

Natália de Carvalho Rocha

**SEGURANÇA NO TRÂNSITO EM MINAS GERAIS:
Da inserção na agenda ao formalismo no planejamento**

Belo Horizonte
2015

Natália de Carvalho Rocha

SEGURANÇA NO TRÂNSITO EM MINAS GERAIS:
Da inserção na agenda ao formalismo no planejamento

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Doutor Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2015

Natália de Carvalho Rocha

Segurança no Trânsito em Minas Gerais: Da inserção na agenda ao formalismo no planejamento

Dissertação apresentada ao Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Banca Examinadora

Prof. Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Fundação
João Pinheiro

Prof. Doutora Andreia dos Santos, Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais

Prof. Doutor Ricardo Carneiro, Fundação
João Pinheiro, Orientador

Belo Horizonte
2015

AGRADECIMENTO

A Deus pela força e ensinamentos oportunos, principalmente de que nada está sob nosso controle.

A Nossa Senhora da Medalha Milagrosa pela presença constante em minha vida e pelas graças alcançadas.

Aos meus pais, Maurício e Rita, que sempre me incentivaram a seguir em frente.

Ao Mauricio pelo apoio, carinho, companheirismo e compreensão.

Um agradecimento especial ao Ricardo pela generosidade em compartilhar o conhecimento e a disposição incansável em ajudar.

Aos colegas da Secretaria de Estado de Defesa Social e das demais instituições ligadas ao trânsito pela contribuição.

“Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?”
‘Depende bastante de para onde quer ir’, respondeu o Gato.
‘Não me importa muito para onde’, disse Alice.
‘Então não importa que caminho tome’, disse o Gato.”

(As aventuras de Alice no País das Maravilhas – Lewis Carroll)

RESUMO

Os acidentes de trânsito estão entre as principais causas de morte no mundo, situação que é agravada nos países de baixa e média renda, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS). Diante desse cenário, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu o período de 2011-2020 como a “Década de Ação pela Segurança no Trânsito”, e recomendou aos países membros que elaborassem planos nacionais, regionais e locais para guiar suas ações no decênio. Nesse sentido, no Brasil, o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito elaborou e aprovou, em 10 de agosto de 2011, o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”, que além de apresentar problemas em sua formulação está parado na Casa Civil aguardando a assinatura da Presidente. Já em Minas Gerais foi elaborado o “Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” (PMPAATT), que foi instituído pelo Decreto Estadual nº 45.466, de 01 de setembro de 2010, e que também não chegou a ser implementado. O que existe, na prática, tanto no âmbito nacional quanto estadual, são ações fragmentadas de segurança no trânsito que ocorrem a despeito dos planos elaborados. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é examinar como a temática da segurança no trânsito se insere na agenda do governo estadual e os possíveis fatores que contribuíram para sua não execução. Para tanto, é feita uma contextualização do problema, traçando uma visão panorâmica da situação da segurança no trânsito a nível mundial, nacional e estadual. Em seguida é realizada uma revisão de literatura do modelo do Ciclo de Políticas Públicas e da concepção convencional de Planejamento Governamental, que darão suporte à análise do PMPAATT.

Palavras-chave: Segurança no Trânsito. Ciclo de Políticas Públicas. Planejamento Governamental.

ABSTRACT

Road traffic accidents are among the leading causes of death in the world, a situation that is exacerbated in low and middle-income countries, according to the World Health Organization (WHO). In this scenario, the United Nations General Assembly proclaimed the period 2011-2020 as the "Decade of Action for Road Safety" and recommended to member countries to draw up national, regional and local plans to guide their actions in the decade. In this sense, in Brazil, the National Mobilization Committee for Health, Safety and Peace in Traffic, prepared and approved on August 10, 2011, the "National Plan to Reduce Accidents and Road Safety for the decade 2011-2020" that besides presenting problems in their formulation, is stopped at the Civil House awaiting the signature of the President. In Minas Gerais, was drawn up the "Mineiro Plan for the Prevention and Treatment of Traffic Accidents" (PMPAATT), which was established by State Decree no. 45.466 of September 1, 2010, and also was never implemented.

What exists in practice, both at the national and state levels, are fragmented actions for road safety that occurs despite the plans that were elaborated. Thus, the aim of this study is to examine how the road safety theme is included in the agenda of the state government and the possible factors that contributed to its non execution. Therefore, a contextualization of the problem is made by drawing a panoramic view of the situation for the road safety at global, national and state level. It is then held a template literature review of the Public Policy Cycle and the conventional design of Governmental Planning, which will support the analysis of PMPAATT.

Keywords: Road Safety. Public Policy Cycle. Governmental Planning

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Objetivo da Década de Ação pela Segurança no Trânsito - 2011-2020	17
Figura 2 – Fases do ciclo de políticas públicas	53
Figura 3 – Modelo de Kingdon	57

GRÁFICOS

Gráfico 1 – População, mortes no trânsito e veículos registrados, por faixa de renda	22
Gráfico 2 - Evolução da frota de veículos - Brasil – 2000-2013	25
Gráfico 3 - Evolução da população - Brasil – 2000-2013	26
Gráfico 4 - Evolução da taxa de motorização - Brasil – 2000-2013	27
Gráfico 5 - Óbitos em acidentes de trânsito - Brasil – 1996-2012	28
Gráfico 6 – Evolução da taxa de mortalidade por 100 mil habitantes em acidentes de trânsito - Brasil – 2000-2012	30
Gráfico 7 – Evolução da taxa de mortalidade por 10 mil veículos em acidentes de trânsito - Brasil – 2000-2012	31
Gráfico 8 - Taxa de motorização (veículos por 100 habitantes) por região e estado – Brasil - 2012	34
Gráfico 9 – Óbitos em acidentes de trânsito por estado – Brasil - 2012	35
Gráfico 10 – Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes por região e estado – Brasil - 2012	36
Gráfico 11 – Taxa de mortalidade por 10 mil veículos por região e estado – Brasil - 2012 ...	37
Gráfico 12 - Local de ocorrência dos óbitos em acidentes de trânsito - Brasil – 2012	38
Gráfico 13 – Óbitos em acidentes de trânsito - Minas Gerais – 1996-2012	40
Gráfico 14 – Óbitos por agressão e por acidente de trânsito - Minas Gerais – 1996-2012	41
Gráfico 15 – Evolução da frota de veículos - Minas Gerais – 2000-2013	42
Gráfico 16 – Evolução da taxa de mortalidade por 10 mil veículos em acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2000-2012	43
Gráfico 17 – Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes em acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2000-2012	44

Gráfico 18 – Número de internações no SUS em decorrência de acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2008-2013	45
Gráfico 19 – Valor gasto com internações no SUS em decorrência de acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2008-2013	45
Gráfico 20 – Distribuição dos custos dos acidentes de trânsito e da frota envolvida, por severidade dos acidentes, para as aglomerações urbanas brasileiras - 2001	48
Gráfico 21 – Custo médio dos acidentes de trânsito, por severidade - Aglomerações urbanas – Brasil - 2001	48
Gráfico 22 – Custos médios do acidente, segundo a sua gravidade, nas rodovias federais – Brasil – 2004-2005	50

QUADROS

Quadro 1 – Principais causas de morte no mundo por faixa etária – 2004	20
Quadro 2 – Comparação entre as diferentes propostas de divisão do ciclo de política pública	52
Quadro 3 – Comparação entre os pilares do “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020” e do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”	77
Quadro 4 – Comparação entre os pilares do “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020”, do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020” e do “Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre”	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais causas de morte no mundo, comparação entre 2004 e 2030.....	18
Tabela 2 - Países com maior número de óbitos em decorrência de acidentes de trânsito, considerando os números informados	23
Tabela 3 – Países com maior número de óbitos em decorrência de acidentes de trânsito, considerando os números modelados	23
Tabela 4 – Número de óbitos em acidentes de trânsito por região e estado - Brasil – 2012...33	
Tabela 5 - Malha rodoviária do Estado de Minas Gerais por jurisdição e tipo de superfície – 2014	39
Tabela 6 – Custos anuais dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras, por componente de custo	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABS	<i>Anti-lock Braking System</i>
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ARMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
ATTs	Acidentes de Transportes Terrestres
BHTRANS	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEPAT	Comissão Estadual de Prevenção e Atendimento de Acidentes de Trânsito
CETRAM/MG	Conselho Estadual de Trânsito de Minas Gerais
CGTRAN	Comitê Gestor de Trânsito
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CT	Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DENATRAN	Departamento Nacional do Trânsito
DER/MG	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
DETRAN/MG	Departamento de Trânsito de Minas Gerais
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITV	Inspeção Técnica Veicular
JARI	Juntas Administrativas de Recursos de Infrações
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana da Saúde
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PIB	Produto Interno Bruto
PMAATT	Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre

PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PRF	Polícia Rodoviária Federal
REDS	Registro de Eventos de Defesa Social
RENAEST	Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito
RENAVAM	Registro Nacional de Veículos Automotores
RS10	<i>Road Safety in Ten Countries</i>
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SIH	Sistema de Internações Hospitalares
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
SNT/MG	Sistema Nacional de Trânsito de Minas Gerais
SPEC	Superintendência de Prevenção à Criminalidade
SUPID	Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social
SUS	Sistema Único de Saúde
WHO	<i>World Health Organization</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	17
1.1 Segurança no Trânsito no Cenário Mundial	17
1.2 Segurança no Trânsito no Brasil	24
1.3 Segurança no Trânsito em Minas Gerais	38
1.4 Internações hospitalares e custos decorrentes dos acidentes de trânsito	44
2 REFERENCIAL TEÓRICO	51
2.1 Ciclo de políticas públicas	51
2.1.1 Percepção e definição dos Problemas	53
2.1.2 <i>Agenda-Setting</i>	54
2.1.3 Elaboração de programas e decisão	58
2.1.4 Implementação de Políticas.....	60
2.1.5 Avaliação de Políticas	63
2.2 Planejamento Governamental	63
3 ANÁLISE DO PLANO MINEIRO DE PREVENÇÃO E ATENDIMENTO A ACIDENTES DE TRÂNSITO TERRESTRE	71
3.1 Recomendações da ONU para enfrentar o problema da segurança no trânsito	71
3.2 Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020	74
3.3 Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre – PMPAATT	79
3.3.1 Formulação do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMAATT).....	80
3.3.2 Implementação do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMAATT).....	90
4 CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS	100

INTRODUÇÃO

A Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução nº A/RES/64/255, de 02 de março de 2010, estabeleceu o período de 2011-2020 como a “Década de Ação pela Segurança no Trânsito”, tendo como meta estabilizar e depois reduzir em até 50% o número de mortes em acidentes de trânsito em todo o mundo (ONU, 2010).

A Resolução foi elaborada com base em estudo *Global Status Report on Road Safety* da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2009, que estimou cerca de 1,27 milhões de mortes em decorrência de acidentes de trânsito em 178 países, além de 20 a 50 milhões de feridos ao ano. Mais de 90% das mortes no trânsito ocorrem em países de baixa e média renda, apesar deles deterem menos da metade da frota registrada no mundo. Se nada for feito para reverter a situação, a OMS estima que será alcançado o patamar de 1,9 milhões de mortes no trânsito em 2020 e 2,4 milhões em 2030, caracterizando a quinta principal causa de morte no mundo. Esta projeção está diretamente relacionada com o aumento dos índices de motorização dos países de baixa e média renda, sem o equivalente investimento em segurança viária (WHO, 2009).

O estudo aponta que os acidentes de trânsito representam um custo de 1 a 3% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países bem como um custo global de US\$518 bilhões por ano. O relatório mostra ainda que 62% das mortes por acidentes de trânsito estão concentradas em apenas 10 países e o Brasil ocupa a quinta posição entre os países com maior número de mortes no trânsito de todo o mundo (WHO, 2009).

Merece destaque o crescimento da mortalidade por acidentes de trânsito ao longo dos anos mais recentes no Brasil, que tem se gravado com o progressivo aumento da frota de veículos e da população. Apenas no ano de 2012, o Brasil alcançou o patamar de 44.812 mortes por acidentes de trânsito e uma taxa de mortalidade de 22,5 óbitos para cada 100 mil habitantes, taxa bastante alta em comparação com o cenário internacional (DATASUS¹; IBGE, 2013). Essa situação não é diferente nas esferas subnacionais de governo. O Estado de Minas Gerais, que possui a segunda maior frota e população do país, aparece em segundo lugar em número de óbitos por acidentes de trânsito, ficando atrás apenas do Estado de São Paulo. Só no ano de 2012, foram 4.451 mortes por acidentes de trânsito e uma taxa de mortalidade de 21,8 óbitos para cada 100 mil habitantes, taxa bem próxima à do Brasil (DATASUS; IBGE, 2013).

¹ Dados retirados do site do Departamento de Informática do SUS (DATASUS) a partir do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), Ministério da Saúde.

Diante desse cenário, é necessária a adoção de políticas públicas que sejam capazes de enfrentar o problema, uma vez que existem diversos custos associados aos acidentes de trânsito. Nesse sentido, a OMS elaborou um documento denominado “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020” que tem como finalidade orientar o desenvolvimento de planos de ação nacionais e locais, bem como facilitar a implementação de medidas coordenadas e concertadas que visam alcançar as metas e objetivos da Década. Os planos a serem elaborados deveriam abordar cinco pilares: gestão da segurança no trânsito, infraestrutura viária, segurança veicular, usuários mais seguros e resposta aos acidentes (WHO, 2011).

No Brasil, o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito, instituído pelo Decreto Presidencial de 19 de setembro de 2007 em atendimento à recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborou o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”. O Plano foi aprovado em 10 de agosto de 2011 e consiste em um conjunto articulado de medidas intersetoriais que visam contribuir para a redução de acidentes e mortes no trânsito (BRASIL, 2011a). Entretanto, a proposta ainda está parada na Casa Civil e aguarda assinatura da Presidente. Atualmente, o que existe a nível nacional são ações desarticuladas de segurança no trânsito.

Nesse mesmo sentido, foi elaborado em Minas Gerais o Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMAATT), instituído pelo Decreto Estadual nº 45.466, de 01 de setembro de 2010. O PMAATT tem como objetivos a redução do número de acidentes de trânsito e de seus efeitos, a promoção de comportamentos e ambientes seguros e saudáveis, e o desenvolvimento da cultura da prevenção (MINAS GERAIS, 2010b). Apesar da existência formal do Plano, não foi efetivamente criada uma estrutura com financiamento adequado capaz de coordenar e executar as ações nele previstas. O que existe na prática, assim como ocorre no âmbito nacional, são ações pontuais de segurança no trânsito.

Cabe destacar que medidas isoladas de segurança no trânsito não são capazes de reverter a situação crítica da segurança no trânsito no país. Isso se deve à natureza do problema, pois além da gestão do trânsito ser compartilhada pelos três níveis de governo, como definido pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), o problema da segurança no trânsito tem natureza multidisciplinar, o que requer uma intervenção mais consistente. Assim, é importante a adoção de um plano de caráter sistêmico que possibilite a orientação da ação e contribua para uma melhor coordenação da execução das decisões que foram tomadas (CARNEIRO, 2004).

É importante ressaltar também que nada garante que uma decisão sobre determinada política pública, expressa sob a forma de uma determinação legal, se transforme em ação, ou seja, não existe um vínculo entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação (RUA, 1997). Isso pode ser observado no caso do problema da segurança no trânsito em Minas Gerais, que foi inserido formalmente na agenda do governo mineiro, publicado no Decreto nº 45.466/2010 e elaborado o PMPAATT, contendo as ações para o enfrentamento do problema, mas nada disso garantiu sua efetiva implementação.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é examinar como a temática da segurança no trânsito se insere na agenda do governo estadual e os possíveis fatores que explicam o fato de que, ainda que o problema tenha se desdobrado na elaboração do PMPAATT, este não tenha se desdobrado em ações efetivas.

Para cumprir este objetivo o trabalho foi dividido em três partes. A primeira consiste na contextualização do problema, traçando uma visão panorâmica da situação da segurança no trânsito a nível mundial, nacional e estadual. Para tanto, serão utilizados dados estatísticos que demonstram a intensidade do problema, tais como, frota, população, mortes e internações hospitalares decorrentes de acidentes de trânsito, etc.

Na segunda parte será feita uma revisão de literatura do modelo do *Public Policy Cycle* ou Ciclo de Políticas Públicas, que é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013). A análise dessas etapas, que vai desde a identificação do problema e sua inserção na agenda até a elaboração de programas, decisão, implementação e avaliação, dará embasamento para discutir o PMPAATT. Será realizada ainda uma revisão teórica sobre a concepção convencional de Planejamento Governamental, enquanto instrumento de racionalização do processo decisório. Tal revisão não será exaustiva e contemplará apenas alguns autores, tendo em vista que ela é orientada pela preocupação estrita com o exame do objeto.

A terceira parte apresenta a recomendação da ONU para enfrentar o problema da segurança no trânsito a nível nacional, regional e local. Em seguida apresenta o conteúdo do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020” e, por fim, faz uma análise da formulação do “Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” e dos fatores que contribuíram para sua não execução. Para tanto, foi realizada uma análise documental no governo (instrumentos de planejamento, planos, atas, leis, decretos referentes à questão) bem como entrevistas com técnicos da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Cabe ressaltar que no decorrer do estudo as

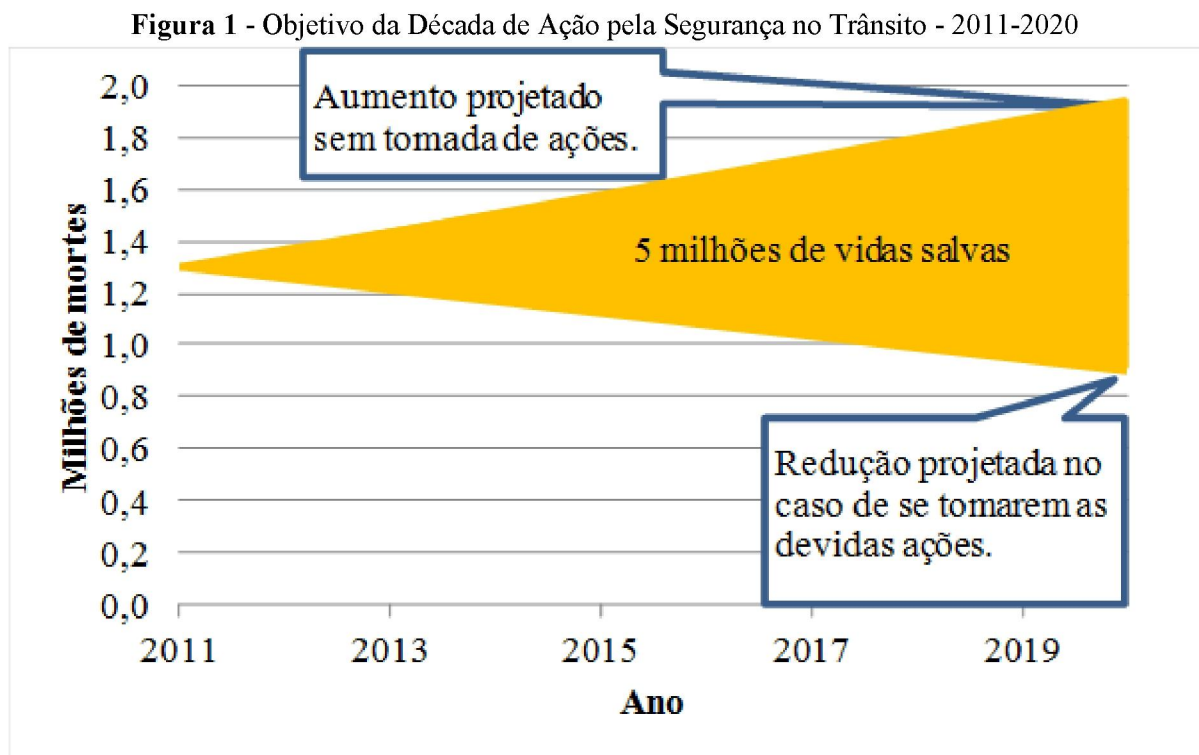
considerações metodológicas serão oportunamente retomadas. Espera-se com este trabalho poder traçar considerações mais gerais acerca da questão, de modo a contribuir para a construção de políticas públicas que sejam capazes de reduzir os acidentes de trânsito.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Neste capítulo será apresentada uma visão panorâmica da situação da segurança no trânsito a nível mundial, nacional e estadual. Não se pretende fazer uma discussão exaustiva sobre o tema, mas apenas uma contextualização do problema para subsidiar a análise posterior.

1.1 Segurança no Trânsito no Cenário Mundial

A Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução nº A/RES/64/255 de 02 de março de 2010, estabeleceu o período de 2011-2020 como “Década de Ação pela Segurança no Trânsito”. O objetivo da Década é estabilizar e reduzir a tendência crescente de mortes em acidentes de trânsito, poupando cerca de cinco milhões de vidas ao longo o período, conforme Figura 1 (WHO, 2013):



Fonte: WHO, 2013.

A Resolução foi elaborada com base em estudo *Global Status Report on Road Safety* da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2009, que estimou cerca de 1,27 milhões de mortes em decorrência de acidentes de trânsito em 178 países, além de 20 a 50 milhões de

feridos ao ano. Os custos dos acidentes de trânsito representam 1 a 3% do PIB dos países, ou ainda um custo global de US\$518 bilhões por ano (WHO, 2009).

A OMS estima que se nada for feito, ter-se-á 1,9 milhões de mortes no trânsito em 2020 e 2,4 milhões em 2030, caracterizando a 5ª principal causa de morte no mundo, conforme Tabela 1. Esta projeção está diretamente relacionada com o aumento dos índices de motorização dos países pobres e emergentes, sem o equivalente investimento em segurança viária (WHO, 2009).

Tabela 1 – Principais causas de morte no mundo, comparação entre 2004 e 2030

Ranking	Total 2004		Total 2030	
	Causa Principal	%	Causa Principal	%
1	Doenças do coração	12,2	Doenças do coração	14,2
2	Doença vascular cerebral	9,7	Doença vascular cerebral	12,1
3	Infecções das vias respiratórias baixas	7	Doença pulmonar obstrutiva crônica	8,6
4	Doença pulmonar obstrutiva crônica	5,1	Infecções das vias respiratórias baixas	3,8
5	Doenças diarreicas	3,6	Ferimentos de acidentes de trânsito	3,6
6	HIV / AIDS	3,5	Câncer de traqueia, pulmão e brônquios	3,4
7	Tuberculose	2,5	Diabetes	3,3
8	Câncer de traqueia, pulmão e brônquios	2,3	Hipertensão	2,1
9	Ferimentos de acidentes de trânsito	2,2	Câncer de estômago	1,9
10	Prematuridade	2	HIV / AIDS	1,8
11	Infecções neonatais *	1,9	Nefrite e nefrose	1,6
12	Diabetes	1,9	Ferimentos auto infligidos	1,5
13	Malária	1,7	Câncer de fígado	1,4
14	Hipertensão	1,7	Câncer de reto	1,4
15	Asfixia ou trauma no parto	1,5	Câncer ósseo	1,3
16	Ferimentos auto infligidos	1,4	Violência	1,2
17	Câncer de estômago	1,4	Alzheimer e outras demências	1,2
18	Cirrose	1,3	Cirrose	1,2
19	Nefrite e nefrose	1,3	Câncer de mama	1,1
20	Câncer de reto	1,1	Tuberculose	1,0

Fonte: WHO, 2009. Elaboração própria.

Nota: * Compreendem diversas infecções neonatais e outras causas não infecciosas ocorridas no período neonatal

Ao separar as principais causas de morte no mundo por faixa etária, pode-se perceber que os acidentes de trânsito representam a 3ª principal causa de morte na faixa de 30-44 anos,

a 2ª na faixa de 5-14 anos e a 1ª na faixa de 15-29 nos, como pode ser observado no Quadro 1 (WHO, 2009).

Quadro 1 – Principais causas de morte no mundo por faixa etária – 2004

(continua)

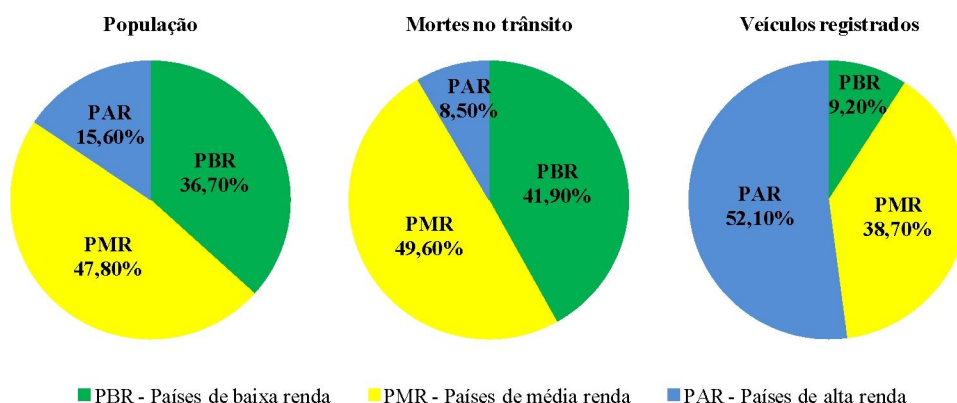
Ranking	0 - 4 anos	5 - 14 anos	15 - 29 anos	30 - 44 anos	45 - 69 anos	mais de 70 anos
1	Causas perinatais	Infecções respiratórias baixas	Acidentes de trânsito	HIV / AIDS	Doença cardíaca	Doença cardíaca
2	Infecções respiratórias baixas	Acidentes de trânsito	HIV / AIDS	Tuberculose	Doença vascular cerebral	Doença vascular cerebral
3	Doenças diarreicas	Malária	Tuberculose	Acidentes de trânsito	HIV / AIDS	Infecções respiratórias baixas
4	Malária	Afogamento	Violência	Doença cardíaca	Infecções respiratórias baixas	Causas perinatais
5	Sarampo	Meningite	Ferimentos auto infligidos	Ferimentos auto infligidos	Câncer de pulmão / traqueia / brônquios	Obstrução pulmonar crônica
6	Anomalias congênitas	Doenças diarreicas	Infecções respiratórias baixas	Violência	Diabetes	Doenças diarreicas
7	HIV / AIDS	HIV / AIDS	Afogamento	Infecções respiratórias baixas	Hipertensão arterial	HIV / AIDS
8	Coqueluche	Tuberculose	Incêndios	Doença vascular cerebral	Câncer de estômago	Tuberculose
9	Meningite	Subnutrição	Guerras e conflitos	Cirrose	Câncer de reto	Câncer de pulmão / traqueia / brônquios
10	Tétano	Incêndios	Hemorragia maternal	Envenenamento	Nefrite e nefrose	Acidentes de trânsito
11	Subnutrição	Sarampo	Doença cardíaca	Hemorragia maternal	Alzheimer e outras demências	Diabetes
12	Sífilis	Leucemia	Envenenamento	Incêndios	Tuberculose	Malária

(conclusão)

Ranking	0 - 4 anos	5 - 14 anos	15 - 29 anos	30 - 44 anos	45 - 69 anos	mais de 70 anos
13	Afogamento	Anomalias congênitas	Aborto	Nefrite e nefrose	Câncer de fígado	Hipertensão arterial
14	Acidentes de trânsito	Tripanossomiase	Leucemia	Afogamento	Câncer ósseo	Ferimentos auto infligidos
15	Incêndios	Quedas	Doença vascular cerebral	Câncer de mama	Cirrose	Câncer de estômago
16	Tuberculose	Epilepsia	Doenças diarreicas	Guerras e conflitos	Doenças cardíacas inflamatórias	Cirrose
17	Desordens endócrinas	Leishmaniose	Quedas	Quedas	Câncer de mama	Nefrite e nefrose
18	Infecções respiratórias altas	Violência	Meningite	Doenças diarreicas	Câncer de próstata	Câncer de reto
19	Anemia	Guerras e conflitos	Nefrite e nefrose	Câncer de fígado	Quedas	Câncer de fígado
20	Epilepsia	Envenenamento	Malária	Câncer de pulmão / traqueia / brônquios	Acidentes de trânsito	Violência

Fonte: WHO, 2009.

O estudo aponta que os países de baixa e média renda possuem maiores taxas de mortalidade por acidentes de trânsito (21,5 e 19,5 por 100 mil habitantes, respectivamente) do que os países de alta renda (10,3 por 100 mil habitantes). Mais de 90% das mortes no trânsito ocorrem em países de baixa e média renda apesar deles deterem menos da metade da frota registrada no mundo, conforme Gráfico 1 (WHO, 2009).

Gráfico 1 – População, mortes no trânsito e veículos registrados, por faixa de renda

Fonte: WHO, 2009.

