de governança em rede e governança em multinível, funcionando sem uma hierarquia rígida, primando pela negociação e cooperação. Verifica-se, portanto, que esta política pública não é implementada por um único órgão estatal ou somente por um ente federativo. Há uma rede ampla e diversa de atores, envolvendo diversos órgãos e entes públicos, das três esferas de governo, juntamente com entidades privadas e sociedade civil.

A governança em redes é evidenciada dentro do PVT pela mobilização de estruturas e membros do Estado, pelas parcerias feitas com empresas privadas e com a sociedade civil. Há uma mobilização de diversos atores sociais, extrapolando concepções restritas de que se trata de uma preocupação exclusiva do Estado. Chega-se ao entendimento de que a solução para este problema exige a participação de toda a sociedade. Assim, o PVT consegue fugir de uma visão tradicional de gestão pública.

Complementarmente, o PVT é um exemplo prático de governança multinível. A integração entre diversos entes federativos (União, Estado do Paraná e Municípios Paranaenses) agindo para a solucionar o problema social de segurança no trânsito é uma das principais características do programa.

No Paraná, os três entes atuam de forma isolada de acordo com a atividade, mas também de forma unida, quando a ação planejada exigir. Consegue, deste modo, preservar a autonomia para a execução da implementação, mas há uma relação harmônica e independente de compartilhamento de conceitos e mecanismos, seguindo-se orientações que vêm da União para o Estado, assim como destes para os Municípios. Assim, a relação entre os diferentes níveis de governo é de negociação.

Mas essa atuação conjunta de diversos atores sociais também é marcada por desafios,

pois há situações de desentendimento entre instituições, a recusa em compartilhar dados que são importantes para o programa, assim como outras possibilidades que envolvem aspectos culturais e políticos. Entretanto, verifica-se que o PVT é resiliente a estes entraves, adotando estratégias para superar estes problemas, como a formalização de processos por meio decretos e atas, além da criação de soluções técnicas que promovem o seguimento do programa.

Embora o PVT opere sem uma estrutura robusta ou orçamento próprio, dependendo dos recursos de cada parceiro, essa fragilidade faz com que o programa seja resiliente, pois resiste às dificuldades e consegue obter resultados com baixos custos. Essa resiliência é uma das características principais desta política pública, fazendo com que ela permaneça vigente e ativa pela força de vontade dos seus integrantes, pois como disseram os entrevistados, “quem fica no PVT é porque realmente gosta”, isto porque “a causa é nobre”.

Esta pesquisa contribui para os estudos a respeito de políticas públicas, especialmente sobre a sua implementação, explicando os seus modelos, assim como os desafios próprios desta fase. Além disso, a discussão de uma política pública específica sobre o trânsito possui relação direta com as pesquisas a respeito de segurança viária, contribuindo para o planejamento urbano, possibilitando tomadas de decisões que prezem pelo ser humano, fornecendo-lhe qualidade de vida e melhorando a mobilidade urbana. Nesta mesma perspectiva, o estudo também contribui para a gestão de trânsito, indicando que as políticas públicas podem ser executadas por meio de redes, assim como o PVT, sem rigidez hierárquica e criando mecanismos de resiliência, que a tornam ativa independentemente de mudanças de governo.

Esclarece-se que esta pesquisa possui limitações, pois se trata de um estudo que foca no Estado do Paraná. Assim, os resultados obtidos se circunscrevem a este estado, não sendo possível generalizar ao ponto de aplicar indistintamente para outros entes federativos. Por fim, a inexistência de dados que sigam a metodologia do PVT, conforme apontado pela SESA-PR, representa um limite para uma análise aprofundada dos resultados quantitativos obtidos pelo programa.

A realização deste trabalho instiga sugestões para a investigação de outros temas, tais como a comparação entre o modelo observado no Paraná com o de outro estado, verificando se as interações entre organizações e atores se apresentam ou não de forma semelhante, analisando as características socioeconômicas de cada estado, sua geografia, assim como população e frota. Do mesmo modo, sugere-se a realização de uma pesquisa que avalie a quantidade de acidentes fatais e graves após 2023, correlacionando os resultados com outras políticas públicas que tratem do tema segurança viária.

Diante de todo o exposto, constata-se que as intenções governamentais com a instituição

do Programa Vida no Trânsito se manifestaram positivamente quanto à implementação de práticas e ações no Estado do Paraná durante os anos de 2011 a 2023. Entretanto, este mérito não é exclusivo dos governos de cada ente federativo, mas deve ser compartilhado em grande parte com as pessoas que agem para que o PVT alcance resultados, ou seja, diversos atores estatais e não estatais que efetivamente implementam o programa. O trabalho é feito sem estrutura adequada, sem dinheiro específico para esta atividade, utilizando-se recursos de cada um dos parceiros. Mas esta fragilidade também é a sua maior força, pois o programa, movido pelo engajamento de diversos setores, possui uma resiliência que o faz permanecer ativo e atuante, sobrevivendo e gerando resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____, Fernando Luiz; SYDOW, Cristina Toth. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: o caso brasileiro. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus. **Governança Multinível e desenvolvimento regional sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 31. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BICHIR, Renata. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia Paes de (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos:** experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 abril 2024.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 ago. 2024.

