

A AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA E A DÉCADA DE AÇÕES PELO TRÂNSITO SEGURO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Everaldo Valenga Alves

Orientador(a): Prof. Alexandre de Ávila
Gomide

A AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA E A DÉCADA DE AÇÕES PELO TRÂNSITO SEGURO

Autor: Everaldo Valenga Alves
Departamento Nacional de
Infraestrutura de
Transportes/Agência Nacional
de Transportes Terrestres¹

Segurança viária, agenda governamental, década de ações pelo trânsito seguro

¹ O referido aluno iniciou o curso ainda na carreira de Analista em Infraestrutura de Transporte pelo DNIT e durante o curso passou em concurso público para a ANTT na carreira de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres.

Resumo

A Organização das Nações Unidas lançou em 2009 a Década de Ações pelo Trânsito Seguro marcada para 2011 a 2020, com o intuito de reduzir em até 50% as mortes no trânsito em todo o mundo, no qual o Brasil é signatário. Ainda que muitos países estejam conseguindo atingir essas metas, até o final de 2014 as estatísticas brasileiras de acidentes de trânsito não mostraram redução ou sequer apontam para o atendimento parcial dessa meta.

Apesar do tema acidente de trânsito ser socialmente reconhecido como um flagelo nacional, aparentemente, as ações efetivas para sua redução não demonstraram ter entrado na agenda decisória do governo federal.

Importantes atores que atuam diretamente e indiretamente na definição da agenda de governo foram submetidos a um questionário acerca da participação ou não da Década na agenda de governo. Responderam ao questionário gestores públicos, um representante de ONG, um acadêmico, um consultor internacional e um parlamentar integrante da Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro.

Diante deste cenário e da visão desses atores envolvidos no processo de escolha da agenda este artigo buscou analisar o efetivo posicionamento do tema “segurança viária” na Agenda Governamental de Decisão, a partir do lançamento pela ONU da “Década de Ações pelo Trânsito Seguro 2011-2020”.

1. Introdução

Em razão do elevado número de mortes no trânsito o tema acidentes de trânsito tem tomado um lugar de importância cada vez maior por parte de vários organismos governamentais e não governamentais ao redor do mundo. Segundo a Organização das Nações Unidas e seus Estados Membros, os acidentes de trânsito têm trazido consequências indesejáveis em matéria de saúde e desenvolvimento humano.

A ONU² detectou que em vários países do mundo, a maioria pobres e/ou em desenvolvimento, havia um número significativo de mortes no trânsito chegando a aproximadamente 1,3 milhões de pessoas mortas em resultado de colisões de trânsito – assevera que são mais de 3 mil mortes por dia – e mais da metade dessas pessoas não estavam viajando em seus carros. Em resposta a esse cenário, considerado pior do que muitas das guerras modernas, fez com que a Assembleia Geral da ONU, e em resposta a Carta de Moscow em 2009, lançasse em março de 2010 uma resolução proclamando a Década de Ações pelo Trânsito Seguro 2011-2020³ (A/64/255), o qual o Brasil é signatário. Coordenada pela OMS, desde então vem sendo produzidos vários documentos de apoio voltados à melhoria das condições do trânsito nas cidades e rodovias no mundo todo.

No contexto dos acidentes de trânsito o Brasil figura como um dos principais países em número de mortes e feridos, tanto em números absolutos quanto per capita. Segundo o IPEA (2006) os custos sociais e econômicos envolvendo esses acidentes nas rodovias brasileiras alcançavam a cifra de R\$ 22 bilhões, a preços de dezembro de 2005, representando cerca de 1,2% do PIB Brasileiro à época. Mais recentemente o Mapa da Violência (FLACSO, 2014) informou o número de mortes no trânsito chegando a aproximadamente 46 mil mortes em 2012. Houve uma evolução da taxa por óbito por 100 mil habitantes a qual passou de 17,5 no ano de 2000 para 23,7 em 2012, ou seja, um aumento percentual na casa dos 35%.

² Global Plan for the Decade Of Action For Road Safety, 2011-2020, Version 3.

³ http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/UN_GA_resolution-54-255-en.pdf

Nos últimos anos, apesar de aparentes esforços governamentais não se tem conseguido reduzir os acidentes de trânsito no Brasil, tão pouco sua gravidade. A meta, segundo a ONU, é de se reduzir nesse período 50% dos acidentes com mortes. Há que se considerar que o problema “acidente de trânsito” perpassa por vários atores e em diversos níveis governamentais: os municípios, os estados, o governo federal e seus diversos Ministérios e departamentos envolvidos, entidades de apoio e fomento, ONGs formadoras de opinião, e ainda a sociedade como um todo. Portanto, a redução dos acidentes de trânsito perpassa por vários entes, mas com forte indução do governo federal data sua condição de ente formulador da política pública.

Diante dos fatos, este artigo buscou analisar se o tema “Década de ações pelo trânsito seguro 2011-2020” estaria ou não na agenda governamental de decisão brasileira, a partir da aplicação de algumas metodologias já conhecidas.

Com o intuito de se verificar a percepção de alguns atores importantes (*policy makers e empreendedores*) na influência da agenda governamental, foram elaborados questionários e submetidos a alguns gestores públicos representativos da área, técnicos envolvidos com a aplicação de recursos, a academia, entidades de fomento e apoio não ligadas ao governo, além de atores envolvidos diretamente com o tema, tais como representante de ONGs e profissionais reconhecidamente referência na área de segurança viária. Foram feitos contatos com legisladores, mas apenas um respondeu ao questionário, sendo este integrante de Frente Parlamentar em defesa do Trânsito Seguro que está envolvida com a segurança viária.