Nota: Pesquisa conduzida em 2008 e realizada em 178 países. Informações sobre população referentes ao ano de 2007. Informações sobre frota e mortes no trânsito mais atualizada que o país dispunha quando da realização da pesquisa. Informações sobre nível de renda referentes a 2008.

O relatório mostra ainda que aproximadamente 62% das mortes por acidentes de trânsito estão concentradas em 10 países, que em ordem de magnitude são: Índia, China, Estado Unidos, Rússia, Brasil, Irã, México, Indonésia, África do Sul e Egito, que juntos possuem 56% da população mundial, conforme Tabela 2. Entretanto, baseado nos números modelados², os 10 países com maior número de mortes são: China, Índia, Nigéria, Estados Unidos, Paquistão, Indonésia, Rússia, Brasil, Egito e Etiópia, conforme Tabela 3. Cabe ressaltar que o Brasil ocupa a quinta posição entre os países com maior número de mortes no trânsito se considerarmos o número de óbito informado, e a oitava posição se considerarmos o número de óbito modelado (WHO, 2009).

² Como cada país tem uma metodologia de contabilizar o número de mortes por acidentes de trânsito os números informados pelos países foram modelados para fins de comparabilidade. Primeiramente a OMS desenvolveu um fator de ajuste para considerar apenas os óbitos que ocorreram em até 30 dias após o acidente, uma vez que após esse período poucos acidentados morrem e não compensa o esforço de mensuração. Para os países que apresentavam uma coleta de dados precisa foi utilizado somente esse fator de ajuste. Já nos casos dos países em que o preenchimento dos dados não era preciso, foi desenvolvido um modelo estatístico.

Tabela 2 - Países com maior número de óbitos em decorrência de acidentes de trânsito, considerando os números informados

Nº	País	Nível de renda	População	Frota	Índice de motorização	Óbitos informados	Taxa de óbitos por 100 mil habitantes
1	Índia	Baixa	1.169.015.509	72.718.000	6,2	105.725	16,8
2	China	Média	1.336.317.116	145.228.994	10,9	96.611	16,5
3	EUA	Alta	305.826.246	251.422.509	82,2	42.642	13,9
4	Rússia	Média	142.498.532	38.695.996	27,2	35.972	25,2
5	Brasil	Média	191.790.929	49.644.025	25,9	35.155	18,3
6	Irã	Média	71.208.384	17.000.000	23,9	22.918	35,8
7	México	Média	106.534.880	24.970.879	23,4	22.103	20,7
8	Indonésia	Média	231.626.978	63.318.522	27,3	16.548	16,2
9	África do Sul	Média	48.576.763	9.237.574	19,0	16.113	33,2
10	Egito	Média	75.497.913	4.300.000	5,7	15.983	41,6

Fonte: WHO, 2009.

Nota: Pesquisa conduzida em 2008 e realizada em 178 países. Informações sobre população referentes ao ano de 2007. Informações sobre frota e mortes no trânsito mais atualizada que o país dispunha quando da realização da pesquisa. Informações sobre nível de renda referentes a 2008.

Tabela 3 – Países com maior número de óbitos em decorrência de acidentes de trânsito, considerando os números modelados

Nº	País	Nível de renda	População	Frota	Índice de motorização	Óbitos Modelados	Taxa de óbitos por 100 mil habitantes
1	China	Média	1.336.317.116	145.228.994	10,9	220.783	16,5
2	Índia	Baixa	1.169.015.509	72.718.000	6,2	196.445	16,8
3	Nigéria	Baixa	148.092.542	7.600.000	5,1	47.865	32,3
4	EUA	Alta	305.826.246	251.422.509	82,2	42.642	13,9
5	Paquistão	Baixa	163.902.405	5.287.152	3,2	41.494	25,3
6	Indonésia	Média	231.626.978	63.318.522	27,3	37.438	16,2
7	Rússia	Média	142.498.532	38.695.996	27,2	35.972	25,2
8	Brasil	Média	191.790.929	49.644.025	25,9	35.155	18,3
9	Egito	Média	75.497.913	4.300.000	5,7	31.439	41,6
10	Etiópia	Baixa	83.099.190	244.257	0,3	29.114	35,0

Fonte: WHO, 2009.

Nota: Pesquisa conduzida em 2008 e realizada em 178 países. Informações sobre população referentes ao ano de 2007. Informações sobre frota e mortes no trânsito mais atualizada que o país dispunha quando da realização da pesquisa. Informações sobre nível de renda referentes a 2008.

Diante dos dados apresentados, é possível perceber que o número de óbitos por acidentes de trânsito está relacionado com a população e com os índices de motorização dos

países. Pode-se perceber que a taxas de óbitos por 100 mil habitantes são maiores nos países de baixa e média renda (WHO, 2009).

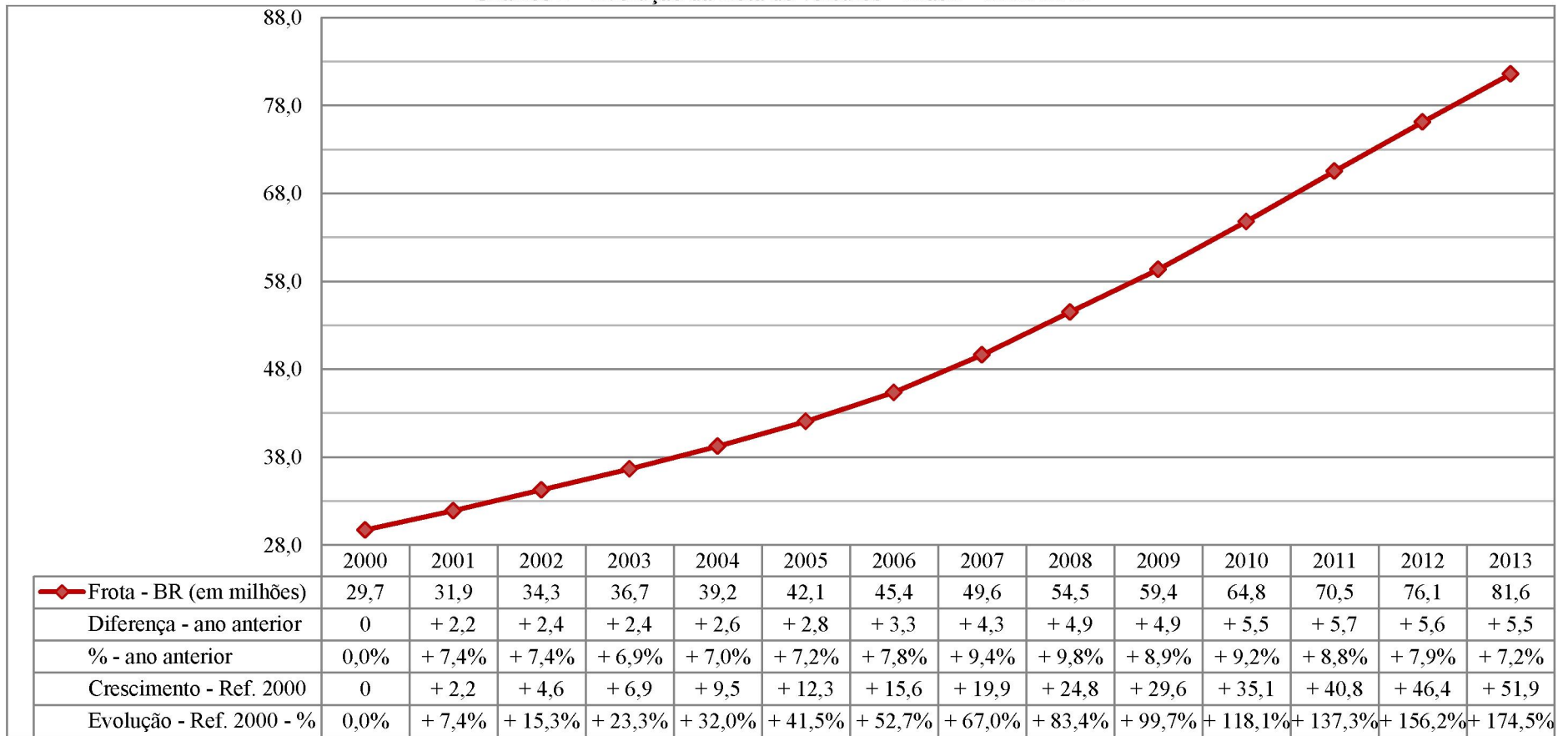
Em 2013, a OMS divulgou novo relatório objetivando o monitoramento da Década. Este relatório apontou que o número global de mortes por acidentes de trânsito permaneceu praticamente o mesmo em comparação com o relatório de 2009 (WHO, 2013).

1.2 Segurança no Trânsito no Brasil

A frota de veículos automotores no Brasil tem crescido vertiginosamente. No ano de 2000 a frota era de 29,7 milhões de veículos o que passou para 81,6 milhões em 2013, um aumento de 175% em um intervalo de treze anos. A população do país também cresceu nesse período, mas em um ritmo muito menor. Em 2000 a população era de 173,4 milhões de habitantes e saltou para 201 milhões de habitantes, o que corresponde a um aumento de 15,9%. Esses dados podem ser visualizados no Gráfico 2 e no Gráfico 3 (DENATRAN³; IBGE, 2013).

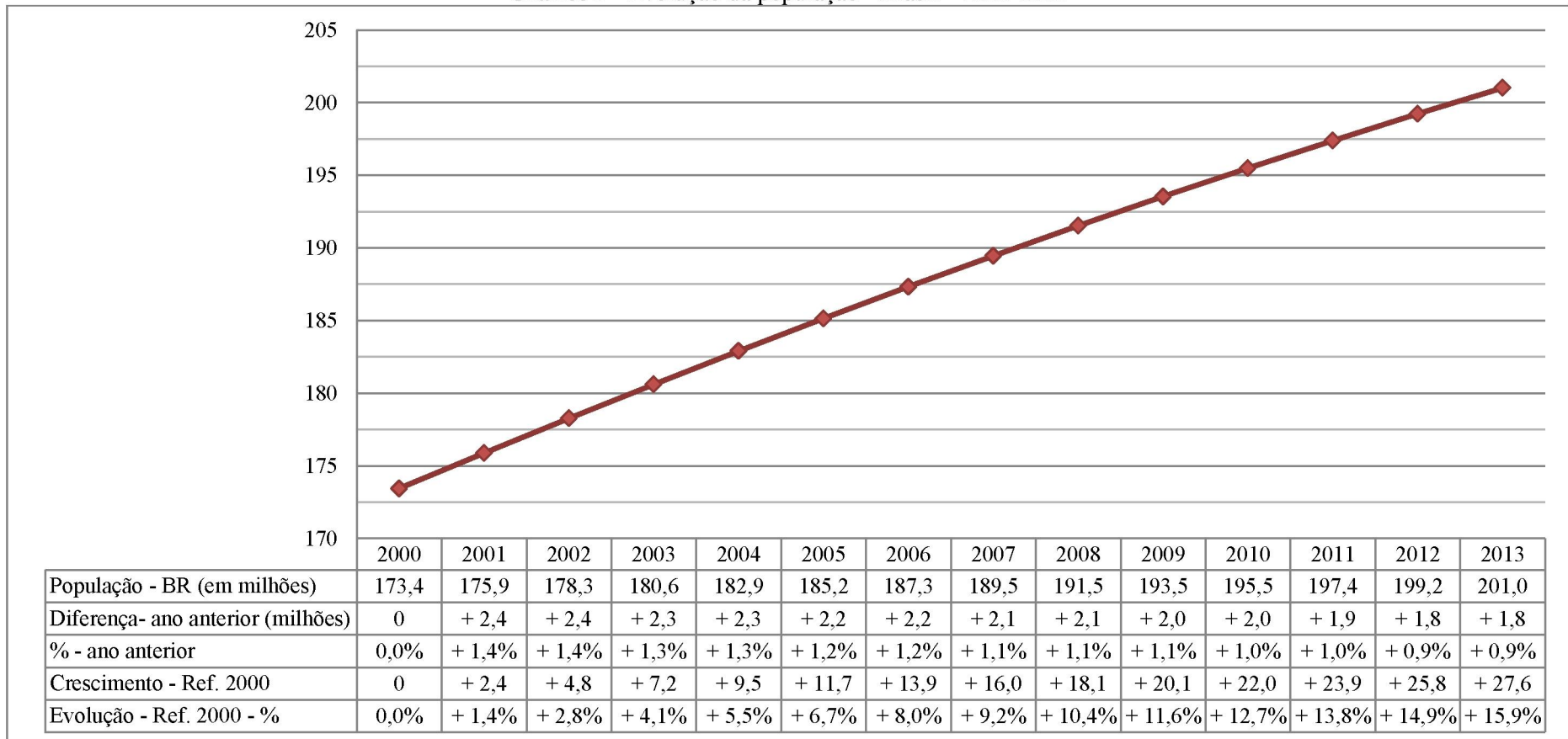
³ Dados sobre a frota nacional por região retirados do site do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), Ministério das Cidades.

Gráfico 2 - Evolução da frota de veículos - Brasil – 2000-2013



Fonte: DENATRAN/RENAVAM. Elaboração própria.

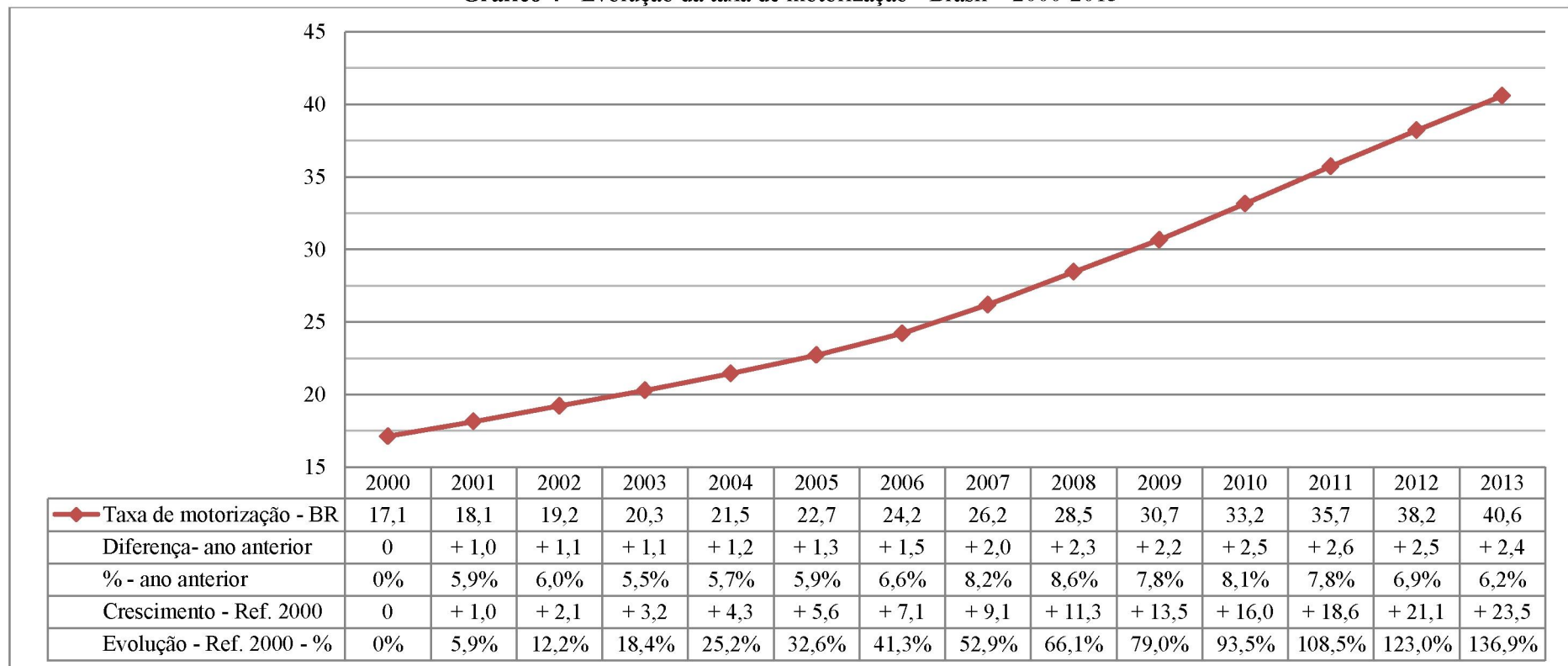
Gráfico 3 - Evolução da população - Brasil – 2000-2013



Fonte: IBGE, 2013. Elaboração própria.

Os aumentos refletiram no aumento do índice de motorização, que corresponde ao número de veículos para cada 100 habitantes, passando de 17,1 em 2000 para 40,6 em 2013, um aumento de 136,87%, conforme Gráfico 4. Isso reflete diretamente no número de acidentes de trânsito, pois um rápido aumento no índice de motorização acaba por resultar em um maior número de acidentes de trânsito, a menos que haja investimento correspondente em infraestrutura viária.

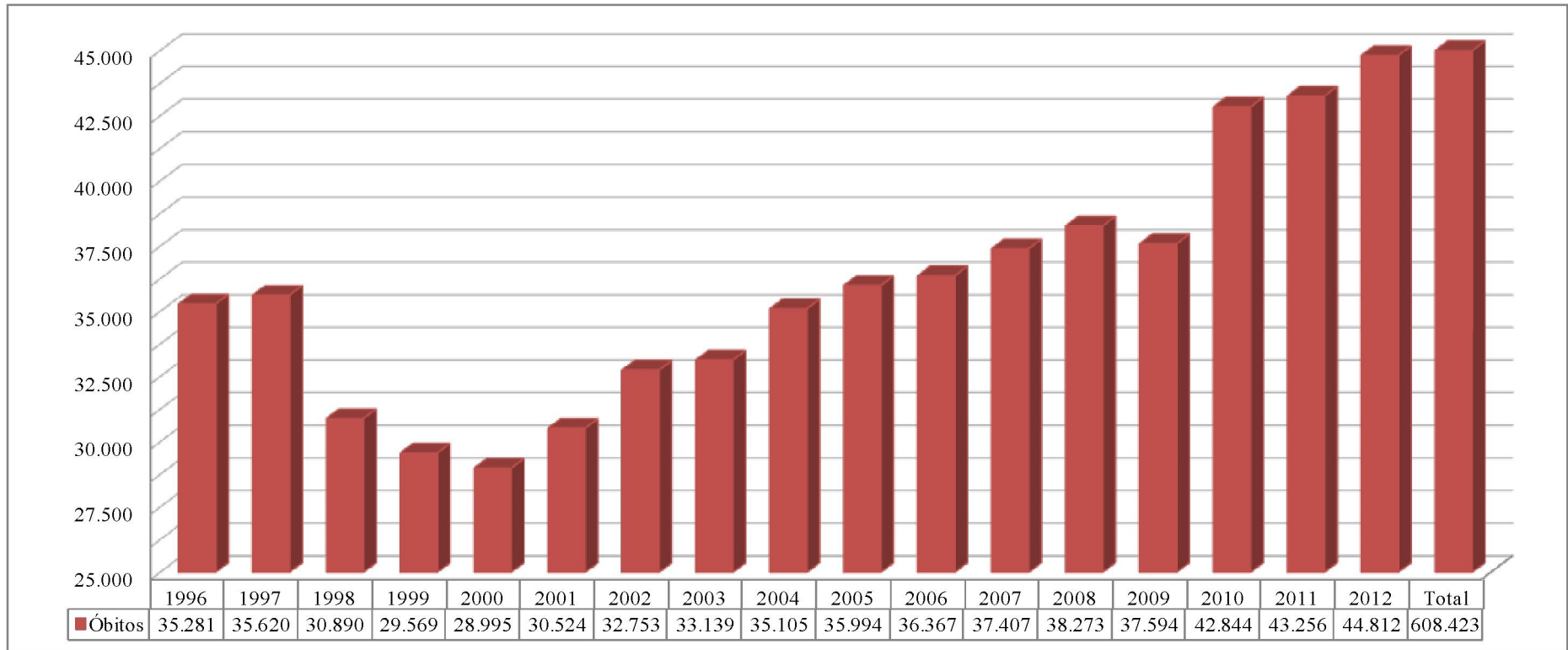
Gráfico 4 - Evolução da taxa de motorização - Brasil – 2000-2013



Fonte: DENATRAN/RENAVAM; IBGE, 2013. Elaboração própria.

No período compreendido entre os anos de 1996 e 2012, foram registrados mais de meio milhão de óbitos por acidentes de trânsito no país, como pode ser visto no Gráfico 5. Nesse período foram contabilizadas 608.423 mortes por acidentes de trânsito.

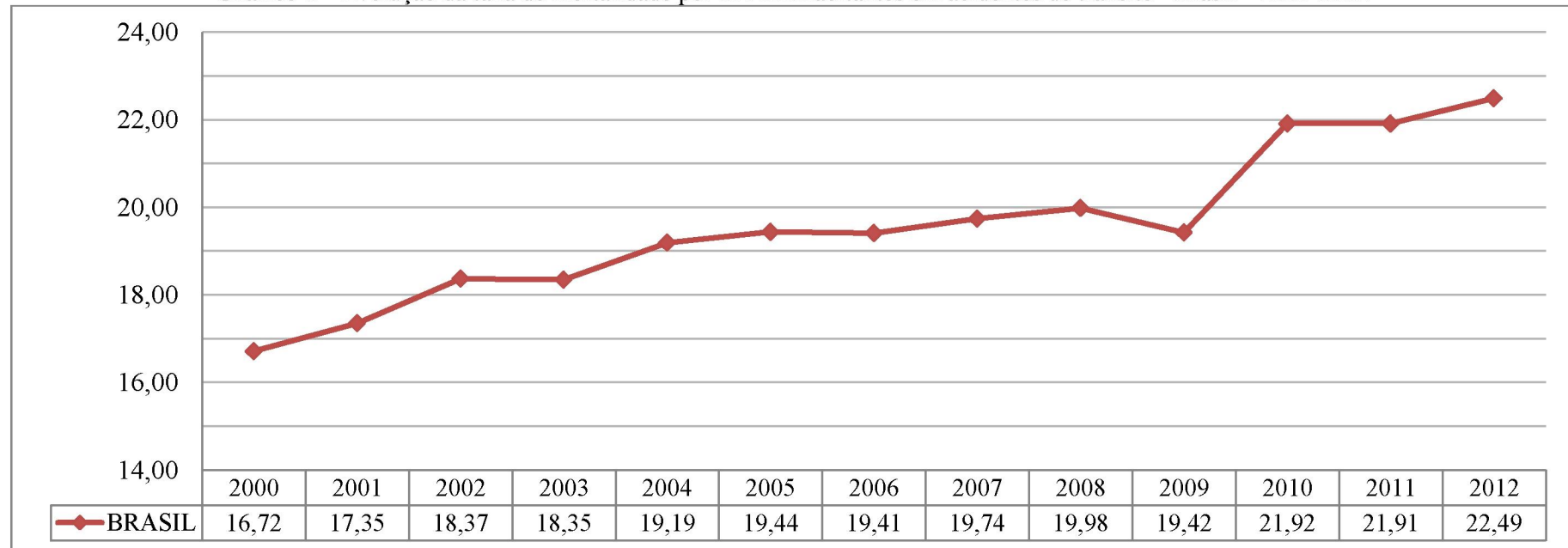
Gráfico 5 - Óbitos em acidentes de trânsito - Brasil - 1996-2012



Fonte: DATASUS/SIM. Elaboração própria.

É possível perceber que nos anos finais da década de 90 há uma inflexão na evolução da mortalidade por acidentes de trânsito. Isso pode ser atribuído à promulgação no novo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em setembro de 1997, que trouxe maior rigor para a legislação de trânsito, a partir de determinações como a de uso obrigatório de cintos de segurança em todo território nacional, de equipamentos de proteção para os condutores de motocicletas, dentre outros. Porém, a partir de 2001 os números voltam a subir, superando já em 2005 o patamar de 1997. Em 2012, o SIM registra mais de 44 mil mortes no trânsito com tendência de crescimento para os anos seguintes.

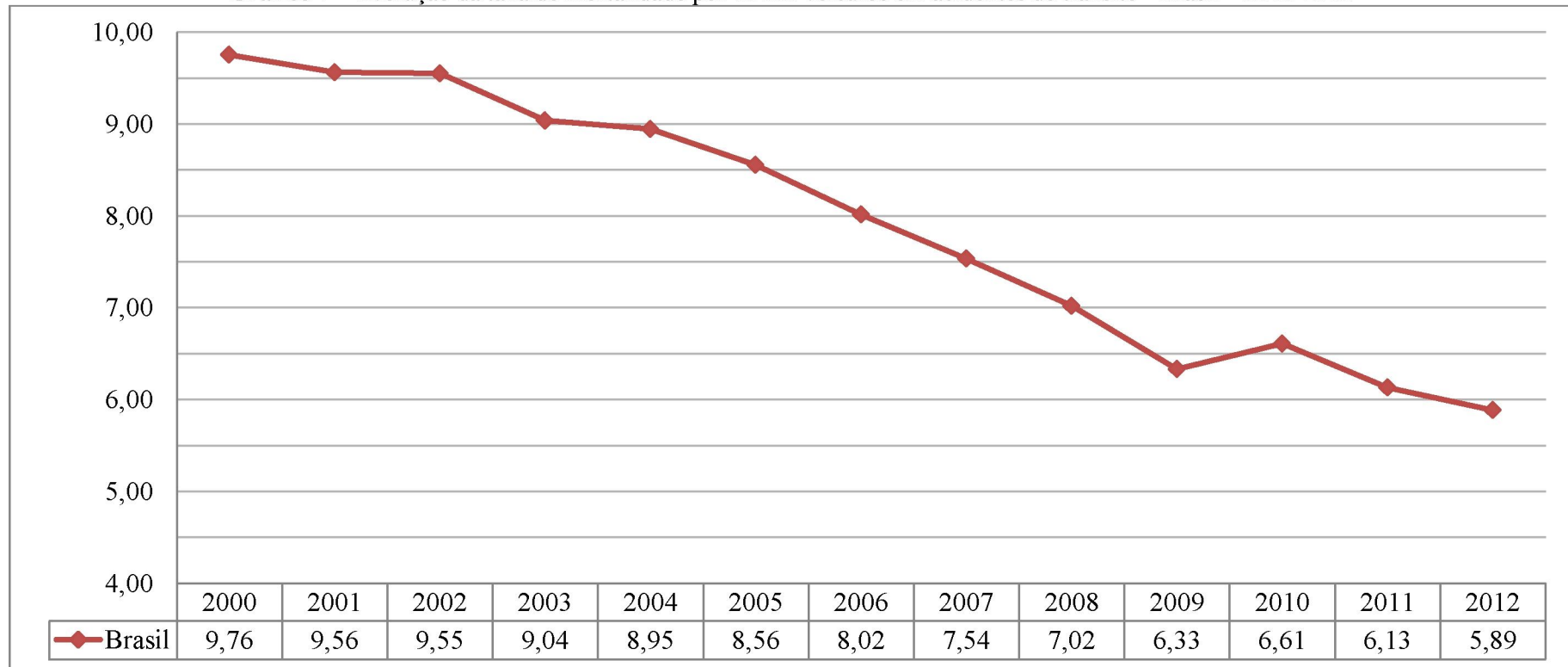
Relativizando esses números e considerando o aumento da população é possível analisar a taxa de mortalidade por 100 mil habitantes que também vem crescendo no decorrer dos anos, conforme Gráfico 6. Em 2012, o Brasil apresentou 22,5 óbitos por acidentes de trânsito para cada 100 mil habitantes, uma taxa bastante alta em comparação com o cenário internacional.

Gráfico 6 – Evolução da taxa de mortalidade por 100 mil habitantes em acidentes de trânsito - Brasil – 2000-2012

Fonte: DATASUS/SIM; IBGE, 2013. Elaboração própria.

Ao relativizar o número de óbitos pelo tamanho da frota, a trajetória gráfica obtida é de queda vertiginosa, conforme Gráfico 7. Esta queda é justificada muito antes pelo elevado crescimento da frota de veículos brasileira nos últimos anos do que por resultados positivos na redução de mortes por acidentes de trânsito, pois, como mostrado anteriormente, os óbitos aumentaram sistematicamente durante a década passada.

Gráfico 7 – Evolução da taxa de mortalidade por 10 mil veículos em acidentes de trânsito - Brasil – 2000-2012



Fonte: DATASUS/SIM; DENATRAN/RENAVAM. Elaboração própria.