_____. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). **Resolução nº 357, de 2 de agosto de 2010.** Dispõe sobre a padronização dos veículos de fiscalização de trânsito com dispositivos de iluminação intermitente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/resolucao_contran_357_10.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2025.

_____. Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). **Resolução nº 811, de 15 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a competência dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao8112020.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2025.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>. Acesso em: 17 ago. 2024.

_____. **Decreto nº 8.324, de 27 de outubro de 1910.** Approva o regulamento para o serviço subvencionado de transportes por automoveis. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da

República, [1910]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/589103/publicacao/15797385>. Acesso em: 12 jan. 2025.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 25 ago. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 3.651, de 25 de setembro de 1941.** Dá nova redação ao Código Nacional de Trânsito. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3651.htm>. Acesso em: 13 jan. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 2.994, de 28 de janeiro de 1941.** Código Nacional de Trânsito. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2994-28-janeiro-1941-412976-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=C%C3%B3digo%20Nacional%20de%20Tr%C3%A2nsito.&text=GERAIS%20DE%20TR%C3%82NSITO-,Art>. Acesso em: 13 jan. 2025.

_____. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT**. Brasília, DF: DNIT, [2025?]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/departamento-nacional-de-infraestrutura-de-transportes-dnit>. Acesso em: 14 maio 2025.

_____. **Institucional**. Brasília, DF: DNIT, [2025?]. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 26 jan. 2025.

_____. **Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966.** Institui o Código Nacional de Trânsito. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5108.htm#art131>. Acesso em: 13/01/2024.

_____. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm>. Acesso em: 13 jul. 2025.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 17 ago. 2024.

_____. Ministério da Saúde. **Guia Vida no Trânsito** / Ministério da Saúde, Universidade Federal de Goiás. - Brasília : Ministério da Saúde, 2017.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.023, de 21 de dezembro de 2011. Autoriza repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Capitais para implantação e implementação de Política de Promoção da Saúde no âmbito do Projeto Vida no Trânsito. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2011. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3023_21_12_2011.html>. Acesso em: 24 ago. 2025.

_____. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN). **Frota de Veículos - 2023**. Brasília, DF: SENATRAN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2023>. Acesso em: 14 jul. 2024.

_____. Ministério dos Transportes. Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN). **Estatísticas da frota de veículos.** Brasília, DF: SENATRAN, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-senatran/estatisticas-frota-de-veiculos-senatran>. Acesso em: 24 jun. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014

CARDITA J.; PIETRO G. **Estratégia de Proatividade e Parceria:** um modelo de participação comunitária para abordar segurança no trânsito. Global Road Safety Partnership. Switzerland. 2010.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; GUEDES, Erivelton Pires. **Balanço da 1ª década de ação pela segurança no trânsito no Brasil e perspectivas para a 2ª década**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. (Nota Técnica, 19).

CASTRO, Biancca Scarpeline de; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 32-53, jun. 2017. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/22511>. Acesso em: 17 ago. 2024.

CLASSE média volta a ser predominante no Brasil após 9 anos. **Correio Braziliense,** Brasília, 23 jan. 2025. Economia. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2025/01/7028157-classe-media-volta-a-ser-predominante-no-brasil-apos-9-anos.html>. Acesso em: 24 jul. 2025.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas:** princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DOS SANTOS, Sônia Maria Josino; DE SOUZA, Maria Amélia; ROCHA, Fabiana Lucena; DE SOUZA, Valesca Patriota; MUNIZ, Maria Aparecida de Souza; RODRIGUES, Jailson Alberto. Caracterização dos fatores de risco para acidentes de trânsito em vítimas atendidas pelo serviço móvel de urgência. **Revista de Enfermagem UFPE on line**, Recife, v. 10, n. 10, p. 3819–3824, 2016. DOI: 10.5205/1981-8963-v10i10a11448p3819-3824-2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistaenfermagem/article/view/11448>. Acesso em: 10 mar. 2025.

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. In: **Desarrollo Economico - Revista de Ciencias Sociales.** Buenos Aires, 1996. Disponível em: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/8%20Peter%20Evans-

%20El%20Estado%20como%20problema%20y%20como%20solucio%CC%81n.pdf>. Acesso em: 07 set.2023.

FERRAZ, Antonio Clóvis Pinto *et al*. **Segurança no trânsito**. 3. ed. Curitiba: Edição dos Autores, 2023.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4025>. Acesso em: 02.jun.2023

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. **Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento:** Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Texto para Discussão 2098. Brasília: IPEA, 2015.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; LOPES, Iago Guimarães. Revisitando a Elasticidade da Concessão do Crédito Livre às Pessoas Físicas no Consumo das Famílias: Evidências Empíricas no Período 2011 a 2023. **Revista Economia e Políticas Públicas,** [S. l.], v. 12, n. 2, p. 87–108, 2024. DOI: 10.46551/epp2024v12n0205 . Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/economiaepoliticaspublicas/article/view/7364>. Acesso em: 24 jul. 2025.

