

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PLACAR DA VIDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “PAZ NO TRÂNSITO” NO  
DISTRITO FEDERAL

Autor: José Nivaldino Rodrigues

Dissertação apresentada ao Departamento de  
Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como  
parte dos requisitos para a obtenção de título de  
Mestre .

Brasília, maio de 2007

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PLACAR DA VIDA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “PAZ NO TRÂNSITO” NO  
DISTRITO FEDERAL

Autor: José Nivaldino Rodrigues

Orientador: Arthur Trindade Maranhão Costa

Banca: Prof. Doutor Arthur Trindade Maranhão Costa (UNB)  
Prof. Doutor Brasilmar Ferreira Nunes (UNB)  
Prof. Doutor Paulo César Marques da Silva (UNB)  
Suplente: Prof. Edson Silva de Farias (UNB)

Brasília, maio de 2007

## **Agradecimentos**

Inicialmente agradecemos a Deus, que me proporcionou saúde e força, sem as quais não seria possível a conclusão do curso que culmina com este trabalho.

Aos professores, que ao longo do curso representaram todo o aprendizado que me foi possível assimilar e foram responsáveis pelos conhecimentos que pude adquirir.

Aos colegas, que se mostraram colaboradores e solidários nos diversos momentos em que precisei.

Ao Professor Arthur, a minha gratidão e o reconhecimento de grande mestre, que não me faltou nas oportunidades em que busquei apoio e orientação.

A minha esposa Maria Ângela, pela compreensão e pela paciência com que me acompanhou e me apoiou nas etapas mais importantes de todo o curso e nas adversidades que surgiram ao longo do curso.

Finalmente, nossos agradecimentos a todos aqueles que de alguma maneira contribuíram, com compreensão, apoio e, até sacrifícios, para que pudesse dar fé e ânimo a esta caminhada.

## RESUMO

O presente estudo apresenta uma análise do Programa "*Paz no Trânsito*" lançado pelo Governo do Cristóvam Buarque em 1995 no Distrito Federal, dentro de uma perspectiva de controle social. O "*Paz no Trânsito*" foi um programa de segurança no trânsito cuja proposta trazia algo diferente nas suas intervenções no trânsito em relação a outros programas da mesma natureza. Interferia não somente na infra-estrutura ou na regulação de veículos, mas no comportamento das pessoas.

Composto de três partes, a primeira trata de uma análise do programa sob a perspectiva dos mecanismos de controle social e outros elementos sociológicos fundamentais a partir dos pressupostos do processo civilizador de Norbert Elias e das tecnologias de poder de Michel Foucault, especificamente, considerando as políticas públicas como sendo instrumento de tecnologia de poder. A segunda parte aborda as questões relativas ao trânsito, tais como: a evolução do sistema de trânsito no Brasil – antecedentes e situação atual; sobre o trânsito no Distrito Federal e sobre a contextualização do programa "*Paz no Trânsito*". A terceira parte refere-se a uma análise estatística do trânsito no Distrito Federal no período de 1995 a 2005, a partir de dados secundários do Departamento de Trânsito – DETRAN/DF – e do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM do Ministério da Saúde e, ainda, à análise de entrevistas realizadas com foco nos principais aspectos do programa "*Paz no Trânsito*".

A metodologia foi pautada no uso de técnicas de pesquisas, tais como: observações livres, análise documental e pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas. As observações livres consistiram em anotações realizadas no dia-a-dia no trânsito do Distrito Federal. A análise documental consistiu em reunir documentos, descrever, transcrever eventualmente seu conteúdo, e em efetuar uma primeira ordenação das informações para selecionar as mais pertinentes. Foi realizada pesquisa de campo como validação dos dados levantados e, em função da hipótese de pesquisa, por meio de entrevistas.

## ABSTRACT

The present study presents an analysis of the program “Peace in the Transit” launched by the Government of Cristóvam Buarque in 1995 in the Federal District, inside of a perspective of social control. The “Peace in the Transit” was a program of security in the transit whose proposal brought something different in its interventions in the transit in relation to other programs of the same nature. It not only intervened with the infrastructure or the regulation of vehicles, but with the behavior of the people.

Made up of three parts, the first one deals with an analysis of the program under the perspective of mechanisms of social control and other fundamental sociological elements from the estimatives of the civilizer process of Norbert Elias and of the technologies of power (being able) of Michel Foucault, specifically, considering the public politics as being an instrument of technology of power (being able). The second part approaches questions related to the transit, such as: the evolution of the system of transit in Brazil – antecedent and current situation, on the transit of the Federal District and on presentation of the program “Peace in the Transit”. The third part mentions an analysis of the statistics about transit of the Federal District in the period of 1995 the 2005, from secondary data of the Department of Transit – DETRAN-DF – and of the System of Information on Mortality – SIM – of the Health Department and, still, to the analysis of interviews made with focus in the mains aspects of the program “Peace in the Transit”.

The methodology was guided in the use of techniques of research, such as: free comments, documentary analysis and research of field carried through by means of interviews. The free comments had consisted of notations taken in the day-by-day of transit of the Federal District. The documentary analysis consisted of congregating documents, describing, to transcribe its content eventually, and in to assemble a first ordinance of the information to select the most pertinent. Field research was carried through as validation of achieved data and, in function of the research hypothesis, by means of interviews.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. QUADRO TEÓRICO.....	18
2.1– Socialização e controle social.....	18
2.2 – Controle social e o processo civilizador.....	21
2.3 – Controle social e tecnologias de poder.....	23
2.4 – Tecnologias de poder e políticas públicas.....	24
2.5 – Trânsito e transporte.....	26
2.6 – Políticas públicas de trânsito.....	27
2.7 – Análise de políticas públicas.....	28
3 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TRÂNSITO NO BRASIL.....	34
3.1 – O trânsito no Brasil – antecedentes e situação atual.....	34
3.2 – A Política Nacional de Trânsito.....	37
3.3 – O trânsito de Brasília.....	38
3.4 – Contextualizando o Programa “Paz no Trânsito” .....	42
4 – ETAPAS DE UM PROGRAMA DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO.....	46
4.1 – Dimensões analíticas.....	46
4.1.1 – Dimensão funcional.....	46
4.1.2 – Dimensão institucional.....	46
4.1.3 – Dimensão Legal.....	47
4.1.4 – Dimensão política.....	48
4.1.5 – Dimensão econômica.....	48
4.1.6 – Dimensão tecnológica.....	49
4.2 – Os agentes e seus papéis no trânsito.....	49
4.2.1 – Estado e governo.....	49
4.2.2 - Grupos sociais e de interesses especiais.....	50
4.2.3 – Mídia e meios de comunicação.....	50
4.2.4 – Técnicos e especialistas.....	50
4.3 – Variáveis e indicadores no trânsito.....	50
4.3.1 – Segurança no trânsito.....	51
4.3.2 - fluidez no trânsito.....	52
4.3.3 – Mobilidade urbana e acessibilidade.....	52
4.3.4 – Periculosidade e índices de acidentes.....	53
4.3.6 – Deseconomias e externalidades negativas.....	56
5 – ANÁLISE DO PROGRAMA PAZ NO TRÂNSITO .....	58
6 – METODOLOGIA E ANÁLISE ESTATÍSTICA.....	80
6.1 – Análise de Dados Estatísticos do DETRAN-DF.....	83
6.2 – Análise de dados estatísticos do Sistema de Informações sobre Mortalidade.....	91
7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	113

## *INDICE DE TABELAS*

TABELA 1 – ACIDENTES DE TRÂNSITO COM MORTES POR MÊS/ANO X FROTA DE VEÍCULOS (EM MIL) X INDICE 10.000 VEÍCULOS – DISTRITO FEDERAL – 1995-2005.....	83
TABELA 2 – MORTOS EM ACIDENTES DE TRÂNSITO/ANO X FROTA DE VEÍCULOS (EM MIL) X INDICE 10.000 VEÍCULOS – DISTRITO FEDERAL – 1995-2005 .....	85
TABELA 3 - VÍTIMAS FATAIS POR ANO E TIPO DE ENVOLVIDO - DISTRITO FEDERAL - 1995 A 2005.....	85
TABELA 4 - VÍTIMAS FATAIS POR ANO E SEXO - DISTRITO FEDERAL - 1995 A 2005.....	87
TABELA 5 - VÍTIMAS FATAIS POR ANO E IDADE - DISTRITO FEDERAL - 1995 A 2005.....	88
TABELA 6 - PEDESTRES MORTOS POR ANO E SEXO X FROTA DE VEÍCULOS X IND. MTX10.000 VEÍCULOS- DISTRITO FEDERAL - 1995 A 2005.....	88
TABELA 7 - PEDESTRES MORTOS POR ANO E IDADE - DISTRITO FEDERAL - 1995 A 2005.....	89
TABELA 8 – MORTOS NO TRÂNSITO X PEDESTRES NA FAIXA – 1997 A 2005.....	90
TABELA 9 - NÚMEROS DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. POPULAÇÃO TOTAL UF E REGIÕES.....	92
TABELA 10 - TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE (EM 100.000). POPULAÇÃO TOTAL. UF E REGIÕES.....	93
TABELA 11 - ORDENAMENTO DOS ESTADOS POR TAXA DE ÓBITOS EM ACIDENTES DE TRANSPORTE.....	94
TABELA 12 - NÚMERO DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. CAPITAIS E REGIÕES..	96
TABELA 13- NÚMERO DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. (EM 100 MIL) CAPITAIS E REGIÕES.....	97
TABELA 14 - ORDENAMENTO DAS CAPITAIS POR TAXA DE ÓBITOS EM ACIDENTES DE TRANSPORTE.....	98
TABELA 15 - NÚMERO DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. REGIÕES METROPOLITANAS.....	99
TABELA 16 - TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE (EM 100 MIL) - REGIÕES METROPOLITANAS.....	99
TABELA 17 - ORDENAMENTO DOS PAÍSES SEGUNDO TAXAS DE ÓBITO EM ACIDENTES DE TRANSPORTE(EM 100MIL).....	100
TABELA 18 – TAXAS DE ÓBITOS POR 100 MIL HAB – ESTADOS DIVERSOS – 1994/2004.....	101
TABELA 19 – TAXAS DE ÓBITOS POR 100 MIL HAB – CAPITAIS DIVERSAS – 1994/2004.....	101
TABELA 20 – TAXAS DE ÓBITOS POR 100 MIL HAB – REGIÕES METROPOLITANAS – 1994/2004.....	102

## INDICE DE GRAFICOS

GRÁFICO 1 – ACIDENTES FATAIS X EVOLUÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS NO DF – 1995 – 2005.....	83
GRAFICO 2 – ÍNDICE DE ACIDENTES FATAIS NO DF – 1995 -2005 (POR GRUPO DE 10.000).....	83
GRAFICO 3 – MORTOS EM ACIDENTES DE TRÂNSITO X EVOLUÇÃO DE FROTA DE VEÍCULOS NO DF.....	85
GRAFICO 4 – MORTOS EM ACIDENTES DE TRÂNSITO NO DF – 1995 – 2005 (GRUPO DE 10.000).....	85
GRÁFICO 5 – VÍTIMAS FATAIS POR ANO E TIPO DE ENVOLVIDO – DF – 1995 A 2005.....	86
GRÁFICO 6 – VÍTIMAS FATAIS POR ANO E SEXO – DF – 1995-2005.....	87
GRÁFICO 7 –MORTOS NO TRÂNSITO X PEDESTRES MORTOS NO DF – 1997-2005.....	91
GRÁFICO 8 – MORTOS NA FAIXA X QUANTIDADE DE FAIXAS(MIL) X MORTOS POR MIL FAIXAS.....	91



## 2. INTRODUÇÃO

O presente estudo apresenta uma análise do Programa Paz no Trânsito lançado pelo Governo Cristóvam Buarque em 1995 no Distrito Federal, dentro de uma perspectiva de controle social. A análise do programa levou em conta os mecanismos de controle social conforme caracterizado pelo processo civilizador de Elias e pela perspectiva das tecnologias de poder de Foucault. Nesse sentido, a análise do programa “Paz no Trânsito”, considerando-o como sendo uma política pode remeter tanto ao processo civilizador que pretende incorporar hábitos e comportamentos na conduta das pessoas, quanto as tecnologias de poder como instrumentos da vigilância e da disciplina”. Além disso, o “*Paz no Trânsito*” apresenta os principais fundamentos de políticas públicas e como tal é uma tecnologia de poder, conforme preceitua Foucault.

Denominado de Programa Paz no Trânsito pela mídia e de Programa de Segurança Permanente no Trânsito pelo Governo do Distrito Federal, uma pergunta que se faz a respeito desse tema é se o movimento da sociedade brasiliense, no qual juntou-se governo, mídia, universidade, grupos sociais e de interesse especial, pode ser caracterizado como programa de segurança no trânsito e se apresenta no seu bojo as dimensões que fundamentam as políticas públicas, ou se tratava apenas de um conjunto de ações que o delimitava no contexto de uma grande campanha educativa.

Ao iniciar uma discussão sobre trânsito convém indagar, em âmbito geral, por que o trânsito é um tema para a Sociologia, uma vez que o estudo em pauta busca respostas para as questões do trânsito nos elementos sociológicos fundamentais. Neste estudo, dado o seu objeto, pergunta-se também se o “*Paz no Trânsito*” foi apenas uma campanha educativa de trânsito ou se assumiu contornos de programa de segurança no trânsito e qual seria a sua extensão enquanto política pública.

A respeito da primeira indagação permite-se afirmar que o trânsito pode ser definido como os modos de circulação e os padrões de deslocamento nas vias públicas. Estes modos de circulação e padrões de deslocamento afetam a vida das pessoas assim como a ação das pessoas os afeta, também. O trânsito surgiu da necessidade que as pessoas tinham de circular, de locomover e de movimentar pelas ruas. Primeiramente, locomovendo-se por conta do próprio corpo, depois utilizando meios de transportes. O trânsito tornou-se mais

intenso com o surgimento do automóvel como produto das modernas tecnologias da produção industrial.

As indústrias modernas, incluindo-se a automobilística, e as tecnologias nasceram ligadas a instituições sociais. As origens dos impactos da ação do homem nos modos de circulação e nos padrões de deslocamentos são sociais, assim como as suas conseqüências, e ao longo do tempo apresentam características de regularidade que acabam por torná-los um problema sociológico. Essa forma de ver o trânsito pode ser observada nos estudos de Norbert Elias quando ele analisa os processos de tecnização, nos estudos de Anthony Giddens sobre os fenômenos da modernidade e, ainda, em Manuel Castells em seus estudos sobre a questão urbana.

Assim sendo, a organização do trânsito resulta em um processo social (Elias, 2006). O trânsito sempre foi um dilema na vida das pessoas. Resultado da necessidade de acesso aos locais que ofereçam bens e serviços públicos e de uso e de consumo que satisfaçam as suas necessidades, o trânsito representa nas cidades modernas contemporâneas um enorme desafio gerando congestionamentos, poluição ambiental, acidentes e, ainda, problemas de convivência entre as pessoas, apresentando-se assim, como um processo social em constante transformação.

Uma das questões mais importantes ligadas ao trânsito está relacionada ao fato de as cidades crescerem em ritmo acelerado e a busca de soluções para os problemas relacionados à circulação de veículos, pessoas e bens crescer em ritmo muito mais lento, apresentando um gradativo descompasso, tornando o problema cada vez maior. A maioria das questões ligadas à modernidade urbana relaciona-se também ao trânsito. As desigualdades sociais entre as classes refletem no trânsito. Os recursos de transporte não atendem a todos de modo igual. A sua distribuição é assimétrica no seio da sociedade.

O crescimento populacional é um dos maiores problemas globais enfrentados pela humanidade, que afeta o sistema de trânsito da mesma forma que afeta o meio ambiente, por exemplo. Os padrões demográficos estão em permanente transformação exigindo constantes mudanças nos modos de circulação e de deslocamentos das pessoas. Há a tendência de crescimento do número de pessoas nas cidades refletindo sempre no crescimento do número de veículos e pessoas em circulação pelas vias públicas.

Os veículos representam hoje algumas características importantes na modernidade considerando a concepção de Giddens sobre o termo: *é um instrumento útil e rápido como meio de transporte; é um elemento de conforto e comodidade conforme a maioria das pessoas busca para melhorar o padrão de vida; representa status social e poder. Tudo isso são símbolos sociais criados pelos homens e pela sociedade* (Giddens, 2005)

Nesse sentido, grande parte das sociedades se preocupa com um trânsito organizado, limpo, saneado e pacífico tentando encontrar a melhor maneira de lidar com as suas conseqüências. O trânsito, assim, é um dos temas obrigatórios da discussão sociológica contemporânea haja vista ser um fenômeno social moderno e carregar uma carga ideológica decorrente de relações de classe e da combinação dessas relações com a cultura local.

Quanto à segunda indagação, para o sociólogo Gláucio Soares, não há na história do Brasil, nenhum programa similar que lograsse reduzir mortalidade por acidente de trânsito em certo espaço de tempo como o “*Paz no Trânsito*” e o cita em artigo do Jornal O Globo, de 31 de agosto de 2005, como uma das dez melhores medidas de segurança pública adotadas no país.

Alguns especialistas em segurança no trânsito têm a noção de que o “*Paz no Trânsito*” não passou de uma grande campanha educativa, outros entendem que a iniciativa para diminuir a violência no trânsito trazia em si elementos fundamentais de política pública que o caracteriza como um programa de segurança no trânsito e qual seria a extensão dessa política. Essa discussão é uma das vertentes que deverá permear o desenvolvimento do presente estudo.

A literatura pesquisada afirma que o programa de segurança no trânsito implantado pelo Governo do Distrito Federal em 1995 buscava diminuir a violência no trânsito da Capital Federal. Brasília era uma referência negativa de violência no trânsito, cujos índices eram inadmissíveis tanto para os padrões nacionais quanto para os internacionais. Cidade planejada para favorecer a circulação de automóveis, Brasília tinha tráfego cuja velocidade média atingia 90 km/h. Três ou quatro pessoas morriam todos os dias, vítimas de acidentes de trânsito. Os feridos ocupavam dois terços dos leitos das UTIs da cidade.

O Governo do Distrito Federal ao adotar o programa de segurança no trânsito buscou estabelecer como prioridade romper com a cultura velocista que caracterizava a cidade.

Dentre as medidas adotadas implantaram-se os controles eletrônicos de velocidade, a repressão ao consumo de álcool e medidas de segurança na malha viária. As campanhas educativas eram realizadas conjuntamente com a educação para o trânsito nas escolas. Algumas medidas de segurança foram adotadas nos ônibus. Implantou-se o respeito à faixa de pedestre.