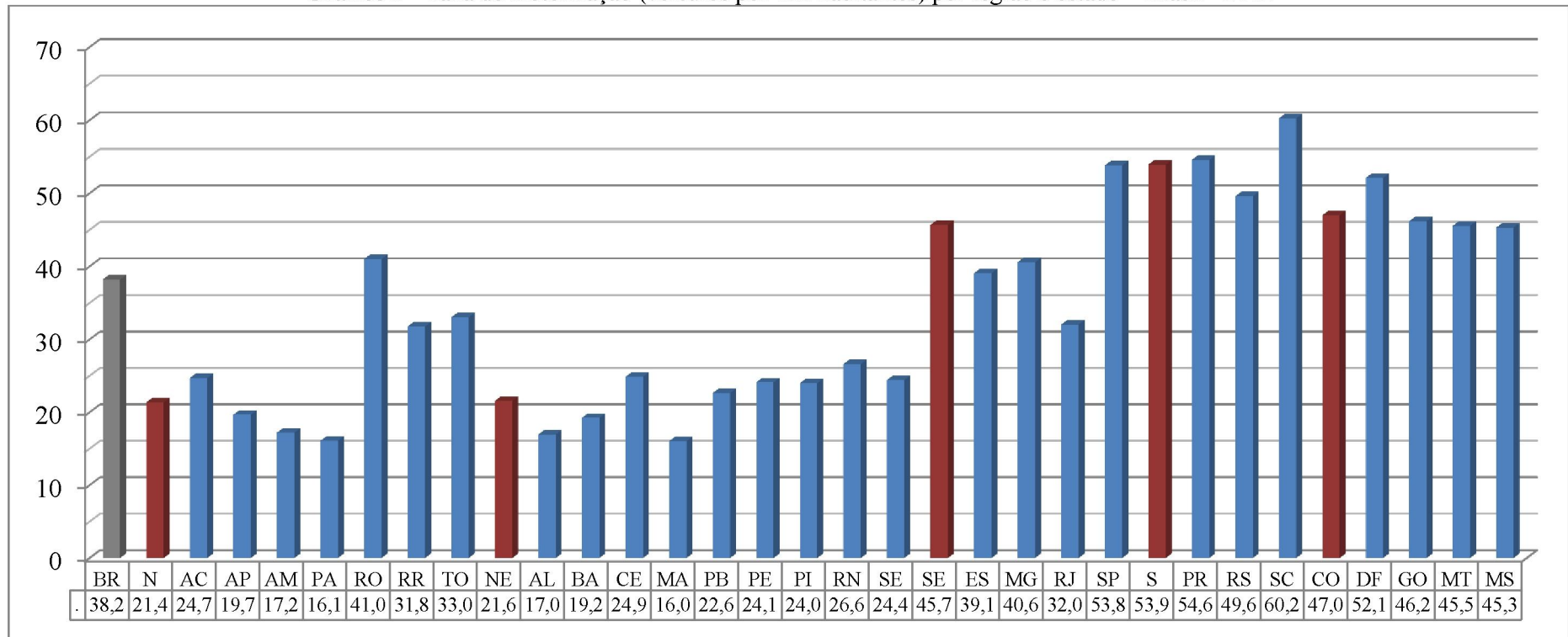
A Tabela 4 apresenta os dados do ano de 2012 desagregados por regiões e estados. Percebe-se que o índice de motorização varia em todo território nacional, vai desde 16,0 veículos para cada 100 habitantes no Maranhão até 60,3 veículos para cada 100 habitantes em Santa Catarina. De maneira geral, os estados no norte e nordeste possuem índices de motorização menores quando comparados com os estados das demais regiões, conforme apresentado no Gráfico 8.

Tabela 4 – Número de óbitos em acidentes de trânsito por região e estado - Brasil – 2012

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Frota	População	Óbitos em acidentes de trânsito	Taxa de motorização	Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes	Taxa de mortalidade por 10 mil veículos
Brasil	76.137.191	199.242.462	44.812	38,2	22,5	5,9
Norte	3.573.678	16.730.156	3.634	21,4	21,7	10,2
Acre	188.409	762.631	158	24,7	20,7	8,4
Amapá	141.432	718.906	124	19,7	17,2	8,8
Amazonas	643.859	3.740.976	458	17,2	12,2	7,1
Pará	1.265.828	7.862.333	1.529	16,1	19,4	12,1
Rondônia	700.065	1.707.272	668	41,0	39,1	9,5
Roraima	152.239	479.073	149	31,8	31,1	9,8
Tocantins	481.846	1.458.965	548	33,0	37,6	11,4
Nordeste	11.939.732	55.384.833	13.285	21,6	24,0	11,1
Alagoas	555.966	3.279.289	846	17,0	25,8	15,2
Bahia	2.877.271	14.957.177	2.845	19,2	19,0	9,9
Ceará	2.166.119	8.712.413	2.430	24,9	27,9	11,2
Maranhão	1.079.655	6.734.353	1.676	16,0	24,9	15,5
Paraíba	878.860	3.883.822	974	22,6	25,1	11,1
Pernambuco	2.202.726	9.136.697	2.057	24,1	22,5	9,3
Piauí	760.779	3.171.456	1.204	24,0	38,0	15,8
Rio Grande do Norte	888.149	3.338.489	602	26,6	18,0	6,8
Sergipe	530.207	2.171.137	651	24,4	30,0	12,3
Sudeste	38.277.054	83.795.056	15.687	45,7	18,7	4,1
Espírito Santo	1.481.976	3.792.874	1.186	39,1	31,3	8,0
Minas Gerais	8.295.192	20.446.840	4.451	40,6	21,8	5,4
Rio de Janeiro	5.212.996	16.273.984	3.047	32,0	18,7	5,8
São Paulo	23.286.890	43.281.358	7.003	53,8	16,2	3,0
Sul	15.409.291	28.569.231	7.640	53,9	26,7	5,0
Paraná	5.954.243	10.910.374	3.629	54,6	33,3	6,1
Rio Grande do Sul	5.514.581	11.118.261	2.095	49,6	18,8	3,8
Santa Catarina	3.940.467	6.540.596	1.916	60,2	29,3	4,9
Centro-Oeste	6.937.436	14.763.186	4.566	47,0	30,9	6,6
Distrito Federal	1.420.971	2.727.098	553	52,1	20,3	3,9
Goiás	2.929.508	6.343.136	2.043	46,2	32,2	7,0
Mato Grosso	1.429.712	3.138.822	1.151	45,5	36,7	8,1
Mato Grosso do Sul	1.157.245	2.554.130	819	45,3	32,1	7,1

Fonte: DATASUS/SIM; DENATRAN/RENAVAM; IBGE, 2013. Elaboração própria.

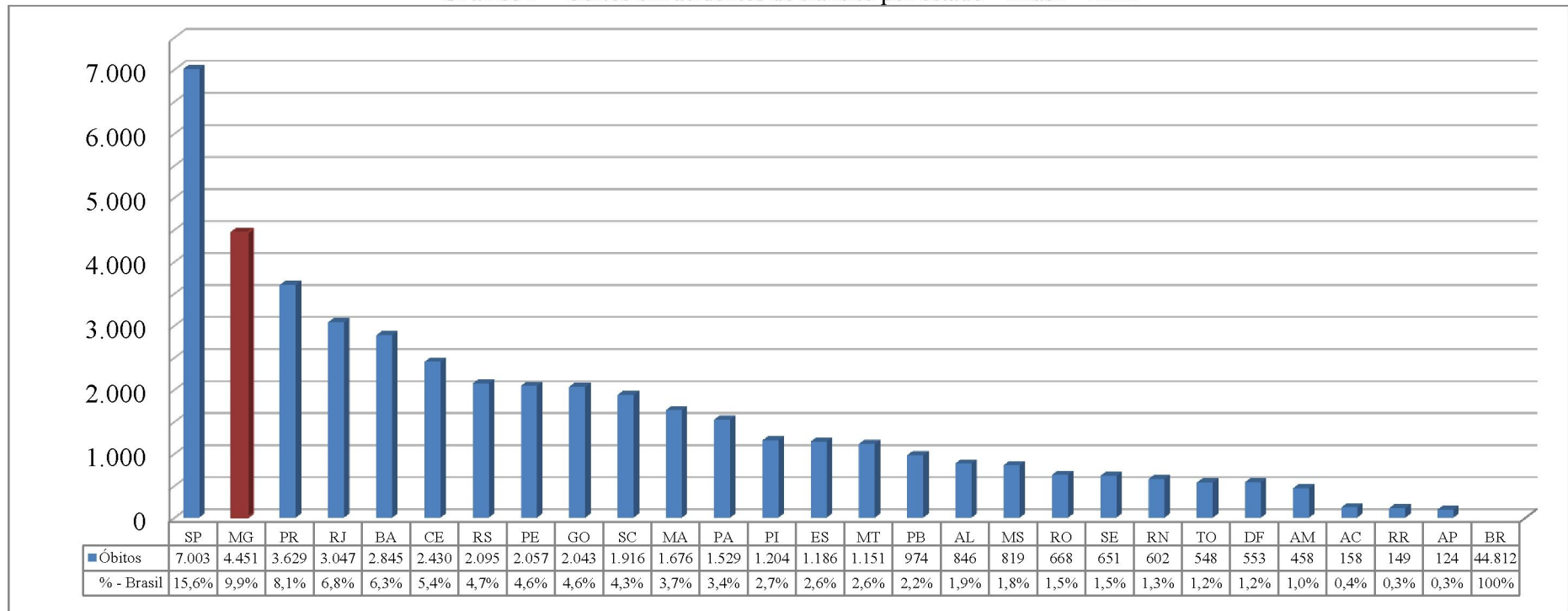
Gráfico 8 - Taxa de motorização (veículos por 100 habitantes) por região e estado – Brasil - 2012



Fonte: DENATRAN/RENAVAM; IBGE, 2013. Elaboração própria.

O maior número de óbitos por acidentes de trânsito ocorre no estado de São Paulo, com 7.003 óbitos apenas no ano de 2012, que também apresenta a maior frota e população. Em segundo lugar aparece Minas Gerais com 4.451 óbitos e que também apresenta segunda maior população e frota. Na sequência aparece Paraná com 3.629, Rio de Janeiro com 3.629 e Bahia com 3.047. No Gráfico 9 podem ser observados os valores absolutos para todos os estados.

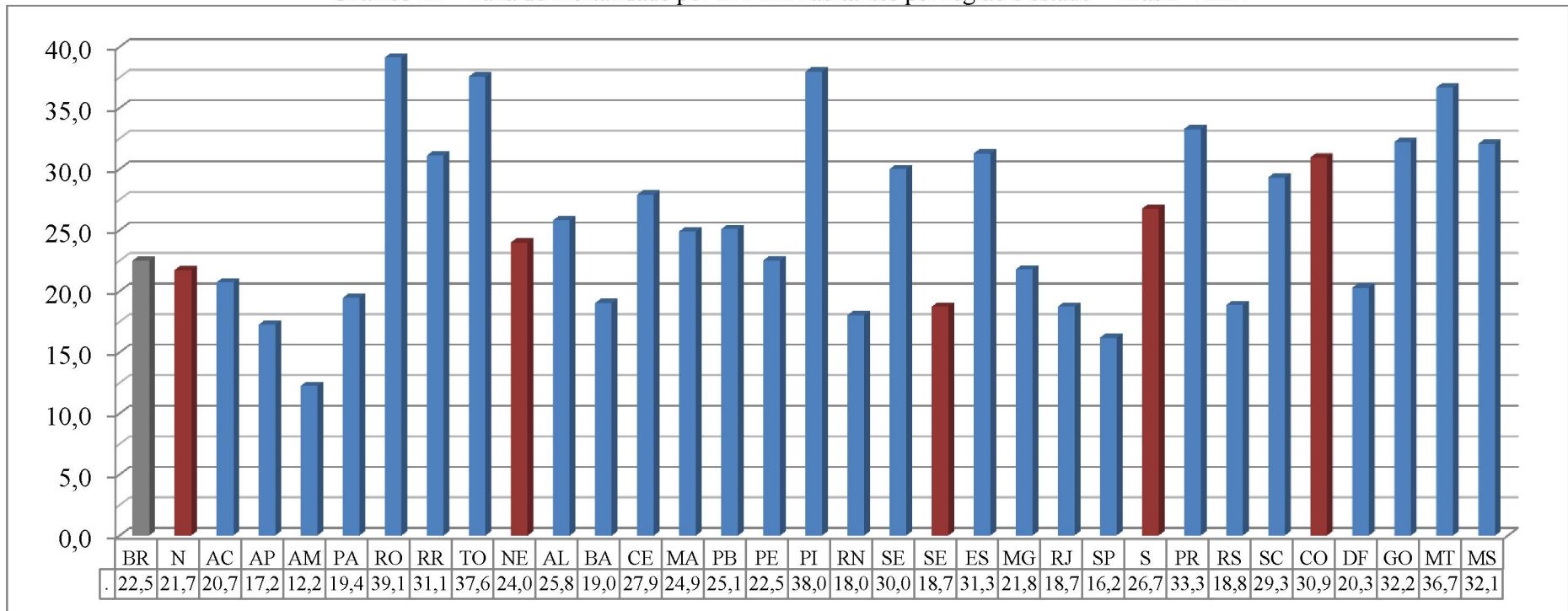
Gráfico 9 – Óbitos em acidentes de trânsito por estado – Brasil - 2012



Fonte: DATASUS/SIM. Elaboração própria.

As taxas de mortalidade por estado também variam significativamente. No Gráfico 10 estão as taxas de óbitos por acidentes de trânsito por 100 mil habitantes. Enquanto a taxa de Rondônia é de 39,1 óbitos por acidentes de trânsito para cada 100 mil habitantes, a taxa do Amazonas é de 12,2, para o ano de 2012. Já o estado de Minas Gerais apresenta uma taxa de 21,8, taxa muito próxima à do Brasil, que é de 22,5.

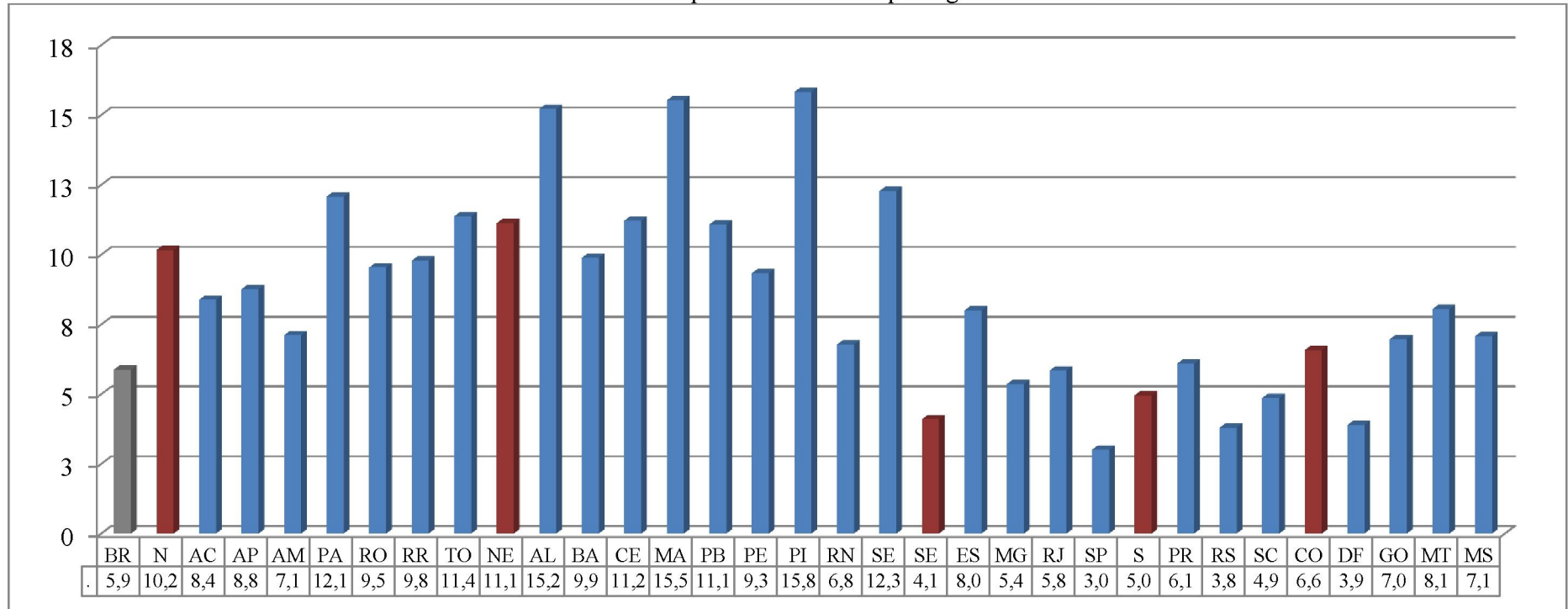
Gráfico 10 – Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes por região e estado – Brasil - 2012



Fonte: DATASUS/SIM. IBGE, 2013. Elaboração própria.

Já o Gráfico 11 apresenta as taxas de óbitos por acidentes de trânsito por 10 mil veículos. As taxas dos estados do Norte e Nordeste são superiores que as taxas das demais regiões. Enquanto a taxa do Piauí é de 12,5 óbitos para cada 10 mil veículos, a taxa de São Paulo é de 3,0. O estado de Minas Gerais apresenta uma taxa de 5,4, também muito próxima à do Brasil, que é de 5,9.

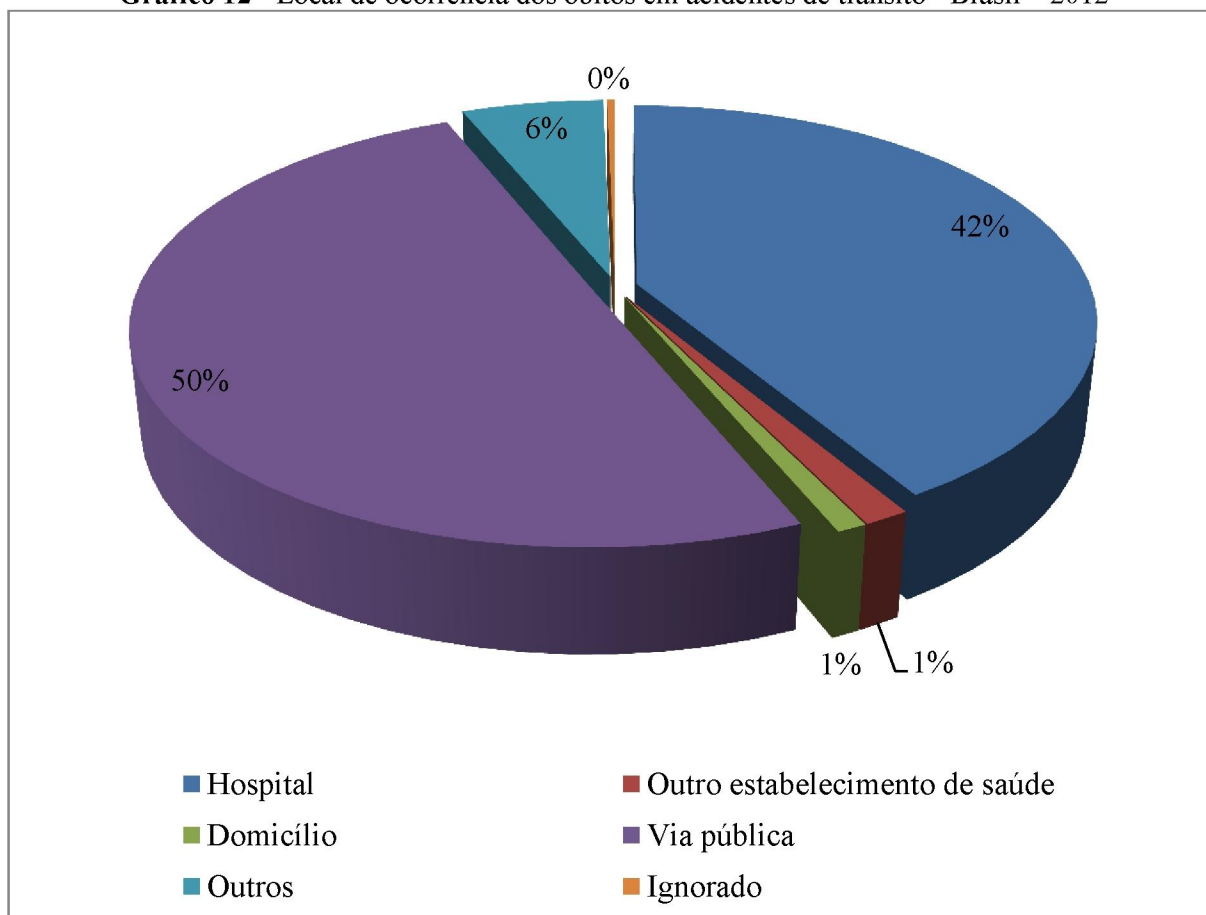
Gráfico 11 – Taxa de mortalidade por 10 mil veículos por região e estado – Brasil - 2012



Fonte: DATASUS/SIM; DENATRAN/RENAVAM. Elaboração própria.

O Gráfico 12, abaixo, permite visualizar o local onde ocorreram os óbitos. Enquanto 50,1% dos óbitos por acidentes de trânsito, no ano de 2012, ocorreram nas vias públicas, 41,4% ocorreram nos hospitais.

Gráfico 12 - Local de ocorrência dos óbitos em acidentes de trânsito - Brasil – 2012



Fonte: DATASUS/SIM. Elaboração própria.

1.3 Segurança no Trânsito em Minas Gerais

O estado de Minas Gerais possui 853 municípios. De acordo com o Departamento Nacional do Trânsito (DENATRAN), apenas 53 deles, ou seja, 6,2%, estão integrados ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT)⁴. O Estado possui ainda a maior malha rodoviária do país, com 280.171,3 quilômetros, conforme dados do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) apresentados na Tabela 5.

⁴ Dados sobre municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito retirados do site do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), Ministério das Cidades.

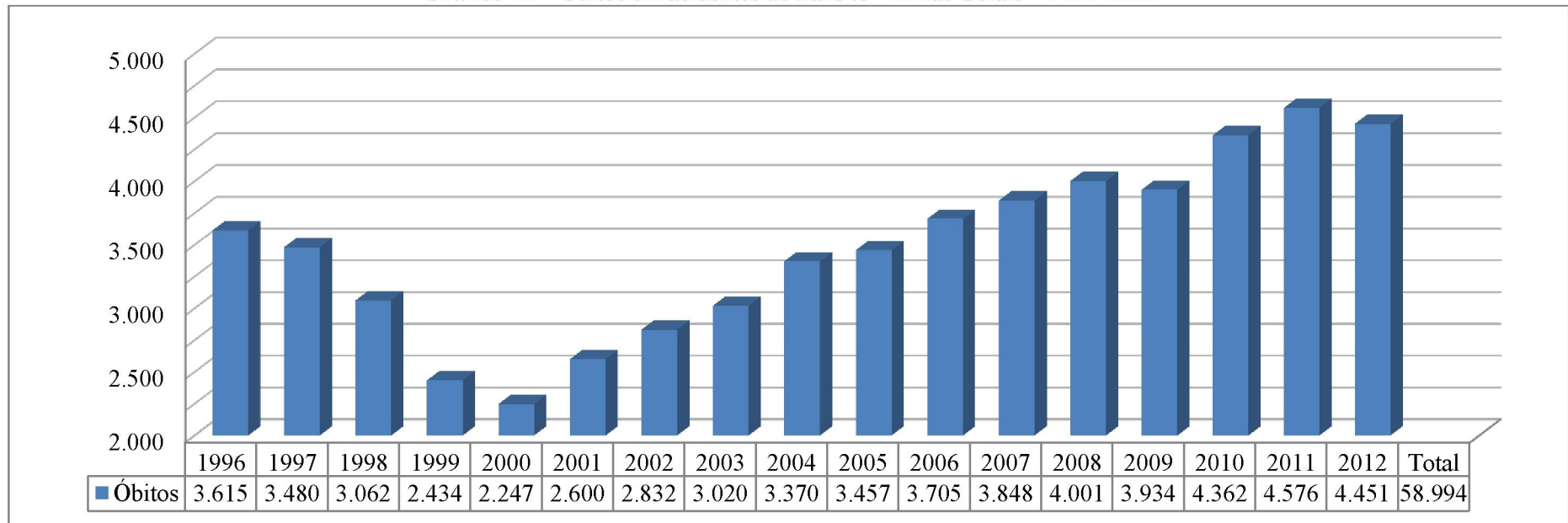
Tabela 5 - Malha rodoviária do Estado de Minas Gerais por jurisdição e tipo de superfície – 2014

Circunscrição / Jurisdição	Rede Rodoviária (em Km)			Total
	Planejada	Pavimentada	Não pavimentada	
Federal	6.270,9	819,4	10.806,7	17.897,0
Estadual	0,0	6.011,0	15.973,4	21.984,4
Municipal	712,1	238.411,9	1.165,9	240.289,9
Total Geral	6.983,0	245.242,3	27.946,0	280.171,3

Fonte: DNIT. Elaboração própria.

A extensão da malha rodoviária, bem como sua posição estratégica, faz com que o estado tenha um intenso tráfego de passagem e um elevado número de acidentes de trânsito. Somente no ano de 2012, o estado teve 4.451 óbitos por acidentes de trânsito. O Gráfico 13 mostra a evolução no período de 1996 a 2012. Nesse período houve um aumento de 23,1% no número de vítima fatais e, assim como no caso brasileiro, existe uma tendência de crescimento.

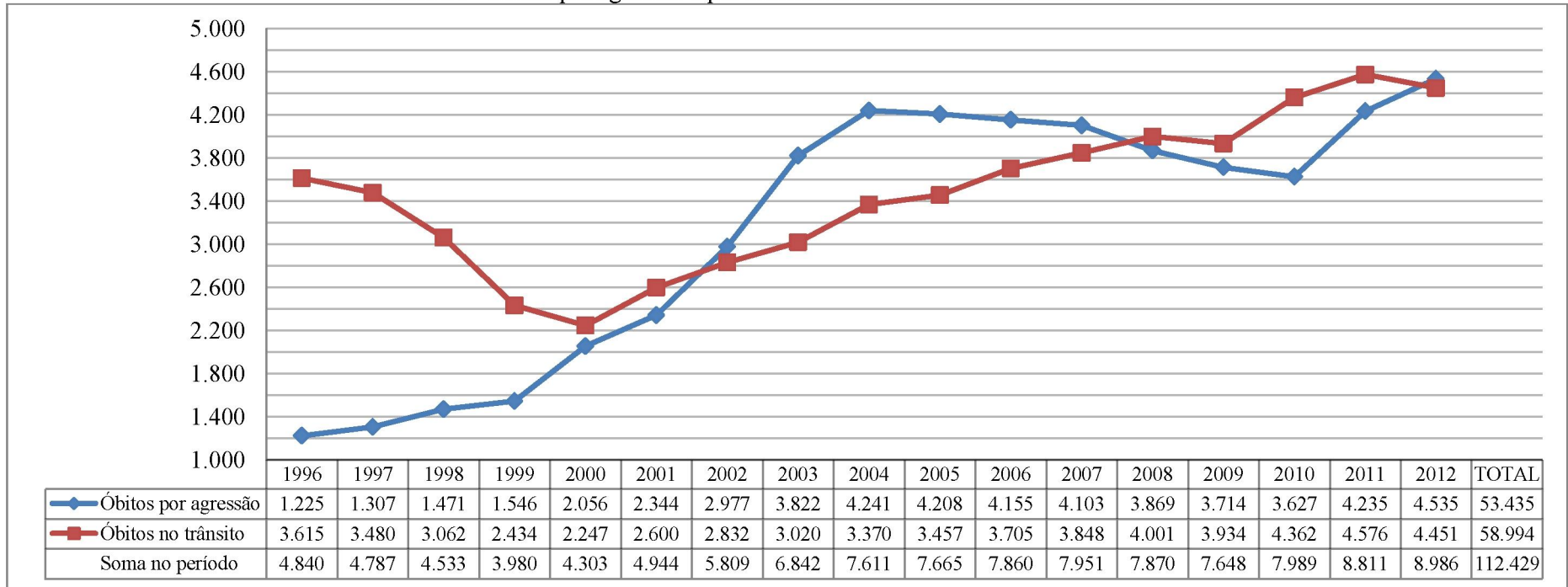
Gráfico 13 – Óbitos em acidentes de trânsito - Minas Gerais – 1996-2012



Fonte: DATASUS/SIM. Elaboração própria.

Para se ter uma ideia da gravidade do problema, o Gráfico 14 compara os óbitos por agressão com os óbitos por acidentes de trânsito em Minas Gerais também no período de 1996 a 2012. Fica evidente que o número de óbitos em acidentes de trânsito na maioria dos anos supera o número de óbitos por agressão.

