

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

LILIANE SILVEIRA MARTINS

**PROGRAMA OPERAÇÃO BALADA SEGURA: uma análise sobre o processo de  
formulação da Política Pública no Estado do RS**

Porto Alegre

2024

**LILIANE SILVEIRA MARTINS**

**PROGRAMA OPERAÇÃO BALADA SEGURA: uma análise sobre o processo de  
formulação da Política Pública no Estado do RS**

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 de Bacharela em Administração.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2024

**LILIANE SILVEIRA MARTINS**

**PROGRAMA OPERAÇÃO BALADA SEGURA: uma análise sobre o processo de  
formulação da Política Pública no Estado do RS**

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 de Bacharela em Administração.

Conceito final: A

Aprovado em: 16 de fevereiro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi – Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vanessa Marques Daniel  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof. Dr. Davide Carbonai  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Por todos os anos de estudos e pela realização deste trabalho de conclusão de curso, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, à Escola de Administração e aos professores, pelo ensino de excelência que me foi proporcionado.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi, pelo apoio e pela atenção que me foram dedicados.

Aos meus familiares, especialmente aos meus pais, Inácio e Noemi, que sempre me apoiaram nessa jornada e pela compreensão quando eu não pude estar presente, em razão dos estudos.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, que sempre me incentivaram com palavras positivas quando o cansaço aparecia.

Aos colegas de faculdade, pela amizade e pela parceria nos estudos ao longo dos semestres.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho e a todas aquelas que me apoiaram na conquista deste objetivo que eu tanto almejei.

## RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar o processo de formulação do programa Operação Balada Segura no Estado do Rio Grande do Sul, instituída em 2011, observando os atores envolvidos; os conflitos enfrentados; os novos processos de gestão e de trabalho desenhados para se implementar o programa. Parte-se da premissa de que é preciso compreender o processo de formação da agenda de políticas governamentais, em que uma questão específica se torna importante num determinado momento, chamando a atenção do governo e se transformando em uma ação (Capella, 2006). Do ponto de vista metodológico, tratou-se de uma pesquisa qualitativa, em que o objetivo central foi descrever como ocorreu a formulação do programa, descrevendo tal fenômeno, como os atores se comportaram e quais foram os esforços necessários para a sua implementação no Estado. Como técnicas de pesquisa, o trabalho lançou mão de entrevistas com gestores e chefias do programa Operação Balada Segura, pertencentes ao DETRAN/RS e que participaram da formulação de tal programa, e também de análise documental, com a verificação e triangulação de pesquisa com documentos e publicações envolvidas durante o processo. Foi possível observar que, o programa Operação Balada Segura, instituído no RS em 2011, se tornou uma Política Pública de Estado, permanente e de sucesso, contando com 13 anos de existência e alcançando 38 municípios gaúchos conveniados, o que abrange cerca de 60% da população do Estado. Ficou evidente a importância da publicação da Lei Estadual 13.963/2012 para a operação, formalizando a existência do programa e garantindo a sua continuidade. Ademais foi possível verificar que todos os esforços empregados pelos atores, durante o processo de formulação do programa, foram cada vez mais consolidando a existência da operação.

**Palavras-chave:** Formulação. Políticas públicas. Operação Balada Segura. Governo estadual.

## ABSTRACT

The academic work aims to analyze the process of formulating the Operation Balada Segura program in the State of Rio Grande do Sul, established in 2011, observing the actors involved; the conflicts faced; the new management and work processes designed to implement the program. It is based on the premise that it is necessary to understand the process of forming the government policy agenda, in which a specific issue becomes important at a certain moment, drawing the government's attention and transforming into an action (Capella, 2006). From the methodological point of view, it was a qualitative research, in which the central objective was to describe how the program was formulated, describing this phenomenon, how the actors behaved and what efforts were necessary for its implementation in the State. As research techniques, the work used interviews with managers and managers of the Operation Balada Segura program, belonging to DETRAN/RS and who participated in the formulation of such a program, and also document analysis, with the verification and triangulation of research with documents and publications involved during the process. It was possible to observe that the Operation Balada Segura program, established in RS in 2011, has become a permanent and successful State Public Policy, with 13 years of existence and reaching 38 partner municipalities in Rio Grande do Sul, which covers around 60% of the State's population. The importance of publishing State Law 13.963/2012 for the operation was evident, formalizing the existence of the program and ensuring its continuity. Furthermore, it was possible to verify that all the efforts made by the actors, during the program formulation process, were increasingly consolidating the existence of the operation.

**Keywords:** Formulation. Public policies. Balada Segura Operation. State government.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> – O Problema.....	18
<b>Figura 2</b> – Ciclo de Políticas Públicas.....	19
<b>Figura 3</b> – Operação Lei Seca no RJ.....	38
<b>Figura 4</b> – Operação Balada Segura no RS.....	39
<b>Figura 5</b> – Parceiros do programa.....	40
<b>Figura 6</b> – Síntese da Lei Estadual 13.963/2012.....	42
<b>Figura 7</b> – Organograma do DETRAN/RS.....	44

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> - Análise de campo.....	28
<b>Quadro 2</b> - Códigos de identificação das entrevistas.....	30



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM - Abordagem Móvel

BM - Brigada Militar

BR - Brasil

CDV - Centro de Desmanche de Veículos

CFC - Centro de Formação de Condutores

Ciretran - Circunscrição Regional de Trânsito

CNH - Carteira Nacional de Habilitação

CNT - Confederação Nacional do Transporte

CRD - Centro de Remoção e Depósito

CRVA - Centro de Registro de Veículos Automotores

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito

DIVFISC - Divisão de Fiscalização de Trânsito

EPTC - Empresa Pública de Transporte e Circulação

FPT - Fábrica de Placas e Tarjetas

GAOTRAN - Gratificação de Apoio à Operação de Fiscalização e Educação no Trânsito

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PC - Polícia Civil

PRF - Polícia Rodoviária Federal

RBS - Rede Brasil Sul

RJ - Rio de Janeiro

RS - Rio Grande do Sul

SSP - Secretaria da Segurança Pública

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SEUS ATORES .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Políticas Públicas .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Ciclo de Políticas Públicas .....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 O processo de formulação de Políticas Públicas .....</b>	<b>20</b>
<b>2.4 Atores na elaboração de Políticas Públicas .....</b>	<b>22</b>
<b>2.5 Níveis de decomposição das Políticas Públicas: plano, programas e projetos .....</b>	<b>24</b>
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>27</b>
<b>4 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA OPERAÇÃO BALADA SEGURA NO RS.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 A Lei Seca no Brasil .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2 O programa “Operação Balada Segura” no RS.....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Sobre o DETRAN/RS.....</b>	<b>35</b>
<b>4.4 Como surgiu a ideia do programa no RS.....</b>	<b>37</b>
<b>4.5 Atores envolvidos e conflitos enfrentados.....</b>	<b>39</b>
<b>4.6 Novos processos de gestão e de trabalho.....</b>	<b>42</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O último relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS) aponta progressos insuficientes para enfrentar a falta de segurança no trânsito no mundo inteiro. O Relatório Global sobre Segurança no Trânsito de 2018 indica que as mortes por acidentes viários continuam a crescer, com 1,35 milhões de fatalidades ao ano, o que significa uma morte a cada 24 segundos. Sendo que, as lesões causadas pelo trânsito são a principal causa de morte de crianças e jovens entre 5 e 29 anos de idade.

Diante desses números aterradores, os acidentes de trânsito são considerados pela OMS, uma epidemia e que, para evitar esse caos, serão necessários compromissos políticos, lideranças e mais ações significativas em todos os níveis nos próximos anos, por isso, é fundamental que mais políticas públicas de segurança viária sejam colocadas em prática.

A OMS documenta, no entanto, que apesar do aumento no número total de mortes, as taxas de mortalidade relativas ao tamanho da população mundial se estabilizaram nos últimos anos. Isso sugere que os esforços de segurança viária existentes em alguns países de renda média e alta mitigaram a situação.

Ainda sim, segundo Michael Rubens Bloomberg, embaixador global da OMS, os esforços realizados ainda não são suficientes:

A segurança no trânsito é uma questão que não recebe nem de longe a atenção que merece e é realmente uma das nossas grandes oportunidades para salvar vidas em todo o mundo. Sabemos quais intervenções funcionam. Políticas fortes e fiscalização, desenho de vias inteligentes e campanhas poderosas de conscientização pública podem salvar milhões de vidas ao longo das próximas décadas (Bloomberg, 2018, OMS).

Nos locais onde o progresso foi feito, isso foi largamente atribuído a melhor legislação em torno dos principais fatores de risco (excesso de velocidade, beber e dirigir, e não usar cintos de segurança, capacetes e sistemas de retenção para crianças); infraestrutura mais segura, como calçadas e pistas exclusivas para ciclistas e motociclistas; padrões de veículos melhorados, como aqueles que exigem controle eletrônico de estabilidade e frenagem avançada; e aprimoramento dos cuidados pós-colisão.

Segundo o relatório, essas medidas contribuíram para a redução das mortes em 48 países de renda média e alta, entre eles o Brasil. No entanto, nem um único país de baixa renda demonstrou uma redução no total de mortes, em grande parte porque essas medidas não foram tomadas.

O Brasil foi destaque no relatório, com o case sobre as mudanças legislativas relacionadas ao beber e dirigir dos últimos anos.

A Lei Federal 11.705/2008, também conhecida como Lei Seca, alterou dispositivos da Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), com a finalidade de estabelecer alcoolemia zero, tolerância zero, e de impor penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool.

A Lei Seca é conhecida pelo seu rigor no que diz respeito ao consumo de álcool por motoristas. Ela foi aprovada com o intuito de diminuir os acidentes de trânsito causados por condutores alcoolizados. Além de proibir qualquer consumo de álcool, a lei também proíbe a venda de bebidas alcoólicas ao longo de rodovias federais.

Em 2012, houve novas mudanças trazidas pela Lei nº 12.760, o aumento de mais de 100% da multa, supressão da exigência de confirmação de seis ou mais decigramas de álcool por litro de sangue para caracterização do crime de embriaguez ao volante, abrindo a possibilidade de outras provas além do teste do etilômetro.

Em 2016, novas mudanças, ainda mais severas, a multa para o motorista dirigindo sob o efeito de álcool ou que se recuse a fazer o teste do etilômetro subiu para R\$ 2.934,70, com a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) por 12 meses.

No estado do Rio Grande do Sul (RS) foi instituído o programa "Operação Balada Segura", com o compromisso de preservar vidas, promovendo uma mudança comportamental no trânsito. Uma ação integrada de fiscalização e conscientização, que teve seu início como um projeto piloto, em Porto Alegre, no dia 04 de fevereiro de 2011 e que se tornou uma Política Pública permanente do estado, graças à Lei Estadual n.º 13.963/2012, que a regulamentou.