A campanha teve lastro na adesão popular, embora tenha encontrado resistência junto às elites motorizadas. Muitas ações, principalmente as que restringiam a velocidade, apesar de impopulares, tinham apoio político e social. A sociedade como um todo tomou parte do processo. Igrejas de todas as religiões dedicaram cultos dominicais à reflexão sobre o valor da vida no trânsito. A CUT – Central Única dos Trabalhadores – mobilizou sindicatos. A imprensa divulgou uma série de matérias e estatísticas que mostravam a gravidade dos acidentes de trânsito no Distrito Federal. O Supremo Tribunal Federal firmou posição ao declarar inconstitucionais leis que tentavam inviabilizar o “*Paz no Trânsito*”.

Brasília fechou o ano de 1998 com 5,6 mortos por 10 mil veículos. Em janeiro de 1995, esse mesmo índice era de 11,6 mortos por 10 mil veículos. Quatro anos de Paz no Trânsito reduziram a mortalidade em 48,3%. Os indicadores da mortalidade deixaram de acompanhar o incremento da motorização. A velocidade média da cidade, em 36 meses, baixou de 90 km/h para 55 km/h (Affonso, 2000).

O “*Paz no Trânsito*” ensinou ao país que é possível enfrentar suas doenças sociais, se houver compromisso e disposição. Nessa tarefa estavam juntos o Governo, mídia, sindicatos, igrejas, partidos políticos, escolas, etc. O Programa “*Paz no Trânsito*” tornou-se referência na elaboração de programas de segurança no trânsito e foi divulgado por todo Brasil através das principais entidades nacionais de trânsito ( Lião Júnior, 2003).

Análise do Tribunal de Contas do Distrito Federal em 1998 constatou, por sua vez, que o programa “*Paz no Trânsito*” estabelecia apenas diretrizes genéricas que delineariam as ações dos órgãos envolvidos prejudicando a avaliação da sua eficácia, uma vez que as metas a serem alcançadas não foram devidamente quantificadas. A falta de previsão, nas leis orçamentárias, das atividades ou projetos vinculados especificamente ao programa impedia precisar todas as ações, bem como o seu custo real.

Na tentativa de reduzir acidentes, a principal preocupação demonstrada pelo Governo foi a redução do excesso de velocidade na condução de veículos. Para tanto, optou por efetuar o controle de velocidade utilizando equipamentos eletrônicos. Outra medida importante foi a exigência, no Distrito Federal, do cumprimento do art. 175, inciso XI, do regulamento do Código Nacional de Trânsito em relação aos veículos nas faixas de travessia. Seguiu-se campanha de esclarecimento, embora com algum atraso, demonstrando os procedimentos a serem observados quanto à correta utilização das faixas de pedestre. Em 1997, o valor arrecadado pelo DETRAN com multas de trânsito superou em 61,31% o previsto. Segundo informações do DER e do DETRAN, entre outubro de 1996 e novembro de 1997, verificou-se redução nos níveis de velocidade nas vias do Distrito Federal.

Nesse sentido, este estudo procurou responder em que medida o programa “Paz no Trânsito” pode ser caracterizado como uma política pública e se as ações implementadas resultaram em mudança de comportamento dos brasilienses dentro de uma perspectiva de controle social?

Teve como hipótese a idéia de que o programa “Paz no Trânsito” representou um programa de segurança no trânsito de acordo com os fundamentos de políticas públicas e os mecanismos de controle social em razão da mobilização do Estado, da comunidade e da mídia foram preponderantes na consolidação de suas ações.

O objetivo principal do trabalho é analisar as dinâmicas e as interações entre os diversos atores envolvidos na elaboração e implementação do programa “*A Paz no Trânsito*” dentro dos pressupostos que o caracterizam uma política pública estendendo para a perspectiva dos mecanismos de controle social. Os objetivos específicos são: analisar os elementos do programa que o caracterizem como sendo uma política pública; identificar quais foram os mecanismos de controle social adotados que foram preponderantes na implementação do programa; caracterizar o estágio atual das ações desenvolvidas no programa “*A Paz no Trânsito*”; caracterizar quais são as expectativas dos usuários do trânsito de Brasília com relação ao futuro do trânsito na cidade; identificar como os mecanismos de controle social influenciaram na mudança de comportamento dos brasilienses no trânsito.

Este trabalho está estruturado em 6 (seis) capítulos e as considerações finais. O primeiro é a introdução. O segundo capítulo trata do quadro teórico que consiste em uma abordagem de elementos sociológicos fundamentais como socialização, controle social, processo civilizador, tecnologias de poder, política pública como instrumento de tecnologia de poder, diferença entre conceito de trânsito e de transporte, políticas públicas de trânsito e análise de políticas públicas. O terceiro capítulo trata da evolução do sistema de trânsito no Brasil, seus antecedentes e situação atual, sobre o trânsito do Brasil e de Brasília e sobre o programa “*Paz no Trânsito*”. O quarto capítulo refere-se ao estudo das etapas de um programa de segurança pública de trânsito estudando suas dimensões analíticas, a análise dos agentes e dos seus papéis e a análise das principais variáveis. O quinto capítulo trata da análise do “*Paz no Trânsito*” a partir das entrevistas realizadas. O sexto capítulo descreve a metodologia que consistiu em pesquisa documental e aplicação de entrevistas e trata, ainda, da análise estatística do trânsito do Distrito Federal que consistiu na análise de dados secundários do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN-DF e do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM – do Ministério da Saúde. A última parte refere-se às considerações finais, cujo conteúdo descreve as conclusões do estudo e as recomendações tidas como úteis para estudos futuros e aplicações em novos programas de segurança no trânsito.

A metodologia foi pautada no uso de técnicas de pesquisas, tais como: observações livres, análise documental e pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas. As observações livres consistiram em anotações realizadas no dia-a-dia no trânsito do Distrito Federal. A análise documental consistiu em reunir documentos, descrever, transcrever eventualmente seu conteúdo, e em efetuar uma primeira ordenação das informações para selecionar as mais pertinentes. Foi realizada pesquisa de campo como validação dos dados levantados e, em função da hipótese de pesquisa, por meio de 8 (oito) entrevistas com pessoas cujas atividades profissionais ou sociais apresentavam algum tipo de ligação com o programa “*Paz no Trânsito*”.

Os entrevistados - respondentes - enumerados de 1 (hum) a 3 (três) à época eram técnicos governamentais e/ou administradores públicos com efetiva participação nas ações do programa. Os respondentes enumerados por 4 (quatro) e 5 (cinco) são especialistas em segurança no trânsito e atuam como acadêmicos na Universidade de Brasília – UNB – à época se integraram ao programa. O sujeito 6 (seis) era profissional da mídia, ainda o é, e

foi responsável pela aproximação entre governo e sociedade no sentido de viabilizar a consolidação do programa “*Paz no Trânsito*”. Os sujeitos 7 (sete) e 8 (oito) eram representantes da sociedade civil e de entidades de interesse especial que reivindicavam a participação desses segmentos na implementação as ações do “*Paz no Trânsito*”<sup>1</sup>.

O respondente 1 (hum) á época da implantação do Paz no Trânsito, Nazareno Stanislaw Affonso, era Secretário de Transportes no Governo Cristóvam Buarque e chefiava uma equipe de técnicos responsáveis pela maioria das ações do programa voltadas para a segurança e fluidez do trânsito. Trouxe para o Distrito Federal experiências novas em razão do exercício de atividades ligadas à segurança no trânsito em outras cidades brasileiras.

O respondente 2 (dois), Luis Riogi Miúra, era diretor do Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, cuja equipe por ele liderada foi responsável pela execução e cumprimento das normas de trânsito, bem como de apontar as diretrizes de fiscalização no trânsito. Enfrentou muitos óbices decorrentes da insatisfação de alguns setores da sociedade com as mudanças previstas no plano de trabalho do Governo.

O respondente 3 (três), Coronel Renato Azevedo, Comandante do Batalhão de Trânsito da Polícia Militar por ocasião da implantação do “*Paz no Trânsito*”, cuja unidade tinha por missão realizar a fiscalização no trânsito e zelar pela consolidação do respeito à faixa de pedestre. A implantação do programa “pare na faixa” foi uma das suas iniciativas e uma das ações mais importantes de todo o programa. Tornou-se, mais tarde Comandante da Polícia Militar e deu continuidade ao “*pare na faixa*”.

O respondente 4 (quatro), Roberto Victor Pavarino Filho, especialista em segurança no trânsito, sociólogo por formação pela Universidade de Brasília, quando da implementação do programa era consultor da Secretaria de Transportes do Governo do Distrito Federal. Atuou na implantação das faixas de pedestres, intensamente. Hoje atua como docente e pesquisador na Universidade de Brasília.

---

<sup>1</sup> Houve interesse em entrevistar outras pessoas com atuação relevante quando da implementação do “*Paz no Trânsito*”, por exemplo, os Jornalistas Alexandre Garcia, Ricardo Noblat e Ana Júlia Pinheiro e o Professor Gláucio Ari Dillon Soares. As entrevistas não foram possíveis em razão de limitadores como tempo e agenda.

O respondente 5 (cinco), David Duarte Lima, especialista em segurança no trânsito, é Professor na Faculdade de Saúde da Universidade de Brasília, à época coordenador do Fórum Permanente pela Segurança no Trânsito que funcionava junto à Universidade e agregava representantes de todos os segmentos sociais do Distrito Federal. Exercia um papel muito importante no sentido de integrar os diversos setores da sociedade às ações do “*Paz no Trânsito*”. Atualmente é Presidente do Instituto de Segurança no Trânsito e Professor na Universidade de Brasília.

O respondente 6 (seis), Ismar Cardona, é profissional de mídia e de comunicação e por ocasião do “*Paz no Trânsito*” trabalhava na editoria de cidades do Correio brasiliense, foi responsável por uma série de matérias relatando a gravidade da situação que imperava no trânsito de Brasília e pelo chamamento à participação das pessoas e das entidades sociais nas ações do programa.

O respondente 7 (sete), Dilson de Almeida Souza, é especialista em educação para o trânsito, ex-diretor do DETRAN/DF no período que antecedeu o Paz no Trânsito, acompanhou e participou da implantação de uma série de ações do programa. Algumas bases do programa Paz no Trânsito foram lançadas durante a sua gestão no DETRAN/DF. Atua junto ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN – na Câmara Temática de Esforço Legal.

A respondente 8 (oito), Ana Maria de Castro Mesquita, é especialista em educação para o trânsito, empresária do ramo da educação e educadora de trânsito. Sempre apresentou interesse no tema trânsito e participou da implantação do “*Paz no Trânsito*” representando a sociedade civil organizada. Atua junto ao Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN – na Câmara Temática de Educação Para o Trânsito.



## **CAPÍTULO 2 – QUADRO TEÓRICO**

### **2.1 – Socialização e controle social**

Todo sistema social compreende um conjunto de símbolos, valores e normas que dá sentido e orienta as ações dos indivíduos na satisfação das suas necessidades. Da mesma forma, a vida em sociedade exige o cumprimento dessas normas no sentido de haver harmonia e entendimento mútuo entre seus integrantes. Diariamente cumprimos normas e regras, mesmo que inconscientemente, seja por imposição do Estado, seja por exigência da sociedade, ou mesmo, em razão de valores, costumes e crenças que incorporamos ao longo da vida.

Esse é o processo por meio do qual o indivíduo aprende a ser membro da sociedade o qual é designado pelo nome de socialização. A socialização é a imposição de padrões sociais à conduta individual (Berger e Berger, 1994:165). Os padrões impostos durante o processo de socialização são relativos. Dependem de características individuais dos agentes socializadores e dos vários grupos a que pertencem esses agentes. Dependem, também, da circunstância de pertencer à classe média ou à classe operária, por exemplo.

Nas sociedades modernas contemporâneas, o trânsito é um elemento fundamental como fator de convivência humana na medida em que representa um sistema ou organização social que envolve indivíduos, grupos, classes, interesses e conflitos. A questão do trânsito interessa diretamente aos homens dada a sua constante necessidade de locomoção e circulação pelas vias públicas. Na busca pelo espaço, as pessoas demandam prioridade ignorando as demais e isso torna o trânsito um espaço relacional conflitivo.

Nessas condições, o pedestre torna-se vulnerável com incapacidade de defesa frente ao poder dos motoristas. Entre os próprios motoristas há diferença de poder, de afirmação e de domínio. Os condutores de veículos maiores tentam impor suas prioridades em detrimento dos condutores dos veículos de menor porte. Não raramente, percebemos conflitos entre categorias de condutores de veículos diferentes, por exemplo, caminhões e ônibus versus automóveis, motocicletas e bicicletas. Condutores de automóveis versus condutores de motocicletas e de bicicletas e assim por diante. Percebemos, ainda, disputas entre categorias de condutores conforme posições que ocupam no trânsito, como os motoristas profissionais de ônibus, caminhões e táxis em confronto com motoristas

particulares de automóveis e condutores de motocicletas, bicicletas e, ainda, com pedestres.

O meio de levar as pessoas a se comportarem no trânsito de forma socialmente aprovada é o controle social cujo elemento básico é a socialização. A socialização ocorre através da assimilação de valores, crenças e normas e da incorporação de hábitos e comportamentos decorrentes das normas e regras estabelecidas no meio da sociedade e que levam os indivíduos a se comportarem de maneira desejável.

Além da socialização, outra maneira de controle social é a imposição de sanções, através de punições e recompensas. As punições e recompensas compõem um conjunto de sanções negativas e positivas que se torna efetivo na medida em que os indivíduos baseiam suas ações no cálculo das recompensas e das punições previstas para o cumprimento das normas sociais e, além disso, acreditam na legitimidade das regras – cujo sentido subjetivo é atribuído pelo indivíduo - socialmente impostas. As sanções negativas são mais evidentes que as sanções positivas. Podem ser formais (códigos e ritos) ou informais (ostracismo, “gelo”), entre outras formas de punição comunitária social. As sanções positivas também podem ser formais (códigos e ritos) ou informais - promoções, elogios, etc – (Vila Nova, 1986).

Dentre as regras formais apresentam-se o Código de Trânsito Brasileiro - CTB - e uma infinidade de resoluções, regulamentos e deliberações, mecanismos pelos quais os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito exercem autoridade de Estado. O CTB é a Lei 9.503, de 23/09/97 que proporciona instrumentos e condições para que o processo de circulação de bens e pessoas através do espaço físico, tanto rural como urbano, se desenvolva dentro de padrões de segurança, eficiência, fluidez e conforto.

O CTB, durante sua tramitação Congresso Nacional, recebeu cerca de 5.000 emendas, conferindo-lhe um caráter de pluralidade por meio da participação de todos os setores da sociedade na sua elaboração. Além disso, traz um capítulo inteiro destinado ao cidadão, um ao transporte de escolares, um sobre crimes de trânsito e um apenas para os pedestres e condutores de veículos não-motorizados, o que pode ser considerado uma inovação em relação aos códigos anteriores.

O CTB atinge toda a população brasileira. Todas as pessoas se subordinam a ele, indistintamente. No seu escopo, condutores, proprietários, passageiros e pedestres têm

direitos e, sobretudo, responsabilidades. O Estado também tem responsabilidades diante da Lei. Além de fazer cumpri-la, os órgãos e entidades Sistema Nacional de Trânsito respondem por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito de trânsito seguro.

Qualquer cidadão ou entidade civil também tem o direito de solicitar, por escrito, aos órgãos, sinalização, fiscalização e implantação de equipamentos, bem como sugerir alteração em normas. Verifica-se, assim, o impacto do CTB no comportamento das pessoas relativamente aos fatores que influenciam o motorista a se conformar com ou violar as regras de trânsito: se devido à severidade das leis, visto que com o novo código, algumas infrações foram tipificadas como crime, como o crime de lesão corporal culposa na direção de veículo automotor, ou se devido à certeza da punição, ou ainda se as pessoas internalizaram as suas regras.

Dentre as regras informais podemos identificar, por exemplo, a crença na legitimidade dos valores e das normas, numa perspectiva weberiana; a incorporação de hábitos e comportamentos decorrentes das normas e regras, conforme percebemos em Norbert Elias quando escreve sobre processo civilizador e a visão de Foucault sobre vigilância e disciplina na sua análise sobre o panóptico de Jeremy Bentham, ou quando aborda práticas de punição a exemplo das tecnologias de poder complexamente articuladas às demais práticas sociais (Alvarez, 2004 : 6).

Max Weber, quando escreve sobre poder e dominação, diz que suas bases estão fundadas na probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato por diversos motivos de submissão. Isso pode depender de diversos interesses, de considerações utilitárias de vantagens e inconvenientes por parte daquele que obedece. Pode depender também de mero costume, ou do hábito de comportamento. Entretanto, a dominação que repousasse apenas nesses fundamentos seria relativamente instável.

Nas relações entre dominantes e dominados, a dominação costuma apoiar-se em bases jurídicas, nas quais se funda a sua legitimidade, e o abalo dessa crença na legitimidade costuma acarretar conseqüências de grande alcance. Portanto, a crença na legitimidade das normas é fator preponderante nas questões relativas ao trânsito. Não

obstante, percebemos situações em que o CTB não é obedecido pela ausência da crença na sua legitimidade (Quintaneiro, 2002:128).

Essa situação nos remete à análise de Èmile Durkheim sobre a anomia. A anomia, na perspectiva durkheimiana, ocorre quando há uma disjunção entre normas e metas culturais e as capacidades socialmente estruturadas dos membros do grupo de agir de acordo com as primeiras. Nas situações anômicas, pode ocorrer que as normas já não possuam para os indivíduos, um significado que as justifique, em virtude da ausência dos valores aos quais elas estão geralmente associadas. Isso ocorre quando mudanças nas práticas sociais tornam obsoletos os valores que davam sentido às formas tradicionais de organização social.

Pode ocorrer que as normas tradicionais, surgidas de tempos em tempos e o sistema de organização estejam ultrapassados, já não se harmonizam com as novas condições de adaptação sócio-cultural entre indivíduos, grupos e categorias sociais, com a prática das relações sociais. É quando o universo de crenças, valores, normas e sentimentos compartilhados pelos indivíduos estão dissociados dos modos padronizados de agir (Vila Nova, 1986:58). Em diversos aspectos, o CTB não é inteiramente aplicável nas regras e normas que preceitua. Existe um descompasso entre o que prevêem as normas, como as pessoas obedecem e na forma como o Estado age diante das regras impostas pelos legisladores.

## **2.2 – Controle social e o processo civilizador**

O Sociólogo Norbert Elias na obra “O processo civilizador”, trata dos tipos de comportamentos considerados típicos do homem civilizado ocidental. Para ele, o homem ocidental nem sempre se comportou da forma tipicamente civilizada<sup>2</sup>.