Este artigo contempla cinco tópicos, assim divididos: o primeiro descreve aspectos introdutórios ao tema; o segundo faz uma breve discussão teórica sobre a definição do problema e sua escolha na agenda decisória do governo; o terceiro tópico aborda questões relativas aos acidentes de trânsito no Brasil e a criação do Pacto pela Vida; o quarto tópico aborda as pesquisas feitas com atores importantes (*policy makers e empreendedores*) na definição da agenda, dentre eles gestores públicos ligados diretamente aos órgãos citados, professores, profissionais da área privada e representantes de ONGs ligadas diretamente ao tema e legisladores; no tópico cinco conclui se a Década de Ações pelo Trânsito Seguro faz parte da agenda de governo.

2. A definição da agenda governamental

“*Porque alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação e outros não?*” (Howlett et. al, 2013), é o questionamento feito a partir de um tema importante para um determinado governo e que por vezes é questionado pela sociedade. A Agenda é parte do processo de implementação de uma política pública no sentido de que se inicia por ela, ou seja, a escolha do problema a que se deseja tratar, ou priorizar, para depois partir-se para sua formulação, implementação e avaliação.

A montagem da agenda é segundo Howlett “o primeiro, talvez o mais crítico dos estágios do ciclo de uma política pública” e se refere à maneira de como os problemas surgem ou quanto são percebidos pelos governantes e colocados como sua prioridade.

O processo inicial do ciclo da política pública é por demais importantes, pois irá influenciar todo um ciclo posterior. Para Subirats(2006), deveríamos “*plantearnos El momento previo a La toma de La decisión: la definición del problema resolver*” reforçando a necessidade de planejar as ações governamentais primeiramente definindo o problema. Segundo ainda Subirats os problemas não estão ali fora, ou seja, não existem os problemas objetivos e devemos construir a estrutura de nossa própria definição do problema, planejar as ações e resolvê-los. Acrescenta ainda que:

El mundo de los problemas estará, pues, em directa relación com El mundo de las soluciones, ua que muchas veces diferentes soluciones se refieren de hecho a distintos problemas.

Segundo Subirats existe uma relação direta entre a constatação do problema e a solução encontrada.

A questão é reconhecer os problemas para depois, de forma pactuada, colocá-los na agenda. Howlett descreve que a maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, se é que os são, são determinantes para serem atraídos pelos *policy-makers*. Nesse sentido, a montagem da agenda reflete, de certa maneira, a importância e o reconhecimento de que determinado problema foi reconhecido (Baumgartner e Jons, 2005 *apud* Howlett, 213).

No contexto da escolha da agenda governamental existem atores importantes, os quais agem, tomam as decisões e muitas vezes as implementam. O campo das idéias, crenças, valores e ideologias e pressupostos são fundamentais para que os atores estruturem os problemas e definam melhor as questões a serem resolvidas.

Mas, a definição da agenda não demonstra ser um processo determinístico e/ou que responda os anseios de certos governantes, gestores ou sociedades. Existem inúmeros fatores sociais, ideológicos, de interesses pessoais e/ou de grupos que acabam interferindo na escolha deste ou daquele problema a ser resolvido. Ainda que possam existir possibilidades várias de abordagem do tema, Kingdon (1984) apontou para três tipos de agenda assim descritos:

- A **não governamental** a qual contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer a atenção do governo;
- A **agenda governamental** a qual inclui os problemas formais do governo e que de alguma maneira estiveram nos discursos das autoridades;
- A **Agenda de Decisão** que contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos.

Conforme Gomide (2008, 2013), Kingdon descreve que a contingência é determinante no processo de definição da agenda decisória dos governos. Outro aspecto tratado por GOMIDE foram as janelas de oportunidade que se abrem com base nas dinâmicas de interação entre os fluxos sociais, políticos e técnicos. Quando esses fluxos se encontram abre-se um espaço para os empreendedores políticos colocarem o problema na agenda de decisão.

As chamadas “janelas de oportunidade” (GOMIDE 2013) são fluxos que permitem entender, por outro enfoque, quando um tema acaba ganhando a atenção dos atores envolvidos, mas não bastando a atenção de um ou outro, senão dos três, Gomide aponta para o fato de que existem 3 fluxos que, quando se encontram, permitem que o tema seja visto, melhor apreciado pelos formuladores políticos, chamados de empreendedores políticos, seja do governo seja da sociedade. Os fluxos são:

- Problemas – questões sociais que captam atenção do governo;

- Soluções – propostas e alternativas existentes, e
- Condições Políticas – opinião pública favorável, atuação de grupos de pressão, mudanças de governo.

No mesmo raciocínio, e, buscando entender melhor as janelas de oportunidade, GOMIDE elenca um desencadeamento de problemas-soluções-política:

- Uma crise pode apontar para um problema que, apesar de ser crítico, não havia ganhado notoriedade. Vide o caso de manifestações recentes no Brasil acerca dos problemas de mobilidade urbana. A mobilidade urbana, ou a falta dela, é reconhecida como um problema por técnicos da área há mais de décadas, sendo fruto de inúmeros seminários e conferências, porém, precisou uma mobilização nacional sem precedentes para o tema entrar na agenda e fazer se movimentar o Governo e Senado Federais. Outra forma do tema ganhar notoriedade é quando envolve acidentes e personalidades, como fora amplamente divulgadas quando um cantor sertanejo sofreu um acidente e ficou em coma, ou quando um jogador de futebol morreu em um acidente de trânsito, ou ainda quando um filho de uma famosa atriz de novela foi atropelado. Essas personalidades são vozes importantes e promovem, notoriamente, um foco maior no problema.
- A Formulação das soluções, vindo de setores da sociedade mais organizados, ou do próprio capital humano do governo, pode apontar soluções importantes para os problemas que, de alguma forma, não possuem notoriedade, justamente por falta de solução. A comunidade técnica e científica pode, em dado momento, favorecer esse fluxo de importância e dar soluções tais que façam com que determinado tema ascenda na agenda governamental. Não são raras as vezes que as soluções para antigos problemas foram descartadas, e, por uma conjuntura qualquer os gestores vão buscar na “na lata do lixo” alguns projetos.
- A terceira seria uma conjuntura política favorável. Tal qual foi a da mobilização no primeiro caso, aquela situação fez nascer,

principalmente no Congresso Nacional, uma força favorável para o tema de mobilidade urbana. Houve, nesse tema, uma mudança do clima nacional⁴. Uma mudança de governo também pode contribuir para essa ascendência. Além disso, a conjuntura pode surgir por interesses de grupos e fazem certa política ganhar mais notoriedade. No caso recente do Brasil pode-se citar pelo menos três: os programas Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida e o PAC.