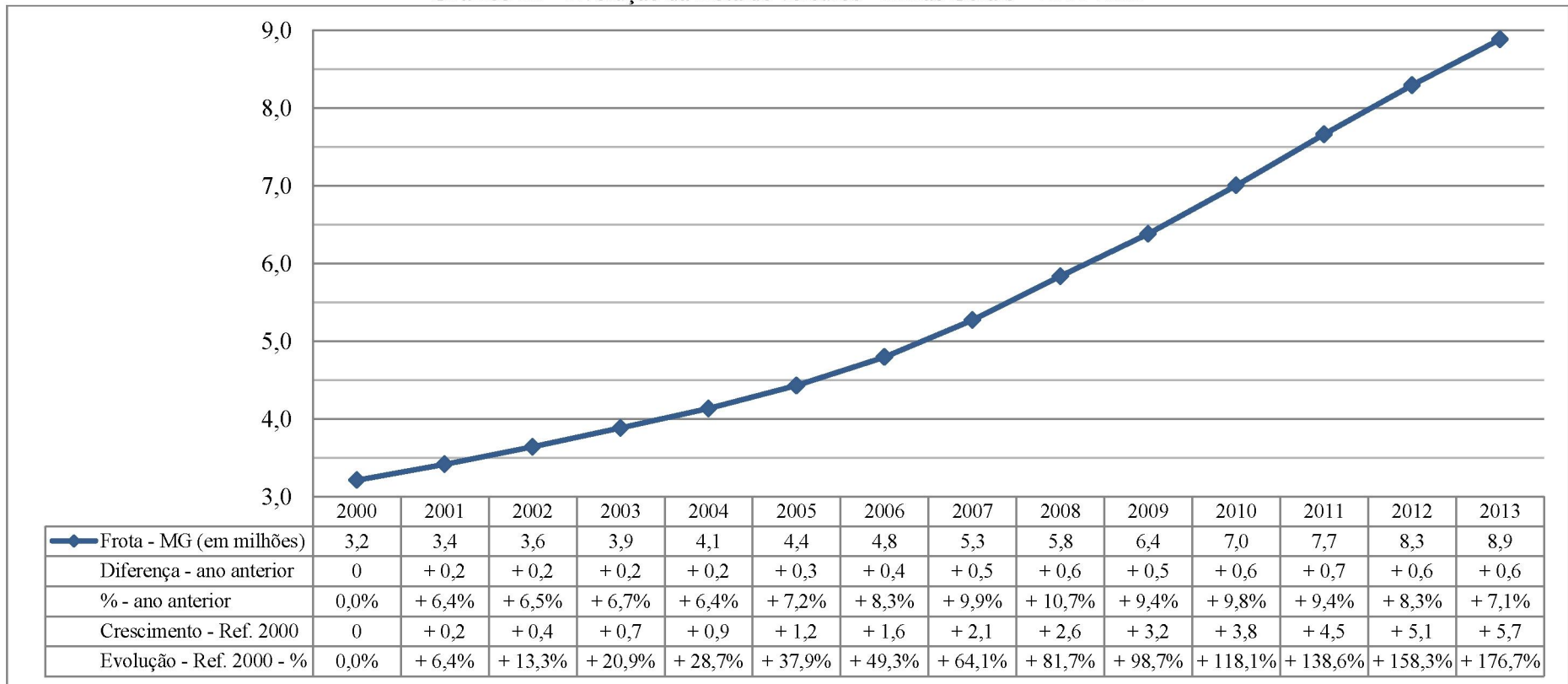
Gráfico 14 - Óbitos por agressão e por acidente de trânsito - Minas Gerais – 1996-2012



Fonte: DATASUS/SIM. Elaboração própria.

Essa situação também pode ser explicada em parte pelo aumento exponencial da frota de veículos do Estado. Minas Gerais teve um aumento de sua frota de 176,7% entre os anos de 2000 e 2013, conforme Gráfico 15. Ao final de 2013 haviam 8.884.663 de veículos registrados em Minas Gerais para uma população de 20.593.356, o que corresponde a uma taxa de motorização de 43,1 veículos para cada 100 habitantes (DENATRAN; IBGE, 2013)

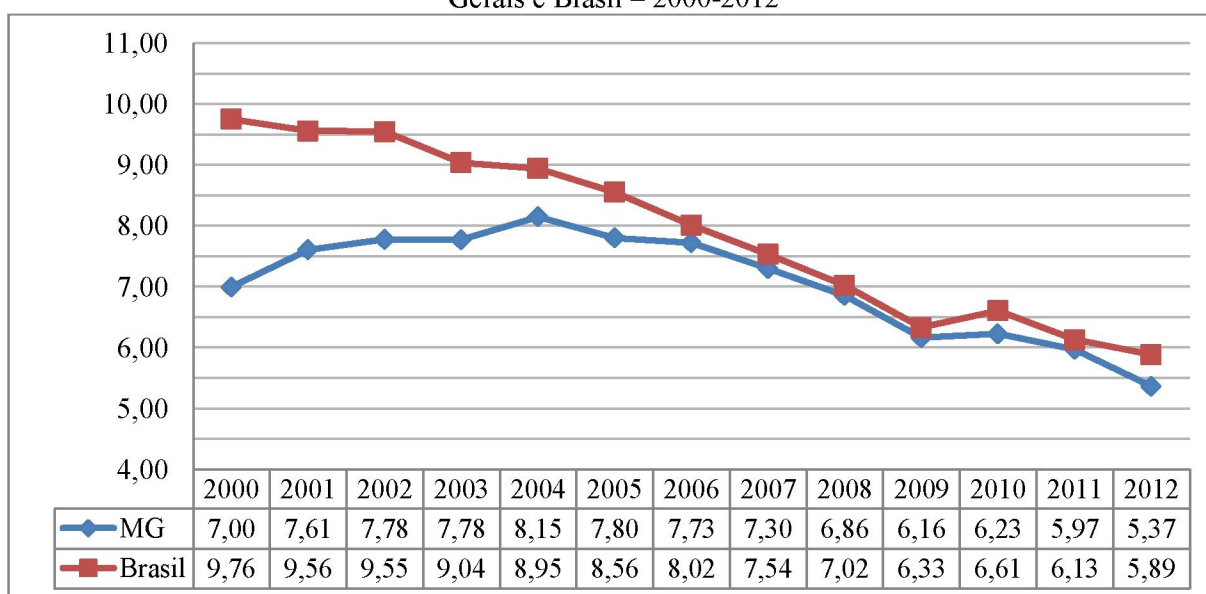
Gráfico 15 – Evolução da frota de veículos - Minas Gerais – 2000-2013



Fonte: DENATRAN/RENAVAM. Elaboração própria.

Esse aumento da frota foi tão grande que resultou na queda constante da taxa de óbitos por 10 mil veículos, assim como aconteceu no cenário nacional, conforme Gráfico 16. Houve também uma diminuição na diferença das taxas do Brasil e de Minas Gerais. No ano 2000 a taxa do Brasil era de 9,76 óbitos para cada 10 mil veículos enquanto a de Minas Gerais era de 7,0. Já em 2012, a taxa do Brasil era de 5,89, enquanto a de Minas Gerais era de 5,37, ou seja, houve uma redução proporcionalmente maior na taxa de mortalidade por 10 mil veículos do Brasil, em comparação com a do estado de Minas Gerais.

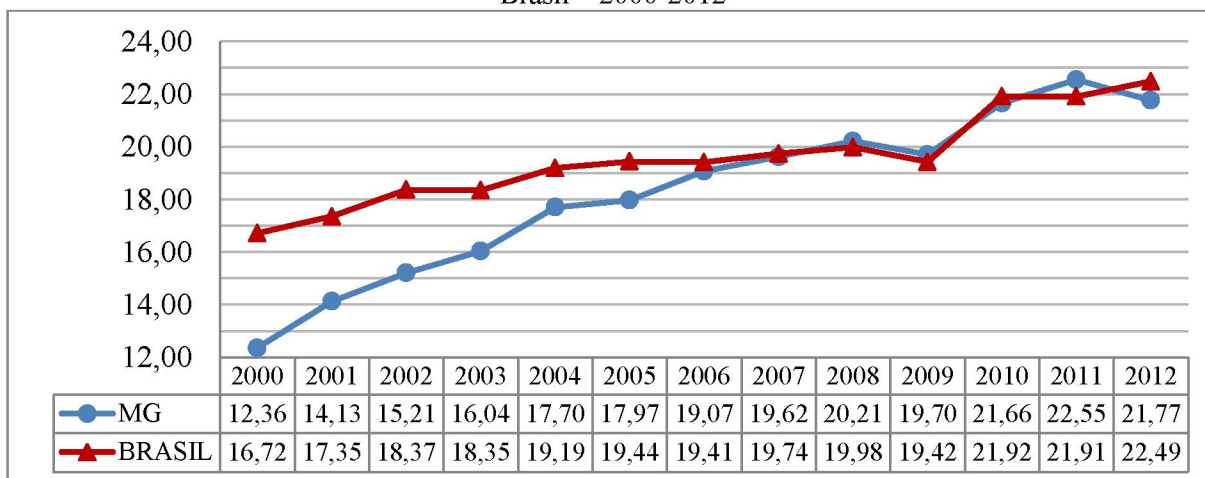
Gráfico 16 – Evolução da taxa de mortalidade por 10 mil veículos em acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2000-2012



Fonte: DATASUS/SIM; DENATRAN/RENAVAM. Elaboração própria.

Vale ressaltar que o mesmo comportamento ocorre pra a taxa de óbitos em acidentes de trânsito para cada 100 mil habitantes, conforme Gráfico 17. Apesar de essas taxas terem aumentado no decorrer dos anos, a diferença entre a taxa do Brasil e a de Minas Gerais também diminuiu. No ano de 2000 a taxa do Brasil era de 16,7 óbitos para cada 100 mil habitantes enquanto a de Minas Gerais era de 12,4. Em 2012, a taxa do Brasil passa a ser de 22,5 e a de Minas Gerais de 21,8, uma muito próxima da outra.

Gráfico 17 – Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes em acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2000-2012



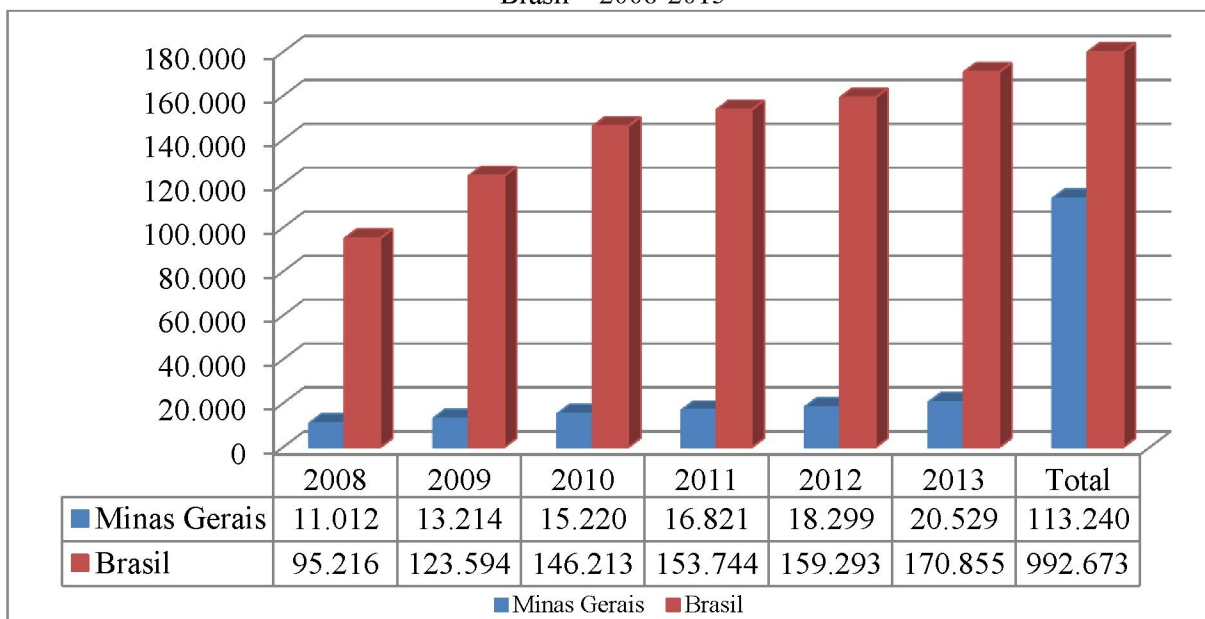
Fonte: DATASUS/SIM. IBGE, 2013. Elaboração própria.

1.4 Internações hospitalares e custos decorrentes dos acidentes de trânsito

Outra forma de evidenciar a gravidade do problema é através do número de internações hospitalares decorrentes de acidentes de trânsito na rede conveniada do Sistema Único de Saúde (SUS). No ano de 2013 houve 170.855 internações por acidentes de trânsito em todo o Brasil; só em Minas Gerais foram 20.529, o que corresponde a 12,0% do total⁵. Conforme Gráfico 18, esse número vem aumentando no decorrer dos últimos anos. No período de 2008 a 2013, ou seja, em cinco anos, o número de internações aumentou em 79,4% para o Brasil e em 86,4% para Minas Gerais.

⁵ Dados sobre internações por acidentes de trânsito retirados do site do Departamento de Informática do SUS (DATASUS), a partir do Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH), Ministério da Saúde.

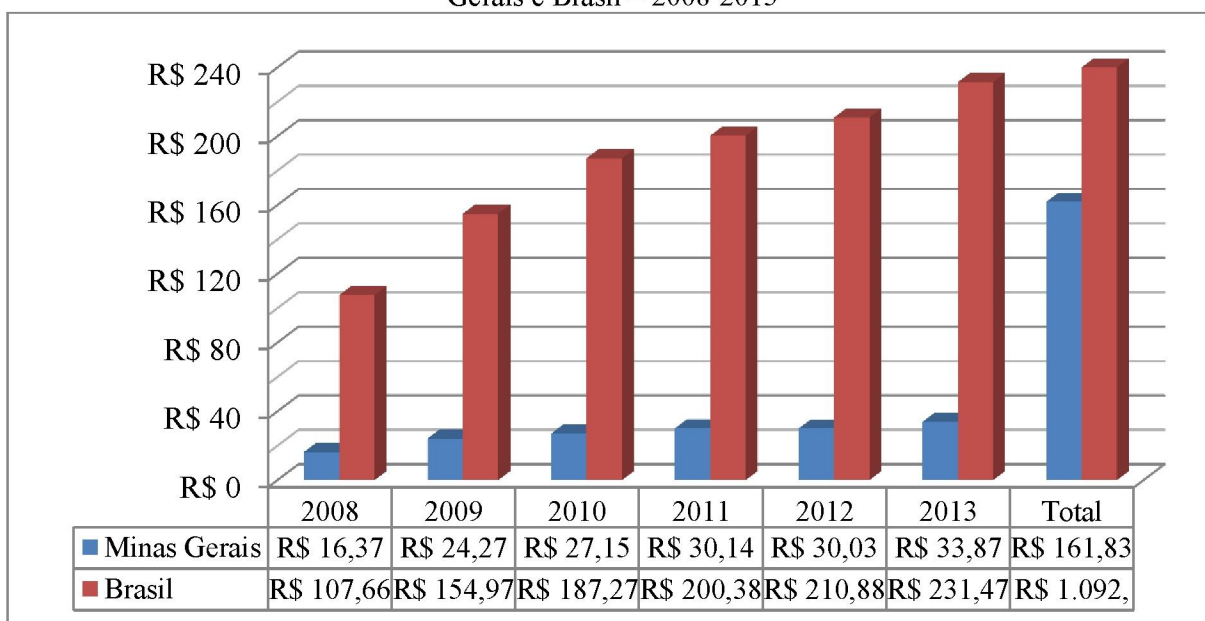
Gráfico 18 – Número de internações no SUS em decorrência de acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2008-2013



Fonte: DATASUS/SIH. Elaboração própria.

É possível ainda acompanhar o custo gerado por essas internações, conforme Gráfico 19. Apenas no ano de 2013 foram gastos R\$231,5 milhões com internações por acidentes de trânsito na rede do SUS. No estado de Minas Gerais foram gastos R\$33,9 milhões, o que corresponde a 14,6% do total.

Gráfico 19 – Valor gasto com internações no SUS em decorrência de acidentes de trânsito - Minas Gerais e Brasil – 2008-2013



Fonte: DATASUS/SIH. Elaboração própria.

Cabe ressaltar que esses dados são extraídos do Sistema de Internações Hospitalares (SIH), do Ministério da Saúde, e correspondem a apenas parte do total de internações. Apesar da maioria das internações hospitalares por acidentes de trânsito ocorrer dentro da rede do SUS, é preciso considerar que existem internações que são realizadas fora da rede conveniada e lembrar que existem ainda vítimas de acidentes que utilizam o atendimento médico-hospitalar, mas não chegam a ser internadas.

Além dos custos médicos hospitalares que são bem maiores que o custo das internações, existem inúmeros outros custos associados aos acidentes de trânsito. Em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), concluiu a pesquisa “Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas”. O objetivo da pesquisa era identificar e mensurar os principais custos decorrentes dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras, para subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas (IPEA; ANTP, 2003).

O custo total dos acidentes de trânsito foi estimado em R\$3,6 bilhões para as 49 aglomerações urbanas estudadas e de R\$5,3 bilhões para toda a área urbana do Brasil. Cabe ressaltar que esses valores foram obtidos com base nos acidentes de trânsito ocorridos no ano de 2001 e foram atualizados a preços de abril de 2003, com base no Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O custo total foi desmembrado em vários componentes, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 – Custos anuais dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras, por componente de custo

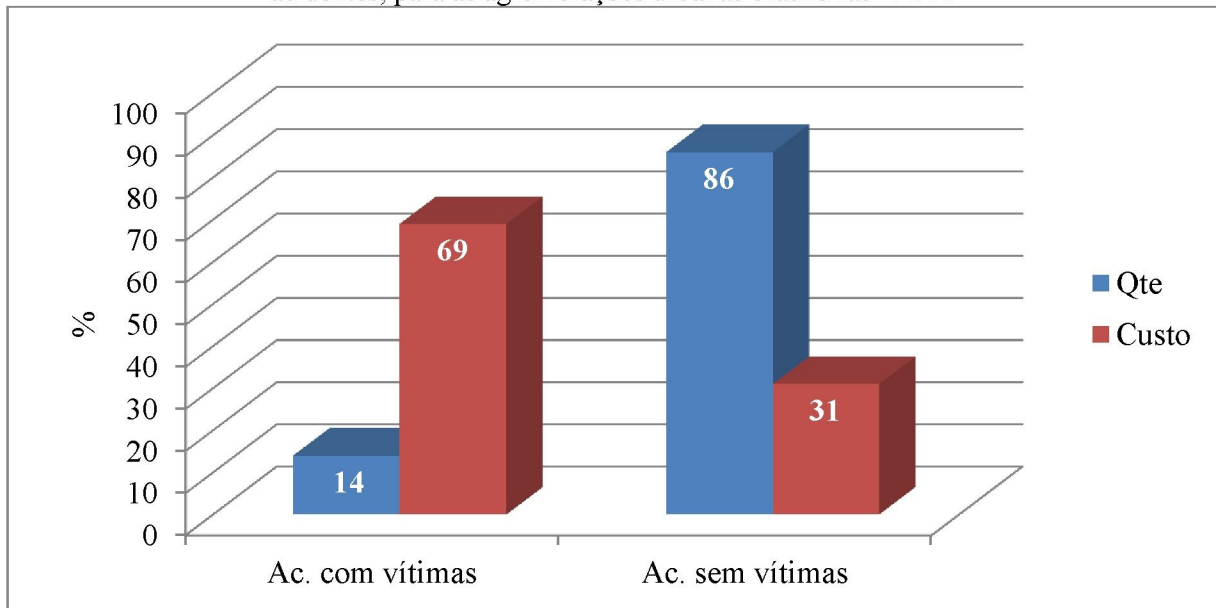
Componentes de custo	Custos	
	R\$ mil (abril de 2003)	%
Perda de produção	1.537.300	42,8%
Danos a veículos	1.035.046	28,8%
Atendimento médico hospitalar	476.020	13,3%
Processos judiciais	131.083	3,7%
Congestionamentos	113.062	3,1%
Previdenciários	87.642	2,4%
Resgate de vítimas	52.695	1,5%
Reabilitação de vítimas	42.214	1,2%
Remoção de veículos	32.586	0,9%
Danos a mobiliário urbano	22.026	0,6%
Outro meio de transporte	20.467	0,6%
Danos a sinalização de trânsito	16.363	0,5%
Atendimento policial	12.961	0,4%
Agentes de trânsito	6.125	0,2%
Danos a propriedade de terceiros	3.029	0,1%
Impacto familiar	2.105	0,1%
Total	3.590.724	100,0%

Fonte: IPEA; ANTP, 2003.

Nota: Valores obtidos com base nos acidentes de trânsito ocorridos no ano de 2001 e atualizados a preços de abril de 2003, com base no Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo (IPCA)

A maior parte dos custos (84,9%) está concentrada em três componentes: 42,8% estão associados à perda de produção, que são as perdas econômicas sofridas pelas pessoas, decorrentes da interrupção temporária ou permanente das atividades produtivas; 28,8 % se referem aos danos aos veículos, que são os custos de recuperação ou reposição dos veículos danificados; e 13,3% são relacionados ao atendimento médico-hospitalar, que consiste no valor gasto com atendimento e tratamento das vítimas dos acidentes de trânsito (IPEA; ANTP, 2003). Outra conclusão interessante da pesquisa é de que os custos dos acidentes de trânsito com vítima, apesar de corresponderem a 14% dos acidentes ocorridos, representam 69% dos custos produzidos pelos acidentes, enquanto os acidentes de trânsito sem vítima correspondem a 86% dos acidentes ocorridos e representam apenas 31% dos custos dos acidentes, conforme Gráfico 20 (IPEA; ANTP, 2003).

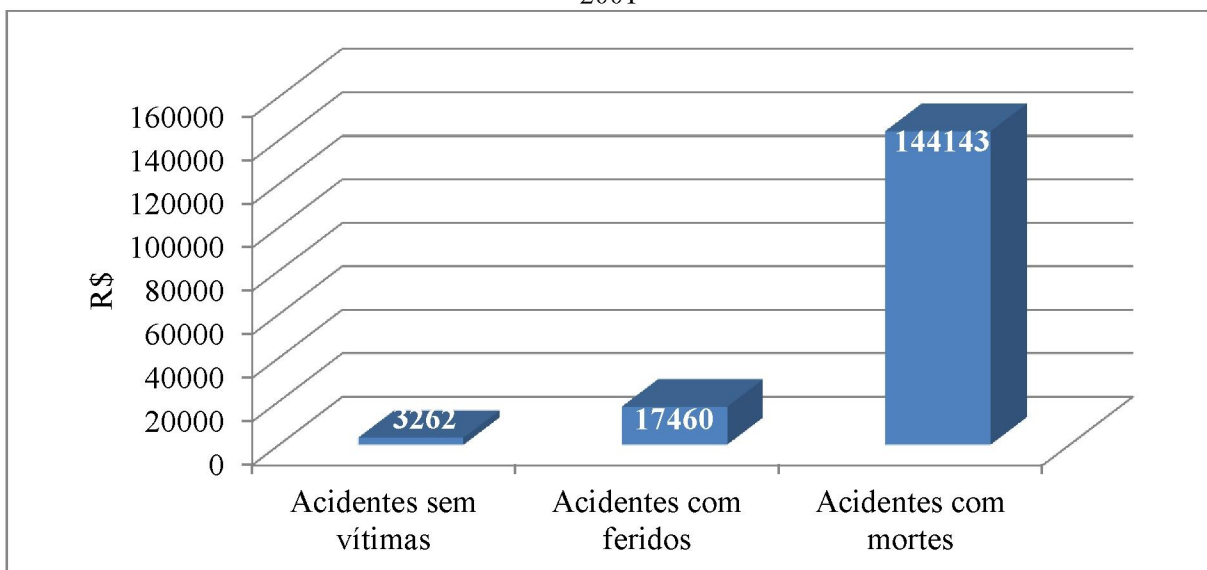
Gráfico 20 – Distribuição dos custos dos acidentes de trânsito e da frota envolvida, por severidade dos acidentes, para as aglomerações urbanas brasileiras - 2001



Fonte: IPEA; ANTP, 2003.

A pesquisa traz ainda o custo médio por acidente de trânsito. Enquanto um acidente de trânsito sem vítima apresenta o custo médio de R\$3.262,00, um acidente com ferido apresenta um custo médio de R\$17.460,00 e um acidente com vítima fatal R\$144.143,00, conforme Gráfico 21. Isso mostra como o custo cresce à medida em que aumenta a gravidade do acidente.

Gráfico 21 – Custo médio dos acidentes de trânsito, por severidade - Aglomerações urbanas – Brasil - 2001



Fonte: IPEA; ANTP, 2003.

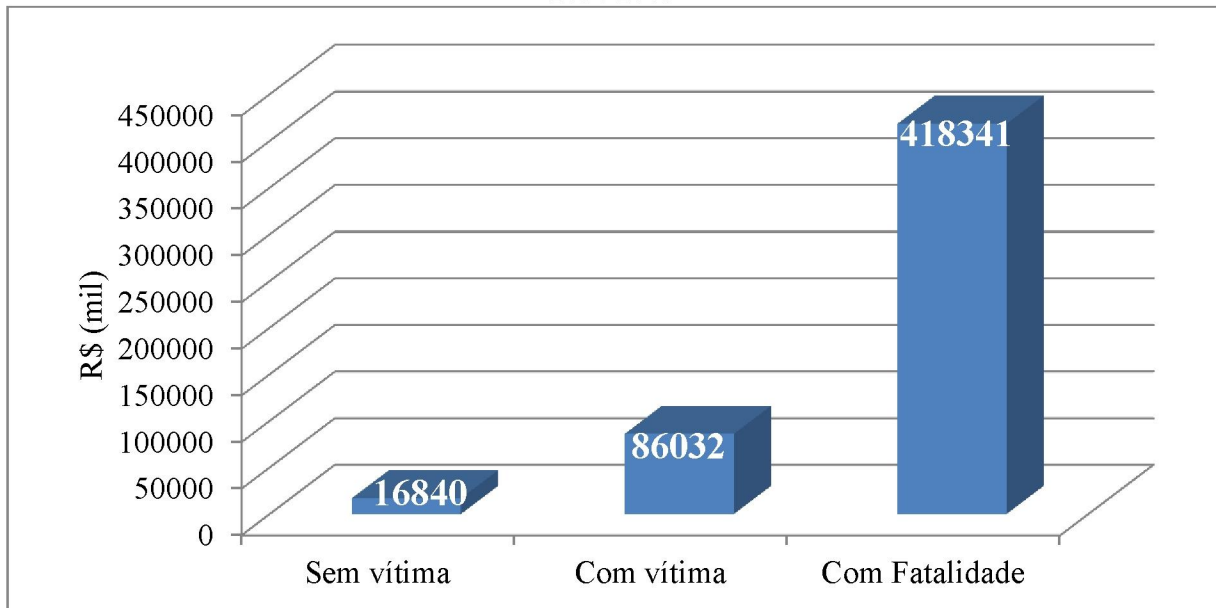
Nota: Valores obtidos com base nos acidentes de trânsito ocorridos no ano de 2001 e atualizados a preços de abril de 2003, com base no Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Em 2006 o IPEA e o DENATRAN, também em parceria com a ANTP, publicaram novo estudo sobre os custos dos acidentes de trânsito com foco nas rodovias brasileiras, também com o objetivo de fornecer subsídios para a formulação e avaliação de políticas públicas voltadas para a redução da quantidade e da gravidade dos acidentes de trânsito. Para desenvolver a pesquisa foram analisados os acidentes de trânsito ocorridos em rodovias no 2º semestre de 2004 e 1º semestre de 2005. Foram analisados os custos associados a quatro elementos envolvidos em um acidente de trânsito: as pessoas envolvidas, os veículos envolvidos, a via e o ambiente onde ocorre o acidente, e o aparato institucional e os aspectos socioambientais (IPEA; DENATRAN; ANTP, 2006).

O custo anual estimado dos acidentes nas rodovias foi de R\$22 bilhões no ano, a preços de dezembro de 2005, o que equivalia na época a 1,2% do PIB brasileiro. Desse total, R\$6.5 bilhões correspondem ao custo dos acidentes nas rodovias federais, R\$14,1 bilhões correspondem ao custo nas rodovias estaduais e R\$1,4 bilhão corresponde ao custo nas rodovias municipais (IPEA; DENATRAN; ANTP, 2006).

A maior parte dos custos diz respeito à perda de produção, referente à morte das pessoas ou interrupção de suas atividades, seguido pelos custos de cuidados com a saúde e aqueles associados aos veículos (IPEA; DENATRAN; ANTP, 2006). Nessa pesquisa foi estimado também o custo médio por acidente de trânsito em rodovia federal. Um acidente sem vítima tem um custo médio de R\$16.840, para um acidente com vítima o custo médio é de R\$86.032 e com vítima fatal de R\$418.341, a preços de dezembro de 2005, conforme Gráfico 22.