Segundo Kehrig (2011), as políticas públicas têm sido criadas como uma resposta do Estado às demandas que surgem da sociedade e de seu próprio interior e também demonstram o compromisso público com uma determinada área ou alguma questão social.

A Lei Estadual n.º 13.963/2012 possibilitou a assinatura de convênios com órgãos municipais, para a realização da Operação em outros municípios, no interior e no litoral do estado, e também a alocação de mais recursos para aumentar as equipes e a frequência das blitzes na capital gaúcha.

O programa Operação Balada Segura 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, a condução de veículos por motoristas alcoolizados. (DETRAN/RS, 2023).

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 (PRF) nas cidades cortadas por estradas federais.

O programa desenvolve ações fiscalizatórias – com a 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, 2023).

Já se passaram mais de dez anos e o programa Operação Balada Segura evoluiu em sua primeira década de existência, expandindo-se para outras 38 cidades do estado, onde atuam agentes municipais com o apoio da Brigada Militar e da Guarda Municipal local.

Nesse período, o DETRAN/RS formou diversas turmas de agentes que atuam de terça a sábado, em duas blitz paralelas na Capital, sendo uma itinerante, se tornando praticamente onipresentes nas noites de Porto Alegre.

Nas cidades conveniadas, agentes locais também desenvolvem esse trabalho importante e necessário para a segurança no trânsito. Portanto, não é exagero dizer que o programa Operação Balada Segura, enquanto Política Pública Estadual, mudou a cultura das cidades onde atua e vem salvando vidas no trânsito gaúcho.

Desde a primeira edição, ocorrida em 04 de fevereiro de 2011, na Cidade Baixa, em Porto Alegre, até o julho de 2023, os agentes do DETRAN que atuam no programa Operação Balada Segura já realizaram mais de 15 mil blitzes. (Balada Segura/RS, 2023).

Os dados estatísticos atualmente são de fácil acesso e unânimes em demonstrar os ganhos e benefícios que o programa trouxe ao RS. Nessa linha, as publicações e produções acadêmicas a respeito de tema revelam, geralmente, uma preocupação com o impacto da política pública. Entretanto, as pesquisas sobre o processo de elaboração são praticamente inexistentes e, portanto, um eixo profícuo de análises, visto que, houve um conjunto de atores com interesses distintos e difusos envolvidos na elaboração; um conjunto de novos processos de trabalho e de gestão tiveram que ser desenvolvidos, e que evidenciam como uma política pública é elaborada e porque pode ou não dar certo no processo de implementação.

Diante deste cenário, este trabalho busca responder ao seguinte problema de pesquisa: como ocorreu o processo de formulação do programa “Operação Balada Segura” no estado do Rio Grande do Sul, instituída em 2011?

Neste sentido, o estudo exploratório tem por objetivo analisar, sob a perspectiva das Políticas Públicas, o processo de formulação do programa Operação Balada Segura no Estado do Rio Grande do Sul, instituída em 2011, observando os atores envolvidos, os conflitos enfrentados; os novos processos de gestão e de trabalho desenhados para se implementar o programa.

Como técnica de pesquisa, este trabalho lançou mão de revisão bibliográfica, de análise documental e de entrevistas com gestores e chefias do programa Operação Balada Segura, pertencentes ao DETRAN/RS. No que tange a análise documental, foram analisados os documentos e as publicações envolvidas na formulação do programa, isto é, os documentos e os registros que se fizeram importantes e necessários para a formulação do programa. Com relação às entrevistas, nos permitiu coletar informações, com o intuito de verificar como os atores envolvidos no processo se comportaram e quais os conflitos que foram enfrentados na ocasião.

A presente pesquisa descritiva possui uma abordagem qualitativa, tendo em vista, que o propósito do estudo não é de contabilizar quantidades como resultados, indicadores ou impactos do programa, mas sim descrever como ocorreu a formulação dessa política pública, ou seja, o objetivo deste trabalho consiste em descrever tal fenômeno, como os atores se comportaram e quais foram os esforços necessários para a sua implementação no estado.

Este trabalho se justifica por diversas perspectivas, pois o tema abordado é de grande importância para a sociedade, visto que, a realidade do trânsito brasileiro

e do mundo inteiro requer mais ações voltadas para a segurança no trânsito, ações como o programa Operação Balada Segura do RS, já que os estudos na área demonstram que os esforços ainda são insuficientes para resolver a mortalidade nas estradas.

Se justifica também pelo assunto ser de interesse de Órgãos Públicos, já que os dados estatísticos sempre nos mostram números alarmantes de mortes em decorrência de acidentes de trânsito.

Além disso, o fato da autora do presente trabalho ser servidora pública do DETRAN/RS há 14 anos, faz com que as ações e programas ligados à temática do trânsito lhe despertem um maior interesse pelo assunto, pois é possível perceber as dificuldades que as ações ligadas a esta questão têm em atingir os seus objetivos, haja vista que o sucesso de uma Política Pública está atrelado diretamente a sua formulação, ao seu desenho.

Do ponto de vista teórico, o trabalho contribui com o debate sobre a importância das Políticas Públicas como forma de garantir os direitos constitucionais e o bem-estar da sociedade e sobre a importância da formulação dessas ações, que serão colocadas em prática pelos gestores públicos.

Cabe salientar também, que o trabalho busca por lacunas deixadas na literatura nessa temática e busca também inovar na pesquisa, já que os poucos trabalhos que existem sobre o programa Operação Balada Segura tratam acerca dos resultados, da eficácia, dos dados estatísticos dessa Política Pública, mas nenhum trata acerca da formulação dessa ação.

Como exemplos, pode-se citar o Trabalho de Conclusão de Curso de La Rosa, Thyele Nunes, de 2019, com o título de: Análise de uma política pública de trânsito: a Balada Segura, que visa verificar a eficácia da política pública Balada Segura em oito anos de atividade no Rio Grande do Sul; pode-se citar também o Trabalho de Conclusão de Curso de Stange, Otto Valdemar Kaminski, de 2019, com o título de: A balada segura e os 08 anos da década de ação pela segurança no trânsito, que se propõe a avaliar a política pública de combate à alcoolemia no trânsito, através da análise dos dados estatísticos das operações e sobre a mortalidade no trânsito no período.

Do ponto de vista empírico, este trabalho contribui com estudos acerca de Políticas Públicas, voltadas principalmente para a área de trânsito, ao desvendar e analisar o processo de formulação da Operação Balada Segura, implementada no

RS, quais os esforços foram necessários e quais as dificuldades foram encontradas na sua concepção. Desta maneira, buscou-se contribuir com as discussões sobre o tema de Políticas Públicas no âmbito do governo estadual, auxiliando os gestores públicos no sentido de como formular uma Política Pública de sucesso, que alcance os resultados desejáveis ao longo de sua execução.

O trabalho está desenvolvido em três partes principais. Na primeira é apresentada uma revisão teórica, que servirá de sustentação para este estudo e na qual foi baseado o resultado da análise apresentada no último capítulo. A segunda parte do trabalho se constitui sobre a metodologia do trabalho, qual o caminho percorrido para se responder ao problema de pesquisa. E a terceira parte do trabalho apresenta o processo de formulação do programa Operação Balada Segura no RS.

Por fim, são feitas as considerações finais da pesquisa realizada.



## 2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS SEUS ATORES

Através desta revisão teórica, busca-se auxiliar o entendimento de alguns conceitos importantes para a compreensão do problema apresentado neste estudo. Num primeiro momento, apresenta-se um conceito de política pública, assim como o seu ciclo. Na sequência, escreve-se sobre a formulação e sobre o papel dos diversos atores envolvidos numa implementação. Logo mais, faz-se uma explicação sobre o programa Operação Balada Segura, implementada no RS, em 2011.

No processo de formulação de uma política pública pode estar a chave de sucesso de uma ação, por isso, nesse capítulo será definido o que se entende por formulação de política pública, e qual o papel e a importância dos diversos atores envolvidos em sua concepção.

### 2.1 Políticas Públicas

De acordo com Secchi (2013, p. 2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Cabe destacar, que nos últimos anos os estudos sobre Políticas Públicas vêm crescendo muito no Brasil, onde pesquisadores de diferentes áreas discorrem sobre essa temática, o que faz com que não exista um consenso ou uma definição única do que seja uma política pública.

Costa (1998), já define política pública da seguinte forma:

Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse (Costa, 1998, p. 07).

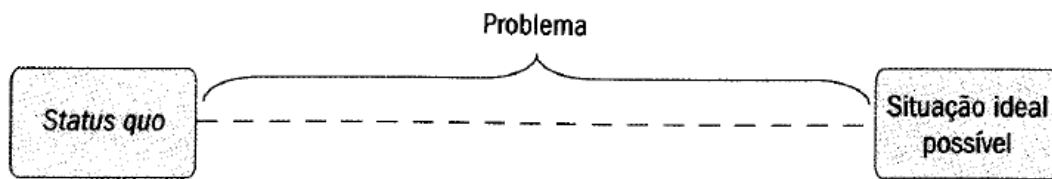
Neste contexto, Azevedo (2004) já afirma que “as políticas públicas representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’” (Azevedo, 2004, p. 05).

Segundo Secchi (2013), uma política pública possui dois elementos principais, a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, isto é, o motivo para se estabelecer uma política pública é para a solução de um problema considerado relevante para o coletivo.

Conforme Secchi (2013, p. 10), “o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”.

Nesse cenário, um problema passa a existir quando o status quo é considerado ruim e quando existe a possibilidade de se alcançar uma situação melhor, conforme demonstra a figura a seguir:

**Figura 1 – O Problema**



Fonte: Secchi (2013).

Segundo Secchi (2013), a política pública possui um conceito abstrato e que toma forma através de diversos instrumentos, como programas públicos, projetos, leis, subsídios governamentais, campanhas publicitárias, entre outros.

## **2.2 Ciclo de Políticas Públicas**

O ciclo de políticas públicas representa o processo de elaboração de uma política pública, sendo representado através de um esquema de visualização, organizando as suas fases de uma forma sequencial.