3. O problema dos acidentes de trânsito

3.1. Os acidentes de trânsito no Brasil e seu contexto mundial

Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT o acidente de trânsito é todo evento não premeditado de que resulte dano em veículo ou na sua carga e/ou lesões em pessoas e/ou animais, em que pelo menos uma das partes está em movimento nas vias terrestres ou áreas abertas ao público. Pode originar-se, terminar ou envolver veículo parcialmente na via pública.

Muitos dos acidentes podem ser evitados e é de senso comum entre os especialistas na área de que o comportamento humano no trânsito é um dos principais fatores para a ocorrência dos acidentes.

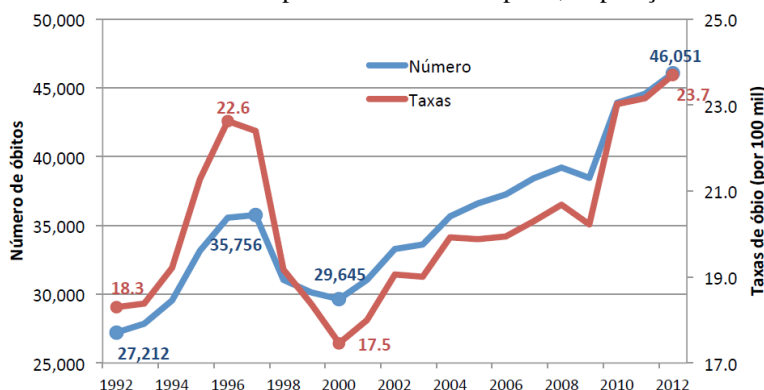
Os números relativos aos óbitos ocorridos em razão de acidentes de transporte⁵ entre os anos de 1992 e 2012 mostram uma ascendência preocupante conforme dados divulgados no SIM/SVS/SMS (Gráfico 1). A taxa de óbito por um grupo de 100 mil habitantes passou de 27,2 em 1992 para 23,7 em 2012, tendo uma oscilação que chegou a 22,6 em 1996 (pouco antes do lançamento do atual CTB), até 17,5, em 2000 (pouco tempo depois da vigência do CTB). Após o ano de 2000 os dados aumentam ininterruptamente passando de pouco mais de 18 mil mortes para o alarmante número de 46.051 mortes em 2012. Nos últimos dois anos

⁴ O clima nacional é conhecido como national mood (GOMIDE, 2013), caracterizado por uma situação onde as pessoas, por um determinado período do tempo compartilham dos mesmos assuntos.

⁵ Essa é a denominação utilizada pela OMS na construção de estatísticas de acidentes de trânsito.

apontados pelo referido gráfico mostram uma preocupante inclinação para mais e sua taxa de crescimento assusta.

Gráfico 1 - Número e taxas de óbito por acidente de transporte, População Total. 1992/2012.



Fonte: SIM/SVS/SMS

É possível notar ainda, a partir deste gráfico, que o advento do Código de Trânsito Brasileiro⁶ pode ter sido causador da grande redução das mortes, uma vez que, trouxe algumas mudanças dentre as quais se destaca os aspectos fiscalizatórios e valores das multas⁷, dentre outros relacionados aos pedestres, por exemplo. Naquele contexto o papel dos comunicadores foi fundamental.

Porém, com o passar do tempo, os valores vêm aumentando. É certo que as próprias agências governamentais envolvidas nesse processo de melhoria da segurança viária requerem melhor aprimoramento e confiabilidade nos dados, pois não são raras em um mesmo nível governamental, obterem-se estatísticas destoantes.

Num contexto mundial, segundo a ONU, esses acidentes promovem traumatismos em um número que varia de 20 a 50 milhões de pessoas, sendo considerada como a principal causa de disfunções entre a população jovem (15 à 29 anos). A maior parte dessas chamadas incapacidades funcionais (90%) ocorrem em países pobres e medianos, cuja frota registrada representa cerca de 48% do total mundial. Segundo a OMS, existem outras consequências:

⁶ Lei nº 9.503/1997

⁷ Para conhecer um pouco da história dos 20 anos do Código de Trânsito leia 20 anos de lições de trânsito no Brasil, de J. Pedro Corrêa. Curitiba : Volvo, 2009.

Datos y cifras

...

Además del dolor y el sufrimiento que acarrearán, los accidentes de tránsito provocan enormes pérdidas económicas para las víctimas, sus familias y el conjunto de las naciones: en gran parte de los países representan del 1% al 3% del producto nacional bruto.

Se prevé que, si no se adoptan medidas, para 2020 los accidentes de tránsito anualmente causarán la muerte de cerca de 1,9 millones de personas.

Solo el 15% de los países tienen una legislación amplia que se ocupe de cinco riesgos fundamentales: el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol y la no utilización del casco, el cinturón de seguridad y los sistemas de retención para niños.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, realizada durante a Primeira Conferência Ministerial sobre Segurança Viária, ocorrida na Rússia no ano de 2009, proclamou oficialmente a Década de 2011 a 2020 como a Década de Ações pelo Trânsito Seguro, sendo produzidos vários documentos de apoio voltadas para se melhorar a condição do trânsito nas cidades e rodovias no mundo todo, a qual tem sido capitaneada pela Organização Mundial da Saúde. Da mesma forma o Banco Mundial (2009) produziu um vasto documento de apoio aos países signatários desse pacto, criando um guia de implementação e recomendações para prevenção dos acidentes de trânsito.