Dependendo de sua situação e de suas inclinações, sentia-se atraído pela vida mais desregrada e aventureira. A sociedade existente nos tempos passados não era civilizada no mesmo sentido e no mesmo grau que a sociedade ocidental moderna. Para Elias, a estrutura da sociedade ocidental muda continuamente e, simultaneamente, muda o padrão de comportamento e a constituição psíquica dos povos do ocidente. Elias destaca as ligações entre mudanças na estrutura da sociedade e mudanças na estrutura do comportamento e da constituição psíquica. Todos os processos históricos consistem nas ações de pessoas

---

<sup>2</sup> Elias afirma que “*grande número de estudos contemporâneos sugere que a estrutura do comportamento civilizado está estreitamente inter-relacionado com a organização das sociedades ocidentais sob a forma de Estado*” (Cf. ELIAS, 1994) e, ainda, que “*a civilização pode ser entendida como uma mudança no controle das paixões e conduta, a qual guarda estreita relação com entrelaçamento e interdependência crescente das pessoas*” (Cf. ELIAS, 1993)

isoladas, que dão origem a instituições e formações que nem foram pretendidas ou planejadas por qualquer indivíduo singular (Elias, 1986).

Na dicção de Elias, mesmo na sociedade civilizada, nenhum ser humano chega civilizado no mundo. O processo civilizador individual que ele obrigatoriamente sofre é uma função do processo civilizador social. Todo ser humano está exposto desde o primeiro momento da vida à intervenção modeladora dos adultos civilizados. O seu eixo é uma crença num civilizar do homem, que embora não tenha chegado, por enquanto, a seu termo, ainda prossegue. Elias acreditava no progresso.

Então, todos os atos e as obras do homem se engrenavam num processo, que tem por sentido a civilização, os acidentes que a atrasam são meros incidentes de percurso. Elias salienta que quanto mais profundamente penetramos na riqueza de fatos particulares com o fito de descobrir a estrutura e regularidade do passado, mais solidamente emerge um contexto firme de processos. Isso porque o perfil das mudanças no tecido social se torna mais visível quando vistos contra os eventos de nossa própria época. O presente ilumina a compreensão do passado e a imersão neste ilumina o presente (Elias, 1986).

Todavia, Elias entende que o processo civilizador perpassa diferentes sociedades, comporta diferentes relações de interdependência, as quais produzem as mais diversas figurações sociais, cujas alterações são resultado de outras relações de interdependência existentes em seu interior, fazendo com que o processo civilizador não se realize de forma homogênea e retilínea. Entretanto, esse processo possui uma direção específica, a qual não é perceptível aos indivíduos que dele participam. Tal direção só se torna perceptível dentro de uma análise histórica e sociológica num grande espaço de tempo, numa perspectiva de longo prazo.

No trânsito, enquanto fenômeno social moderno, pode-se vislumbrar a teoria de Norbert Elias. O Estado é um ente que impõe as normas de circulação nas vias e busca o cumprimento delas num contexto de coerção. O tecido social incorpora as normas por meio da construção de hábitos e comportamentos assimilados pelas pessoas ao longo do tempo. Observamos hábitos e comportamentos no trânsito que, consoantes ou não com as normas impostas, estão presentes no cotidiano dos indivíduos, seja na luta por espaço seja por procedimentos insólitos agregados no caráter das pessoas por meio da herança psíquica e social.

Para além do controle do Estado nas questões do trânsito observamos, também, o controle da comunidade sobre as ações dos indivíduos ou o controle dos indivíduos sobre o comportamento dos outros indivíduos e, até mesmo, o autocontrole que as pessoas exercem sobre seus próprios atos. Virtudes como a prudência, o respeito ao próximo e instinto de sobrevivência, assim como defeitos na forma do autoritarismo e da intolerância estão presentes no trânsito na mesma medida em que se apresentam nas outras instâncias do tecido social.

## **2.5 – Controle social e tecnologias de poder**

Michel Foucault, por sua vez, analisa o controle social a partir das premissas da vigilância e da disciplina no trabalho que desenvolve sobre a sociologia das prisões. Nesse sentido, ele faz um estudo sobre o panóptico de Jeremy Bentham que estabelece mecanismos de controle sobre os indivíduos por meio da vigilância remota. No panóptico, os internos estavam presos ao lugar e restritos em seus movimentos, confinados entre muros grossos, densos e bem-guardados, e fixados a suas camas, celas ou bancadas. Eles não podiam se mover livremente porque estavam sob vigilância, tinham que se ater aos lugares indicados sempre porque não sabiam, e nem tinham como saber, onde estavam no momento seus vigias, livres para mover-se à vontade. As instalações e a facilidade de movimento dos vigias eram a garantia de sua dominação, dos múltiplos laços de sua subordinação, a fixação dos internos ao lugar era o mais seguro e difícil de romper.

O domínio do tempo era o segredo do poder dos administradores – e imobilizar os subordinados no espaço, negando-lhes o direito ao movimento e rotinizando o ritmo a que deviam obedecer era a principal estratégia em seu exercício do poder. A pirâmide do poder era feita de velocidade, de acesso aos meios de transporte e da resultante liberdade de movimento. O panóptico era o modelo de engajamento e confrontação mútuos entre os dois lados da relação de poder. As estratégias dos administradores, mantendo sua própria volatilidade e rotinizando o fluxo do tempo de seus subordinados, se tornavam uma só. Mas havia tensão entre as duas tarefas. A segunda tarefa punha limites à primeira – prendia os rotinizadores ao lugar dentro do qual os objetos de rotinização do tempo estavam confinados. Os rotinizadores não eram verdadeira e inteiramente livres para se mover: a opção ausente estava fora de questão em termos práticos (Foucault, 2003).

O modelo estudado por Foucault remete a questões muito presentes no trânsito urbano e rural dos dias atuais. Sabemos que nas principais vias de circulação das cidades, principalmente, existe um grande número de dispositivos eletrônicos de controle de tráfego e de velocidade. As câmeras eletrônicas estão dispostas de forma que não podemos percebê-las com facilidade. Sabendo dessa existência, os motoristas comportam-se como se estivessem sendo permanentemente vigiados.

Diferentemente das prisões, os motoristas estão circulando livremente pelas vias. No entanto, não podem ter a certeza de onde estão instalados os dispositivos de vigilância. Os presos vivem uma situação de liberdade vigiada e tendem a se comportar como estivessem sendo observados permanentemente. Tal comportamento tende a levar à disciplina. Tendo seus movimentos vigiados, disciplinam suas condutas. Esse tipo de controle é eminentemente estatal. A autoridade administrativa de trânsito “dociliza” os corpos e os veículos dos motoristas.

A eficácia das tecnologias de controle reside no receio que a ameaça de detecção cria nas pessoas. Essa modalidade de controle social, nos dias atuais, é aceita por muitas pessoas que a ela se submetem voluntariamente. O controle dos indivíduos não diz respeito apenas à vigilância e à sanção. Outros aspectos fundamentam as propostas técnicas que permitem eliminar problemas sociais. A automação do controle na condução de veículos, no sentido de limitar a capacidade de decisão individual considerada a maior causa de erros e acidentes de trânsito, fundamenta-se no apelo aos sentimentos: aproximadamente 35.000 mortos por ano nas vias brasileiras, conforme dados do Ministério da Saúde, baseiam o argumento para desenvolver sistemas de controle de velocidade.

Entretanto, esse tipo de controle jamais será uma adaptação da moderna democracia, como um número grande de pessoas revoltadas contra a insegurança contemporânea poderia acreditar. Ainda assim, pode ser apresentado como orientador para o bem estar social, como forma de diminuir acidentes de trânsito.

## **2.6 – Tecnologias de poder e políticas públicas**

As intervenções do Estado nas questões de trânsito são sempre decorrentes de políticas públicas e política pública na perspectiva foucaultiana é uma ferramenta de

tecnologia de poder, assim como o são outros instrumentos utilizados no trânsito nas ações de vigilância e disciplinamento da administração sobre os indivíduos.

Nesse sentido, o trânsito é um complexo de deslocamentos e busca por espaços nas vias públicas, permeado e regulado por normas inerentes ao controle do Estado sobre esse tipo de sistema social. As normas impostas necessitam de serem legitimadas pela crença das pessoas na sua eficácia. Entretanto, elas não são cumpridas em todos os aspectos. Quando as infrações estão ao alcance do Estado, ou das pessoas, são impostas sanções punitivas e sociais. Quando as infrações não estão ao alcance do Estado e nem as pessoas conseguem crer na validade das normas observamos as situações anômicas.

Por um lado, temos um controle social no seio da própria sociedade por meio da incorporação de hábitos e comportamentos. De outro lado, temos o controle do Estado por meio da vigilância e, conseqüentemente, do disciplinamento mediante restrição de movimentos e imposição de punições. Existe, ainda, o autocontrole, situação em que as pessoas restringem seus atos diante das situações de incerteza – no trânsito sempre existe a incerteza residual -, das expectativas de comportamento e dos riscos racionalmente calculados.

Nesse sentido, Foucault, ao analisar as tecnologias de poder, dentre outras formas, a intervenção estatal, corporifica uma tecnologia de poder que contém no seu bojo práticas punitivas e outros mecanismos disciplinares (Alvarez, 2004:6). Nessa perspectiva, podem-se inserir as políticas públicas como uma técnica de controle das atividades dos indivíduos coordenados em relação ao tempo, ao espaço e aos movimentos a serem manipulados. Distribuídos espacialmente e controlados temporalmente os indivíduos, as disciplinas os combinam de modo a obter um funcionamento eficiente do conjunto através da composição das forças individuais.

Assim, tanto a perspectiva do processo civilizador de Elias quanto a perspectiva de controle social de Foucault, por meio do uso da tecnologia de poder remetem a uma análise do programa “*A Paz no Trânsito*” enquanto política pública, tendo em conta a política pública como uma tecnologia de poder, conforme preceitua Foucault e como um mecanismo de controle social que pretende incorporar hábitos e comportamentos como defende Elias no processo civilizador.



## 2.5 – Trânsito e transporte

O trânsito é o movimento de veículos e de pedestres, pelas vias públicas, considerado em seu conjunto. O ato de transitar é passar em trânsito, fazer caminho, deslocar, circular, locomover. São as formas e os padrões que as pessoas usam para ir de determinados locais em direção a outros, por conta do próprio corpo ou utilizando outros meios que o venham a auxiliar.

Eduardo Vasconcelos define como trânsito “... o conjunto de todos os deslocamentos diários, feitos pelas calçadas e vias da cidade, e que aparece na rua na forma de movimentação geral de pedestres e veículos” (Vasconcelos, 1988. 11), significa deslocamentos feitos pelas pessoas utilizando-se de forma natural ou artificial qualquer de seus modos.

Essa abordagem sobre deslocamento, circulação, negociação para a ocupação dos espaços, conduz à idéia de movimento. Mas trânsito não é só movimento. O trânsito está relacionado também à parada ou à imobilização de veículos e pessoas. O Código de Trânsito Brasileiro conceitua trânsito como sendo “a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga” (§1º, Art. 1º). Isso quer dizer que no próprio CTB, trânsito é mais que deslocamento, engloba a idéia de imobilização, estacionamento e operação de carga ou descarga.

O transporte corresponde ao ato ou efeito de transportar. Transportar, por sua vez, significa levar de um lugar para outro. Trânsito e transporte não são a mesma coisa. O trânsito é visto como um sistema universal, um palco de interações e conflitos entre os indivíduos, decorrente da necessidade que as pessoas têm de circular e deslocar de um lugar para outro. É um conjunto de padrões sociais. O transporte pode ser entendido como o ato de conduzir bens e pessoas dentro de um sistema mais amplo de circulação.

De acordo com Castells (1977:201) “as condições históricas para a existência e funcionamento dos meios de transporte são uma função da lógica do sistema de trânsito (...) e de determinantes econômicos e políticos; um estudo sociológico do transporte deve ser baseado na análise das contradições entre a lógica interna do sistema de trânsito e as condições históricas dos meios de transporte através dos quais ele deve ser realizado”. Assim, o transporte é um sistema que ajuda a constituir um sistema maior que é o trânsito.

## **2.6 – Políticas públicas de trânsito**

Paviani descreve que são vários os agentes implicados no processo de urbanização. Nas políticas públicas de trânsito os agentes implicados são muitos, haja vista ser a questão do trânsito intimamente ligada à questão urbana. O Estado aparece como um grande agente e tem por ação principal atender as demandas da população e conciliar os conflitos sociais decorrentes dessas políticas. O Estado deve intervir no meio urbano e as ações de planejamento devem ser no sentido de intensificar cada vez mais as políticas urbanas.

As políticas urbanas do Estado, inclusive o planejamento urbano, podem ser definidas como parte de um esforço global para manter as relações sociais existentes e para resolver as contradições e os conflitos inerentes ao processo de urbanização (Paviani, 1989). A essência do planejamento urbano está na intervenção do Estado para organizar a cidade e cobrir uma variedade de necessidades urbanas, dentre elas, os modos de circulação e os padrões de deslocamentos urbanos. Se o planejamento urbano não for implementado para impedir crises maiores, por exemplo, reduzindo a congestão do tráfego, a situação torna-se cada vez mais difícil.

Em trânsito essa situação é bastante presente, pois as intervenções no sistema de circulação são feitas pontualmente e sempre em descompasso com o ritmo do crescimento das cidades. A ação do Estado deve ser no sentido de propiciar maior acesso das pessoas aos bens e serviços de uso e consumo, aos serviços públicos, às atividades de lazer, entre outras (Paviani, 1989).

A questão do trânsito urbano é um fenômeno intrinsecamente ligado aos processos de urbanização que deram origem às cidades modernas. Todas as sociedades industriais são fortemente urbanizadas (Giddens, 2005:455). As cidades expandiram-se em virtude da migração de pessoas das áreas rurais para as áreas urbanas. O desenvolvimento das cidades modernas representou um grande impacto nos hábitos e comportamentos, tanto quanto, nos modos de pensar e de sentir das pessoas. Um dos aspectos em que o equilíbrio urbano é afetado pelo crescimento das cidades é o padrão de deslocamentos e de circulação. Na maioria das cidades modernas a matriz de deslocamentos tem um formato similar.

De acordo com Giddens (2005:458), o processo de urbanização é acompanhado de rotas de transporte já que as pessoas buscam minimizar o tempo gasto nos seus deslocamentos para o trabalho, lazer, escola, enfim, na busca de bens e serviços que

satisfaçam as suas necessidades. No urbanismo moderno, o espaço está sendo continuamente reestruturado. Essa reestruturação do espaço urbano exige o remodelamento permanente da matriz de deslocamento e de circulação pelas vias públicas.

Nessa época moderna, as mudanças e as transformações na configuração das matrizes urbanas são aceleradas e apresentam um certo descompasso em relação às transformações e mudanças nos padrões de deslocamentos e de circulação pelas vias, cujas soluções são pensadas com um tempo considerável de defasagem. Daí a importância de estabelecer políticas públicas de trânsito adequadas as constantes e rápidas mudanças que ocorrem nos processos de expansão das cidades.

## **2.7 – Análise de políticas públicas**

A idéia de política está diretamente relacionada à observação e ao monitoramento de eventos, à recepção, à emissão, ao processamento, à análise da informação e à tomada de decisão (Monteiro, 1982). É uma atividade de controle e de emissão de diretrizes. Uma política é um curso de ação conscientemente escolhido e orientado para determinado fim. Em determinado estágio as políticas atingem um grau de significação e relevância que as áreas a elas relacionadas ou temas de políticas são introduzidas na agenda dos policy-makers. Os propósitos da ação dos policy-makers traduzem-se no enunciado aos objetivos ou metas que se pretende alcançar.

Uma reflexão importante nesse cenário é se a preocupação central da análise das políticas públicas deve ser com a “*essência*” das políticas ou com comportamento dos formuladores na promoção das políticas (Monteiro, 1982). No presente estudo, estamos interessados em analisar uma política de segurança no trânsito. De início, ocorre a necessidade de definir essa “*política de trânsito*”. A rigor, a divisão de tarefas em vigor na organização política em qualquer nível de governo nos sugeriria que políticas de trânsito seriam o conjunto de atos praticados pelos órgãos executivos de trânsito.

É provável que outros órgãos ou agências governamentais decidam sobre temas que condicionem o desempenho das questões de trânsito. Portanto, política de trânsito vem a ser o conjunto de inter-relações de decisões de diversos órgãos, públicos e privados, em diferentes níveis de decisão. Ainda assim, há uma pressuposição trivial de que política pública é uma política governamental. Por exclusão, as políticas estabelecidas por outras organizações são privadas. Todavia, a fronteira entre política pública e política privada não

é muito bem definida. Ocorrem superposições entre o conjunto de decisões governamentais e o conjunto de decisões de organizações privadas.

Existem três tipos de vinculações características entre esses dois conjuntos: a) as decisões de governo podem não levar em conta decisões no conjunto de escolha das outras organizações. O conjunto das decisões estatais remove pontos do conjunto de escolhas de decisões privadas. Um processo de desestatização tende a promover uma maior ou menor percepção por parte dos agentes privados atuando como um sinalizador de oportunidades abertas à decisão privada; b) as políticas governamentais podem concorrer para atribuir pesos diferenciados aos pontos do conjunto de escolhas das demais organizações atrelando incentivos ou punições às conseqüências dessas escolhas.

Inerente a essa discussão está a idéia da capacidade da política pública em condicionar o comportamento dos demais agentes; c) uma terceira superposição entre política governamental e política privada é a atuação do governo sobre as preferências dos agentes de decisão do setor privado. Para tanto, o governo recorre à propaganda, aos apelos patrióticos e à persuasão.

Desse processo, então, decorrem três situações distintas: a primeira envolve os impactos de uma política de governo sobre um segmento social que canaliza seus interesses através do governo; na segunda, teremos uma quase-política governamental onde seus efeitos têm repercussões significativas sobre grupos na sociedade que, involuntariamente, devem aceitar tais efeitos; a terceira situação é mais propriamente de um efeito colateral não-antecipado da política governamental que pode ser contornado com a redefinição dessa política (adoção de uma nova política).

Duas categorias de decisão apontam para o conceito de política pública além das fronteiras de decisão de governo: aquelas tomadas por organizações privadas que se opõem às políticas governamentais e aquelas tomadas por outras organizações privadas que afetam os cidadão além de sua relação de associação com essas organizações (Monteiro, 1982). Enfim, considera-se que política pública são programas e ações governamentais, efetivas ou potenciais, destinadas a tratar dos vários problemas sociais.

Numa perspectiva de longo prazo os próprios arranjos institucionais podem ser vistos como política pública que, por incorporar no processo decisório a necessidade de consultar

grupos específicos e seguir procedimentos específicos, aumentam a probabilidade de certos tipos de decisão e reduzem a de outros.