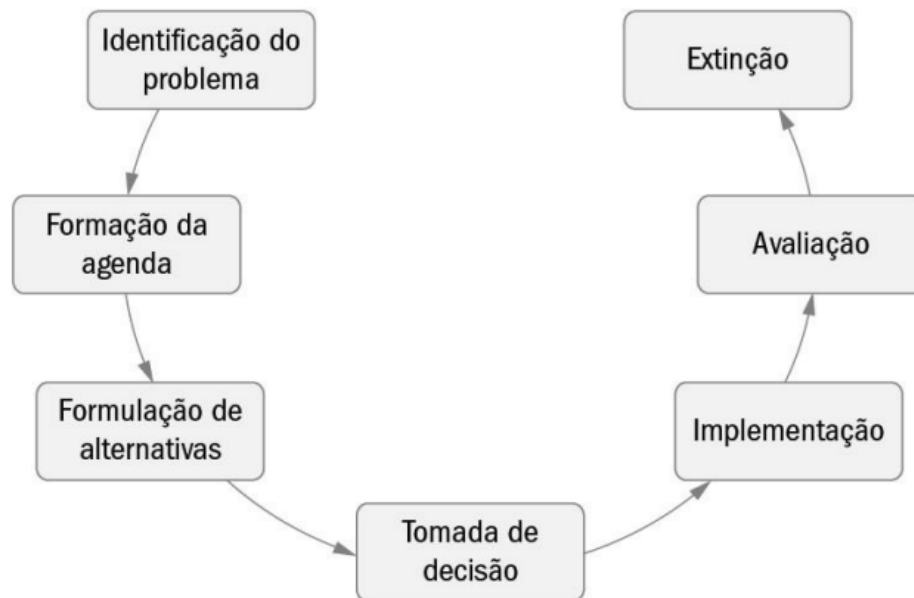
Segundo Secchi (2013), o ciclo de políticas públicas ajuda a organizar as ideias, até mesmo simplificando a complexidade de uma política pública e ajudando políticos, administradores e pesquisadores na comparação de casos heterogêneos.

Para Rosa, Lima e Aguiar (2021), o ciclo é uma ferramenta analítica que apresenta a política pública como uma sequência de etapas diferentes, porém interdependentes, sendo uma das abordagens mais populares para se investigar uma política pública.

Apesar de várias versões já desenvolvidas para a visualização do ciclo de políticas públicas, Secchi (2013) restringe o modelo em sete fases principais: a)

identificação do problema, b) formação da agenda, c) formulação de alternativas, d) tomada de decisão, e) implementação, f) avaliação e g) extinção.

**Figura 2** – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi (2013).

Veremos, a seguir, cada uma das fases do ciclo de política pública separadamente:

- a) **Identificação do problema:** um problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores que se preocupam constantemente em identificar os problemas públicos.
- b) **Formação da agenda:** a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes.
- c) **Formulação de alternativas:** a partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.

- d) Tomada de decisão: no processo de elaboração de política pública, a tomada de decisões é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas.
- e) Implementação da política pública: a fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que as intenções são convertidas em ações.
- f) Avaliação da política pública: é quando ocorre o julgamento das propostas para a ação pública, se houve o sucesso ou a falha dos projetos que foram colocados em prática.
- g) Extinção da política pública: o ciclo de política pública também tem um final, no momento da extinção da política pública. Existem ainda, políticas públicas com prazo de validade determinado, que foram criadas para resolver um problema específico, com um período de vigência determinado.

Ainda, sobre as políticas públicas é possível destacar que:

As políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido (Secchi, 2013, p. 68).

Em que pese o fato das políticas públicas terem vida após o ciclo completo, é na fase da formulação que entra a importância de entender os papéis dos atores e como eles interagem para que as suas ideias entrem na agenda. Por essa razão, a seguir trataremos o debate sobre a formulação de políticas públicas e o papel dos atores.

### **2.3 O processo de formulação de Políticas Públicas**

Segundo Capella (2006) é preciso compreender o processo de formulação de políticas públicas, entender o processo de formação da agenda de políticas governamentais, de que forma uma questão específica se torna importante num

determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar a sua agenda.

Capella (2006) apresenta dois modelos teóricos que auxiliam nessa compreensão:

Dois modelos, em especial, desenvolvidos na área de políticas públicas, destacam-se por sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model) desenvolvido por John Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993) (Capella, 2006, p. 25).

Capella (2006) destaca que os dois modelos são importantes ferramentas para a análise de processos de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental, com grande destaque para a dinâmica das ideias no processo político.

O modelo de Múltiplos Fluxos procura responder porque alguns problemas se tornam importantes para um governo e como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública.

Nesse modelo preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos da política pública, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda e as alternativas para a formulação das políticas.

Tal modelo possui uma dinâmica, os três fluxos. No primeiro fluxo, o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. No segundo fluxo, temos um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. E o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política propriamente dita, independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras.

O modelo de Equilíbrio Pontuado procura explicar tanto os períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas.

Para Capella (2006), como os problemas são conceituados e as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para se entender a dinâmica da ação estatal.

Segundo Rosa, Lima e Aguiar (2021), a atenção dos atores é um recurso limitado, já que são muitos os problemas diante da capacidade para considerá-los, tornando assim, o processo de formação de agenda altamente dinâmico, competitivo e conflituoso.

Conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021), a primeira condição para que um problema entre na agenda é que ele seja reconhecido pelos atores como um problema social, algo considerado como indesejável, que afeta uma coletividade e que precisa ser enfrentado através de políticas públicas.

Ainda, segundo Rosa, Lima e Aguiar (2021), para modificar um problema social, a política pública deve agir sobre as suas causas, sendo necessário identificar quais são as suas causas críticas, aquelas que são consideradas as mais importantes para a produção e manutenção de um problema, já que a política pública não tem como agir sobre todas as causas identificadas na análise, sendo necessário escolher aquelas que têm um maior impacto na produção e reprodução de um problema social.

## **2.4 Atores na elaboração de Políticas Públicas**

Segundo Secchi (2013), as políticas públicas são estabelecidas por diversos atores e que mesmo sendo estabelecida ou liderada por algum ator específico, uma política pública recebe influências de vários atores ao longo do seu ciclo.

Conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021), a participação dos atores nas políticas públicas está ligada ao seu grau de interesse, pelos custos ou pelos benefícios gerados por elas, sendo que, em torno de uma mesma política pública, habita uma diversidade de atores com interesses diferentes, tentando influenciá-la de forma que lhes favoreça ou, pelo menos, que não lhes prejudique.

Sobre os atores e a importância deles no processo de política pública cabe destacar que:

Na literatura das ciências políticas, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública

são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (Secchi, 2013, p. 97).

É possível separar os atores que influenciam no processo de política pública em dois tipos de categorias: atores governamentais e atores não governamentais.

A seguir, os atores governamentais, conforme as definições de Secchi (2013):

- a) Políticos: os políticos são atores fundamentais no processo de políticas públicas. Quando estão investidos de cargos no Executivo ou no Legislativo, possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social.
- b) Designados politicamente: na estrutura governamental, além dos políticos eleitos democraticamente, e a base da pirâmide, formada por burocratas concursados, existe uma faixa intermediária de cargos públicos, ocupada por pessoas indicadas pelo político eleito para servir em funções de chefia, direção e assessoramento na administração pública.
- c) Burocratas: a burocracia como o corpo de funcionários públicos (burocratas) possui algumas características marcantes que afetam o processo de políticas públicas. A função primordial do corpo burocrático é manter a administração pública ativa, não obstante os ciclos eleitorais.
- d) Juízes: os juízes são servidores públicos que desempenham importante papel no processo de implementação das políticas públicas. São os juízes que têm a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública.

A seguir, os atores não governamentais, conforme as definições de Secchi (2013):

- a) Grupos de interesse: os grupos de interesse também são conhecidos como grupos de pressão. Os grupos de interesse podem ser formalmente constituídos, a exemplo de sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, ou serem informais, como nos casos de movimentos feministas, de movimentos dos sem-teto, de grupos ambientalistas, entre outros.

- b) Partidos políticos: os partidos políticos são organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político, que buscam influenciar ou ser protagonistas no processo de decisão pública e administração do aparelho governamental, por meio da formação e canalização de interesses da sociedade civil.
- c) Meios de comunicação – mídia: a mídia é uma categoria de atores relevante nas democracias contemporâneas, pelo seu papel de difusor de informações, as quais são importantes para a manutenção da própria democracia. A mídia também exerce papel de controle sobre a esfera política e a atuação da administração pública, realizando jornalismo investigativo, denunciando corrupção e apontando as melhores práticas.
- d) *Think tanks*: são as organizações de pesquisa e de aconselhamento em políticas públicas, também são conhecidos como institutos de políticas públicas ou usinas de ideias.
- e) *Policytakers*: os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Os destinatários geralmente são rotulados como uma categoria passiva de atores, ou seja, uma categoria que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas.
- f) Organizações do terceiro setor: as organizações do terceiro setor são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo. Elas atuam em áreas sociais em que a ação estatal é insuficiente ou inexistente, como saúde, educação, meio ambiente, cultura e proteção de minorias. As organizações do terceiro setor se distinguem dos grupos de pressão porque estes articulam suas ações na busca de interesses dos próprios membros do grupo, enquanto as organizações do terceiro setor articulam suas ações na busca de um interesse primordialmente coletivo (externo ao grupo).

## **2.5 Níveis de decomposição das Políticas Públicas: plano, programas e projetos**

Em que pese os níveis de decomposição, as Políticas Públicas se iniciam pelas normas - Leis, Decretos, Portarias - onde a legislação serve como fonte de



informação para ações em diversas áreas, ações essas que buscam promover o bem-estar da sociedade e o interesse público.

No que tange às Políticas Públicas, a legislação não deve ficar apenas na esfera normativa, a legislação deve servir também como instrumento e nortear as ações do poder público, de forma a intervir na realidade para resolver os problemas públicos da sociedade.

Conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021), no que tange à operacionalização, as políticas públicas podem tomar diferentes formas em diferentes níveis durante a decomposição. No nível mais amplo, há o **plano** da política pública, onde é apresentada a estrutura da intervenção, os princípios que norteiam a política, os objetivos e os meios para alcançá-los.

Segundo Rosa, Lima e Aguiar (2021), para que ocorra a implementação, o plano precisa ser desdobrado em **programas**, que são mais específicos, exibindo algum tipo de recorte, setorial, territorial, temático, etc.

Ainda, conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021), cada programa é decomposto em **projetos**, que representam a menor unidade de ação e a mais operativa, sendo que, os projetos são compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas, que visam o alcance de objetivos específicos num prazo estabelecido.

Cabe destacar, que os nomes que os planos, programas e projetos recebem não interferem numa possível análise, pois o que deve ser considerado, em tal momento, são as características de cada um dos níveis: se plano (forma mais geral); se programa (mais específico); se projeto (mais detalhado e focado).