GEHL, Jan. **Cidades para Pessoas.** São Paulo: Perspectiva, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010.

HERNÁNDEZ, Gustavo. El Análisis de las Políticas Públicas**:** Una disciplina incipiente en Colombia, **Revista de Estudios Sociales.** 1999. Disponível em: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/30489#quotation>. Acesso em: 01.jun.2023

HOBBES, Thomas. Leviatã. Organização de Richard Tuck; tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva, Claudia Berliner; revisão da tradução Eunice Ostrensky; edição brasileira supervisionada por Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e sistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP,** n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em 06 fev 2025.

INSTITUTE FOR HEALTH METRICS AND EVALUATION & GLOBAL ROAD SAFETY FACILITY, The World Bank. **Transport for Health: The Global Burden of Disease from**

Motorized Road Transport. Seattle, WA: IHME; Washington, DC: The World Bank, 2014. Disponível em: <https://www.healthdata.org/research-analysis/library/transport-health-global-burden-disease-motorized-road-transport#:~:text=Transport%20for%20Health%3A%20The%20Global%20Burden%20of%20Disease,that%20can%20be%20attributed%20to%20motorized%20road%20transport>. Acesso em: 02 abril 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-mes>. Acesso em: 24 jul. 2025.

_____. T**abela 7358 - População residente, por sexo e grupos de idade, segundo os municípios**. SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358>. Acesso em: 13 jul. 2025.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Base de Dados do Estado (BDEweb)**. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Parana-em-Numeros-0>. Acesso em: 14 jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: REPENSANDO PRÁTICAS E METODOLOGIAS DAS PESQUISAS AVALIATIVAS. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 4 ago. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais:** uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LASWELL, H.; LERNER, D. **The Policy Sciences:** Recent Development in Scope and Method, Stanford, CA, Stanford University Press, 1951

LEFORT, Claude. ¿Qué es la burocracia? En: OSZLAK, O. (comp.), **Teoría de la burocracia estatal.** Buenos Aires: Paidós, 1984.

LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. In: **Cadernos Jurídicos / Escola Paulista da Magistratura.** São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cad-Juridicos_n.51.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2024.

LIMA, David Duarte; RODRIGUES, Juciara. **Educação para o trânsito no ensino médio**: trânsito, volume 1. Brasília: Instituto Brasileiro de Segurança no Trânsito, 2016.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política,** v. 21, n. 48, p. 101–110, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>. Acesso em 17 ago. 2024

MACEDO, Leandro; MENDES, Gleydson. **Curso de legislação de trânsito**. 7. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

MASSARDIER, Gilles. Redes de Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org). **Redes Públicas;** Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

MATOS, Fernanda. DIAS, Reinaldo. **Governança pública:** novo arranjo de governo. Campinas: Editora Alínea, 2013.

MELO, T. M.; FUCIDJI, J. R. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Brazilian Journal of Political Economy,** v. 36, n. 3, p. 622–645, jul. 2016. Disponível em:< https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a09>. Acesso em 05 abril 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência e Saúde Coletiva.** 2012.Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300007>. Acesso em 27 jul. 2024.

MONCLAIRE, Stéphane. Democracia, transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. **Revista de Sociologia e Política,** n. 17, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000200007>. Acesso em set. 2023

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito da Cidade,** Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/18847/14065>. Acesso em: 06 abril 2025.

MOURAD, Layla Isadora Nonato. ANDRADE, Daniela Meirelles Andrade. GONÇALVES, Vinicius Batista Gonçalves. Empreendedorismo público: um estudo de caso na secretaria de meio ambiente de um município do sul de minas gerais. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia,** V.11, n.1, jan/abr, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18361/2176-8366/rara.v11n1p73-97>. Acesso em: 11 set. 2023.

MULLER, P. La producción de las políticas públicas. **Innovar,** [S. l.], n. 12, p. 65–75, 1998, p. 67-68. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24024>. Acesso em: 18 jul. 2023.

O'DONNELL, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. In: **Capacidades Estatales**: Diez textos fundamentales. Argentina: CAF, 2015.

OLIVEIRA, Márcio de. O Estado em Durkheim: elementos para um debate sobre sua sociologia política. **Revista de Sociologia e Política**, [online], v. 18, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000300009>. Acesso em: 4 ago. 2024

OLIVEIRA, Marina Meira de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Enfrentando o Fracasso Escolar no Nível Local: A Atuação Discricionária de Professores de Diretores Escolares na Implementação de uma Política Educacional. In: PIRES, Roberto Rocha C**. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Prevenção de lesões causadas pelo trânsito:** manual de treinamento. Tradução de Dinesh Mohan et al. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prevencao_lesao_causadas_transito.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____. **Sistemas de dados:** um manual de segurança viária para gestores e profissionais da área. Brasília, D.F.: OPAS, 2012.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 5 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

ONU. **Resolution n. 2 de 02 march 2010.** Improving global road safety. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/477/13/PDF/N0947713.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 out. 2023.

