

Fluxos, Janelas e Derivas: a trajetória do Programa Vida no Trânsito na agenda federal de mobilidade e segurança viária no Brasil

Autores

Lisandro Lusry Abulatif – Universidade Federal do Rio Grande do Sul / INCT Qualigov

Everton Gomes da Cunha – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Resumo

O presente estudo se propõe a analisar o processo de formação da agenda e implementação do Programa Vida no Trânsito no Brasil, utilizando como fundamento teórico o Modelo dos Múltiplos Fluxos. Tal análise se dá por meio da compreensão das dinâmicas pré-decisórias e de implementação de políticas públicas a partir da interação entre fluxos de problemas, soluções e contextos políticos, com especial atenção ao papel desempenhado por atores institucionais, ideias concorrentes e estruturas administrativas. A pesquisa investiga como o PVT foi sendo alternativamente priorizado, fragilizado e redefinido ao longo de diferentes ciclos governamentais, revelando como a convergência entre os fluxos de problemas, políticas e política abriu janelas de oportunidade para sua institucionalização ou, inversamente, levou à sua fragilização. A análise demonstra o papel de atores estratégicos, redes institucionais e ideias na configuração da agenda governamental, em especial frente às oscilações político-institucionais entre 2010 e 2024. Ao vincular segurança viária à sustentabilidade e à justiça territorial, o artigo contribui para o aprimoramento da formulação de políticas de mobilidade urbana no Brasil, especialmente no atual contexto de implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e do Pnatrans. O estudo fortalece o debate sobre capacidades estatais e governança democrática em contextos federativos assimétricos.

Resumo Expandido

O presente estudo se propõe a analisar o processo de formação da agenda e implementação do Programa Vida no Trânsito (PVT) no Brasil, utilizando como fundamento teórico o Modelo dos Múltiplos Fluxos (MMF), formulado por John Kingdon (1984). Tal análise se dá por meio da compreensão das dinâmicas pré-decisórias e de implementação de políticas públicas a partir da interação entre fluxos de problemas, soluções e contextos políticos, com especial atenção ao papel desempenhado por atores institucionais, ideias concorrentes e estruturas administrativas. A análise se insere no campo das políticas

urbanas e de mobilidade, dialogando diretamente com os desafios contemporâneos relacionados à sustentabilidade, segurança viária e justiça territorial.

O Programa Vida no Trânsito foi criado em 2010 pelo Governo Federal, no contexto da adesão do Brasil à iniciativa internacional "Road Safety in Ten Countries", coordenada pela Organização Mundial da Saúde e financiada pela Bloomberg Philanthropies (SILVA et al., 2013; MORAIS NETO et al., 2013). O projeto surgiu como resposta ao elevado número de mortes e lesões no trânsito no país, e teve como eixo central a articulação intersetorial e a análise integrada de dados para orientar intervenções baseadas em evidências (BRASIL, 2017). O PVT foi institucionalizado durante o primeiro governo Dilma Rousseff, sendo posteriormente expandido durante os governos Dilma II e Temer.

A partir de 2019, já sob a gestão Bolsonaro, o programa sofreu um processo de fragilização, com reduções equipe, desarticulação de instâncias federativas e revisão de diretrizes nacionais (BRASIL, 2023). Em 2024, com a retomada de uma agenda de políticas públicas orientada pela sustentabilidade no governo Lula III, se iniciou um processo de revitalização do Programa, em convergência com a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans) (BRASIL, 2018; MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2025).

A análise empírica da trajetória do PVT, à luz do MMF, permite identificar como a segurança viária foi sendo alternativamente priorizada, marginalizada ou redefinida no processo de formulação e implementação de políticas públicas. O fluxo de problemas foi marcado por evidências robustas sobre a magnitude da mortalidade no trânsito e seus impactos econômicos e sociais, muitas vezes amplificadas por eventos críticos e pela pressão de organismos internacionais (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007). O fluxo de políticas foi estruturado a partir da difusão de instrumentos técnicos e boas práticas nacionais e internacionais. Já o fluxo político apresentou significativa variação ao longo do período estudado, oscilando entre momentos de abertura institucional e suporte à governança colaborativa (governos Dilma I e III), e contextos de retração decisória e fragmentação institucional (governo Bolsonaro).