Segundo Rosa, Lima e Aguiar (2021), todo o processo de desdobramento de um plano mais amplo em peças mais específicas, e de transformar uma ideia em ação, é denominado como estrutura de decomposição. Sendo que, cada um dos níveis desta estrutura pode ser tratado como uma etapa de planejamento, conforme a seguir:

- a) Nível estratégico (plano): predominantemente político, sua função é definir os elementos centrais da política (como problema social, princípios, objetivos e meios), em um contexto de participação de diferentes atores. Neste nível de planejamento, há muito debate público, divulgação de informações, coleta de dados e negociação.
- b) Nível tático (programas): é a primeira etapa de operacionalização do plano delineado no nível estratégico. Neste tipo de planejamento, são definidos os processos e metas e também garantidos os insumos necessários para promover o

alcance dos objetivos. Este planejamento tem um escopo setorial, departamental, territorial e/ou temático. Nessa etapa, os planos começam a ser mais detalhados.

c) Nível operacional (projetos): é onde ocorre a criação de projetos, que são mais específicos e detalhados, pois visam à operacionalização dos programas. Nessa etapa, há o envolvimento de todos os níveis, como forma de garantir que as tarefas e operações sejam executadas em conformidade com o que foi planejado, atentando-se em alcançar os objetivos específicos.

Conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021), os três níveis são vistos como um processo integrado e interdependente, ou seja, o planejamento estratégico (plano) não vai sair do papel se os programas do nível tático e os projetos do nível operacional não forem bem estabelecidos e executados. Nesse contexto, todos os níveis são importantes e necessários: o estratégico para orientar a política pública, o tático para desdobrar essa política em programas menores e departamentalizados e o operacional para elaborar as atividades que serão realizadas nos setores para executar os objetivos dos programas.

Utilizando a Lei Federal nº 11.705/2008 como instrumento e fonte de informação, e, com base nos níveis de decomposição descritos acima, os estados brasileiros colocaram em operação programas com a finalidade de salvar vidas no trânsito.

E, considerando a importância do programa Operação Balada Segura, que foi implementado no estado do Rio Grande do Sul, é preciso analisar como ocorreu o processo de formulação desse programa, através de um estudo exploratório.

### 3 METODOLOGIA

Com o intuito de atender aos objetivos propostos neste estudo exploratório, sobre como ocorreu o processo de formulação do programa Operação Balada Segura no Estado do Rio Grande do Sul, instituído em 2011, foi necessária uma pesquisa, com o desenvolvimento de métodos e procedimentos que foram adotados durante a análise, utilizando como recorte temporal o período de formulação do programa.

Segundo Gil (1989), pesquisa é o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, com o objetivo principal de descobrir respostas para problemas através de procedimentos científicos.

A presente pesquisa possui uma abordagem qualitativa, tendo em vista, que o propósito do estudo não é de contabilizar quantidades como resultados, indicadores ou impactos da operação, mas sim descrever como ocorreu a formulação dessa política pública, ou seja, o objetivo deste trabalho consiste em descrever tal fenômeno, como os atores se comportaram e quais foram os esforços necessários para a sua implementação no estado.

O presente estudo se trata de uma pesquisa descritiva, realizada através de saídas de campo e de análise documental. Através deste estudo, pretende-se verificar a formulação da política pública, que já está em funcionamento no estado há 13 anos e que trouxe ganhos à sociedade gaúcha, descrevendo também os novos processos de gestão e de trabalho desenhados para a implementação do programa.

Conforme Gil (1989), uma pesquisa descritiva tem como objetivo principal a descrição das características de uma determinada população ou de um fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo que, a característica mais significativa deste tipo de pesquisa é a utilização de técnicas padronizadas para a coleta de dados.

Como técnicas de pesquisa, este trabalho lançou mão de entrevistas com gestores e chefias do programa Operação Balada Segura, pertencentes ao DETRAN/RS e que participaram da formulação de tal programa, e também de análise documental, com a verificação e triangulação de pesquisa com documentos e publicações envolvidas durante o processo.

Com relação às entrevistas, foi permitido coletar informações, com o intuito de verificar como os atores envolvidos no processo se comportaram e quais os conflitos que foram enfrentados na ocasião.

No que tange a análise documental, foram analisados os documentos e as publicações envolvidas na formulação do programa, isto é, as leis e também os registros que se fizeram importantes e necessários para a formulação do programa.

O quadro a seguir apresenta como ocorreu a pesquisa em campo, através da análise documental e de entrevistas com gestores e chefias do programa, e também quais as características que foram verificadas em cada forma de análise:

**Quadro 1** - Análise de campo

	Características analisadas	Forma de análise
Formulação do programa Operação Balada Segura	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Quais foram os instrumentos utilizados;</li> <li>b) Quais foram as tratativas realizadas;</li> <li>c) Quais os novos processos de gestão;</li> <li>d) Quais os novos processos de trabalho</li> </ul>	- Análise documental
Formulação do programa Operação Balada Segura	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) As ideias que levaram à sua formulação;</li> <li>b) Como os atores envolvidos se comportaram;</li> <li>c) Quais foram os esforços necessários;</li> <li>d) Quais os consensos e os conflitos existentes</li> </ul>	- Entrevistas com gestores e chefias

Fonte: Autoria própria.

Sobre o processo de entrevistas, foi necessário primeiramente descobrir, junto ao DETRAN/RS, quais foram os gestores envolvidos na etapa de formulação do programa, os quais participaram e contribuíram diretamente em sua

implementação. Como o programa já possui 13 anos de existência, foi preciso que os entrevistados relembassem de como tudo aconteceu na época.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa qualitativa realizada se mostrou eficaz, na proposta de observar os principais atores envolvidos, os conflitos enfrentados, os novos processos de gestão e de trabalho desenhados para se implementar o programa.

O estudo exploratório mostrou-se como a melhor estratégia para se atender aos objetivos propostos, já que o propósito do estudo não foi de contabilizar quantidades, mas sim de analisar e interpretar as informações coletadas.

Neste estudo, foi utilizado como recorte temporal o período de formulação do programa, que apesar de possuir dados importantes atualmente sobre a prevenção de acidentes e de mortes no trânsito gaúcho, a decisão sobre a sua adesão e forma de operacionalização não se deu sem conflito entre os atores envolvidos.

Cabe destacar ainda, que o presente estudo se mostra inovador em sua pesquisa, no sentido de narrar como ocorreu o processo de implementação dessa ação, de onde surgiram as ideias para a sua concepção, identificando os principais atores envolvidos, quais as discussões e quais os esforços que se fizeram necessários.

Quanto às entrevistas realizadas, foram entrevistados dois servidores públicos, que participaram diretamente do processo de criação e de implementação do programa, junto ao DETRAN/RS, órgão esse responsável pela coordenação executiva da ação.

Na sequência, segue o quadro com os códigos das entrevistas realizadas, com o propósito de subsidiar as citações ao longo deste capítulo e buscando também se manter o sigilo dos entrevistados através de códigos.

**Quadro 2** - Códigos de identificação das entrevistas

<b>Entrevista</b>	<b>Sexo</b>	<b>Formação/ Cargos que ocupou</b>	<b>Períodos</b>
1	Masculino	Letras/ Assessor e Diretor Institucional	2011 a 2014
2	Masculino	Pedagogia/ Analista e Coordenador	2012 a 2013 e 2024 até o momento

Fonte: Autoria própria.

No capítulo a seguir, serão demonstrados os achados empíricos do presente trabalho, com a análise dos dados que foram coletados durante a realização deste estudo exploratório.

## **4 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA OPERAÇÃO BALADA SEGURA NO RS**

Neste capítulo, são demonstrados os achados empíricos do presente trabalho, que teve por objetivo analisar, sob a perspectiva das Políticas Públicas, o processo de formulação e implementação do programa Operação Balada Segura no Estado do Rio Grande do Sul, instituída no ano de 2011.

Cabe então, primeiramente contextualizar o que é o programa, após realiza-se um breve histórico sobre o DETRAN/RS, órgão responsável pela implementação e execução do programa Operação Balada Segura, para posterior análise dos dados coletados.

Conforme Capella (2018), sobre o processo de formulação de políticas públicas, é válido destacar que:

O processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. O primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação. Assim, investigar a formulação de políticas consiste em buscar compreender por que alguns assuntos se tornam importantes e acabam concentrando o interesse de vários atores, enquanto outros não (Capella, 2018, p. 09).

### **4.1 A Lei Seca no Brasil**

Em 19 de junho de 2008, entrou em vigor a Lei nº 11.705 no Brasil, que passou a ser conhecida nacionalmente como Lei Seca, com a finalidade de estabelecer alcoolemia zero, tolerância zero, e de impor penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool, colocando o Brasil entre os países mais severos nesse departamento.

O Brasil está inserido em um grupo de 32 países que têm tolerância zero para concentração de álcool no sangue dos motoristas. Na lista, estão nações como Hungria, Romênia, Eslováquia, República Tcheca, Marrocos, Paraguai e Uruguai – sem contar os países que baniram o álcool por motivos religiosos.

Desde 2008, estima-se que mais de 1,7 milhão de autuações foram feitas e cerca de 120 mil motoristas foram encaminhados à delegacia por crime de trânsito nas principais capitais do País. (CNT, 2023).

Com a Lei Seca, houve uma redução em mais de 14% no número de mortes por acidentes de trânsito no País, sendo que, a Lei Seca já poupou em torno de 40 mil vidas no trânsito e 235 mil pessoas de invalidez permanente. (CNT, 2023).

Em 19 de março de 2009, o Estado do Rio de Janeiro iniciou a Operação Lei Seca, com a importante missão de diminuir estatísticas preocupantes e alertar a população sobre todos os riscos da combinação do álcool com a direção, e com a união de três órgãos - DETRAN, Secretaria de Governo e Polícia Militar - esta Política Pública permanente do Governo do Estado do Rio de Janeiro tem mobilizado diariamente centenas de motoristas na Capital, Região Metropolitana e Baixada Fluminense, onde já salvou milhares de vidas no trânsito. (DETRAN/RJ, 2023).

A Operação Lei Seca no Estado do Rio de Janeiro é uma política pública focada em salvar vidas, fazendo prevenções no trânsito e melhorando a qualidade viária do cidadão fluminense.

A abordagem realizada na blitz da Operação Lei Seca, chamada de “Abordagem Cidadã”, está estruturada em dois pilares: fiscalização e educação. Com um caráter não apenas punitivo, mas principalmente educativo, os funcionários públicos envolvidos nas abordagens não são responsáveis somente pelos procedimentos de fiscalização e autuação, mas também por transmitirem conhecimentos sobre a legislação de trânsito aos condutores abordados. (DETRAN/RJ, 2023).

