

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Jane de Sousa Vieira**

**OPERAÇÃO BALADA SEGURA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA NO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2016**

**JANE DE SOUSA VIEIRA**

**OPERAÇÃO BALADA SEGURA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA NO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau em Bacharel em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

**Porto Alegre**

**2016**

**JANE DE SOUSA VIEIRA**

**OPERAÇÃO BALADA SEGURA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA NO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau em Bacharel em Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

**Conceito Final:**

**Aprovado em:** .....de.....de.....

**BANCA EXAMINADORA:**

---

---

*Dedico esta conquista a minha mãe, Doraci, por seu exemplo de vida, e por todo o carinho e apoio dispensados a mim, não apenas ao longo desta jornada, mas durante toda a minha vida.*

## RESUMO

A violência no trânsito é um problema atual e preocupante. Nos últimos anos, milhares de pessoas perderam a vida nas estradas ou sofreram sequelas irreversíveis em todo o mundo. Segundo a ONU, os acidentes de trânsito são considerados a nona causa de mortes no planeta. Dados da OMS afirmam que se nenhuma ação mundial for empreendida, até 2020 o número de mortes por acidentes de trânsito poderá chegar a 1,9 milhão. Diante deste quadro de insegurança, a ONU estabeleceu a Década de Ação pela Segurança no Trânsito, cujo intuito é reduzir em 50% os níveis atuais de mortalidade e lesões por acidentes de trânsito entre os anos de 2011 e 2020. Para isso, seus países membros se comprometeram a implementar ações eficientes de governo com o objetivo de atingir essa meta. No Brasil, os acidentes viários representam uma das principais causas de morte prematura da população economicamente ativa do país, sendo o consumo de álcool pelos condutores o grande responsável por estes acidentes. Por este motivo, uma das ações implantadas no Brasil em resposta ao "chamamento" da ONU para a redução dos acidentes de trânsito foi a Operação Balada Segura no RS. O Programa consiste em *blitze* de fiscalização e educação em locais de grande concentração de bares e casas noturnas e em roteiros de deslocamento para festas e eventos, com abordagem de condutores e passageiros, visando especialmente o combate à alcoolemia no trânsito. A Operação Balada Segura entrou em vigor em 2011 e, desde sua implementação, as ações fiscalizatórias do Programa se acentuam a cada ano. Por este motivo, o presente estudo tem como objetivo geral analisar se a implementação da Operação Balada Segura está sendo efetiva no que se refere à redução dos acidentes de trânsito no RS. A metodologia utilizada foi o estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa. Como técnicas de pesquisa foram realizadas consultas documentais e bibliográficas em artigos, bancos de dados de meios de comunicação, reportagens e documentos oficiais disponibilizados pelo DETRAN/RS, pelos demais Órgãos pertencentes ao SNT e também pela ONU e OMS, e uma entrevista semiestruturada com o gestor do Programa. A partir da análise da literatura pesquisada, concluiu-se que, apesar das dificuldades enfrentadas ao longo da implementação do Programa, a Operação Balada Segura está contribuindo para a redução dos acidentes e mortes no RS. Tais dificuldades não impediram a efetividade desta política pública, no qual seus resultados foram considerados satisfatórios

**PALAVRAS-CHAVE:** Operação Balada Segura, acidentalidade no trânsito, política pública.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Ciclo De Políticas Públicas .....	21
FIGURA 2 - Campanha Operação Balada Segura destinada ao público jovem .....	44
FIGURA 3 - Campanha comemorativa de um ano da Operação Balada Segura .....	45
FIGURA 4 - Campanha Balada Segura feriado de Natal .....	45
FIGURA 5 - Organograma DETRAN/RS .....	50
FIGURA 6 - Modelo de Auto de Infração de Trânsito por alcoolemia positiva .....	55
FIGURA 7 - Modelo de Auto de Infração de Trânsito por recusa à realização do teste de etilômetro .....	56
FIGURA 8 - Evolução dos acidentes e vítimas fatais no RS nos últimos 6 anos .....	59
FIGURA 9 - Infrações no RS (por artigo ao ano) .....	61
QUADRO 1 - Efeitos do álcool no organismo e possíveis consequências no trânsito .....	40
QUADRO 2 - Dados da Operação Balada Segura .....	62
QUADRO 3 - Número de acidentes fatais (por ano) por municípios integrantes da Operação Balada Segura .....	66
QUADRO 4 - Cumprimento da meta de 4 <i>blitze</i> mensais por município em 2014 .....	74
QUADRO 5 - Cumprimento da meta de 4 <i>blitze</i> mensais por município em 2015 .....	75
QUADRO 6 - Cumprimento da meta de 4 <i>blitze</i> mensais por município em 2016 .....	76

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Unidades de álcool por dose de bebida .....	39
TABELA 2 - Evolução dos acidentes e vítimas fatais no RS nos últimos 6 anos.....	58
TABELA 3 - Histórico evolutivo do nº de blitzes realizadas pela Operação Balada Segura e o nº de autuações efetuadas em cada uma delas .....	63
TABELA 4 - Algumas ações e apreensões realizadas pela PC durante a Operação Balada Segura .....	71
TABELA 5 - Número de abordagens realizadas pela equipe do DETRAN/RS .....	72

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABM - Abordagem móvel

ABRAMET - Associação Brasileira de Medicina do Tráfego

AIT s - Autos de Infração

BM - Brigada Militar

CETTRAN - Conselho Estadual de Trânsito

CNH - Carteira Nacional de Habilitação

CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito

CRLV - Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

DENATRAN - Departamento Nacional de Trânsito

DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito

DOE - Diário Oficial do Estado

EPTC - Empresa Pública de Transporte e Circulação

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONGs - Organizações não governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OPAS - Organização Pan Americana de Saúde

PARADA - Pacto Nacional pela Redução de Acidentes

PC - Polícia Civil

PSDD - Processo de Suspensão do Direito de Dirigir

RS - Rio Grande do Sul

SSP - Secretaria de Segurança Pública

SUS - Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>1 REVISÃO TEÓRICA</b> .....	16
1.1 <b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	16
1.1.1 <b>Atores de Políticas Públicas</b> .....	17
1.1.2 <b>Tipos de Políticas Públicas</b> .....	18
1.1.3 <b>O ciclo de Políticas Públicas (<i>policy cycle</i>)</b> .....	20
1.1.3.1 Fases de Implementação .....	21
1.1.3.2 Avaliação de Políticas Públicas: um breve histórico .....	26
1.1.3.3 Tipos de avaliação .....	28
1.1.3.4 Conceitos básicos de avaliação .....	31
<b>2 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA</b> .....	35
2.1 <b>DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO</b> .....	35
2.1.1 <b>Proposta para o Brasil para redução de acidentes e segurança viária</b> .....	36
2.2 <b>ACIDENTES DE TRÂNSITO E FATORES DE RISCO</b> .....	37
2.2.1 <b>Embriaguez: aspectos neuropsicológicos</b> .....	38
2.2.2 <b>Métodos de verificação do uso de álcool por motoristas</b> .....	41
2.3 <b>A OPERAÇÃO BALADA SEGURA</b> .....	42
2.3.1 <b>Atores envolvidos na Operação Balada Segura</b> .....	46
2.3.2 <b>Funcionamento da Operação Balada Segura</b> .....	48
2.3.2.1 Abordagem Passo a Passo .....	53
<b>3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	57
3.1 <b>ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA NO RS</b> .....	57
3.2 <b>A VISÃO DO GESTOR ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA</b> .....	69
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	82
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	87
<b>APÊNDICE A - ESTRUTURA DA ENTREVISTA ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA</b> .....	91

## INTRODUÇÃO

A segurança no trânsito é um problema atual, sério e mundial. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), os acidentes de trânsito são a nona causa de mortes em todo o mundo. Além disso, os acidentes de trânsito ferem de 20 a 50 milhões de pessoas a cada ano (ONU, 2011).

Em 2009, a Organização Mundial de Saúde (OMS) registrou 1,3 milhão de mortes por acidentes de trânsito em 178 países. Segundo a OMS, se nenhuma ação mundial for empreendida, este número poderá alcançar a marca de 1,9 milhão de mortes até 2020 (DENATRAN, 2011a).

No Brasil, os índices de mortalidade em decorrência de acidentes viários são bastante superiores aos dos países desenvolvidos, e representam uma das principais causas de morte prematura na população economicamente ativa no país (BRASIL, 2004).

A causa principal dos acidentes nas estradas e rodovias brasileiras é o consumo de álcool pelos condutores. De acordo com a Associação Brasileira de Medicina do Tráfego (ABRAMET), a combinação de álcool e direção é responsável por quase metade desses acidentes, ficando atrás apenas do excesso de velocidade. Dados do Ministério da Saúde também apontam que o álcool está presente no sangue de quase metade das vítimas fatais. O consumo de álcool e drogas altera os reflexos, e reduz a capacidade de percepção da velocidade e dos obstáculos do trajeto (DENATRAN, 2013).

Diante deste quadro de insegurança e violência no trânsito, a ONU fez uma convocação aos seus países signatários, e o Brasil está entre eles, para que fossem tomadas medidas para a redução da acidentalidade no trânsito. Assim, em 11 de maio de 2011 foi lançada a Década de Ação pela Segurança no Trânsito, no qual os países membros se comprometeram a implementar ações eficientes de governo, no intuito de atingir a meta da Resolução nº A/64/L44 da ONU, que prevê a redução em 50% nos níveis atuais de mortalidade e lesões por acidentes de trânsito no período de 10 anos.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em seu Art.1º §2º nos diz que "O Trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito". Em virtude disto, e em resposta ao "chamamento" da ONU para a redução dos acidentes de trânsito, foi instituído pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), a "Proposta para o Brasil para a redução

de Acidentes e Segurança Viária". Esta proposta trata-se de um Plano de Ação que estabelece ações, metas e cronogramas de execução para que este objetivo seja alcançado. Para isto, cada estado brasileiro instituiu programas e ações para a prevenção da acidentalidade no trânsito.

No Espírito Santo, por exemplo, a fiscalização através de equipamentos eletrônicos instalados em rodovias estaduais foi intensificada (LANÇAMENTO, 2012). O "Movimento Paulista de Segurança no Trânsito" é um programa do Governo do Estado de São Paulo que intensificou as ações voltadas para a segurança no trânsito, segurança das vias e veículos, assim como a gestão nas respostas para acidentes (MOVIMENTO PAULISTA DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO, 2016). Outros estados aderiram ao "Vida no Trânsito", um projeto coordenado pelo Ministério da Saúde conjuntamente com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que tem como foco a redução das mortes e lesões graves no trânsito a partir da qualificação da informação, de ações planejadas, desenvolvidas e executadas inter setorialmente e na ênfase em dois fatores de risco: direção sob efeito de bebida alcoólica e velocidades incompatíveis, além de outros, de acordo com as particularidades locais (BRASIL, 2016).

No Rio Grande do Sul (RS) foi instituída a "Operação Balada Segura". A ação integrada de fiscalização e conscientização teve seu início como projeto piloto em Porto Alegre no dia 04 de fevereiro de 2011, e tornou-se política permanente de Estado graças à Lei Estadual n.º 13.963/12.

O Programa consiste em *blitz* de fiscalização e educação tanto em locais de grande concentração de bares e casas noturnas, como em roteiros de deslocamento para festas e eventos, com o objetivo de combater, principalmente, a condução de veículos por motoristas alcoolizados. Sob a coordenação executiva do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), a operação é realizada em parceria com a Brigada Militar (BM), Polícia Civil (PC), Órgãos Executivos de Trânsito Municipais e também conta com o apoio da Polícia Rodoviária Federal nas cidades cortadas por BRs (DETRAN/RS, 2016).

O programa desenvolve ações fiscalizatórias - com abordagem de condutores e passageiros durante a *blitz*, visando à observância às disposições do CTB, em especial o combate à alcoolemia no trânsito, além de outros itens de segurança; e educativas/pedagógicas - com a sensibilização de diversos públicos em palestras, *blitz* educativas, participação em eventos e campanhas publicitárias, sempre enfatizando o risco de associar álcool e direção (DETRAN/RS, 2016).

Assim, por se tratar de uma política permanente de Estado, a Operação Balada Segura será analisada neste estudo à luz do referencial teórico de avaliação de políticas públicas.

Com base no exposto, o presente trabalho tem a finalidade de responder a seguinte pergunta: em que medida a Operação Balada Segura é efetiva na redução da acidentalidade no trânsito no RS?

Desta forma, o estudo teve como objetivo geral analisar a efetividade da implementação do Programa Balada Segura no RS, enquanto uma política pública, no que se refere à redução de acidentes de trânsito no Estado. Visando o alcance deste objetivo geral, foram objetivos específicos deste estudo:

- Descrever a estrutura e o funcionamento da Operação Balada Segura, enquanto política pública no RS.
- Apresentar e analisar os indicadores de acidentalidade no Estado.
- Averiguar se houve alterações dos objetivos iniciais do programa ao longo de sua implementação.

O tema abordado é de suma importância para o estudo da efetividade do Programa Balada Segura, haja vista que as ações implementadas em todo o país para a redução da acidentalidade no trânsito devem ser constantemente monitoradas e avaliadas, pois existe uma meta imposta pela ONU a ser atingida até 2020.

Ademais, se justifica também pelo fato de ser um assunto de interesse não apenas dos Órgãos Públicos, como também da sociedade em geral, uma vez que as mortes registradas em decorrência dos acidentes de trânsito têm apresentado índices alarmantes.

Por se tratar de um fenômeno produzido pelo comportamento social, os envolvidos no trânsito devem atuar de forma a permitir que todos cheguem ao seu destino com segurança. O sistema de trânsito é o espaço social em que a falta de senso comunitário mais se evidencia, por isso, outro aspecto importante está relacionado à conscientização que a sociedade deve ter acerca de medidas preventivas a serem adotadas por todos os usuários do complexo viário.

Paralelamente a isso, o fato da autora do presente TCC atuar diretamente junto ao DETRAN do RS faz com que as ações e programas ligados ao trânsito lhe despertem um profundo interesse pelo assunto, pois é possível perceber as dificuldades que as políticas públicas ligadas a esta questão têm em atingir seus objetivos, haja vista que o sucesso de sua implementação está atrelado à cooperação da sociedade.

Do ponto de vista acadêmico, o trabalho visa produzir uma investigação a respeito da Operação Balada Segura tendo por referência o ferramental de avaliação de políticas públicas, em particular da sua fase de implementação, dado que o programa já está em execução há cinco anos. Pretende-se, com isso, contribuir com uma discussão teórica e empírica sobre o tema, em razão de que existem poucos estudos na área.

No que tange a metodologia de pesquisa utilizada, o presente trabalho consistiu em fazer um estudo de caso no RS. De acordo com Robert K. Yin e Robert E. Stake (apud Gil, 2002, p.137):

Torna-se possível definir um conjunto de etapas que podem ser seguidas na maioria das pesquisas definidas como estudo de caso: formulação do problema, definição da unidade-caso, determinação do número de casos, elaboração do protocolo, coleta de dados, avaliação e análise dos dados e preparação do relatório.

A elaboração do problema se constitui no primeiro passo da pesquisa, mas não é uma etapa fácil. A simples escolha de um determinado tema não é suficiente para que se possa avançar na pesquisa. É necessário que haja uma imersão em fontes bibliográficas adequadas e um longo processo de reflexão sobre o assunto estabelecido (GIL, 2002).

Em relação aos estudos de caso, é importante ter cuidado nesta etapa, haja vista que ela consiste em garantir que o problema formulado seja passível de verificação por meio desse tipo de delineamento. Sua maior utilização é em estudos exploratórios e descritivos (GIL, 2002).

A segunda etapa, definição da unidade-caso, consiste no que vai se analisar: um indivíduo, um grupo social, uma organização, uma comunidade, uma nação etc. Os critérios de seleção variam de acordo com os propósitos da pesquisa que, de acordo com Stake (apud Gil 2002, p. 138), podem apresentar três modalidades: intrínseco, instrumental e coletivo. Neste trabalho, o critério de seleção definido foi o "estudo de caso instrumental" que é desenvolvido com o propósito de auxiliar no conhecimento ou redefinição de determinado problema. O pesquisador não tem interesse específico no caso, mas reconhece que pode ser útil para alcançar determinados objetivos" (GIL, 2002, p. 139).

A terceira etapa, determinação do número de casos, consiste em definir se a pesquisa será baseada em um único caso ou em múltiplos.

Considera-se que a utilização de múltiplos casos proporciona uma pesquisa de melhor qualidade. No entanto, ela requer uma metodologia mais apurada e mais tempo para

coleta e análise de dados, pois será necessário reaplicar as mesmas questões em todos os casos. Por este motivo, optou-se pela definição de um único caso nesta obra, pois como aponta Gil (2002, p.139), "se costuma utilizar um único caso quando o acesso a múltiplos casos é difícil e o pesquisador tem possibilidade de investigar um deles. Nesta hipótese, a pesquisa deve ser reconhecida como exploratória".

A quarta etapa, elaboração do protocolo, se constitui no documento que não apenas contém o instrumento de coleta de dados, mas também define a conduta a ser adotada para a sua aplicação. Segundo Gil (2002), o protocolo é uma das melhores formas de aumentar a confiabilidade do estudo de caso.

Conforme Yin (apud Gil, 2002, p. 140), o protocolo inclui as seguintes ações:

- a) *visão global do projeto*: para informar acerca dos propósitos e cenário em que será desenvolvido o estudo de caso. Essa seção pode envolver também a literatura referente ao assunto;
- b) *procedimentos de campo*: que envolvem acesso às organizações ou informantes, material e informações gerais sobre procedimentos a serem desenvolvidos;
- c) *determinação das questões*: estas questões não são propriamente as que deverão ser formuladas aos informantes, mas constituem essencialmente lembranças acerca das informações que devem ser coletadas e devem estar acompanhadas das prováveis fontes de informação;
- d) *guia para elaboração do relatório*: esse item é muito importante, pois com frequência, o relatório é elaborado paralelamente à coleta de dados.

A quinta etapa, coleta de dados, é um processo mais complexo que o de outras modalidades de pesquisa, em virtude de que, na maioria das pesquisas utiliza-se uma técnica básica para obtenção de dados, já no estudo de caso, utiliza-se sempre mais de uma (GIL, 2002).

Obter dados mediante procedimentos diversos é essencial para garantir a qualidade dos resultados obtidos, portanto, a coleta de dados em um estudo de caso é feita, geralmente, mediante diversos procedimentos quantitativos e qualitativos: observação, análise de documentos, entrevista formal e informal, levantamentos de dados, dentre outros (VENTURA, 2007, p. 3838).

Na abordagem qualitativa é valorizada a interpretação e atribuição de significados do fenômeno pelo pesquisador, enquanto que na abordagem quantitativa, o objeto de pesquisa

deve ser passível de quantificação, de medição e, por isso, a realidade deve ser explicada e traduzida em números.

Os dados quantitativos utilizados neste trabalho foram os indicadores de acidentalidade no trânsito, antes e depois da implementação da Operação Balada Segura no RS. Para a busca de alguns destes dados foi necessário acessar a base de dados do DETRAN/RS, disponível no sítio eletrônico oficial da Autarquia, outros dados foram fornecidos pelo setor de estatística do Órgão. Foi realizada, também, uma solicitação para o Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão - e- SIC para obtenção do valor referente ao custo que uma internação hospitalar por acidente de trânsito gera a sociedade gaúcha.

Quanto aos dados qualitativos, foi realizada entrevista semiestruturada com o Chefe da Divisão de Fiscalização de Trânsito do DETRAN/RS, a qual a Operação Balada Segura está vinculada.

Algumas das informações coletadas foram possíveis devido ao fato de a autora deste trabalho ser servidora pública do DETRAN/RS, o que possibilitou uma maior aproximação com os grupos de trabalho envolvidos na política pública analisada.

Buscou-se também, documentos oficiais tanto em atos legislativos quanto em atos administrativos (normativas, instruções operacionais, decretos, resoluções, portarias, relatórios etc) disponibilizados pelo Ministério dos Transportes e por diversos Órgão pertencentes ao Sistema Nacional de Trânsito.

Por fim, a última etapa consiste na análise dos dados. Para Gil (2002, p. 141), esta etapa é a que apresenta maior carência de sistematização. De acordo com o autor, "como o estudo de caso vale-se de procedimentos de coleta de dados os mais variados, o processo de análise e interpretação pode, naturalmente, envolver diferentes modelos de análise. Todavia, é natural admitir que a análise dos dados seja de natureza predominantemente qualitativa".

A delimitação do foco deste estudo foi verificar se a Operação Balada Segura é efetiva quanto à redução da acidentalidade no trânsito no RS. Desta forma, através do estudo de caso, o universo de pesquisa foi o número de acidentes fatais registrados no RS antes e após a implementação desta política pública no Estado.

Enfim, esta breve descrição teve por objetivo apresentar as principais etapas metodológicas que orientam este trabalho e, assim, apontar as ferramentas que foram utilizadas para a obtenção dos dados construídos e analisados. No que tange a estrutura do estudo, este está organizado em quatro capítulos, além desta introdução.

O primeiro capítulo apresenta o referencial teórico que orienta a análise do programa, particularmente no que se refere à fase de implementação do mesmo. Na sequência é realizada a descrição detalhada do funcionamento da Operação Balada Segura e os motivos pelos quais ela se tornou uma política pública de Estado. A terceira etapa do trabalho contém a análise das informações documentais, dos dados estatísticos coletados e da entrevista semiestruturada realizada. Por fim, no quarto e último capítulo são apresentadas as conclusões que este estudo construiu, buscando, portanto, responder os objetivos anteriormente apresentados.

## 1 REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta uma abordagem teórica sobre políticas públicas, enfatizando o momento da implementação e as formas de avaliação. O referencial expõe desde os conceitos básicos, passando pelo ciclo de políticas públicas até os tipos de avaliação.