3.2. O Pacto pela vida e as instituições envolvidas na redução dos acidentes de trânsito

A partir da resolução da ONU que propôs que governos promovessem ações para redução dos acidentes, o Governo Brasileiro, signatário desse acordo tomou algumas ações, dentre as quais a criação de um Comitê central para “elaborar um conjunto de medidas que visam contribuir para a redução das taxas de mortalidade e lesões por acidentes de trânsito no país, através da implementação de ações de fiscalização, educação, saúde infraestrutura e segurança veicular, a curto, médio e longo prazo” criado pelo Decreto de 19 de setembro de 2007. Com o nome de Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito têm em sua formação integrantes governamentais e vários outros representantes de classes

e associações. Do poder executivo compõe o Comitê os seguintes Ministérios e Secretarias:

- *Ministério das Cidades;*
- *Ministério da Saúde;*
- *Ministério da Justiça;*
- *Ministério dos Transportes;*
- *Ministério da Educação;*
- *Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República;*
- *Secretaria Nacional da Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República;*
- *Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas - SENAD*
- *Poder Legislativo – Câmara dos Deputados;*

O Ministério das Cidades conjuntamente com o Ministério da Saúde lançaram em maio de 2011 a campanha “Pacto Nacional pela Redução de Acidentes no Trânsito - Um Pacto pela Vida”, cujo objetivo era o “de buscar o engajamento dos poderes executivo, legislativo e judiciário, nos três níveis de governo, e da sociedade civil na redução dos acidentes e violência no trânsito”. Mais, sua proposta era a de “elaborar um conjunto de medidas que visam contribuir para a redução das taxas de mortalidade e lesões por acidentes de trânsito no país, através da implementação de ações de fiscalização, educação, saúde infraestrutura e segurança veicular, a curto, médio e longo prazo.”, ou seja, seu objetivo maior é o de construir uma Política de Estado com envolvimento de toda a sociedade organizada.

Cabe relatar o descrito no texto do plano:

O Plano não deve ser entendido como a Política Nacional de Trânsito, dado seu caráter restrito a um conjunto de medidas e ao tempo previsto para sua execução. Não obstante, poderá ser transformado em programa de governo, através das políticas públicas implementadas por diversos ministérios, órgãos públicos e empresas estatais. Trata-se, portanto, de um conjunto articulado de medidas intersetoriais, através das quais se estabelecem ações, metas e cronogramas de execução, visando a redução de acidentes e mortes no trânsito.

Para que o objetivo seja atingido, o Comitê propõe enfrentar pontos identificados como de vulnerabilidade e recomenda que se estabeleçam parcerias, com o envolvimento da sociedade civil.

O gerenciamento de ações voltadas à segurança viária em um país continental como o nosso ainda sofre com outro agravante, a questão federativa, uma vez que somos 26 estados e 5.564 municípios, cada qual com suas características legais, políticas, administrativas, estruturais, dentre outras. Mas o plano descrito acima busca criar condições para a elaboração de programas e políticas voltadas à segurança viária.

Serão descritas as principais metas propostas neste plano. Como diretrizes gerais foram propostas as seguintes ações:

- 1. Implantar o OBSERVATÓRIO NACIONAL DE TRÂNSITO e incentivar a criação de observatórios regionais;*
- 2. Criar, no âmbito de cada órgão do Sistema Nacional de Trânsito - SNT, programas voltados à:
 - segurança do pedestre;*
 - segurança para motociclistas;*
 - segurança para ciclistas.*
 - segurança para transporte de carga e transporte público de passageiros;**
- 3. Criar Programa Nacional de Gestão Integrada de Informações no âmbito federal, estadual e municipal;*
- 4. Promover os preceitos de acessibilidade em todos os programas que compõem o plano da década;*
- 5. Fortalecer o órgão máximo executivo de trânsito da União, como forma de garantir a integração de todo o SNT.*

Das ações listadas acima, verificou-se efetivamente a implantação de um Observatório Nacional. As demais ações já fazem parte das responsabilidades do Ministério das Cidades, da Saúde e de outros envolvidos, não podendo se afirmar como ações feitas a partir da proposta da ONU. Da criação de programas voltados à segurança de pedestres, motociclistas, ciclistas, transportes de cargas e passageiros, no âmbito do Sistema nacional de Trânsito, verificou-se o engajamento de campanhas educativas voltadas ao tema. Segundo o DENATRAN/CGIE, está em desenvolvimento etapas do programa nacional de Gestão Integrada de Informações nos âmbitos federal, estadual e municipal, mas sem uma previsão para sua colocação em funcionamento. Sobre a promoção dos preceitos de acessibilidade, em novembro de 2011 o Governo Federal lançou o programa “Viver sem Limite” propondo um conjunto de ações, coordenadas pela Secretaria de Direitos Humanos,

com parceria de mais 15 ministérios e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade). Esse programa não cita diretamente seu relacionamento com o Pacto pela Década. A última ação está voltada ao fortalecimento do DENATRAN-Departamento Nacional de Trânsito, ligado ao Ministério das Cidades, porém, esse fortalecimento é muito difícil de avaliar na prática, pois o órgão sofre com o contingenciamento de recursos para formação do superávit primário, como é o caso do FUNSET⁸. Ademais, não existe um sítio eletrônico que mantenha informações agrupadas e que permitam uma análise de efetividade dessas ações.

Existem notórios avanços em outras áreas, como os investimentos e ações colocadas em prática pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT, ligado ao Ministério dos Transportes e pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal-DPRF, ligado ao Ministério da Justiça. Outras ações são percebidas também no Ministério da Saúde, talvez o mais impactado entre todos devido aos dispêndios relativos aos acidentados de trânsito.