Nesses 13 anos de Operação Lei Seca, mais de 3 milhões de motoristas já foram abordados, em cerca de 28 mil blitzes realizadas no Estado do Rio de Janeiro. O programa já retirou das ruas mais de 200 mil motoristas que dirigiam embriagados, revelando uma redução de 40% no número de vítimas fatais e não fatais em acidentes de trânsito no Estado. (DETRAN/RJ, 2023).

Em pouco tempo, o Rio de Janeiro virou referência nacional na redução dos altos índices de mortes e acidentes de trânsito, preservando vidas, educando e conscientizando cidadãos sobre responsabilidade e segurança no trânsito.

A Operação Lei Seca do Rio de Janeiro serviu de inspiração para outros estados do Brasil e até mesmo para o exterior. Foram 23 delegações brasileiras, entre elas Pernambuco, Acre, Rondônia, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Alagoas, e duas delegações internacionais (Venezuela e Espanha), que enviaram



comitivas ao Rio de Janeiro para conhecer o modelo de gestão da Operação Lei Seca fluminense. (DETRAN/RJ, 2023).

Seguindo o modelo implementado no Rio de Janeiro, o estado do Rio Grande do Sul criou o programa Operação Balada Segura, sendo colocado em prática no ano de 2011.

#### **4.2 O programa “Operação Balada Segura” no RS**

Na noite de 04 de fevereiro de 2011, uma solenidade no Largo Zumbi dos Palmares marcava o começo da Operação Balada Segura em Porto Alegre/RS. Embora, ainda não tivesse agentes próprios, o DETRAN coordenava a operação, que era realizada aos finais de semana por agentes da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), com apoio da Brigada Militar e Polícia Civil. Eram do DETRAN também os voluntários que percorriam os bares no entorno das blitzes para conversar com os frequentadores sobre o risco de dirigir depois de beber. (Balada Segura/RS, 2023).

Em setembro de 2011, o programa se fortaleceu e as blitzes passaram a ser realizadas todos os dias da semana, com teste do etilômetro para todos os motoristas abordados, não mais somente nos que apresentavam sinais de embriaguez.

Com o objetivo de transformar a Operação em política permanente de Estado e estender a prática aos demais municípios gaúchos, em 30 de março de 2012, foi promulgada a Lei 13.963, instituindo a Balada Segura. A lei possibilitou a assinatura de convênios com os órgãos municipais para realização da Operação no interior do estado e alocação de mais recursos para aumentar as equipes e a frequência das blitzes na Capital.

Se passaram mais dez anos e a Balada Segura cresceu, expandindo-se para outras 38 cidades, onde atuam agentes municipais com o apoio da Brigada Militar e Guarda Municipal.

No ano de 2012 a ação foi implantada em Canoas, Alegrete, Ijuí, Esteio, Guaíba, Erechim e Passo Fundo. Em 2013, vieram integrar-se ao grupo de municípios com a Balada Segura, as cidades de Rio Grande, Uruguaiana, Pelotas, Alvorada, Santana do Livramento, Santa Maria, Santa Cruz do Sul, Cachoeira do Sul, Carazinho, Cruz Alta, Eldorado do Sul e São Leopoldo. Outros municípios

aderiram ao programa em 2014: Novo Hamburgo, Bento Gonçalves, Bagé, Lajeado, Caxias do Sul e Gravataí. Em 2015, os municípios de Estância Velha e Itaquí ingressaram no programa. Os municípios de Camaquã, Viamão, Cachoeirinha, São Borja e Sapucaia do Sul aderiram a Balada Segura em 2017. Em 2018, o município de Garibaldi aderiu ao programa. A cidade de Rio Pardo passou a participar do convênio em 2019. Em 2021, São José do Norte e Santo Antônio da Patrulha ingressaram no programa. (Balada Segura/RS, 2023).

Desde 2011, a Balada Segura também acontece no litoral gaúcho, no período de veraneio. Nos mesmos moldes de Porto Alegre, a Operação nas praias envolve DETRAN/RS, Brigada Militar e Polícia Civil, contando também com o apoio do Comando Rodoviário da Brigada Militar nas rodovias estaduais (Estrada do Mar e RS-40), e da Polícia Rodoviária Federal, com fiscalização na BR-101.

Nesse meio tempo, o DETRAN/RS formou diversas turmas de agentes, que atuam de terça a sábado, em duas blitzes paralelas na Capital (sendo uma itinerante), se tornando praticamente onipresentes nas noites de Porto Alegre. Nas cidades conveniadas, agentes locais também desenvolvem esse trabalho necessário para a segurança no trânsito. (Balada Segura/RS, 2023).

A iniciativa consolidou, juntamente com a criação do Comitê Estadual de Mobilização pela Segurança no Trânsito, a proposta de tratar as questões relativas ao trânsito e à acidentalidade como política de Estado.

No Rio Grande do Sul, é observada uma queda vertiginosa no número de flagrantes de embriaguez, além de uma redução relevante no número de mortes. A queda no índice de vítimas, se comparado o ano de 2011 (início da Balada Segura) com o ano de 2020, foi de 29%.

Desde a primeira edição, ocorrida em 04 de fevereiro de 2011, no Bairro Cidade Baixa, em Porto Alegre/RS, até julho de 2023, os agentes do DETRAN/RS que atuam na Operação Balada Segura já realizaram 16.019 blitzes, com 1.002.050 condutores/veículos abordados, 945.869 testes de etilômetros realizados e 19.743 autuações por alcoolemia (testes positivos) e 52.327 autuações por recusa a realização do bafômetro. O total de infrações dos artigos 165 e 165-A do CTB representam apenas 7,7% do total de abordados, o que demonstra a efetividade do programa. (Balada Segura/RS, 2023).

Sendo o principal programa de educação e fiscalização com o foco na alcoolemia no trânsito, a Operação Balada Segura já completou 13 anos de

existência. O programa foi criado no contexto da Década Mundial de Ação pela Segurança no Trânsito e está presente em 38 municípios gaúchos, o que abrange mais de 60% da população do Rio Grande do Sul.

Políticas públicas como a Operação Balada Segura são fundamentais para a preservação de vidas e para a segurança viária, já que, segundo estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU), o álcool está presente em mais da metade dos acidentes com vítimas fatais.

Levando em consideração a importância do programa e os resultados estatísticos obtidos e aqui apresentados, é preciso analisar como ocorreu o processo de formulação do programa Operação Balada Segura no estado do Rio Grande do Sul.

### **4.3 Sobre o DETRAN/RS**

Criado pela Lei Estadual nº 10.847, de 20 de agosto de 1996, o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS é uma autarquia estadual que tem como atribuições gerenciar, fiscalizar, controlar e executar as atividades de trânsito em todo o território do Rio Grande do Sul, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

O compromisso primordial do DETRAN/RS é zelar pela defesa da vida no contexto do trânsito gaúcho, algo que se expressa essencialmente através de dois eixos: o acompanhamento da trajetória do condutor (o que perpassa sua formação, habilitação, instrução e, quando necessário, a aplicação de penalidades) e o controle de toda a vida útil do veículo (desde o primeiro emplacamento, passando pelos licenciamentos, eventuais transferências e culminando em sua desmontagem ou reciclagem). (DETRAN/RS, 2024).

Vinculado à Secretaria da Segurança Pública (SSP), o DETRAN/RS conta com um quadro de pouco mais de 700 servidores e gerencia uma rede de cerca de 1,5 mil empresas credenciadas, que executam atividades relacionadas ao controle da frota e à formação de condutores em todo o território gaúcho. (DETRAN/RS, 2024).

O DETRAN/RS possui como Missão e Visão: (DETRAN/RS, 2024).

Missão: Promover a gestão do trânsito com qualidade, ética e transparência, educando os cidadãos e fazendo cumprir as normas em defesa da vida.

Visão: Ser reconhecido pela excelência na gestão de trânsito e na prestação de serviços, com responsabilidade socioambiental.

O DETRAN/RS iniciou as suas atividades em 1º de julho de 1997, a partir desta data, o até então Departamento de Trânsito da Polícia Civil assumiu status de entidade Autárquica dotada de autonomia administrativa e financeira, fruto do Projeto Novo DETRAN.

Com a mudança, os serviços realizados anteriormente por servidores da Polícia Civil, passaram a ser exercidos por servidores concursados do quadro de pessoal próprio do DETRAN/RS.

As antigas autoescolas tornaram-se Centros de Formação de Condutores (CFCs). Os serviços referentes a veículos, realizados pelas Ciretrans, passaram a ser realizados pelos Centros de Registro de Veículos Automotores (CRVAs). Posteriormente, o serviço de remoção e depósito de veículos passou para os Centros de Remoção e Depósito (CRDs). E, em 2008, também passaram a ser credenciados pelo DETRAN/RS as Fábricas de Placas e Tarjetas (FPTs). (DETRAN/RS, 2024).

Com a implantação do sistema de nota fiscal eletrônica, começou a funcionar em 2014, o primeiro Centro de Desmanche de Veículos (CDV) credenciado ao DETRAN/RS. O processo de credenciamento dos desmanches iniciou-se em março de 2011, para regulamentar a atividade e coibir furtos e roubos de veículos.

Os CFCs, CRVAs e CRDs, FPTs e CDVs são entes credenciados pelo DETRAN/RS, que seguem as normas e orientações da autarquia e são fiscalizados pela mesma.

O DETRAN gaúcho foi o primeiro, em todo o País, a implantar a estrutura apresentada no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), antes mesmo da sua publicação, servindo de exemplo aos demais Departamentos de Trânsito da Federação.

O Novo DETRAN trouxe avanços importantes aos sistemas de habilitação de condutores e de registros de veículos, com foco na segurança e na transparência do novo sistema implantado. (DETRAN/RS, 2024).

#### 4.4 Como surgiu a ideia do programa no RS

Em 2008, com a Lei Federal nº 11.705, conhecida nacionalmente como Lei Seca, e com a finalidade de estabelecer alcoolemia zero, tolerância zero, e de impor penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool, era evidente que o Estado precisava agir de algum modo, no sentido de conscientizar a sociedade sobre os riscos da combinação de álcool com a direção veicular.

No início de 2011, o Diretor-Presidente do DETRAN/RS, definiu na formação da agenda que era preciso combater, principalmente, a condução de veículos por motoristas alcoolizados.

Capella (2018) destaca que o processo de formação da agenda se trata de um aspecto fundamental na formulação de políticas públicas.

A agenda está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento, como resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros (Capella, 2018, p. 13).

Seguindo o modelo já implantado no estado do Rio de Janeiro, com a Operação Lei Seca, a ideia era criar um programa, uma operação semelhante, nos mesmos moldes para o Rio Grande do Sul, para a preservação de vidas no trânsito gaúcho.

