

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

Submetido em: 29/7/2025

Aceito em: 26/9/2025

Publicado: 25/11/2025

Everton Gomes da Cunha¹

Maria Alejandra Nicolás²

PRE-PROOF

(as accepted)

Esta é uma versão preliminar e não editada de um manuscrito que foi aceito para publicação na Revista Desenvolvimento em Questão. Como um serviço aos nossos leitores, estamos disponibilizando esta versão inicial do manuscrito, conforme aceita. O manuscrito ainda passará por revisão, formatação e aprovação pelos autores antes de ser publicado em sua forma final.

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2025.62.17375>

RESUMO

A implementação de políticas públicas possui complexidades que se constituem como desafios a sua efetividade, principalmente quando ela se refere a um tema que abrange toda a sociedade: o trânsito. Para promover a segurança no trânsito, as 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, a partir da percepção de seus atores, os principais fatores e dinâmicas que moldam sua execução na prática. O presente estudo consiste em uma abordagem de cunho

¹ Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Foz do Iguaçu/PE, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-1650-0419>

² Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Foz do Iguaçu/PE, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-6157-6762>

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

empírico, empregando a estratégia de estudo de caso, combinando métodos qualitativos e quantitativos. Os dados foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas e pela análise de dados primários e secundários provenientes de fontes oficiais. 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 foi considerada como positiva, operando com um modelo híbrido de implementação por meio da interação dos conceitos *top-down* e *bottom-up*. A análise conclui que o trabalho é feito sem estrutura adequada, sem dinheiro específico para esta atividade, utilizando-se recursos de cada um dos parceiros. Estas fragilidades são desafios superados, pois o programa, movido pelo engajamento de diversos setores, possui uma resiliência que o faz permanecer ativo e relevante.

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

**CHALLENGES OF THE LIFE IN TRANSIT PROGRAM IN PARANÁ:
THE PERCEPTION OF THE IMPLEMENTERS**

ABSTRACT

The implementation of public policies involves complexities that challenge their effectiveness, especially in areas that impact all of society, such as road traffic. Public policies are key instruments for promoting road safety. This research aims to analyze the implementation of the Programa Vida no Trânsito (Life in Traffic Program – PVT) in the state of Paraná from 2011 to 2023, examining the main factors and dynamics that shape its execution in practice, based on the perceptions of its stakeholders. This study adopts an empirical approach, using a case study strategy that combines both qualitative and quantitative methods. Data was collected through semi-structured interviews and the analysis of primary and secondary sources from official databases. The analysis employed data triangulation and pattern-matching techniques, comparing empirical evidence with

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

theoretical propositions. The results indicate that the implementation of the PVT in Paraná was generally positive, functioning through a hybrid implementation model that integrates *top-down* and *bottom-up* approaches. The study concludes that activities are carried out without a dedicated structure or specific funding, depending instead on the resources of each partner. These weaknesses are overcome challenges, as the program, driven by the engagement of multiple sectors, demonstrates a resilience that keeps it active and relevant.

Keywords: Public Policies; Implementation; Traffic; Vida no Trânsito Program; Resilience.

INTRODUÇÃO

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. Junto a estas situações, há também a discussão sobre a dicotomia teórica clássica entre os conceitos *top-down* e *bottom-up*, questionando entendimentos que defendem esses modelos puros.

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 nº 02/2010. Inicialmente, em 2011, este programa foi implementado em 5 capitais, expandindo-se para outros estados e municípios.

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

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

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 representa 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, o Programa Vida no Trânsito 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.

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.

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,

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

119.227.657), conforme dados da Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN. Constatase, deste modo, um considerável acréscimo de veículos licenciados no Paraná. Esse crescimento, embora expressivo, foi inferior ao observado a nível 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 diferença era de 0,52 veículos por habitante, retratando que a cada 1 veículo, havia aproximadamente 2 pessoas.

Assim, a presente pesquisa possui o objetivo de analisar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná, durante os anos de 2011 a 2023, verificando, a partir da percepção de seus atores, os principais fatores e dinâmicas que moldam sua execução na prática.