### 1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender o que são políticas públicas, é necessário, primeiramente, entender alguns conceitos de vida em sociedade, já que as mesmas - as políticas públicas - realizam ações de impactos sobre o conjunto de pessoas que habitam determinado território.

De acordo com Rua (2009, p.14), "sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades". Sua principal característica é a diferenciação social, tanto no que se refere à idade, sexo, religião, estado civil etc, como também nas ideias, valores, interesses e aspirações.

Interesse é qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, tanto moral, social ou materialmente. Podem resultar de necessidades materiais ou ideais. "A diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e potencialmente envolva, ao mesmo tempo, múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito" (RUA, 2009, p.15).

A cooperação consiste na capacidade de realização de ações conjuntas em prol do benefício comum (um mutirão para construção de um açude comunitário, por exemplo). A competição é uma forma de interação social que compreende a disputa por bens escassos, conforme regras admitidas pelas partes (um exemplo de competição são os jogos esportivos). Em contrapartida temos o conflito, que também integra socialmente indivíduos, grupos e coletividades, porém implica em choques de acesso e distribuição de recursos escassos (quando um grupo de trabalhadores sem-terra ocupa uma propriedade rural), temos uma situação de conflito (RUA, 2009). A administração do conflito pode ser obtida de duas maneiras: através da coerção ou da política.

A coerção consiste em fazer valer o direito através da força. Como o uso da força pode gerar reações, o custo da coerção pode ser muito elevado e desgastante para quem a aplica. Por esse motivo, as sociedades recorrem à política. De acordo com Schmitter (apud RUA, 2009, p.17), "política é a resolução pacífica para os conflitos".

Como o termo "políticas públicas" é utilizado de forma ampla e diversificada, o primeiro desafio que se apresenta no estudo desse conceito é esclarecer o seu significado na perspectiva da ciência política (RUA, 2009).

De acordo com Frey (apud TUDE; FERRO, SANTANA, 2010, p.15), o termo "política" em língua inglesa possui três dimensões de significação: uma dimensão institucional (*polity*), uma dimensão processual (*politics*) e uma dimensão material (*policy/cycle*).

Como o próprio nome já diz, *polity* remete ao conceito de "política". Refere-se ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo (TUDE; FERRO, SANTANA, 2010).

O termo *politics* faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos que expressam relações de poder e se destinam a alcançar e produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas (RUA, 2009).

Já o termo *policy* refere-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos (RUA, 2009).

Embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada, elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou implementação, as decisões são tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado (RUA, 2009).

Portanto, políticas públicas são o Estado em ação, na busca de uma solução pacífica de conflitos que envolvem interesses públicos. Ou seja, políticas públicas "são uma resultante da atividade política: compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos" (RUA, 2009, p. 19).

### **1.1.1 Atores de Políticas Públicas**

Os atores de políticas públicas são aqueles cujos interesses poderão ser afetados positiva ou negativamente por uma determinada política pública. Podem ser indivíduos, grupos ou organizações e dividem-se em atores públicos e privados (RUA, 2009).

Os atores públicos por sua vez, diferenciam-se em duas categorias:

**a) Políticos** - são aqueles que estão diretamente ligados à Administração Pública ou ocupando cargos legislativos e executivos. São os parlamentares, governadores, prefeitos etc.

**b) Burocratas** - ocupam cargos de trabalho que requerem conhecimento especializado em um sistema de órgãos públicos. Compreendem gestores, chefias intermediárias e servidores situados na base da administração pública.

Entre os atores privados, destacam-se os empresários, pois possuem grande capacidade de influir nas políticas públicas, já que são capazes de afetar a economia.

Outro ator importante são os trabalhadores. O seu poder resulta na capacidade de ação organizada que ocorre através de sindicatos, ou eventualmente podem estar ligados a partidos, organizações não governamentais (ONGs), e até mesmo igrejas.

Ainda no sistema nacional temos presentes outros atores situados além das relações de trabalho e capital. Compreendem um universo bastante amplo e diversificado, seja quanto às áreas de atuação, quanto à capacidade de mobilização, quanto ao escopo de ação etc.

Tude; Ferro; Santana (2010) citam como exemplo desses atores: as ONGs, as mídias em geral, movimentos sociais, sindicatos, corporações empresariais, associações da sociedade civil, grupos políticos, entidades representativas etc.

### **1.1.2 Tipos de políticas públicas**

As políticas públicas compõem um amplo universo e diferenciam-se entre si, não sendo possível classificar todas no mesmo gênero. No intuito de lidar com essa complexidade e interpretar os dados para a análise das políticas públicas, foram criadas várias tipologias que permitem identificar cada uma delas de acordo com suas variáveis. É possível examiná-las com base nessas variáveis, no entanto, pode-se dizer que não há uma tipologia ideal, pois nem sempre essas políticas encaixam-se em um único modelo.

De acordo com Rua (2013), podemos dividir em quatro os principais tipos de políticas públicas: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas.

As políticas públicas distributivas alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade mediante recursos provenientes da sociedade como um todo. Exemplo: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, benefícios de prestação continuada etc.

As políticas públicas redistributivas diferentemente das distributivas, procuram atingir segmentos particularizados da população mediante recursos oriundos de outros grupos específicos. Nessa tipologia fica claramente definido que para que um dos lados ganhe, o

outro necessita perder. Exemplo: reforma agrária, distribuição de *royalties* do petróleo, política tributária etc.

As políticas redistributivas, ao contrário das políticas distributivas, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (WINDHOFF-HÉRITIER apud TUDE; FERRO; SANTANA, 2010, p.20).

As políticas públicas regulatórias são as mais facilmente reconhecidas e envolvem prioritariamente a administração pública e a burocracia estatal, além dos grupos de interesses.

As políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (WINDHOFF-HÉRITIER apud TUDE; FERRO; SANTANA, 2010, p.21).

Como o próprio nome indica, essas políticas estabelecem regulamentos, em lugar de oferecer bens ou serviços. Observa-se nesse modelo um forte potencial de conflito, pois implica definir as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impõe critérios, estabelece interdições, define sanções etc.

As políticas públicas constitutivas incorporariam em si os outros três tipos de políticas. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. "As políticas públicas constitutivas determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY apud TUDE; FERRO; SANTANA, 2010, p.21).

### 1.1.3 O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)

As políticas públicas ocorrem em um ambiente tenso, marcado por relações de poder extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade. Uma forma de lidar com essa complexidade é fazer uma abordagem das políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais (RUA, 2009). Nesse caso, as etapas não são compreendidas como um processo linear, mas de forma contraditória, onde o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas podem ocorrer simultaneamente sobrepondo-se para a qual: "a correta compreensão do ciclo das políticas pode ser de grande valia para o gestor, favorecendo seu entendimento correto do processo das políticas públicas e auxiliando-o a refletir com clareza sobre como e mediante que instrumentos as políticas poderão ser aperfeiçoadas" (RUA, 2009 p.37). Conforme esta autora, as fases do ciclo de políticas públicas e seus objetivos são os seguintes:

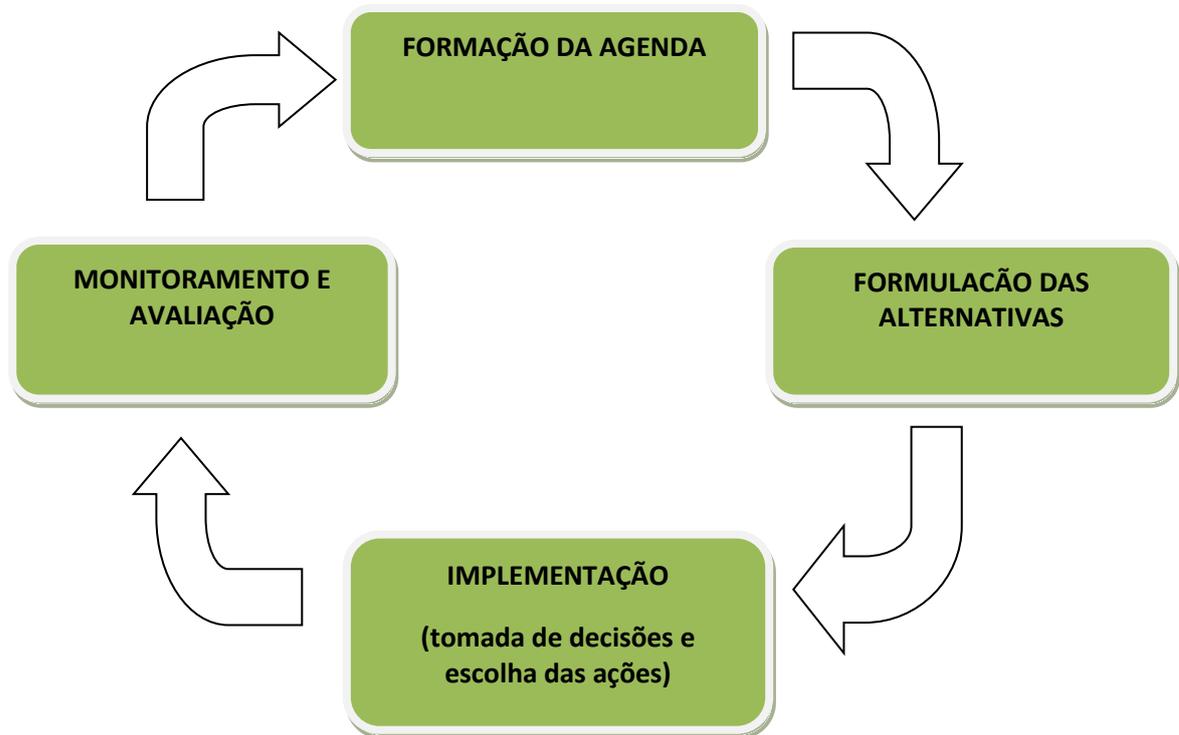
**Formação da agenda** - ocorre quando há o reconhecimento de um problema político e a sua discussão passa a fazer parte das atividades de um grupo de atividades dentro e fora do governo.

**Formulação de alternativas e tomada de decisão** - após a inclusão do problema na agenda, os atores começam a apresentar propostas para a sua resolução. A partir daí, as propostas são analisadas de maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Ocorre então, a tomada de decisão.

**Implementação** - nessa fase as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade. É a fase onde as ações são efetivamente colocadas em prática, onde são acionadas as diferentes instâncias e organizações para que isso ocorra.

**Monitoramento e avaliação** - o monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas que visa facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política. A avaliação é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma determinada política, segundo alguns critérios. Juntamente com o monitoramento, tem como objetivo subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados desejados sejam obtidos.

O ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), em uma versão simplificada, pode ser representado conforme a figura 1:

**Figura 1:** Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Rua (2009), adaptado pela autora

Como o objetivo deste trabalho é analisar a efetividade da Operação Balada Segura com base na implementação dessa política pública, as fases de implementação e avaliação serão mais aprofundadas nas próximas seções.

#### 1.1.3.1 Fases de Implementação

Segundo Rua (2009), é a partir da década de 1970, que o estudo de políticas públicas indica haver algo como um "elo perdido", situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação.

A implementação é um processo que possui diversos estágios para a execução de uma decisão básica, previamente definida mediante instrumentos legais. Teoricamente essa decisão identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas (arranjos institucionais) de execução (RUA, 2009).

Portanto, "a implementação compreende o conjunto de eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos" (RUA, 2009, p. 94).

Simplificando: a implementação consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Ela envolve diversos aspectos administrativos, desde a provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando a realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços (RUA, 2009).

Se a política envolver níveis de governo estadual e/ou municipal, será preciso realizar reuniões para definir as responsabilidades de cada uma das partes, em seguida firmar protocolos de cooperação etc. Geralmente, quando uma política envolve diferentes níveis de governo ou diferentes regiões de um país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação tende a ser mais problemática, devido à complexidade do controle do processo. Nesse caso, para que a política pública funcione, o grau de cooperação entre os atores envolvidos deve ser bastante elevado, do contrário, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso (RUA, 2009).

Dentre os vários conceitos propostos para capturar esse campo estratégico das políticas públicas, as redes de implementação são particularmente as mais apropriadas para comprovar que as políticas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais também por agentes não governamentais. A implementação quase nunca ocorre por um único agente e uma única organização, mas em um campo interorganizacional (SILVA; MELO, 2000).

O mais importante na análise da implementação de uma política pública é a identificação de variáveis que afetam a consecução dos objetivos legais no curso do processo. De acordo com Mazmanian (apud RUA, 2009, p. 96), são três essas variáveis:

**Tratabilidade do problema** - consiste no grau de facilidade para se lidar com um problema, devido a questões técnicas ou outras, tais como complexidade, tamanho do público alvo (quanto menor o grupo, mais fácil de definir e mobilizar), extensão da mudança comportamental requerida (quanto maior a mudança pretendida, mais difícil será a implementação);

**A capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar favoravelmente o processo de implementação** - isso é feito através da definição dos objetivos, pela seleção das instituições implementadoras, pela previsão de recursos financeiros, pelo direcionamento

das orientações políticas dos agentes públicos, e pela regulação dos critérios, das oportunidades, dos mecanismos e canais de participação dos atores não públicos.

**O efeito de um conjunto de variáveis políticas do contexto no apoio aos objetivos** - nesse sentido, há dois importantes processos do contexto que conferem um dinamismo próprio à implementação - a necessidade de apoio político para superar os obstáculos à busca de cooperação entre muitas pessoas; o efeito de mudanças das condições tecnológicas e socioeconômicas sobre o apoio do público em geral, grupos de interesse e soberanos, aos objetivos da política.

De acordo com Rúa (2009), alguns autores estabelecem seis condições para que uma política pública seja implementada com sucesso:

1ª - a legislação deve estabelecer objetivos claros e consistentes ou critérios para solucionar conflitos entre objetivos;

2ª - a legislação deve incorporar uma teoria que identifica os principais fatores causais que afetam os objetivos da política e proporcionar aos agentes implementadores jurisdição sobre os grupos-alvo e outros aspectos necessários para alcançar os objetivos;

3ª - a legislação deve estruturar o processo de implementação de maneira a maximizar a probabilidade de desempenho dos atores envolvidos. Isso implica dotar as agências implementadoras com a adequada integração hierárquica, apoio em regras decisórias, recursos financeiros suficientes e acesso às autoridades que dão apoio à política;

4ª - os líderes da agência implementadora devem possuir habilidades gerenciais e políticas suficientes e estar comprometidos com os objetivos definidos em lei;

5ª - o programa deve estar ativamente apoiado por grupos organizados da sociedade e por alguns parlamentares-chave durante o processo de implementação, com o judiciário sendo neutro;

6ª - a prioridade dos objetivos não deve ser subvertida durante o tempo pela emergência de políticas contraditórias ou por mudanças em condições socioeconômicas relevantes que fragilizem a teoria causal ou as bases de apoio ao programa.

Outros estudos indicam dez condições necessárias para que haja uma implementação perfeita:

1 - as circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;

2 - o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;

3 - não apenas não deve haver restrições acerca de recursos globais, mas em cada estágio da implementação a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;

4 - a política a ser implementada deve ser baseada numa teoria sobre a relação entre causa e efeito;

5 - esta relação entre causa e efeito deve ser direta e com fatores intervenientes mínimos;

6 - deve haver uma única agência implementadora e, caso haja alguma outra, a relação de dependência entre elas deverá ser mínima;

7 - é necessário ter completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos, e essa condição deverá permanecer durante todo o processo de implementação;

8 - ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar com detalhes as tarefas a serem realizadas por cada participante;

9 - é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;

10- os atores que possuem posições de comando devem obter efetiva obediência dos seus comandados.

Nessa perspectiva de análise da implementação, tem-se uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública, que se mostra como "um mecanismo operativo perfeito", na qual seria possível assegurar a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. Qualquer problema encontrado durante essa fase será necessariamente entendido como "desvio de rota" (SILVA; MELO, 2000).

Na visão clássica da ação governamental, a implementação constitui uma das fases do *policy cycle*, no entanto, ela não considera aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. A ação governamental expressa em programas ou projetos de intervenção é implementada de cima para baixo, o que chamamos de abordagem *top-down* (SILVA; MELO, 2000).

Para Rua (2009), na abordagem *top down* a responsabilidade por uma política cabe aos agentes situados no topo do processo político e são quatro as variáveis mais importantes: a) a natureza da política que não pode admitir ambiguidades; b) a estrutura de implementação onde os elos da cadeia devem ser mínimos; c) a prevenção de interferências externas; d) o controle sobre os atores envolvidos na implementação.

Contudo, quando se trata das variáveis: prevenção de interferências externas e controle sobre os atores envolvidos na implementação, deve-se levar em consideração que alguns tipos de políticas públicas podem ser mais ou menos difíceis de implementar devido às suas características e atores envolvidos. Por exemplo: políticas redistributivas podem ser mais difíceis de serem implementadas em relação às distributivas, assim como as políticas regulatórias podem ser mais ou menos sucedidas dependendo das suas consequências redistributivas (RUA, 2009).

Portanto, o acompanhamento, o monitoramento e o controle das políticas devem incluir, também o tipo de política, o contexto inter e intraorganizacional dentro do qual ocorre a implementação, e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto" (RUA, 2009, p. 101).

Ainda de acordo com Rua (2009), nem sempre a implementação se distingue do próprio processo de formulação, e em muitos casos ela acaba sendo "a formulação em processo". Muitas vezes os próprios objetivos da política e os problemas envolvidos nem sempre são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, e vão surgindo à medida que o processo avança. Também há políticas com características de "programas" - com objetivos e recursos definidos claramente. Quando se trata de uma política dessa natureza, um dos problemas que surgem resulta do modo pelo qual esses programas interagem e entram em conflito com outros programas. Nesse caso, diversas situações podem ocorrer tais como: novas iniciativas podem envolver mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito; muitas áreas e muitos setores de políticas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intraorganizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos; o Poder Executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas alguns aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso, e por esse motivo as decisões do Legislativo podem parecer ambíguas e pouco claras.

De acordo com Rua (2009), a ideia de implementação como "a formulação em processo" pode trazer importantes contribuições para o acompanhamento e controle de políticas públicas, pois nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase de formulação e são adiadas para o momento da implementação, por exemplo: existem conflitos que não puderam ser resolvidos durante o estágio de formulação; considera-se necessário deixar que decisões fundamentais somente sejam tomadas quando todos os fatos estiverem à disposição dos implementadores; existe a crença de que os profissionais de

implementação estarão melhor preparados do que outros atores para tomar certas decisões; há pouco conhecimento sobre o impacto efetivo das novas medidas; há o reconhecimento de que as decisões cotidianas envolverão negociações e compromissos com interesses poderosos; considera-se que seja politicamente inconveniente tentar resolver esses conflitos.

Dessa forma, pode-se afirmar que o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, uma vez que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre os que querem pôr uma política em prática e aqueles de quem este funcionamento depende.

#### 1.1.3.2 Avaliação de Políticas Públicas: um breve histórico

Políticas públicas, tradicionalmente compreendem um conjunto de decisões e ações propostas em geral por um ente estatal, nas mais diversas áreas (saúde, educação, transporte, reforma agrária etc), de maneira discricionária ou pela combinação de esforços conjuntos em determinada comunidade ou setores da sociedade civil (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010).

As funções do Estado nos séculos XVIII e XIX restringiam-se à manutenção da segurança pública interna e da preservação da propriedade privada e à defesa das fronteiras em caso de ataques externos de outros Estados. Já o século XX foi marcado pelo surgimento de uma nova e importante função do Estado: o bem-estar-social. Essa demanda exigiu do Estado uma atuação diferenciada e mais diretamente ligada aos problemas cotidianos da sociedade, e é nesse contexto que surgem as políticas públicas, com o objetivo de dar respostas às demandas da sociedade (TUDE; FERRO; SANTANA, 2010).

Conforme Frey (apud TREVISAN; BELLEN, 2008, p.531), nos Estados Unidos as pesquisas em políticas públicas começaram no início dos anos 1950, com a designação de *policy science*, enquanto que na Europa, esse assunto começou a ganhar força a partir do início dos anos 1970.

Nos anos 1980 e 1990 o mundo foi "varrido" por uma onda ideológica neoliberal que pregou o "Estado Mínimo", em oposição ao Estado comunista. Torna-se o pensamento hegemônico na administração pública o ideário da nova administração pública, produzindo uma reforma deste Estado na maioria dos países ocidentais. De acordo com Bresser Pereira (apud CUNHA, 2006, p.03):

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração - a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público

A administração pública gerencial tem como característica a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, e se contrapõe à administração burocrática que se concentra nos processos, desconsiderando a eficiência envolvida (CUNHA, 2006).

No entanto, a existência de um Estado mínimo mostrou-se irrealista, principalmente para os países em desenvolvimento, onde as políticas públicas desempenham um papel fundamental para a assistência da população (CUNHA, 2006).

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação de políticas públicas está relacionado às questões de efetividade, eficiência e desempenho da gestão pública. Esses estudos são ferramentas para os gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas, e permitem que as decisões sejam tomadas com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento (CUNHA, 2006).

Os estudos de avaliação de políticas públicas se desenvolveram em diversas fases. Derlien (apud TREVISAN; BELLEN, 2008, p.537), parte da distinção de três funções básicas atribuídas à avaliação - informação, realocação e legitimação - que vai dos anos 1960 aos anos 1990.

Nos anos 1960, a ênfase preponderante na avaliação de políticas públicas foi a função de informação. O foco era a melhoria dos programas, e os gerentes usavam a avaliação como um mecanismo de *feedback*. Nos anos 1980, a função predominante foi a realocação, a qual se destinava a promover uma alocação racional de recursos no processo orçamentário. Durante a década de 1990, a questão política na avaliação de políticas públicas passou a ser a legitimação. Essa mudança teria sido causada por fatores políticos-econômicos específicos, mais precisamente a influência da nova administração pública. A partir daí, os avaliadores de políticas públicas se converteram em auditores e privilegiaram a medição de resultados (DERLIEN apud TREVISAN; BELLEN, 2008, p.537).