Gráfico 22 – Custos médios do acidente, segundo a sua gravidade, nas rodovias federais – Brasil – 2004-2005



Fonte: IPEA; DENATRAN; ANTP, 2006.

Nota: Dados referentes ao período de 1 de julho de 2004 a 30 de junho de 2005.

Cabe ressaltar que a pesquisa destaca que existem outros custos relacionados aos acidentes que não são mensuráveis e, portanto, não são considerados no trabalho, que são aqueles relacionados às perdas humanas e ambientais relacionadas aos acidentes de trânsito. Os estudos chamam atenção para a necessidade de integrar e qualificar os bancos de dados existentes a fim de assegurar a qualidade das informações (IPEA; DENATRAN; ANTP, 2006).

Diante dos dados apresentados fica evidente a gravidade da situação da segurança no trânsito, principalmente nos países de baixa e média renda. Como visto a situação nos níveis subnacionais de governo também é crítica, requerendo uma política pública que seja capaz de enfrentar o problema. Mais adiante será apresentado o que foi proposto para enfrentar o problema a nível mundial, nacional e estadual.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo desse capítulo é apresentar o referencial teórico que dará suporte para a análise do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre, que será feita posteriormente. Ele está dividido em duas seções. A primeira seção trata do modelo do *Public Policy Cycle* ou ciclo de políticas públicas e analisa sucintamente cada uma de suas etapas. A segunda seção faz uma breve análise sobre a técnica tradicional de planejamento governamental baseado na Teoria da Escolha Racional.

2.1 Ciclo de políticas públicas

Não há consenso em relação ao conceito de política pública. De acordo com Souza (2006, p.24), Dye (1984) define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Bachrach e Baratz (1962) afirmam que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública; já Laswell considera que análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

A maioria das definições de políticas públicas assume uma visão holística do tema em que o todo se sobressai sobre a soma das partes. Para Souza, política pública se resume ao “campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. (SOUZA, 2006. p.26)

Para Secchi (2013) o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam. Alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política pública, e que o processo de política pública é incerto, que as fronteiras entre as fases não são nítidas.

Para Dias e Matos (2012) não existe consenso na literatura em relação ao número e fases ou etapas do ciclo político, variando de quatro a sete etapas, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Comparação entre as diferentes propostas de divisão do ciclo de política pública

Autores	Nº de fases	Fase do processo de produção de políticas públicas										
Anderson (2003)	5		Agenda	Formulação				Implementação			Avaliar	
Fernández	5	Problema		Formulação	Decisão			Aplicação			Avaliar	
Frey (2000)	5	Problema	Agenda		Decisão			Implementar			Avaliar	
Heidemann (2010)	4				Decisão			Implementar		Verificar	Avaliar	
Kingdon (2003, <i>apud</i> Capella, 2007)	4		Agenda	Alternativa	Escolha			Implementar				
Pasquino (2010)	6	Problema	Agenda	Alternativa	Escolha			Executar			Avaliar	
Rodrigues (2010)	6	Preparação	Agenda	Formulação				Implementar		Monitorar	Avaliar	
Saraiva (2006)	7		Agenda	Elaboração	Formação			Implementar	Executar	Acompanhar	Avaliar	
Sebrae MG (2008)	5		Agenda	Formulação	Decisão			Implementar			Avaliar	
Secci (2010)	7	Problema	Agenda	Alternativa	Decisão			Implementar			Avaliar	Extinção
Souza (2006)	6		Agenda	Alternativa	Opções	Aval. opções		Implementar			Avaliar	
Subirats et al. (2008)	5	Problema	Agenda	Formulação				Implementar			Avaliar	
Vallès (2008)	4	Iniciação		Elaboração				Implantar			Avaliar	Sucessão

Fonte: Dias e Matos (2012, p.66).

Para este estudo será utilizada a divisão proposta por Frey (2000), uma vez que ela aborda as fases comuns à maioria dos autores. O autor propõe a subdivisão em cinco fases: percepção e definição dos problemas, “*agenda-setting*” ou formação de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas, conforme Figura 2.

Figura 2 – Fases do ciclo de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria. Baseado em Frey (2000)

2.1.1 Percepção e definição dos Problemas

A fase de percepção e definição dos problemas trata como um determinado problema é percebido e ganha relevância do ponto de vista político e administrativo. De acordo com Secchi (2013, p.10), o problema público é a diferença entre a situação presente e uma situação ideal possível para a realidade pública, sendo que “um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)”.

Para Rua (1997), enquanto um problema não chega a fazer parte da agenda governamental, ele existe apenas enquanto “estado de coisas”, ou seja, algo que gera insatisfação para muitos indivíduos, mas que não chega a mobilizar as autoridades governamentais. Quando esse problema passa a ser atenção das autoridades e integra a agenda governamental, ele se transforma em “problema político”. A autora chama atenção para o fato

de que isso nem sempre acontece, uma vez que existem assuntos que se mantêm enquanto “estados de coisas” por tempo indefinido sem serem inseridos na agenda governamental.

Essa situação caracterizaria o que Bachrach e Baratz chamam de “não-decisão”, que é o caso de determinadas questões que encontram muitas dificuldades para se transformarem em problema político e deixarem de ser estado de coisas. Para alguns autores, quando o problema chega a integrar a agenda governamental, mas não chega a ter uma solução por falta de decisão, e mesmo quando há uma decisão, e essa não vem a ser implementada, caracteriza-se uma forte não-decisão (RUA, 1997).

Para Rua (1997), para que uma situação deixe de ser um estado de coisas e passe a constituir um problema político e se torne prioridade na agenda governamental, ela deve apresentar pelo menos um dos seguintes atributos: mobilizar ação política; constituir uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; ou constituir uma situação de oportunidade.

Se algum ator político tem interesse na resolução de um problema, ele então irá pleitear que o mesmo seja inserido na lista de prioridades de atuação, que é conhecida como agenda governamental (SECCHI, 2013). Cabe salientar que a forma como o problema foi definido é de grande relevância para a formulação de alternativas na fase de elaboração de programas (KELLY; PALUMBO, 1992, p.651 *apud* FREY, 2000).

2.1.2 Agenda-Setting

A agenda é um conjunto de problemas que são compreendidos como relevantes. Os problemas entram e saem das agendas. De acordo com Subirats (1989, *apud* SECCHI 2013, p.46) “a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas.”

Para Kingdon (2007, p.225), agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Assim, um processo de estabelecimento de agenda filtra o conjunto de temas que poderiam ocupar suas atenções, produzindo a lista de temas na qual eles realmente se concentram”. Kingdon (2007) tenta responder à pergunta de por que determinados temas são priorizados na agenda de políticas públicas e outros ficam de fora. Assim, ele desenvolve o modelo de *multiple streams* ou múltiplos fluxos. Nesse modelo existem três fluxos de processos: o de problemas, o de políticas públicas e o da política.

O fluxo de problemas se refere a como as autoridades governamentais ficam sabendo das situações e de que maneira essas situações se transformam em problema. O primeiro processo se dá por meio de indicadores, eventos-foco e *feedback*. Os indicadores ajudam a avaliar a gravidade de uma situação e a perceber as modificações ocorridas nessa situação. Os eventos-foco são aqueles que atraem a atenção para determinada situação, como desastres, crises ou símbolos. Esses eventos têm que vir acompanhados por outros indícios de que existe um problema, caso contrário, surtirá apenas efeitos passageiros. Já o terceiro elemento se refere ao *feedback* de programas já existentes e pode ser formal ou informal (KINGDON, 2007).

Para Kingdon (2007), apesar de indicadores, eventos-foco e feedback chamarem atenção das autoridades para determinadas situações, eles não as transformam em problema. Situações são transformadas em problemas quando se acredita que é preciso fazer algo para mudá-las, o que aumenta sua chance de ser prioridade na agenda. De acordo com Capella (2005), a maneira como um problema é definido pode determinar seu êxito no processo de definição de agenda.

O fluxo político diz respeito à dimensão política e funciona de acordo com sua própria dinâmica e regras. Esse fluxo depende do “clima” ou “humor” nacional, das mudanças governamentais e das forças políticas organizadas. O clima nacional se caracteriza por uma situação na qual muitas pessoas compartilham das mesmas questões em certo período de tempo. As mudanças governamentais dizem respeito à mudança de pessoas nas posições estratégicas do governo, mudança de gestão ou mudança na composição do Congresso. Já as forças políticas organizadas dizem respeito principalmente aos grupos de pressão. A combinação do clima nacional com as mudanças governamentais tem mais influência na definição de agenda do que os grupos de interesse (CAPELLA, 2005).

O fluxo de soluções constitui um conjunto de alternativas, propostas e soluções disponíveis para os problemas e que são elaboradas por uma comunidade de especialistas. As ideias geradas nesse fluxo não estão vinculadas necessariamente à percepção de problemas específicos. As ideias passam por um processo de seleção, onde aquelas que se apresentam mais viáveis tecnicamente, possuem custos toleráveis e maior aceitação, sobrevivem (CAPELLA, 2005).

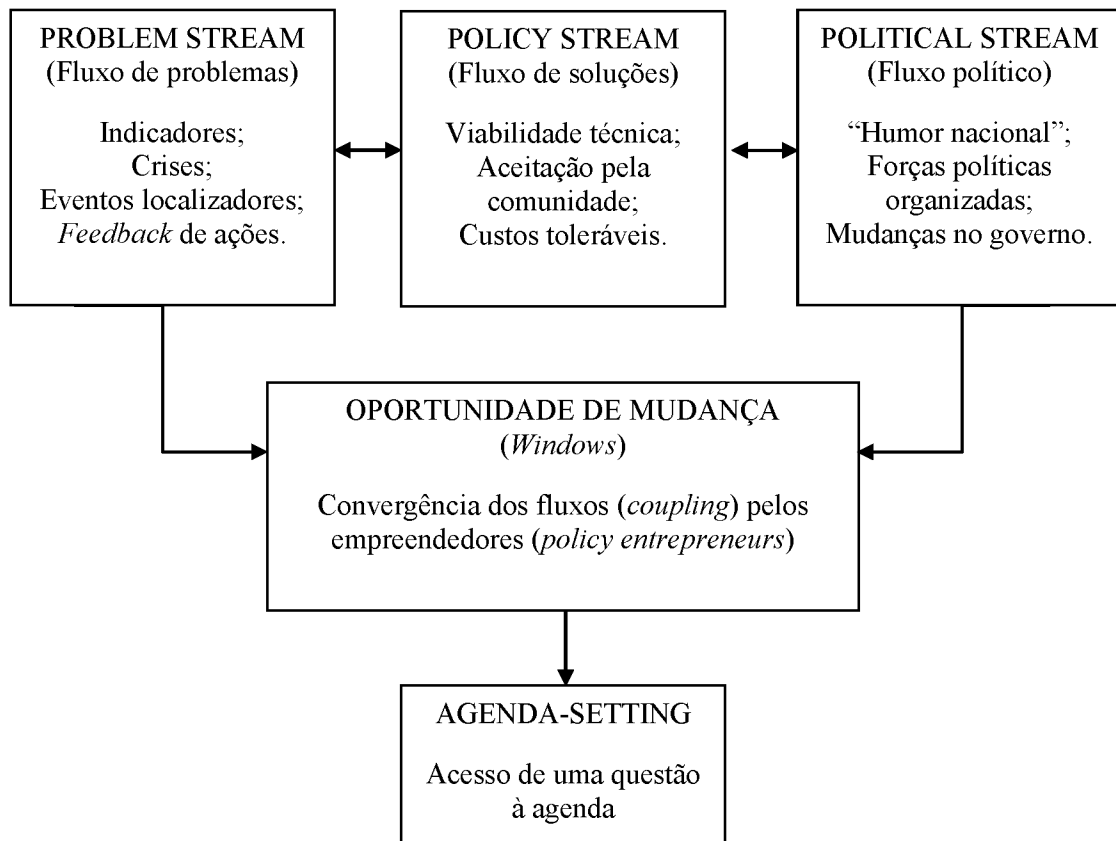
Kingdon (2007) faz uma distinção entre participantes “visíveis” e “invisíveis”. Os participantes visíveis são aqueles que têm atenção da imprensa e do público e são constituídos pelo presidente e seus assessores, por relevantes membros do Congresso, pela mídia e por atores relacionados ao processo eleitoral. Já os atores invisíveis são os acadêmicos,

funcionários de carreira, e funcionários do Congresso. Os atores visíveis têm maior capacidade de definir a agenda. Já os atores invisíveis têm maior influência na escolha das soluções.

Para Kingdon (2007) os três fluxos são independentes, mas podem se cruzar em determinados momentos, o que aumenta a probabilidade de que determinada questão seja priorizada na agenda. As janelas políticas são circunstâncias que possibilitam a junção dos fluxos e são abertas por eventos que ocorrem no fluxo de problemas ou no fluxo político. Sejam provocadas por eventos previsíveis ou imprevisíveis, as janelas são escassas; não ficam abertas por muito tempo.

Existe ainda a figura dos empreendedores de políticas, que são pessoas dispostas a investir recursos em políticas públicas que as beneficiam. Esses atores aparecem quando as janelas se abrem e desempenham a função crucial de interconectar soluções a problemas, problemas a momentos políticos e eventos políticos a propostas (KINGDON, 2007). A Figura 3 apresenta um esquema do modelo de *multiple streams*, de Kingdon, que demonstra a junção dos três fluxos pelos empreendedores de políticas nos momentos de abertura de janela política.

Figura 3 – Modelo de Kingdon



Fonte: CAPELLA, 2005, p.13.

O modelo de Kingdon foi criticado principalmente por depender excessivamente de circunstâncias imprevistas, deixando de lado o fato de que, no setor público, a ação tem ímpetos de mudanças seguidos por longos períodos de estabilidade (DODGE e HOOD, 2002 *apud* HOWLETT, RAMESH e ANTHONY, 2013). Nesse sentido, Baumgartner e Jones (1993, *apud* SOUZA, 2006) desenvolveram o modelo do “equilíbrio interrompido” (*punctuated equilibrium*). De acordo com esse modelo a política pública passa por longos períodos de estabilidade que são interrompidos por momentos de instabilidade, provocando alterações nas políticas anteriores. As mudanças nas políticas são feitas de acordo com a experiência obtida na implementação e na avaliação, e as mudanças mais profundas só ocorrem em períodos de instabilidade.

Para Majone (2006), a crescente interdependência econômica e política entre as nações afeta o conteúdo e os métodos de elaboração de políticas públicas, incluindo a definição de agenda. Apesar de ser provável que o sistema internacional sempre tenha influenciado a política pública, o escopo e a intensidade têm aumentado muito em decorrência da globalização (HOWLETT, RAMESH e ANTHONY, 2013).

Para Dias e Matos (2012), existe uma governança global instituída, formada por diversos organismos mundiais que geralmente se relacionam com a ONU e que, por meio de recomendações, estabelecem normas e regulamentos em diversas áreas, de modo a permitir uma convivência relativamente harmônica dos vários atores do cenário mundial. Isso faz com que diversas políticas públicas executadas pelas diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal, no caso brasileiro – tenham, na origem de seu marco de referência, as organizações que fazem parte da governança global (DIAS e MATOS,2012).

Quando a execução de políticas públicas está alinhada com as recomendações de organismos internacionais, a obtenção de recursos internacionais pode ser facilitada, uma vez que tais organismos concedem recursos na esperança de consolidar suas próprias políticas. Essa abertura para a articulação global pode modificar a execução das políticas públicas em âmbito nacional, e também as práticas sociais e culturais da sociedade (DIAS e MATOS, 2012).

2.1.3 Elaboração de programas e decisão

Na fase de elaboração de programas e decisão é que se escolhe a alternativa para tratar o problema em questão. Geralmente a decisão é precedida de processos de conflito e de acordo que envolvem os atores de maior influência na política e na administração (FREY,2000).

Para Rua (1997), a fase de formulação de alternativas é um dos momentos mais relevantes do processo decisório, que é quando os atores envolvidos colocam suas preferências, manifestam seus interesses e entram em confronto. Cada ator possui recursos de poder e preferências distintos, e o processo decisório depende do cálculo de custo/benefício de cada ator, que vai escolher a alternativa que mais o beneficia.

Existem diferentes formas de se chegar a uma solução para o problema. Uma das formas é o modelo incremental, a outra é o modelo racional-compreensivo, e também existe o *mixed-scanning*, que é uma combinação das duas primeiras (RUA, 1997). De acordo com Rua (1997), o modelo incremental, que teve Lindblom como um de seus defensores, implica em solucionar os problemas gradualmente, sem ruptura com a situação existente. Para este modelo, as decisões de hoje são limitadas pelo comprometimento de recursos feito no passado e isso acaba por reduzir as deliberações a decisões marginais, tendo em vista que apenas pequena parte dos recursos está efetivamente disponível para alocação. Essa limitação faz com que a tomada de decisões ocorra de maneira gradual. O conhecimento sobre a realidade

também é limitado e, como as decisões envolvem conflitos de poder, elas devem ser ágeis e cautelosas. Nesse caso a melhor decisão é aquela que garante a melhor combinação dos interesses envolvidos.

Rua (1997) também apresenta o modelo racional-compreensivo, formalizado por Simon, que parte do princípio de que é possível ter um maior conhecimento sobre a realidade e isso permite tomar decisões de grande impacto, o que gera também uma maior alocação de recursos. Nesse modelo, a escolha da solução é feita através de análise detalhada de cada alternativa e suas consequências, fazendo com que a decisão ocorra de maneira mais lenta.

Os modelos anteriores de tomada de decisão apresentam problemas. Enquanto o modelo incremental não se apresenta compatível com a necessidade de mudança, o modelo racional-compreensivo parte do princípio de que a informação é perfeita e deixa de considerar de maneira adequada a relevância que as relações de poder têm sobre a tomada de decisões. Dessa forma, foram elaboradas propostas que combinam as duas abordagens. Entre elas, encontra-se o método do *mixed-scanning*, defendido por Etzioni (RUA, 1997).

De acordo com o *mixed-scanning*, as alternativas de longo prazo devem ser examinadas e levar a decisões estruturantes, que são aquelas que definem as diretrizes básicas das políticas públicas. Já as decisões incrementais decorrem das decisões estruturantes e envolvem uma análise mais detalhada das alternativas (RUA, 1997).

Uma vez que as decisões sobre políticas públicas são tomadas, elas são expressas na forma de determinações legais, representando um conjunto de intenções sobre a solução de um problema. Entretanto,

nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (RUA, 1997, p. 14)

A partir do momento em que o problema é introduzido na agenda, inicia-se o processo de construção de soluções. A formulação de soluções passa pela definição de objetivos e estratégias e o estudo das possíveis consequências de cada uma das alternativas. O estabelecimento de objetivos é o momento em que os atores envolvidos no processo sintetizam suas expectativas em relação aos resultados da política pública. Quanto mais concretos são os objetivos, mais fácil é a verificação em relação à eficácia da política. Entretanto, além de existir uma complexidade em se estabelecer metas para o setor público, nem sempre isso é politicamente desejável, principalmente quando a chance de êxito é

reduzida e pode trazer grandes perdas administrativas e políticas. A definição de objetivos é importante para direcionar a construção de alternativa e as fases posteriores do ciclo da política (SECCHI, 2013).

Na fase de construção de alternativas é quando são elaborados ações, métodos, estratégias e programas para alcançar os objetivos definidos. Existem diversas maneiras de se alcançar um mesmo objetivo. Cada alternativa requer diferentes tipos de recursos e tem probabilidades diferentes de ser eficaz (SECCHI, 2013). Após a formulação de alternativas de solução, ocorre a tomada de decisão, que é quando se equacionam os interesses dos atores e se explicitam as intenções de enfrentamento de um problema público (SECCHI, 2013).

2.1.4 Implementação de Políticas

Para Secchi (2013) é na fase de implementação que são produzidos os resultados concretos da política pública. É a fase em que a administração pública realiza sua função primordial, que é a execução das políticas públicas. É o momento em que as intenções são transformadas em ações políticas.

O estudo sobre implementação ganha atenção após a publicação de um livro de Pressman e Wildavsky, em 1973, que trata sobre as falhas da implementação. Em resumo, os autores argumentam que a implementação de políticas públicas não é apenas um problema técnico ou administrativo, e sim um emaranhado de elementos políticos que frustram qualquer planejamento. No Brasil isso pode ser exemplificado com as leis que não se consolidaram ou com os programas que não têm continuidade, ou ainda soluções a problemas públicos que são completamente modificadas na fase de implementação (SECCHI, 2013).

O estudo da implementação é importante tanto para detectar as falhas que ocorrem nessa fase quanto para identificar erros anteriores à tomada de decisão (SECCHI, 2013). Para Rua (1997, p.15) a implementação é o

conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente.

Para Mazmanian e Sabatier (1983, *apud* OLIVEIRA, 2006, p.277),

implementação são os eventos e atividades que ocorrem depois da emissão de autorizações e de diretrizes de políticas públicas, que incluem os esforços para administrá-las e gerenciar seus impactos em pessoas e eventos.

Quando uma política envolve diferentes esferas de governo – federal, estadual, municipal –, diferentes regiões de um país ou diferentes setores de atividade, a implementação pode se revelar ainda mais problemática, tendo em vista que aumenta a complexidade inerente ao controle do processo. Nesses casos, para que a implementação obtenha maior probabilidade de sucesso, é necessário um alto grau de cooperação entre as organizações envolvidas (RUA,1997).

De acordo com Rua (1997) existem estudos que indicam dez pré-condições para uma implementação perfeita:

1. O contexto não deve impor restrições ao órgão implementador que o desvirtuem;
2. O tempo e recursos disponíveis para o programa devem ser suficientes;
3. Além de não poder existir restrições nos recursos globais, a combinação deles em cada fase da implementação também deve estar disponível;
4. Deve haver uma relação adequada entre a causa do problema e solução que está sendo proposta na política a ser implementada;
5. A relação entre a causa e o efeito deve ser direta. Se existirem fatores intermediários, eles devem ser pequenos;
6. Deve existir apenas um órgão implementador, que não deve depender de outros para obter êxito. Se houver outros órgãos envolvidos, a relação de dependência deve ser ínfima em número e em relevância;
7. Precisa existir uma plena compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem alcançados, durante todo o processo de implementação;
8. Deve ser possível especificar, em detalhes e em sequência, as tarefas a serem realizadas por cada participante, ao dar prosseguimento com os objetivos pactuados;
9. É fundamental que exista uma perfeita comunicação e coordenação entre os diversos elementos envolvidos no programa;
10. Os atores que exercem a liderança devem ter efetivas condições de obter obediência de seus subordinados.

Para Rua (1997) a implementação nem sempre se distingue da formulação e frequentemente acaba sendo “a formulação em processo”, o que contribui para o acompanhamento e controle. Assim, a implementação pode ser a continuação da formulação, envolvendo flexibilização, e constituindo um processo contínuo de interação e negociação no decorrer do tempo, entre as pessoas que querem colocar a política em prática e aqueles que dela dependem.

Rua (1997) afirma que a complexidade inerente às políticas públicas pode dificultar na identificação do que está sendo efetivamente implementado durante o estudo e o acompanhamento da implementação. Entretanto, algumas vezes essa complexidade pode ser deliberada, ou seja, as políticas formuladas podem ter o objetivo apenas de satisfazer simbolicamente o público, sem que exista uma intenção real de implementá-las pelos políticos.

A separação entre a formulação e a implementação, que pode ocorrer pela divisão entre os poderes Executivo e Legislativo ou pela divisão entre as três esferas de governo, abre espaço para a adoção simbólica de políticas, pois uma instância pode dizer que tomou uma decisão em relação a determinada demanda, mesmo sabendo que os custos envolvidos na implementação vão incidir sobre outra instância, sem que se disponibilizem os recursos para a execução da ação (RUA, 1997).

Para Rua (1997), existem três atitudes que são comuns na implementação, e que ocorrem mesmo quando os agentes são capacitados e comprometidos. Primeiramente, os que decidem presumem que a implementação ocorre de forma automática após uma política ter sido decidida. Em segundo lugar, a atenção se concentra na decisão enquanto a implementação é deixada de lado ou é vista como responsabilidade de outro grupo. E, por fim, a implementação é tratada como se fosse uma mera execução do que foi decidido. Entretanto, o mundo real apresenta-se mais complexo e, por causa disso, uma política pode chegar a não ser implementada ou ter apenas alguma parcela implementada.

Existem dois modelos principais de implementação de políticas públicas de acordo com Sabatier (1986, *apud* SECCHI, 2013): o modelo *top-down*, de cima para baixo, e o modelo *bottom-up*, de baixo para cima. O modelo *top-down* é definido pela separação entre o momento de tomada de decisão e o de implementação. Nesse modelo, as políticas públicas são decididas pela esfera política e implementadas pela esfera administrativa. Esse modelo também pode ser visto como uma estratégia política, na qual os problemas de implementação são atribuídos aos agentes responsáveis pela execução, ficando os planejadores resguardados (SECCHI, 2013).

No modelo *bottom-up*, existe uma liberdade maior em ajustar a implementação de políticas públicas. Esse modelo reconhece a limitação da decisão e admite que o formato que a política adquire após a decisão não é definitivo, uma vez que ela pode ser alterada pelos implementadores. A alteração da política não é vista como um desvio, e sim como uma necessidade de adaptação aos problemas que surgem na implementação (SECCHI, 2013).

De acordo com Oliveira (2006), os defensores do processo *top-down* eram descrentes em relação ao destaque dado à necessidade de se ter um fluxo mais intenso de baixo para cima, uma vez que os atores mais próximos do processo frequentemente não tinham uma visão do todo e uma noção sobre como controlar o processo. Ao final, houve certa convergência em aceitar a relevância dos dois fluxos (*top-down* e *bottom-up*) para entender o processo de planejamento de políticas públicas.

2.1.5 Avaliação de Políticas

Na fase de avaliação de políticas é onde se avalia os impactos efetivos dos programas que foram implementados. Se, na avaliação, for constatado que o objetivo do programa foi alcançado, o programa poderá então ser suspenso ou extinto. Se os objetivos não tiverem sido alcançados, a situação pode levar então ao início de um novo ciclo, que implicará na elaboração de um novo programa ou na modificação do anterior (FREY, 2000).

A avaliação de políticas públicas é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711 *apud* SECCHI, 2013, p.62). De acordo com Secchi (2013), é no momento da avaliação que a implementação e o desempenho da política pública são examinados para conhecer o estado da política e o quanto o problema foi reduzido. É o momento crucial para a geração de feedback em relação às fases anteriores.

2.2 Planejamento Governamental

Conforme visto na seção anterior, o processo de tomada de decisão é a escolha da melhor alternativa de ação para alcançar o fim pretendido, de modo a enfrentar o problema público. Esta seção vai tratar do planejamento governamental enquanto instrumento de racionalização do processo decisório. Existem algumas alternativas de abordagem da questão, como mostra a análise empreendida por Friedman (2006), mas o foco recai aqui na leitura que associa a atividade planejadora a propósitos de assegurar a eficiência alocativa nos processos

decisórios do setor público, por ser a que mais se aproxima, ainda que formalmente, da abordagem adotada na formulação do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito. Ao final, serão feitas algumas breves considerações acerca de fatores que podem influenciar a efetividade da ação planejadora.

Para Carneiro (2004, p.49) “o planejamento pode ser entendido, numa concepção ampla, como o processo de elaboração de um roteiro ou programa de ações, articuladas entre si, com vistas à implementação de qualquer atividade mais complexa.” Essa definição implica dizer, primeiramente, que o planejamento orienta a ação se opondo à escolha de ações de maneira improvisada, fazendo sentido falar em planejamento apenas quando existirem alternativas de ação no processo decisório. Em segundo lugar, o planejamento possibilita uma maior concertação das ações, contribuindo para uma melhor coordenação da execução das decisões que foram tomadas.

De acordo com Rattner (1979, *apud* DIAS E MATOS, 2012), o planejamento, na esfera pública, pode ser definido como uma técnica de tomada de decisão que dá importância para a escolha de objetivos bem definidos e determina os meios mais apropriados para atingi-los. Dessa forma, o planejamento é um ato racional de escolha de uma situação futura, podendo ser utilizado tanto na esfera pública quanto na privada.

No âmbito público, o planejamento contribui para o aumento da qualidade das políticas desenhadas e implementadas pelo governo. Para Dias e Matos (2012) a principal vantagem é auxiliar na redução dos erros no processo de tomada de decisão. A concepção mais geral da atividade planejadora assim pensada tem, como fundamento, a Teoria da Escolha Racional. De acordo com o esquema interpretativo da escolha racional, o indivíduo faz suas escolhas analisando as possíveis alternativas de ação e selecionando aquela que melhor atende a seus interesses e preferências. Essa escolha se baseia em um cálculo dos custos, benefícios e riscos envolvidos para que o indivíduo adote a forma mais eficiente de alcançar o objetivo pretendido. Para tanto, ele precisa dispor de autonomia decisória, que vai depender dos recursos que ele pode mobilizar na ação. Deve-se levar em conta, ainda, o contexto no qual o indivíduo está inserido, uma vez que as instituições e suas regras podem influenciar as preferências e os interesses dos indivíduos, interferindo nas escolhas que eles fazem (CARNEIRO, 2004).