O estudo de política pública envolve-se com dois quadros de referência distintos, porém interligados: o conhecimento do processo de política e o conhecimento no processo. Assim o analista de política não seria apenas um estudioso do processo de política, mas também, um participante do próprio processo que ele estuda. Os níveis de análise das políticas públicas podem ser percebidos por diferentes ângulos: o primeiro nível seria em decorrência da lógica no atendimento a objetivos mais amplos de política; o segundo nível seria a resultante da intenção de diferentes segmentos da organização governamental na qual diferentes objetivos e critérios de decisão são conciliados; o terceiro nível diz respeito a como essa política pode ser percebida pelo ângulo da negociação política com os diversos setores da sociedade e refletir as pressões e as limitações impostas por esses segmentos (Monteiro, 1982).

De acordo com Monteiro, percebe-se uma interligação entre os três níveis de análise com três ângulos de análise política: a) a política como uma escolha racional de um agente de decisão; b) a política como uma resposta da organização governamental a uma demanda percebida e, c) a política como uma negociação de barganha ou negociação política. As situações descritas são cenários básicos de análise.

À parte deles, pode-se compor uma variedade de outros cenários em que se interligam seus diferentes componentes. Cada uma daquelas opções constitui um rumo metodológico em que se acomodam melhor certos temas. Um exemplo claro é a perspectiva do processo decisório individual. Um outro exemplo pode ser quanto à representatividade das políticas face à sociedade como um todo, ou a seus grupos constitutivos.

Nessa última referência, deve-se ampliar a noção de governo para incluir, além do executivo, o legislativo, o judiciário e, ainda os grupos de interesse especial. Nesse sentido, pressupõe-se que a política pública é uma ocorrência organizacional e, até mesmo, interorganizacional.

Vasconcelos, na obra *“Transporte urbano, espaço e equidade”*, argumenta que as metodologias atuais que tratam do planejamento de transportes e trânsito – quase sempre vinculados – não contemplam adequadamente a análise dos aspectos políticos e sociais dos

problemas de trânsito e transporte, concentrando-se nos seus aspectos técnicos e econômicos (Vasconcelos, 2001:12). Entende Vasconcelos que toda a gama de intervenções no sistema de trânsito tem sido insatisfatória por desconsiderar elementos importantes como a acessibilidade desigual, baixos níveis de serviços públicos de transportes, altos índices de acidentes de trânsito, envolvendo principalmente os papéis mais vulneráveis, congestionamentos, poluição ambiental, invasão dos espaços habitacionais e de vivência coletiva por tráfego inadequado. Nesse sentido, ele salienta a importância do desenvolvimento de formas alternativas de análise das políticas públicas de trânsito introduzindo para além dos elementos técnicos e sociais, elementos sociológicos fundamentais.

A primeira tarefa na análise de política pública é esclarecer o que se entende por enfoque sociológico e político. Uma distinção precisa ser feita no nível prático: o enfoque técnico é limitado a cálculos gerais sobre quantidades, o enfoque econômico limita-se à mera contabilidade dos recursos aplicados e custos, o enfoque sociológico e político complementa as análises numéricas simples com a análise dos padrões de deslocamentos em função de condições sociais, políticas e institucionais que condicionam as decisões das pessoas e entidades envolvidas (Vasconcelos, 2001:16).

É nesse aspecto que a análise permite pressupor que elementos de políticas públicas apresentam relevância do seu impacto tanto nas decisões, quanto nas maneiras segundo as quais as pessoas se apropriam das vias. Enquanto os enfoques técnicos e econômicos assumem os deslocamentos como dados trabalhados quantitativamente, o enfoque sociológico indaga por que e como os deslocamentos são feitos e os seus principais condicionantes. Para o enfoque sociológico é essencial ver as condições atuais por meio de conceitos como classe e grupo social, conflitos, convergências, natureza e recursos dos órgãos responsáveis e os interesses dos atos públicos e privados.

Enquanto os enfoques técnico e econômico limitam-se ao plano de constatação e privilegiam o comportamento individual, o enfoque sociológico e o político avançam até o plano da explicação, usando fundamentos sociológicos e políticos e privilegiando o comportamento coletivo sobre o individual. Assim, mesmo que alguns enfoques sociais procurem avançar até a explicação, eles o fazem limitadamente, mantendo as explicações no plano individual (imperícia, pressa, egoísmo) e não no plano social - ideologia,

interesses, necessidades, conflitos de classe - (Vasconcelos, 2001:16-17). Adicionalmente, o enfoque sociológico enquadra-se no campo mais amplo da análise de políticas públicas incorporando, além da avaliação do conteúdo e dos produtos dessas políticas, a avaliação da apropriação efetiva dos benefícios (ou prejuízos) pelas pessoas.

Ele inclui, assim, a análise de impactos objetivos (diferenças quantitativas), subjetivos (diferenças qualitativas) das políticas, como análises de efetividade, que permitem avaliações mais completas. Esta análise de efetividade implica julgamentos sobre a adequação dos impactos a objetivos sociais mínimos (Vasconcelos, 2001:17). No caso dos acidentes de trânsito, por exemplo, o enfoque técnico tradicional representaria o problema por meio de dados quantitativos brutos, como o número de acidentes.

A tentativa de incluir a preocupação social enriqueceria a avaliação, dividindo os acidentes entre motoristas e pedestres e acrescentando, talvez, alguns dados socioeconômicos (renda, sexo, idade). Os dados teriam a preocupação básica de constatar o que está ocorrendo (Vasconcelos, 2001:17). A abordagem sociológica, ao contrário, não se limitará a constatações de fatos, mas perguntará por que os acidentes estão ocorrendo, e quem está sendo prejudicado ou beneficiado. A análise sociológica perguntará quais são as condições sociais, econômicas, políticas e culturais que produzem os resultados de segurança no trânsito.

O analista trabalha com uma série de informações e dados, que são agregados à procura de uma imagem abstrata do que acontece e por quais motivos. Não existe uma representação concreta do que acontece, mas apenas uma apreciação subjetiva dos conceitos e condicionantes mais prováveis da política analisada. Este esforço vai levar à construção do “perfil da política”, identificado por meio de uma série de dimensões de análise, capazes de reproduzir a substância e o processo da política.

---

É importante considerar que as políticas ocorrem em contextos objetivos e são os reflexos parciais das limitações impostas por eles. Não existe uma política absoluta e livre de pressões reais de várias origens. A principal tarefa do analista é identificar os limitantes mais relevantes e o seu peso relativo. Além disso, muitos impactos são gerados por agentes que apenas não tomam nenhuma atitude. Assim, a análise das políticas implica também a consideração da ausência de decisões, que é tão importante quando as decisões explícitas.

A metodologia de análise das políticas baseia-se inicialmente em três atividades: a escolha das dimensões em torno das quais será feita a análise, a identificação dos agentes que intervêm no processo, seus interesses e recursos; e a seleção das variáveis é seguida por um processo analítico de relacionamentos entre eles, de acordo com combinações promissoras (Vasconcelos, 2001:136). O processo analítico deve separar duas características distintas da política, sua substância e seu processo. A diferença pode ser mais bem compreendida perguntando-se como a substância pode ser explicada frente ao processo e como o processo pode ser explicado frente aos contextos políticos e econômicos.

A análise do processo gera a necessidade de definir quais períodos de tempo representam da melhor forma as alterações relevantes da política. A identificação dos períodos leva à análise de quatro componentes essenciais da política. A formulação, que envolve a descrição de como a substância da política materializou-se em termos de recomendações e justificativas. A regulamentação, referente a quais grupos e agentes sociais foram escolhidos como objetos da política. A implementação, relativa à dinâmica de como colocar as decisões em execução e, finalmente, a apropriação, analisando quem foi influenciado pela política e quais foram as formas reais de uso dos produtos e serviços oferecidos. A escolha dos períodos de análise é uma decisão subjetiva. Acesso aos dados históricos e confiáveis deve ser uma busca constante e a seleção inicial pode precisar de ajustes durante o processo de análise política.

As dimensões da análise de política pública a serem consideradas devem abranger as áreas por meio das quais a política é analisada para compor um quadro geral compreensivo. No trânsito, a análise das dimensões institucional, legal, funcional, política, econômica, tecnológica propiciam um quadro necessário e suficiente. A identificação dos agentes que participam direta ou indiretamente na formulação e implementação da política deve buscar uma análise prévia dos contextos social, político e econômico nos quais a política foi desenvolvida. Começa com uma análise de Estrutura do Estado, dos setores dominantes da política e economicamente e grupos sociais; análises posteriores referentes a outros fatores considerando, inclusive, todas as organizações sociais relevantes, como a mídia.



Como variáveis e indicadores no trânsito podem ser utilizados elementos como a fluidez, segurança, acessibilidade, custo e qualidade. O tratamento pode ser qualitativo e quantitativo. A condução da análise de política pública deve prever apresentação de dados e informações, o mapeamento apropriado do espaço de estudo, a distinção entre processo e substância na política, a identificação das características da política, verificando impactos individuais e coletivos e as externalidades, que são os impactos causados em outros usuários, sem compensação.

Analisar o programa “*Paz no Trânsito*” como política pública requer estabelecer enfoques sociológicos e políticos para analisar problemas de trânsito. Nesse sentido, é relevante identificar qual seria a relação do Estado com o trânsito, à luz da sociogênese e da psicogênese descritas por Elias quando ele trata da construção do Estado, da estruturação e da individualização da sociedade e da constituição do indivíduo, bem como na visão de Foucault quanto à criação de novos tipos de controle social amparado na tecnologia de poder onde o Estado exerce papel central e se sustenta no aparato político-científico.

## **CAPÍTULO 3 – EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE TRÂNSITO NO BRASIL**

### **3.1 – O trânsito no Brasil – antecedentes e situação atual**

Um dos desejos do homem desde o início de sua existência é abrir novos caminhos, mover-se, deslocar-se, enfim, transitar. Essa necessidade humana de transitar antecipa-se aos próprios meios de locomoção (Rodrigues, 2000). Essa perspectiva possibilita considerar o trânsito como um processo histórico-cultural que envolve relações entre homem e espaço e relações dos homens entre si. Associar o trânsito como um fenômeno da modernidade e aos problemas da atualidade é uma visão simplista. O trânsito, inclusive no Brasil, tem uma história.

Desde o descobrimento do Brasil, o trânsito foi parte integrante da vida cotidiana das pessoas. O planejamento urbano é uma prática que surgiu no final do século XIX com o objetivo de planejar as cidades e organizar o espaço urbano. As cidades planejadas são o esforço dos urbanistas para dar ao espaço uma estrutura de funcionalidade. Naquela época,

a estrutura demográfica do país era diferente da atualidade. A população concentrava-se nas áreas rurais e no campo em razão da configuração sócio-econômica brasileira existente. Os centros urbanos não eram congestionados. Nos dias atuais, as regiões centrais das áreas urbanas apresentam muitos problemas devido à redistribuição geográfica da população decorrente do êxodo rural.

A partir da década de 30, a urbanização brasileira inicia-se. Mas foi na década de 50 com o incremento da industrialização que o Brasil passou de rural a urbano. A urbanização brasileira foi um processo acelerado e a concentração das pessoas nas cidades gerou problemas sociais, econômicos, culturais e, principalmente, de locomoção (Rodrigues, 2000). O processo urbano no Brasil gerou a segregação espacial que trouxe, também, a segregação veicular.

As classes favorecidas lidam no trânsito em automóveis particulares. As classes desfavorecidas enfrentam os problemas de locomoção utilizando transportes coletivos lotados e desconfortáveis. As condições desfavoráveis dos transportes coletivos desestimulam os seus usuários e, na medida em que podem, transferem-nos para os veículos particulares aumentando os congestionamentos e outros problemas decorrentes. O transporte coletivo torna-se um indicador das desigualdades sociais. Essa condição passa a requerer um conjunto de medidas que integrem as atividades de planejamento urbano, de transporte e de circulação.

Embora o transporte coletivo consista em uma solução para a questão da circulação urbana, nota-se uma tendência pelo transporte individual. No período colonial as pessoas já preferiam o transporte autônomo usando os meios disponíveis da época. As residências começaram a ser modificadas reservando espaço nos lotes para guardar os veículos. Com a chegada dos automóveis no século XIX surgiram as garagens e as relações entre o proprietário e o chofer da família. Porém, a partir dos 50 o automóvel ganhou importância nas relações sociais passando a representar símbolos sociais como status, liberdade, poder, utilidade e conforto.

O trânsito urbano no Brasil está relacionado ao processo de urbanização em áreas metropolitanas o que tem colocado desafios para as instituições públicas, para o setor privado, para as suas respectivas populações e, mesmo, para o cientista social, como afirma Aldo Paviani. Esses desafios se traduzem na magnitude das estruturas urbanas nas

metrópoles, que exigem cada vez mais ações ao nível das soluções conjunturais e das relações espaciais, sociais e econômicas. Decorrem da complexidade, da especialização das funções urbanas, das contradições e do caráter concentrador e desigual da distribuição dos empregos e da localização concentrada dos bens de uso e consumo para as populações metropolitanas (Paviani, 1989).

Nesse cenário, o trânsito é um ramo da especialização das funções urbanas e está diretamente ligado à necessidade que as pessoas têm de ter acesso aos bens e serviços necessários à sua sobrevivência. A configuração das cidades é que determina a organização do trânsito para facilitar a circulação de bens, pessoas e veículos pelas vias públicas.

O processo de urbanização no Brasil é resultado das migrações internas que as pessoas se propõem ao deslocar-se das áreas rurais para as grandes, em razão da deterioração dos meios de vida no campo. Na medida em que as cidades crescem e se modernizam, atraem as indústrias e concentram nas regiões centrais os empregos e os bens de uso e consumo. O processo de urbanização no Brasil pode ser caracterizado como aquele pelo qual a população se concentra nas áreas urbanas. Entretanto, a raiz desse processo de migração tem origem no meio rural que empobrece, aliado ao processo de industrialização, liberando as pessoas para as cidades que as procuram em busca de alternativa de sobrevivência. Esse movimento não apresenta conformidade com os países desenvolvidos, onde o elemento preponderante no processo de urbanização acompanha a industrialização (Paviani, 1989).

A urbanização sob o ponto de vista do crescimento populacional apresenta problemas ligados a questões habitacionais, de emprego, de saúde pública, de educação e, conseqüentemente de transportes. O sistema de transporte é influenciado pela localização das residências, dos empregos, dos serviços de saúde, das escolas, do lazer. Cada um desses elementos contribui de certa forma para a organização dos modos de circulação e dos padrões de deslocamentos. O Brasil, por razões históricas ou espaciais, construiu um sistema urbano multidimensional inter-relacionando aspectos demográficos, econômicos, sociais, culturais e outros. Um exemplo disso é o Distrito Federal. A transferência da Capital Federal para Brasília condicionou a existência de elementos peculiares na organização do trânsito.

O crescimento das cidades provocou a superlotação das ruas em razão do aumento da frota de veículos. O processo de metropolização das grandes cidades transformou os modos de vida e de convívio entre as pessoas. A necessidade de locomoção rápida exigia um maior número de automóveis transitando pelas ruas. Hoje circulam pelas ruas brasileiras aproximadamente 180 milhões de pessoas e 35 milhões de veículos. Os urbanistas defendem o uso da tecnologia para evitar congestionamentos e acidentes (Rodrigues, 2001). O trânsito de hoje no Brasil é controlado pela tecnologia da sinalização semafórica, pelos controladores eletrônicos de velocidade, pelos medidores de alcoolemia. São muitos os sistemas que utilizam a tecnologia de computação, da informação e de comunicação nas situações de trânsito. O uso da tecnologia tende a ser cada vez mais intensivo.

### **3.2 – A Política Nacional de Trânsito**

Ao Estado cabe o papel de assumir a liderança de um esforço nacional no sentido de garantir um trânsito seguro a todas as pessoas que dele fazem uso. A Constituição Federal de 1988 estabelecia a necessidade de que fosse elaborada e posta em prática uma Política Nacional de Trânsito. Essa mesma previsão estava presente no Código de Trânsito Brasileiro. Outros dois referenciais legais que estabeleciam a necessidade de uma Política Nacional de Trânsito são a Convenção sobre o Tráfego de Viena, à qual o Brasil aderiu, por meio do Decreto 86.714/81 e o Acordo sobre a Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai - Acordo Mercosul.

Em 2004, tardiamente, foi publicada a Resolução nº 166/2004 do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito - aprovando as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, que estão voltadas à segurança, fluidez, conforto, defesa ambiental e educação para o trânsito. São cinco os objetivos básicos da Política Nacional de Trânsito: priorizar a preservação da vida, reduzir os índices e a gravidade dos acidentes de trânsito; promover o exercício da cidadania; efetivar a educação para o trânsito; e garantir a mobilidade e acessibilidade a todos os cidadãos. Esses são os pilares da Política Nacional de Trânsito.

O agente da Política Nacional de Trânsito é o Sistema Nacional de Trânsito, conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, cuja finalidade é o exercício das variadas atividades relativas ao trânsito. A Política Nacional de Trânsito considera um conjunto de fatores históricos, culturais, sociais e ambientais

característicos da realidade brasileira. Os objetivos e as diretrizes da Política Nacional de trânsito buscam traduzir valores, princípios, aspirações e anseios da sociedade na procura por um trânsito cidadão e harmônico. Nessa perspectiva, a Política Nacional de Trânsito é uma política de Estado orientada para a segurança de trânsito, a educação para o trânsito, mobilidade, qualidade de vida, cidadania, participação e comunicação com a sociedade.

### **3.3 – O trânsito de Brasília**

Na análise dos problemas de uma grande cidade podem-se perceber traços comuns às grandes metrópoles, incluindo-se aí Brasília. Em primeiro lugar, apresenta-se a questão dos problemas urbanos relacionados ao espaço e a um movimento geral das sociedades movidos por problemas de ordem política, econômica, social e cultural. Em segundo lugar, o crescimento desordenado de algumas cidades decorre do sistema capitalista que nelas concentram a produção, o poder econômico e o poder político. As pessoas são periféricas e têm acesso limitado às decisões que lhes dizem respeito. Outro elemento importante é o fato das pessoas menos favorecidas estarem distantes dos empregos, dos bens e serviços públicos e de uso e consumo (Paviani, 1989). Todos os aspectos relacionados ao processo de urbanização elencados influenciam diretamente as questões do trânsito e da circulação de veículos e pessoas pelas vias públicas.

Brasília, por ser um centro político administrativo do País, não se libertou do modelo de urbanização adotado no Brasil. No processo local de urbanização evidenciaram-se momentos importantes decorrentes das condições sócio-históricas de sua existência, a exemplo da transferência dos órgãos públicos, das embaixadas, de bancos, de empresas e instituições, que exigiu rapidez na construção da cidade ou das intervenções pontuais que se desdobraram como sendo planejamento urbano sem considerar os impactos sobre a estrutura sócio-econômica e geográfica da cidade (Paviani, 1989).