### 1.1.3.3 Tipos de Avaliação

A avaliação contribui para aperfeiçoar a formulação de políticas e projetos, tornando mais responsável a formulação de metas, e apontando as obrigações dos governos frente às necessidades dos cidadãos.

Segundo Silva (apud CUNHA, 2006, p.05), o principal motivo pelo interesse em avaliar políticas de governo é a preocupação com a efetividade dos programas. O segundo motivo é entender o processo pelo qual os programas alcançam ou não seus resultados. Outras razões relevantes seriam a aprendizagem das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas, ou ainda a transparência na utilização dos recursos públicos.

Sabe-se que grande parte dos problemas encontrados na avaliação de um programa ou projeto encontra-se na fase de implementação, pois é neste momento que são reveladas as necessidades de ajustes, aperfeiçoamento e mesmo de substituição do programa. Entretanto, esses problemas têm conexão direta com as demais fases que compõem o ciclo de políticas públicas, exatamente por ser um ciclo, que produz *feedback* e retroalimenta as demais fases.

Com isso, as questões centrais a serem respondidas pelos estudos de avaliação seriam: em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados na implementação? Como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados? (SILVA apud CUNHA 2006, p. 05).

As avaliações podem ser classificadas segundo vários critérios: quem as realiza; em que momento do ciclo ocorre. A seguir, será apresentada uma breve descrição de diferentes tipos de avaliação, separadamente.

- **Avaliação externa:** realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, que geralmente possuem experiência neste tipo de atividade. Como vantagens desta avaliação, podemos citar a isenção e a objetividade dos avaliadores externos, que não estão ligados diretamente ao processo, além da possibilidade de comparação com os resultados obtidos em outros programas similares já analisados. Porém, o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil e os que vão ter seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais, o que minimiza o efeito de melhoria dos programas (CUNHA, 2006)

- **Avaliação interna:** realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa. Como vantagens, podemos citar a eliminação da resistência natural a um avaliador externo; mas pode-se perder muito em objetividade, haja vista que os que julgam estão também envolvidos no processo, tendo formulado e executado o programa (CUNHA, 2006).

Quanto à natureza, as avaliações podem ser:

- **Avaliações formativas:** estão relacionadas com a formação do programa. São adotadas durante a implementação e estão voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. O objetivo é fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa (CUNHA, 2006).

- **Avaliações somativas:** são realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após sua implementação, para verificar a sua efetividade. Estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores (CUNHA, 2006).

Quando se leva em conta o momento (*timing*) de sua realização, podem ser identificadas como:

- **Avaliação *ex ante*:** é realizada antes do início do projeto. Procura medir a viabilidade do programa a ser implementado, no que diz respeito ao seu "custo-benefício". É um instrumento que permite escolher a melhor opção estratégica, como destaca Cohen e Franco (apud CAVALCANTE, 2006, p.06): "a avaliação *ex ante* permite escolher a melhor opção dos programas e projetos nos quais se concretizam as políticas".

- **Avaliação *ex post*:** é o tipo de avaliação mais desenvolvida metodologicamente e a que tem maior aplicação. Neste modelo, julga-se a continuidade ou não de um programa, durante sua execução, mediante os resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações (CUNHA, 2006). O objetivo principal desta espécie de avaliação é analisar a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados (CAVALCANTI, 2006).

- **Avaliação de impactos ou resultados:** verifica se os resultados obtidos no programa produziram os efeitos esperados, ou seja, esse modelo de avaliação tem como objetivo responder se o programa funcionou ou não. Também analisa se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa após sua implementação. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipótese, tais como: (1) uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto? (2) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa? (CUNHA, 2006).

- **Avaliação formativa ou de processo:** investiga como o programa funciona e quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, articula os meios com os fins. Sua função principal é a de observar em que medida o programa está sendo implementado como planejado. Preocupa-se em responder entre outras, as seguintes indagações (CAVALCANTI, 2006):

- A população-alvo está sendo atendida, conforme as metas?
- O cronograma está sendo cumprido?
- Os recursos estão sendo alocados com eficiência?

**Monitoramento:** tem como objetivo identificar desvios na execução das ações, entre o programado e o executado, identificando suas causas e propondo ajustes operacionais, visando à adequação entre o plano e sua implementação. O monitoramento é a medida da eficiência e da eficácia de um programa ou projeto. Portanto, para monitorar é imprescindível que o problema esteja bem definido, assim como suas ações devem estar bem desenhadas e programadas e identificadas por indicadores claros e objetivos. Não é possível monitorar o que não pode ser medido, por isso os indicadores são ferramentas fundamentais para que o monitoramento verdadeiramente ocorra.

#### 1.1.3.4 Conceitos básicos de avaliação

De um modo geral, a avaliação é definida como um instrumento imprescindível para a compreensão da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de objetivos quando necessário, ou mesmo para a reformulação de suas propostas e/ou atividades. Por isso, a avaliação é um importante mecanismo de gestão, pois fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas, na medida em que possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os acontecimentos de forma a realizar ajustes, economizando tempo e recursos, o que traduz a credibilidade das ações públicas (CAVALCANTI, 2006).

A avaliação de políticas públicas normalmente está associada aos problemas que são verificados no processo de implementação de seus programas, pois dificilmente esses programas atingem os objetivos e metas propostas inicialmente, e raramente são implementados conforme o seu desenho original. Porém, a avaliação de um programa não deve ser realizada apenas quando este apresentar algum tipo de problema, pois até mesmo os programas mais exitosos possuem etapas ou processos passíveis de aperfeiçoamento (CAVALCANTI, 2006).

Lubambo e Araújo (apud Cavalcanti 2006, p. 04) apresentam uma síntese acerca das especificidades da avaliação nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas:

A focalização na *formulação* responde à preocupação de identificar a adequabilidade das ações/estratégias às demandas existentes. A avaliação de *implementação* permite compreender e analisar aspectos diversos da dinâmica institucional e organizacional, no tocante ao funcionamento do programa, incluindo sua formulação. Por sua vez, a avaliação dos *resultados e impactos* objetiva compreender e analisar o que se obteve com o programa, inclusive na sua implementação.

A seguir, são apresentados alguns dos conceitos básicos relacionados à avaliação:

- **Política:** Silva (apud CUNHA, 2006, p.07), define a fase de formulação como sendo o estágio onde as propostas ganham forma e estatuto, onde são definidas metas, objetivos e os recursos a serem utilizados. As políticas transformam-se em programas quando são especificadas as estratégias de implementação e são criadas as condições iniciais para sua implementação;

- **Plano:** ordena os objetivos gerais e específicos dos programas e organiza as prioridades de atendimento, de acordo com a racionalidade técnica (COHEN e FRANCO apud CUNHA, 2006, p.07);

- **Programa:** são atividades organizadas para serem realizadas dentro de um cronograma e orçamento específicos para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que possibilitem o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA e HELGASON apud CUNHA, 2006, p.07);

- **Projeto:** instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa. Envolve um conjunto de operações das quais resulta em um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de Atividades (GARCIA apud CUNHA, 2006, p.08);

- **Objetivo:** é o propósito final da implementação do programa mediante a aplicação de recursos e das ações previstas (COHEN e FRANCO apud CUNHA, 2006, p.08);

- **Meta:** é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo;

- **Produto:** é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa;

- **Efeito:** os efeitos são resultados das ações do programa, e podem ocorrer durante o programa ou no seu final. Podem ser procurados, ou seja, foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados. Ainda podem ser positivos (que se pretende desencadear) ou negativos (que se deve mitigar), mas são sempre o propósito de uma intervenção;

- **Impacto:** é o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado final do programa;

- **Eficiência:** é a relação custo/benefício entre os resultados obtidos e os recursos utilizados na implantação de uma política, um programa, um projeto ou uma atividade. Cotta (apud CAVALCANTI, 2006, p.09) traduz o conceito de eficiência da seguinte forma:

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB) que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquido do projeto excedem seus custos operacionais.

A eficiência tem extrema importância no processo de avaliação de políticas públicas, pois possibilita compreender em que medida ocorre a otimização dos recursos públicos (financeiros, materiais e humanos) através da comparação entre metas alcançadas, recursos empregados e tempo de execução. Responde-se basicamente aos seguintes questionamentos: Quanto o programa fez? O quanto de recursos utilizou? Em quanto tempo?

Belloni, Magalhães e Sousa (apud CAVALCANTI, 2006, p.10), faz uma síntese sobre o conceito de eficiência na avaliação de programas e políticas públicas:

Em resumo, a eficiência traduz-se por respostas dadas a questionamentos ou indicadores relativos a necessidades atendidas, recursos utilizados e gestão desenvolvida. A interação entre a política examinada e outras a ela relacionadas, assim como a não sobreposição de duplicação de esforços, são indicadores de eficiência não apenas da política em foco, mas das ações governamentais.

- **Eficácia:** refere-se alcance dos objetivos e metas do projeto da população alvo, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados (COHEN; FRANCO apud CAVALCANTI, 2006). "Está relacionada aos resultados que um programa produz sobre a sua população beneficiária - efeitos - e sobre o conjunto da população e do meio ambiente - impactos" (CAVALCANTI, 2006, p.10).

- **Efetividade:** revela em que medida os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos (BERLLONI, MAGALHÃES E SOUSA apud CAVALCANTI, 2006). De acordo com Rua (2009, p.115) "em geral, as políticas públicas são implementadas mediante alguns processos destinados a gerar produtos com a finalidade de produzir efeitos, ou seja, transformar a realidade. Relacionada à obtenção dos efeitos, a palavra 'efetividade' ganhou especial destaque nos últimos tempos, referindo-se a um dos mais importantes critérios de avaliação". Conforme Cotta (apud CAVALCANTI, 2006), alguns pré-requisitos são necessários para que um programa ou política pública sejam considerados efetivos: "a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas

mensuráveis; b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto".

- **Indicador:** permite mensurar os resultados do programa. Um indicador deve ser compreendido como um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros que forneçam informações sobre o estado de um fenômeno (VAN BELLEN apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008).

Definidos os indicadores, o passo seguinte é fazer as comparações com o referencial. Os padrões de referência para guiar a avaliação podem ser classificados em: absolutos (as metas estabelecidas são consideradas como o padrão a ser alcançado), históricos (comparação dos resultados ao longo do tempo), normativos (comparação do desempenho com programas similares ou semelhantes), teóricos (estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados planejados), negociados ou de compromisso (baseiam-se em algum procedimento específico para sua fixação, normalmente decorrente de consensos entre as partes envolvidas na gestão e os formuladores) (COSTA e CASTANHAR apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Os indicadores mais utilizados na avaliação de políticas públicas são: eficiência, eficácia, impacto (efetividade), sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário, equidade.

## 2 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA

Este capítulo descreve de forma detalhada, a Operação Balada Segura. A primeira seção expõe os motivos que levaram o Brasil e o mundo a intensificarem ações de combate à acidentalidade no trânsito nos últimos anos. Na segunda seção serão apresentadas as principais causas e fatores de risco que influenciam os acidentes de trânsito e, por fim, a terceira seção descreve, especificamente, a Operação Balada Segura, desde seu lançamento como projeto piloto em Porto Alegre, passando pela promulgação da lei que a instituiu como política pública de Estado, seguindo pelos atores envolvidos no Programa até o seu funcionamento operacional.

### 2.1 DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO

Em 2009, a OMS registrou 1,3 milhão de mortes por acidente de trânsito em 178 países. Estes números são extremamente preocupantes, pois de acordo com estes dados, se nenhuma ação mundial for empreendida, as mortes causadas no trânsito poderão alcançar a marca de 1,9 milhão até 2020 (DENATRAN, 2011a). Por conta disso, em 2010, através da Resolução A/64/L44, a ONU fez um apelo aos seus países signatários para que fossem tomadas medidas para a redução da acidentalidade no trânsito.

Os acidentes de trânsito são a nona causa de mortes em todo o mundo e, além disso, ferem de 20 a 50 milhões de pessoas a cada ano. Para cada morte no trânsito, somam-se outros vinte acidentados que ficam feridos, muitos deles com sequelas irreversíveis. Além do mais, grande parte dos recursos financeiros do setor da saúde se destina ao atendimento de urgência e traumatologia, reabilitação e inclusão social do acidentado de trânsito (ONU, 2011).

Considerando todos estes fatores, no dia 11 de maio de 2011 a ONU instituiu oficialmente a "Década de Ação pela Segurança no Trânsito. Durante o período de 2011 a 2020, seus países membros se comprometeram a implementar ações eficientes de governo, no intuito de atingir a meta da Resolução A/64/L44, que prevê redução em 50% dos níveis atuais de mortalidade e lesões por acidentes de trânsito. A OMS vai coordenar os esforços globais ao longo da Década e vai monitorar os progressos a níveis nacional e internacional. A agência também vai oferecer apoio às iniciativas que têm objetivos como a redução do consumo de

bebidas alcoólicas por motoristas, o aumento do uso de capacetes, cintos de segurança e a melhoria dos atendimentos de emergência (ONU, 2011).

### **2.1.1 Proposta para o Brasil para redução de acidentes e segurança viária**

Em resposta a Resolução A/64/L44 da ONU, o Brasil instituiu o Pacto Nacional pela Redução de Acidentes - PARADA - um pacto pela vida, coordenado pelo Ministério das Cidades, por meio do DENATRAN.

Lançado no dia 11 de maio de 2011, pelo então ministro das Cidades, Mário Negromonte e pelo ministro da Saúde, Alexandre Padilha, o Pacto Nacional promove campanhas educativas e de conscientização com o objetivo de diminuir o número de mortes e outros danos causados por acidentes nas estradas. Busca também 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 (DENATRAN, 2011).

Um dos principais objetivos do Pacto Nacional foi a construção de um Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020 que estabeleceu ações, metas e cronogramas de execução para que este objetivo pudesse ser alcançado.

As ações do Plano estão fundamentadas em seis objetivos estratégicos, também chamados de pilares, quais sejam: Sistema de Gestão; Fiscalização; Educação; Saúde; Segurança Viária; Segurança Veicular (DENATRAN, 2011a)

No Sistema de Gestão, o objetivo é criar um sistema de gestão nacional que permita acompanhar o andamento de programas de ação e de redução de acidentes, assim como difundir as boas práticas em desenvolvimento em todo o país.

A Fiscalização tem o intuito de promover uma fiscalização eficaz e eficiente em todo o território nacional, no que diz respeito, especialmente, aos atos infracionais que possam resultar riscos de acidentes e mortes no trânsito. Uma das ações instituídas neste pilar (e que é objeto de estudo deste trabalho) é a expansão da fiscalização de alcoolemia em todo o território nacional. Nas rodovias a averiguação será feita em todos os postos de fiscalização, de 2011 a 2020; e nas cidades, em pelo menos um local, todas as sextas feiras e sábados - de 2011 a 2020.

Na Educação, o propósito é mobilizar os setores governamentais, não governamentais e a sociedade em geral, para que adotem ações que promovam o respeito às

regras de trânsito e um comportamento mais seguro. Os programas de educação para o trânsito deverão ser inclusivos, contemplando pessoas com necessidades especiais.

A Saúde tem a finalidade de fomentar ações práticas voltadas para a redução de mortes ou da gravidade de lesões às vítimas de acidentes de trânsito. Também busca capacitar os agentes de saúde e promover a educação para o trânsito por meio das redes de assistência à saúde nas comunidades.

O pilar Segurança Viária tem como alvo prover de infraestrutura física e de sinalização às vias urbanas e rodoviárias, a fim de que seja proporcionada a segurança de todos os usuários, em especial os mais vulneráveis no trânsito, tais como pedestres, ciclistas e motociclistas.

A Segurança Veicular possui o intento de controlar a frota de veículos automotores, no que se refere à fabricação e ao uso, de forma a melhorar os níveis de segurança veicular e reduzir os níveis de emissão de poluentes.

## 2.2 ACIDENTES DE TRÂNSITO E FATORES DE RISCO

De acordo com o Ministério da Saúde, o acidente é uma condição inesperada, ou súbita, que pode resultar em danos físicos e emocionais, podendo ser previsto ou evitado.

Em 2009, a OMS publicou um relatório mundial sobre segurança no tráfego, onde foi constatado que mais de 1,2 milhão de pessoas morrem todos os anos nas estradas em todo o mundo. As taxas de mortalidade por acidentes de trânsito são mais altas em países de baixa e média renda, contudo, mesmo nos países de renda alta, os traumatismos causados por acidentes de trânsito continuam a ser uma causa importante de mortes, lesões e incapacidades. No Brasil, cerca de 60.000 pessoas morrem e 180.000 permanecem com sequelas irreversíveis a cada ano em consequência de acidentes de trânsito. Em 2007, o Brasil atingiu um pico histórico, com 66.827 mortes no trânsito, obtendo uma média de 183 mortes por dia (KESSLER, 2011).

Entre as principais causas de acidentes de trânsito estão o excesso de velocidade, a falta do uso de capacete para veículos motorizados de duas ou três rodas, a falta do uso do cinto segurança, a falta de fiscalização adequada, a falta de manutenção dos veículos, as más condições das rodovias, a imprudência dos motorista e, principalmente, o consumo de álcool.

Dirigir sob o efeito de álcool ou outras drogas é considerado comportamento de risco, pois essas substâncias alteram a percepção e os reflexos do condutor, assim como os fatores comportamentais que estimulam a tomada de riscos.

Mais de 90% dos países tem uma lei nacional sobre beber e dirigir, mas somente 49% estipulam um limite de alcoolemia (concentração de álcool por litro de sangue) legal igual ou inferior a 5 dg/L (0,25 mg/L no etilômetro/bafômetro). Além disso, apenas 11% dos países determinam limites de alcoolemia inferiores para condutores jovens e novos condutores, considerando que estes têm maior risco de acidentes de trânsito, quando estão sob a influência de álcool. **O risco de acidentes de trânsito aumenta muito à medida que a alcoolemia aumenta: uma alcoolemia de 0,4 dg/L ou 0,02 mg/L no etilômetro representa um risco 140 vezes maior que uma alcoolemia zero** (KESSLER, 2011).

No Brasil, há importantes estudos revelando que, desde a implantação do CTB em 1997, houve reduções pouco significativas no comportamento do beber e dirigir (ANDRADE et al., 2009).

### **2.2.1 Embriaguez: aspectos neuropsicológicos**

O álcool etílico é uma substância psicoativa do sistema nervoso central que altera percepções e comportamentos, podendo aumentar a agressividade e diminuir a atenção (ANDRADE et al., 2009).

Os efeitos imediatos do álcool no cérebro podem ser de caráter depressor ou estimulante, em função da quantidade absorvida. Em ambos os casos, o álcool produz uma alteração fisiológica que aumenta o risco de acidentes, pois modifica a capacidade de discernimento, torna os reflexos mais lentos, diminui a vigilância e reduz a acuidade visual. Fisiologicamente, o álcool também provoca a diminuição da pressão sanguínea e depressão das funções de consciência e respiração. Além do risco direto de acidente, acredita-se que o álcool também prejudique outros aspectos da segurança do condutor, como o uso do cinto de segurança, capacete e respeito aos limites de velocidade (KESSLER, 2011).

A OMS estabelece como uma dose o equivalente a 14 g de etanol. Essa quantidade pode ser encontrada em uma lata de cerveja (350 ml), uma taça de vinho (150 ml) ou uma dose de bebida destilada (40 ml) (ANDRADE et al., 2009).

Para obter doses-equivalentes de uma determinada bebida, é preciso multiplicar a quantidade da mesma por sua concentração alcoólica. Tem-se assim, a quantidade absoluta de

álcool da bebida. Em seguida é feita a conversão: 01 dose para cada 14 g de álcool da bebida (KESSLER, 2011). A tabela 1 exemplifica esses dados:

**Tabela 1:** Unidades de álcool por dose de bebida.

<b>UNIDADES DE ÁLCOOL EM CADA DOSE DE BEBIDA</b>					
Bebida	Volume	Teor Alcoólico	Quantidade De Álcool (Volume x teor Alcoólico)	Gramas de Álcool (Volume de Álcool x 0,8*)	Dose 1D=14 g
<b>Vinho Tinto</b>	150 mL	12%	18 mL	14,4 g	1
<b>Cerveja</b>	350 mL	5%	17,5 mL	14 g	1
<b>Destilado</b>	40 mL	40%	16 mL	12,8 g	1

(\*) A quantidade de álcool em gramas é obtida a partir da multiplicação do volume de álcool contido na bebida pela densidade do álcool (d = 0,8).

Fonte: KESSLER *et al.* (2011).

No momento em que o álcool entra em contato com o sangue, o corpo começa a tentar eliminá-lo do organismo. Porém, somente em torno de 2% a 10% da substância é expelida de forma rápida (através do suor, urina ou respiração), o restante será metabolizado pelo organismo, sendo o fígado, o maior responsável por esse processo (KESSLER, 2011).

No entanto, mesmo pequenas quantidades de álcool já podem provocar alterações cognitivas e comportamentais no organismo. Assim, indivíduos com alcoolemia baixa podem apresentar sinais de intoxicação alcoólica incompatíveis com o ato de dirigir (ANDRADE et al., 2009). Os efeitos do álcool no organismo associado ao ato de dirigir estão sintetizados no quadro 1, a seguir.