METODOLOGIA

Para 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, a presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica de cunho empírico, ancorada na estratégia de estudo de caso, com coleta de dados por meio de pesquisa documental e de seis entrevistas semiestruturadas com atores-chave do programa

Foi utilizada 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 no 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), o enfoque quantitativo

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

verifica o aumento ou diminuição de quantidade, sendo que a qualitativa verifica a mudança de qualidade de um estado para outro. Mas elas se relacionam, pois a mudança qualitativa decorre necessariamente da mudança quantitativa. Neste estudo, o aspecto quantitativo demonstra a relevância do problema dos acidentes de trânsito, enquanto a qualitativa permite a compreensão dos processos de implementação do Programa Vida no Trânsito.

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.

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). Assim, a verificação dos dados combinou duas estratégias propostas por Yin (2001, p. 136-143). Primeiramente, a adequação ao padrão, na modalidade de 'explicações concorrentes', a qual foi utilizada para comparar o processo de implementação observado com os modelos teóricos.

Assim, a estratégia de estudo de caso, conforme preconiza Yin (2001), juntamente com os outros métodos utilizados, mostrou-se adequada para aprofundar a compreensão do fenômeno em seu contexto real.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, mediante o uso de roteiros elaborados conforme o referencial teórico. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 195), a entrevista "é um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social".

Na sequência, há um quadro que informa dados referentes às entrevistas, fornecendo

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

informações como cargo ou função que o entrevistado ocupa ou ocupou no PVT, o seu período de atuação no programa e data da realização da entrevista.

Quadro 1: Perfil dos participantes das entrevistas

Identificação do Informante	Cargo/Função no PVT	Período de Atuação no PVT	Data da Entrevista
Entrevistado 1	Consultor/Ex-tutor do programa (contratado pelo Ministério da Saúde)	2010 a 2019	26/05/2025
Entrevistado 2	Ex-coordenador do programa e atual membro na cidade de Cascavel-PR	2011 até o presente	27/05/2025
Entrevistado 3	Ex-coordenadora do programa no Estado do Paraná	2016 a 2020	28/05/2025
Entrevistado 4	Ex-coordenador do programa e atual membro na cidade de Curitiba-PR	2016 até o presente	30/05/2025
Entrevistado 5	Ex-coordenadora nacional e atual integrante do programa (servidora do Ministério da Saúde)	2010 até o presente	02/06/2025
Entrevistado 6	Coordenadora atual do programa no Estado do Paraná	2020 até o presente	03/06/2025

Fonte: elaborado pelo autor (2025).

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. As entrevistas seguiram 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. Elas foram realizadas de forma remota, por meio do Google Meet, sendo todas gravadas, permitindo a transcrição do material posteriormente.

Cumprе esclarecer que este artigo foi elaborado com atenção aos aspectos éticos inerentes a pesquisa dessa natureza, havendo voluntariedade e ciência de todos os entrevistados por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

EMBASAMENTO TEÓRICO

A 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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

da configuração de uma situação indesejável para outra possível, que atenda adequadamente às necessidades da sociedade.

Secchi (2015, p. 2) afirma que a política pública visa enfrentar um problema público, buscando-se a resolução de um problema que é entendido como coletivamente relevante. E 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.

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 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. 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), a vantagem desse modelo de representação de uma política pública permite visualizar de forma intuitiva os conceitos e organização das políticas públicas, apresentando “[...] um arcabouço que serve de referência para compreensão de como boa parte dos estudos do campo das políticas públicas vem sendo desenvolvida”.

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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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, 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.

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 concepção 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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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 (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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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).

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

Contudo, conforme apontado 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.

Cumprе ressaltar que 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.

Entre as críticas, destaca-se a que 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.

Assim, 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.

Diante de todas estas perspectivas teóricas, analisar-se-á a implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná entre os anos de 2011 a 2023, conforme se pode observar no item a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicia-se com a exposição de um panorama relacionado à quantidade de óbitos ocorridos no Estado do Paraná, utilizando-se de dados fornecidos pela SESA/PR (Secretaria de Saúde do Paraná), extraídos do SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidade) e do SIH (Sistema de Informações Hospitalares), sendo considerado o local de residência da vítima, entre os anos de 2011 e 2023.