PARANÁ. **Decreto nº 8.980, de 20 de junho de 2013.** Institui a Comissão Estadual Intersetorial de Prevenção de Acidentes e Segurança no Trânsito e dá outras providências - SESP. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=96550&indice=2&totalRegistros=125&anoSpan=2015&anoSelecionado=2013&mesSelecionado=6&isPaginado=true>. Acesso em: 13 jul. 2025.

_____. **Decreto nº 4.630, de 12 de MAIO de 2020.** Institui a Comissão Estadual Intersetorial de Prevenção de Acidentes e Segurança no Trânsito e dá outras providências. Disponível em: <https://www.documentador.pr.gov.br/documentador/pub.do?action=d&uuid=@gtf-escriba-sesa@5b5dd77a-c65d-4b0b-bcb8-3f03410cf21d&emPg=true>. Acesso em: 13 jul. 2025.

_____. Departamento de Estradas de Rodagem. **Conheça o DER/PR**. [2025]. Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Conheca-o-DERPR>. Acesso em: 01 fev. 2025.

_____. Secretaria da Saúde do Estado do Paraná. Informação nº 002/2025 – DVPAZ/CPRO/DAV/SESA. Curitiba, 4 jul. 2025. Documento administrativo enviado ao autor por meio eletrônico.

_____. Secretaria da Saúde do Estado do Paraná. Programa Vida no Trânsito Paraná (PVT/PR). Disponível em: https://www.saude.pr.gov.br/Pagina/Programa-Vida-no-Transito-Parana-PVTPR. Acesso em: 24 ago. 2025.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico – 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública:** análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013

QUEIROZ, Roosevel Brasil. **Formação e gestão de política públicas.** Curitiba: InterSaberes, 2012.

RATTNER, Henrique. Globalização: em direção a um mundo só?. **Estudos Avançados,** v. 9. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141995000300005>. Acesso em: 04 ago. 2024.

SALÁRIO mínimo 2023: tabela de 1995 ao valor atual. **Exame,** São Paulo, [s.d.].Disponível em: <https://exame.com/brasil/salario-minimo-2023-tabela-de-1995-ao-valor-atual/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

_____. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347 a 369, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6691>. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos – 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

PESSANHA, R. B. V. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: Uma proposta de justificação e de aplicação do art. 60, § 4º, IV da CF/88. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 3, n. 7, p. 126–166, 2009. DOI: 10.30899/dfj.v3i7.489. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/489>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIRIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: 10. ed. Saraiva Educação. 2021.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico** – 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2013

SILVA JÚNIOR, J.B., e RAMALHO, W.M. Cenário epidemiológico do Brasil em 2033: uma prospecção sobre as próximas duas décadas. In: NORONHA, J.C., LIMA, L.D., CHORNY, A.H., DAL POZ, M.R., and GADELHA, P., eds. **Brasil Saúde Amanhã:** dimensões para o planejamento da atenção à saúde [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2017, pp. 31-62. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557080900.0003>. Acesso em 03 abr. 2025.

SILVA, Airton Marques da. **Metodologia da pesquisa** – 2.ed. rev. – Fortaleza, CE: EDUECE, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Marta Maria Alves et al. Projeto Vida no Trânsito - 2010 a 2012: uma contribuição para a Década de Ações para a Segurança no Trânsito 2011-2020 no Brasil. **Epidemiol. Serv. Saúde** [online]. 2013, vol.22, n.3, pp.531-536. ISSN 1679-4974. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1679-49742013000300019&lng=pt&nrm=is>. Acesso em 10 mar. 2025.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **A (nova) governança pública**. Brasília: Enap, 2019.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

_____, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias.** 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 01.jun.2023

SOUZA, Y. H. de; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, 2015. DOI: 10.12660/cgpc.v20n66.39619. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619>. Acesso em: 16 jul. 2023.

SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos Governamentais Reproduzem Desigualdades nos Processos de Implementação de Políticas Públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. ISSN 0034-9240. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Acesso em: 18 maio. 2025.

THWAITES REY, Mabel. “El Estado como contradicción”. En: THWAITES REY, Mabel y LÓPEZ, Andrea (eds.), **Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas**. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Buenos Aires: Prometeo, (Cap. 3), 2005, p. 16.