Existem diversas dificuldades associadas a esse processo. A limitação de informações ou dificuldade no processamento das mesmas é o que vai definir o grau de racionalidade envolvido na decisão, podendo levar a escolhas mais ou menos eficientes. Existem outras dificuldades, tais como as consequências não pretendidas da ação escolhida, seja em relação

aos interesses de outros atores ou em relação a situações não antecipadas, introduzindo certo grau de risco e incerteza no processo decisório (CARNEIRO, 2004). Há também de se levar em conta que a melhor alternativa para o indivíduo nem sempre leva ao melhor resultado, como mostra a análise empreendida por Elster (1998, *apud* CARNEIRO, 2004).

A primeira tarefa do planejamento é definir com clareza os objetivos que devem ser alcançados com a política pública. Os objetivos têm que estar em consonância com os resultados desejados (DIAS e MATOS, 2012). De acordo com Carneiro (2004), objetivo é aquilo que se pretende alcançar, explicitando a finalidade da ação. Dessa forma, para que o governo tenha uma atuação realmente efetiva e eficaz, ele precisa ter objetivos bem delineados. Se o objetivo não for claro, é improvável que se façam escolhas acertadas sobre as ações a serem executadas. Os objetivos do setor público expressam a escolha política de quem governa.

Cabe ressaltar que a escolha entre os vários objetivos é complexa, tendo em vista a expansão do escopo da atuação governamental no período contemporâneo. Essa escolha se faz necessária uma vez que o montante de recursos é limitado e seu uso para determinados objetivos impede sua utilização para o alcance de outros. No caso do Brasil, essa situação é agravada em decorrência da priorização que foi dada ao crescimento econômico em passado recente e da forma como o governo perseguiu esse objetivo. Isso resultou no estrangulamento financeiro do Estado, principalmente nos níveis subnacionais de governo, restringindo sua atuação na resolução de problemas sociais (CARNEIRO, 2004).

Uma vez estabelecidos os objetivos, é necessário definir a estratégia de ação, que é a escolha da melhor alternativa para alcançar o fim pretendido e constitui a essência do planejamento. Assim como na definição de objetivos, só faz sentido falar em escolha de alternativa quando existe mais de uma forma para se chegar a determinado resultado. Insta destacar que isso nem sempre é levado em consideração nos processos de planejamento do setor público do Brasil. Muitas vezes o governo já possui uma intervenção previamente definida, e utiliza do planejamento apenas para dar legitimação à sua atuação, constituindo um processo simbólico, meramente formal (CARNEIRO, 2004).

Para definir a estratégia de intervenção é preciso identificar as possíveis alternativas de ação que levam aos objetivos traçados. Isso pode ser feito de duas formas. A primeira, através do raciocínio lógico estabelecendo relações de causalidade, onde se traça as diversas combinações entre meios e fins; e a segunda, realizando o levantamento de práticas que foram adotadas anteriormente (CARNEIRO, 2004).

O primeiro caso corresponde à visão mais tradicional de planejamento e é muito utilizada na área econômica. Essa associação entre meios e fins permite uma avaliação mais objetiva sobre qual alternativa de ação melhor atenderá o resultado esperado. Entretanto, como os fenômenos sociais são complexos, fica difícil aplicar uma teoria na área de ciências humanas onde seja possível fazer alegações decisivas sobre relações causais ou antever com precisão os efeitos que as ações serão capazes de produzir, principalmente a médio e longo prazos. Assim, cabe ao planejamento servir de orientação para a ação governamental e não como instrumento de prescrição sobre o que deve ser feito. A escolha sobre o que será feito é sempre política, e cercada de incertezas sobre os resultados que as decisões tomadas produzirão (CARNEIRO, 2004).

Para Carneiro (2004), é importante reconhecer essas limitações teóricas do modelo de escolha racional para tornar o planejamento um instrumento mais útil para o setor público. As incertezas quanto aos resultados das decisões tomadas sugerem a adoção de uma implementação mais flexível em relação ao planejado, principalmente quando envolve um horizonte temporal mais extenso. Nesse sentido, é importante que a avaliação seja feita durante todo o processo de execução de políticas públicas, pois além de mensurar os avanços obtidos, também auxilia em possíveis correções no processo de implementação (DIAS E MATOS, 2012).

O segundo caso se apoia na ideia de Simon (1971, *apud* CARNEIRO, 1977) sobre o processo decisório. Para ele a racionalidade humana é limitada e, portanto, o indivíduo toma a decisão mais satisfatória e não necessariamente a mais eficiente. Sem ter o conhecimento pleno de todos os cursos de ação e seus efeitos, o indivíduo acaba por adotar práticas já testadas. É um processo de aprendizagem, no qual experiências exitosas viram referência para a ação.

Essa prática é recorrente na administração pública brasileira. Para todas as esferas de governo existem recomendações sobre o que fazer em todos os setores de atuação do governo, sustentadas por um discurso de melhoria de desempenho no setor público. Grande parte das soluções prescritas é legitimada por organismos como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Entretanto, é importante ressaltar que a replicação de práticas exitosas não implica necessariamente em resultados exitosos. Assim como a teoria não dá conta de tratar as questões sociais, a experimentação também pode falhar (CARNEIRO, 2004).

Apesar de a deliberação governamental ser de natureza política, a área técnica pode contribuir com o processo de planejamento. Uma contribuição relevante é a de mapear os interesses daqueles que, de alguma forma, são afetados pelas diferentes alternativas de

intervenção, uma vez que auxilia a identificar os resultados e efeitos de cada uma delas, obtendo uma decisão mais eficiente e efetiva (CARNEIRO, 2004).

A análise de interesses é difícil, tendo em conta o dilema da ação coletiva de Olson. O princípio básico desse dilema é de que um indivíduo agindo racionalmente não se envolve na realização de um fim coletivo se não tiver como excluí-lo do benefício de tal ação. Ele não vai cooperar e vai agir como carona ou *free rider*. Isso deve ser levado em consideração na formulação de políticas para que não se obtenha resultados muito diferentes do esperado (OLSON, 1965 *apud* CARNEIRO, 2004).

Para Dias e Matos (2012), a elaboração do planejamento deve estar adequada à legislação. Segundo Carneiro (2004), as implicações decorrentes da compatibilização da atuação governamental com o que está disposto nas normas não incidem somente sobre como as ações devem ser conduzidas e quais procedimentos devem ser adotados pelo setor público. Ao contrário, existem certos objetivos que o governo não tem como cumprir, ou porque não tem autonomia decisória suficiente, ou porque não é de sua competência.

Também deve estar presente no processo de planejamento a preocupação com a “responsabilização” do ente governamental, com a legitimidade e com a publicização. A legitimidade está relacionada com a percepção que a sociedade tem dos seus governantes e de sua atuação. Aqui o que interessa é a eficiência no desempenho da atuação governamental na oferta de bens e serviços à população. A publicização torna mais transparente a atividade governativa, o que contribui para a adoção de medidas que melhor atendam ao interesse coletivo, fortalecendo o ideal democrático (CARNEIRO, 2004).

Qualquer que seja o curso de ação definido, é necessário levar em consideração a exequibilidade de implementação. É necessário verificar se o que se pretende executar é compatível com os recursos disponíveis e com as restrições impostas pelo contexto (CARNEIRO, 2004). Para Dias e Matos (2012), a obtenção de recursos é essencial para o êxito de um plano. Se os recursos não forem suficientes, eles podem restringir a execução do planejamento.

Além do montante de recursos – financeiros, materiais e humanos – ser limitado, ele se encontra distribuído entre as várias organizações que compõem a administração pública. O governo não é um todo coerente, mas sim um conjunto de subunidades com funções, objetivos, interesses, capacidade operacional, lógica decisória, autonomia política e forma de atuação distintos. Esse fato deve ser levado em conta na atividade planejadora, principalmente se a ação pretendida depender de articulação intragovernamental. Subestimar a colaboração inter e intraorganizacional na implementação da ação proposta é um erro bastante comum na

formulação de políticas públicas. Essa cooperação não é espontânea e exige coordenação para encarar o problema (CARNEIRO, 2004).

As instituições, enquanto regras do jogo, também criam diversas implicações sobre o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Dentre elas, destacam-se duas: o aumento de complexidade inerente ao processo de coordenação das ações pretendidas, ao ter que cumprir as exigências legais que interferem na execução delas; e os entraves que o arranjo institucional pode criar à consecução dos objetivos da política pública. Essas situações exigiriam alterações nos dispositivos legais, mas o que se observa na administração pública brasileira é um contorno dessas situações visando a obtenção de resultados imediatos, sem atenção aos efeitos de médio e longo prazos (CARNEIRO, 2004).

Dias e Matos (2012) tratam da importância da participação da sociedade nos processos decisórios do governo. O planejamento participativo tem sido utilizado na priorização de ações a serem executadas pelo governo, contribuindo para o avanço da democracia ao aproximar o poder público da sociedade (CARNEIRO, 2004).

Holanda (1974, *apud* DIAS E MATOS, 2012) divide em três categorias as condições que devem estar propícias para que um processo de planejamento seja iniciado e implantado de forma efetiva: institucional, administrativa e técnica. Em relação ao aspecto institucional, tem que haver apoio político e participação, tanto da população quanto de outras organizações do governo, como também embasamento jurídico. Em termos administrativos, é prudente a necessidade de uma organização específica para formular e coordenar a execução dos planos. Essa organização terá o papel de convencimento das estruturas burocráticas tradicionais e de garantir a integração dos esforços visando alcançar os objetivos definidos. Por fim, os aspectos técnicos têm relação com informações estatísticas confiáveis e precisas assim como pessoal técnico capacitado e eficiente.

O processo de planejamento deve ser compatível com os instrumentos orçamentários, uma vez que Constituição Federal de 1988 dispõe que toda ação governamental do Poder Executivo nas três esferas de governo deve ser anteriormente definida e orçada, com a elaboração de lei que será votada pelo Legislativo de cada nível de governo (MOISÉS, 2008, p. 86 *apud* DIAS e MATOS, 2012). Isso implica dizer que, se uma ação não estiver inscrita no planejamento da programação orçamentária, não há como executá-la. Mas a previsão da ação no orçamento também não garante sua consecução, tendo em vista que o orçamento pode sofrer contingenciamentos (CARNEIRO, 2004).

Os instrumentos orçamentários instituídos no Brasil são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe destacar

que no caso do estado de Minas Gerais ainda existe um quarto instrumento, que é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O PPA é um plano de médio prazo que define as prioridades dos governos durante o período de quatro anos. A LDO é feita com base no PPA e orienta a formulação de políticas públicas ao definir as prioridades do ano fiscal seguinte. Já a LOA aloca os recursos orçamentários nos programas e ações e deve ser compatível com o PPA e com a LDO. Por fim, o PMDI é um plano de longo prazo e vai definir as grandes diretrizes para cada área de atuação governamental em um horizonte de vinte anos, no caso de Minas Gerais.

Para Oliveira (2006) uma das principais razões que levam a falhas nos resultados esperados é a dissociação que se faz, em algumas escolas de pensamento, entre elaboração e implementação de políticas públicas no processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, deve ser visto como uma sucessão de eventos que dependem de uma série complexa de interações recíprocas, que nem sempre podem ser controladas, para que se atinja o resultado pretendido.

Oliveira (2002, *apud* OLIVEIRA, 2006) afirma que existem diversas razões que podem explicar as falhas de políticas públicas em países em desenvolvimento, entre as quais sobressaem os aspectos financeiros, político-institucionais e técnicos. A capacidade financeira é uma das principais razões que levam a falhas no planejamento em países em desenvolvimento. A escassez de recursos restringe a capacidade de levar políticas públicas adiante, podendo interferir na efetividade dos resultados.

Os aspectos político-institucionais têm relação com o fato de que o sistema político, o Estado e a sociedade civil não funcionam e nem se articulam de forma adequada. Isso se deve ao fato de que muitos desses países foram criados recentemente ou saíram de extensos períodos ditatoriais. A capacidade técnica para gerir o planejamento de políticas públicas também é limitada. Faltam recursos humanos capacitados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis. A excessiva centralização no processo de planejamento, assim como a ausência de articulação entre os diversos órgãos responsáveis pelas políticas públicas, e os conflitos entre órgãos de mesma esfera ou diferentes esferas de governo, também são fatores limitadores para o processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006).

Oliveira (2006) afirma que apesar de alguns desses aspectos terem se modificado nos últimos anos, principalmente no Brasil, não houve melhoras significativas na efetividade das políticas públicas. Em relação à questão financeira, mesmo a arrecadação tendo aumentado muito no Brasil, a maior parte de seus recursos são destinados para pagamento de dívida,

pagamento da folha de pessoal e para cobrir o rombo da previdência, não restando muitos recursos para a aplicação em políticas públicas. No lado político-institucional, apesar de vivermos em uma democracia há muitos anos no Brasil, ainda existem conflitos referentes à jurisdição e definição de responsabilidades entre as diferentes esferas de governo e organizações do Estado, além da pouca *accountability* dessas organizações. Por fim, no que diz respeito à capacidade de gestão do planejamento em políticas públicas, houve avanços na capacitação técnica das organizações do Estado. Apesar disso, particularmente no Brasil, ainda falta articulação entre as diversas organizações do Estado, e delas com as empresas privadas e sociedade civil. O planejamento ainda é visto no Brasil como um processo técnico, governamental, de cunho econômico e visionário.

3 ANÁLISE DO PLANO MINEIRO DE PREVENÇÃO E ATENDIMENTO A ACIDENTES DE TRÂNSITO TERRESTRE

Diante do panorama apresentado no capítulo 2, que mostra a gravidade da situação da segurança no trânsito, principalmente nos países de baixa e média renda, a ONU recomendou aos países membros que elaborassem um plano para guiar as ações durante a “Década de Ações de Segurança no Trânsito 2011-2020”, que tem como meta estabilizar e depois reduzir em até 50% o número de mortes em acidentes de trânsito em todo o mundo (ONU, 2010).

Nesse sentido, a OMS elaborou um documento denominado “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020”, com o intuito de orientar o desenvolvimento dos planos de ação nacionais e locais, bem como facilitar a implementação de medidas coordenadas e concertadas que visam alcançar as metas e objetivos da Década (WHO, 2011). O Brasil aderiu à recomendação da ONU e elaborou o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”. Nesse mesmo sentido, em Minas Gerais foi elaborado o “Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMPAATT)”, que sofreu influência dos dois instrumentos anteriores.

Dessa forma, este capítulo será dividido em três seções, com o intuito de apresentar os três instrumentos supracitados. Na última seção será feita uma análise do PMPAATT, verificando se ele está alinhado com o Plano Global e com o Plano Nacional e identificando os fatores que contribuíram para sua não implementação. Essa análise será feita à luz das teorias do Ciclo de Políticas Públicas e do Planejamento Governamental.

3.1 Recomendações da ONU para enfrentar o problema da segurança no trânsito

De acordo com o “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020”, os acidentes de trânsito podem ser prevenidos, e a experiência mostra que uma agência de coordenação com financiamento adequado e um plano ou estratégia nacional com metas mensuráveis são elementos essenciais de uma solução sustentável para o problema de segurança no trânsito. (WHO, 2011). Apesar de existir uma conscientização cada vez maior de que a situação atual da segurança no trânsito constitui uma crise com impactos sociais e econômicos devastadores, as iniciativas e os níveis de investimento atuais são insuficientes para parar ou reduzir o aumento previsto no número de mortes por acidentes de trânsito (WHO, 2011).

O Plano reconhece que as atividades que visam atingir o objetivo da Década devem ser implementadas no nível de governo mais adequado e que a participação de diversos setores deve ser incentivada, tais como transporte, saúde, polícia, justiça, planejamento urbano, etc. Também devem ser incluídas no desenvolvimento e implementação de atividades nacionais e internacionais destinadas a atingir o objetivo da Década as Organizações não governamentais (ONGs), a sociedade civil e o setor privado (WHO, 2011).

As atividades durante a Década deverão ter lugar no plano local, nacional, regional e global, mas o foco deverá ser principalmente nas ações de nível local e nacional. Os países são orientados a, dentro do marco jurídico dos governos locais e nacionais, executar as atividades de acordo com cinco pilares: gestão da segurança no trânsito, infraestrutura viária, segurança veicular, usuários mais seguros e resposta aos acidentes (WHO, 2011).

O primeiro pilar, o de gestão da segurança no trânsito, orienta os países a aderirem aos principais instrumentos jurídicos sobre segurança no trânsito das Nações Unidas, assim como a desenvolver instrumentos regionais semelhantes. Incentiva também a designação de um órgão coordenador de segurança no trânsito, que conte com a participação de representantes de diversos setores e que seja capaz de desenvolver estratégias, planos e metas nacionais realistas, baseadas na análise dos dados nacionais sobre acidentes de trânsito. É necessário ainda assegurar a existência de recursos suficientes para a implementação das atividades e estabelecer um sistema de dados que possibilite o acompanhamento e a avaliação constantes (WHO, 2011).

O segundo pilar, o de infraestrutura viária, trata do aumento de segurança e da qualidade da rede rodoviária em benefícios de todos os usuários, principalmente dos mais vulneráveis, como pedestres, ciclistas e motociclistas. Isso se dará através da adesão aos acordos de infraestrutura viária, no âmbito das Nações Unidas; da melhoria das estradas existentes; e da criação de novas infraestruturas seguras (WHO, 2011).

O terceiro pilar, o de segurança veicular, incentiva o desenvolvimento universal de melhores tecnologias de segurança dos veículos, combinando a aplicação e promulgação de regulamentações de segurança veicular elaboradas pelo Fórum Mundial das Nações Unidas, a disponibilização de informações aos consumidores sobre os benefícios da segurança veicular, e os incentivos para acelerar a incorporação de novas tecnologias (WHO, 2011). O quarto pilar, que trata de usuários mais seguros, recomenda o desenvolvimento de programas que visam melhorar o comportamento dos usuários do trânsito. É necessário aperfeiçoar e fiscalizar as normas relacionadas a velocidade, condução sob o efeito de álcool, uso de

capacetes, uso de cintos de segurança, sistemas de retenção para crianças e outros fatores de risco, juntamente com a educação e conscientização pública (WHO, 2011).

O último pilar visa melhorar a resposta aos acidentes, através da criação de sistemas de atendimento pré-hospitalar, da criação de sistemas hospitalares de tratamento de trauma, da prestação de serviços de reabilitação e do apoio a pacientes feridos e aos familiares das vítimas fatais, e da aplicação de uma resposta jurídica eficaz para óbitos e lesões causados por acidentes de trânsito (WHO, 2011). No que diz respeito ao financiamento das atividades o documento aponta que os países deveriam ter como prioridade destinar uma pequena parte dos recursos que eles gastam em infraestrutura viária para cumprir os objetivos da Década. No entanto, para executar corretamente o plano de ação, pode ser necessária a alocação de recursos adicionais consideráveis, principalmente através dos próprios países, mas também pelas partes interessadas dos setores público e privado (WHO, 2011).

Por fim, o plano trata de como será feito o monitoramento e a avaliação para a Década apresentando indicadores a nível mundial para cada um dos cinco pilares. Já a nível nacional, o plano orienta que cada país deve estabelecer o seu próprio sistema de monitoramento. É desejável que os países desenvolvam e publiquem relatórios e organizem eventos para discutir os avanços e adaptar os planos (WHO, 2011).

Em resumo, a ONU reconhece que para enfrentar o problema da segurança no trânsito é necessário que sejam realizadas ações a nível nacional, regional e local. É necessário que se estabeleça uma agência de coordenação que defina uma estratégia ou plano nacional com financiamento adequado. Ao traçar cinco pilares ou áreas temáticas de atuação, fica evidente que o problema da segurança no trânsito tem causas variadas e que, portanto, é necessária uma atuação multisetorial, que deve ser coordenada para que se atinja o objetivo da Década. É desejável ainda que sejam incluídos nesse processo de desenvolvimento e implementação das atividades as ONGs, a sociedade civil e o setor privado. Também é relevante o estabelecimento de sistema de dados consistente que possibilite o acompanhamento e avaliação das ações implementadas.

Ainda dentro do objetivo da Década, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em conjunto com outros cinco parceiros⁶, criou um projeto denominado “*Road Safety in Ten Countries (RS10)*” que tem por objetivo a prevenção de acidentes de trânsito em dez países de baixa e média renda que, em conjunto, respondem por quase metade das mortes no trânsito no

⁶ Banco Mundial, Global Roads Safety Partnership, Johns Hopkins University, Association for Safe International Road Travel, e World Resource Institute for Sustainable Transport.

mundo: Brasil, Rússia, Índia, China, Turquia, Egito, Camboja, Quênia, Vietnã e México (BELLAVINHA, 2013).

No Brasil esse projeto ficou denominado como “Projeto Vida no Trânsito” e teve início em 2010. Trata-se de uma ação interministerial coordenada pelo Ministério da Saúde em conjunto com a Organização Panamericana de Saúde (OPAS) e financiada pela Bloomberg Philanthropies, que é uma fundação internacional de promoção de atividades na área social. O projeto tem por objetivo fortalecer as políticas de prevenção de mortes e lesões no trânsito através da qualificação de informações, planejamento, monitoramento e avaliação das intervenções, voltadas para o enfrentamento de dois fatores de risco prioritários: excesso de velocidade e condução sob o efeito de álcool. Outros fatores também podem ser agregados pelos municípios. Inicialmente foi realizado um piloto em cinco capitais: Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Palmas (TO), Campo Grande (MS) e Teresina (PI). Em 2012, o Ministério da Saúde ampliou o projeto para todas as capitais do país e para o Distrito Federal (BELO HORIZONTE, 2013).

3.2 Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020

O objetivo desta seção é expor brevemente o que foi proposto a nível nacional para enfrentar o problema da segurança no trânsito, diante das recomendações da ONU. Como o objetivo desta seção é subsidiar a análise do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMPAATT), que será feita na seção seguinte, ela foca a formulação e, principalmente, o conteúdo do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”, para que se possa verificar como ele se articula com o plano elaborado pela OMS.

O lançamento mundial da “Década de Ações para Segurança no Trânsito 2011-2020” foi no dia 11 de maio de 2011. Nesta data, em atendimento à recomendação da ONU, o Brasil lançou o PARADA – Pacto Nacional pela Redução de Acidentes no Trânsito – Um pacto pela Vida, que é um programa coordenado pelo Ministério das Cidades, por meio do DENATRAN, e promove campanhas de conscientização, ações educativas e de mobilização para reduzir a violência no trânsito. Um dos principais objetivos do Pacto Nacional pela Redução de Acidentes no Trânsito é a construção do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020” (BRASIL, 2011b; BRASIL, 2011c).

Nesse sentido, o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito, em atendimento à recomendação da ONU, elaborou o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”. Para a elaboração do plano foram realizadas várias reuniões com a participação de convidados representantes de entidades e especialistas dos vários segmentos da sociedade envolvidos com o tema trânsito, abrindo oportunidade para manifestação da sociedade civil. Aprovado em 10 de agosto de 2011, o Plano consiste em um conjunto articulado de medidas intersetoriais que visam contribuir para a redução de acidentes e mortes no trânsito. O Comitê destaca como elementos necessários para o alcance dos objetivos propostos a realização de parcerias, com o envolvimento da sociedade civil, e o enfrentamento de pontos identificados como de vulnerabilidade. Ressalta ainda a importância de se estabelecer uma coordenação geral e o envolvimento efetivo dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas três esferas de governo. Por fim, trata como fundamental o estabelecimento de fontes de custeio (BRASIL, 2011a).

Cabe ressaltar que o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito foi instituído no âmbito do Ministério das Cidades, por meio do Decreto Presidencial de 19 de setembro de 2007, com a finalidade de diagnosticar a situação da segurança, saúde e paz no trânsito, assim como promover a articulação e definição de estratégias intersetoriais para a melhoria desse quadro. Isso demonstra que já existia uma preocupação com o tema segurança no trânsito anteriormente à proclamação da Década (BRASIL, 2007).

O Plano Nacional foi dividido em seis pilares: sistema de gestão, fiscalização, saúde, infraestrutura, segurança veicular e educação para cidadania no trânsito, que convergem com a recomendação da ONU, como será visto adiante. Para cada pilar foram traçados o objetivo estratégico e suas respectivas ações (BRASIL, 2011a).

O pilar de sistema de gestão tem como objetivo criar um sistema de gestão nacional eficiente que possibilite monitorar o andamento dos programas de ação de redução de acidentes, averiguar o alcance de metas e disseminar as iniciativas de êxito em desenvolvimento em todo o território nacional. Dentre as ações propostas estão: a transformação do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), em autarquia com estrutura organizacional e recursos financeiros compatíveis com suas atribuições enquanto órgão de coordenação, como proposto pela ONU; a criação do Observatório Nacional de Trânsito; a criação do Sistema Integrado de Informações de Acidentes de Trânsito com Víctima; a criação de um fundo nacional de fomento às ações de redução de mortes por acidente de trânsito; a integração dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT); e a criação de Ouvidoria de Acidente de Trânsito nos locais onde não existe (BRASIL, 2011a).

O pilar de fiscalização tem como objetivo melhorar a fiscalização em todo o território nacional, principalmente sobre os principais fatores de risco de acidentes de trânsito. Para tanto, propõe a padronização dos procedimentos de fiscalização a nível nacional, o estabelecimento de ações prioritárias de fiscalização no âmbito nacional, a avaliação constante da fiscalização realizada pelos agentes, a criação de selo de qualidade de fiscalização de trânsito e a melhoria do processo de autuação das infrações e de aplicação das punições (BRASIL, 2011a).

O pilar de saúde tem por objetivo promover a saúde voltada para a mobilidade urbana, principalmente por meio de ações que tenham o objetivo de reduzir as mortes ou a gravidade das lesões ocasionadas pelos acidentes de trânsito. Dentre as ações propostas, destacam-se: implantar a Vigilância de Lesões, Mortes, Condicionantes e Determinantes dos Acidentes de Trânsito; promover a saúde e paz no trânsito; prevenir os fatores de risco individuais e coletivos para a acidentalidade no trânsito; ampliar a consolidar o serviço de atendimento pré-hospitalar móvel, pré-hospitalar fixo e hospitalar; aumentar a qualidade do socorro às vítimas no local do acidente; ampliar e consolidar o atendimento de reabilitação, e promover os preceitos de segurança no trânsito junto aos profissionais de saúde do SUS (BRASIL, 2011a).

O pilar de infraestrutura visa aprimorar a infraestrutura física e sinalização nas vias urbanas e rodoviárias que assegurem a segurança de todos os usuários, priorizando ações que atuem sobre os principais fatores de risco e que sejam voltadas para os usuários mais vulneráveis do trânsito. Dentre as ações previstas estão a capacitação dos gestores do SNT em gestão integrada dos riscos relacionados com a infraestrutura viária; a criação de programa de gestão integrada do risco (tratamento dos pontos críticos), no âmbito de cada órgão do SNT; a criação de programas de proteção ao pedestre, ao ciclista e ao motociclista; a criação de programa de segurança viária para rodovias em trechos urbanos; a criação de programa para manutenção permanente e adequação de vias; e a garantia da utilização da sinalização regulamentada em todo território nacional (BRASIL, 2011a).

O pilar de segurança veicular tem por objetivo realizar o controle da frota veicular com o intuito de melhorar os níveis de segurança veicular e reduzir os níveis de emissão de poluentes. Isso será feito através da implementação da Inspeção Técnica Veicular (ITV), por meio da regulamentação do art. 104 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), e do estabelecimento de requisitos do “veículo seguro” (BRASIL, 2011a).

Por último, o pilar de educação para cidadania no trânsito visa mobilizar os diversos setores (governamentais e não governamentais, empresariais, educacionais, técnicos e acadêmicos) a promover ações que incentivem o respeito às normas de trânsito, às pessoas e

ao meio ambiente, bem como a mudança de comportamento no trânsito. Os programas de educação devem incluir as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida. Dentre as ações previstas, destacam-se a elaboração e implementação de um Plano de Comunicação Social para Valorização da Segurança e da Cidadania no trânsito, com o intuito de desenvolver a conscientização pública; a capacitação de profissionais do SNT, de profissionais da educação básica e superior e dos profissionais dos centros de formação de condutores em diferentes áreas do trânsito; a melhoria na formação dos condutores; a implantação da educação para o trânsito como prática pedagógica cotidiana na rede de ensino; e o desenvolvimento de atividades de educação para o trânsito voltadas para a sociedade, tais como pesquisas e campanhas educativas (BRASIL, 2011a). Cabe ressaltar que para cada ação estipulada foram definidas o objetivo da mesma, as etapas de implementação, as metas físicas, o cronograma de execução e as parcerias recomendadas para sua consecução (BRASIL, 2011a).