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

As informações recebidas da SESA/PR estão fragmentadas, constituída por meio de diversas fontes, contém números conflitantes e registros que se repetem em mais de uma fonte, além de não seguir a metodologia preconizada pelo PVT. Entretanto, apesar desta imprecisão, pode-se ilustrar o problema público relacionado a acidentes de trânsito no Paraná.

Conforme as informações obtidas, entre os anos de 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.

Verifica-se que ao longo do período, as fatalidades ocorreram majoritariamente com pessoas do gênero masculino em relação ao feminino; e a distribuição dos óbitos por faixa etária demonstra uma incidência acentuada entre jovens de 20 a 29 anos; e o automóvel é o modal de transporte com maior quantidade de óbitos, seguido pelas motocicletas.

Situação contrária ao que se observou na quantidade de óbitos, as internações no Estado do Paraná aumentaram no período de 2011 a 2023. Salienta-se que os dados apresentados se referem somente às internações realizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, incluindo também os casos de reinternação de pacientes que haviam recebido alta anteriormente. Ou seja, o referido aumento ocorreu sem considerar as pessoas internadas em hospitais privados.

Realizadas estas considerações, passa-se às análises das entrevistas realizadas, abstraindo 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.

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.

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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*, foram obtidas as seguintes informações:

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. (Entrevistado 1).

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. (Entrevistado 2).

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. (Entrevistado 3).

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". (Entrevistado 4).

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. (Entrevistado 5).

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. (Entrevistado 6).

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 o 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)

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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 forma mista de utilizar as 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

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

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 está 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:

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. (Entrevistado 1).

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. (Entrevistado 2).

A maior dificuldade foi manter as equipes, elas eram muito transitórias. A gente tinha que pegar pessoal novo e trabalhar tudo de novo. (Entrevistado 3).

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. (Entrevistado 4).

E a rotatividade de recursos humanos também impacta. (Entrevistado 5).

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

A primeira dificuldade é recursos humanos. Fazer sozinha toda essa interface é muito complicado. Temos municípios em momentos diferentes, com demandas diferentes. (Entrevistado 6).

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 seus integrantes do programa, o que gera a necessidade de voltar atrás para ensinar ao 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. Essa situação leva os integrantes, conforme mencionado pelo informante 2, a realizarem ações 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. E esta instrumentalização está diretamente relacionada com a designação de burocratas para o exercício das atividades relacionadas ao programa.

Em medida certa, 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

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

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:

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. (Entrevistado 1).

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. (Entrevistado 2).

Nesse período, a gente teve um apoio significativo da própria secretaria, houve uma vontade política para que o programa acontecesse. (Entrevistado 3).

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. (Entrevistado 4).

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. (Entrevistado 5).

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. (Entrevistado 6).

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 fica condicionada à vontade de governos, muitas vezes não sequenciais, afeta o desenvolvimento do programa. Ao contrário, quando o gestor governamental apoia a política pública, ganha força, engajamento

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

e principalmente efeitos, 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. Afinal, como já dito em outro momento, trata-se de uma “prescrição médica de tratamento” para uma “doença”, um problema público. A mudança de um governo não se configura como remédio cabal para a cura da doença, pois esta precisa continuar a ser tratada, mesmo com alterações de presidentes, governadores e prefeitos.

Muitas vezes o remédio possui gosto ruim, não agradando as pessoas, o que fará com que ocorra a perda de votos. Mas se o foco for o tratamento eficaz da doença, a prescrição médica deve ser mantida e respeitada, mesmo que o paciente não goste.

Percebe-se, assim, uma luta constante entre os membros 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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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:

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. (Entrevistado 2).

Outra dificuldade é a questão financeira. Nós não temos um aporte financeiro próprio para o PVT. O ônus é sempre 100% da Prefeitura de Curitiba. (Entrevistado 4).

De onde virá o dinheiro se, com bons resultados, as multas diminuirão? Não há um orçamento específico para segurança viária. (Entrevistado 6).

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.

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:

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. (Entrevistado 1).

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. (Entrevistado 2).

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. (Entrevistado 4).

Penso que vêm atendendo. De 2011 a 2023, o Paraná teve uma redução de 21,3% no número absoluto

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

de mortes. Os 14 municípios com PVT, somados, tiveram 43% de redução. (Entrevistado 6).