VILLANUEVA, Luís F. Aguillar (2012), **Política Pública.** Una visión panorámica, PNUD Bolivia. Disponível em: <https://www.undp.org/es/bolivia/publicaciones/politica-publica-una-vision-panoramica>. Acesso em: 04 jul. 2023

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WÖHLKE, Roberto. **Análise de Políticas Públicas:** O Papel das Instituições Participativas na Efetividade da Política Municipal de Assistência Social de Florianópolis no Período de 2011 a 2015. 2016. 160p. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 72.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. trad. Daniel Grassi - 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUADRO DE CATEGORIAS DAS QUESTÕES DOS GUIAS DE ENTREVISTAS

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	QUESTÕES DAS GUIAS DE ENTREVISTAS*
1. Implementação da Política Pública (PVT)	1.1 Modelos Teóricos de Implementação	- Como ocorreu a implementação do Programa Vida no Trânsito (no Paraná / no seu âmbito de atuação)? - Como são tomadas as decisões sobre a implementação do programa? - Há um planejamento anterior à implementação sobre as ações que irão constituir o programa? - As diretrizes e o planejamento estabelecido para o PVT (nacional/estadual/municipal) são seguidos à risca ou houve necessidade de adaptações locais? Quais e por quê? - Quem possui legitimidade para tomar as decisões?
	1.2 Desafios, Limitações e Soluções na Implementação	- Quais são as principais dificuldades ou limitações enfrentadas para implementar o PVT no Paraná? - Consegue identificar as razões dessas dificuldades e limitações? E o que pode ser feito para solucionar este problema?
	1.3 Resultados e Efetividade Percebida	- Considerando os anos de 2011 a 2023, você avalia que os resultados obtidos atendem aos objetivos propostos pelo programa? Por quê? - Você considera que o Programa Vida no Trânsito está contribuindo para a melhoria da qualidade do trânsito no Paraná e, por conseguinte, na gestão do trânsito que é realizada pelos órgãos/entes de trânsito estaduais e municipais?
	1.4 Monitoramento e Avaliação	- São realizados monitoramentos das ações? - As informações do monitoramento são utilizadas para ajustar ou reorientar as estratégias do programa? - Existe uma avaliação periódica do trabalho realizado? Há elaboração de relatórios?

	1.5 Fatores Culturais	- A cultura política afeta a implementação do programa? - Que recomendações daria às autoridades competentes a respeito do Programa Vida no Trânsito?
2. Governança na Implementação do PVT	2.1 Atores Envolvidos e Interações	- Quais são os atores envolvidos no programa? - Os atores são somente de entes públicos ou há também de entes privados? - Como é a interação entre os atores que compõem o programa?
	2.2 Fatores Interinstitucionais	- Quais são as principais dificuldades ou limitações enfrentadas para implementar o PVT no Paraná?
	2.3 Governança e os processos decisórios.	- Uma decisão tomada em uma outra esfera de governo é adotada pelos outros entes federativos?
	2.4 Governança e estruturas para a implementação do PVT	- Você considera que o Estado e os Municípios possuem estruturas suficientes para a implementação do programa?

*****As questões podem sofrer algumas alterações nas guias de entrevistas de acordo com o entrevistado e o seu contexto de atuação no PVT.

APÊNDICE B - GUIAS DE ENTREVISTAS

GUIA 1 – ENTREVISTA COM O GESTOR ATUAL DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO ESTADO DO PARANÁ

Bloco 1 – Perfil social do entrevistado

1.1 Nome?

1.2 Formação acadêmica / nível de escolaridade?

1.3 Qual a sua ocupação?

1.4 Quais são suas principais atividades?

Bloco 2 - Aspectos gerais sobre o Programa Vida no Trânsito

2.1 Qual a sua relação com o Programa Vida no Trânsito?

2.2 Em que consiste o Programa Vida no Trânsito?

2.3 Quais são os objetivos de implementação do programa?

2.4 Você considera que os objetivos propostos são adequados e possíveis de serem alcançados no curto e médio prazo?

2.5 Você entende o Programa Vida no Trânsito como sendo uma política pública?

Bloco 3 - Sobre a experiência de trabalhar com o Programa Vida no Trânsito

3.1 Há quanto tempo você trabalha no programa?

3.2 Como você ingressou no programa?

3.3 Quais são as funções que você desempenha no programa?

3.4 Você possui dedicação exclusiva para o programa?

3.5 Quais as dificuldades você enfrenta para realizar a gestão do programa?

Bloco 4 - Sobre a implementação da política pública

4.1 Como ocorreu a implementação do Programa Vida no Trânsito no Paraná?

4.2 Quais são os atores envolvidos no programa?

4.3 Os atores são somente de entes públicos ou há também de entes privados?

4.4 Como é a interação entre os atores que compõem o programa?

4.5 Como é a comunicação entre você e os municípios que integram o programa?

4.6 Existe algum tipo de comunicação entre os gestores do programa nos níveis da União, do Estado e dos Municípios?

4.7 Existe uma avaliação periódica do trabalho realizado? Há elaboração de relatórios?

4.8 São realizados monitoramentos das ações?

4.9 As informações do monitoramento são utilizadas para ajustar ou reorientar as estratégias do programa?

4.10 Considerando os anos de 2011 a 2023, você avalia que os resultados obtidos atendem aos objetivos propostos pelo programa? Por quê?