A convergência desses fluxos, em determinados momentos, abriu janelas de oportunidade que permitiram a institucionalização de soluções inovadoras, como a criação do PVT e sua posterior incorporação ao sistema nacional de vigilância em saúde (BRASIL, 2017). Em outros contextos, a ausência de alinhamento entre os fluxos gerou processos de deriva institucional, descontinuidade de políticas e fragilização da capacidade estatal de coordenação federativa (MORAIS NETO et al., 2013). A análise desses processos permite uma compreensão mais refinada dos elementos que condicionam a inclusão de determinados temas na agenda governamental, revelando o papel ativo desempenhado por

atores estratégicos — como formuladores de políticas, técnicos da burocracia federal e gestores locais — na configuração de alternativas e na mobilização de coalizões de apoio. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com base em análise documental de relatórios oficiais, planos nacionais, documentos de organismos internacionais e normativas federais sobre a formulação e implementação do PVT. A interpretação dos dados é orientada pelas categorias analíticas do MMF, permitindo mapear os elementos estruturantes dos fluxos e os momentos de abertura ou fechamento da janela de oportunidade (Herweg et al., 2018). A escolha do caso do PVT se justifica pela sua relevância como política intersetorial que articula os campos da mobilidade, saúde, transporte, segurança pública e planejamento urbano, bem como por sua trajetória ascendente marcada por forte oscilação negativa, o que oferece um campo fértil para a análise da formação da agenda em contextos de instabilidade política e institucional.

Do ponto de vista das contribuições teóricas, o estudo busca avançar na compreensão do papel das fases decisórias no ciclo das políticas públicas, enfatizando a natureza contingente, conflituosa e ideacional dos processos de definição de problemas e seleção de alternativas (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 2007). Em diálogo com a literatura brasileira recente, busca-se valorizar abordagens que consideram a centralidade das ideias, das redes de atores e das configurações institucionais nos processos decisórios (Capella & Brasil, 2015). Além disso, a pesquisa contribui para o debate sobre a resiliência e adaptabilidade de políticas públicas em contextos federativos marcados por assimetrias de capacidade estatal, disputas territoriais e reconfigurações constantes de coalizões de apoio. No plano prático, os achados da pesquisa poderão subsidiar a formulação de instrumentos mais robustos de governança urbana e territorial, especialmente no atual contexto da Política Nacional de Mobilidade Urbana e do fortalecimento da implementação do Pnatrans. Nesse sentido, cabe destacar que ambos possuem forte componente normativo orientado à sustentabilidade e à redução de desigualdades socioespaciais (Lei nº 13.614/2018; MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2025). Ao evidenciar os fatores que condicionam o sucesso ou fracasso de políticas voltadas à segurança viária, o estudo oferece insumos para a construção de arranjos institucionais mais responsivos e capazes de articular de forma mais efetiva os níveis federal, estadual e municipal. Além disso, ao incorporar a perspectiva da sustentabilidade na análise da segurança viária, o artigo propõe uma leitura ampliada do problema da mobilidade, conectando-o a temas como saúde urbana, enfrentamento das mudanças climáticas, justiça territorial e promoção de cidades mais seguras e inclusivas.

O presente estudo busca contribuir para o campo de estudos sobre formação de agenda e implementação de políticas públicas a partir de um estudo empírico robusto, teoricamente fundamentado, e de relevância política no cenário da pesquisa e prática das políticas

públicas. Ao articular análise institucional, teoria da agenda e políticas de mobilidade urbana, o trabalho se insere em uma agenda emergente de pesquisa focada no fortalecimento das capacidades estatais e a construção de políticas públicas democráticas, integradas e sustentáveis.

Referências

- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14576>. Acesso em: 28 maio 2025.
- BRASIL. Ministério dos Transportes. Pnatrans — Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/pnatrans>. Acesso em: 28 maio 2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Guia do Programa Vida no Trânsito. Brasília: Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vida_transito_2017.pdf. Acesso em: 28 maio 2025.
- BRASIL. Lei nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018. Cria o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13614.htm. Acesso em: 28 maio 2025.
- HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLHÖFER, R. The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications. In: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (Eds.). *Theories of the Policy Process*. 4. ed. Boulder: Westview Press, 2018. p. 17-50.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- MORAIS NETO, Otaliba Libânio de et al. Projeto Vida no Trânsito: avaliação das ações em cinco capitais brasileiras, 2011-2012. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 373-382, set. 2013.
- SILVA, M. M. A. et al. Programa Vida no Trânsito – 2010 a 2012: uma contribuição para a Década de Ações para a Segurança no Trânsito 2011-2020 no Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 22, n. 3, p. 531-536, jul.-set. 2013. Disponível em: <https://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v22n3/v22n3a19.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.
- ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 65-92.