Ao definir a criação, no âmbito de cada órgão do SNT⁹, de programas voltados à segurança dos pedestres, motociclistas, ciclistas, de cargas e de passageiros, o tamanho da meta, considerando-se a questão federativa, encontra uma significativa dificuldade, pois envolvem diversos interesses e partidos políticos. Além disso existem dificuldades na definição de recursos para investimento em escala regional e local, dentre outros. Tal condição dificulta inclusive a avaliação de

⁸ FUNSET - O Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito é um fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

⁹ *Denatran: São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito: estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento; fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito; estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre os seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema.*

indicadores que nos permita avaliar o quanto foi investido e quais foram as respostas para esses investimentos.

No mesmo caminho está a criação de um programa nacional de gestão integrada de informações no âmbito federal, estadual e municipal. Há tempos o governo federal vem tentando essa unificação, mesmo antes do advento da Década, mas com pouco resultado prático. Atualmente existem esforços no sentido de se viabilizar o RENAEST¹⁰. Ademais, muitos municípios brasileiros sequer estão integrados ao DENATRAN, conforme determinava o C.T.B.¹¹.

A quarta diretriz trata da promoção dos preceitos de acessibilidade em todos os programas que compõe o plano da década. Novamente uma meta cuja mensuração é um exercício inócuo, dada a dimensão que o problema da falta de acessibilidade possui no Brasil. Novamente, existem esforços nesse campo, mas não foram suficientes, até o momento, de contribuírem para a redução do número de mortes e em especial do número de feridos que em razão dos acidentes de trânsito não voltam mais a sua condição de trabalho original, em especial em razão dos acidentes envolvendo os motociclistas¹².

Dessas diretrizes, destaca-se a última, qual seja a de resgatar ou mesmo buscar o fortalecimento do órgão máximo executivo da união. Note que não se falou no nome DENATRAN, atualmente sob os auspícios do Ministério das Cidades, talvez indicando a possibilidade de um novo arranjo institucional, dada à incapacidade do atual. O DENATRAN possui a maior parte de seus servidores ligados a outros órgãos e seu pessoal é quase todo terceirizado. Essa condição aponta para uma possível dificuldade na formação de um corpo técnico voltado efetivamente para o cumprimento de suas metas institucionais.

O maior reflexo da falta de implementação de ações efetivas voltadas à redução dos acidentes é justamente os elevados números de acidentes demonstrados pelas estatísticas, apontando para a necessidade de colocação em

¹⁰ Conforme o sítio eletrônico do DENATRAN o Portal do RENAEST e o Sistema RENAEST estão passando por manutenção. (acesso em 20/09/2011).

¹¹ Código de Trânsito Brasileiro instituído pela Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

¹² Um importante trabalho sobre a questão da violência no cotidiano das motos no Brasil foi produzido pela Revista Em Discussão, revista de audiências públicas do Senado Federal, Ano 3 – Nº 13 – novembro de 2012.

prática dessas medidas, ou seja, faltaria então sua priorização em uma escala decisória de governo: a agenda governamental.

4. O que pensam alguns *policy makers* e atores envolvidos no processo de escolha da agenda governamental

A visão de alguns *policy makers* e atores envolvidos no processo pode indicar o quanto essa temática da segurança viária está ou não inserida na agenda decisória governamental brasileira, ou, pelo menos, permite obter a impressão daqueles que lidam diretamente com a formulação de soluções para a área.

Foi elaborado um questionário¹³ que fosse ao mesmo tempo objetivo e abordasse o nível de conhecimento dos atores acerca dos acidentes de trânsito e da Década de Ações pelo Trânsito Seguro. Em seguida foram questionados quanto à participação ou não do tema na agenda governamental brasileira e, em caso positivo, foram solicitados pontos positivos das atuais ações, e, em caso negativo, quais seriam as ações que, em seu julgamento, permitira minimamente a entrada do tema na agenda.

Foram encaminhados quinze questionários a atores escolhidos por sua representatividade e por ocuparem cadeiras importantes na definição da agenda de governo. Destes apenas sete retornaram. Responderam as perguntas apenas três gestores públicos ligados ao governo federal, três atores não ligados ao governo, e um parlamentar, ligado à Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro. Para a preservação dos entrevistados, os nomes e cargos não foram divulgados.

Os itens a seguir tratam de uma compilação feita a partir das repostas dadas aos questionamentos feitos.

4.1. Nível de conhecimento do tema por parte dos entrevistados

De uma forma geral, todos os entrevistados demonstraram conhecer os conceitos sobre acidentes de trânsito, suas consequências para a sociedade e seus impactos econômicos. Praticamente todos os entrevistados ligados ou não ao governo federal possuíam experiências anteriores ao atual posto e já conhecem o

¹³ Ver Apêndice

tema há mais de uma década. Da mesma forma todos demonstram conhecer o significado da “Década”, aspectos de seu lançamento e motivação, quais eram seus objetivos principais. Sobre a formação da agenda governamental, o nível de conhecimento mostrou-se razoável entre todos, sendo que alguns destacaram inclusive aspectos de como se dá esse processo de formação.

4.2. O posicionamento do tema na Agenda de Governo

Pode-se afirmar que as respostas variaram de tal forma que se pode dividi-los em dois grandes grupos: os gestores ligados ao governo federal, os quais demonstram conhecer bem as metas da ONU e as propostas pelo executivo federal, e os demais, com conhecimento similar, porém, bem mais críticos quanto ao tema. Alguns gestores chegaram, inclusive a participar da formulação do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito. Outros participam de importantes fóruns de decisão em nível governamental, ditando inclusive as políticas públicas. Todos os gestores participantes são atuantes em nível de decisão e foram mais ponderados. Já os demais entrevistados, sem ligação direta com o governo federal, relacionam-se com o tema de forma direta e indireta em um interesse não programático.

Nenhum dos entrevistados mostrou segurança o suficiente para confirmar a participação do tema na agenda governamental. As respostas variaram entre “não estar na agenda” e “parcialmente estar na agenda”. Chama a atenção a resposta “sim” não se confirmar por parte de gestores públicos, uma vez que, muitos participam efetivamente de fóruns de decisão e mostraram-se profundos conhecedores do tema.