4.11 Você considera que o Programa Vida no Trânsito está contribuindo para a melhoria da qualidade do trânsito no Paraná e, por conseguinte, na gestão do trânsito que é realizada pelos órgãos/entes de trânsito estaduais e municipais?

4.12 Como são tomadas as decisões sobre a implementação do programa?

4.13 Há um planejamento anterior à implementação sobre as ações que irão constituir o programa?

4.14 As diretrizes e o planejamento estabelecido para o PVT (nacional/estadual/municipal) são seguidos à risca ou há necessidade de adaptações locais? Quais e por quê?

4.15 Quem possui legitimidade para tomar as decisões?

4.16 Uma decisão tomada em âmbito estadual é adotada pelos municípios?

4.17 Quais são as principais dificuldades ou limitações enfrentadas para implementar o PVT no Paraná?

4.18 Consegue identificar as razões dessas dificuldades e limitações? E o que pode ser feito para solucionar este problema?

Bloco 5 - Encerramentos

5.1 Você considera que o Estado e os Municípios possuem estruturas suficientes para a implementação do programa?

5.2 A cultura política afeta a implementação do programa?

5.3 Que recomendações daria às autoridades competentes a respeito do Programa Vida no Trânsito?

GUIA 2 – ENTREVISTA COM O GESTOR ANTERIOR DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO ESTADO DO PARANÁ.

Bloco 1 – Perfil social do entrevistado

1.1 Nome?

1.2 Formação acadêmica / nível de escolaridade?

1.3 Qual a sua ocupação?

1.4 Quais são suas principais atividades?

Bloco 2 - Aspectos gerais sobre o Programa Vida no Trânsito

2.1 Qual a sua relação com o Programa Vida no Trânsito?

2.2 Em que consiste o Programa Vida no Trânsito?

2.3 Quais são os objetivos de implementação do programa?

2.4 Você considera que os objetivos propostos são adequados e possíveis de serem alcançados no curto e médio prazo?

2.5 Você entende o Programa Vida no Trânsito como sendo uma política pública?

Bloco 3 - Sobre a experiência de trabalhar com o Programa Vida no Trânsito

3.1 Quanto tempo você trabalhou no programa?

3.2 Como você ingressou no programa?

3.3 Quais foram as funções que você desempenhou no programa?

3.4 Você possuía dedicação exclusiva para o programa?

3.5 Quais as dificuldades você enfrentou para realizar a gestão do programa?

Bloco 4 - Sobre a implementação da política pública

4.1 Como ocorreu a implementação do Programa Vida no Trânsito no Paraná?

4.2 Quais eram os atores envolvidos no programa?

4.3 Os atores eram somente de entes públicos ou havia também de entes privados?

4.4 Como era a interação entre os atores que compunham o programa?

4.5 Como era a comunicação entre você e os municípios que integravam o programa?

4.6 Havia algum tipo de comunicação entre os gestores do programa nos níveis da União, do Estado e dos Municípios?

4.7 Havia uma avaliação periódica do trabalho realizado? Havia elaboração de relatórios?

4.8 Eram realizados monitoramentos das ações?

4.9 As informações do monitoramento eram utilizadas para ajustar ou reorientar as estratégias do programa?

4.10 Considerando os anos que você integrou o programa, avalia que os resultados obtidos atendem aos objetivos propostos pelo programa? Por quê?

4.11 Você considera que o Programa Vida no Trânsito contribuiu para a melhoria da qualidade do trânsito no Paraná e, por conseguinte, na gestão do trânsito que é realizada pelos órgãos/entes de trânsito estaduais e municipais?

4.12 Como eram tomadas as decisões sobre a implementação do programa?

4.13 Havia um planejamento anterior à implementação sobre as ações que constituíram o programa?

4.14 As diretrizes e o planejamento estabelecido para o PVT (nacional/estadual/municipal) eram seguidas à risca ou havia a necessidade de adaptações locais? Quais e por quê?

4.15 Quem possuía legitimidade para tomar as decisões?

4.16 Uma decisão tomada em âmbito estadual era adotada pelos municípios?

4.17 Quais foram as principais dificuldades ou limitações enfrentadas para implementar o PVT no Paraná?

4.18 Consegue identificar as razões dessas dificuldades e limitações? E o que poderia ter sido feito para solucionar este problema?

Bloco 5 - Encerramentos

5.1 Você considera que o Estado e os Municípios possuíam estruturas suficientes para a implementação do programa?

5.2 A cultura política afetava a implementação do programa?

5.3 Que recomendações daria às autoridades competentes a respeito do Programa Vida no Trânsito?

GUIA 3 – ENTREVISTA COM A RESPONSÁVEL NACIONAL PELO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO.