Diante do exposto, pode-se dizer que existe uma relação entre os pilares ou áreas temáticas dos dois planos, global e nacional. Enquanto o primeiro aponta para cinco áreas de atuação, o segundo define seis áreas. É que o pilar “Usuários Mais Seguros” do Plano Global se desdobra nos pilares “Fiscalização” e “Educação para cidadania no trânsito” do Plano Nacional, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Comparação entre os pilares do “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020” e do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”

Pilares do Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020	Pilares do Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020
Gestão da segurança no trânsito	Sistema de gestão
Infraestrutura viária	Infraestrutura
Segurança veicular	Segurança veicular
Usuários mais seguros	Fiscalização
	Educação para cidadania no trânsito
Resposta aos acidentes	Saúde

Fonte: Elaboração própria

Também pode ser observado que o Plano Nacional atende a recomendação da ONU no sentido de prever a designação de uma agência de coordenação com financiameneto adequado. Dentro do pilar de “Sistema de Gestão” foi prevista a criação da autarquia DENATRAN com estrutura organizacional e recursos financeiros compatíveis com suas atribuições enquanto

órgão de coordenação bem como a criação de um fundo nacional de fomento às ações de redução de mortes por acidente de trânsito.

A ONU recomendou ainda que as ONGs, a sociedade civil e o setor privado fossem incluídos no processo de desenvolvimento e implementação das ações. Nesse sentido, o Plano Nacional atendeu essa diretriz uma vez que para a elaboração do plano foram realizadas reuniões com a participação de convidados representantes de entidade e especialistas dos vários segmentos da sociedade envolvidos com o tema trânsito, abrindo oportunidade para manifestação da sociedade civil. Para o desenvolvimento das ações também foram previstas diversas parcerias, inclusive com a sociedade civil, setor privado e ONGs.

O Plano Nacional também contemplou formalmente a previsão da participação de diversos setores no desenvolvimento das ações bem como o envolvimento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas três esferas de governo. Isso vai ao encontro da orientação da ONU que defende que as ações durante a Década devem ser implementadas no nível de governo mais adequado e que a participação de diversos setores deve ser incentivada, tais como transporte, saúde, polícia, justiça, planejamento urbano, etc. Também foi atendida formalmente a recomendação de se estabelecer um sistema de dados consistente que possibilite o acompanhamento e avaliação das atividades implementadas, uma vez que o Plano Nacional estipulou como ação a criação do Sistema Integrado de Informações de Acidentes de Trânsito com Vítima.

Se, por um lado, a elaboração do Plano Nacional seguiu as recomendações mais gerais da ONU, por outro lado, apresenta vários problemas do ponto de vista da operacionalização. De modo geral, ainda que especifique objetivo, etapas de implementação, metas físicas, cronograma de execução e parcerias recomendadas para cada uma das ações do plano, isso é feito de forma genérica. Como exemplo, pode-se dizer que não foram mensurados os custos das ações, não foi especificada a forma de financiamento de cada uma delas, não foram definidos os responsáveis pela execução, nem foi apresentado um diagnóstico da situação atual que fundamentasse a definição das metas. Também não foi realizado um estudo mais aprofundado da exequibilidade das ações e metas traçadas, ou seja, não se verificou se existem recursos humanos, financeiros e materiais suficientes e se as restrições do contexto são compatíveis com sua implementação. Por fim, não foi estabelecido um sistema de monitoramento e avaliação para o Plano, que possibilitasse monitorar e avaliar seu desempenho.

Cabe ressaltar ainda que algumas ações estabelecidas pelo Plano já são obrigаторiedades previstas pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), como aquelas

relacionadas com a educação. Dessa forma, a proposta deveria apresentar soluções no sentido de fazer com que a lei seja cumprida, o que não foi feito (CAMPOS *et al*, 2013). Por fim, cabe dizer que, além da proposta do Plano Nacional apresentar problemas em sua formulação, ela está parada na Casa Civil e aguarda assinatura da Presidente, comprometendo as entregas previstas e os prazos estipulados, o que demonstra falta de comprometimento do poder público com o instrumento.

Atualmente, o que existe a nível nacional materializa-se em três linhas de ação. A primeira refere-se ao Projeto Vida no Trânsito, coordenado pelo Ministério da Saúde, que foi tratado na seção anterior. A segunda, as ações do Programa “PARADA Pacto Nacional pela Redução de Acidentes no Trânsito - Um Pacto pela Vida.”, coordenado pelo Ministério das Cidades, por meio do DENATRAN, que se resume na realização de campanhas educativas que visam conscientizar a população acerca do tema. E, por fim, as ações da “Operação Integrada Rodovida”, coordenada pelo Ministério da Justiça, por meio da Polícia Rodoviária Federal (PRF), e consiste na intensificação de ações integradas de segurança nos trechos mais críticos de acidentalidade nas vias federais e entorno durante os períodos de maior movimento nas estradas. Apesar de serem ações relevantes e que contribuem para a redução da violência no trânsito, elas não estão articuladas de modo a enfrentar o problema da violência no trânsito de maneira sistêmica, como em um plano.

3.3 Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre - PMPAATT

Nesta seção será feita uma análise do PMPAATT, verificando se este está alinhado com o Plano Global e com o Plano Nacional, conforme recomendação da ONU, e serão discutidos os principais fatores que contribuíram para sua não implementação. Essa análise será feita à luz de aportes teóricos relacionados a Ciclo de Políticas Públicas e do Planejamento Governamental, tratados no capítulo 3. Para tanto, ela será dividida em duas partes. A primeira tratará da formulação do PMPAATT, abordando o caminho percorrido em sua elaboração e também seu conteúdo. A segunda parte se referirá à implementação do referido plano, examinando fatores que contribuíram para sua não execução.

É importante ressaltar as dificuldades encontradas no levantamento das informações necessárias para realizar essa análise. A Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) é responsável por coordenar a política integrada estadual de segurança no trânsito. Entretanto, até o ano de 2014, inexistia em seu decreto de competências um setor específico que fosse

responsável pela política. Isso fez com o a temática passasse por vários setores dentro da Secretaria, envolvendo conseqüentemente uma alta rotatividade das pessoas que trabalhavam com o tema.

Inexistia um setor que tivesse todo o histórico da política integrada de segurança no trânsito. Dessa forma, para mapear a trajetória percorrida, foi necessário realizar uma análise documental. Além de analisar toda a legislação e os instrumentos de planejamento de governo pertinentes ao tema, foi necessário analisar os arquivos dos vários setores da Secretaria que de alguma forma tivessem trabalhado com segurança no trânsito. Também se buscou rastrear as pessoas envolvidas no processo para entrevistá-las, sendo que algumas delas nem faziam mais parte do quadro de pessoal da SEDS. As entrevistas ocorreram com dois técnicos que trabalharam com o tema.

Como será mostrado em seguida, e exemplificando as dificuldades acima descritas, o tema foi de responsabilidade da antiga Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC) até o ano de 2010, setor que foi responsável pela realização do diagnóstico da situação da segurança do trânsito em Minas Gerais e pela elaboração da minuta do Decreto nº 45.466/2010, que serão examinados adiante. A partir de 2011, o tema passou a ser de responsabilidade do Gabinete do Secretário-Adjunto, que foi o setor responsável pela elaboração do PMAATT. E, em 2012, o tema passou a ser de responsabilidade da Subsecretaria da Promoção Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social (SUPID), situação que só veio a ser formalizada por meio do Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014. Diante do exposto, é possível perceber as dificuldades inerentes ao levantamento das informações necessárias para a realização deste trabalho, o que constitui uma limitação para a pesquisa.

3.3.1 Formulação do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMAATT)

Diante da gravidade da situação da segurança no trânsito em Minas Gerais apresentada no capítulo 2, em 2008 a Secretaria de Estado de Defesa Social, por meio da antiga Superintendência de Prevenção à Criminalidade (SPEC), contratou o Instituto de Mobilidade Sustentável - Rua Viva, que é uma organização não governamental, para desenvolver um amplo diagnóstico com objetivo de discutir ações para prevenir e reduzir os acidentes de trânsito no Estado. Nesse diagnóstico foram levantadas as estatísticas de acidentes de trânsito

no Brasil e no Estado de forma a identificar sua evolução e tendências (MINAS GERAIS, 2011b).

Posteriormente, o Governo do Estado, por proposta da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Estado de Defesa Social, que coordena a gestão estadual do trânsito, publicou o Decreto nº 45.466, de 01 de setembro de 2010, instituindo o Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMPAATT), tendo como objetivos a redução do número de acidentes de trânsito e de seus efeitos, a promoção de comportamentos e ambientes seguros e saudáveis, e o desenvolvimento da cultura da prevenção (MINAS GERAIS, 2010b). Embora o objetivo seja de reduzir os acidentes de trânsito em geral, o documento enfatiza que a estratégia é atuar prioritariamente sobre os fatores causais relacionados aos acidentes de maior gravidade, que são os que implicam em maiores custos sociais, pessoais e familiares (MINAS GERAIS, 2010b).

De acordo com o Decreto nº 45.466/2010, o Plano Mineiro deverá adotar seis diretrizes metodológicas e estratégicas. A primeira delas diz respeito à descentralização, compondo-se de planos urbanos e rodoviários de abrangências municipal e regional. Esses planos deverão ser permanentes com metas de longo prazo e implementados por meio de programas ou projetos com metas de médio e curto prazos, devendo conter a identificação do problema, objetivos a serem alcançados, metas, público alvo, abrangência territorial, indicadores de resultado e cronograma físico-financeiro (MINAS GERAIS, 2010b).

A segunda diretriz está relacionada com a articulação intersetorial, ao estabelecer que os planos deverão ser coordenados por Comissões Intersetoriais de Acidentes de Trânsito Terrestres. Essas Comissões deverão ser formadas por representantes dos diversos agentes públicos que compõem a fenomenologia do trânsito, como do gerenciamento do trânsito, da saúde pública, da educação e do meio ambiente, e de representantes da sociedade organizada (MINAS GERAIS, 2010b).

A terceira diretriz metodológica está relacionada com o planejamento participativo, estabelecendo que os planos deverão ser debatidos em audiências públicas, seminários e fóruns técnicos, abertos ao público e aos meios de comunicação, buscando o protagonismo cidadão em sua formulação e implantação (MINAS GERAIS, 2010b). A quarta diretriz estipula que os órgãos rodoviários e os municípios deverão estabelecer vínculos ou superposição em seus planos em decorrência de trechos urbanos de rodovias e, ou de influências de tráfego urbano sobre a rodovia, ou do rodoviário sobre o meio urbano (MINAS GERAIS, 2010b).

A quinta diretriz trata do fomento à formação de consórcios intermunicipais para a gestão do trânsito, ampliando a economicidade das escalas para os serviços de engenharia de tráfego, o que permitirá a integração de municípios de menor população e renda ao SNT (MINAS GERAIS, 2010b). Por fim, a última diretriz orienta que o PMPAATT deverá mapear as rodovias e seus trechos, as regiões e os municípios com maior incidência de acidentes de trânsito, por tipo de modalidade, de forma a subsidiar as ações de prevenção (MINAS GERAIS, 2010b). O Decreto nº 45.466/2010 também orienta que as ações dos planos devem estar classificadas de acordo com três fatores: o humano, compreendendo o condutor, o passageiro e o pedestre; o veículo; e a via e o meio ambiente (MINAS GERAIS, 2010b).

Outra questão relevante estabelecida pelo decreto é que, para o alcance dos objetivos propostos, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que é o órgão gestor do Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), e o Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN/MG), que é o órgão executivo de trânsito estadual, darão prioridade ao aprimoramento do sistema de estatísticas de acidentes de trânsito no Estado. Isso permitirá “a identificação dos locais e situações de maior risco, com o objetivo de estabelecer metas para a avaliação dos planos, programas e projetos de prevenção” (MINAS GERAIS, 2010b, p.2).

O aperfeiçoamento das estatísticas de acidentes de trânsito no Estado de Minas Gerais também tem como objetivo a mensuração dos custos sociais decorrentes dos acidentes de trânsito, a partir da

integração das informações contidas nos Boletins de Ocorrência de ATTs [Acidentes de Transportes Terrestres] com vítimas, do sistema RENAEST [Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito], às informações dos registros de atendimento médico e internação - Sistema de Informações Hospitalares - SIH/SUS, e às do Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM/SUS, de forma a se obter a avaliação completa dos custos sociais que se propõe reduzir. (MINAS GERAIS, 2010b, p. 4)

O Decreto nº 45.466/2010 estabelece ainda que o Plano Mineiro será coordenado pela Conferência do Sistema Nacional de Trânsito em Minas Gerais, que é presidida pelo Secretário de Estado de Defesa Social. A Conferência do Sistema Nacional de Trânsito de Minas Gerais (SNT/MG) foi instituída pelo Decreto nº 42.545, em 29 de abril de 2002, para que os órgãos e entidades do SNT em Minas Gerais atuassem de maneira sincronizada, cooperada e harmônica. No entanto, ela deixou de ser implementada à época. Dessa forma, pode-se dizer que o Decreto nº 45.466/2010 tem a intenção de retomar essa iniciativa, ao

colocar a Conferência do SNT/MG enquanto coordenadora do PMPAATT (MINAS GERAIS, 2002; MINAS GERAIS, 2010b).

A Conferência do SNT/MG deveria ainda constituir um Comitê Gestor de Trânsito (CGTRAN), “com o objetivo de esquematizar as ações de apoio aos planos municipais, regionais ou rodoviários e sistematizar a proposta do Estado, com os seus objetivos, ações e metas de curto, médio e longo prazos.” (p.5) O CGTRAN atuaria também como órgão consultivo e executivo da Conferência do SNT/MG, visando a execução do PMPAATT. Por fim, o CGTRAN também teria a responsabilidade de avaliar os resultados frente aos objetivos e metas estabelecidos pelo plano (MINAS GERAIS, 2010b).

O CGTRAN é composto por representantes de órgãos e entidades estaduais e federais, municipais e não governamentais convidados. Entre os órgãos e entidades estaduais encontram-se a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS); a Secretaria de Estado de Saúde (SES); a Secretaria de Estado de Educação (SEE); a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU); a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG), por meio do DETRAN/MG; a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG); o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG); o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG); a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH); o Conselho Estadual de Trânsito (CETRA/MG); e o Conselho de Transporte Coletivo Intermunicipal e Metropolitano (CT) (MINAS GERAIS, 2010b).

Entre os órgãos e entidades federais convidados estão o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF). Já os órgãos municipais e não governamentais são convidados a critério do Comitê (MINAS GERAIS, 2010b). A composição do CGTRAN reflete o entendimento dos acidentes de trânsito enquanto fenômeno multissetorial, e de que existe a intenção de integrar a atuação governamental, para enfrentar de maneira sistêmica as diversas causas dos acidentes de trânsito e obter um resultado mais efetivo. Isso pode ser evidenciado na apresentação do anexo do Decreto nº 45.466/2010:

A complexidade dos fatores causais de acidentes, envolvendo condutores, veículos, transeuntes, vias urbanas e rodovias, e o ambiente, exige uma abordagem multissetorial, além de decisão política, tomada de consciência coletiva, planejamento e implementação de ações objetivas e continuadas, de forma a reverter hábitos, valores e comportamentos, formando uma cultura de prevenção e estabelecendo condições concretas de redução de riscos com vistas ao trânsito seguro. (MINAS GERAIS, 2010b, p. 3)

Cabe destacar ainda que, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, a gestão do trânsito é compartilhada pelos três níveis de governo. As funções normativa e legislativa ficaram destinadas à União, garantindo que a regulamentação do trânsito fosse única em todo o território nacional. Já as funções executivas foram divididas entre as três esferas de governo, sendo que as funções de formação e habilitação de condutores e de licenciamento e inspeção de veículos ficaram a cargo dos Estados e do Distrito Federal por delegação do órgão executivo federal, e aquelas referentes à gestão da circulação ficaram sob responsabilidade do ente federado que possui jurisdição sobre a via (MINAS GERAIS, 2010b). Dessa forma, pode-se dizer que o PMPAATT reflete a gestão federativa do trânsito, uma vez que é um plano estadual composto por planos urbanos e rodoviários, de abrangência municipal e regional, e que combina a conjugação de esforços dos três níveis de governo (MINAS GERAIS, 2010b).

É relevante destacar que, no ano de 2010, foi pactuado no Acordo de Resultados⁷ de 1ª etapa do Sistema de Defesa Social⁸ a entrega do produto “Plano Estadual de Combate às Mortes Violentas no Trânsito”, que consistia na elaboração de um plano que tivesse as contribuições de cada uma das instituições do Sistema de Defesa Social para o combate às mortes violentas no trânsito e os prazos das ações a serem realizadas em 2010. Adicionalmente, o plano deveria definir responsabilidades e metas para os anos de 2010 e 2011 (MINAS GERAIS, 2010a).

Entretanto, no relatório de avaliação do Acordo de Resultados de 2010 consta que este produto foi avaliado como parcialmente cumprido, uma vez que apesar de ter sido publicado o Decreto nº 45.466/2010, instituindo o PMPAATT e definindo as responsabilidades das instituições, ele não continha as metas para os anos de 2010 e 2011. Diante disso, em 2011 foram pactuados no Acordo de Resultados de 1ª etapa do Sistema de Defesa Social dois produtos, “Elaborar o Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” e a “Taxa de execução do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” (MINAS GERAIS, 2011a).

⁷ O Acordo de Resultados é um contrato de gestão, adotado pelo Governo de Minas Gerais a partir de 2003, que busca “o alinhamento das organizações, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo”. (Duarte *et al*, 2006, p.98-99 *apud* ROCHA, 2014).

⁸ O Sistema de Defesa Social é composto pelas seguintes instituições: Secretaria de Estado de Defesa Social, Polícia Civil de Minas Gerais, Polícia Militar de Minas Gerais e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

O produto de elaboração do PMPAATT foi pactuado em função da necessidade de desenvolver e sistematizar ações que visam reduzir a mortalidade por acidentes de trânsito em Minas Gerais. Para tanto, o plano deveria contemplar metas de redução de acidentes com ações em quatro eixos: infraestrutura, saúde, fiscalização e educação para o trânsito. O plano também deveria ser aprovado pelo Comitê Gestor de Trânsito (CGTRAN) (MINAS GERAIS, 2011a).

Já o objetivo do produto “Taxa de execução do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” tinha o objetivo de monitorar e verificar o cumprimento das ações contidas no plano, previstas para o ano de 2011. Para tanto, deveria ser elaborado um relatório de execução do plano e o mesmo deveria ser encaminhado para o Secretário de Estado de Defesa Social (MINAS GERAIS, 2011a).

No relatório de avaliação do Acordo de Resultados de 2011 consta que o produto “Elaborar o Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” foi plenamente executado com atraso, uma vez que o mesmo foi entregue em 21 de outubro de 2011, com 128 dias de atraso. Já o produto “Taxa de execução do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre” foi avaliado como não executado, ou seja, as ações contidas no plano e que estavam previstas para o ano de 2011 não foram cumpridas.

Conforme previsto no Decreto nº 45.466, de 01 de setembro de 2010, o Comitê Gestor de Trânsito (CGTRAN) foi formalmente instituído em fevereiro de 2011. A avaliação inicial do Comitê indicou que:

(...) o Plano carecia de aperfeiçoamentos, uma vez que se concentrava no âmbito das diretrizes, faltando-lhe metas e resultados concretos a serem perseguidos. Ou seja, a tarefa de sistematizar a proposta do Estado, com os seus objetivos, ações e metas de curto, médio e longo prazos, deveria ser realizada. (MINAS GERAIS, 2011b, p. 7)

Dessa forma, a Secretaria de Estado de Defesa Social, por intermédio do Gabinete do Secretário-Adjunto, elaborou uma nova redação para o PMPAATT, baseada no diagnóstico elaborado pelo Instituto Rua Viva em 2008. Sofreu influência ainda da “Década Mundial de Ações para a Segurança no Trânsito 2011-2010” e de documentos inspirados pela Década, tais como o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020” e o “Projeto Vida no Trânsito”. Cabe ressaltar que apesar do CGTRAN ter aprovado a versão elaborada pela SEDS, seus membros não participaram ativamente da sua elaboração (MINAS GERAIS, 2011b).

O objetivo geral do PMPAATT é alinhar as ações do Estado com as recomendações da ONU e da OMS, contribuindo para a redução de 50% das mortes no trânsito até 2020. Para tanto, o PMPAATT se divide em seis áreas: sistema de gestão; fiscalização; educação, saúde, segurança viária e segurança veicular (MINAS GERAIS, 2011b). É possível verificar que as áreas de atuação do PMPAATT se encontram em conformidade com a recomendação da ONU e com o Plano Nacional, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Comparação entre os pilares do “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020”, do “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020” e do “Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre”

Pilares do Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020	Pilares do Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020	Pilares do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre
Gestão da segurança no trânsito	Sistema de gestão	Sistema de Gestão
Infraestrutura viária	Infraestrutura	Segurança viária
Segurança veicular	Segurança veicular	Segurança veicular
Usuários mais seguros	Fiscalização	Fiscalização
	Educação para cidadania no trânsito	Educação
Resposta aos acidentes	Saúde	Saúde

Fonte: Elaboração própria

Assim como no “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”, o PMPAATT traça o objetivo estratégico e ações para cada uma das seis áreas. Como os objetivos estratégicos do PMPAATT são os mesmos do Plano Nacional, serão enfatizadas apenas as principais ações de cada área de atuação. Cabe destacar que para cada área de atuação do plano foi proposta a criação de uma câmara temática correspondente, que deverá funcionar simultaneamente e de forma multidisciplinar. Deverá haver ainda uma indicação formal do Governo dos representantes das câmaras temáticas (MINAS GERAIS, 2011b).

As propostas da área de sistema de gestão são a criação de uma Comissão Estadual de Prevenção e Atendimento de Acidentes de Trânsito (CEPAT), presidida pelo Governador do Estado, com o objetivo de garantir o cumprimento do Plano; a criação de subcomissões dentro da CEPAT bem como a realização de parcerias com representantes de órgãos de outros poderes, de outras esferas de governo, do setor privado, da sociedade civil e de organizações não governamentais (ONGs); a criação de um Sistema Unificado de Estatísticas de Acidentes de Trânsito para todo o Estado e de um Observatório Estadual do Trânsito; o fomento à

integração de 100% dos municípios mineiros ao Sistema Nacional de Trânsito; o fortalecimento do CGTRAN, que é o órgão responsável por elaborar, implementar e avaliar o PMPAATT e a utilização da metodologia de solução de problemas para realizar a gestão do trânsito; a ampliação do efetivo, do número de viaturas e de radares à disposição da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Rodoviária Estadual e da Delegacia de Acidentes de Veículos; o incentivo aos municípios para que editem regulamentações para os motociclistas profissionais; a agilização dos processos administrativos para suspensão e cassação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH); o incentivo à instalação de torres de telefonia cobrindo todo o Estado com o sinal de telefonia móvel; o fortalecimento do Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN); e o fortalecimento e fomento de criação das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações (JARIs) (MINAS GERAIS, 2011b).

Na área de fiscalização estão propostas as ações de criar programa permanente de fiscalização de velocidade (radares móveis e fixos) em vias urbanas e rodovias; implantar ação de fiscalização específica para coibir a associação entre álcool e direção; e criar programa permanente de fiscalização para o enfrentamento ao transporte clandestino de passageiros (MINAS GERAIS, 2011b). A área de educação tem como ações a promoção de congressos e seminários sobre violência no trânsito e sua prevenção de forma regionalizada no estado; a implementação da educação para o trânsito como prática pedagógica cotidiana nas pré-escolas e nas escolas de ensino fundamental; a criação de programas específicos de proteção ao pedestre, e de segurança para motociclistas e ciclistas; a criação de uma estratégia de atendimento à imprensa, objetivando unificar o discurso e as informações prestadas; e o fortalecimento e institucionalização de programas de educação para o trânsito, inclusive com a utilização de veículos de comunicação de massa (MINAS GERAIS, 2011b).

No pilar de saúde, além de conter o mesmo objeto estratégico do Plano Nacional, também está previsto o objetivo de garantir o atendimento da vítima de acidente de trânsito em até uma hora após o evento, aumentando as chances de sobrevivência do acidentado. Para tanto, estão previstas as ações de ampliação do atendimento pré-hospitalar para todo o Estado e de implantação de Postos de Atendimento de Emergências nas rodovias estaduais e federais (MINAS GERAIS, 2011b).

A área de segurança viária prevê as seguintes ações: criação de programa de manutenção permanente e adequação de vias; elaboração de diagnóstico e de proposta de intervenção para tornar as vias mais seguras; criação de plano específico para redução de acidentes na BR 381 no trecho BH-Vitória, BR040, BR 116, BR 262 e BR120, e a criação de um plano específico para a redução de acidentes no Anel Rodoviário de Belo Horizonte

(MINAS GERAIS, 2011b). Por último, a área de segurança veicular propõe a exigência do cumprimento de normas e obrigatoriedade de dispositivos de segurança; a criação do controle de inspeção veicular com foco em questões de segurança do art. 104 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB); a criação de incentivos às montadoras na fabricação de veículos dotados de *Airbag*, *Anti-lock Braking System* (ABS) e Controle Eletrônico de Estabilidade; o fomento no usuário da cultura de aquisição de veículo mais seguro, através de campanha; a disponibilização de informação ao usuário de forma que ele adquira conhecimentos, habilidades e atitudes que irão influenciar diretamente na mudança de comportamento; e a sensibilização da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) sobre a Década do trânsito (MINAS GERAIS, 2011b).

Assim como dispôs o Decreto nº 45.466/2010, o PMPAATT também tem previsão de priorizar o aperfeiçoamento das estatísticas de acidentes de trânsito no Estado, que será feito através da integração das informações dos Boletins de Ocorrência de acidentes de trânsito com vítima com as informações dos registros de atendimento médico e internação. As informações também deverão ser georreferenciadas de modo a possibilitar a identificação dos locais de maior incidência e risco, de forma a subsidiar as ações de prevenção (MINAS GERAIS, 2011b). Ainda seguindo a diretriz do Decreto nº 45.466/2010, o PMPAATT também prevê o fomento à formação de consórcios intermunicipais para a gestão do trânsito, ampliando a economicidade das escalas para os serviços de engenharia de tráfego, o que viabilizará a integração dos municípios de menor população e renda ao SNT (MINAS GERAIS, 2011b).

Pode-se perceber que essa diretriz apoia a ação local, uma vez que para que o município possa exercer as atribuições previstas no CTB de forma plena, é necessário que ele se integre previamente ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT). Isso é complicado, principalmente para os municípios menores tendo em vista a estrutura necessária e os altos custos envolvidos. Ao ampliar a economicidade das escalas para os serviços de engenharia de tráfego, essa diretriz objetiva viabilizar a integração dos municípios de menor população e renda ao SNT e o exercício de suas competências legais.

Por fim, o PMPAATT prevê a pactuação de todas as suas ações no Acordo de Resultados de cada órgão estadual e também que todas as ações e deliberações da CEPAT deverão ser publicadas no Diário Oficial do Estado (MINAS GERAIS, 2011b). Além de o PMPAATT contar com uma parte descritiva, na qual são elencadas as ações de cada uma das áreas de atuação, ele também possui um quadro onde foram especificados a câmara temática,

as atividades, os objetivos específicos, os responsáveis, os parceiros, os produtos, o prazo e o cronograma para os anos de 2011 e 2012 (MINAS GERAIS, 2011b).

Como dito anteriormente, apesar do PMPAATT ter sido elaborado pela SEDS, aprovado formalmente pelo CGTRAN e entregue para fins de cumprimento de Acordo de Resultados de 1ª etapa do Sistema de Defesa Social, ele não chegou a ser executado. O ciclo de políticas públicas contempla as várias fases de uma política pública, desde a percepção e definição do problema, a formação de agenda, passando pela elaboração de programas e decisão, a implementação e a avaliação (FREY, 2000).

No caso da situação da segurança no trânsito em Minas Gerais pode-se dizer que ela foi percebida como relevante e passou a chamar atenção das autoridades governamentais, passando a integrar a agenda governamental por influência do sistema internacional. Para Dias e Matos (2012) existe uma governança global instituída, formada por diversos organismos mundiais que geralmente se relacionam com a ONU, e que, por meio de recomendações, estabelecem normas e regulamentos em diversas áreas, de modo a permitir uma convivência relativamente harmônica dos vários atores do cenário mundial. Esse é o caso do PMPAATT, que tem seu marco de referência na “Década de Ações de Segurança no Trânsito”, proclamada pela ONU e que segue as orientações do “Plano Global para a Década de Ação para Segurança Viária 2011-2020”, elaborado pela OMS.