**Quadro1:** Efeitos do álcool no organismo e possíveis consequências no Trânsito.

<b>Etilometria (mg/L de sangue)</b>	<b>Efeito no Organismo</b>	<b>Possíveis problemas no Trânsito</b>
<b>0,2 a 0,3</b>	-funções mentais ficam comprometidas; -diminuição da atenção, julgamento e controle; -perda de eficiência	-percepção de distância e de velocidade começa a ser afetada; -euforia, alterações leves de atenção
<b>0,3 a 0,5</b>	-controle cerebral relaxa; -falta de coordenação motora discreta; -alteração do humor, da personalidade e do comportamento	-grau de vigilância e campo de visão diminuem; -sensação de calma e satisfação
<b>0,5 a 0,8</b>	-reflexos ficam retardados; -aumento do tempo de reação	-dificuldade de adaptação da visão em relação aos estímulos luminosos; -tendência a agressividade; -o motorista começa a superestimar a sua capacidade
<b>0,8 a 1,5</b>	-falhas de coordenação neuromuscular; -incapacidade de coordenação; -piora dos reflexos sensitivos e humor	-dificuldade de controlar o automóvel
<b>1,5 a 3</b>	- embriaguez; -torpor alcoólico (estado de sensibilidade reduzida)	- dupla visão
<b>3 a 5</b>	- embriaguez profunda; -inconsciência, anestesia	- motorista não possui mais controle sobre si mesmo nem sobre o carro
<b>Acima de 5</b>	-coma; -morte	-coma alcoólico

Fonte: DIEMEN, *et al.* (2012).

### 2.2.2 Métodos de verificação do uso de álcool por motoristas

Em todo o mundo, as formas mais utilizadas para verificar se o condutor fez ou não uso de álcool é por meio da pesquisa de álcool no ar expelido dos pulmões, através dos chamados etilômetros (no Brasil, popularmente conhecido como bafômetro), e pela análise do sangue. Atualmente, no Brasil, o etilômetro é a forma mais eficaz e precisa para verificar se os níveis de álcool no sangue de um condutor estão acima do limite permitido por lei, entretanto, os aparelhos exigem manuseio adequado por parte dos agentes de fiscalização de trânsito. A presença do Selo do Instituto de Metrologia (INMETRO) e a manutenção anual ou semestral do produto também são obrigatórias.

A alcoolemia de uma pessoa é medida em gramas por litro no sangue, ou miligramas por litro de ar. O ar expirado tem o teor alcoólico proporcional ao teor alcoólico no sangue, portanto, é possível detectar sua presença através do etilômetro.

O etilômetro é um aparelho extremamente sensível à medição do álcool no corpo humano, e é capaz de detectar até 0,01 miligrama de álcool por litro de ar expirado dos pulmões. As medidas de álcool no sangue e, conseqüentemente no etilômetro, variam de acordo com o peso, altura e sexo do indivíduo. É importante ressaltar que o etilômetro é capaz de captar e medir com precisão a quantidade de álcool expelido dos pulmões através do ar, no entanto, não é possível distinguir se o mesmo provém de um copo de cerveja, um alimento, um antisséptico bucal, entre outros. Da mesma forma, existe a possibilidade do teste acusar um resultado positivo após o uso de certos medicamentos como xaropes e *sprays*, sucos de frutas mal acondicionados ou alimentos, ainda que a concentração de álcool seja pequena. Nestes casos, a recomendação é que o teste seja repetido após alguns minutos. (DIEMEN, et al.,2012).

O teste de etilômetro tornou-se obrigatório com a Lei nº 11.705/08, popularmente conhecida como "Lei Seca". Esta lei institui a alcoolemia ZERO, ou seja, intolerância para qualquer nível de alcoolemia, anteriormente estabelecida em 6 decigramas de álcool por litro de sangue. Válida em todo território brasileiro, a lei também proíbe a venda de bebidas alcoólicas ao longo de trechos rurais em estradas federais (KESSLER, 2011).

Estar sob efeito de álcool, conforme determina o Art. 277 , parágrafo segundo (§ 2º) do CTB, pode ser constatado pelo agente de trânsito mediante notórios sinais de embriaguez, excitação ou torpor apresentados pelo condutor, ou por meio de provas admitidas em direito,

ou seja, deverá ser "comprovado o nexo de causalidade entre a condução anormal e a ingestão de álcool" (KESSLER, 2011).

O etilômetro é o principal meio de prova de constatação de embriaguez, no entanto, para a sua utilização, deverão ser obtidos pelo agente de trânsito, autorização e consentimento do condutor. Este fato suscita discussões jurídicas relevantes, pois no caso da negativa do condutor em submeter-se ao teste, como isso seria interpretado pelo Poder Judiciário? A legalidade da obrigatoriedade da submissão à realização do teste do etilômetro têm gerado controvérsias. Alguns acreditam que, mesmo havendo algum tipo de constrangimento por parte do condutor, o teste do etilômetro faz-se uma prática necessária para a segurança da coletividade, outros defendem que caracteriza uma ação vexatória ao condutor e que, além disso, constituiria uma ofensa ao princípio da não produção de prova contra si mesmo (KESSLER, 2011).

A Lei nº 11.705/08 (Lei Seca), foi alterada pela Lei nº 12760/12 (Nova Lei Seca). A segunda lei trouxe mudanças na legislação anterior, modificando regras acerca do consumo de bebidas alcoólicas e outras substâncias psicoativas para os condutores de veículos automotores, além de alterar penalidades e os meios de prova relacionados ao uso dessas substâncias. Com essa mudança, o teste do etilômetro é necessário para que o motorista mantenha sua concessão para dirigir. Quem se recusa a realizar o exame é autuado por recusa e terá sua Carteira Nacional de Habilitação (CNH) suspensa por 1 ano, pagará multa de R\$ 1.915,40, terá seu veículo retido até a apresentação de um motorista que realize o teste com resultado negativo, além de ter a CNH recolhida por 24 horas. Mesmo na recusa do condutor em realizar o teste, o mesmo poderá ser preso de acordo com o art. 306 do CTB, caso apresente alteração da capacidade psicomotora.

### 2.3 A OPERAÇÃO BALADA SEGURA

Lançada como projeto piloto em Porto Alegre, no dia 04 de fevereiro de 2011, a Balada Segura reuniu DETRAN/RS, BM, PC e a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) em uma cruzada contra a alcoolemia no trânsito (DETRAN/RS, 2016).

Na primeira fase da Balada Segura, as *blitze* de fiscalização e educação eram realizadas em zonas boêmias de Porto Alegre durante as madrugadas dos finais de semana, e

o teste do bafômetro era realizado apenas em condutores que apresentavam algum sinal de embriaguez.

A partir de 27 de setembro de 2011, a nova fase da Operação passou a ser realizada de quarta-feira a sábado (e em vésperas de feriados) e todos os motoristas passaram a ser convidados a fazer o teste do bafômetro.

De acordo com PROCOPIUCK:

"Como regra, uma política pública ganha identidade a partir de um conjunto de decisões que definem e instituem normas e regras gerais abstratas (leis, decretos, acordos, convênios, tratados etc.) que irão pautar comportamentos e ações de atores individuais e coletivos (decisões administrativas, autorizações, subsídios etc.) para geração de resultados concretos destinados a solucionar problemas que deram origem à necessidade da própria configuração da política" (PROCOPIUCK, 2013, pág.141).

E foi com o objetivo de transformar a Operação em política pública permanente de Estado e estender sua prática a outros municípios do RS, que em 30 de março de 2012 foi promulgada a Lei 13.963, instituindo a Operação Balada Segura. A referida lei enuncia o seguinte em seus artigos 1º, 2º e 3º:

Art. 1º Fica instituída a Operação Balada Segura, que tem como objetivo realizar de forma integrada e contínua as ações de fiscalização e de educação, em especial o combate à alcoolemia no trânsito, em locais e horários de maior incidência de acidentalidade, sob a Coordenação-Geral do Vice-Governador do Estado e Coordenação Executiva do Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS.

Art. 2º Para o atendimento do objetivo geral, a operação desenvolverá ações:

I - fiscalizatórias, tendo como objetivo específico a verificação da observância às disposições do Código de Trânsito Brasileiro, em especial o combate à alcoolemia no trânsito;

II - educativas, tendo como objetivo específico a sensibilização quanto à segurança no trânsito por meio da abordagem de condutores, pedestres e demais cidadãos.

Art. 3º Para o desenvolvimento da Operação Balada Segura, o DETRAN/RS, responsável por sua Coordenação Executiva, poderá conveniar com outros órgãos ou entidades estaduais ou municipais, governamentais ou não, visando sua execução.

Em conformidade com o art. 3º, foi firmado o Termo de Convênio nº 25/2012. Este termo oficializa o convênio entre DETRAN/RS, o Estado do RS, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública (SSP) com a interveniência da BM, PC e os municípios que vierem a aderir ao Programa, visando à execução da Operação Balada Segura.

O objetivo geral do Programa é estabelecer um trânsito mais seguro, priorizando a vida e tem como foco principal a redução da incidência de consumo de bebidas alcoólicas por parte dos condutores de veículos. Os objetivos específicos são: a fiscalização de veículos automotores e condutores, o desenvolvimento de campanhas educativas, bem como a ampla disseminação das ações desenvolvidas como forma de massificação da política pública de combate ao uso de bebidas alcoólicas combinado com a condução de veículos automotivos. Neste sentido, a Operação Balada Segura investe fortemente na divulgação dos resultados obtidos pelo Programa, assim como na conscientização dos riscos de beber e dirigir. As figuras 2, 3 e 4 exemplificam algumas destas campanhas.

**Figura 2:** Campanha Operação Balada Segura destinada ao público jovem



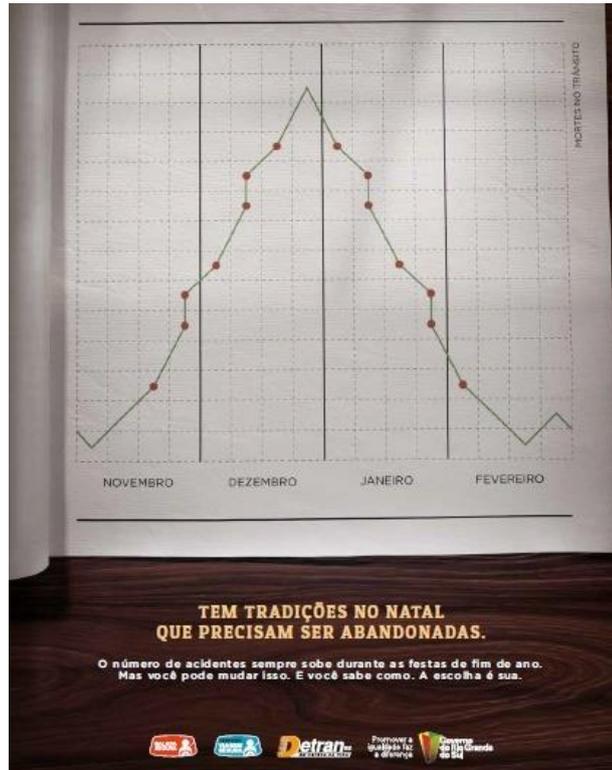
Fonte: DETRAN/RS - Balada Segura

**Figura 3:** Campanha comemorativa de um ano da Operação Balada Segura



Fonte: DETRAN/RS - Balada Segura

**Figura 4:** Campanha Balada Segura feriado de Natal



Fonte: DETRAN/RS - Balada Segura

Atualmente, a Operação Balada Segura está presente nas cidades do litoral gaúcho e em mais 27 cidades do Estado. A partir de 2012 a ação foi implantada nas cidades de Alegrete, Canoas, Ijuí, Esteio, Guaíba, Erechim e Passo Fundo. Em 2013 os municípios de Rio Grande, Uruguaiana, Pelotas, Alvorada, Sant'ana do Livramento, Santa Maria, Santa Cruz do Sul, Cachoeira do Sul, Carazinho, Cruz Alta, Eldorado do Sul e São Leopoldo aderiram ao Programa. Em 2014 foi a vez de Novo Hamburgo, Bento Gonçalves, Bagé, Lajeado, Caxias do Sul e Gravataí (neste mesmo ano Vacaria aliou-se a Balada Segura, mas rescindiu o convênio no ano seguinte alegando dificuldades financeiras do município em dar continuidade as ações). Em 2015 a cidade de Estância Velha aderiu ao Programa, e em 2016, Itaquí. Desde 2011, a Balada Segura ocorre também no Litoral gaúcho, no período de veraneio. Seguindo os mesmos moldes de Porto Alegre, a operação nas praias envolve o DETRAN/RS, BM e PC, contando também com o apoio do Comando Rodoviário da BM nas rodovias estaduais (Estrada do Mar e RS-40). Na BR-101, a fiscalização conta com o apoio da Polícia Rodoviária Federal (DETRAN/RS, 2016).

### **2.3.1 Atores envolvidos na Operação Balada Segura**

De acordo com o Termo de Convênio nº 25/2012, são responsáveis pela execução da Operação Balada Segura: o Vice-Governador do Estado - no desempenho da função de supervisor geral; os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito - DETRAN/RS, BM, e órgãos de trânsito municipais; e a PC - no exercício da atividade de polícia judiciária nos crimes de trânsito. Também poderão ser realizadas parcerias com organizações não governamentais, objetivando a implementação de ações educativas, com o intuito de incentivar o voluntariado e a participação cidadã.

Compete ao DETRAN/RS: efetuar o planejamento da Operação Balada Segura, conjuntamente com os demais órgãos executivos e entidades de trânsito; selecionar, aprovar e cancelar a participação dos municípios interessados em aderir ao Programa, bem como definir o número de equipes que atuará nas localidades envolvidas; disponibilizar material de apoio, e equipamentos necessários para a execução das *blitze*; disponibilizar materiais publicitários e educativos sobre a Operação Balada Segura a serem utilizados pelas equipes de trabalho e fiscalização em atividades educativas; promover cursos de capacitação e formação inicial para os agentes da BM, Órgãos de Trânsito e servidores do DETRAN/RS que irão atuar nas *blitze*;

acompanhar em conjunto com os demais órgãos envolvidos, a execução das metas propostas pelo Plano de Trabalho; divulgar os dados estatísticos evidenciados nas *blitze*; disponibilizar à BM e municípios conveniados, acesso aos dados produzidos pelas ações da Balada Segura.

Cumpra à BM: disponibilizar efetivo à Operação Balada Segura nos municípios conveniados, bem como elaborar em conjunto com o DETRAN/RS um calendário operacional às equipes designadas; realizar as ações definidas no referido calendário; indicar servidores para frequentar os cursos de capacitação e formação promovidos pelo DETRAN/RS.

Cabe à PC: disponibilizar efetivo suficiente para o atendimento de ocorrências geradas na Operação Balada Segura; comunicar os fatos que poderão ou estão a afetar a execução normal do convênio para permitir a adoção de providências imediatas por parte do DETRAN/RS.

Concerne ao Município: disponibilizar equipes permanentes de agentes de trânsito à Operação Balada Segura; submeter os agentes de trânsito do Município aos cursos de capacitação e formação promovidos pelo DETRAN/RS; realizar semanalmente, no mínimo 01 *blitz* e, mensalmente, o número mínimo de 04 *blitze* da Operação; prestar contas semanalmente das ações realizadas, conforme planilha padrão de registro fornecida pelo DETRAN/RS; comunicar os fatos que poderão ou estão a afetar a execução normal do convênio para permitir a adoção de providências imediatas por parte do DETRAN/RS.

Quanto aos recursos financeiros oriundos da Operação Balada Segura, os mesmos deverão ser repassados conforme especificado no Termo de Convênio nº 53/2014, da seguinte forma:

Enquanto da execução em conjunto do DETRAN/RS e do Município: quando o auto e infração de trânsito for lavrado/gerado pelo Município, 70% da arrecadação destina-se ao Município e 30% ao DETRAN/RS.

Enquanto não houver execução em conjunto do DETRAN/RS e do município: quando o auto de infração de trânsito for lavrado/gerado pelo Município, 50% da arrecadação destina-se ao Município e 50% ao DETRAN/RS.

A Direção Geral do DETRAN/RS ficará responsável por informar às áreas competentes do DETRAN/RS do início e término da execução em conjunto com o município da Operação Balada Segura.

Os repasses dos recursos financeiros devem ser efetuados por meio de depósito em Conta Corrente - FESP/DETRAN - Balada Segura - nº 03.350907.0-2, Agência 0100 do BANRISUL.

O prazo de vigência e de eficácia do Convênio celebrado entre os atores envolvidos na Operação Balada Segura é de 60 meses, contados a partir da data de publicação da Súmula do Termo de Convênio no Diário Oficial do Estado (DOE).

Para efeitos de rescisão ao referido Termo, o Município poderá solicitar a retirada de sua adesão ao Convênio a qualquer momento mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 30 dias da data pretendida, sem ônus para os demais partícipes, contanto que assumidas as obrigações firmadas até a data da efetiva saída.

Em relação aos demais atores (BM, PC e DETRAN/RS), qualquer um dos participantes poderá denunciar o convênio mediante comunicação formal, com antecedência mínima de 60 dias da data em que pretenda extingui-lo, sem ônus aos demais envolvidos, desde que cumpridas as obrigações assumidas até a efetiva data da denúncia.

### **2.3.2 Funcionamento da Operação Balada Segura**

A Operação Balada Segura é uma proposta que está alicerçada em pilares de sustentação para que sejam atingidos os objetivos previstos. Por esta razão, cada agente envolvido no trabalho deve ter pleno conhecimento do trabalho a ser realizado e da importância do seu papel, enquanto agente público. O êxito da Operação será atingido mediante a conjugação das ações dos seguintes pilares expostos (DETRAN/RS, 2013):

**Educação** - a educação é um dos pilares envolvidos no processo de mudança de comportamento dos cidadãos e será realizada da seguinte forma: a) abordagens à população em geral, em especial os jovens em bares e similares ou proximidades, com orientações educativas e pedagógicas relacionadas à segurança no trânsito, com destaque ao que diz respeito à combinação de álcool e direção; b) integração dos agentes educativos da Operação Balada Segura com os demais segmentos sociais, tais como empresas, eventos, ONGs etc.

**Fiscalização** - é o controle, através de uma abordagem cidadã e diferenciada, da circulação viária dentro das normas de circulação e conduta, com especial atenção à coibição

da combinação álcool e direção, garantindo a segurança no trânsito, através do planejamento e execução efetiva de pontos de monitoramento em dias, horários e locais com potenciais de maior incidência de ocorrências de acidentes com vítimas e ou próximos de concentração de bares e/ou outros locais de diversão pública, que se realizarão através da organização efetiva das *blitze*. Este pilar será detalhado de forma minuciosa, subseqüentemente.

**Sensibilização** - é a conscientização da sociedade sobre a importância da necessidade de mudanças comportamentais no trânsito para a preservação de vidas. É importante mostrar ao cidadão que o êxito do Projeto se dará com a efetiva ação do poder público e o compromisso dos cidadãos na busca de mais segurança no trânsito.

Dentro do organograma geral do DETRAN/RS, a Operação Balada Segura está inserida na Coordenadoria de Operações da Balada Segura, que faz parte a Divisão de Fiscalização de Trânsito, que está subordinada à Diretoria Institucional que, por sua vez, se subordina à Diretoria Geral da Autarquia. A figura 5 representa o organograma do DETRAN/RS no qual podemos visualizar o setor a que pertence a Operação Balada Segura.

**Figura 5: Organograma DETRAN/RS**



Fonte: Divisão de Fiscalização de trânsito DETRAN/RS.

Atualmente, a hierarquia da Divisão de Fiscalização de Trânsito está estruturada da seguinte forma: 01 Chefe de Divisão; 01 Chefe Substituto e 02 Coordenadores diretamente responsáveis pelas equipes da Operação Balada Segura do DETRAN/RS.

Porto Alegre, possui 03 equipes que realizam as *blitze* de fiscalização: 01 equipe é composta por Agentes de Trânsito da EPTC, através de convênio com o município, e 02 equipes são constituídas por servidores do quadro efetivo do DETRAN/RS. De forma prática, a Operação Balada Segura funciona da seguinte forma:

Em Porto Alegre, cada equipe do DETRAN/RS se reporta a seu respectivo coordenador. Existe um suporte administrativo composto por 04 servidores efetivos do DETRAN/RS, para quem os responsáveis pelas equipes solicitam materiais e tudo que for necessário ao andamento das *blitze*, os quais também recebem os relatórios e os Autos de Infração de Trânsito (AITs) gerados pelas equipes em cada uma das *blitze*. No suporte aos municípios existem 02 servidores efetivos do DETRAN/RS, que também auxiliam nas rotinas das equipes de Porto Alegre quando necessário. Todos, equipes de fiscalização do DETRAN/RS e dos municípios conveniados, devem se reportar ao Chefe da Divisão, o qual é bem presente e faz questão de acompanhar todas as rotinas do setor, inclusive em algumas *blitze* noturnas.

A Operação Balada Segura está estruturada da seguinte forma:

O setor administrativo está localizado no 14º andar do edifício Cosmopolitan, na Avenida Júlio de Castilhos, 505, Porto Alegre. Existe uma sala de apoio operacional aos Agentes de Trânsito do DETRAN/RS nas dependências do prédio da SSP/RS, na Avenida Voluntários da Pátria, 1358, haja vista que o setor administrativo, no edifício Cosmopolitan, encerra suas atividades às 18 horas.

Para o deslocamento e transporte do material necessário para a montagem das *blitze*, as equipes contam com 02 veículos Pálíos, 02 Primas e 02 Eco Esportes, no entanto, está em andamento tratativas de aquisição de 02 veículos de maior porte, que comportem toda a estrutura da Balada Segura.

Os Agentes de Trânsito dispõem de coletes balísticos, tablets e uniformes (jaquetas, coletes e camisas pólo).

Quanto às rotinas de trabalho, o setor administrativo funciona no horário das 08h às 18h de segunda a sexta-feira e eventualmente cumpre expediente noturno.

Os Agentes de Trânsito cumprem horário noturno, das 22h as 05h de terça a sábado e, eventualmente, são convocados para reuniões, cursos e atividades diurnas.