Ainda, segundo Paviani, as cidades-satélites não podem ser consideradas como componentes de planejamento urbano, estando fora do núcleo central. As ampliações urbanas no Distrito Federal se deram mais em função das transferências de funcionários públicos e das migrações internas de outras regiões. Além disso, a cada mudança presidencial e do Congresso Nacional, o fluxo de novos moradores superava os que voltam aos seus Estados. Desde a construção de Brasília ocorrem tentativas de compatibilizar

núcleos habitacionais em relação às futuras redes de transporte de massa e de organização do trânsito.

A Cidade de Brasília tem uma relação intensa com o trânsito e nasceu junto com a civilização do automóvel. Uma das justificativas para a construção de Brasília era no sentido de interiorizar o desenvolvimento econômico e abrir caminhos para o interior do país. A construção de Brasília foi chamada de meta-síntese e simbolizava um novo Brasil penetrado pela civilização do automóvel (Mendonça, 1995). O trânsito de Brasília está ligado à visão de cidade modernista, onde há a primazia do espaço aberto, dando ao trânsito da capital características bastante peculiares.

Atualmente, o trânsito da cidade apresenta as mesmas características do Brasil urbano. Uma cidade com problemas complexos e multivariados cujo trânsito é permeado de congestionamentos, transportes coletivos lotados, pedestres preocupados, automóveis velozes e motoristas apressados. Muitos fatores influenciaram para que o trânsito de Brasília se tornasse complexo ao longo dos anos. O crescimento da cidade, a proliferação dos condomínios, a periferização do entorno, a decadência da malha viária e a incipiência da educação para o trânsito.

Os principais recursos e equipamentos da modernidade para satisfazer a necessidade das pessoas se encontram no centro da cidade. Em decorrência, há um afluxo muito grande de pessoas e veículos para a região central, sobrecarregando as principais vias de acesso e o modo de transporte coletivo. A grande maioria das pessoas se desloca diariamente segundo o padrão periferia-centro-periferia, sem possibilidade de roteiros alternativos ao longo das rotas de circulação (Batista, 2005:18). Inúmeras medidas deixaram de ser adequadamente implementadas quando da construção da cidade com relação ao trânsito: não foi pensada a circulação de pedestres, os descolamentos dos idosos, das crianças e dos deficientes pelas vias públicas. Hoje, muitas crianças se deslocam longas distâncias para ter acesso a boas escolas. Quando o deslocamento é feito a pé, têm de cruzar muitas vias e não encontram travessias seguras, à exceção de algumas regiões mais nobres. As regiões dos condomínios, assim como a maioria das cidades satélites não têm boas opções de lazer, fazendo com que a maioria de seus jovens procure regiões centrais na busca de diversão. A cidade carece, ainda, de ciclovias, haja vista o grande número de bicicletas circulando pela cidade. Cresce, sem medida, o transporte coletivo

clandestino causando enormes transtornos nas proximidades dos pontos de embarque e desembarque de passageiros. Aumenta a cada dia a circulação de motoboys, que sem uma orientação e um controle efetivo na sua circulação transformam em perigosas as vias da cidade.

A concepção urbanística de Lúcio Costa, apesar do seu caráter rodoviário, não impediu o surgimento de problemas relacionados à circulação de veículos e deslocamentos de pessoas. No Relatório do Plano Piloto de 1970, o urbanista propunha a domesticação do uso do automóvel, o que até hoje parece não ter se concretizado (Batista, 2005:21).

Em razão da adoção de um modelo de mobilidade baseado no uso do automóvel, Brasília tem uma relação íntima com o trânsito. A Capital Federal nasceu junto com a civilização do automóvel e ambos chegaram juntos ao planalto central do Brasil. O programa de Metas do Presidente Juscelino Kubstichek contemplava o setor de transportes com ações nos sistemas ferroviário e rodoviário (Lima Neto, 2001:250). Nesse contexto, a construção de Brasília, não prevista no programa, foi acrescentada como meta-síntese justificando os investimentos no setor rodoviário, que seria escolhido como o modo de transporte mais capaz de assegurar, em tempo hábil, as ligações das demais regiões do País com Brasília, provocando a integração e o desenvolvimento do interior (Lima Neto, 2001:250).

No período entre 1956 e 1960, dois grandes fatores geraram profundas alterações na economia nacional: a) a implantação da indústria automobilística e; b) a construção de Brasília. A obediência ao programa de nacionalização progressiva na indústria automobilística em muito contribuiu para o avanço do processo de industrialização no Brasil (Lima Neto, 2001:250). Entretanto, esse processo que envolveu a implantação da indústria automobilística, a construção de Brasília e a interiorização do desenvolvimento nacional constituiu apenas uma face do que se pretende estudar neste trabalho, uma vez que o foco principal é o trânsito de Brasília enquanto parte de um processo de política pública. Ao que parece, não há, tanto em nível nacional quanto em nível local, estudos profundos abordando o trânsito enquanto política pública, desvinculado das políticas públicas de transporte. O caso de Brasília não foge à regra. No plano diretor de Brasília não há referências específicas sobre o planejamento de trânsito.

O desenvolvimento urbano de uma cidade tem estreita inter-relação com o seu trânsito, ou seja, com a circulação de pessoas e mercadorias que dinamizam o sistema de atividades. Porém, quando da elaboração do Plano Diretor Urbano – PDU, a temática sobre o trânsito estava um pouco aquém da realidade da cidade. Nos dias atuais, o trânsito da cidade apresenta as mesmas características das cidades de grande e médio porte afetadas pela expansão da indústria automobilística. Em parte, esse é um retrato do Brasil que se transforma em uma estrutura social e espacial excludente, na qual o acesso aos lugares é definido pelo poder aquisitivo das pessoas. Brasília, assim como as outras cidades, é um reflexo desse fenômeno, conhecido como segregação espacial. As pessoas que dispõem de maiores recursos financeiros habitam as regiões mais nobres da cidade: bairros centrais e condomínios fechados com sistema de vigilância e áreas de lazer (Rodrigues, 2000:56).

Enquanto isso, pessoas com menor poder aquisitivo vivem em loteamentos periféricos sofrendo ausência de infra-estrutura básica e privados de consumo de bens e serviços elementares. Esse fenômeno afasta as pessoas para as periferias urbanas ao tempo em que as obriga a deslocar-se para as regiões centrais na busca de satisfazer suas necessidades de consumo, gerando a lógica da desorganização urbana que reflete nas questões do trânsito. A prática do urbanismo, iniciada no final do século XIX, teve por objetivo planejar as cidades, organizando-as em zonas residenciais, comerciais, áreas industriais e de lazer. As cidades planejadas representam o esforço dos urbanistas para dar ao espaço uma estrutura funcional e coerente (Rodrigues, 2000:58). A construção de Brasília como cidade planejada apresenta essa configuração de forma bastante nítida. Entretanto, nem mesmo as cidades planejadas conseguem escapar dos problemas inerentes aos centros urbanos. Isto porque seus idealizadores não contavam com a significativa redistribuição geográfica da população conseqüente do êxodo rural nem tampouco com a intensificação do uso do automóvel como vimos atualmente. Por isso, a cada dia, acentuam-se ainda mais os problemas urbanos e os contrastes sociais nas grandes cidades (Rodrigues, 2000:58) e Brasília, pelas suas características, não foge a esse modelo.

Um aspecto relevante na concepção do Plano Diretor da cidade refere-se ao fato de desconsiderar questões concretas para o planejamento urbano de Brasília: o déficit habitacional nas cidades-satélites; a precariedade e a má distribuição dos equipamentos sociais; o desbalanço na oferta de emprego nas cidades-satélites; a forte dependência econômica e social das cidades satélites e dos municípios do entorno em face das



atividades instaladas no Plano-Piloto. São situações que representam fatores de pressão sobre o sistema de circulação nas vias de Brasília. Vale ressaltar que desde a criação da cidade todas as ações de organização urbana parecem relegar as soluções para o trânsito a níveis inferiores de planejamento. A função urbana especializada que o trânsito representa nunca ocupou posição central no processo de urbanização, sofrendo tão somente intervenções pontuais.

Nos últimos anos, nota-se um esforço governamental no sentido de reparar algumas anomalias no projeto de construção da cidade como a construção de galerias e passarelas para pedestres, faixas de pedestres, semáforos, controladores de velocidade, etc. Cabe salientar outros fenômenos recentes na elaboração das políticas públicas: o sucateamento dos transportes coletivos dando margem ao crescimento para transporte coletivo clandestino, o que causa grandes transtornos na circulação e nas proximidades dos pontos de embarque e desembarque; o aumento significativo na circulação de motoboys, um tipo de transporte que tem aparecido sem muita orientação e controle, e o surgimento de diversos pontos de estrangulamento no fluxo de veículos que provoca grandes congestionamentos.

### **3.4 – Contextualizando o Programa “*Paz no Trânsito*”**

A história de Brasília sempre trouxe consigo números catastróficos de acidentes de trânsito. A média de acidentes no Brasil por número de veículos é bastante superior à média da maioria dos países do mundo. A média do Distrito Federal é próxima ou superior à média brasileira. Ainda hoje, os números são elevados. Em meados de 1990, a população do Distrito Federal se mobilizava no sentido de pressionar as autoridades locais a buscar soluções para um quadro que se apresentava tenebroso. Em fevereiro de 1995, o Governo do Distrito Federal lançou, então, o programa permanente de segurança no trânsito denominado “*A Paz no Trânsito*”.

O programa “*A paz no trânsito*” trouxe algo diferente nas suas intervenções no trânsito em relação a outros programas de segurança no trânsito. Interfere não somente na infra-estrutura, na regulação de veículos, mas no comportamento das pessoas. Nesse sentido, convém buscar o que seriam as peculiaridades e semelhanças do programa comparativamente com outras políticas públicas voltadas para o trânsito. A princípio, o foco de qualquer programa de trânsito parece ser atuar sobre o motorista e pedestre, mas o

motorista e o pedestre não são os únicos atores no trânsito. O trânsito é constituído por um grupo bem maior de papéis, os quais devem ser considerados no planejamento da circulação. Os papéis envolvidos na circulação são desempenhados por pedestres, ciclistas, motoristas, passageiros, policiais, legisladores, planejadores, operadores, dentre outros (Vasconcelos, 2001:85). A distribuição destes papéis é feita de acordo com as características de cada sociedade.

Dessa forma observamos que alguns conceitos são centrais no programa “*A paz no trânsito*”. O conceito de política pública é central assim como os são os conceitos de trânsito, da diferenciação entre trânsito e transporte e de controle social. Daí surge a necessidade de ressaltar a importância de descrever o programa como política pública, analisar as semelhanças e diferenças com outros programas, operacionalizar os objetivos do “*Paz no trânsito*” em vista dos resultados apresentados e, ainda, como ele tem transitado na burocracia estatal.

Os principais eixos do programa consistiam em ações, dentre as quais se destacavam: a) coibir o excesso de velocidade, b) controlar o consumo de bebidas alcoólicas, c) fazer cumprir as regras de trânsito, d) intensificar a educação no trânsito, e) melhorar as condições da malha viária, f) melhorar o atendimento médico no trânsito, g) manter o veículo em condições de segurança, h) normatizar o acompanhamento estatístico no trânsito, i) priorizar a circulação de pedestres, ciclistas e do transporte coletivo nas vias urbanas.

Aliaram-se à iniciativa do Governo mais de 50 instituições da sociedade civil. A mídia, por meio do Correio Braziliense – CB - teve um envolvimento importante com o tema lançando nas suas edições seis matérias diárias com questões sobre o trânsito, inclusive uma de capa. A participação do Jornal incentivou outras mídias como a TV Globo. As matérias do CB despertavam interesse da maior parte dos leitores, superando o índice de interesse de antes do programa. O programa teve aprovação da quase totalidade da população contrapondo-se ao pequeno número de pessoas que, anteriormente, acreditavam nas ações do Governo com relação ao trânsito.

O governo do Distrito Federal, inicialmente, adotou as seguintes medidas no sentido de consolidar as ações do programa.

#### 1 – Medidas da Secretaria de Segurança Pública:

i) Criou o Núcleo do Batalhão de Policiamento de Trânsito, com 567 policiais.

2 – Medidas do Departamento de Trânsito – DETRAN:

i) equipou 10 viaturas com radares móveis, fez campanhas publicitárias.

ii) aperfeiçoou a Escola Pública de Trânsito.

iii) promoveu cursos de formação para professores da rede pública.

3 – Medidas do Departamento Estradas de Rodagem – DER:

i) definiu a geometria dos pontos críticos de acidentes de trânsito.

ii) instalou 12.000 tachões e tachinhas, 5.000 placas de sinalização, 140 mil m<sup>2</sup> de películas refletivas, 300 placas para deficientes.

iii) sinalizou 311 km de rodovias, nas quais instalou 18 mil tachões, 20 mil placas de sinalização, pintou 140 mil metros de rodovias, instalou 38 conjuntos semafóricos.

iv) duplicou 3 rodovias importantes.

v) construiu 5 passarelas e recuperou outras 3,

vi) deu tratamento a 17 pontos críticos de acidentes.

4 – Medidas conjuntas do DETRAN e DER:

i) instalaram 43 barreiras eletrônicas e 330 pardais eletrônicos (radares fixos).

5 – Medidas do Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU:

i) adotou medidas de segurança para os transporte coletivos.

Ao tempo em que estas medidas estavam sendo adotadas houve a sensibilização de escolas públicas e privadas a entrarem nos programas educativos. O símbolo do programa virou adesivos em carros, botons, sacolas de compras, cartazes. O programa começava a ser reconhecido dentro e fora do País conforme a imprensa nacional e internacional noticiava e algumas prefeituras país afora adotaram o modelo do programa.

A sociedade mobilizou os diferentes segmentos, formando o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito coordenado pela Universidade de Brasília. Em 15 de setembro de 1996, ocorreu uma grande mobilização da sociedade, a segunda maior da história de Brasília, até então. Aproximadamente 25.000 pessoas foram às ruas e promoveram a “Caminhada pela Paz no Trânsito”. O programa “*A Paz no Trânsito*” contava, então, com a participação do povo de Brasília. Quatro dias depois, 18.000 alunos das escolas da cidade também foram às ruas pela “*Paz no Trânsito*”.

Em outubro de 1996, o Governo reestruturou o programa com novas formas de ação e criou a campanha “Pare na Faixa”, após prévio esclarecimento à população por

meio do CB, adotando como estratégia a contagem regressiva. Os motoristas começaram a parar nas faixas com forma de participação direta. Criou também o “*Placar da Vida*”, um dispositivo eletrônico instalado numa das principais vias da cidade dando conta à população dos resultados positivos nas reduções do número de mortes no trânsito. Essas medidas foram decisivas para a aprovação no Congresso da Nacional do novo Código de Trânsito Brasileiro. A experiência de Brasília continuou a ser estampada em todas as capas de jornais do País. Anos mais tarde, houve um recuo nas ações, possivelmente motivado pela mudança de Governo, entretanto, a população sentiu e cobrou o retorno das medidas.

Os motoristas continuaram parando nas faixas. O Governo retomou algumas das ações, só que sem a mesma profundidade. A importância das medidas do programa do Governo do Distrito Federal pode ser aferida tendo em conta que algumas das ações adotadas no programa somente anos mais tarde viriam a ser implantadas a nível nacional com a implementação do Código de Trânsito Brasileiro em 1997 e até em outros países, conforme podemos observar no quadro 2, ilustrativamente. Isso não quer dizer que o “*Paz no Trânsito*” tenha influenciado esses países a adotarem as medidas aqui adotadas mas, tão somente, fazer uma referência ao fato de que o Governo do Distrito Federal antecipou-se a muitos deles evidenciando-se, assim, uma tendência no acompanhamento das demandas existentes em diversas partes do mundo.

**Quadro 1 – Ações de segurança no trânsito adotadas por países europeus conforme o ano de implantação.**

Regulamentação do limite do uso de álcool	Áustria - (1998)	Dinamarca (1998)	Estônia (1997)	Islândia (1998)	Portugal (1998)	N. Zelândia (1998)
Inspeção de segurança veicular	Albânia (1996)	Hungria (1997)	Marrocos (1998)			
Regulamentação do uso de capacete	Bélgica (1997)	Hungria (1997)	Itália (1998)	N.Zelândia (1998)		
Controle de velocidade	Bélgica (1997)	França (1997)	Islândia (1998)	Letônia (1997)	Lituânia (1998)	Polônia (1997)
Intensificação da fiscalização policial	Croácia (1997)	Hungria (1997)				
Operações de feriados e fins de semana	Croácia (1998)	Hungria (1997)				
Campanhas educativas/educação de trânsito	Croácia (1998)	Estônia (1997)	Hungria (1997)	Lituânia (1998)	Polônia (1997)	Suíça (1998)
Regulamentação para circulação de ciclistas/pedestres	Estônia (1997)	França (1998)	Finlândia (1997)	Hungria (1997)	Polônia (1997)	Suíça (1998)
Elaboração de programas de longo prazo	Estônia (1997)	Lituânia (1998)	Portugal (1998)	Suíça (1998)	Canadá (1997)	
Proibição no uso de celular ao volante	Hungria (1997)	Polônia (1997)	Marrocos (1998)			
Sinalização para priorizar a circulação de pedestre	Hungria (1997)	Polônia (1997)	Marrocos (1998)			
Regulamentação no transporte de crianças	Hungria (1997)	Lituânia (1998)	Polônia (1997)			
Melhorias das vias/identificação pontos críticos	Hungria (1997)	Lituânia (1998)	N. Zelând (1998)			

Melhorias dos sistemas de informação/estatística	Lituânia (1998)	Polônia (1997)	Espanha (1998)	N. Zelândia (1998)		
Educação de trânsito no ensino regular	Lituânia - (1998)	Espanha - (1997)	N. Zelândi (1998)	Hungria (1997)	Polônia (1997)	Suíça (1998)

Fonte:ECMT – European Comiteeé Ministers Transports

## **CAPÍTULO 4 – ETAPAS DE UM PROGRAMA DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO**

### **4.1 – Dimensões analíticas**

As políticas públicas relacionadas ao sistema de trânsito podem considerar uma variedade de dimensões: No presente estudo as principais dimensões a serem consideradas no sistema de trânsito são a funcional, a institucional, a social, a política, a econômica, a física e a tecnológica.

#### **4.1.1 – Dimensão funcional**

A dimensão funcional considera o modelo de organização urbana, da infraestrutura do trânsito e os níveis de suas funções e atividades. No primeiro plano abrange a forma como a função urbana integra a cidade com as regiões circunvizinhas. No segundo plano, está relacionada à integração das zonas funcionais intra-urbanas, a exemplo da ligação entre bairros. No terceiro plano, refere-se às ligações locais, dentro de um mesmo bairro ou mesmo de uma quadra.