Bloco 1 – Perfil social do entrevistado

1.1 Nome?

1.2 Formação acadêmica / nível de escolaridade?

1.3 Qual a sua ocupação?

1.4 Quais são suas principais atividades?

Bloco 2 - Aspectos gerais sobre o Programa Vida no Trânsito

2.1 Qual a sua relação com o Programa Vida no Trânsito?

2.2 Em que consiste o Programa Vida no Trânsito?

2.3 Quais são os objetivos de implementação do programa?

2.4 Você considera que os objetivos propostos são adequados e possíveis de serem alcançados no curto e médio prazo?

2.5 Você entende o Programa Vida no Trânsito como sendo uma política pública?

Bloco 3 - Sobre a experiência de trabalhar com o Programa Vida no Trânsito

3.1 Há quanto tempo você trabalha no programa?

3.2 Como você ingressou no programa?

3.3 Quais são as funções que você desempenha no programa?

3.4 Você possui dedicação exclusiva para o programa?

3.5 Quais as dificuldades você enfrenta para realizar a gestão do programa?

Bloco 4 - Sobre a implementação da política pública

4.1 Como ocorreu a implementação do Programa Vida no Brasil?

4.2 Quais são os atores envolvidos no programa?

4.3 Os atores são somente de entes públicos ou há também de entes privados?

4.4 Como é a interação entre os atores que compõem o programa?

4.5 Como é a comunicação entre você e os estados e os municípios que atuam no programa?

4.6 Existe algum tipo de comunicação entre os gestores do programa nos níveis da União, do Estado e dos Municípios?

4.7 Existe uma avaliação periódica do trabalho realizado? Há elaboração de relatórios?

4.8 São realizados monitoramentos das ações?

4.9 As informações do monitoramento são utilizadas para ajustar ou reorientar as estratégias do programa?

4.10 Considerando os anos de 2011 a 2023, você avalia que os resultados obtidos atendem aos objetivos propostos pelo programa? Por quê?

4.11 Você considera que o Programa Vida no Trânsito está contribuindo para a melhoria da qualidade do trânsito no Brasil e, por conseguinte, na gestão do trânsito que é realizada pelos órgãos/entes de trânsito estaduais e municipais?

4.12 Como são tomadas as decisões sobre a implementação do programa?

4.13 Há um planejamento anterior à implementação sobre as ações que irão constituir o programa?

4.14 As diretrizes e o planejamento estabelecido para o PVT (nacional/estadual/municipal) são seguidos à risca ou há necessidade de adaptações locais? Quais e por quê?

4.15 Quem possui legitimidade para tomar as decisões?

4.16 Uma decisão tomada em âmbito nacional é adotada pelos estados e municípios?

4.17 Quais são as principais dificuldades e limitações enfrentadas para implementar o PVT no Brasil e no Paraná?

4.18 Consegue identificar as razões dessas dificuldades e limitações? E o que pode ser feito para solucionar este problema?

Bloco 5 - Encerramentos

5.1 Você considera que a União, os Estados e os Municípios possuem estruturas suficientes para a implementação do programa?

5.2 A cultura política afeta a implementação do programa?

5.3 Que recomendações daria às autoridades competentes a respeito do Programa Vida no Trânsito?

GUIA 4 – ENTREVISTA COM O RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NAS CIDADES DE CURITIBA E CASCAVEL – PR.

Bloco 1 – Perfil social do entrevistado

1.1 Nome?

1.2 Formação acadêmica / nível de escolaridade?

1.3 Qual a sua ocupação?

1.4 Quais são suas principais atividades?

Bloco 2 - Aspectos gerais sobre o Programa Vida no Trânsito

2.1 Qual a sua relação com o Programa Vida no Trânsito?

2.2 Em que consiste o Programa Vida no Trânsito?

2.3 Quais são os objetivos de implementação do programa?

2.4 Você considera que os objetivos propostos são adequados e possíveis de serem alcançados no curto e médio prazo?

2.5 Você entende o Programa Vida no Trânsito como sendo uma política pública?

Bloco 3 - Sobre a experiência de trabalhar com o Programa Vida no Trânsito

3.1 Há quanto tempo você trabalha no programa?

3.2 Como você ingressou no programa?

3.3 Quais são as funções que você desempenha no programa?

3.4 Você possui dedicação exclusiva para o programa?

3.5 Quais as dificuldades você enfrenta para realizar a gestão do programa?

Bloco 4 - Sobre a implementação da política pública

4.1 Como ocorreu a implementação do Programa Vida em sua cidade?

4.2 Quais são os atores envolvidos no programa?

4.3 Os atores são somente de entes públicos ou há também de entes privados?

4.4 Como é a interação entre os atores que compõem o programa?

4.5 Como é a comunicação entre você e os participantes que atuam no programa, inclusive do Estado e da União?

4.6 Existe algum tipo de comunicação entre os gestores do programa nos níveis da União, do Estado e dos Municípios?

4.7 Existe uma avaliação periódica do trabalho realizado? Há elaboração de relatórios?

4.8 São realizados monitoramentos das ações?

4.9 As informações do monitoramento são utilizadas para ajustar ou reorientar as estratégias do programa?

4.10 Considerando os anos de 2011 a 2023, você avalia que os resultados obtidos atendem aos objetivos propostos pelo programa? Por quê?