Conforme sustenta o Entrevistado 1, uma comitiva do DETRAN/RS viajou até o Rio de Janeiro/RJ, para conhecer o modelo de gestão da Operação Lei Seca fluminense e trazer o modelo para ser implementado no RS.

Era preciso conhecer o modelo de perto, entender o seu funcionamento, os seus objetivos, com o propósito de replicar a operação também em solo gaúcho.

Em pouco tempo, o Rio de Janeiro virou referência nacional na redução dos altos índices de mortes e acidentes de trânsito, onde a Operação Lei Seca serviu de inspiração para outros estados do Brasil, como foi no caso do Rio Grande do Sul.

**Figura 3** – Operação Lei Seca no RJ



Fonte: Operação Lei Seca (2020).

O Entrevistado 1 relata que recebeu o convite para construir o programa Operação Balada Segura diretamente do Diretor-Presidente do DETRAN/RS, convite esse que aceitou prontamente.

“Eu fui conversar com ele (Diretor-Presidente do DETRAN/RS), ele me mostrou o projeto, eu me assustei quando ele me mostrou o projeto, que era integrar vários órgãos de fiscalização de trânsito, dentro do projeto da envergadura de cobrir a alcoolemia no trânsito, era um desafio muito grande, mas eu topei” (Entrevistado 1).

No dia 04 de fevereiro de 2011, foi lançada a Operação Balada Segura em Porto Alegre, como projeto piloto, reunindo o DETRAN/RS, a Brigada Militar, a Polícia Civil e a EPTC, em uma cruzada contra a alcoolemia no trânsito.

**Figura 4 – Operação Balada Segura no RS**



Fonte: Operação Balada Segura (2023).

Atualmente, com 13 anos de existência, o programa Operação Balada Segura segue em pleno funcionamento no estado do RS, sendo de suma importância analisarmos os atores envolvidos e os conflitos que ocorreram durante o seu processo de formulação.

#### **4.5 Atores envolvidos e conflitos enfrentados**

Como a literatura evidencia, vê-se que os atores possuem distintos interesses e posições no processo de formulação, nesse tópico o objetivo é evidenciar os atores envolvidos no programa e os conflitos que foram enfrentados.

De acordo com as entrevistas realizadas e com os documentos que foram analisados, foi possível identificar os seguintes atores envolvidos na formulação do programa Operação Balada Segura no RS:

- Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS
- Brigada Militar – BM
- Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC
- Polícia Civil – PC
- Polícia Rodoviária Federal - PRF

- Municípios do Rio Grande do Sul
- Imprensa – Mídia, meios de comunicação

Retomando o que foi estudado no capítulo 2 deste estudo, nota-se a presença de atores governamentais e também de atores não governamentais no programa, com a presença e a participação dos meios de comunicação, da mídia, da imprensa local, exercendo o seu papel de difusor de informações perante a sociedade.

Desde o princípio, o programa Operação Balada Segura se caracteriza pela integração entre os órgãos. Administrativamente, ele se constitui em um convênio entre o Estado, representado pelo DETRAN/RS, e os municípios, através de seus órgãos executivos de trânsito (em Porto Alegre, a EPTC). O programa conta ainda com a parceria da Brigada Militar - BM e da Polícia Civil - PC, mais a da Polícia Rodoviária Federal - PRF, nas cidades cortadas por rodovias federais.

**Figura 5 – Parceiros do programa**



Fonte: Operação Balada Segura (2024).

Conforme relatado pelos Entrevistados, a necessidade de combater a alcoolemia no trânsito gaúcho era um consenso entre todos os atores envolvidos, ao passo que existia uma parceria muito evidente entre os órgãos, no entanto, ambos os Entrevistados 1 e 2 relataram uma certa dificuldade na participação da Polícia Civil – PC, desde o início do programa.

“A Polícia Civil, por exemplo, pelo menos da época que eu fui, nunca chegou a ser, porque a ideia era ter um postinho da Polícia Civil na blitz, pra resolver essa coisa do crime de trânsito já na hora, e eu



nunca vi isso acontecer, então, o procedimento que a gente fazia era conduzir pra delegacia e às vezes saía de lá no outro dia de manhã de lá” (Entrevistado 2).

“A Polícia Civil era pra tá dentro da blitz, isso foi a única coisa que a gente não conseguiu viabilizar, ter a Polícia Civil instalada dentro da blitz, pra já fazer o atendimento lá no local, do que era crime de trânsito” (Entrevistado 1).

À luz dessa problemática, convém destacar que ambos os Entrevistados também mencionaram que as tratativas poderiam ser retomadas junto à Polícia Civil - PC, na tentativa de convencimento para existir um posto deles junto às blitzes.

No início do programa, conforme relatado pelo Entrevistado 2, também houve uma dificuldade enfrentada junto à Brigada Militar – BM, visto que, a cada noite de operações o órgão enviava uma equipe diferente para realizar o trabalho, as equipes da Brigada Militar eram enviadas de forma aleatória para compor o grupo de trabalho. Sendo que, atualmente o problema voltou a ocorrer.

“O que acabou acontecendo e que melhorou e muito, e isso é uma coisa que se perdeu e que eu estou voltando agora e eu quero tentar reativar. A gente tinha esse problema inicial com a Brigada Militar, eles mandavam as equipes aleatórias e a gente conseguiu construir na época que eles colocassem uma equipe fixa. Daí se constrói relações, até vínculos, amizades, e a coisa começou a fluir muito melhor quando se tem uma equipe fixa, eles escolheram pelo perfil, selecionaram com um perfil adequado para as blitzes, aí teve uma parceria de verdade, uma parceria concreta. Agora, voltou a acontecer de novo, cada dia mandam um, e tem uns que nem descem da viatura e eles que fazem a segurança da operação” (Entrevistado 2).

Questionado sobre os conflitos enfrentados entre os atores envolvidos, durante a implementação do programa, o Entrevistado 1 respondeu da seguinte forma:

“Várias situações assim aconteciam, de conflitos e dúvidas, e todo conflito, ou dúvida, ou discordância, em relação a algum procedimento que acontecia, quase sempre a gente conseguia resolver, e era levado depois na reunião semanal e a gente discutia na reunião com os comandos” (Entrevistado 1).

Sobre a participação da imprensa na formulação do programa, o Entrevistado 2 relatou que no primeiro ano de operação um repórter também acompanhava as operações.

“Na época de consolidação, e eu acho que isso ajudou também, foi um investimento bem grande né, tanto em termos de material quanto em divulgação, teve uma época que nós tínhamos até um repórter, que era da RBS, que acompanhava as operações, eram boletins diários nos meios de comunicação, ou seja, foi feito um intensivão pra sociedade conhecer o Balada Segura” (Entrevistado 2).

Atualmente, o programa Operação Balada Segura alcança 38 municípios conveniados no estado do Rio Grande do Sul, além do litoral durante a temporada de verão, o que abrange cerca de 60% da população gaúcha. (Balada Segura/RS, 2024).

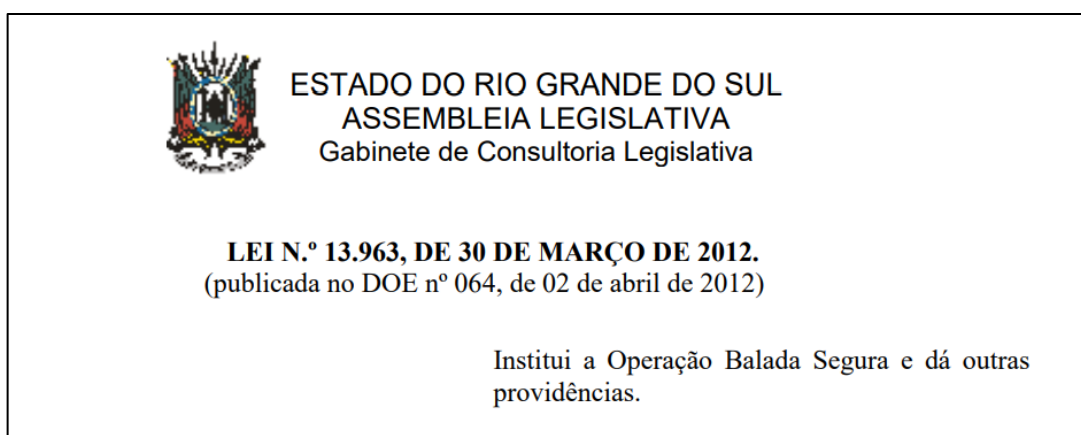
#### 4.6 Novos processos de gestão e de trabalho

Após a definição da agenda, com o problema público a ser enfrentado, para desenhar o programa foi necessário a criação de novos processos de gestão e de trabalho, desenhados para se implementar o programa no Estado.

A Operação Balada Segura foi lançada em Porto Alegre, no dia 04 de fevereiro de 2011, como projeto piloto, sendo que, ao longo do ano de 2011 o programa foi se fortalecendo.

No ano seguinte, em 30 de março de 2012, foi promulgada a Lei Estadual 13.963, instituindo a Operação Balada Segura, com o objetivo de transformar o programa em política pública permanente de Estado e também de estender a prática aos demais municípios gaúchos.

**Figura 6** – Síntese da Lei Estadual 13.963/2012



Fonte: Assembleia Legislativa RS (2024).

A Lei Estadual 13.963/2012 formalizou a existência do programa e também possibilitou a assinatura de convênios com órgãos municipais, para a realização da operação no interior do estado e a alocação de mais recursos, para aumentar as equipes e a frequência das blitzes na capital gaúcha.

Ambos os Entrevistados destacaram a importância da publicação da Lei para o programa, para a continuidade das ações de fiscalização e de educação, em especial no combate à alcoolemia no trânsito, em locais e horários de maior incidência de acidentalidade.

“O porque do sucesso dela (Operação Balada Segura), independente se ela é mais ou menos, nós tínhamos que transformar numa atividade educativa, pra gente consolidar ela como um sucesso, como iríamos transformar isso, porque ela era em si um trabalho público, discutimos, como nós vamos fazer isso? Como nós transformamos isso numa Política Pública, pra não acabar? Vamos minutar um Projeto de Lei! Minutamos o Projeto de Lei e aprovamos na íntegra na Assembleia, por unanimidade” (Entrevistado 1).

Inicialmente, o DETRAN/RS não possuía um setor específico para o programa e nem mesmo agentes próprios para realizar o trabalho nas operações noturnas. O órgão contava com servidores voluntários de outros setores para a realização desse trabalho, de percorrer os bares no entorno das blitzes para conversar com os frequentadores sobre o risco de dirigir depois de beber.

Inicialmente, o DETRAN/RS não possuía nem mesmo o poder de fiscalização durante as operações e abordagens, essa delegação só veio a acontecer com a Lei Estadual 13.963/2012, que possibilitou a designação de servidores do órgão como Agentes de Fiscalização de Trânsito.