A dimensão funcional na elaboração de políticas públicas deve considerar os aspectos relacionados à existência de uma rede integrada de transporte, a compreensão dos interesses coletivos mais amplos que o atendimento de interesses pontuais, a busca de soluções totais e globais em vez de soluções fragmentadas, a verificação da estrutura funcional da cidade no sentido de atender às demandas recorrentes dos usuários das vias públicas. A dimensão funcional contempla o sistema de trânsito como um espaço onde ocorrem as interações entre as todas as outras dimensões do trânsito, considerando os veículos, as vias e o mobiliário disponível. Considera, ainda, a infra-estrutura existente e a possibilidade de expansão das redes de circulação. A infra-estrutura é formada pelas caçadas, pelas pistas, pela sinalização viária e por equipamentos de operação de trânsito. As redes de circulação são regulamentadas e orientadas pela sinalização de trânsito (Vasconcelos, 2005).

#### **4.1.2 – Dimensão institucional**

O plano da dimensão institucional trata dos setores públicos e privados com poder de tomar decisões sobre modos de circulação e padrões de deslocamentos como fenômeno social e político. Resulta da atuação dos diferentes agentes em relação à configuração e organização institucional adotada. Os agentes são aqueles que atuam com poder de transformação sobre a situação sócio-política estabelecida. São os Estados, as autoridades de trânsito, os usuários das vias públicas, as empresas, as associações, as organizações e até as pessoas dotadas com poder de transformação.

A dimensão institucional do sistema de trânsito deve levar em conta os arranjos institucionais que sustentam o sistema, o modo como se dão as relações das empresas operadoras do transporte coletivo, o setor público que é o concessionário e os usuários, a organização e a capacitação do Estado para operar o sistema de circulação e de deslocamento, bem como a relação entre o Estado e o usuário; o equacionamento os conflitos de competência entre os diversos níveis institucionais, a regulamentação e desregulamentação por parte do Estado na questão do uso do solo, dos estacionamentos, o papel do setor público na movimentação de cargas, a organização de um sistema de estatística e de informação adequados à necessidade do sistema, a existência de barreiras para a circulação de idosos, portadores de necessidades especiais e crianças, ou seja, dos papéis mais vulneráveis no trânsito.

#### **4.1.3 – Dimensão Legal**

A dimensão legal consiste em garantir o trânsito seguro como direito de todos. Cabe ao Estado garantir leis, normas e regulamentos que afetem a organização e a oferta de meios e infra-estrutura de circulação nos três níveis de Governo. O Governo Federal é responsável pelas regras gerais do trânsito e pelo Sistema Nacional de Trânsito. Entretanto, a responsabilidade é compartilhada entre os três níveis de governo federal, estadual e municipal, conforme estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro, de 1998. No Distrito Federal, dada a sua organização administrativa, o governo local assume as responsabilidades dos governos estaduais, por meio do seu Departamento de Trânsito, pela habilitação de condutores e licenciamento de veículos e dos governos municipais pela organização, operação e fiscalização do seu trânsito. Nesse aspecto, o Código de Trânsito Brasileiro dispõe sobre a relação Estado-sociedade, a obrigatoriedade da educação

continuada para o trânsito, os requisitos de habilitação, os requisitos de qualidade dos veículos, os requisitos para a condução dos veículos, a imposição de penas aos infratores, a utilização dos recursos das multas, o controle do uso do solo, os problemas de circulação e a criação de sistemas nacionais de coletas de dados. Assim, o Estado precisa dialogar com os usuários e atender as suas demandas.

#### **4.1.4 – Dimensão política**

A dimensão política representa o ambiente político e as condições em que ocorrem os processos decisórios. Essa dimensão está diretamente ligada à natureza, à composição e aos recursos disponíveis dos grupos, classes sociais e demais organizações que intervêm nas decisões.

Os sociólogos americanos Alford e Friedland analisam uma das abordagens mais importantes na teoria moderna do Estado que representa de forma adequada um ambiente político e um cenário contemporâneo do processo decisório. A abordagem se dá em torno de três perspectivas de análise: a visão pluralista ou dos indivíduos, a visão das organizações ou gerencial e a visão da sociedade ou classista. Descrevem que a sociedade nada mais é do que um agregado de indivíduos. Para os autores, na dimensão social da visão pluralista a sociedade é um agregado de indivíduos socializados, cujos papéis e ações é que determinam o funcionamento da sociedade. A visão gerencial, por sua vez, é vista como um locus das organizações, cuja análise gira em torno de como as organizações estão dispostas na sociedade. A disputa entre as diferentes organizações é que determina a dinâmica da sociedade. Na perspectiva social da visão classista, a estrutura das classes e as relações sociais de produção e a acumulação é que determinam a lógica da sociedade

#### **4.1.5 – Dimensão econômica**

A dimensão econômica abrange o sistema de trânsito como um fenômeno econômico levando em conta a interferência e a importância das atividades econômicas, a localização dos postos de trabalho e a estruturação do mercado de bens e serviços públicos e de uso e consumo. A dimensão abrange, também, os recursos econômicos alocados à política, identificados segundo a fonte, quantidade relativa e absoluta, bem como seu uso efetivo. Essa dimensão deve levar em conta a qualidade dos serviços de transportes, o equilíbrio entre a oferta e a demanda por transportes entre as regiões, os custos de tempo para os usuários de veículos particulares e de transporte coletivo, os gastos de combustíveis

decorrentes da congestão do tráfego, os custos dos acidentes de trânsito, a restrição de acesso dos mais pobres aos serviços de transporte público e outras externalidades.

#### **4.1.6 – Dimensão tecnológica**

A dimensão tecnológica comporta o trânsito conforme um fenômeno resultante das tecnologias disponíveis, os equipamentos, as redes de comunicação e de informação e os serviços existentes. A gestão do trânsito está ancorada em ferramentas e instrumentos de análise e intervenção como a engenharia de tráfego, a fiscalização dos condutores e dos veículos e a educação para o trânsito. Os recursos tecnológicos disponíveis e ao alcance do gestor são utilizados no planejamento, organização e operação de trânsito, no controle de obras nas vias públicas, no controle da circulação de veículos e em outras questões ligadas ao trânsito.

#### **4.2 – Os agentes e seus papéis no trânsito**

Uma política pública de prevenção de acidentes de trânsito deve agregar uma quantidade de agentes a mais ampla possível. Tradicionalmente, o planejamento da circulação nas vias públicas considera apenas o motorista e o pedestre. Entretanto, na dinâmica do trânsito essa quantidade de agentes é bem mais ampla: Governo e órgãos legislativos; as autoridades de trânsito, usuários e cidadãos; meios de comunicação; indústria, técnicos em trânsito e transporte; polícia e agentes de fiscalização; organizações não governamentais e grupos de interesses especiais.

##### **4.2.1 – Estado e governo**

O compromisso governamental com a segurança do trânsito requer, fundamentalmente, que as autoridades que elaboram e implementam as políticas públicas estejam informadas e comprometidas com as medidas a serem tomadas. A informação e o comprometimento das autoridades representam papéis fundamentais na elaboração das leis e normas de segurança no trânsito. As atribuições de município, estado e governo federal complementam-se no sentido de atender adequadamente aos interesses da sociedade.

Na sociedade contemporânea existem diferentes paradigmas e diferentes perspectivas do Estado, das organizações, da sociedade e das pessoas que apresentam uma multiplicidade de idéias levando à concepção de que as teorias surgem de um amplo conjunto de outras teorias. Os sociólogos Alford e Friedland entendem que o conceito de



Estado é mais fundamental que o conceito de Governo, uma vez, que Estado não é meramente um regime específico que transita pelo poder durante um tempo determinado, mas representam as bases para os diversos regimes, sejam autoritários ou legais (Alford e Friedland, 1992).

#### **4.2.2 - Grupos sociais e de interesses especiais**

A promoção do exercício da cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade têm no setor das Organizações Não Governamentais, nos grupos sociais e de interesse especial a representação que retrata os anseios da sociedade e dos usuários do trânsito e das demais pessoas em relação aos objetivos e as metas estabelecidas nos programas de segurança no trânsito. Motoristas, pedestres, ciclistas, idosos, crianças, deficientes e outros agentes têm seus interesses observados por esses grupos sociais.

#### **4.2.3 – Mídia e meios de comunicação**

A Política Nacional de Trânsito estabelece a necessidade de promover a sensibilização da opinião pública para o tema trânsito, por intermédio da mobilização dos meios de comunicação social e da mídia. Nesse sentido, a participação e o empenho da mídia na divulgação das ações de segurança no Trânsito são preponderantes na consolidação de quaisquer medidas. O trabalho de convencimento e de interiorização das medidas adotadas feito pela mídia é bastante relevante no contexto de programas de segurança no trânsito.

#### **4.2.4 – Técnicos e especialistas**

Nenhuma das medidas previstas nos programas de segurança no trânsito prescinde de conhecimentos especializados. Os trabalhos desenvolvidos pelos técnicos nas áreas de: engenharia de tráfego, segurança de trânsito, educação para o trânsito, mobilidade e acessibilidade e qualidade ambiental representam grande importância para a consolidação dos programas.

#### **4.3 – Variáveis e indicadores no trânsito**

O enfoque tradicional sobre a organização do trânsito o considera como sendo um sistema composto pelo tripé homem-máquina-via, o qual requer um tratamento sistêmico integral. A integração desses três elementos é que vai determinar o bom funcionamento do trânsito. Se um dos elementos falhar possibilitará a criação de um ambiente propício à

ocorrência de acidentes de trânsito. O conhecimento de cada um dos elementos que compõem esse tripé é que vai permitir um tratamento sistêmico integral visando diminuir o número de acidentes de trânsito. Para efetivar uma análise de programa de segurança no trânsito pode utilizar variáveis e indicadores no trânsito como fluidez, segurança, mobilidade, acessibilidade, externalidades, índices de acidentalidade, entre outras.

#### **4.3.1 – Segurança no trânsito**

Segurança, por definição, é a condição daquilo que é seguro, ou firme, ou está livre de perigo, ou apresenta coeficiente de segurança adequado. Em qualquer sociedade e período histórico as pessoas estão expostas a ameaças e perigos. À possibilidade dessas ameaças potenciais atingirem efetivamente uma dada realidade, chamamos risco. A sensação de segurança, por sua vez, está diretamente relacionada às percepções e às representações sobre o volume e a intensidade dos riscos aos quais esses indivíduos e coletividades encontram-se expostos. Do ponto de vista dos indivíduos, o sentimento de segurança é abalado de acordo com as representações que eles conferem aos riscos, que se associam ao contexto no qual estão inseridos. Assim, segurança e risco são categorias indissociáveis, que produzem seus sentidos na relação existente entre elas. Podemos afirmar que a segurança pressupõe certa crença na estabilidade e previsibilidade do ambiente de ação, de modo a manter mais ou menos sob controle os riscos potenciais (Giddens, 1991).

Nessa perspectiva, existem os mecanismos de proteção que se relacionam com a noção de segurança na medida que compõem ou modificam o contexto no qual os indivíduos se inserem objetivando atenuar os riscos potenciais. A segurança é uma experiência subjetiva que reflete a interação entre o conjunto de características particulares de cada sujeito (socioculturais, econômicas, psicológicas etc.) e um dado contexto.

A segurança no trânsito, então, é a condição segura e livre de perigo, que apresenta coeficiente de segurança adequado como um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito. A segurança está ligada ao nível de risco ao qual as pessoas que estão no trânsito estão sujeitas a se envolverem em acidentes. O grau de segurança pode ser medido na razão das quantidades de acidentes que ocorrem em determinados locais ou em determinados períodos de tempo. Os indicadores de segurança

no trânsito podem ser determinados por uma gama de indicadores, tais como: quantidade de acidentes, feridos ou mortos por veículos ou por pessoas, acidentes por segmentos de vias, por fluxo de veículos, conforme a gravidade ou de acordo com o tipo de envolvido, conforme o tipo de veículo, por gênero, tempo de habilitação do condutor, dentre outras formas.

#### **4.3.2 - Fluidez no trânsito**

O termo fluidez tem origem na física e foi transposto para o trânsito como sendo algo capaz de apresentar um grau considerável de mobilidade. Na mecânica dos fluidos os estados da matéria podem ser divididos em sólidos e fluidos. Os sólidos tendem a ser rígidos, mantendo a forma, enquanto os fluidos tendem a escoar. Os fluidos que existem na natureza sempre apresentam uma espécie de atrito interno, ou viscosidade. Substâncias como a água e o ar apresentam pequena viscosidade (escoam com facilidade), enquanto que outras substâncias, como a glicerina e o óleo apresentam viscosidade elevada.

Nesse sentido, a fluidez no trânsito refere-se à capacidade que têm os veículos de se escoarem, deslocarem e movimentarem pelas vias representada pela velocidade média ao longo de uma viagem ou de um deslocamento. Para medir a fluidez inclui-se a frequência e a duração das paradas, em razão de congestionamentos, semáforos e outras intervenções. Entretanto, considerar a fluidez raciocinando apenas com veículos é incompleto. Deve-se pensar a fluidez considerando os pedestres e os ciclistas, por exemplo.

#### **4.3.3 – Mobilidade urbana e acessibilidade**

A mobilidade urbana e a acessibilidade são fatores que estão diretamente ligados à circulação nas vias públicas. Por mobilidade entende-se facilidade para se mover. Então, a mobilidade urbana corresponde à facilidade de deslocamento de pessoas e bens pelas áreas urbanas. As pessoas podem ser pedestres, ciclistas, motoristas e usuários de automóveis e de transporte coletivo. Nesse aspecto, a mobilidade está além de ser uma questão de deslocamento e uso de meios de transportes e passa a se traduzir em relações de indivíduos com o espaço, com o tempo e com os outros indivíduos. O fato de a mobilidade estar relacionada com a questão urbana a torna produto de processos históricos que refletem características culturais de uma sociedade. A mobilidade é afetada por fatores de classe como a renda, idade, sexo, escolaridade e outros condicionantes socioeconômicos. Assim, a mobilidade urbana deve ser pensada em função de proporcionar o acesso amplo ao

espaço urbano e pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas públicas de trânsito e de transportes que visem eliminar segregações espaciais.

Acessibilidade quer dizer qualidade do que é acessível, do que tem acesso. Em razão da idade, estado de saúde, estatura e outras condicionantes, várias pessoas têm necessidades especiais em relação a como acessar e receber informações, chegar aos pontos de embarque, entrar nos veículos, realizar deslocamentos em veículos ou, mesmo, deslocar-se no espaço público. São pessoas com restrição de mobilidade, em cujo grupo, se incluem os idosos e as pessoas com deficiência. Historicamente, a acessibilidade aos sistemas de transporte foi pautada pela adaptação de frota e tinha como imagem principal o acesso ao usuário de cadeira de roda. Essa visão inibia uma abordagem mais abrangente do problema por desconsiderar outros tipos de deficiência. A abordagem mais atual trata de discutir a mobilidade das pessoas idosas e com deficiência, o deslocamento nas vias, o acesso nos meios de transportes e as adequações nos espaços públicos para garantir a circulação. As cidades apresentam muitas barreiras às políticas de acessibilidade aos espaços urbanos o que acaba por dificultar o deslocamento de pessoas com deficiência e outras com restrição de mobilidade. Nesse sentido, a acessibilidade deve ser vista como parte integrante de políticas públicas de trânsito e transportes de maneira a equiparar oportunidades e permitir o exercício da cidadania das pessoas com deficiência que apresentam dificuldade de acesso aos espaços públicos.

A promoção da mobilidade e da acessibilidade das pessoas com deficiência requer a reformulação dos espaços públicos repensando o desenho urbano, a circulação de veículos, a circulação por meios não-motorizados, o padrão de deslocamentos de pedestres, a eliminação das restrições de mobilidade.

#### **4.3.4 – Periculosidade e índices de acidentes**

Os acidentes de trânsito constituem-se, cada vez mais, num problema social e econômico de desperdícios materiais e humanos para todos os países, cada qual com características diferentes. No Brasil, a cada dia o trânsito continua produzindo milhares de pessoas feridas e mortas. O país é um dos recordistas mundiais de acidentes de trânsito, cujos custos social e econômico são elevados. Os acidentes de trânsito, em qualquer circunstância em que ocorram, são experiências dolorosas e representam um drama familiar e pessoal para os que neles se envolvem. O Código de Trânsito Brasileiro define o

acidente de trânsito como sendo um “*evento não intencional, envolvendo pelos menos um veículo, motorizado ou não, que circula por uma via para trânsito de veículos, que resulte em vítimas ou danos*”. O acidente de trânsito é uma tragédia sem fim, que se tornou uma das principais causas de mortalidade da população jovem dos países industrializados e adquiriu contornos de saúde pública que exige respostas rápidas e cuidados indispensáveis à preservação da vida das pessoas que trafegam pelas vias públicas.

O problema dos acidentes de trânsito nos países desenvolvidos e em desenvolvimento começou a agravar-se na medida em que a quantidade de automóveis em circulação cresceu (Vasconcelos, 2005). Os acidentes acontecem em maior número e cada vez mais com maior gravidade. Os acidentes de trânsito constituem questões graves em pelo menos dois vetores de atuação do Estado: a saúde pública e a segurança pública. Tornou-se uma das principais causas de mortes violentas de pessoas atingindo, principalmente, homens e mulheres em idade produtiva.

O Brasil é um dos países que apresentam elevados índices de acidentes de trânsito. Conforme as estatísticas oficiais do Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, no ano de 1995 foram registrados 255.537 acidentes com vítimas no Brasil. O número de feridos foi de 321.110 pessoas e de mortos, 25.513. No ano de 2000 esses números foram elevados para 286.994 acidentes com vítimas, 358.762 pessoas feridas e 20.049 pessoas mortas. As estatísticas oficiais do DENATRAN registram apenas os acidentes com vítimas. A quantidade de pessoas mortas no trânsito, entretanto, deve ser maior do que os números registrados pelo DENATRAN, uma vez que o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM - do Ministério da Saúde – MS registrou em 1996, 35.554 pessoas mortas por acidentes de transportes no Brasil<sup>3</sup>. Em 2004, esse número era de 35.674 pessoas mortas. Esse número representa 28% dos óbitos por causas externas no Brasil, ocupando a terceira posição dentre as principais causas, ficando atrás das mortes por agressão e por homicídio. Conforme dados do SIM, no período entre 1994 e 2004, 337.327 pessoas foram mortas no trânsito brasileiro. São dados que revelam a gravidade dos

---

<sup>3</sup> Duas situações importantes devem ser observadas em relação às estatísticas de acidentes de trânsito no Brasil: Existem Basicamente duas fontes de dados. O DENATRAN, cuja metodologia de coleta de dados não considera como vítima morta de acidente de trânsito aquela que ocorreu até trinta dias após o acidente. O Sistema de Informações sobre mortalidade – SIM – leva em conta os óbitos ocorridos até trinta dias após a ocorrência do acidente, conforme preceitua a Organização Mundial da Saúde - OMS. Outro ponto é que o SIM considera vítimas de transportes como o aeronáutico, marítimo e outros tipos, embora ocorram em quantidade mínima em relação aos acidentes de trânsito.

acidentes de trânsito no Brasil e que remetem aos problemas maiores da saúde e da segurança pública.