Dos gestores públicos que apontaram para uma colocação parcial na agenda destacaram que o processo está se iniciando, com algumas ações pontuais, mas destacaram que falta uma maior atenção para o tema. Informaram que a Casa Civil, portanto com maior proximidade junto à Presidência da República, faz a coordenação dessas ações e acompanha a evolução dos números. Reforçaram de que muitos investimentos estão sendo feitos, tais como programas federais voltados à sinalização e segurança viária no âmbito do Ministério dos Transportes, mas

houve quem entendesse que dada sua relevância este assunto deveria ganhar um espaço ainda maior de destaque e investimento.

Houve destaque de algumas ações positivas no âmbito federal. Foi citado, por exemplo, o mapeamento feito pelo Ministério dos Transportes dos 100 pontos críticos de acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras, mas cujas ações ainda estavam no seu início. Outro ponto foi os investimentos robustos na casa dos R\$ 4,5 bilhões em cinco anos voltados à infraestrutura de segurança viária nas rodovias federais, e as ações ostensivas de fiscalização em feriados e grandes eventos nacionais. Sob o aspecto de educação e punição de infratores houve destaque para os avanços da Lei Seca.

Os demais entrevistados (legislador, professor universitário, presidente de ONGs, consultores de organismo internacional, e outros atores) concordam que o tema não está na agenda e que eventuais ações são incipientes. Criticaram a falta de organização, de investimentos em educação de trânsito, em formação de condutores, em infraestrutura, a atual política voltada à aquisição de carros, e a falta de priorização de outros modais de transporte.

Os entrevistados convergiram para um dos fatores causadores dos acidentes, qual seja a ausência de educação continuada, além de políticas equivocadas no ensino da legislação e do comportamento voltado para a mobilidade segura.

4.3. Razões do tema não estar ou estar parcialmente colocado na agenda de governo

De todos os entrevistados ficou claro que o tema ou não está ou está parcialmente colocado na agenda de governo. Portanto, por exclusão, o tema não pode ser considerado, a partir dessas respostas, como integrante da agenda de governo de decisão do governo brasileiro.

Dos entrevistados, com destaque para os gestores públicos e um legislador, que declararam que o tema estaria parcialmente na agenda, entenderam que o tema ainda está no seu início e que o próprio fato do governo brasileiro se disponibilizar a sediar a Segunda Conferência Mundial de Alto Nível sobre Segurança Viária demonstra empenho no sentido de colocá-lo mais presente nas decisões e

investimentos. Este grupo destacou que há um crescimento da importância do tema, mas que ainda falta algo, o que chamaram de uma decisão de governo, para fazer com que a Década de Ações pelo Trânsito Seguro seja colocada num patamar similar de importância como outros programas governamentais, tais como Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, Bolsa Família, entre outros.

Aqueles atores que categoricamente disseram que a Década ainda não entrou na agenda de governo destacaram que o tema não está na cadeia de decisão governamental e não é considerado prioridade desta gestão, fato reforçado pelas próprias estatísticas de mortes estarem em crescimento (tanto absoluto quanto relativo). Justificaram, em alguns casos, o fato do contingenciamento de recursos pelo DPVAT os quais ficaram congelados como recursos de apoio ao Plano Econômico. Além disso, criticaram os poucos recursos repassados ao Ministério das Cidades e aos municípios na medida em que são arrecadados e contabilizados. O problema apontado por muitos entrevistados mostrou que a falta de investimentos em educação para o trânsito era uma prova de que o tema não compor a agenda governamental.

Este segundo grupo deixou claro que o que falta efetivamente é vontade política e que o tema se perde diante de muitas outras ditas prioridades. Criticaram o governo por demonstrar apenas “boas intenções” e quão longe estavam de redundarem em ações efetivas. As metas propagadas pelo DENATRAN, em seu documento preliminar, não foram traçadas no sentido de se avaliar o progresso, criticaram, mas descreveram apenas diretrizes genéricas. O aspecto da falta de “empoderamento” do DENATRAN, no papel de uma agência líder com força e autonomia para levar um plano da década adiante, ou a criação de outra agência devidamente empoderada, foi deveras criticado.

4.4. Possíveis ações que caracterizariam o posicionamento do tema na agenda de governo na visão dos entrevistados

Na visão dos entrevistados algumas ações poderiam indicar um melhor posicionamento do tema na agenda governamental. Seriam ações no campo da engenharia, da educação e do esforço legal, lembrando os 3 Es.

Os entrevistados reforçaram a necessidade de políticas públicas voltadas à melhor informação da população quanto aos riscos dos acidentes de trânsito, maior fiscalização nas cidades e rodovias e melhor formação dos condutores, em razão do comportamento inadequado que se observa. A impunidade foi outro ponto abordado com ênfase, cuja sensação permite que se cometam muitas infrações sem nenhum tipo de consequência aparente.

Críticas ainda foram feitas ao modelo de transportes no Brasil, focado no individual, com incentivos governamentais para aquisição de carros, quando em muitos países do mundo já se vem adotando outras medidas mais seguras e mais sustentáveis de deslocamento, tais como *traffic calming* e o uso da bicicleta. Essa seria uma possível solução, a de construção de espaços urbanos mais seguros, redução da velocidade tanto em meio urbano quanto rural e a adoção de políticas mais sustentáveis de locomoção, em especial em pequenas distâncias.

De todos, sobre possíveis ações que poderiam caracterizar a participação do tema na agenda de decisão, ou mesmo fortalece-la, destacaram os aspectos a seguir, não hierarquizados:

- Fortalecimento do atual órgão máximo gestor do trânsito no Brasil, o DENATRAN, ou a criação de uma agência ligada diretamente à casa civil, como forma de lhe dar um “empoderamento” e seguindo-se as recomendações da ONU¹⁴;
- Necessidade de se criar uma base única de estatísticas de trânsito como forma de subsidiar o reconhecimento do problema e consequente construção de políticas públicas;
- Necessidade de ações governamentais mais integradas entre os diferentes entes federados e os diversos organismos envolvidos com a redução das mortes no trânsito;

¹⁴ Modelo de plano de ação recomendado pela ONU para a década 2011-2020. In site [Vias-seguras.com](http://www.vias-seguras.com). Disponível em: <http://www.vias-seguras.com/>. Acesso em: 15/10/2014.