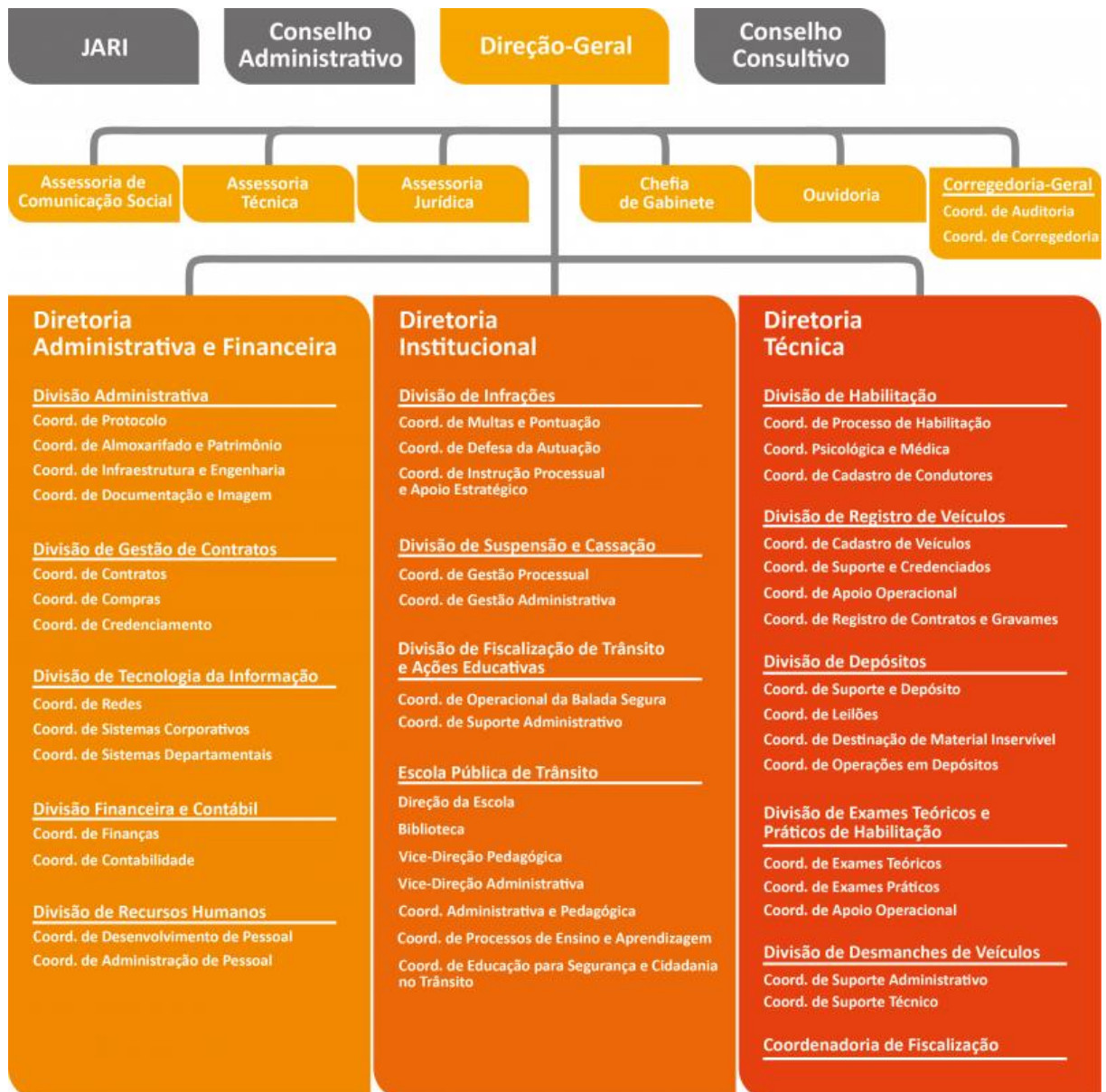
A Lei Estadual 13.963/2012 também criou a Gratificação de Apoio à Operação de Fiscalização e Educação no Trânsito (GAOTRAN), a ser paga aos servidores designados para trabalharem nas operações noturnas. A GAOTRAN se tornou uma espécie de incentivo, para os servidores despertarem maior interesse em trabalhar à noite, nas abordagens do programa, no horário das 22h às 05h.

A criação de um setor específico no DETRAN/RS para o programa só veio a acontecer no ano de 2013, com a criação da Divisão de Fiscalização de Trânsito (DIVFISC).

Atualmente, o setor está denominado como Divisão de Fiscalização de Trânsito e Ações Educativas, vinculado à Diretoria Institucional do DETRAN/RS, e

conta com duas Coordenadorias: Coordenadoria de Operacional da Balada Segura e Coordenadoria de Suporte Administrativo; conforme consta no Organograma do DETRAN/RS, a seguir:

**Figura 7 – Organograma do DETRAN/RS**



Fonte: DETRAN/RS (2024).

Sendo que, o Gabinete da Divisão de Fiscalização de Trânsito e Ações Educativas atualmente conta com um servidor, o Chefe de Divisão; a Coordenadoria de Operacional da Balada Segura conta com 19 servidores, designados para exercerem as atividades de Agentes de Fiscalização de Trânsito nas operações; e a Coordenadoria de Suporte Administrativo que está contando com 6 servidores nas

atividades de apoio ao programa. Totalizando assim, 26 servidores lotados no setor responsável pelo programa.

Os Entrevistados 1 e 2 também mencionaram a criação do Sistema ABM (Abordagem Móvel) como um importante processo de gestão, para a realização das operações de forma simultânea em diversas localidades diferentes.

Conforme os relatos, a planilha que era utilizada no Excel foi ficando pequena para o tamanho do programa, surgindo assim, a necessidade de desenvolver um sistema próprio para as operações que eram realizadas.

“Antes era uma planilha no Excel no início, mas com a inserção dos municípios ela foi ficando pequena, então, nós resolvemos desenvolver um sistema, em 2012. Nisso, eu já aproveitei para desenvolver um sistema de gerenciamento junto, pra que a gente conseguisse visualizar as estatísticas em tempo real. Tanto, que eu monitorava pelo meu celular todas as blitzes, a gente conseguia monitorar em tempo real tudo o que estava acontecendo nos municípios” (Entrevistado 1).

“No início, a gente não tinha muito, foi feito um projeto inicial e a gente procurou executar, mas vieram mudanças importantes e naturais, por exemplo, os voluntários foram substituídos pelos servidores fixos, veio a criação do setor, a criação do Sistema ABM, pra poder nos ajudar e abandonar o Excel, foi todo um crescimento importante” (Entrevistado 2).

O Entrevistado 1 destacou que eram realizadas reuniões semanais com os principais atores envolvidos, com aqueles que atuavam nas operações noturnas, para fins de planejamento e organização das blitzes.

“Eram reuniões semanais que a gente fazia de planejamento, de forma conjunta, pra fazer um mapeamento das estatísticas, conforme as ocorrências a gente definia os locais, a partir disso, era elaborado um calendário de ações que a gente iria realizar” (Entrevistado 1).

Conforme aponta o Entrevistado 1, havia uma preocupação para que as abordagens fossem iguais em todos os municípios participantes, então, foi criado um Manual de Procedimentos, para padronizar todas as operações que fossem realizadas no Estado.

“Um princípio nosso dentro do projeto, era assim, instala a blitz em Porto Alegre e depois esparrama por todos os municípios, e a abordagem, ela tem que ser igual em todos os municípios, esse era o

perfil, então, a gente construiu o Manual de Procedimentos, com um roteiro de como fazer a abordagem” (Entrevistado 1).

Os Entrevistados 1 e 2 avaliam o programa Operação Balada Segura como um Política Pública de sucesso, que já conta com 13 anos de existência e segue como uma Política Pública permanente do Estado.

“O sucesso dela (Operação Balada Segura) tá na Lei e na forma de fazer, na capacidade de cada ente, por exemplo, o município só iria estruturar a blitz do tamanho que ele tivesse capacidade pra dar conta dela” (Entrevistado 1).

“Pra mim, o sucesso está no convencimento, na conscientização da sociedade. Não adianta tu ter lei, se a sociedade não comprar a ideia e for contra. E o segundo passo, foi justamente ter a lei, daí fica mais difícil de derrubar uma coisa assim. Não virou uma Política Pública de governo, virou uma Política Pública de Estado” (Entrevistado 2).

O Entrevistado 1 também destaca a Identidade Visual do programa como um fator diferencial para com as demais blitzes que já eram realizadas pelos órgãos de segurança e de trânsito.

“A identidade visual do programa sempre existiu, desde o início, foi um investimento forte nessa parte. Era o que nos diferenciava das demais blitzes que já existiam. A gente tinha o balão gigante, a tenda, as viaturas adesivadas” (Entrevistado 1).

Recentemente, a adoção de um novo modelo de etilômetro, que funciona por proximidade e realiza uma espécie de triagem, está agilizando a fiscalização nas blitzes da Operação Balada Segura, e permitiu que o DETRAN/RS aumentasse em 64% o número de abordagens em 2023. As equipes da Autarquia abordaram 58.874 condutores em 2023, nas operações em Porto Alegre e no Litoral no período de veraneio. No ano de 2022, esse número foi de 35.866 condutores fiscalizados para o consumo de álcool. O aumento das abordagens no programa é um dos compromissos do DETRAN/RS no Plano Plurianual do governo do Estado. (DETRAN/RS, 2024).

Diante das entrevistas realizadas e dos dados coletados, foi possível entender como ocorreu o processo de formulação do programa Operação Balada Segura no RS e foi possível também desvendar a sequência dos acontecimentos que fizeram

com que o pleito vencesse e se consolidasse, se tornando uma política pública de sucesso até os dias atuais.

O programa teve início no RS com a definição do problema a ser combatido, referente à alcoolemia no trânsito, durante a formação da agenda, pelo Diretor-Presidente do DETRAN/RS.

Utilizando a Operação Lei Seca do Rio de Janeiro como exemplo, se criou em 2011 um projeto piloto semelhante para o RS. E levando-se em consideração também a Lei Federal 11.705/2008, conhecida como Lei Seca, que estipulou alcoolemia zero no trânsito brasileiro.

É preciso destacar a importância da Lei Estadual 13.963 para o programa, publicada no ano seguinte, em 2012, instituindo a Operação Balada Segura, já com a intenção de transformar o programa em uma política permanente de Estado e estender a prática também aos demais municípios gaúchos. A Lei formalizou a existência do programa e trouxe publicidade ao novo projeto.