As *blitze* são organizadas através de escalas, e a cada semana os locais de trabalho das equipes são modificados. A Operação é realizada em Porto Alegre e eventualmente no verão, pode haver *blitz* também no litoral.

Cada participante da Operação Balada Segura (DETRAN, Órgãos Executivos de Trânsito dos Municípios, BM, PC) deverá designar, no mínimo, um interlocutor responsável para tratar dos assuntos relativos ao projeto, cujos nomes, telefones e emails deverão ser disponibilizados a todos os envolvidos.

As rotinas de funcionamento da Operação Balada Segura seguem as seguintes regras de padronização (DETRAN, 2013):

**Início das Operações:** o horário preferencial de desenvolvimento das atividades da Operação Balada Segura é das 22 horas às 05 horas, mas esse horário pode ser alterado por razão ou circunstância eventual. Antes de iniciar cada operação, as equipes devem se encontrar nas dependências do prédio da SSP/RS (no caso das equipes do DETRAN/RS) ou em local a combinar (no caso das equipes dos demais municípios conveniados ao Programa), para que sejam ajustadas as práticas do dia e repassadas as orientações sobre a montagem e a ordem dos pontos previstos onde serão efetuadas as *blitze* de fiscalização.

**Seleção dos condutores:** os veículos serão selecionados de forma aleatória sempre que houver espaço no brete da *blitz*, com agente/policial à disposição para atendimento ao condutor.

**Abordagem, identificação dos condutores, teste do etilômetro e lavratura do auto de infração:** todos esses procedimentos podem ser realizados pelos Agentes de Trânsito dos municípios conveniados à Operação Balada Segura, pelo DETRAN/RS, pela BM, e pela Polícia Rodoviária Federal, quando a fiscalização ocorrer em cidades "cortadas" por BRs.

### 2.3.2.1 Abordagem Passo a Passo

O Agente de Trânsito deve se apresentar ao condutor e solicitar que o mesmo apresente sua CNH e o Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), para conferência dos documentos e identificação do condutor. Em seguida, deve esclarecer as atividades da Operação Balada Segura e informar que a segurança no trânsito é o objetivo da *blitz* que tem como foco principal coibir a alcoolemia na direção do veículo.

Após este primeiro contato, **todos os condutores** serão convidados a efetuar o teste de etilômetro. Outras infrações cometidas durante a entrada na *blitz*, ou irregularidades verificadas no veículo serão efetuadas após a realização do teste.

O condutor será então conduzido pelo agente até a tenda onde é realizado o teste de etilômetro, e será informado dos procedimentos que ocorrerão de acordo com o resultado do teste, bem como no caso de recusa ao exame. Logo após, o condutor é apresentado ao operador do etilômetro que, **deverá novamente**, informar todos os dados e situações que envolvem o teste (mostrar a biqueira lacrada, retirando-a da embalagem de forma que o condutor possa ver ou solicitar que ele (a) o faça e a coloque no equipamento para realizar o teste), assim como informar a tolerância e os limites das medidas do etilômetro. Estes resultados podem se apresentar de 03 maneiras:

**a) resultado do teste de 0,0 até 0,04 mg/l** o condutor não estará incurso em infração de trânsito podendo continuar dirigindo seu veículo;

**b) resultado do teste de 0,05 a 0,33 mg/l** o condutor estará enquadrado em infração de trânsito, previsto no art. 165 do CTB, multa de R\$ 1.915,40, suspensão do direito de dirigir por 12 meses, recolhimento da CNH por no mínimo 24 horas, veículo recolhido ao depósito, exceto se, for apresentado condutor habilitado e que realizar o teste de etilômetro com resultado negativo. Explicar ao condutor autuado que a habilitação recolhida será restituída após o prazo acima, porém, o condutor irá responder a processo administrativo decorrente do Auto de Infração, que poderá culminar com a pena de suspensão de seu direito de dirigir por doze meses no final do processo;

c) **resultado do teste igual ou superior a 0,34 mg/l**, além das penalidade administrativas descritas no item "b", o condutor está enquadrado em crime de trânsito, previsto no art. 306 do CTB e será apresentado na Delegacia de Delitos de Trânsito. O veículo poderá ser recolhido até a Delegacia e apresentado à autoridade Policial.

**Sempre que ocorrer resultado que implique em penalização do condutor deverá ser oportunizada a realização de contraprova**, conforme a Resolução nº 075/2013 do CETRAN/RS, efetuando o procedimento cabível, considerando o resultado mais favorável ao condutor.

**Em caso de recusa para a realização do teste de etilômetro**, o condutor será enquadrado nos procedimentos administrativos do item "b", autuação no art. 165 do CTB, combinado com o art. 277, § 3º do CTB, e Resolução nº 075/2013 do Conselho Estadual de Trânsito do RS (CETRAN). Caso o condutor apresente alteração da capacidade psicomotora (Resolução 432/12 do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e Resolução 075/13 CETRAN/RS).

Os documentos do condutor e do veículo deverão ser repassados ao servidor responsável pelo registro dos dados da operação, que os repassará para uma planilha de controle enquanto o condutor realiza o teste do etilômetro, ou durante o preenchimento do auto de infração em caso de recusa. Esses registros, bem como o resultado do teste, além de outras infrações ou outros procedimentos deverão constar em um relatório padronizado que deverá ser entregue diariamente à Divisão de Fiscalização de Trânsito do DETRAN/RS, para fins de compilação e geração de dados estatísticos da Operação Balada Segura.

**Se o resultado do teste for negativo**, o condutor deverá ser encaminhado para verificação dos outros itens de segurança do veículo caso apresente irregularidade aparente identificada durante a abordagem. **Se o resultado do teste for positivo**, deverá ser repassado, sempre que possível, os materiais de divulgação das campanhas de segurança no trânsito, e proceder os previstos nos **itens "b" ou "c"**, conforme o resultado do teste (figura 6), assim como a verificação de outros itens de segurança do veículo, caso apresente irregularidades aparentes.

**Figura 6:** Modelo de Auto de Infração de Trânsito por Alcoolemia Positiva

## 2. ALCOOLEMIA

### 2.1 Embriaguez alcoólica - teste etilômetro - infração administrativa

BLOCO I - IDENTIFICAÇÃO AUTUAÇÃO					
NOME DO ÓRGÃO AUTUADOR Código do órgão autuador - 000.000 Auto de Infração de Trânsito - AIT nº 00.000.165-01					
BLOCO II - IDENTIFICAÇÃO DO VEÍCULO					
Placa: AAA-4444			Nº do RENAVAN: 123456789		
Marca/modelo: Ford/F250 XLT			Espécie: Carga		País: 00
BLOCO III - IDENTIFICAÇÃO DO CONDUTOR					
Nome: Fulano de tal					
Nº CNH/Permissão: 00123456789		UF: RS	CPF/CID/Outros: 000.000.000-00		
Assinatura:					
Transportador:			CPF/CNPJ:		
Embarcador ou Expedidor:			CPF/CNPJ:		
BLOCO IV - IDENTIFICAÇÃO DO LOCAL, DATA E HORA DO COMETIMENTO DA INFRAÇÃO					
Local da infração: BR158 Km196					
Código do município: 86193			Nome do município: Cruz Alta		
Data: 00/00/0000			Hora: 00:00		
BLOCO V - IDENTIFICAÇÃO DA INFRAÇÃO					
Descrição da infração: Dirigir sob a influência de álcool.					
Código/desdobramento: 516-91			Amparo legal: Art. 165 da Lei 9.503/97		
MEDIDAS:					
Procedimento	Medição realizada	Limite regulamentar	Medição considerada	Excesso verificado	Equipamento utilizado
(Alcoolômetro portátil)	0,29	0,10	0,26	0,29	Descrição: Etilômetro
Acuidade (mg/L)					Marca: Intoximolator
Alcool (g/L)					Modelo: Alcohol Sensor IV
Densidade (g/ml)					Número: 0000165
OBSERVAÇÕES:					
- Descrever a situação do equipamento. Ex.: "Certificado de verificação metrológica emitido pelo INMETRO nº xxxxxx, válido até xx/xx/xxxx".					
- Mencionar as medidas administrativas aplicadas. Ex.: "Veículo entregue ao Sr. Fulano de Tal, CNH nº xxxxxxxxxxxx, categoria tal, validade xx/xx/xxxx"; "CNH recolhida preventivamente conforme recibo nº xxxxxx".					
BLOCO VI - IDENTIFICAÇÃO DO AGENTE					
Número de identificação: 123456			Lotação: xxxx		
Assinatura:					

#### 2.1.1 Informações complementares

a) A infração ocorrerá quando o condutor for flagrado dirigindo sob influência de álcool, em qualquer quantidade superior a tolerância legal, considerada ainda a margem de erro (estabelecida pela legislação metrológica em vigor), em caso de uso de medidor de alcoolemia (etilômetro).

b) O campo medição deve ser assim preenchido: **medição realizada** - resultado obtido no aparelho conforme dados impressos; **limite regulamentar** - 0,10; **medição considerada** - medição realizada descontada o valor correspondente ao seu erro máximo admitido; **excesso verificado** - a diferença entre a medição considerada e o limite permitido.

c) Caso o condutor esteja envolvido em acidente de trânsito, mencionar o número do Boletim de Ocorrência.

Fonte: DETRAN/RS, 2013.

**Se o condutor se recusar a realizar o teste**, deve-se efetuar o procedimento descrito no **item "b"**, preenchendo o auto de infração conforme o modelo a seguir (Figura 7), além do que, deve-se também, verificar se os demais itens de segurança do veículo apresentam irregularidades aparentes.

**Figura 7: Modelo de Auto de Infração de Trânsito por Recusa à realização do Teste de Etilômetro**

**2. ALCOOLEMIA**

**2.3 Embriaguez alcoólica - com recusa - infração administrativa**

NOME DO ÓRGÃO AUTUADOR					
Código de órgão autuador - 000.000					
Auto de Infração de Trânsito - AIT nº 00.000.165-03					
NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO DO VEÍCULO					
Placa: AAA-4444			Nº do RENAVAN: 123456789		
Marca/modelo: GMS-10 CS			Espécie: Carga		País: 00
NOME DO CONDUTOR					
Nome: Fulano de tal					
Nº CNH/Permissão: 00123456789		UF: RS	CPF/CNPJ/Outros: 000.000.000-00		
Assinatura:					
Transportador:			CPF/CNPJ:		
Embarcador ou Expedidor:			CPF/CNPJ:		
NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO DO LOCAL, DATA E HORA DO CONSTATAMENTO DA INFRAÇÃO					
Local de infração: BR472 Km175					
Código do município: 88471			Nome do município: Santa Rosa		
Data: 00/00/0000			Hora: 00:00		
NOME DO CONDUTOR					
Descrição da infração: Dirigir sob a influência de álcool.					
Código/desdobramento: 616-91			Amparo legal: Art. 165 da Lei 9.503/97		
OBSERVAÇÕES:					
Tipo de recusa:	Habilitação retirada:	Licença regularizada:	Habilitação recolhida:	Licença recolhida:	Faltoso em trânsito:
Veículo recolhido:	Veículo em depósito:	Veículo em depósito:	Veículo em depósito:	Veículo em depósito:	Veículo em depósito:
Previdido:	Previdido:	Previdido:	Previdido:	Previdido:	Previdido:
Observações:	Observações:	Observações:	Observações:	Observações:	Observações:
- Descrever a situação observada. Ex.: "Condutor apresentava sinais e sintomas de embriaguez alcoólica, recusou-se a submeter-se ao teste do etilômetro, sendo preenchido o Auto de Constatação de Alcoolemia nº xxxxx".					
- Mencionar as medidas administrativas aplicadas. Ex.: "Veículo entregue ao Sr. Fulano de Tal, CNH nº xxxxxxxxxxxx, categoria tal, validade xxx/xx/xxxx"; "CNH nº xxxxxxxxxxxx recolhida preventivamente conforme recibo nº xxxxx"; "CNH recolhida preventivamente conforme recibo nº xxxxx".					
Condutor abordado na Operação Balada Segura recusou-se a realizar teste do bafômetro Art. 165 C/C Art. 277, § 3º do CTB e Res. 075/13 do Cetrans/RS.					
Número de identificação: 123456			Lotação: xxxxx		
Assinatura:					
<b>OBS.: Sempre que o condutor apresentar alteração da capacidade psicomotora preencher o termo, conforme a res. 075/13 do Cetrans/RS.</b>					

**2.3.1 informações complementares**

a) O veículo será retido até a apresentação de condutor habilitado para regularização. Não se apresentando condutor habilitado no local da infração, o veículo será recolhido ao depósito, nos termos do art. 270, § 4º do CTB.

b) No caso de recusa do condutor à realização dos testes, dos exames e da perícia, a infração poderá ser caracterizada mediante a obtenção, pelo agente da autoridade de trânsito, de outras provas em direito admitidas acerca dos notórios sinais resultantes do consumo de álcool ou de qualquer substância entorpecente apresentados pelo condutor.

c) Os sinais, que levaram o agente da Autoridade de Trânsito à constatação do estado do condutor e à caracterização da infração prevista no art. 165 do CTB, deverão ser por ele descritos na ocorrência ou em termo específico, o qual deverá ser preenchido e firmado pelo agente, e que confirmará a recusa do condutor em se submeter aos exames supramencionados. Caso o condutor esteja envolvido em acidente de trânsito, mencionar o número do Boletim de Ocorrência.

Fonte: DETRAN/RS 2013

### 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nas seções a seguir serão apresentados os resultados da pesquisa. Na primeira seção é feita a análise da efetividade da Operação Balada Segura mediante um comparativo entre os dados estatísticos dos acidentes e mortes no trânsito no RS antes e após a implementação desta política pública, bem como através da evolução do número de *blitze* e autuações por embriaguez realizadas no Estado desde então. A segunda seção apresenta as dificuldades e problemas encontrados ao longo da execução do Programa, através de entrevista realizada com o Chefe da Divisão de Fiscalização de Trânsito do DETRAN/RS, Jeferson Fischer Sperb, responsável pela gestão da Operação Balada Segura.

#### 3.1 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA NO RIO GRANDE DO SUL

A Década de Ação pela Segurança no Trânsito é uma campanha da ONU que tem por objetivo reduzir em 50% as mortes por acidentes de trânsito no mundo em 10 anos (2011-2020).

O Brasil, por ser um país membro da ONU, e ser um país com grande incidência de mortes no trânsito, desenvolveu ações em todo o seu território para que esse objetivo fosse alcançado.

No RS, até 2010 os índices de acidentalidade no trânsito só vinham crescendo. No entanto, devido às práticas desenvolvidas no Estado em virtude da referida campanha, a partir de 2011 esses números começaram a declinar.

De 2010 a 2015, o índice efetivo de óbitos no trânsito caiu de 20 para 16 mortes a cada 100 mil habitantes no RS, uma redução de 20%. Esta redução dos acidentes fatais e mortes no trânsito ocorreu apesar do crescimento da frota, da população e do número de habilitados no Estado - neste período, a frota cresceu 32% (1,5 milhão de veículos), enquanto a população cresceu em torno de 2% (190 mil habitantes) e o número de habilitados, 19% (750 mil condutores)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>DETRAN/RS . ÍNDICE DE ÓBITOS NO TRÂNSITO CAIU 20% EM CINCO ANOS NO RS. Disponível em: < <http://www.detrans.rs.gov.br/conteudo/40275/indice-de-obitos-no-transito-caiu-20-em-cinco-anos-no-rs>>. Acesso em 02/08/2016.

A maior redução de acidentes e mortes no trânsito aconteceu no ano de 2015. De 1.825 acidentes com 2026 mortes em 2014, o RS passou a 1.531 acidentes com 1.735 mortes. Foram 14,4% menos mortes e 16,1% menos acidentes fatais em relação a 2014. Esse percentual representou 291 vidas salvas no trânsito no período. O Diretor Geral do DETRAN/RS, Ildo Mário Szinvelski, explica que não é fácil contabilizar esses números, “pelo simples fato que não são números: são vidas”<sup>1</sup>.

A tabela abaixo e a figura a seguir exibem, de forma sintetizada, esses números.

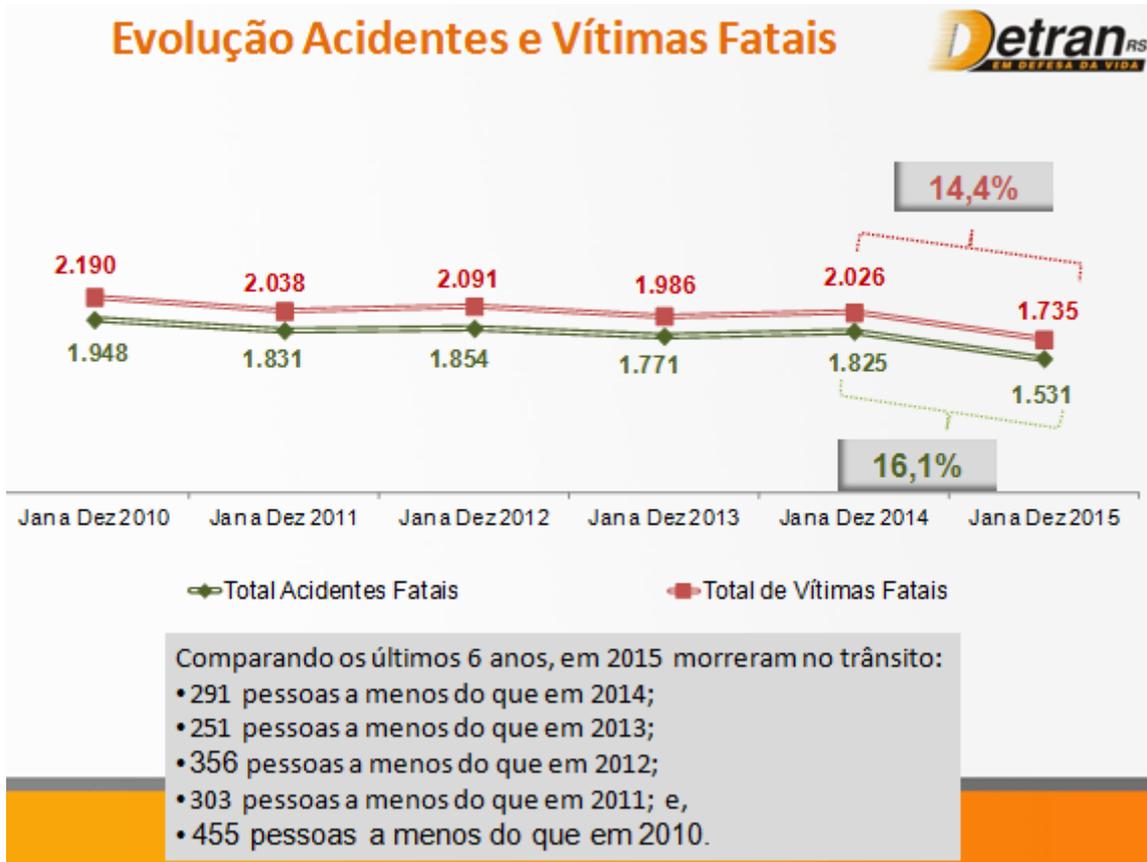
**Tabela 2:** Evolução dos Acidentes e Vítimas Fatais no Rio Grande do Sul nos últimos 6 anos.

<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016 (até maio)</b>
<b>Acidentes Fatais</b>	1948	1831	1854	1771	1825	1531	607
<b>% Acidentes Fatais x Ano Anterior</b>	—	<b>-6,0%</b>	<b>+1,3%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>+3,0%</b>	<b>-16,1%</b>	—
<b>Vítimas Fatais</b>	2190	2038	2091	1986	2026	1735	678
<b>% Vítimas Fatais x Ano Anterior</b>	—	<b>-6,9%</b>	<b>+2,6%</b>	<b>-5,0%</b>	<b>+2,0%</b>	<b>-14,4%</b>	—

Fonte: (DETRAN/RS, 2016a). Adaptado pela autora.

<sup>1</sup>DETRAN/RS . ÍNDICE DE ÓBITOS NO TRÂNSITO CAIU 20% EM CINCO ANOS NO RS. Disponível em: < <http://www.detrans.rs.gov.br/conteudo/40275/indice-de-obitos-no-transito-caiu-20-em-cinco-anos-no-rs>>. Acesso em 02/08/2016.

**Figura 8:** Evolução dos Acidentes e Vítimas Fatais no Rio Grande do Sul nos últimos 6 anos.



Fonte: Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS

Entre as ações realizadas pelo RS para que houvesse essa redução no número de acidentes e mortes, estão a utilização de simuladores de direção veicular em todos os Centros de Formação de Condutores como uma etapa fundamental de qualificação no processo de habilitação, o aumento de 57% da instauração dos Processos de Suspensão do Direito de Dirigir (PSDD) e, sem dúvida, a implementação da Operação Balada Segura.

No mês de junho de 2016, a lei que estabeleceu tolerância zero para a combinação de álcool e direção (Lei Seca) completou oito anos. Nesse período, as autuações pelo artigo 165 do CTB (dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência) triplicaram no RS.

As autuações cresceram gradativamente no Estado, registrando um salto em 2011, com a implementação de políticas de fiscalização à alcoolemia no trânsito como a Operação Balada Segura. A expansão da Balada para as cidades do interior no ano seguinte, aliado às modificações trazidas pela "Nova Lei Seca", que tornou ainda mais rigorosa as punições para quem bebe ao volante, refletiu em picos de autuações no artigo 165, atingindo 23,7 mil condutores em 2012.

Após cinco anos de instituição da Lei Seca e dois de implementação da Operação Balada Segura, a curva começou a baixar. Em 2013 foram 21,3 mil autuações pelo artigo 165, o que significa uma redução de 10% em relação ao ano anterior. Em 2014, a curva voltou a crescer (21,7 mil), e caiu significativamente para 7,7 mil em 2015. Até maio deste ano as estatísticas registravam um índice de 2,8 mil.