Apesar da baixa qualidade dos dados estatísticos relativos a acidentes de trânsito, pode-se afirmar que os seus custos econômicos e sociais são bastante elevados para o Estado e para a sociedade. A maioria das vítimas fatais de acidentes de trânsito é de pedestres e ciclistas uma vez que essas duas categorias representam os papéis mais vulneráveis no trânsito. A maneira como o trânsito é organizado não possibilita o mesmo grau de proteção para os usuários mais vulneráveis. Não existe uma equidade no tratamento entre os diferentes tipos de usuários do trânsito, o que eleva os níveis de gravidade e de mortalidade no trânsito.

A extensão da gravidade e da mortalidade nos acidentes de trânsito não é apenas o retrato de uma configuração geográfica ou demográfica. As taxas brasileiras de mortes no trânsito por grupo de 100 mil habitantes são bastante elevadas em comparação com as de outros países: enquanto no Brasil ocorrem muitas mortes decorrentes de acidentes de trânsito, de agressões físicas e homicídios, nos países desenvolvidos, por exemplo, dominam os suicídios, levando a crer que as causas dos acidentes de trânsito no Brasil podem ser socialmente determinadas.

#### **4.3.5 – Qualidade do transporte público**

O transporte público urbano é um serviço essencial que o Estado deve garantir as pessoas para que tenham acesso às atividades de trabalho, aos bens e serviços essenciais, às atividades sociais e de lazer. Enfim, o transporte público urbano é elemento de integração e de combate à pobreza. Se o serviço não for adequado às necessidades da população, especialmente a mais pobre, torna-se um empecilho ao acesso as oportunidades e atividades essenciais. A configuração das cidades brasileiras apresenta fortes elementos de segregação social. De um lado, pessoas que habitam regiões periféricas e necessitam de condições de deslocamentos na busca de trabalho e da satisfação de suas necessidades. De outro lado, uma região central que concentra as oportunidades de emprego e a disponibilidade de bens e serviços. Daí a necessidade de adotar medidas que eliminem essa relação existente entre pobreza e imobilidade.

Um elemento visível na composição do sistema de deslocamento e de circulação é o fato de as cidades estarem passando, não é de hoje, por um processo de suburbanização

exigindo constantemente a reestruturação nas condições de circulação e deslocamento, privilegiando a circulação automobilística. Além desse elemento, outros fenômenos influenciam diretamente o sistema de deslocamento e de circulação. A transformação do mundo do trabalho, associada à desconcentração das plantas produtivas industriais aumentam o volume de veículos. As novas estratégias de logística de distribuição forçam a localização de armazéns, shoppings e hipermercados em torno dos grandes centros urbanos e ao longo das rodovias. A configuração da jornada de trabalho é outro fator que influencia no sistema de circulação e deslocamento, uma vez que segue um padrão de ritmos, de horários e modos específicos ocasionando os horários de pico.

#### **4.3.6 – Deseconomias e externalidades negativas**

O modelo de circulação automobilístico associado ao modelo urbanístico apresenta deficiências na maioria das cidades modernas. São muitos os recursos investidos em infraestrutura viária, cujos resultados são transformados em outras grandes quantidades de recursos gastos com congestionamentos, poluição ambiental e acidentes de trânsito. Os custos externos associados ao trânsito que afetam o meio ambiente referem-se à poluição atmosférica, sonora e visual; ao consumo de tempo e de energia nos longos congestionamentos, e ao aumento do número de acidentes e de vítimas de trânsito. Essas externalidades devem ser consideradas no processo de planejamento e avaliação do sistema de trânsito e transporte. O conhecimento desses custos serve para orientar a formulação de políticas públicas e atenuar os impactos gerados no sistema.

O processo decisório e as políticas públicas devem considerar as deseconomias e as externalidades próprias do sistema de trânsito e de transporte. A adaptação da cidade para o uso intensivo do automóvel viola os princípios econômicos, as condições ambientais, a qualidade das áreas residenciais, a degradação do patrimônio histórico e arquitetônico em razão da abertura de novas vias e do remanejamento do tráfego para melhorar a fluidez do trânsito.

Na área do trânsito, o uso de combustíveis fósseis é o principal responsável pela má qualidade do ar nas cidades, além de ser o principal contribuinte dos gases de efeito estufa. Em cidades como São Paulo, os veículos contribuem, em grande parte, com as emissões de gases e materiais particulados no ar. No Distrito Federal não é muito diferente. A gravidade do problema se expressa por meio dos prejuízos à saúde das pessoas. As

políticas públicas devem considerar as deseconomias e externalidades decorrentes da poluição automotiva. A adaptação das cidades para o uso intensivo do automóvel leva à degradação das condições ambientais, da qualidade das áreas residenciais e de uso coletivo, do patrimônio histórico e arquitetônico.

Outra questão que se mostra agravada é a compatibilidade entre o ambiente construído das cidades, o comportamento dos motoristas e o grande movimento de pedestres. Essa má conjugação de elementos resulta em altos índices de acidentes de trânsito. A gravidade do problema se revela tanto no número absoluto de acidentes, quanto nas taxas proporcionais à frota veicular e às populações consideradas. O pior cenário do trânsito se apresenta nos acidentes, sobretudo, no aspecto humano. Anualmente, no Brasil, ocorrem mais de um milhão de acidentes, aproximadamente 35 mil mortos e cerca de 400 mil feridos, e destes, 120 mil pessoas tornam-se inválidas.

Quantitativamente, os acidentes de trânsito representam um grave problema de saúde pública, respondendo pela terceira maior causa de mortes por trauma atrás apenas das agressões e dos homicídios. Esses acidentes têm um custo muito alto para o país. O Estudo do IPEA realizado em 2003 avaliou os impactos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito nas 49 principais aglomerações urbanas brasileiras e revelou que os custos associados aos acidentes de trânsito no Brasil são, estimativamente, de R\$ 5.3 bilhões/ano, que representa 0,4% do Produto Interno Bruto. Logo depois, em 2006, o mesmo instituto realizou pesquisa da mesma natureza com relação aos acidentes ocorridos nas rodovias brasileiras. Nesta etapa, o custo associados acidentes alcançaram a elevada cifra de aproximadamente R\$ 22 bilhões/ano. Considerando a totalidade dos acidentes e seus respectivos custos, o valor levantado representa 1,2% do Produto Interno Bruto.

O conhecimento dessas externalidades negativas possibilita a implantação de medidas que possam evitar ou, ao menos, amenizar as conseqüências negativas do trânsito. Assim as políticas públicas podem atingir mais eficientemente as suas causas. O censo de 2000 do Instituto Brasileira de Geografia e Estatística – IBGE - indicava que o Brasil possuía aproximadamente 26 milhões de pessoas (14,5% da população) com algum tipo de deficiência. No mesmo ano, o IBGE indicava a existência de 14 milhões de idosos (8,5% da população). Esses dados indicam a necessidade de políticas públicas voltadas para



atender idosos e deficientes no sentido de promover e possibilitar melhores condições de mobilidade e acessibilidade.

## **CAPITULO 5 – ANÁLISE DO PROGRAMA PAZ NO TRÂNSITO**

As inferências sobre o “*Paz no Trânsito*” foram fundamentadas no conjunto do material coletado, por meio das observações livres, pesquisa bibliográfica e das entrevistas realizadas. As perguntas elaboradas – apêndice I - constituíram-se num conjunto de 20 questões na tentativa de propiciar uma trajetória pertinente com os objetivos da pesquisa. As perguntas 1 e 2, de cunho mais geral, questionavam a forma como os sujeitos haviam tido contato com o programa “Paz no Trânsito” e se eles o concebiam dentro de uma perspectiva de política pública. As perguntas de 3 a 11 remetiam à questão dos fundamentos de políticas públicas abordando cada uma as principais dimensões do programa: a funcional, a institucional, a social, a política, a econômica e a tecnológica bem como os respectivos desdobramentos de cada uma das dimensões apresentadas. A pergunta 12 tratava do grau de integração e de interação entre os agentes envolvidos no programa. A pergunta 13 referia-se à existência ou não de objetivos e metas que pudessem permitir avaliação e análises futuras. As perguntas 14 e 15 remetiam às questões diretamente ligadas as ações implantadas, sobre quais delas teriam sido as mais importantes, quais ações previstas que não puderam ser implementadas ou quais das ações não deveriam fazer parte do programa. As perguntas 16 a 19 eram relacionadas às melhorias de acessibilidade, fluidez, segurança, nas relações de demanda por tempo e espaço e nos transportes públicos. A pergunta 20 objetivou conhecer quais os efeitos do “Paz no Trânsito” quanto as externalidades, ou seja, nos custos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito e danos ao meio ambiente, entre outras externalidades.

Inicialmente, pôde-se perceber que o “*Paz no Trânsito*” não era, em princípio, uma diretriz do Governo do Distrito Federal. Um grupo de pessoas da área se reuniu e elaborou algumas propostas sobre o tema. À época, o Governo contava em seu quadro funcional com vários especialistas em questões de trânsito.

Ao tempo em que os técnicos do Governo trabalhavam na busca de soluções para os problemas do trânsito no Distrito Federal, os representantes da Universidade de Brasília, da mídia impressa, televisão e rádio e da sociedade civil desenvolviam atividades, cujos objetivos convergiam.

A Universidade de Brasília desenvolvia atividades e pesquisas sobre segurança no trânsito. A mídia impressa, em especial, o Correio Braziliense editava muitas matérias e ampliou o espaço dedicado à violência no trânsito. Do mesmo modo, a televisão agia por meio dos jornais locais. A Rede Globo cobria cotidianamente os principais fatos do trânsito e as ações do programa. A sociedade civil, por meio dos grupos sociais e de interesse especial estavam empenhadas nas questões ligadas ao trânsito da cidade.

De modo geral, o “*Paz no Trânsito*” surgiu das convergências das diferentes iniciativas no âmbito do Governo, da mídia, da universidade e dos grupos sociais, dando ao programa características de pluralidade. Dessa forma, constata-se que as pessoas que participaram da elaboração e implantação das ações do programa, no âmbito do Governo, tinham conhecimento técnico e operacional em trânsito. A mídia, tanto a imprensa quanto a televisão e rádio, propiciava às pessoas um contato direto com o programa. Enquanto o Correio Braziliense e os jornais televisivos locais da Rede Globo conseguiram levar ao conhecimento público as primeiras ações, outras instâncias organizacionais que participaram do programa, em um primeiro momento, não conseguiram alcançar o público em geral. Somente mais tarde é que se foi tomar conhecimento da participação integrada de todos os segmentos sociais.

O entrevistado Nazareno Affonso, representante do Governo do período, afirmou que “ (...) *na época nem o nome paz no trânsito existia. (...) montamos um grupo interno no Governo, (...) para começar a discutir quais seriam os eixos básicos desse programa.*” . Por sua vez, o respondente Professor Davi Duarte, representante da Universidade de Brasília disse: “ (...) *Já havia antes do governo do Cristóvam algumas tentativas no sentido de promover a segurança de trânsito (...) uma série de ações para que a segurança do trânsito fosse efetivada a partir do governo Cristóvam. (...) inclusive eu fui coordenador do Fórum pela Paz no Trânsito.* O representante da mídia, entrevistado Ismar Cardona relatou: “ (...) *a campanha sobre paz no trânsito promovida pelo Correio Braziliense em 1996 em comparação com as ações do governo, embora tenha sido iniciativa de uma empresa privada, acabou extrapolando o âmbito do jornal e tornou-se um trabalho de mobilização social.* A respondente e representante da sociedade civil Ana Maria de Castro Mesquita ressaltou que “ (...) *partiu da sociedade uma necessidade de trabalhar no trânsito para reduzir os acidentes de trânsito. E juntamos ao Correio Braziliense e às escolas particulares, convidamos as escolas públicas e começamos a fazer*

*reuniões informais. Daí nós convidamos o Detran para participar”.*

Nesse sentido, pode-se afirmar que o “*Paz no Trânsito*”, mesmo não tendo sido uma diretriz de governo, em princípio, decorreu da convergência de iniciativas e de demandas em relação aos problemas de trânsito no Distrito Federal. O programa consolidou-se numa perspectiva de longo prazo, cujos arranjos institucionais podem ser vistos como política pública por incorporar no processo decisório a necessidade de consultar grupos específicos e adotar procedimentos em conformidade com a situação apresentada.

Pode-se conceber, então, o “*Paz no Trânsito*” como sendo uma política pública. Não faltaram na sua concepção elementos fundamentais de política pública. As dimensões institucional, funcional, legal, política, econômica e tecnológica se apresentavam bem delineadas, com horizontes bem definidos. A dimensão econômica, talvez, menos visível em razão de limitadores orçamentários legais. Inicialmente, o programa não contava com recursos específicos e foi levado em frente com recursos de áreas e setores governamentais com atuação no trânsito.

Todos os agentes sociais, principalmente o Estado e o Governo, participaram do processo de elaboração, implementação e apropriação do programa e as principais variáveis que representam uma política pública de trânsito, em maior ou menor grau de intensidade, estavam compreendidas dentro do conjunto das ações propostas. Segurança, fluidez, mobilidade, acessibilidade, transporte público, infra-estrutura, esforço legal foram trabalhados em algum instante no programa. Porém, a principal variável que assumiu a maioria das ações foi a segurança, pelo fato de que os níveis de acidentalidade e mortalidade no Distrito Federal eram alarmantes.

Em relação à concepção do programa “*Paz no Trânsito*” como política pública, o entrevistado e representante do Governo da época, Luis Riogi Miúra salientou que “(...) *O Governador estabeleceu a segurança no trânsito como uma prioridade. A vontade do líder do executivo local sintonizou com a necessidade, com a carência da sociedade. Houve uma sintonia, as medidas subseqüentes de envolvimento de toda a sociedade levaram a um resultado desejável(...)*”. O respondente representante da Universidade de Brasília, Victor Pavarino descreveu da seguinte forma o seu entendimento do “*Paz no Trânsito*” enquanto política pública: “(...) *segundo o entendimento do que vem a ser uma política*

*pública, (...) talvez não tenha sido uma receita de bolo, mas foi um tipo de ação que foi se adaptando a uma série de fatores que levou próprio governo a ter que rever as suas posições”. O representante da sociedade civil, respondente Dilson de Almeida Souza, nesse aspecto salientou que: “(...) o programa procurou reunir toda a sociedade e todos os elementos representativos da sociedade. (...) ao governo coube a gestão pública. (...) todos estavam lá para dizer alguma coisa, para contribuir com alguma idéia, para sugerir soluções, enfim, o programa foi uma composição da sociedade do Distrito Federal”.*

Em se tratando da dimensão institucional do “*Paz no Trânsito*”, pode-se ter em conta como importante e significativa a participação dos diversos setores da sociedade ligados à questões do trânsito . Nenhum setor da sociedade, com potencial de poder decisório e de demanda por segurança no trânsito, ficou à parte do processo. Toda a pesquisa denota a importância da participação do Governo, da mídia, da universidade e dos grupos de interesse especial nas ações do “*Paz no Trânsito*”. Ficou clara a insatisfação de alguns setores sociais não engajados nas propostas do programa, por exemplo, os grupos motorizados que se mostraram indignados com os controladores eletrônicos de velocidade e com as faixas de pedestres. Alguns desses grupos demonstraram extrema dificuldade em romper com antigos paradigmas, a exemplo da cultura velocista que vigorava nas ruas e avenidas do Distrito Federal.

Desse modo, todos os segmentos sociais tiveram participação efetiva no processo de elaboração e implantação do “*Paz no Trânsito*”. A participação dos representantes dos diversos segmentos: de Governo, autoridades e administradores públicos decorreu da responsabilidade institucional sobre as questões de trânsito e transporte.

O Governo, como responsável pelas vias urbanas e rodovias, pelo transporte público e pelo trânsito, atuou bem dentro dos seus limites geográficos e institucionais. O Departamento de Trânsito - DETRAN - e a Polícia Militar, mediante convênio de fiscalização, ambos vinculados à Secretaria de Segurança Pública, o Departamento de Estradas de Rodagens – DER – e o Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU –, vinculados a Secretaria de Transportes, e ainda, a Secretaria de Comunicação Social atuaram de forma conjunta.

Nessa perspectiva da dimensão institucional o representante do Governo, à época Comandante do Batalhão de Trânsito da Polícia Militar, Coronel Renato Azevedo, disse que “(...) Isso só foi possível graças a uma parceria entre o Estado cumprindo o seu dever,

*a sociedade, a mídia que teve um papel muito importante e a sociedade representada por grupos de interesse, a sociedade civil organizada. (...) Essa parceria foi fundamental e não acredito que em termos de trânsito no Brasil, se consiga mudar o comportamento das pessoas com políticas estanques”.*

A Política Nacional de Trânsito estabelece a necessidade de promover a sensibilização da opinião pública para o tema trânsito, por intermédio da mobilização dos meios de comunicação social e da mídia. Nesse sentido, a participação e o empenho da mídia na divulgação das ações do “*Paz no Trânsito*” foram preponderantes na consolidação de suas ações. O trabalho de convencimento e de interiorização das medidas adotadas feito pela mídia foi muito relevante no contexto do programa. Para Ismar Cardona, entrevistado representante da mídia “*(...) A participação da mídia ficou evidente nas ações do Correio e depois da Rede Globo e outros veículos de comunicação. Tudo isso acabou sendo capitalizado pelo governo Cristóvam Buarque, pelo DETRAN que de uma forma muito oportunista, positivamente falando, soube usar aquela campanha em benefício do Governo”.*

Todas as medidas previstas “*Paz no Trânsito*” necessitavam de conhecimentos especializados. Os trabalhos desenvolvidos pelos técnicos das áreas de engenharia de tráfego e segurança de trânsito, educação para o trânsito, mobilidade e acessibilidade e qualidade ambiental tiveram grande importância para a consolidação do programa. A participação de técnicos ligados à universidade foi bastante consistente no contexto institucional. O entrevistado representante dos especialistas em trânsito, Professor David Duarte, ressaltou que “*(...) Na época se constituiu um tripé para as ações de Paz no Trânsito, o primeiro era da sociedade civil, especialmente, o Correio Braziliense (...) a TV Brasília (...) a Rede Globo, o Alexandre Garcia. O segundo era o Governo (...) participava com o DER, com a PM, muita atividade do Coronel Renato Azevedo, (...) a Secretaria de Transporte e o DETRAN. Por fim, a UnB participava muito como um espaço de debates e ali tínhamos o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito, onde tinham um assento com mais de 80 instituições (...)”.*

A promoção do exercício da cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade tiveram no setor das Organizações Não Governamentais e nos grupos de interesse especial a representação que retratava os anseios da sociedade e das pessoas em relação aos objetivos e às metas estabelecidas no “*Paz no Trânsito*”. Nesse sentido a

respondente Ana Maria de Castro Mesquita, representante da sociedade civil, observou que *“(...) A participação da sociedade, de todos os setores e segmentos organizados ou formais é fundamental. Por que o trânsito não é um problema do governo, é um problema da sociedade (...). É de fundamental importância a participação de todo o mundo, a conscientização da paz no trânsito”*.