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 Organização das Nações Unidas - ONU. 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 melhora na gestão de segurança no trânsito; 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 que é feita com relação às 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:

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.

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

(Entrevistado 1).

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. (Entrevistado 2).

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. (Entrevistado 3).

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. (Entrevistado 4).

O próprio comitê intersetorial faz uma autoavaliação no âmbito do monitoramento. Ele faz o plano de ação e monitorea 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. (Entrevistado 5).

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. (Entrevistado 6).

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 seu informante diz 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 fase, pois embora o monitoramento possa ser realizado de modo formal e planejado, ao final de cada ação praticada, muitas vezes é feito ao mesmo tempo em que ocorre a implementação.

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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, ressurge 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 o quanto esta questão afeta a implementação do programa. Os informantes da pesquisa contribuíram com os seguintes dados ao serem questionados sobre este tópico:

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. (Entrevistado 1).

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. (Entrevistado 4).

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. (Entrevistado 5).

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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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. É o remédio amargo que faz bem à sociedade, mas que os entes políticos os entes políticos o 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Vida no Trânsito - PVT surgiu como uma iniciativa internacional, promovida pela ONU e pela Bloomberg Philanthropies. O objetivo era a redução do número de mortes no trânsito em 50% durante os anos de 2011 a 2020. O Brasil aderiu a esta iniciativa e criou uma política pública com essa denominação.

Assim como outras políticas públicas, o PVT possui particularidades que dificultam o alcance dos seus objetivos, tais como a falta de planejamento, interesses conflitantes, opções políticas, carência de estrutura, falta de recursos humanos alocados e fatores culturais. Neste sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar a implementação do Programa Vida no Trânsito no Estado do Paraná, durante os anos de 2011 a 2023, verificando, a partir

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

da percepção de seus atores, os principais fatores e dinâmicas que moldam sua execução na prática.

Para isso, foram realizadas entrevistas com pessoas que atuaram no PVT do Paraná em posições relevantes, de coordenação ou tutoria. Além disso, também houve a participação de uma integrante do PVT nacional que já coordenou este programa no âmbito da União. A análise das narrativas dos atores envolvidos evidencia uma série de complexidades à implementação do programa no Estado do Paraná.

Como já discutido, 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.

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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. Um deles é a falta de recursos humanos alocados para atuar no programa, assim como a sua rotatividade. 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 ao 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.

Esta pesquisa contribui para os estudos a respeito de políticas públicas, especialmente sobre a sua implementação, explicando sobre os seus modelos, assim como os desafios próprios dessa 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 prezam 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

DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ: A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES

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 avaliação da quantidade de acidentes fatais e graves após 2023, conciliando com outras políticas públicas que tratem do tema segurança viária.

Diante de todo o exposto, conforme a percepção dos atores envolvidos com o Programa Vida no Trânsito, verifica-se que a sua implementação no Estado do Paraná foi positiva durante os anos de 2011 a 2023. A análise demonstra que a eficácia do programa só pode ser compreendida pela interação entre os conceitos de *top-down* e *bottom-up*. Esse mérito que deve ser compartilhado com os 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. Contudo, esta fragilidade também é a sua maior força, pois o programa é movido pelo engajamento de diversos setores, fazendo com que permaneça ativo e atuante, sobrevivendo e gerando resultados. A fragilidade estrutural e financeira são desafios superados pela resiliência dos implementadores, pois eles gostam de atuar no programa, tendo em vista que o seu objetivo representa uma causa nobre, a de preservar vidas.

REFERÊNCIAS

BICHIR, Renata. Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação*

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia Vida no Trânsito*. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

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).

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

EVANS, Peter. El Estado como problema y como solución. *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.

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

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.

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

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

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

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

**DESAFIOS DO PROGRAMA VIDA NO TRÂNSITO NO PARANÁ:
A PERCEPÇÃO DOS IMPLEMENTADORES**

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

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

Autor Correspondente:

Everton Gomes da Cunha

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA

Avenida Tancredo Neves, 3147 - Porto Belo

Foz do Iguaçu/PR, Brasil - CEP 85.867-000 (Campus Integração)

evertondacunha@hotmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da licença Creative Commons.