Como a fiscalização vem aumentando consideravelmente ao longo dos anos, acredita-se que essas reduções no número de autuações possam significar uma mudança de comportamento em relação ao álcool na direção. “Já percebemos isso nas nossas relações sociais. Dirigir depois de beber não é visto mais com tanta naturalidade e as pessoas estão buscando alternativas e se programando melhor quando vão sair”, avalia o diretor-geral do DETRAN/RS, Ildo Mário Szinvelski.

A figura 9 a seguir denota esses índices.

**Figura 9:** Infrações no RS (por artigo ao ano)\***Infrações no RS**

por Artigo ao Ano

Dados até: maio/2016

Artigo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
218	611.319	746.380	890.804	723.448	786.130	981.678	973.888	1.415.135	1.915.955	794.213
230	205.259	175.684	185.524	211.096	224.647	248.116	271.359	253.608	211.849	70.689
181	95.060	96.079	141.506	163.963	184.328	175.486	174.211	219.163	214.366	82.456
167	84.166	87.162	105.262	108.582	127.278	126.389	114.969	116.574	100.338	54.131
233	74.831	77.717	71.256	85.611	92.529	103.255	111.278	121.375	125.335	52.231
162	54.824	50.187	51.767	64.018	75.722	88.874	95.020	89.791	190.080	75.551
257	63.567	82.812	91.097	91.185	100.698	118.748	93.610	160.879	200.842	66.432
252	71.485	71.473	90.942	92.355	103.222	95.033	84.915	94.499	75.687	31.707
208	54.544	64.778	75.481	90.677	102.033	92.652	56.212	76.522	69.657	24.132
203	43.410	48.574	50.146	50.485	54.489	54.496	54.990	42.989	28.044	11.256
164*162	0	9.442	21.116	24.726	31.138	39.647	45.484	45.359	40.195	15.968
232	27.868	22.373	22.906	27.212	30.007	31.487	33.702	29.845	25.817	9.880
244	24.184	27.896	29.932	28.771	29.875	31.085	23.836	15.981	11.802	4.693
165	3.476	6.829	8.227	9.598	17.188	23.765	21.325	21.736	7.715	2.815
195	13.791	13.583	13.814	14.819	16.357	17.630	16.772	15.856	13.982	5.543
183	3.448	4.155	10.528	16.328	15.124	15.331	14.961	13.334	8.546	6.453
250	7.002	5.275	10.348	8.994	10.993	13.822	13.402	15.264	11.324	3.624
186	8.328	9.618	9.703	11.384	13.147	14.248	12.474	11.881	9.258	3.704
207	12.649	12.179	12.313	13.701	13.439	11.192	12.301	22.343	19.915	7.894
193	4.881	6.294	8.424	10.510	13.251	10.737	11.400	13.066	7.904	3.022
184	2.254	2.053	7.076	3.659	3.474	2.991	9.344	16.338	11.274	5.946
231	6.978	8.924	8.009	8.629	9.206	9.246	8.420	7.551	6.184	2.452
206	5.787	5.373	7.133	8.725	7.836	7.721	7.908	9.828	7.380	3.776
175	5.031	5.410	5.856	6.866	7.638	8.599	7.744	7.800	7.021	2.823

Fonte: (DETRAN/RS, 2016a)

Observa-se que de 2011 até maio deste ano (data da última atualização estatística do DETRAN/RS), período este em que o Programa está em atividade, foram caracterizadas 94.544 infrações pelo art. 165 do CTB em todo o RS. Deste total, 23.106 autuações ocorreram mediante *blitze* da Operação Balada Segura, ou seja, 24,44 % das autuações de todo o Estado, conforme demonstrado no quadro 2, a seguir. Isto significa que a

\*A descrição dos demais artigos apresentados na figura 9 estão detalhadas no CTB digital. Disponível em: <<http://www.ctbdigital.com.br/>>.

Operação Balada Segura, em seus cinco anos de implementação já retirou de circulação mais de 23.000 condutores alcoolizados e, desta forma, evitou inúmeros acidentes e mortes no trânsito.

**Quadro 2:** Dados da Operação Balada Segura

Período das Operações* :	04/02/2011 a 30/04/2016	
	Qtd	% Abord
Resultados		
Solicitações para realização do teste de etilômetro	242.464	95,23%
Testes de etilômetro realizados	226.800	89,08%
<b>Autuados por Recusa</b>	<b>15.664</b>	6,15%
Autuados por Teste	5.863	2,30%
Autuados por Teste (teor alcoólico configurado como crime de trânsito)	1.579	0,62%
<b>Total autuados por Teste</b>	<b>7.442</b>	2,92%
<b>Total Geral</b>	<b>23.106</b>	-----

Fonte: (DETRAN/RS, 2016b). Adaptado pela autora.

O aumento significativo das ações desempenhadas pela Operação Balada Segura desde sua implementação, contribuíram para que esses números fossem alcançados. Entre os anos de 2011 e 2015, houve um crescimento de 368 % no número de *blitze* efetuadas em todo o Estado. Em 2011, apenas em Porto Alegre, foram realizadas 277 *blitze*, que originaram 1.147 autuações. Em 2012, com a incorporação de mais sete municípios ao Programa, houve

---

\* A Operação Balada Segura está dividida em duas fases. Na 1ª fase, que iniciou no dia 04 de fevereiro e terminou no dia 26 de setembro de 2011, apenas os condutores que apresentavam sinais de embriaguez eram convidados a realizar o teste do bafômetro, por este motivo, não observamos um percentual de 100% nas solicitações de realização do teste de etilômetro.

um aumento de 59,20% no número de *blitze*, que gerou um "salto" para 3.742 autuações. 2013 foi o único ano em que as autuações diminuíram, mesmo com a incorporação de mais 11 municípios ao Programa. O aumento percentual de 19,73% no número de *blitze* totalizou 3.041 autuações. Em 2014, outros seis municípios ingressaram na "Balada", o número de *blitze* cresceu 68,56% ,e ocorreram 4.948 novas autuações. Em 2015, houve a entrada de mais um município no Programa; as *blitze* cresceram 45,95% em relação ao ano anterior, e as autuações somaram um total de 7.449.

. A tabela 3 expõe em números esses percentuais.

**Tabela 3:** Histórico evolutivo do nº de *blitz* realizadas pela Operação Balada Segura e o nº de autuações efetuadas em cada uma delas

DADOS DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (até maio)	TOTAL
	277	441	528	890	1.299	484	3.919
<b>% BLITZ X ANO ANTERIOR</b>	-----	59,2%	19,7%	68,6%	45,9%	-----	-----
<b>Nº AUTUAÇÕES</b>	1.147	3.742	<b>3041</b>	4.948	7.449	2.779	23.106
<b>% AUTUAÇÕES X ANO ANTERIOR</b>	-----	<b>226,2%</b>	<b>-18,7%</b>	62,7%	50,5%	-----	-----

Fonte: (DETRAN/RS, 2016c). Adaptado pela autora.

Em comparação a 2011, o ano de 2012, teve um acréscimo de aproximadamente 60% no número de *blitze* de fiscalização da Operação Balada Segura. Todavia, as autuações variaram quase 200% em relação ao ano anterior. Tamanha oscilação pode ser explicada pelo fato de, 2012, ser o primeiro ano de expansão das operações da Balada Segura para outras regiões do Estado e, por esta razão, a população ainda estar despreparada ou pouco informada sobre as ações do Programa. Em 2013, mesmo com a continuidade do aumento do número de *blitze*, constatou-se uma redução no flagrante a motoristas infratores. Este fato pode significar

um princípio de mudança no comportamento dos condutores devido ao aumento da fiscalização e a intensificação de campanhas de conscientização sobre os riscos de beber e dirigir. "Com poucos ou mesmo sem recursos, estamos atendendo as necessidades de informação e de educação do cidadão via mídia e redes sociais, com mensagens voltadas à prevenção. Nossa fiscalização, através da Balada Segura, busca arrostar a violência do trânsito<sup>2</sup>", diz Ildo Mário Szinvelski, Diretor Geral do DETRAN/RS.

Em 2014 e 2015 verificamos que as autuações voltaram a aumentar, e cresceram em um percentual diretamente proporcional às *blitze* realizadas. De acordo com Szinvelski, "quando falamos em trânsito, estamos tratando de condutas, habilidades, valores e ética. Estamos buscando mudar comportamentos pela mensagem do Estado, mas quando todos os filtros falham, resta a punição"<sup>3</sup>.

Portanto, de acordo com os dados apresentados, podemos observar que, a exceção do ano de 2013, à medida que se intensificam as ações de fiscalização da Operação Balada Segura, mais autuações são efetivadas. Isto significa que quanto mais operações são realizadas, mais condutores são flagrados dirigindo embriagados e são retirados das ruas da cidade.

Com isso, a Balada Segura está contribuindo efetivamente para a redução da acidentalidade do trânsito no RS, haja vista que de acordo com a Associação Brasileira de Medicina do Tráfego (ABRAMET), a combinação de álcool e direção é responsável por quase metade desses acidentes, ficando atrás apenas do excesso de velocidade. Além disso, dados do Ministério da Saúde também apontam que o álcool está presente no sangue de quase metade das vítimas fatais dos acidentes de trânsito (DENATRAN, 2013).

---

<sup>2</sup>LUTANDO PARA TER MAIS VIDAS NO TRÂNSITO. Disponível em: < <http://www.perkons.com.br/pt/noticia/1674/lutando-para-ter-mais-vida-no-transito>>. Acesso em 03/09/2016.

<sup>3</sup>MAIOR RISCO DE PUNIÇÃO CONTRIBUIU PARA A REDUÇÃO DA ACIDENTALIDADE NO RS. Disponível em: < <http://www.detrans.rs.gov.br/conteudo/41835/maior-risco-de-punicao-contribuiu-para-reducao-da-acidentalidade-no-rs>>. Acesso em 03/09/2016.

No entanto, não apenas quem é abordado recebe punição. Quem passa pelas *blitze* da Operação Balada Segura sem obedecer a ordem de parada dos Agentes de Trânsito é multado com a Suspensão do Direito de Dirigir. A penalidade (Art. 210 do CTB - Transpor, sem autorização, bloqueio viário policial) está sendo aplicada desde junho deste ano, com efeitos retroativos a 2012. Em um primeiro momento, 1,3 mil condutores autuados de 2012 a 2016 serão notificados e terão os PSDDs abertos gradativamente ao longo do ano, podendo ter suas CNHs suspensas. A aplicação da penalidade pelo DETRAN/RS está prevista no artigo 210 do CTB, e visa reprimir a conduta que coloca em risco os agentes de trânsito e toda a sociedade. Visa, também, reeducar os motoristas infratores para o convívio civilizado no trânsito. Para a infração, o CTB prevê, além da multa, apreensão do veículo e suspensão do direito de dirigir por um mês, curso de reciclagem de 30 horas com caráter educativo e pedagógico, além de aprovação em prova teórica. O combate à impunidade no trânsito tem sido apontado como um dos elementos que contribuíram para reduzir a acidentalidade no RS<sup>4</sup>. Sendo assim, com mais esta ação, a Operação Balada Segura reafirma sua efetividade no sentido de minimizar os acidentes e mortes causados pelo trânsito no Estado.

Outro fator importante que também tem contribuído bastante para redução efetiva da acidentalidade é a expansão do Programa para cidades do interior do Estado. Desde o início da implementação da Operação Balada Segura, as ações de combate à alcoolemia no trânsito já abrangeram 51 municípios, de um total de 497 que compõem o RS. Dentre eles, 27 são pertencentes à região metropolitana e às cidades com grande concentração populacional. Os demais são pertencentes a cidades litorâneas, ou que fazem parte do trajeto para o litoral, na qual as ações de fiscalização ocorrem nos períodos de veraneio.

O quadro 3, a seguir, apresenta o histórico evolutivo do número de acidentes fatais dos municípios integrantes da Operação Balada Segura desde seu ingresso no Programa.

---

<sup>4</sup>DETRAN/RS. MAIS DE 1,3 MIL CONDUTORES PODEM TER CNH SUSPensa POR FUGIR DE BLITZ. Disponível em: < <http://www.detrans.rs.gov.br/conteudo/40883/mais-de-1%2c3-mil-condutores-podem-ter-cnh-suspensa-por-fugir-de-blitz>> Acesso em 03/8/2016.

**Quadro 3:** Número de acidentes fatais (por ano) por municípios integrantes da  
Operação Balada Segura

MUNICÍPIOS	Nº DE ACIDENTES FATAIS						
	Início*	2011	2012	2013	2014	2015	Até maio/2016
Alegrete	2012	9	6	8	7	11	2
Alvorada	2013	12	7	12	11	13	3
Bagé	2014	5	12	8	8	5	0
Bento Gonçalves	2014	14	16	16	13	11	2
Cachoeira do Sul	2013	11	7	19	16	17	5
Canoas	2012	27	38	33	26	31	16
Carazinho	2013	12	21	9	11	11	5
Caxias do Sul	2014	55	52	50	44	46	17
Cruz Alta	2013	8	12	13	14	9	2
Eldorado do Sul	2013	11	8	12	10	19	4
Erechim	2012	16	9	14	19	8	7
Estancia Velha	2015	7	6	6	1	2	0
Esteio	2012	8	11	9	10	6	4
Gravataí	2014	36	45	53	38	27	0
Guaíba	2012	12	14	14	12	9	0
Ijuí	2012	18	22	10	10	7	0
Itaqui	2016	2	5	6	6	5	2
Lajeado	2014	21	16	19	12	11	6
Novo Hamburgo	2014	33	24	31	26	23	7
Passo Fundo	2012	35	37	32	39	28	11
Porto Alegre	2011	154	116	133	165	109	37
Rio Grande	2013	29	35	45	39	32	13
Santa Cruz do Sul	2013	21	21	24	22	17	9
Santa Maria	2013	46	33	26	46	31	15
Santana do Livramento	2013	9	13	8	8	9	2
São Leopoldo	2013	20	30	28	26	16	0
Uruguaiana	2013	13	12	15	10	11	10
<b>TOTAL</b>		<b>724</b>	<b>706</b>	<b>717</b>	<b>713</b>	<b>593</b>	<b>201</b>

\*Ano do ingresso na Operação Balada Segura

Fonte: (DETRAN/RS, 2016a). Adaptado pela autora.

Os dados estatísticos demonstram que dos 27 municípios analisados (desconsideramos as cidades litorâneas onde o Programa ocorre apenas no período de veraneio), 15 reduziram gradativamente seu número de acidentes fatais por ano após seu ingresso na Operação Balada Segura: Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeira do Sul, Canoas, Gravataí, Guaíba, Ijuí, Lajeado, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, São Leopoldo e Uruguaiana. Porto Alegre, que é o município pioneiro da "Balada", vem conseguindo manter um índice decrescente de acidentalidade na capital. Com exceção de 2014, a redução vem sendo bastante significativa a cada ano. Estância Velha e Itaqui ingressaram no Programa em 2015 e 2016 respectivamente, portanto, ainda não há parâmetros comparativos para estes municípios.

Alegrete, Alvorada, Carazinho, Caxias do Sul, Cruz Alta, Eldorado do Sul, Erechim, Esteio, e Santana do Livramento mantiveram-se estáveis em relação à acidentalidade em seus municípios, com pouca variação. Santa Maria foi a única cidade que divergiu em relação as demais.

Em entrevista, o Chefe da Divisão de Fiscalização de Trânsito do DETRAN/RS, Jeferson Fischer Sperb justificou este índice:

Santa Maria tem feito pouca Balada. Precisa fazer mais operações. É uma cidade com grande contingente populacional, com uma frota de veículos muito grande. Além disso, é uma cidade universitária, com muitos jovens, tudo isso influencia no número de operações que devem ser realizadas. Só neste ano, por exemplo, houve apenas 10 operações na cidade, em nenhum mês a meta estipulada pelo Termo de Acordo 25/2012 (que é de no mínimo a realização de 4 *blitze* da Operação Balada Segura por mês, por município participante do Programa) foi atingida. Isso é muito pouco em uma cidade do tamanho de Santa Maria.

Em 2015 constatou-se que 80% dos municípios participantes da Operação Balada Segura conseguiram reduzir o número de acidentes fatais em relação a 2014 (estes índices foram alcançados devido a reestruturação da forma de gestão do Programa, que será detalhado posteriormente).

A meta da ONU, de redução de 50% das vítimas de acidentes de trânsito até 2020, leva em conta a previsão crescente de óbitos se nenhuma ação for adotada. Calculada com base neste cenário, e tomando como referência os anos anteriores, o RS poderia ter 2.707 mortes no ano de 2015 e 3.224 em 2020. Para a metade da Década, a meta do RS era diminuir

em 31% a acidentalidade, mas com as diversas ações de educação, prevenção e maior efetividade da fiscalização e da penalização dos infratores, o Estado conseguiu ultrapassar esta meta e reduziu para 36%<sup>5</sup>.

Para que essa meta pudesse ser atingida, as intervenções da Operação Balada Segura foram fundamentais. Conforme demonstrado anteriormente, as autuações realizadas apenas pelo Programa retiraram imediatamente de circulação mais de 23 mil condutores alcoolizados, e com isto, inúmeras vidas foram salvas.

Ainda, de acordo com a OMS, para cada morte no trânsito, 11 pessoas ficam com sequelas, 38 são internadas e 380 precisam ser atendidas em emergências. A causa da maioria das mortes no trânsito são motoristas alcoolizados ou drogados<sup>6</sup>. Cada internação a vítimas de acidentes de trânsito financiadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) tem um custo médio de aproximadamente R\$ 1.600,00 (excluindo-se a necessidade de cirurgias de grande complexidade). Só no RS, em 2015, foram realizadas 4.854 internações, que geraram um custo de R\$ 7.419.918 aos cofres públicos<sup>7</sup>. Diante disto, ao reduzir a acidentalidade e a mortalidade no trânsito, consequentemente a Operação Balada Segura também está auxiliando na redução dos gastos com a saúde pública.

Sendo assim, em face de todo o exposto nesta seção, é possível inferir que a Operação Balada Segura é uma política pública que, desde sua implementação até o momento, tem-se mostrado bastante efetiva, no que tange a redução da acidentalidade no trânsito no RS.

---

<sup>5</sup> ÍNDICE DE ÓBITOS NO TRÂNSITO CAIU 20% EM CINCO ANOS NO RS. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/40275/indice-de-obitos-no-transito-caiu-20-em-cinco-anos-no-rs>>. Acesso em 09/08/2016.

<sup>6</sup> DEZ ANOS PARA REDUZIR PARA A METADE AS MORTES NO TRÂNSITO. Disponível em: <<http://www.detran.rs.gov.br/conteudo/5579/dez-anos-para-reduzir-para-a-metado-as-mortes-no-transito/termosbusca=multa>>. Acesso em 09/08/2016.

<sup>7</sup> SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE. Serviço de Informação ao Cidadão. Acesso à informação nº 14.565. AIHs pagas pelo SUS/RS- CID V000-V899. 2011/2016.

### 3.2 A VISÃO DO GESTOR ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA

Apesar de a Operação Balada Segura estar atingindo seu objetivo principal, que é contribuir para redução da acidentalidade do trânsito no RS, o Programa enfrentou alguns problemas ao longo de sua implementação, que dificultaram sua execução em alguns momentos.

O início de suas atividades é formalizado com a assinatura do Termo de Convênio nº 25/2012 que, entre outras providências, detalha as competências de cada um dos atores envolvidos na Operação Balada Segura: DETRAN/RS, BM, Municípios e PC. Em virtude disto, um dos questionamentos feitos ao gestor do Programa foi exatamente quanto a estas atribuições, se elas estão sendo de fato devidamente exercidas.

Quanto ao DETRAN/RS, a informação recebida foi de que o órgão cumpre com todas as suas obrigações descritas no Convênio 25/2012. Entre as mais importantes está a distribuição, aos os municípios conveniados com o Programa, do material necessário para a execução das *blitze* (kit Balada Segura contendo: 02 etilômetros, cadeiras, mesas, balão de identificação do evento, e materiais publicitários e educativos), e o pagamento em dia de 70% de todas as multas de competência do Estado a eles. O convênio 25/2012 determina o pagamento deste percentual a todos os municípios que realizarem um mínimo de quatro operações da Balada Segura por mês (uma por semana), no dia e horário que por bem definirem. O DETRAN/RS está fazendo um trabalho exaustivo de verificação mensal desta meta e repassando rigorosamente os recursos financeiros aos municípios que atingem este objetivo.

A função primordial da BM dentro da Operação Balada Segura é proporcionar segurança pública durante a realização das *blitze*. No início do Programa alguns municípios reclamavam bastante da dificuldade em conseguir apoio durante as operações, mas esta situação foi contornada. Atualmente, ainda há situações isoladas de municípios que, por vezes, precisam suspender suas atividades no Programa por falta de efetivo da BM, mas de um modo geral, a BM também está desenvolvendo as atribuições que lhe foram conferidas no Termo de Convênio de forma efetiva.

No que se refere à PC, o Convênio 25/2012 apenas cita que sua função é realizar o registro das ocorrências de crime de trânsito quando o condutor for submetido ao teste de etilômetro e este acusar um nível de alcoolemia superior a 0,33 mg/L de ar expelido dos

pulmões. No entanto, a "parceria" com a PC evoluiu muito. Inicialmente a Balada Segura não ocorria em dias chuvosos, e um dos principais motivos para que não ocorresse, era o comprometimento da segurança tanto dos condutores quanto dos agentes de trânsito. Nestas condições, torna-se difícil a montagem de barreiras para as *blitze*, pois com a pista molhada a frenagem do veículo torna-se perigosa. O DETRAN solicitou então ao Batalhão de Operações Especiais um curso de segurança no trânsito para seus agentes, com o intuito de que as *blitze* pudessem ser realizadas também nesses dias. Com isso, a partir de 2015, as operações realizadas pelos Agentes de Trânsito do DETRAN/RS em Porto Alegre, acontecem de terça-feira a sábado, independente das condições climáticas.