Ao estudar o processo de formulação do programa, foi possível definir os atores envolvidos no processo e traçar as dificuldades e os conflitos enfrentados, mas que ainda sim, foram contornados pelos atores, com o propósito de se atingir os objetivos do pleito. O foco do DETRAN/RS estava no sucesso da ação, já que era um compromisso de governo e que precisava alcançar o seu propósito, de salvar vidas no trânsito gaúcho.

Os novos processos de gestão e de trabalho vieram para solidificar ainda mais o programa, com a criação de um setor específico dentro do DETRAN/RS para a gestão das operações e a criação de uma gratificação para atrair servidores interessados em desempenhar a nova atividade da Autarquia.

A criação do Sistema ABM (Abordagem Móvel) também se mostrou um importante processo de gestão, para a realização das operações de forma simultânea em diversos municípios, o sistema trouxe a informatização para as abordagens do programa.

As reuniões semanais com os comandos envolvidos eram vitais para a organização e o planejamento das ações e também para solucionar dúvidas e resolver pequenos conflitos de trabalho. E o Manual de Procedimentos foi criado para padronizar as abordagens realizadas, para que as abordagens fossem iguais em todas as localidades em que o programa estivesse presente.

A presença da imprensa durante o primeiro ano de programa se mostrou muito importante, pois levou o projeto ao conhecimento da sociedade, trazendo visibilidade e repercussão sobre o programa. A identidade visual também se mostrou como um diferencial para o programa, todo o aparato utilizado nas operações e uma identidade própria para o programa, denominado como Operação Balada Segura, fez com que ele se diferenciasse das demais blitzes rotineiras que já eram realizadas pelas forças de segurança.

Nesse contexto, como a chave de sucesso de uma política pública pode estar no seu processo de formulação, é vital que continuemos a estudar esse processo nas políticas públicas.

Inclusive, Capella (2018) destaca que entender o processo de formulação possibilita ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas, as alterações que se projetam sobre políticas específicas, as relações que se estabelecem entre técnica e política, e o próprio processo político, envolvendo a participação dos atores – suas ideias, crenças e interesses – e das instituições vitais à ordem democrática.

Por fim, é notória a importância do programa Operação Balada Segura para a sociedade gaúcha, estando presente também em 38 municípios do Estado, e reduzindo os índices de mortes nas vias públicas, o que torna o programa também, além de importante, um alvo de estudos exploratórios como este, com o objetivo de se analisar uma Política Pública permanente e de sucesso.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das informações coletadas e apresentadas neste estudo foi possível fazer uma análise sobre o programa Operação Balada Segura do RS, enquanto Política Pública de Estado, especialmente sobre como ocorreu o seu processo de formulação.

De acordo com os propósitos deste trabalho foi possível identificar e observar os atores envolvidos no processo de formulação do programa, quais foram os conflitos enfrentados, e os novos processos de gestão e de trabalho desenhados para se implementar o programa.

Cabe destacar que, em que pese os níveis de decomposição, as Políticas Públicas se iniciam pelas normas - Leis, Decretos, Portarias - onde a legislação serve como uma fonte de informação para ações em diversas áreas, ações essas que buscam promover o bem-estar da sociedade e o interesse público.

Em 2008, a Lei Federal 11.705/2008, também conhecida como Lei Seca, entrou em vigor, com a finalidade de estabelecer alcoolemia zero no trânsito, tolerância zero, e para impor penalidades mais severas para o condutor que dirigir sob a influência do álcool.

No Rio Grande do Sul, em 30 de março de 2012, foi promulgada a Lei 13.963/2012, instituindo a Operação Balada Segura, com o objetivo de transformar a Operação em uma política permanente de Estado e estender a prática também aos demais municípios gaúchos. A lei possibilitou a assinatura de convênios com os órgãos municipais para realização da Operação também pelo interior do estado.

Conforme o que foi relatado nas entrevistas realizadas, juntamente com a triangulação de pesquisa com documentos e publicações envolvidas durante o processo de formulação, fica evidente a importância da publicação da Lei Estadual 13.963/2012 para a operação, formalizando a existência do programa e garantindo a sua continuidade.

Cabe destacar também, a forma como surgiu a ideia para a criação do programa, com a formação da agenda, com o problema a ser enfrentado definido, e a Operação Lei Seca do Rio de Janeiro sendo utilizada como exemplo, para a implementação de um programa semelhante no RS.

A criação de um setor específico para o programa também se fez importante, consolidando ainda mais a sua existência, com o repasse de servidores fixos para a

realização das atividades noturnas, atualmente contando com 19 servidores atuando como Agentes de Fiscalização de Trânsito, juntamente com a criação de uma gratificação para a realização dessas atividades.

De acordo com os relatos nas entrevistas, foi possível verificar que todos os esforços empregados pelos atores durante o processo de formulação do programa foram cada vez mais consolidando a existência da operação: a publicação da lei, a criação do setor, a criação da gratificação, a identidade visual do programa, a presença da mídia juntamente nas operações, as reuniões semanais; foram fortalecendo cada vez mais o programa.

Perante a análise realizada foi possível concluir que o programa Operação Balada Segura, instituído no RS em 2011, se tornou uma Política Pública de Estado, permanente e de sucesso, contando com 13 anos de existência e alcançando 38 municípios gaúchos conveniados, o que abrange cerca de 60% da população do Estado.

Diante dos números que seguem aterradores, envolvendo vítimas em acidentes de trânsito, são necessárias mais ações significativas, até mesmo de atores não governamentais, e que mais políticas públicas de segurança viária sejam colocadas em prática pelos atores governamentais, tais como o programa Operação Balada Segura.

Como o programa Operação Balada Segura já possui 13 anos de existência, foi preciso que os entrevistados relembassem de como tudo aconteceu na época de sua implementação, há 13 anos atrás, o que se tornou uma limitação na pesquisa realizada, já que nem sempre os entrevistados se recordavam de todos os fatos e acontecimentos com a riqueza de detalhes que a pesquisa exigia.

Outro fato que se tornou uma limitação na pesquisa foi o incêndio ocorrido na sede da Secretaria da Segurança Pública - SSP do Estado do RS, que ocorreu na noite de 14 de julho de 2021, onde funcionava também o DETRAN/RS. Neste incêndio, se perderam muitos documentos e também processos físicos, que poderiam ser consultados acerca do processo de criação da Operação Balada Segura.

E, por fim, diante do cenário no qual o presente estudo exploratório mostrou-se inovador em sua pesquisa, no sentido de narrar como ocorreu o processo de formulação da Operação Balada Segura, de onde surgiram as ideias para a sua concepção, identificando os principais atores envolvidos, quais as discussões e

quais os esforços que se fizeram necessários, logo, esse também poderia ser o assunto de estudos posteriores, diante da escassez de trabalhos sobre o tema, no sentido de contribuir com a análise aqui realizada.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. **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/l11705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11705.htm). Acesso em: 10/10/2023.

BRASIL. **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: 10/10/2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas** - Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas** - BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006. pp. 25-52.

Confederação Nacional do Transporte – **CNT**. Disponível em <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/10-fatos-lei-seca-uma-decada-vigencia>. Acesso em: 15/10/2023.

COSTA, N. do R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec, 1998.

Departamento Estadual de Trânsito do Rio de Janeiro. **Operação Lei Seca**. Disponível em [https://www.detran.rj.gov.br/\\_documento.asp?cod=8222](https://www.detran.rj.gov.br/_documento.asp?cod=8222). Acesso em: 15/10/2023.

Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **DETRAN/RS**. Disponível em <https://www.detran.rs.gov.br/sobre-o-detranrs>. Acesso em: 21/01/2024.

Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. **Balada Segura**. Disponível em <https://baladasegura.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 16/10/2023.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** – 2ª Ed. - São Paulo: Atlas, 1989.

KEHRIG, Ruth Terezinha. **Políticas públicas** – 4. ed. – Palhoça: UnisulVirtual, 2011.

LA ROSA, Thyele Nunes. **Análise de uma política pública de trânsito: a Balada Segura**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Curso de Especialização em Gestão Pública UAB. Ano: 2019.

RIO GRANDE DO SUL (1996) - **LEI Nº 10.847, de 20 de agosto de 1996**. Cria o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS e dá outras providências. Disponível em <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.847.pdf> > Acesso em: 20/01/2024.

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: 10/10/2023.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da. **Políticas públicas : introdução** [recurso eletrônico] / Júlia Gabriele Lima da Rosa, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar. - Dados eletrônicos. - Porto Alegre: Jacarta, 2021. 95 p.; il. color.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. - São Paulo: Cengage Learning, 2013.

STANGE, Otto Valdemar Kaminski. **A balada segura e os 08 anos da década de ação pela segurança no trânsito**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. Curso de Especialização em Gestão Pública UAB. Ano: 2019.

## **ANEXO A**

### **QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES**

1. Sobre o programa Operação Balada Segura, implementado no estado do Rio Grande do Sul em 2011, como e de onde surgiram as ideias para a sua formulação?
2. Quais foram os atores envolvidos no processo de desenho e formulação da Política Pública?
  - 2.1 Houve algum desenho que inspirou essa nova Política Pública no RS?
3. Como os atores se comportaram durante o processo de formulação; houve parcerias, disputas, diálogo, entre os envolvidos?
4. Quais foram os esforços necessários para a formulação do programa; esforços organizacionais, materiais, de articulação?
5. Quais eram os consensos existentes durante o processo?
6. Quais foram os conflitos enfrentados durante o processo?
7. Você avalia essa Política Pública da Operação Balada Segura como uma política pública de sucesso?
  - 7.1 Se sim, você credencia/justifica o sucesso dessa Política Pública por conta do desenho da mesma, e, se houve uma preocupação/planejamento para esse desenho?
8. Durante o processo de formulação, foi possível projetar essa continuidade do programa até os dias atuais, computando 13 anos de operações e abordagens no trânsito gaúcho?
9. Por fim, após o processo de desenho e formulação, com a Política Pública já em prática nas ruas, existe algo que poderia ter sido realizado de forma diferente, visando melhorias durante o processo de formulação do programa?
10. Após a implementação, a Política Pública passou por reformulações? Se sim, quais tipos de reformulações?

**11.** Os dados estatísticos atualmente são de fácil acesso e unânimes em demonstrar os ganhos e benefícios que o programa Operação Balada Segura trouxe ao RS. Nessa linha, as publicações e produções acadêmicas a respeito desse tema revelam, geralmente, uma preocupação com os impactos da Política Pública. Entretanto, as pesquisas sobre o processo de elaboração são praticamente inexistentes, diante dessa carência, solicito um relato, de como foi, como Gestor Público, participar da elaboração dessa Política Pública.