- Necessidade de maior atenção ao fator humano no trânsito, em sua formação e capacitação, uma vez que cada unidade da federação;
- Utilização de recursos do FUNSET aplicados nos chamados 3 E (Engenharia, Educação e Esforço Legal);
- Ações ostensivas com punição exemplar dos causadores de acidentes de trânsito;

5. Conclusão: a Década de Ações pelo Trânsito seguro está ou não na agenda de governo? Se não está, por quê?

O artigo buscou abordar a Década de ações pelo Trânsito seguro a partir da análise de sua presença na Agenda Governamental. Buscou-se trazer aspectos conceituais de ambos os temas, o histórico e dimensão do segundo e o problema de não se ter de forma clara e efetiva a segurança viária como tema da agenda decisória. Abordam-se algumas conclusões a partir das percepções de Kingdon, Howlett e Gomide.

5.1.A Década de Ações pelo Trânsito seguro está ou não na agenda de governo?

Considerando os ciclos de políticas públicas e, sendo a escolha, a montagem da agenda um dos passos iniciais, senão os mais críticos cabem algumas reflexões do fato de, aparentemente a Década de Ações pelo Trânsito Seguro estar em seu processo inicial, a tal ponto de ser considerado por alguns como integrante parcial da agenda e por não estar, na visão de outros.

O problema dos acidentes de trânsito no Brasil é de conhecimento da sociedade e dos técnicos. Desta feita, o tema pode ser considerado como integrante da agenda não governamental (ou sistêmica). Considerando as ações apontadas pelos gestores públicos e os investimentos que estão sendo feitos para se reduzir os acidentes de trânsito, ainda que essas ações estejam pulverizadas em orçamentos dos vários ministérios envolvidos, pode-se dizer que o tema integra parcialmente a agenda governamental na medida em que podem ser encontrados itens orçamentários ligados à segurança viária. Porém, como agenda de decisão, a qual

deve contar uma lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos, não se possui elementos suficientes para se afirmar que o tema está presente na agenda de decisão governamental. Observou-se, em especial por intermédio do Plano Nacional de Redução dos Acidentes e as ações declaradas pelo governo, que existe uma lista de alguns problemas e assuntos que efetivamente deveriam ser tomados por ações, mas as mesmas ainda não ocorreram de forma efetiva.

Durante os meses de outubro e novembro de 2014 (1º e 2º turnos) ocorreram eleições presidenciais tendo vencido a disputa o governo atual. Pouco, ou em quase nenhum momento o tema segurança viária participou dos debates televisivos ou mesmo ganhou destaque nas campanhas eleitorais dos presidentiáveis. Tão pouco foram indagados por entrevistadores ou pela população em geral.

Diante dos fatos e dados apresentados não existem elementos robustos que permitam afirmar que a Década de ações pelo Trânsito Seguro faz parte da agenda de governo ou mesmo que possa no curto prazo indicar que o fará.

5.2. Por que esse importante tema não está na agenda de governo?

O quê estaria faltando para que a Década de Ações pelo Trânsito Seguro entre, de fato, na agenda de governo? Estaria faltando uma janela de oportunidade?

A partir das janelas de oportunidade, a qual elenca um desencadeamento de problemas-soluções, ainda que nem sempre venham caminhando em conjunto, talvez o tema, para ganhar destaque, esteja aguardando uma crise ainda maior do que os mais de 46 mil mortos no trânsito.

Outra possibilidade, somada a anterior, seria a formulação de soluções técnicas, ou organização de recursos e capital técnico, que poderia resultar em empoderamento do órgão máximo de trânsito nacional, ou a criação de uma agência mais empoderada. Seguir um caminho já trilhado por outros países tais como Espanha e sua Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020, por exemplo, cuja experiência poderia contribuir significativamente para o avanço nesse quesito de soluções. A terceira possibilidade seria uma conjuntura política favorável, uma onda de mudanças que permitisse colocar o tema em um patamar de destaque, o que pode ser conseguido considerando-se a mudança de foco do atual governo, reeleito, e da mudança de quase 50% de parlamentares no Congresso Nacional.

A relação entre problemas-soluções-políticas pode estar aguardando alguma janela de oportunidade: uma crise, mas esta já existe; a formulação de soluções por parte dos setores da sociedade mais organizados ou mesmo pelos técnicos, esta também já existe; a conjuntura política favorável então seria o que, aparentemente, estaria faltando para que o tema seja considerado integrante da agenda governamental brasileira. Ora, a partir janeiro de 2015 o Congresso receberá muitos parlamentares novos, pois houve uma renovação de quase 50%, a Presidência da República, ainda que seja uma continuidade de governo, aponta para mudanças estruturais. Todo esse movimento pode ser a transformação possível e abertura da janela de oportunidade esperada e que fará o tema adentrar na agenda.

Como já mencionado, existem inúmeros fatores sociais, ideológicos, de interesses pessoais e/ou de grupos que acabam interferindo na escolha deste ou daquele problema a ser resolvido e até o momento os acidentes de trânsito no Brasil ainda não foram capazes de alavancar o tema. Um aspecto importante é que em 2015 o Brasil sediará a Segunda Conferência Ministerial Global pela Segurança Viária organizada pela ONU, quando será feito um balanço das realizações da Década de Ação pela Segurança no Trânsito. O Brasil terá que mostrar o que fez, ou o que deixou de fazer.