As operações ocorrem em locais estipulados pela BM, de acordo com os pontos estratégicos definidos pelo Batalhão que irá acompanhar a Balada no referido dia. Os endereços das *blitze* devem ser enviados ao DETRAN/RS com uma semana de antecedência para que o mesmo possa organizar o regime de trabalho dos agentes de trânsito. A exceção a esta regra são os dias chuvosos. Nestes dias, fica pré-definido que as *blitze* ocorrerão em dois locais distintos e cobertos, que foram definidos pelo Chefe da Divisão de Fiscalização de Trânsito do DETRAN/RS, Jeferson Fischer Sperb, como endereço I e endereço II. De acordo com Sperb:

A Polícia Civil nos ajudou muito disponibilizando um local coberto para a realização da Balada Segura. Em contrapartida, neste momento em que os nossos Agentes estão ali fazendo a abordagem e a BM está fazendo a segurança, o que alguns policiais civis fazem também? Abrem o carro, verificam se tem drogas, se tem produtos roubados e com isso eles também estão aumentando as estatísticas de procedimentos preventivos deles.

No entanto, a parceria entre DETRAN/RS e BM também deve ser considerada no momento da execução da Operação Balada Segura. Esta cooperação refletiu no aumento do número de abordagens realizadas pelos Agentes de Trânsito do DETRAN/RS, e refletiu também no aumento do número de operações específicas da BM. As tabelas 4 e 5 a seguir, comprovam estas afirmações.

**Tabela 4:** Algumas ações e apreensões realizadas pela BM durante a Operação Balada Segura

<b>BALADA SEGURA - BRIGADA MILITAR</b>				
	<b>2015</b>		<b>2016</b>	
	<b>QUANTIDADE</b>	<b>TOTAL DE PRISÕES</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>TOTAL DE PRISÕES</b>
<b>OPERAÇÃO</b>				
Estelionato	10	10	2	2
Embriaguês ao volante	30	30	-----	-----
Foragidos	12	12	2	1
Furto de veículo	15	9	-----	-----
Receptação	9	9	3	3
Roubo a pedestre	16	12	-----	-----
Roubo a transporte coletivo	28	16	1	1
Violar a suspensão ou proibição do direito de dirigir	19	19	5	1
Roubo a estabelecimento comercial	20	15	-----	-----
Recuperação de Veículo	43	10	1	1
<b>ARMAS</b>				
Calibre 12	8	6		
Calibre 38	10	7	2	2
Calibre 32	2	2	-----	-----
Calibre 380	10	8	-----	-----
Calibre 9 mm	-----	-----	1	1
<b>DROGAS</b>				
Posse entorpecente	1	-----	-----	-----
Tráfico drogas (crack)	2	139 pedras	13	13 pedras

Fonte: Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS - adaptado pela autora

**Tabela 5:** Número de Abordagens realizadas pela equipe do DETRAN/RS

<b>Mês</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Variação</b>
<b>Janeiro</b>	1319	1581	20%
<b>Fevereiro</b>	1181	1403	19%
<b>Março</b>	702	1773	153%
<b>Abril</b>	937	2036	117%
<b>Mai</b>	1307	1681	29%
<b>Junho</b>	1089	1863	71%
<b>Julho</b>	1395	1739	25%
<b>Agosto</b>	2217	1505	-32%
<b>Setembro</b>	1639	577	-65%
<b>Outubro</b>	975	3074	215%
<b>Novembro</b>	1216	3584	195%
<b>Dezembro</b>	1510	3031	101%
<b>Total</b>	15487	23847	54%

<b>Mês</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Variação</b>
<b>Janeiro</b>	1581	2450	55%
<b>Fevereiro</b>	1403	2422	73%
<b>Março</b>	1773	2337	32%
<b>Abril</b>	2036	2963	46%
<b>Mai</b>	1681	3140	87%
<b>Junho</b>	1863	3267	75%
<b>Julho</b>	1739	1095	-37%
<b>Agosto</b>	1505	1017	-32%
<b>Setembro</b>	577		-100%
<b>Outubro</b>	3074		-100%
<b>Novembro</b>	3584		-100%
<b>Dezembro</b>	3031		-100%
<b>Total</b>	23847	18691	-22%

Fonte: Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS.

De acordo com a tabela 7, a partir de 2015, período em que as ações de fiscalização se intensificaram, observa-se uma variação positiva todos os meses, em relação ao ano anterior, no número de abordagens realizadas pelos agentes do DETRAN nas *blitze* da Balada Segura. Esta variação foi negativa apenas nos meses de agosto e setembro de 2015. Segundo Sperb, estes foram meses atípicos na capital, chuvosos ao extremo e, apesar do esforço de todos os atores para dar continuidade a Balada Segura, o fluxo de condutores em circulação

diminuiu muito nestas condições. Os meses de julho e agosto de 2016 também registraram uma variação negativa devido a outra condição atípica: a greve dos servidores do DETRAN/RS. Esta paralisação suspendeu as operações da Balada Segura realizadas pelos agentes de trânsito do DETRAN/RS por praticamente 40 dias.

Percebe-se ainda, a partir da análise destes dados, que a aproximação entre DETRAN/RS e BM trouxe inúmeros benefícios para ambos os lados nos últimos meses. De acordo com a tabela 4, somente nas operações da BM em conjunto com a Balada Segura foram apreendidas mais de 30 armas, recuperados mais de 40 veículos roubados, restituídos à prisão mais de 10 foragidos, entre outras ações. O DETRAN/RS, apenas em 2015, com a extensão das operações da Balada Segura também em dias de chuva, conseguiu uma variação de mais de 50% no número de abordagens em suas *blitze*. Obviamente que outros fatores devem ser considerados, mas o fato de as atuações da Balada Segura terem passado a se realizar de forma ininterrupta, de terça-feira a sábado, independente das condições meteorológicas, contribuiu muito para que esses números pudessem ser alcançados, e isso só foi possível com o apoio da PC que forneceu o local adequado para a realização das operações.

Quanto aos municípios, o Termo de Convênio 25/2012 estipula que os mesmos deverão realizar mensalmente o número mínimo de 04 *blitze* da Operação Balada Segura, sendo 01 por semana, em dia e horário que melhor definir. Cumprida esta meta, de acordo com o Termo de Convênio 53/2014, todas as multas de competência do Estado, lavradas e geradas pelo município participante da Operação Balada Segura, terão seus valores repassados da seguinte forma: 70% para o município e 30% para o DETRAN/RS. Porém, os municípios estão tendo dificuldades em cumprir esta meta. Os quadros 4, 5 e 6 ilustram estes resultados.

**Quadro 4:** Cumprimento da Meta de 4 *blitze* mensais por município em 2014

2014												
Município	Jan	Fev	Mar	Abr	Maio	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Município 1	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 2					SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 3											SIM	NÃO
Município 4												
Município 5									NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 6	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 7					SIM	NÃO						
Município 8												
Município 9				SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 10												
Município 11	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 12												
Município 13	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 14												
Município 15	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
Município 16	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Município 17												
Município 18												
Município 19												
Município 20	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Município 21								SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Município 22												
Município 23					NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 24												
Município 25				SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Município 26												
Município 27												SIM

Fonte: Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS.

**Quadro 5:** Cumprimento da Meta de 4 *blitze* mensais por município em 2015

2015												
Município	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Município 1	NÃO											
Município 2	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Município 3	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NAO	SIM	NAO
Município 4	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM						
Município 5	NÃO											
Município 6	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO						
Município 7	NÃO											
Município 8								SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Município 9	NÃO											
Município 10	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 11	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO							
Município 12				NÃO	SIM	SIM						
Município 13	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM						
Município 14	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Município 15	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NAO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Município 16	NÃO											
Município 17												
Município 18	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Município 19	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Município 20	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Município 21	SIM											
Município 22	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO						
Município 23	NÃO											
Município 24	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 25	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO
Município 26	NÃO											
Município 27	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM

Fonte: Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS.

**Quadro 6:** Cumprimento da Meta de 4 *blitze* mensais por município em 2016\*

2016												
Município	Jan	Fev	Mar	Abr	Maio	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Município 1	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 2	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 3	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 4	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 5	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 6	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 7	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 8	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 9	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 10	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 11	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 12	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 13	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 14	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 15	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 16	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 17		NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 18	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 19	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 20	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 21	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 22	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 23	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 24	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 25	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 26	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Município 27	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

\*Atualizado em 25/08/2016

Fonte: Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS.

Conforme os dados apresentados, no ano de 2014 apenas o município de Porto Alegre atingiu todos os meses a meta proposta no Termo de Convênio nº 25. Em 2015, mais de 10 municípios ingressaram no Programa e, ainda assim, apenas Porto Alegre e Caxias cumpriram as exigências definidas no Convênio. Em 2016 começamos a observar uma pequena mudança neste cenário. Dentre os 27 municípios conveniados, 11 deles conseguiram realizar o mínimo de operações estabelecidas no Convênio em praticamente todos os meses. Esta mudança se deve as ações desenvolvidas pela nova gestão da Balada Segura a partir de 2015, no entanto, este número ainda é pouco se levarmos em consideração que ele não representa nem a metade dos municípios participantes no Programa. Perguntado sobre este assunto, o Chefe da Divisão de Fiscalização de Trânsito do DETRAN/RS, Jeferson Sperb, relatou o seguinte:

Quando o município não faz as 04 operações mínimas previstas no convênio, nós (DETRAN) não ficamos bravos com ele, ou querendo rescindir o contrato ou querendo penalizá-lo por isso. Não, ele não conseguiu por algum motivo. Fazer 03 ou fazer 02 ou 01 é melhor do que não fazer nenhuma, ou não conveniar com o DETRAN. Então, qualquer operação que ele faça será positiva para a sociedade. Naquele dia ele autuou, ele protegeu, ele apreendeu veículo roubado que estava circulando, veículo clonado, se pega de tudo na operação.

Porém, não se pode negar que há um interesse por parte do DETRAN/RS de a meta seja cumprida pelo maior número de municípios, pois quanto mais operações forem realizadas, mais abordagens serão efetuadas e mais a Operação Balada Segura estará contribuindo para a redução de acidentes e mortes no trânsito.

Quanto aos municípios, obviamente que também há o interesse de que a acidentalidade no trânsito seja reduzida em suas cidades, no entanto, eles possuem um incentivo a mais para que esta meta seja atingida. O Termo de Convênio 53/2014, em sua cláusula oitava que trata do rateio do valor das multas entre Estado e Municípios, define que as autuações de competência do Estado, lavradas e geradas pelos Municípios serão divididas da seguinte maneira: 50% para o DETRAN/RS e 50% para o Município, salvo municípios integrantes da Operação Balada Segura na qual este repasse seguirá a seguinte proporção: 70% para o Município e 30% para o DETRAN/RS, **desde que realizadas, no mínimo, as 04 operações mensais estipuladas pelo Convênio.** Isso explica a fala de Sperb quando ele diz que o DETRAN/RS não ficará bravo ou tentará punir quem não realizar as 04 operações

mensais, pois os municípios também têm interesse que isso aconteça. Se a meta for atingida, o repasse será de 70% do valor de todas as multas aplicadas no respectivo mês, do contrário, o município receberá penas 50%.

Entretanto, até 2015 não havia este controle de metas. O simples fato de firmar convênio com o DETRAN/RS na Operação Balada Segura era o suficiente para que os municípios passassem a receber automaticamente este percentual de 70%. "Nós fizemos um levantamento de todos os municípios desde 2012 até março de 2015, que foi quando nós assumimos aqui, e percebemos que dos 27 municípios conveniados, 25 apresentavam problemas. Somente Porto Alegre e Caxias atingiam a meta todos os meses, mas todos recebiam 70% de tudo", afirma Sperb.

Os municípios foram então notificados para que se explicassem sobre o não cumprimento da meta, e foram apresentadas as mais diversas justificativas: falta de efetivo da BM, poucos agentes de trânsito no município, muitos dias chuvosos etc. Após análise, as defesas dos 25 municípios foram indeferidas e eles tiveram que devolver aos cofres públicos os 20% excedentes dos valores das multas de todos os meses, retroativos a 2012, em que as 04 operações da Balada Segura não foram efetivadas. Este somatório gerou um montante no valor aproximado de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) pagos indevidamente.

Em virtude do maior controle no cumprimento das metas por parte das cidades conveniadas a Balada Segura, atualmente o DETRAN/RS já conseguiu recuperar 80% deste valor. Agora, todo o mês se verifica manualmente se a meta foi alcançada, e o pagamento de 70% do valor das multas é pago apenas aos municípios que a atingiram. A comprovação deve ser feita pelos municípios através do encaminhamento mensal ao DETRAN/RS de uma planilha padrão de controle de operações, elaborada pelo próprio DETRAN/RS, na qual é detalhada cada abordagem realizada, com o número da placa, tipo de veículo etc, ou através de um sistema chamado Abordagem Móvel - ABM (atualmente 07 municípios já trabalham com este *software*). Através dele, o registro de todas as autuações realizadas durante a Balada Segura são computadas automaticamente na base de dados do DETRAN/RS.

Sperb define o maior rigor no controle das metas estipuladas às cidades participantes da Operação Balada Segura como algo bastante positivo, para o DETRAN/RS, para os municípios e principalmente para a sociedade:

Antes este pagamento era feito de forma automática no sistema financeiro do DETRAN/RS e, claro, dispensava todo este trabalho de conferência, mas essa situação gerou aproximadamente 300 mil reais pagos indevidamente. Antes eles (os municípios) não trabalhavam tanto para receber e agora tem que trabalhar e, conseqüentemente, esse aumento no número de operações se refletiu na diminuição do número de acidentes e mortes no trânsito também.

Entre as dificuldades e problemas encontrados ao longo da implementação do Programa, constatou-se que a falta de efetivo da BM no acompanhamento das operações da Balada Segura foi um dos principais obstáculos a ser superado.

O Termo de Convênio 25/2012 diz que a Operação Balada Segura será desempenhada pelo DETRAN/RS, BM, e órgãos de trânsito municipais. A BM deve estar presente nas *blitze* de fiscalização da Balada para fornecer a segurança necessária ao evento, portanto, quando isto não é possível, a operação não acontece.

Desde o início da Operação Balada Segura, muitos municípios têm reclamado da dificuldade do apoio da BM na realização das *blitze*. "[...] mas sempre que isso acontece a gente vai atrás e tenta resolver. Este problema já foi bem maior, mas ele ainda existe, tanto que temos, no momento o município de Cachoeira do Sul com suas atividades suspensas desde o ano passado em virtude da falta de efetivo da BM", avalia Sperb.

Porém, os policiais militares que atuam em conjunto com a Balada Segura não recebem nenhum adicional de remuneração por este serviço prestado, o que gerou um demasiado transtorno para o DETRAN/RS no decorrer do Programa, haja vista que muitos policiais reclamavam da "falta" de pagamento pela atividade extra que desempenhavam. No entanto, como será demonstrado na sequência, este pleito não tem fundamento legal.

Quando foi estabelecida a "parceria" entre DETRAN/RS e BM para as operações da Balada Segura, a BM recebeu do DETRAN/RS 13 camionetas S10 em troca do fornecimento do efetivo necessário para a realização das *blitze* em todos os municípios participantes do Programa. Além disso, é a BM quem faz as autuações de competência municipal nos locais desprovidos de agentes de trânsito próprio (que, atualmente, são mais de quatrocentos no RS). Conforme o Termo de Convênio 53/2014, nestas circunstâncias, o valor das multas serão repassadas na seguinte proporção: 50% para o município e 50% para a BM. "Eles (BM) já estão recebendo do DETRAN/RS através do pagamento das multas mês a mês. Talvez seja injusto, eu também acho que, além disso, eles deveriam receber hora extra, nós defendemos isso, tem processo aberto solicitando este pagamento, mas hoje isso não acontece", diz Sperb.

Outra questão que causou problemas com a gestão da Balada Segura foi referente à manutenção dos equipamentos necessários a realização das operações (kit Operação Balada Segura). Ao se conveniar com o DETRAN/RS, o município recebe o material para iniciar suas atividades. No entanto, quando acontecia qualquer tipo de intercorrência com esse material, por exemplo, os etilômetros (manutenção, aferição, reparos, trocas etc), os mesmos retornavam ao DETRAN/RS para que ele o fizesse, e neste interstício a Balada Segura ficava suspensa no município. Muitas vezes os etilômetros eram encaminhados para São Paulo para que a empresa vencedora da licitação realizasse os reparos necessários e, não raro, só retornavam após seis meses. .

Segundo Sperb, os municípios recebem o material para iniciar as atividades da Balada Segura (no valor aproximado de R\$ 13.000,00), recebem segurança, que é algo caríssimo, de graça, e recebem 70% do valor de todas as multas de competência estadual geradas em sua localidade. Em contrapartida, só precisam realizar 04 operações do Programa no mês, no dia e horário de sua preferência e, ainda assim, têm dificuldades em cumprir esta exigência.

Para corrigir estas e demais falhas, é que está tramitando na Secretaria da Justiça do RS um novo termo de Convênio da Balada Segura, com algumas alterações. De acordo com o novo termo, cada município receberá um único "Kit Operação Balada Segura" através de doação do DETRAN/RS. Qualquer eventualidade que venha a surgir com este material no decorrer das operações será de responsabilidade do município ( ele deverá realizar os reparos, aferir ou, se necessário, comprar equipamentos novos). Segundo Sperb, "este valor a mais, de 50 para 70% das multas, que ele (município) está recebendo é exatamente para isso, para fazer a gestão da Balada Segura". Sperb ainda exemplifica como, apesar destas alterações, a Operação Balada Segura continua sendo excelente para os municípios:

Ele (município) vai ganhar o kit inicial para trabalhar, mas qualquer coisa que venha a acontecer de avaria depois, é com o município. É ele quem deve consertar, trocar, comprar e inclusive aferir no INMETRO os etilômetros, por exemplo.. A multa do art. 165 vai aumentar dia 1º de novembro para 3.000 reais e a aferição do INMETRO custa 400 reais POR ANO. Estamos falando de 01 multa. Em uma Balada são aplicadas 05, 06, 10 multas. Os municípios têm que entender que isso é um bom "negócio", para proteger a sua comunidade e também não ocorre prejuízo financeiro para eles (municípios).

Outro problema citado como importante pelo Chefe do Programa durante sua implementação, e já detalhado anteriormente neste trabalho, foi a dificuldade em fazer com que os municípios cumprissem as metas propostas no Termo de Convênio. Esta questão está sendo ajustada gradativamente e também será uma das alterações do novo Termo: o repasse de 70% sobre todas as infrações de competência estadual aos municípios será efetuada somente após comprovadas 04 operações fiscalizatórias mínimas mensais.

Mais um problema que pode ser destacado é a não realização da Balada Segura em dias de chuva. Para Sperb, "este problema foi sanado em Porto Alegre pela equipe composta pelos agentes do DETRAN/RS, mas nos demais municípios ele permanece".

Porém, apesar de todas as dificuldades apresentadas, percebe-se que, a cada ano, mais municípios manifestam seu interesse em participar do Programa.

O DETRAN convida os municípios a aderirem ao Programa. A sociedade e os municípios já sabem que ela existe e dos benefícios que ela trás. Então fica a critério de cada um deles. Cachoeirinha está chegando, Gramado também está chegando, tem mais uns 03 ou 04 municípios que já estão em tratativas de conveniar também e já estão encaminhando a documentação para o setor de contratos para ingressar e fazer o convênio. Os municípios que ainda não vieram é porque ainda não tem estrutura para fazer a Balada (Jeferson Sperb - Chefe da Divisão de Fiscalização de Trânsito DETRAN/RS).

Em suma, após a realização desta entrevista, foi possível entender um pouco mais sobre o funcionamento da Operação Balada Segura e constatou-se que os problemas encontrados ao longo de sua implementação fizeram com que fosse necessário realizar modificações na maneira de gerir o Programa para que os entraves apresentados pudessem ser solucionados. Estas modificações ocasionaram um maior controle do DETRAN/RS sobre as competências delegadas a cada ator envolvido no Programa, especialmente os municípios, e, em virtude disso, as operações da Balada Segura intensificaram-se nos últimos anos, diminuindo significativamente os acidentes e mortes no RS, e reafirmando sua efetividade enquanto Política Pública de Estado para a segurança no trânsito, na qual o objetivo é salvar vidas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados apresentados neste estudo, foi possível fazer uma avaliação da Operação Balada Segura enquanto política pública de Estado, especialmente no que tange ao seu processo de implementação.

Em 2011 foi instituída mundialmente pela ONU a Década de Ação pela Segurança no Trânsito, na qual todos os países membros se comprometeram a desenvolver ações com o objetivo de reduzir a acidentalidade no trânsito. Com este intento, foi criada no RS a Operação Balada Segura.

A ação teve seu início em Porto Alegre como projeto piloto, no dia 04 de fevereiro de 2011 e, seis meses após, foi enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei (PL) nº 361/2011 que instituía a Balada Segura como política pública permanente de Estado. O PL foi aprovado no dia 30 de março de 2012 por unanimidade (49 votos a favor) em virtude de sua efetividade devidamente comprovada durante sua fase experimental e, a partir desta data, passou a configurar como a Lei nº 13.963/2012.

O programa desenvolve ações fiscalizatórias - com abordagem de condutores e passageiros durante as *blitze*, visando à observância às disposições do CTB, em especial o combate à alcoolemia no trânsito, além de outros itens de segurança.

Com estas características pode-se classificar a Operação Balada Segura como uma política pública regulatória, pois, de acordo com Rua (2009), como o próprio nome indica, essas políticas estabelecem regulamentos em lugar de oferecer bens ou serviços e implicam delimitar regras, impor critérios, definir sanções. Para Windhoff-Héritier apud Tude; Ferro; Santana (2010, p.21), "as políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias".