4.11 Você considera que o Programa Vida no Trânsito está contribuindo para a melhoria da qualidade do trânsito em sua cidade e, por conseguinte, na gestão do trânsito que é realizada pelo órgão de trânsito municipal?

4.12 Como são tomadas as decisões sobre a implementação do programa?

4.13 Há um planejamento anterior à implementação sobre as ações que irão constituir o programa?

4.14 As diretrizes e o planejamento estabelecido para o PVT (nacional/estadual/municipal) são seguidos à risca ou há necessidade de adaptações locais? Quais e por quê? Há alguma vinculação das ações tomadas de acordo com o planejamento da União e do Estado?

4.15 Quem possui legitimidade para tomar as decisões?

4.16 Uma decisão tomada é adotada pelos participantes do programa?

4.17 Quais são as principais dificuldades ou limitações enfrentadas para implementar o PVT na sua cidade?

4.18 Consegue identificar as razões dessas dificuldades e limitações? E o que pode ser feito para solucionar este problema?

Bloco 5 - Encerramentos

5.1 Você considera que o seu município possui estruturas suficientes para a implementação do programa?

5.2 A cultura política afeta a implementação do programa?

5.3 Que recomendações daria às autoridades competentes a respeito do Programa Vida no Trânsito?

GUIA 5 – ENTREVISTA COM UM EX TUTOR DO PROGRAMA CONTRATADO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA ORIENTAR OS MUNICÍPIOS PARANAENSES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Bloco 1 – Perfil social do entrevistado

1.1 Nome?

1.2 Formação acadêmica / nível de escolaridade?

1.3 Qual a sua ocupação?

1.4 Quais são suas principais atividades?

Bloco 2 - Aspectos gerais sobre o Programa Vida no Trânsito

2.1 Qual a sua relação com o Programa Vida no Trânsito?

2.2 Em que consiste o Programa Vida no Trânsito?

2.3 Quais são os objetivos de implementação do programa?

2.4 Você considera que os objetivos propostos são adequados e possíveis de serem alcançados no curto e médio prazo?

2.5 Você entende o Programa Vida no Trânsito como sendo uma política pública?

Bloco 3 - Sobre a experiência de trabalhar com o Programa Vida no Trânsito

3.1 Quanto tempo você trabalhou no programa?

3.2 Como você ingressou no programa?

3.3 Quais foram as funções que você desempenhou no programa?

3.4 Você possuía dedicação exclusiva para o programa?

3.5 Quais as dificuldades você enfrentou para realizar a gestão do programa?

Bloco 4 - Sobre a implementação da política pública

4.1 Como ocorreu a implementação do Programa Vida nos municípios do Paraná em que você atuou?

4.2 Quais eram os atores envolvidos no programa?

4.3 Os atores eram somente de entes públicos ou há também de entes privados?

4.4 Como era a interação entre os atores que compunham o programa?

4.5 Como era a comunicação entre você e os participantes que atuavam no programa?

4.6 Havia algum tipo de comunicação entre os gestores do programa nos níveis da União, do Estado e dos Municípios?

4.7 Havia uma avaliação periódica do trabalho realizado? Havia elaboração de relatórios?

4.8 Eram realizados monitoramentos das ações?

4.9 As informações do monitoramento eram utilizadas para ajustar ou reorientar as estratégias do programa?

4.10 Considerando os anos de 2011 a 2023, você avalia que os resultados obtidos atendem aos objetivos propostos pelo programa? Por quê?

4.11 Você considera que o Programa Vida no Trânsito está contribuindo para a melhoria da qualidade do trânsito no Paraná e, por conseguinte, na gestão do trânsito que é realizada pelo órgão de trânsito municipal?

4.12 Como eram tomadas as decisões sobre a implementação do programa?

4.13 Havia um planejamento anterior à implementação sobre as ações que constituíram o programa?

4.14 As diretrizes e o planejamento estabelecido para o PVT (nacional/estadual/municipal) eram seguidas à risca ou havia a necessidade de adaptações locais? Quais e por quê? Havia alguma vinculação das ações tomadas de acordo com o planejamento da União e do Estado?

4.15 Quem possuía legitimidade para tomar as decisões?

4.16 Uma decisão tomada pela União e pelo Estado era adotada pelos municípios participantes do programa?

4.17 Quais eram as principais dificuldades e limitações que o Programa Vida no Trânsito possuía?

4.18 Consegue identificar as razões dessas dificuldades e limitações? E o que poderia ter sido feito para solucionar este problema?

Bloco 5 - Encerramentos

5.1 Você considera que os municípios do Paraná que você teve contato possuíam estruturas suficientes para a implementação do programa?

5.2 A cultura política afetou a implementação do programa?

5.3 Que recomendações daria às autoridades competentes a respeito do Programa Vida no Trânsito?