Para Kelly e Palumbo (1992, *apud* FREY, 2000) a forma como o problema foi definido é de grande relevância para a formulação de alternativas na fase de elaboração de programas, ou seja, uma vez que a definição do problema sofreu influência do sistema internacional, sua formulação de alternativas, no caso a elaboração do PMPAATT, também sofreu influência das recomendações da OMS. Dessa forma, pode-se dizer que o problema da segurança no trânsito em Minas Gerais chega a ser inserido na agenda governamental, passa pela fase de elaboração de programas e decisão, mas não chega à fase de implementação, interrompendo o ciclo da política pública. Isso pode ser percebido, uma vez que o governo mineiro contrata o Instituto Rua Viva para elaborar um diagnóstico sobre a segurança no trânsito em Minas Gerais, depois publica o Decreto nº 45.466/2010, elabora o PMPAATT, mas não chega a implementá-lo. Para Rua (1997) esse seria o caso de uma forte não-decisão, que consiste em um problema que chega a integrar a agenda governamental, existindo uma decisão no sentido de sua formulação, mas esta não vem a ser implementada.

3.3.2 Implementação do Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMAATT)

Como já foi dito no capítulo anterior, para Rua (1997) não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação, uma vez que existem diversos fatores que podem tornar uma implementação problemática. Com efeito, é possível verificar várias inconsistências na concepção do PMPAATT. Apesar do Decreto nº 45.466/2010 prever que o plano deve conter metas, público-alvo, abrangência territorial, indicadores de resultado e cronograma financeiro para cada uma das ações propostas, isso não foi especificado. Além disso, não foi realizado um planejamento detalhado de sua execução.

Para Rua (1997), para que uma implementação seja perfeita, uma das condições é ser possível especificar as tarefas a serem realizadas por cada participante, ao dar prosseguimento com os objetivos pactuados, o que também não foi feito no PMPAATT. Além da ausência de detalhamento das ações do plano, os responsáveis estão definidos enquanto órgão ou entidade, não sendo possível especificar o que deverá ser feito, e por quem, para que o objetivo seja alcançado.

Outro problema encontrado é que o Decreto nº 45.466/2010 também prevê que o plano deve possuir ações de médio e longo prazos, o que não foi contemplado. Todas as ações do plano tinham seus cronogramas de execução para os anos de 2011 e 2012, o que se mostra incoerente tendo em vista que o período da “Década de Ações de Segurança no Trânsito” é de 2011 a 2020. O Decreto nº 45.466/2010 também estipula que as ações do Plano devem estar classificadas de acordo com o fator humano, o veículo; e a via e o meio ambiente. Apesar das ações propostas terem relação com esses três fatores, essa relação não foi demonstrada.

É possível perceber ainda que existem ações referentes a uma área de atuação mas que foram classificadas dentro de outra. Como exemplo, as ações de incentivo aos municípios para que editem regulamentações para os motociclistas profissionais, e de agilização dos processos administrativos para suspensão e cassação de CNH possuem mais afinidade com a temática de fiscalização do que com a de gestão. Outro exemplo é que a ação de sensibilização da ALMG sobre a Década do trânsito tem mais relação com a área de sistema de gestão, mas está classificada dentro da área de segurança veicular (MINAS GERAIS, 2011b).

Como visto anteriormente, a primeira tarefa do planejamento é definir com clareza os objetivos que devem ser alcançados com a política pública (DIAS e MATOS, 2012). Para Carneiro (2004), se o objetivo não for claro é improvável que se faça escolhas acertadas sobre

as ações a serem executadas. Dessa forma, pode-se dizer que o objetivo geral do PMPAATT é claro, uma vez que consiste em alinhar as ações do Estado com as recomendações da ONU e da OMS, contribuindo para a redução de 50% das mortes no trânsito até 2020.

Uma vez traçado o objetivo, é necessário definir a estratégia de ação, o que pode ser feito de duas formas, conforme visto anteriormente. A primeira, do raciocínio lógico, se dá estabelecendo relações de causalidade, onde se traça as diversas combinações entre meios e fins. E a segunda, realizando o levantamento de práticas que foram adotadas anteriormente (CARNEIRO, 2004). No caso do PMPAATT, pode-se dizer que foi utilizada a segunda alternativa, uma vez que foram propostas ações em consonância com as recomendações da ONU, que por sua vez basearam-se em experiências mundialmente exitosas. Isso explica a ausência de relações de causalidade nas ações propostas no PMPAATT.

O PMPAATT sequer estabeleceu um sistema de monitoramento e avaliação, apesar de ser recomendado pela ONU e de estar previsto no Decreto nº 45.466/2010. Isso constitui um problema, tendo em vista a relevância da realização da avaliação, pois além de mensurar os avanços obtidos, também auxilia em possíveis correções no processo de implementação (DIAS E MATOS, 2012).

No processo de planejamento é necessário compatibilizar a atuação governamental com o que está disposto nas normas, observando a autonomia e competência que o governo dispõe para deliberar sobre determinado assunto (CARNEIRO, 2004). Isso não foi observado na elaboração do PMPAATT, uma vez que foram propostas ações que não são de competência do governo estadual deliberar, tais como a ampliação do efetivo, do número de viaturas e de radares à disposição da Polícia Rodoviária Federal; a criação de plano específico para redução de acidentes nas rodovias federais; e a criação de incentivos às montadoras na fabricação de veículo dotados de *Airbag*, ABS e Controle Eletrônico de Estabilidade.

O fato dos diferentes níveis de governo possuírem competências distintas não foi levado em consideração no momento da elaboração do PMPAATT. As recomendações da ONU foram reproduzidas para o PMPAATT sem que houvesse uma avaliação criteriosa quanto à competência do ente federado. Isso fez com que ações de competência federal fossem incluídas no PMPAATT, extrapolando a competência do Estado. Esse problema remete a outro, que é o fato do PMPAATT não estar conectado com o Plano Nacional. Apesar do Plano Nacional ter sido consultado pelo CGTRAN para a elaboração do Plano Mineiro, não houve uma articulação efetiva entre a esfera federal e estadual para a proposição das ações.

Para Rua (1997) a separação entre formulação e implementação, que pode ocorrer pela separação entre os poderes ou entre as esferas de governo, abre espaço para a adoção simbólica de políticas, uma vez que uma instância pode dizer que tomou uma decisão em relação à determinada demanda, mesmo sabendo que os custos inerentes à implementação vão incidir sobre outra instância. Esse é o caso do PMPAATT, no qual foram traçadas ações que não eram de competência de governo estadual. Esse tipo de decisão apenas tem o objetivo de satisfazer simbolicamente o público, sem que exista uma real intenção de implementá-las.

Para Carneiro (2004) a publicização também deve estar presente no processo de planejamento, uma vez que torna mais transparente a atividade governativa, o que contribui para a adoção de medidas que melhor atendam ao interesse coletivo, fortalecendo o ideal democrático. É possível perceber que o PMPAATT demonstra essa intenção ao estabelecer que todas as ações e deliberações da CEPAT deverão ser publicadas no Diário Oficial do Estado.

Não foi previsto uma forma de financiamento das atividades do PMPAATT, como recomenda o Plano Global e como faz o Plano Nacional, o que interfere diretamente na exequibilidade da implementação do Plano. Conforme visto anteriormente, a obtenção de recursos é essencial para o êxito de um plano. Se os recursos não forem suficientes, eles podem restringir a execução do planejamento (DIAS e MATOS, 2012).

O PMPAATT também prevê a articulação intersetorial e intergovernamental, o que fica evidente na composição do CGTRAN que, além de prever participação das três esferas de governo, prevê também a participação dos diversos setores que têm relação com a fenomenologia do trânsito. Apesar dessa previsão, isso não foi observado na elaboração do PMPAATT, uma vez que a Secretaria de Estado de Defesa Social elaborou o plano e o CGTRAN apenas o validou, sem que os diversos órgãos e entidades que o compõem tivessem participado ativamente do processo de formulação.

Essa situação se antecipa problemática, uma vez que o governo não é um todo coerente, e sim um conjunto de subunidades com funções, objetivos, interesses, capacidade operacional, lógica decisória, autonomia política e forma de atuação distintos. Dessa forma, se a ação pretendida depender de articulação inter e intraorganizacional, isso deve ser levado em consideração na atividade planejadora, uma vez que essa cooperação não é espontânea e exige coordenação para encarar o problema (CARNEIRO, 2004).

Nesse sentido, Holanda (1974, *apud* DIAS E MATOS, 2012) defende a necessidade de uma organização específica para formular e coordenar a execução dos planos para que o processo de planejamento seja iniciado e implantado de forma efetiva. Essa organização terá o

papel de convencimento das estruturas burocráticas tradicionais e de garantir a integração dos esforços, visando alcançar os objetivos definidos. Essa recomendação também é estabelecida pelo Plano Global e adotada no Plano Nacional.

Entretanto, essa orientação não é seguida pelo PMPAATT, uma vez que foi proposta a criação da CEPAT para garantir o cumprimento do Plano. Primeiramente, o Decreto nº 45.466/2010 estabeleceu que o plano seria coordenado pela Conferência do SNT/MG e executado e avaliado pelo CGTRAN. A criação de um terceiro órgão, à primeira vista, acarretaria em uma sobreposição de atividades. O documento não deixa claro qual seria o papel de cada uma dessas instâncias. Cabe ressaltar, ainda, que as três instâncias serão formadas por representantes dos diversos órgãos e entidades, ou seja, inexistente a previsão de uma estrutura com corpo técnico próprio ou exclusivo para coordenar e garantir a execução do plano, visto que esses representantes já possuem outras atribuições em seus respectivos órgãos de origem. Cabe ressaltar ainda que a CEPAT nunca chegou a ser implementada, que a Conferência do SNT/MG continua sem funcionar, e que o CGTRAN se reuniu poucas vezes após sua instituição.

Além disso, vale lembrar que cabe ao Secretário de Estado de Defesa Social presidir a Conferência do SNT/MG, que é a instância responsável por coordenar o PMPAATT. Entretanto, a segurança no trânsito só foi incluída enquanto competência da Secretaria de Estado de Defesa Social, através do Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014. Este decreto estabeleceu que a Subsecretaria de Promoção da Qualidade e Integração do Sistema de Defesa Social (SUPID) tinha como uma de suas finalidades articular e coordenar a política integrada de segurança no trânsito, visando a redução do número de acidentes de trânsito no estado. Isto é, antes dessa previsão legal, inexistia setor próprio e equipe correspondente para tratar o tema. Isso fez com que a questão do trânsito pertencesse a vários setores dentro da Secretaria, o que dificulta qualquer processo de coordenação (MINAS GERAIS, 2014a).

Vale mencionar que em 2014 foi elaborado um “Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015”, que traduz as prioridades e estratégias do Sistema de Defesa Social para o período. Uma das ações desse plano é “criar setor específico dentro da estrutura da SEDS para articular e coordenar a política integrada de segurança no trânsito, visando a redução do número de acidentes de trânsito terrestre no Estado de Minas Gerais” (p. 210). Para o ano de 2014, estava previsto a inclusão do tema segurança no trânsito no Decreto de Competências da SEDS, o que foi feito como visto anteriormente. A médio prazo foi previsto a criação de um setor específico de trânsito na estrutura orgânica da SEDS; a integração de todos os municípios ao SNT; a execução plena do PMPAATT, especialmente a implantação do

Observatório de Trânsito do Estado de Minas Gerais; e o desenvolvimento de um sistema para controle efetivo dos recursos do CETRAN (MINAS GERAIS, 2014b). Diante disso, pode-se dizer que continua sendo uma necessidade a implantação de iniciativas e de ações propostas no PMPAATT que visem a redução dos acidentes de trânsito em Minas Gerais.

Uma forma que o PMPAATT estabeleceu para tentar obter a cooperação dos órgãos do executivo estadual na execução do plano foi prever a pactuação de todas as suas ações no Acordo de Resultados de cada órgão estadual, o que não se concretizou. Outro ponto importante, e que não foi levado em consideração na elaboração do PMPAATT, é a participação da sociedade nos processos decisórios do governo. Para Carneiro (2004), o planejamento participativo contribui para o avanço da democracia ao aproximar o poder público da sociedade. Apesar do Decreto nº 45.466/2010 ter previsto o planejamento participativo como uma de suas diretrizes metodológicas, não houve a participação da sociedade civil na construção do plano.

A execução do processo de planejamento também deve ser compatível com os instrumentos orçamentários, uma vez que Constituição Federal de 1988 dispõe que toda ação governamental do Poder Executivo, nas três esferas de governo, deve ser anteriormente definida e orçada, com a elaboração de lei que será votada pelo Legislativo de cada nível de governo (MOISÉS, 2008, p. 86 *apud* DIAS e MATOS, 2012). Dessa forma, é necessário analisar se as ações do PMPAATT estão contempladas nos instrumentos orçamentários de Minas Gerais.

Examinando o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que é o plano de longo prazo do governo mineiro e que define as grandes diretrizes para cada área de atuação governamental em um horizonte de vinte anos, é possível verificar que a primeira vez que a segurança no trânsito é contemplada enquanto objetivo estratégico em Minas Gerais se dá no PMDI 2011-2030. Dentro da “Rede de Defesa e Segurança” é elencado o objetivo estratégico de “reduzir a violência no trânsito”. Diante disso foi traçado o indicador “Taxa de mortalidade por acidentes de trânsito (por 100 mil habitantes)”, tendo como meta reduzir a taxa que alcançava o patamar de 19,3 em 2009 para 17,2 em 2015, 14,3 em 2022 e 12,7 em 2030, tendo como fonte de dados o DATASUS. Como estratégia principal para alcançar o objetivo proposto foi estipulada a “promoção de atividades de educação, conscientização e fiscalização e prevenção de acidentes de trânsito” (MINAS GERAIS, 2011c). Dessa forma, pode-se perceber que a redução de violência no trânsito aparece como objetivo estratégico do governo de Minas Gerais somente a partir do ano de 2011, ou seja, na mesma época em que foi declarada a “Década de Ações de Segurança no Trânsito” e que foi publicado o Decreto nº

45.466/2010, que instituiu o PMPATT, demonstrando que a importância atribuída ao tema é recente.

O desdobramento da estratégia do governo de Minas Gerais se dá por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que é o plano de médio prazo que define as prioridades durante um período de quatro anos. Somente na revisão de 2013 do PPAG 2012-2015 foi possível perceber a inserção de uma ação que tivesse correspondência com as ações previstas no PMPAATT. Trata-se da ação “4368 – Escritório de Gestão e Articulação para a Segurança no Trânsito”, dentro do programa estruturador “034 - Minas Mais Segura”. Essa ação tem como finalidade a produção de informações sobre segurança no trânsito e articulação da ação intersetorial para prevenção, fiscalização e atendimento às vítimas. Além disso, pretende-se monitorar a implantação do PMPAATT (MINAS GERAIS, 2013).

Convém ressaltar que a ação “4368 – Escritório de Gestão e Articulação para a Segurança no Trânsito” foi criada através da Proposta de Ação Legislativa nº 1.856/2012, que foi consolidada durante o ciclo de debates "Siga Vivo - pelo fim da violência no trânsito" realizado pela ALMG em diversas regiões do Estado. A proposta foi encaminhada à Comissão de Participação Popular e foi acolhida na forma de Emenda ao Projeto de Lei nº 3.472/2012, que dispunha sobre a revisão do PPAG 2012-2015 para o exercício de 2013. Quando da sua criação a ação possuía meta financeira de R\$200.000,00 para o exercício de 2013. Neste ano, com o recurso disponibilizado, foi realizada a disponibilização dos registros de ocorrências de trânsito para a Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), contribuindo para o Projeto Vida no Trânsito; e a revisão do formulário de ocorrência de trânsito, com o intuito de torná-lo mais simples e qualificado. Ainda foram feitas suplementações de crédito nesta ação com recurso de operação de crédito do Banco do Brasil para efetivação e expansão da campanha “Sou pela Vida. Dirijo sem bebida”, que consiste em ações permanentes que visam coibir a mistura álcool e direção; e para a aquisição de computadores e eletrodomésticos para o Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) (MINAS GERAIS, 2012). Diante do exposto, cabe ressaltar que as ações desenvolvidas com o recurso de operação de crédito do Banco do Brasil contribuíram para duas ações contempladas no PMPAATT: o fortalecimento do Conselho Estadual de Trânsito (CETTRAN) da área de sistema de gestão e implantar ação de fiscalização específica para coibir a associação entre álcool e direção, da área de fiscalização.

Afinal, o PMPAATT foi criado em 2011, e apenas em 2013 foi criada uma ação no orçamento compatível com sua execução, e ainda assim não foi por iniciativa do Poder Executivo, que foi o responsável pela elaboração do Plano. Há de se considerar ainda que o

montante de recursos disponibilizado na emenda é tímido se comparado com o que o plano se propõe a executar. Além disso, os recursos adicionais aportados na ação provinham de operação de crédito, o que implica que o mesmo só poderia ser aplicado em gasto de capital ou investimentos. Ou seja, ações de custeio não poderiam ser financiadas com esse recurso, o que limita muito sua execução.

No ano de 2014, a ALMG também propôs as emendas nº 394/2014 e nº 016/2014 nesta ação, no valor de R\$100.000,00 cada, e totalizando o valor de R\$200.000,00. O planejamento inicial era de utilizar esse recurso para integrar as bases de dados relacionadas com trânsito, principalmente da área de segurança e de saúde, conforme previsto no PMPAATT. Para o ano de 2014, também foi previsto no orçamento a disponibilização de recursos do tesouro estadual para esta ação, mas o recurso das emendas e o recurso do tesouro não foram executados por contingenciamento orçamentário. Isso vai ao encontro ao que foi dito por Carneiro (2004), de que a previsão da ação no orçamento não garante sua consecução, tendo em vista que o orçamento pode sofrer contingenciamentos.

Cabe lembrar ainda que as ações do PMPAATT estavam previstas para serem executadas nos anos de 2011 e 2012, anos em que tais ações não estavam sequer previstas no orçamento. Apesar de ter sido criada uma ação própria para a execução do PMPAATT no ano de 2013, por iniciativa do Poder Legislativo, os recursos aportados estavam longe de ser compatíveis com o problema que se pretendia enfrentar. E mesmo os escassos recursos previstos foram contingenciados. Isso tudo acarretou na não execução do PMPAATT, desde sua elaboração até os dias atuais.

Insta destacar que dada a natureza multidisciplinar dos acidentes de trânsito, existem ainda outros programas no PPAG que possuem ações que atuam de alguma sobre o problema da segurança no trânsito, como ações voltadas para o policiamento ostensivo de trânsito, para o atendimento de urgência e emergência da saúde, para a educação de trânsito, etc. Porém, essas ações não são articuladas entre si e já existiam no PPAG anteriormente ao Decreto nº 45.466/2010, ou seja, a despeito do PMPAATT.

De acordo com Subirats (1989, *apud* SECCHI. 2013, p.46) “a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas.” Esse é o caso do problema da segurança no trânsito em Minas Gerais, uma vez que além da ausência dos recursos tratada anteriormente, o problema é percebido pela sociedade como uma mera fatalidade e não como um problema que pode ser prevenido através de políticas públicas. (SANTOS, 2000). Isso faz com que não haja uma

pressão popular em relação ao assunto, contribuindo para sua inserção meramente formal na agenda.

Todos os problemas apontados anteriormente contribuíram para que o PMPAATT fosse uma solução simbólica para a segurança no trânsito em Minas Gerais, uma vez que não houve nenhum tipo de inovação em relação ao que existia anteriormente ao plano. O enfrentamento do problema da segurança no trânsito envolve grande complexidade, principalmente por exigir um nível muito elevado de articulação entre as esferas e setores do governo, o setor privado e a sociedade civil. Esse problema é agravado quando não se tem um financiamento adequado nem um sistema de dados consistente e confiável.

O problema da segurança no trânsito, dada sua complexidade, requer uma intervenção consistente. Assim, é importante a adoção de um plano de caráter sistêmico que possibilite a orientação da ação e contribua para uma melhor coordenação da execução das decisões que foram tomadas (CARNEIRO, 2004).

Entretanto, os vários problemas identificados na concepção do plano e a ausência da previsão das ações nos instrumentos orçamentários do governo mineiro demonstram que não existe uma preocupação com a implementação do plano para além do desenho, o que transforma o PMPAATT em um instrumento formal e ritualístico, que não conseguiu alterar a realidade do que já vinha sendo feito e conseqüentemente não foi capaz de reverter a situação da segurança no trânsito em Minas Gerais.

4 CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho foi possível perceber a gravidade da situação da segurança no trânsito, principalmente nos países de baixa e média renda. Essa situação não é diferente no Brasil e no estado de Minas Gerais, que também apresentam um alto número de mortes em acidentes de trânsito.

A natureza do problema da segurança no trânsito é multidisciplinar, o que exige a intervenção de diversas áreas, tais como saúde, educação, segurança, etc. Por outro lado, a gestão no trânsito no Brasil é compartilhada pelos três níveis de governo. Isso constitui um desafio, uma vez que uma política pública para enfrentar o problema tem que contemplar ações intersetoriais e intergovernamentais, o que requer um alto grau de articulação e traz inúmeros problemas referentes à coordenação.

Na tentativa de reduzir o número de mortes por acidentes de trânsito, a ONU proclamou o período de 2011-2020 como a “Década de Ações de Segurança no Trânsito” e recomendou aos países membros que elaborassem planos nacionais, regionais e locais para guiar as ações no decênio. Para Dias e Matos (2012) diversas políticas públicas executadas pelas diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal – têm na origem de seu marco de referência organizações que fazem parte da governança global, que geralmente se relacionam com a ONU.

Nesse sentido, no Brasil, o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito, em atendimento à recomendação da ONU, elaborou o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a década 2011-2020”, que, além de apresentar problemas em sua formulação, está parado na Casa Civil aguardando a assinatura da Presidente. Já em Minas Gerais, foi elaborado o “Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre (PMPAATT)”, que também não chegou a ser implementado.

Rua (1997) diz que não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação, uma vez que existem diversos fatores que podem tornar uma implementação problemática. No caso de Minas Gerais, o PMPAATT não se reveste de operacionalidade, apresentando diversos problemas inerentes à sua formulação, tais como ausência de especificação de recursos, metas, detalhamento da execução, etc. Também não houve desdobramentos posteriores ao plano, e as ações que existem relacionadas ao problema da segurança no trânsito são fragmentadas e ocorrem a despeito dele.

Apesar de ter sido constatada a relevância do problema da segurança no trânsito em Minas Gerais, a forma como o PMPAATT foi formulado e implementado não demonstra um comprometimento efetivo em solucionar a questão. O simbolismo adotado pelo governo mineiro se evidencia com nitidez no planejamento examinado, que não conseguiu alterar a realidade do que já vinha sendo feito e conseqüentemente não foi capaz de reverter a situação da segurança no trânsito em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

BELLAVINHA, Jussara. **Projeto Vida no Trânsito de Belo Horizonte**. 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP). Belo Horizonte - MG, 4 out. 2013. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/5dotSystem/download/dcmDocument/2013/10/07/2AC53A69-DBC8-48BE-AF4A-F0B925690BC1.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Boletim da Vigilância em Saúde. **Projeto Vida no Trânsito**. Belo Horizonte – MG, jun. 2013, ed 6, ano 3. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=saude&lang=pt_BR&pg=5571&tax=22643>. Acesso em: 6 jan. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. **Decreto de 19 de setembro de 2007**. Institui o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235068>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.503/97. Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília - DF, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm> Acesso em: 23 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito. **Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020**. Brasília – DF, 10 ago. 2011a.

BRASIL. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. **Frota Nacional por Região**. 2000 a 2013. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>> Acesso em: 19 jan. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. Parada pela vida. **Lançamento do Parada**. Brasília - DF, 11 mai. 2011b. Disponível em: <<http://www.paradapelavida.com.br/pacto-interna/?pacto=1776>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. **Pare; pense; mude - Parada - Pacto nacional pela redução de acidentes**. Brasília - DF, 15 jul. 2011c. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/decada_transito.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Informações de Saúde. Epidemiológicas e Morbidade. Morbidade hospitalar do SUS. **Causas Externas, por local de internação, 2008 a 2014**. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0203&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sih/cnv/fi>> Acesso em: 9 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Informações de Saúde. Estatísticas Vitais. **Mortalidade, 1996 a 2012**. Óbitos por causas externas. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>>. Acesso em: 9 dez. 2014.

CAMPOS, Cintia Isabel de; FELTRIN, Talita Fernanda; SILVA FILHO, Nivaldo Gerônimo da; RAIÁ JUNIOR, Archimedes Azevedo. **O panorama do Brasil anterior à Década de Ação pela Segurança Viária 2011-2020**. 19º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito. Brasília - DF, 8 a 10 out. 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da agenda governamental: Perspectivas teóricas**. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu – MG, 25 a 20 out. 2005.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília – DF, mar. 2011.

CARNEIRO, Ricardo. O Planejamento na Esfera Pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. IN: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz. **Gestão Social: o que há de novo?** Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte - MG, 2004.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2000, p. 211-259.

FRIEDMAN, J. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In GIACOMONI, J. PAGNUSSAT, J.L. (org) **Planejamento e Orçamento Governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M, ANTHONY, Perl. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. (tradução técnica Francisco G. Heidemann)

IBGE. **Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000-2030**. Revisão de 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tabela.shtm>. Acesso em: 19 jan. 2015.

IPEA; ANTP. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras: relatório executivo**. Brasília: IPEA; São Paulo: ANTP; 2003.

IPEA; DENATRAN; ANTP. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras**. Brasília: IPEA, dez. 2006. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/custos_acidentes_transito.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

KINGDON, J. W. Agenda, Alternatives, and Public Policies. 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. 2007, coletânea, v 1, p. 219-246.

MAJONE, G. Agenda *Setting*. In: MORAN, M.; REIN, M., GOODIN, R. E. (eds). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 228-250.

MINAS GERAIS. **Acordo de Resultados - 1ª etapa – Sistema de Defesa Social**. Belo Horizonte - MG, 14 abr. 2011a.

MINAS GERAIS. **Acordo de Resultados - 1ª etapa – Sistema de Defesa Social**. Belo Horizonte - MG, 10 mar. 2010a.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 42.545, de 29/04/2002**. Institui a Conferência do Sistema Nacional de Trânsito em Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=42545&comp=&ano=2002&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em: 6 fev. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.466, de 01/09/2010b**. Institui o Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Transporte Terrestre, altera o Decreto nº 42.545, de 29 de abril de 2002, que institui a Conferência do Sistema Nacional de Trânsito em Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45466&comp=&ano=2010&aba=js_textoOriginal#texto>. Acesso em: 6 fev. 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.647, de 11 de novembro de 2014a**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=46647&comp=&ano=2014&texto=original#texto>> Acesso em: 20 jan. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.626, de 17 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012- 2015, para o exercício de 2013. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20626&comp=&ano=2013&texto=original>>. Acesso em: 4 fev. 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015**. Belo Horizonte - MG, 2014b.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030: Gestão para a Cidadania**. Belo Horizonte - MG, 2011c. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2015.

MINAS GERAIS, **Plano Mineiro de Prevenção e Atendimento a Acidentes de Trânsito Terrestre**. Belo Horizonte - MG, 2011b.

MINAS GERAIS. **Proposta de Ação Legislativa nº 1.856/2012**. Encaminha proposta de alteração do Programa 27 - MOBILIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO MINEIRO -, do PPAG 2012 - 2015, visando a criação de um Escritório de Gestão e Articulação da Segurança no Trânsito em nível estadual ligado diretamente ao Governo do Estado, com meta financeira de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Disponível em:
<http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2012&n=1856&t=PLE> Acesso em: 10 abr. 2013.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro – RJ, 2006, v. 40, n. 1, p. 273-88.

ONU. General Assembly of United Nations. **Resolution A/RES/64/255, of 2 march 2010**. Improving global road safety. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/255>. Acesso em: 25 nov. 2014.

ROCHA, Natália de Carvalho. **Gestão por Resultados e a Experiência do Acordo de Resultados em Minas Gerais**. Anais do VI Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Belo Horizonte - MG, 18 nov. 2014.

RUA, M. D. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SANTOS, Andreia dos. **Acidentes de Trânsito em Belo Horizonte: uma perspectiva sociológica**. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte - MG, 2000.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, 2006, p. 20-45.

WHO. **Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011-2020**. Geneva, 2011. Disponível em: <http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/en/>. Acesso em: 6 jan. 2015.

WHO. **Global status report on road safety: time for action**. Geneva, 2009. Disponível em: <http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009/en/>. Acesso em: 25 nov. 2014.

WHO. **Global status report on road safety: supporting a decade of action**. Geneva, 2013. Disponível em:
<http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013/en/>. Acesso em: 6 out 2014.