Para que a Década no Brasil seja lembrada por bons resultados há a necessidade de se agir, mas mais importante de se convergir na busca por atacar um importante problema social de nosso país. Caso isso não ocorra, por certo o problema dos acidentes de trânsito, e todos os seus custos sociais e econômicos, continuarão a ceifar vidas em todo o Brasil.

Em 2015, como a Conferência Ministerial supracitada existe mais uma janela de oportunidade e o Brasil poderá apontar a correção de rumo e fazer com que o “resto” da Década seja mais efetivo, eficaz e eficiente na redução das mortes no trânsito.

Referências bibliográficas

DENATRAN. **Plano Nacional De Redução De Acidentes E Segurança Viária Para A Década 2011 – 2020**. Proposta Preliminar. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Setembro de 2010. Disponível em <http://www.denatran.gov.br/download/Plano%20Nacional%20de%20Redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Acidentes%20-%20Comite%20-20Proposta%20Preliminar.pdf>

Dirección General del Tráfico. **Estrategia de Seguridad Vial 2011-2020**. Josefa Valcárcel, 28 – 28027. Madrid.

FLACSO. **Mapa da violência 2014 - Os jovens do Brasil**. Julio Jacobo Waiselfisz. Instituto Flacso Brasil – versão preliminar. Rio de Janeiro. 2014. Disponível em <http://http://www.mapadaviolencia.org.br/>. Acesso em outubro/2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. TD 1334. Ipea, 2008. Texto disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1334.pdf

_____. Notas de Aula. Disciplina de Fundamentos de Políticas Públicas. Curso de Especialização em Gestão Pública – 9ª Edição. ENAP. 2013.

IPEA. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de Mobilidade Urbana**. IPEA: Texto para discussão Nº 1334. Alexandre de Ávila Gomide. Brasília, abril de 2008.

_____. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras** – relatório Final – Brasília: IPEA/DENATRAN/ANTP, 2006.

KINGDON, John. **Como chega a hora de uma idéia e Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 1. Brasília, ENAP, 2006.

MASSADIER, Gilles. **Redes de Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 2. Brasília, ENAP, 2006. Texto disponível em:

http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2870

OMS. **DECENIO DE ACCIÓN PARA LA SEGURIDAD VIAL 2011–2020**. Brochura disponível em DECENIO DE ACCIÓN

http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/booklet_es.pdf?ua=1 . Acesso em 15/01/2014 .

ONU. **Global Plan for the Decade of Action for Road Safety**, 2011-2020, Version 3. Disponível em http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/en/ . Acesso em 13/01/2014.

OPAS. **Informe sobre el Estado de la Seguridad Vial en la Región de las Américas**: Organización Panamericana de la Salud Washington, D.C.: 2009.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos**. In Políticas Públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi; - Brasília: ENAP, 2006.

SENADO FEDERAL. **Decreto de 19 de setembro de 2007**, que instituí o Comitê Nacional de Mobilização pela Saúde, Segurança e Paz no Trânsito. Publicado no D.O.U. em 08 de setembro de 2010. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235068> .

Currículo do Autor

Formado em Engenharia de Produção Civil pelo Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina em 1997 e Mestre em Infraestrutura e Gerência Viária pelo Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil na mesma universidade em 2005. Atuou no Município de Florianópolis junto ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (2001-2008), como Analista em Infraestrutura de Transportes pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT (2010-2014) e mais recentemente integrou os quadros da Agência Nacional de Transportes Terrestres no cargo de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres.

Contatos

Everaldo Valenga Alves¹⁵

Engenheiro de Produção Civil, Mestre em Infraestrutura e Gerência Viária.

Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres.

everaldo.alves@antt.gov.br

everaldovalenga@gmail.com / 61-34101456

¹⁵ obs.: o acadêmico iniciou o Curso de Especialização em Gestão Pública – 9ª Edição pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no cargo de Analista em Infraestrutura de Transportes e durante o curso ingressou por intermédio de concurso público na Agência Nacional de Transportes Terrestres, no cargo de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres.

APENDICE

Questionário proposto para entrevistas a serem utilizadas com atores envolvidos no processo da Agenda Governamental e/ou com ligação direta com o tema “A Década de Ações pelo Trânsito Seguro.

Atores entrevistados: Gestores públicos (Governo Federal), Organismos não Governamentais (ONGs, Organismos Internacionais), atores envolvidos com a temática (Publicitários, Militantes).

Os atores não serão identificados em razão de sua proteção a qual permitirá maior sinceridade e veracidade nas respostas.

1. Descreva objetivamente o que V.Sa. conhece do tema “acidentes de trânsito no Brasil”
 - (essa pergunta verifica qual o nível de conhecimento acerca do tema: a resposta esperada é que o ator descreva aproximadamente a atual situação dos acidentes de trânsito no Brasil e/ou no Mundo e descreva as possíveis causas.
2. Descreva objetivamente o que V.Sa. conhece acerca do tema “Década de Ações pelo Trânsito Seguro”.
 - essa pergunta verifica qual o nível de conhecimento acerca do tema: a resposta esperada é que o ator descreva aproximadamente a o que é essa Década, quem a propôs e quais essas ações (algumas).

Para as perguntas abaixo o entrevistado deverá considerar que no Brasil são aproximadamente 46 mil mortes/ano no trânsito (DATASUS/2013) e que são gastos cerca de R\$ 40 Bilhões (IPEA) com os custos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito.

3. V.Sa. considera que a temática da segurança no trânsito está devidamente posicionada na Agenda Governamental Brasileira? Explique:
 - A resposta esperada é que o entrevistado diga sim/não/parcial, e que possa explicar suas razões a partir de sua primeira resposta, indicando quais ações foram feitas/não foram feitas/foram feitas parcialmente, agregando-lhe detalhes que permitam acreditar em sua opinião.
4. Em caso positivo, quais ações V.Sa. daria destaque, sabendo-se que o número de acidentes vem aumentando (números absolutos).
5. Em caso negativo/parcial, quais ações relevantes não foram feitas e qual o impacto delas na redução dos acidentes de trânsito?