Neste sentido, cabe destacar o conceito de Lowi sobre políticas regulatórias. De acordo com o autor:

Políticas regulatórias são aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. [...] Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulamentações complexas, de grande abrangência. Ex: Código de Trânsito, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc (LOWI apud RUA; ROMANINI, 2013, pág. 04).

Como foi exposto anteriormente, o objetivo da Operação Balada Segura é combater a alcoolemia no trânsito, com ações educativas, mas também através de regulamentos, leis, e punições a quem se opuser a elas.

De acordo com Rua (2009), a implementação de uma Política Pública é um processo que possui diversos estágios para a execução de uma decisão básica, previamente definida mediante instrumentos legais. Este processo envolve diversos aspectos administrativos, desde a provisão de recursos no orçamento, formação de equipes, elaboração de minutas de projeto de lei autorizando a realização de concurso para contratação de servidores, elaboração de editais para aquisição de bens ou contratação de serviços etc. Teoricamente essa decisão identifica os problemas a serem resolvidos, os objetivos a serem alcançados e as estruturas (arranjos institucionais) de execução. De forma sucinta, a implementação consiste em fazer com que uma política saia do papel e passe a funcionar de forma efetiva.

A Balada Segura é realizada em conjunto com a BM, PC, Órgãos Executivos de Trânsito Municipais e Polícia Rodoviária Federal, portanto, quanto à estrutura de execução, identifica-se um arranjo institucional caracterizado por redes de implementação. De acordo com Silva; Melo (2000), dentre os vários conceitos propostos para capturar o campo estratégico das políticas públicas, as redes de implementação são particularmente as mais apropriadas para comprovar que as políticas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos. A implementação quase nunca ocorre por um único agente e uma única organização, mas em um campo interorganizacional.

A formação de redes, neste caso específico, pode ser analisada como uma consequência da busca por objetivos comuns a todos os atores envolvidos no Programa, qual seja, a redução da acidentalidade no trânsito. Consoante Oliver (1990), as redes interorganizacionais são formadas por seis motivos: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade. Para a autora, as relações baseadas na reciprocidade enfatizam a importância da existência de objetivos comuns, onde a perspectiva teórica baseia-se em pressupostos da escolha racional. Além disso, tais relações são baseadas na cooperação, colaboração e coordenação deliberativa. Portanto, há uma relação de reciprocidade entre os entes envolvidos na Operação Balada Segura, haja vista que é exatamente isto que percebemos nesta política pública: uma relação de cooperação entre DETRAN/RS, Municípios, BM, PC e Polícia Rodoviária Federal. Em seu site oficial, o DETRAN/RS denomina essa estrutura organizacional de "parceria".

Cavalcanti caracteriza os arranjos interorganizacionais em redes da seguinte forma:

[...] uma rede interorganizacional expressa um padrão total de interação em um grupo de organizações que se dispõe a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios e coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela-alvo ou setor. As organizações, atuando como "rede", estariam orientadas não apenas para seus objetivos próprios, mas também realizando-os através de objetivos coletivos. [...] demonstrariam um grande conhecimento uma das outras sobre funções e responsabilidades de cada uma, no que se refere ao problema, e manifestariam um elevado grau de consenso em relação à política em vigor. (CAVALCANTI, 1991 p. 179/80).

De acordo com este conceito, os atores envolvidos na Operação Balada Segura atuam conjuntamente para alcançar um objetivo coletivo: reduzir a acidentalidade no trânsito no RS. O problema a ser resolvido não atinge um público específico, mas o Programa tem sua clientela-alvo: os condutores que circulam pelas ruas do Estado durante as noites e madrugadas, pois neste horário são registrados os maiores números de acidentes de trânsito. Os atores também têm pleno conhecimento das funções que cada um exerce dentro do Programa e o que compete a cada um deles (essas atribuições foram detalhadas no capítulo 2, seção 2.3.1).

Segundo Rua (2009), se a política pública envolver níveis de governo estadual e/ou municipal, será preciso realizar reuniões para definir as responsabilidades de cada uma das partes, em seguida firmar protocolos de cooperação etc. Tal característica também pode ser constatada na Operação Balada Segura, pois as atribuições pertinentes a cada ator desta política pública estão especificadas no Termo de Convênio nº 25/212. Ainda de acordo com a autora, geralmente, quando uma política envolve diferentes níveis de governo ou diferentes regiões de um país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação tende a ser mais problemática, devido à complexidade do controle do processo. Nesse caso, para que a política pública funcione, o grau de cooperação entre os atores envolvidos deve ser bastante elevado, do contrário, pequenas deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso.

De fato, nota-se uma falta de sintonia inicial entre alguns atores envolvidos com o Programa. Durante a implementação desta política pública, as principais dificuldades encontradas estão relacionadas ao não cumprimento das competências delegadas a alguns desses atores. A falta de efetivo da BM e a ausência de comprometimento de alguns municípios em atingir as metas propostas pelo convênio com o DETRAN/RS prejudicaram o bom andamento das operações.

É sabido que grande parte dos problemas encontrados na avaliação de uma política pública encontra-se na fase de implementação, pois é neste momento que o projeto sai do papel e entra em funcionamento e, neste instante, são reveladas as necessidades de ajustes, aperfeiçoamento e mesmo de substituição do programa. No decorrer da Operação Balada Segura alguns ajustes foram necessários: o DETRAN/RS intensificou a fiscalização dos municípios para que as metas estabelecidas pelo convênio fossem cumpridas e buscou alternativas para a continuidade das operações em dias de chuva. Além disso, reforçou o diálogo com a BM para solucionar o problema da falta de efetivo durante as atividades da Balada Segura.

O principal motivo que leva uma política pública a ser avaliada, de acordo com Silva (apud CUNHA, 2006), é a preocupação com sua efetividade. Para isso, a avaliação pode ser classificada conforme vários critérios. No caso da Operação Balada Segura, ela pode ser classificada de duas maneiras: como uma Avaliação *ex post* e também como uma Avaliação formativa ou de processo.

Na Avaliação *ex post*, o objetivo principal é analisar a efetividade de um programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados. Julga-se a continuidade ou não de um programa, durante sua execução, mediante os resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Durante a execução da Operação Balada Segura, foi feita uma avaliação interna pelo gestor, que observou que embora o Programa estivesse atingindo os resultados esperados, qual sejam, reduzir a acidentalidade do trânsito no RS, algumas modificações deveriam ser feitas para que essa situação pudesse ser melhorada, haja vista que foram constatadas falhas em sua execução. Por esse motivo também é possível classificar a Operação Balada Segura como uma Avaliação formativa ou de processo, pois este tipo de avaliação se preocupa em observar em que medida o programa está sendo implementado conforme o planejado.

Após a avaliação do gestor, foi constatado que as cláusulas impostas pelo Termo de Convênio de adesão a Operação Balada Segura não estavam sendo cumpridas pelos municípios, portanto, o cronograma estabelecido para a execução das atividades do Programa não estavam ocorrendo de acordo com o planejamento inicial.

Como relatado anteriormente, a Operação Balada Segura faz parte das ações de governo do Brasil para atingir a meta proposta pela Década de Ação pela Segurança no

Trânsito estabelecida ONU, que é reduzir em 50% os níveis atuais de mortalidade e lesões por acidentes de trânsito no mundo.

Tomando como referência os anos anteriores à Operação Balada Segura, se nenhuma ação contra a acidentalidade fosse realizada, o RS teria 2.707 mortes no ano de 2015 e 3.224 em 2020. Para a metade da Década, a meta do RS era diminuir esse índice em 31%, porém esse objetivo já foi ultrapassado e chegou a 36%. As intervenções da Operação Balada Segura foram fundamentais para que isso ocorresse, pois conforme exposto neste trabalho, as autuações realizadas apenas pelo Programa retiraram de circulação mais de 23 mil condutores alcoolizados, e com isto, inúmeras vidas foram salvas, confirmando assim, mais uma vez, a efetividade da Operação Balada Segura na redução dos acidentes e mortes no trânsito no RS.

Por fim, cabe destacar que este estudo discutiu o processo de implementação da Operação Balada Segura, construindo uma análise a respeito da efetividade de suas ações no que tange a redução dos acidentes e mortes no trânsito no RS. Ao longo do trabalho foram construídas evidências dessa efetividade, tais como o aumento do número de *blitze*, o crescimento das abordagens a condutores embriagados em todo o Estado e a adesão cada vez maior de outros municípios ao Programa. Contudo, uma das limitações evidenciadas se constitui no fato de que os dados apresentados, referentes à acidentalidade no trânsito no RS, se encontram de forma agregada no estado como um todo. Portanto, é importante aprofundar estudos sobre a realidade da implementação do Programa em cada uma das cidades participantes para que seja possível compreender melhor essa dinâmica segundo suas especificidades. Para isso, limitações de tempo e acesso a informação também foram encontradas neste trabalho. Logo, uma investigação mais profunda e detalhada do perfil dos municípios integrantes da Operação Balada Segura poderia ser o foco de estudos posteriores, e desta maneira, contribuir com uma análise de sua efetividade de forma singular em cada município.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Arthur Guerra. et al. (2009). **Álcool e suas consequências**: uma abordagem multiconceitual. Minha Editora; Barueri, São Paulo.

BRASIL.(2004). Ministério das Cidades. Departamento Nacional de Trânsito. **Política Nacional de Trânsito**. Disponível em < <http://www.denatran.gov.br/download/PNT.pdf>>. Acesso em: 06/03/2016.

\_\_\_\_\_. (2008). **LEI Nº 11.705, de 19 de junho de 2008**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que ‘institui o Código de Trânsito Brasileiro’, e a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111705.htm)>. Acesso em: 10/07/2016.

\_\_\_\_\_. (2012). **LEI Nº 12.760, de 20 de dezembro de 2012**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.htm)>. Acesso em: 18/07/2016.

\_\_\_\_\_. (2013). Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução Nº 432, De 23 De Janeiro De 2013**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

\_\_\_\_\_. (2016). Organização Pan Americana de Saúde; Organização Mundial da Saúde. **Vida no Trânsito**. Disponível em < [http://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2118:sobre-projeto&catid=1249:bra-vida-no-transito-principal&Itemid=780](http://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=2118:sobre-projeto&catid=1249:bra-vida-no-transito-principal&Itemid=780)>. Acesso em 06/03/2016.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: uma abordagem conceitual. Interfaces de Saberes. v.6,n.1, 2006. Disponível em: < <http://www.socialiris.org/antigo/imagem/boletim/arq48975df171def.pdf>>. Acesso em 04/05/2016.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Gestão Pública Integrada**: implicações para formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 25, n. 3, p. 173-184. jul/set. 1991.

CETTRAN (2013) Conselho Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **RESOLUÇÃO N. 075/2013**. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em complementação à Resolução nº 432/2013 do CONTRAN, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.cetran.rs.gov.br/upload/20130621101604resolucao\\_75\\_\\_\\_procedimentos\\_para\\_fiscalizacao\\_165.pdf](http://www.cetran.rs.gov.br/upload/20130621101604resolucao_75___procedimentos_para_fiscalizacao_165.pdf)>. Acesso em 24/07/2016.

CUNHA, Carla Giane Soares. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy". George Washington University, 2006.

DENATRAN. (1998). Departamento Nacional de Trânsito. **RESOLUÇÃO Nº 66, de 23 de setembro de 1998**. Institui a tabela de competência dos órgãos executivos de trânsito. Sítio do DENATRAN. Brasil, 1998. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em 29/08/2016.

\_\_\_\_\_. (2011). Departamento Nacional de Trânsito. **Pacto Nacional Pela Redução de Acidentes**. Sítio do DENATRAN. Brasil, 2011. Disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/decada\\_transito.htm](http://www.denatran.gov.br/decada_transito.htm)>. Acesso em 22/08/2016.

\_\_\_\_\_. (2011a). Departamento Nacional de Trânsito. Proposta para o Brasil para redução de acidentes e segurança viária. **Resolução ONU nº 2, de 2009**. Década de ação pela segurança no trânsito – 2011-2020. Disponível em <<http://www.denatran.gov.br/download/decada/Proposta%20ANTP-CEDATT-Instituto%20de%20Engenharia%20SP.pdf>>. Acesso em 06/03/2016.

\_\_\_\_\_. (2013). Departamento Nacional de Trânsito. **Nova campanha do Ministério das Cidades faz alerta sobre álcool e drogas no trânsito**. Disponível em <<http://www.denatran.gov.br/ultimas/17092013.htm>>. Acesso em: 06/03/2016.

DETRAN/RS (2013). **Manual de procedimentos: Operação Balada Segura**/Departamento Estadual de Trânsito; Divisão de Educação para o Trânsito - Porto Alegre, 2013, 4ª ed.

\_\_\_\_\_. (2016). Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **Balada Segura**. Sítio do DETRAN. Porto Alegre, RS: 2016. Disponível em <<http://www.baladasegura.rs.gov.br/conteudo/993/a-balada-segura>>. Acesso em: 16/07/2016.

\_\_\_\_\_. (2016a). Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **Diagnósticos de trânsito**. Sítio do DETRAN. Porto Alegre, RS: 2016. Disponível em: <<http://www.detrans.rs.gov.br/conteudo/27433/diagnostico-de-2007>>. Acesso em 29/07/2016.

\_\_\_\_\_. (2016b). Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **Dados da Operação Balada Segura por Local**. Sítio do DETRAN. Porto Alegre, RS: 2016. Disponível em: <[http://www.baladasegura.rs.gov.br/upload/20160616145427resumo\\_balada\\_\\_\\_municipio\\_\\_\\_abril\\_2016.pdf](http://www.baladasegura.rs.gov.br/upload/20160616145427resumo_balada___municipio___abril_2016.pdf)>. Acesso em 31/07/2016.

\_\_\_\_\_. (2016c.) Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **Dados da Operação Balada Segura**. Sítio do DETRAN. Porto Alegre, RS: 2016. Disponível em: < [http://www.baladasegura.rs.gov.br/upload/20160616145445mensal\\_todos\\_municipios\\_2\\_fas\\_e\\_ate\\_abril\\_2016.pdf](http://www.baladasegura.rs.gov.br/upload/20160616145445mensal_todos_municipios_2_fas_e_ate_abril_2016.pdf)>. Acesso em 27/08/2016.

DIEMEN, Lisia Von. *et al.* (2012). **Crack, Álcool e outras Drogas: ação integrada entre as redes de segurança pública, saúde e assistência social**. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas - SENAD. Porto Alegre, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Ordeli SAVEDRA. **Código de Trânsito Brasileiro Comentado e Legislação Complementar**. Editora Juruá. Curitiba, 2011.

KESSLER, Felix. *et al.* (2011). **Aperfeiçoamento em Técnicas para Fiscalização do Uso de Álcool e outras Drogas no Trânsito Brasileiro**. Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas - SENAD. 1ª edição. Porto Alegre, 2011.

LANÇAMENTO da década de Segurança do Trânsito no Espírito Santo (2012). **Associação brasileira de prevenção dos acidentes de trânsito**. Disponível em < [http://www.vias-seguras.com/a\\_prevencao/a\\_decada\\_de\\_acoes\\_de\\_seguranca\\_em\\_cada\\_estado/a\\_decada\\_de\\_seguranca\\_do\\_transito\\_no\\_espírito\\_santo/lançamento\\_da\\_decada\\_de\\_seguranca\\_do\\_transito\\_no\\_espírito\\_santo](http://www.vias-seguras.com/a_prevencao/a_decada_de_acoes_de_seguranca_em_cada_estado/a_decada_de_seguranca_do_transito_no_espírito_santo/lançamento_da_decada_de_seguranca_do_transito_no_espírito_santo)>. Acesso em: 06/03/2016.

MOVIMENTO PAULISTA DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO (2016). **Vida: dê preferência**. Sistema de Informações Gerenciais de Acidentes de Trânsito do Estado de São Paulo. Disponível em < <http://www.seguranca-notransito.sp.gov.br/>>. Acesso em: 06/03/2016.

OLIVER, Christine. **Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions**. *Academy of Management Review*. vol 15, n .2 p.241-265. 1990.

ONU (2010) - Organização das Nações Unidas - **Resolução nº A/64/L.44/Rev.1. de 24 de fevereiro de 2010**. Proclama o período de 2011 a 2020 como a “Década de Ações para a Segurança no Trânsito”. Disponível em: < <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N10/251/13/PDF/N1025113.pdf?OpenElement>>. Acesso em 22/08/2016.

\_\_\_\_\_. (2011). Nações Unidas no Brasil. **Década de Ação pela Segurança no Trânsito - 2011/2020 é lançada oficialmente hoje (11) em todo o mundo**. Disponível em < <http://nacoesunidas.org/decada-de-acao-pela-seguranca-no-transito-2011-2020-e-lancada-oficialmente-hoje-11-em-todo-o-mundo>>. Acesso em: 06/03/2016.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública - Análise e Avaliação; Governança e Redes de Políticas; Administração Judiciária**. Editora Atlas, São Paulo, 2013.

RIO GRANDE DO SUL (2012) - **LEI Nº 13.963, de 30 de março de 2012**. Institui a Operação Balada Segura e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.963.pdf>> . Acesso em: 06/03/2016.

\_\_\_\_\_.(2012b). **Termo de Convênio nº 25/2012**. Celebram entre si o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS; Estado do Rio Grande do Sul por intermédio da Secretaria de Segurança Pública com a interveniência da Brigada Militar e da Polícia Civil; e Municípios adesos visando à execução da Operação Balada Segura do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e DETRAN/RS.

\_\_\_\_\_.(2014). **Termo de Convênio nº 53/2014**. Celebram entre si o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS; Estado do Rio Grande do Sul por intermédio da Secretaria de Segurança Pública com a interveniência da Brigada Militar, em relação aos Municípios que vierem a aderir ao presente Termo, com base no artigo 25 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, visando a estabelecer cooperação entre os partícipes na execução dos procedimentos relativos à segurança do trânsito, processamento e notificações de autos de infrações de trânsito, arrecadação e repasse dos valores decorrentes da cobrança das multas aplicadas na circunscrição do Estado do Rio Grande do Sul, Educação para o trânsito, no exercício da competência, em virtude de infringência à legislação de trânsito.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências Administrativas/UFSC; Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. Brasília, 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. São Paulo: Núcleo de estudos de políticas públicas/UNICAMP, 2000.

TRÂNSITO IDEAL (2016) - **Educador** (Breve História do trânsito). Disponível em <<http://www.transitoideal.com/pt/artigo/4/educador/66/breve-historia-do-transito>>. Acesso em: 10/07/2016.

TRÂNSITO BR (2016) - **O portal do trânsito brasileiro**. Disponível em <[http://www.transitobr.com.br/index2.php?id\\_conteudo=118](http://www.transitobr.com.br/index2.php?id_conteudo=118)>. Acesso em: 10/07/2016.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas**: uma revisão teórica de um campo em construção. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2008.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fábio Pablo. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE, 2010.

VENTURA, Magda Maria. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. **Pedagogia Médica**. Rev. SOCERRJ, 2007.

## **APÊNDICE A- ESTRUTURA DA ENTREVISTA ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO BALADA SEGURA**

**1** - O Termo de Convênio 25/2012 diz que a Operação Balada Segura será desempenhada pelo DETRAN/RS, BM, e órgãos de trânsito municipais. Sabemos que em Porto Alegre ela é desempenhada por 2 equipes do DETRAN e 1 da EPTC e nos demais municípios como isso ocorre? Todos eles têm agentes de trânsito? Todos eles contam com o apoio da Brigada Militar?

**1.1** - Existe algum município que, apesar de todas as vantagens do Programa, rescindiu o contrato?

**2** - De quem é a responsabilidade do pagamento da Brigada militar?

**3** - De acordo com o Termo de Convênio 25/2012, poderão ser realizadas parcerias com organizações não governamentais, objetivando a implementação de ações educativas, com o intuito de incentivar o voluntariado e a participação cidadã. Estas parcerias estão ocorrendo de fato? Se sim, como e de que maneira?

**4** - As competências delegadas a cada ator envolvido na Operação Balada Segura tem sido plenamente cumpridas?

**5** - Enquanto gestor, quais os problemas e dificuldades você acha que estão ocorrendo na execução do Programa? Quais alternativas estão sendo utilizadas para solucioná-las?

**5.1** - Quando o município alega que não realizou o mínimo de operações mensais estipuladas pelo Termo de Convênio por falta de efetivo da BM, o DETRAN toma alguma providência?

**6** - Como as ações da Operação Balada Segura dialogam com o resto do sistema administrativo do DETRAN/RS? As ações da Operação Balada Segura impactaram nos demais setores da autarquia? Por exemplo, houve uma demanda de pessoal para o trabalho interno após a implementação das *blitze* devido ao aumento do número de retenção de carteiras ou de veículos?

**7** - Quem define onde ocorrem as *blitze*? Como é feita esta definição, há algum critério?

**7.1** - As *blitze* permanecem a noite inteira no mesmo local ou devem ficar um determinado período em um endereço e depois mudar?

**8** - Pela análise dos dados disponibilizados nas estatísticas do DETRAN, observamos que entre todos os municípios que aderiram a Operação Balada Segura, a grande maioria conseguiu reduzir o índice de acidentes fatais ou ao menos mantiveram-se estáveis desde seu ingresso no programa, com exceção de Santa Maria. Por que isso não aconteceu nesta cidade?

**9** - Como é feito o ingresso dos municípios na Operação Balada Segura? É de forma voluntária ou há um interesse por parte do DETRAN/RS para que determinado município participe, como por exemplo, seu índice de acidentalidade?

**10** - Você recomenda alguma publicação ou consulta a base de dados sobre o Programa que possa ser interessante para este trabalho de pesquisa?

**11** - Você teria alguma questão a mais a apresentar ou indagar sobre a Operação Balada Segura que possa contribuir para o trabalho?