Quanto à dimensão funcional, o *“Paz no Trânsito”*, relativamente à estruturação urbana voltada para o uso do automóvel, para a circulação de pedestres, ciclistas e motociclistas e outras categorias de usuários de trânsito, contribuiu para a implantação do programa. Entretanto, ficou evidente a preponderância dos aspectos funcionais para o uso do automóvel em detrimento de outros usuários. Dessa forma, o automóvel tinha precedência de tratamento em relação aos pedestres (salvo a implantação das faixas) e aos ciclistas que, por exemplo, quase não foram lembrados na implementação das medidas de segurança e fluidez no trânsito.

Em relação a dimensão funcional, Nazareno Affonso, respondente representante do Governo fundamentou: *“(...) Brasília é uma concepção de uma cidade dentro da Carta de Atenas, (...) foi concebida para ser de uso de uma elite, apesar de todo o discurso negar isso. Foi planejada para ter 500 mil habitantes e 100 mil veículos. Hoje são quase 2 milhões de habitantes e 800 mil veículos. A cidade foi construída dentro de uma visão que o ser humano devia ser relegado e o automóvel dominar o espaço público. (...) E o transporte de massa que deveria atender as cidades-satélites, que dependem em 80% desse tipo de transporte é totalmente abandonado pelo Governo do Distrito Federal. O Metrô é um sistema sem integração e eu creio que o transporte público é desorganizado de propósito para dar prevalência ao automóvel”*.

Nesse aspecto, o entrevistado Victor Pavarino, especialista em trânsito afirmou: *“(...) ela foi planejada levada em conta o uso do automóvel (...) em função do automóvel. Brasília foi criada em função de um modelo de desenvolvimento econômico de JK que via na meta-síntese de Brasília, aqui, o rodoviarismo, o automóvel como tecnologia. A própria concepção urbanística de Brasília fundamentada no modernismo tem na tecnologia do automóvel sua base para os deslocamentos de distância maior, totalmente pensado em função do automóvel”*. O respondente e representante da mídia Ismar Cardona tem a mesma noção sobre a dimensão funcional: *“(...) a cidade, o pessoal fala com uma certa*

*ironia, é um autorama gigante. Tem muitas vias que são rodovias federais e nas demais se circula com a desenvoltura como se estivesse numa rodovia federal”.*

O respondente Dilson de Almeida Souza, representante da sociedade civil declarou que “(...) *Lúcio Costa planejou o traçado urbanístico do Distrito Federal, de Brasília principalmente, ele imaginou para o ano de 2000, 100 mil veículos e 500 mil habitantes. (...) estouramos todas essas perspectivas, porque à época que ele planejou a indústria automobilística estava nascendo. (...) A explosão do aumento da frota é da ordem de 7 a 10% ao ano (...) a população em Brasília, teve anos que cresceu até 14% ao ano”.*

No tocante à dimensão legal, o conjunto de normas e regulamentos contribuiu para a consolidação do “*Paz no Trânsito*”. Nessa época o Código de Trânsito Brasileiro estava em plena discussão e sua aplicação viria poucos anos após o início das primeiras ações do “*Paz no Trânsito*”. Quanto ao aspecto legal, o Coronel Renato Azevedo declarou que “(...) *o Brasil tem todas as leis. (...) O problema está em não cumprir a lei. (...) Sempre existiram as leis necessárias para fazer funcionar a sociedade, para fazer funcionar o Estado. (...) Então, não houve falta de esforço legal.”.*

Apesar do programa ter nascido no antigo código, ele foi implantado e impulsionado em grande parte com o novo código. Além disso, no Distrito Federal havia instrumentos legais aplicáveis ao trânsito em estágio mais avançado e mais maduro que em outras unidades da federação. Entretanto, David Duarte Lima discorda em parte dessa posição afirmando: “(...) *A gente nunca teve infra-estrutura legal muito boa no Brasil (...) o Estado não tem cumprido suas obrigações e isso tem sabotado a efetividade do instrumento legal. Então temos muitos problemas quanto no nível federal quanto num nível local. Nesse sentido, nosso Estado tem uma série de deficiências e que precisam ser corrigidas”.*

O Distrito Federal representava, à época, a vanguarda relativamente ao arcabouço legal. Normas relativas à regulamentação do uso do cinto de segurança e do uso da buzina, por exemplo, já tinham aplicação no Distrito Federal. Para Dilson de Almeida Souza “(...) *A legislação antes era satisfatória.(...) para nós a lei brasileira é muito boa. Não é nem essa nova, era a antiga, era o Código Nacional de Trânsito. (...) O brasileiro não é obediente às regras de trânsito. (...) O equilíbrio do sistema está fundamentado no tripé da engenharia das vias, do esforço legal e da educação de trânsito”.*

Considerando o aspecto político, o ambiente e as condições do processo decisório favoreciam as relações entre os grupos, classes e organizações sociais como fator

contribuinte à implementação do “Paz no Trânsito”. De acordo com o respondente Nazareno Affonso, *“do ponto de vista decisório existia dentro do governo personagens importantes bastante sensíveis ao tema. A Secretária de Saúde, a Maninha, já vinha trazendo isso tudo. (...) era o clamor de Brasília e os grupos sociais se mostravam diferentes de outros lugares do Brasil, principalmente a mídia. (...) trabalhadores, empresários, Ministros do Governo Fernando Henrique, todos engajados. Quer dizer, foi um ambiente muito propício mesmo(...)*

Não obstante muitos representantes da classe política se mostrarem sensíveis ao tema, ao tempo em que ocorria no interior da sociedade um clamor por mais segurança e respeito no trânsito, existia uma oposição incomodada com as ações do Governo como respondeu o entrevistado Victor Pavarino: *“ (...) era um governo, à época, que não contava com maioria no poder legislativo, (...) e um governo causando sucesso causa desconforto à oposição. Seja o governo qual for, seja a oposição qual for. (...) o Luiz Estevão que queria massacrar o Miúra o tempo inteiro. (...) ele tinha um corpo de advogados que se ajudou ele no caso do Lalau, imagina para bater no Miúra como é que foi. (...) Teve sim, uma oposição política muito grande, mas eu acho que teve um senso de oportunidade muito grande por parte do Governo, que soube aproveitar o clamor social. (...) senti algumas resistências por parte de alguns motoristas da classe média e classe média alta no sentido de não querer ver cerceada a necessidade de produzirem e reproduzirem seus valores, que estão estritamente ligados ao seu modo de viver, (...) teve sim a resistência de uma população motorizada, mas também, não foi de toda ela, tanto é que boa parte dessa população foi favorável sim a essas medidas”.*

A mídia no Distrito Federal tinha uma atuação bastante peculiar em relação a outros lugares no Brasil, tornando-se a porta-voz dos anseios do povo por um trânsito cidadão e harmonioso. Nesse aspecto Ismar Cardona respondeu: *“(...) esse foi um movimento sem chapa branca, mas suprapartidário. Se o movimento pela paz no trânsito e todas as ações que culminaram na caminhada do eixão no dia 16 de setembro de 1996, tivesse sido organizado pelo Detran, não teria tido vinte por cento da repercussão que teve. Eu não conheço com profundidade a qualidade do trabalho do Governo, mas as pessoas que trabalhavam lá ou o governo quando atua sozinho, bate logo no teto. O Governo deve agir como se fosse indutor, criar canais de interface com as comunidades, de tal forma que as comunidades assumam as iniciativas.*



Organizações estudantis e de trabalhadores, empresários, Ministros de Governo, igrejas e universidades, também se integraram à propostas existentes. O ambiente era muito propício e de alguma forma até hoje repercute bem. A entrevistada Ana Maria de Castro Mesquita, porém, destacou que *“a questão da paz no trânsito é séria(...). Ela transcende essa questão política por isso que eu acho que ela tem que estar inclusa numa educação, e não é numa educação transversal, é numa educação curricular, formal, que deve ter desde o maternal até o nível médio para que o nosso cidadão mude a sua maneira de pensar com relação ao trânsito. (...) Tem de ser pensado, não só politicamente num momento, tem que ser pensado do ponto de vista de educação de base”*.

Em relação à dimensão econômica, os recursos alocados à política, a fonte, a quantidade e o uso efetivo eram de conhecimento de poucas pessoas. Entretanto, sabe-se que os recursos eram originados de três níveis: o primeiro em nível governamental no qual eram alocados diretamente das áreas e dos setores ligados ao trânsito. Houve uma reorientação nas prioridades para aplicação dos recursos dessas pastas para o contexto das ações do “Paz no Trânsito”; o segundo em nível arrecadatório, cujos recursos eram originados das infrações de trânsito geradas pelos sensores eletrônicos que tinham, em tese, custo zero. Os infratores remuneravam o sistema e investiam no programa de segurança gerando receitas que se transformavam em medidas contra ele mesmo; o terceiro foi da parte da mídia que disponibilizou espaços em seus veículos de comunicação cujo custo seria muito elevado para o Governo. Nenhuma campanha ou programa conseguiria financiar o espaço destinado às matérias relativas ao programa.

O entrevistado Nazareno Affonso disse que *“que houve de recursos teve origem de dois níveis. (...) o Governo lançou os sensores eletrônicos com custo zero. Ele era remunerado pelo próprio infrator. (...) Existe uma estimativa que nós chegamos a fazer na época que o governo chegou a investir 34 milhões de dólares em quatro anos, com recursos próprios e, em obras de engenharia, sinalização e manutenção de vias dentro da chamada segurança do trânsito. (...) Da parte da mídia, também, houve investimentos. Se a gente pegar toda a mídia disponível, mas aí o Correio é pode calcular esses gastos, mas também não foi pouco. Se a gente considerar as primeiras páginas e pegar aquele tamanho que foi gasto. Imagina, 48 edições de primeiras páginas se fosse pago a título de campanha. Nenhuma campanha conseguiria isso. É um custo muito elevado”*.

Ainda, nessa perspectiva econômica o respondente Luís Miúra declarou que *“o que a iniciativa privada bancou em propaganda, campanha, não há como fazer levantamento. Em nível de Governo O DETRAN não excepcionalizou recursos em termos financeiros nem retirou recursos da engenharia, por exemplo”*.

O entrevistado Coronel Azevedo, também, respondeu que não houve recursos específicos para o programa: *“(...) Eles eram alocados de cada órgão. O orçamento de cada um dos órgãos, de cada uma das secretarias foi canalizado para as ações do programa. (...) Além disso, cada um dos participantes já apresentava uma estrutura que permitia se inserir no Programa. O importante foi que se pôde estabelecer prioridades. E essas prioridades eram direcionadas para atender o “Paz no Trânsito”. (...) Houve um esforço concentrado para canalizar recursos de cada área tendo em vista o Paz no Trânsito.*

Para David Duarte, não houve uma alocação de recursos específicos para o programa, *“(..) o que houve quanto da implantação da faixa (...) foi um “Deus nos acuda” para conseguir recursos, pois o DETRAN não tinha recursos, mas assim mesmo conseguiu uma coisa emergencial para pintar as faixas, para melhoria da questão da sinalização, dos semáforos, essa melhoria continuou a ocorrer ano a ano a alocação de recursos dessa área”*.

Quanto à dimensão tecnológica, várias tecnologias foram aplicadas, incorporadas e usadas para prover a infra-estrutura e os meios de circulação. Podem ser citados, como instrumentos tecnológicos, a capacitação de recursos humanos; as tecnologias de controle eletrônico de velocidade; a sinalização dos semáforos seqüenciados; a modernização da estatística de por meio da informatização; a sinalização e a iluminação das faixas de pedestres; viaturas de patrulhamento com tecnologias de última geração; tecnologias ligadas à segurança dos veículos; tecnologias relacionadas à cobertura asfáltica.

O Coronel Renato Azevedo apontou diversas tecnologias das descritas acima: *“(...) a primeira tecnologia foram os pardais. A segunda tecnologia foram as faixas de pedestres iluminadas. Também, houve melhoras na sinalização semafórica. Mais tarde surgiu o placar da vida. A tecnologia de sinalização foi muito importante. As viaturas de patrulhamento foram melhores equipadas, carros com tecnologia de última geração. E*

*teve, ainda, a tecnologia incorporada nos recursos humanos, o treinamento, a qualificação. Quem opera a tecnologia é o homem”.*

De um modo geral, não houve incorporação de novas tecnologias, mas melhor uso das tecnologias existentes. De outra forma, as tecnologias incorporadas implicavam em dois vetores, um de caráter punitivo, a exemplo dos sensores de velocidade, e outro em defesa dos papéis mais vulneráveis no trânsito, a exemplo das faixas de pedestres.

Conforme salientou o respondente David Duarte “(...) *do ponto de vista de engenharia, as tecnologias foram bastante modestas e inclusive algumas ultrapassadas. As tecnologias que se usam no trânsito, na infra-estrutura viária do Brasil são tecnologias de grande parte ultrapassadas. Temos estradas construídas com tecnologia dos anos 40, 50 60, e controladas por equipamentos moderníssimos. Então há uma assimetria. Há uma infra-estrutura de base muito deficiente e por outro lado tem o controle muito moderno. Aqui em Brasília temos grandes deficiências e as tecnologias quase rudimentares. Nessa época a partir de 1996, 1997 houve um crescimento da forma de controle de velocidade do tráfego. Surgindo pardais, barreiras, radares a laser de um lado. Investimento em tecnologia humana é outro problema, temos formas de fiscalização arcaicas, a formação do pessoal que trabalha no trânsito ensina muito pouco a respeito do que é trânsito e tráfego”.*

O entrevistado Ismar Cardona tem outro entendimento sobre as tecnologias adotadas durante o programa: “(...) *O Governo e o DETRAN ao apropriarem-se de iniciativas que haviam sido tomadas pelos diversos segmentos sociais implantaram uma série de inovações tecnológicas, tudo previamente planejado, instalaram os pardais de uma forma mais ampla, a faixa de pedestre, entre outras”.*

O respondente Dílson de Almeida Souza afirmou que já se experimentava barreiras eletrônicas em Brasília desde 1992: “(...) *tinha uma barreira eletrônica na Asa Sul e uma na Asa Norte. Os pontos eram os de maior incidência de acidentes. Eram na 110 sul e na 110 norte, por coincidência. (...) Então, começou-se a usar a tecnologia de fiscalização da velocidade. (...) Outra tecnologia que foi introduzida e que talvez tenha trazido um grande proveito e as vezes as pessoas nem notam é uma tecnologia usada na cobertura asfáltica em que o produto final não ficasse como um espelhamento”.*

De acordo com os entrevistados os segmentos sociais os quais representavam tiveram participação efetiva em todo o processo de elaboração e implantação do “*Paz no Trânsito*”. Entretanto cada um deles respondeu que o seu segmento foi o principal responsável pela iniciativa do programa. Porém, todos concordaram com a importância dos demais segmentos. A esse respeito o entrevistado Nazareno Affonso afirmou: “*(...) foi um programa desenvolvido no interior do Governo. (...) nós montamos um grupo interno no Governo, com representantes da Secretaria de Segurança, Secretaria de Transporte, do DER (Departamento de Estradas de Rodagem), do Detran, as áreas mais ligadas para começar a discutir quais seriam os eixos básicos desse programa*”.

Por sua vez, o entrevistado David Duarte respondeu: “*(...) a UnB teve um papel muito interessante. Foram diversos professores da Unb que participaram do programa e de diversas áreas, O Gunther, professor da psicologia, teve gente da Engenharia de Transportes, da Engenharia Civil, da Medicina e da Sociologia (Professores Gláucio Soares e Victor Pavarino) participaram também. Então, a Universidade de Brasília participou de um lado de uma maneira ativa e por outro lado servindo como espaço de debate e contribuindo nas medidas a serem implantadas*”.

O entendimento do entrevistado Ismar Cardona, entretanto, evoca a iniciativa principal do programa para o Correio Braziliense: “*(...) no início era o Correio Brasiliense conclamando a população para demandar segurança e paz no trânsito. O governo veio depois, quando já tinha um movimento criado, a sociedade já estava sensibilizada. O Correio Braziliense estava fazendo uma série de 15 ou 16 manchetes diárias mostrando a violência do trânsito em Brasília. O diretor de redação do Correio na época, o Ricardo Noblat, foi almoçar com o porta-voz do Governador, o Luiz Gonzaga e cobrou dele que o Correio há quase três semanas vinha sensibilizando a opinião pública, sensibilizando a população para a violência no trânsito e até aquele momento não havia nenhuma ação do Detran, do GDF que se engajasse na nossa luta. Ele quis uma resposta para isso*”.

A entrevistada Ana Maria de Castro Mesquita garantiu que o segmento da sociedade civil organizada e dos grupos de interesse especial teve participação fundamental: “*(...) o segmento que eu represento é o sindicato das escolas particulares do Distrito Federal. Ele foi fundamental na época desse grande movimento, dessa grande manifestação e continuamos trabalhando pela paz no trânsito*”.

De acordo com os entrevistados, os objetivos do “*Paz no Trânsito*” apresentavam sintonia com as reais necessidades da população, conforme afirmou Luís Miúra: “(...) *isso pode ser verificado de muitas maneiras, seja por pesquisa de opinião, seja pela estatística, a redução da violência estar perto de 50% já é um parâmetro significativo. Fora o respeito a vida que ficou visível, por exemplo nas faixas de pedestres*”.

Essas ações, ainda hoje, são consideradas pelos usuários do trânsito no Distrito Federal, a exemplo dos controladores eletrônicos de velocidade e, principalmente, pelo respeito à faixa de pedestre. Nesse sentido Victor Pavarino declarou: “*Na medida em que estava se pedindo a diminuição da mortalidade no trânsito, isso de fato ocorreu e pode ser verificado em números. (...) outros objetivos foram espontaneamente criados e demandados. Esse é o caso típico da faixa de pedestre. Ela foi uma demanda que veio depois, por conta de uma iniciativa que o Coronel Azevedo*”.

De certo modo, o “*Paz no Trânsito*” era condizente com as necessidades das pessoas. Em alguns pontos mais satisfatoriamente, em outros menos, conforme respondeu o entrevistado Ismar Cardona: “*Não havia por que não atender à demanda da sociedade, a maioria delas surgiu ali, na preocupação das pessoas, das famílias (...)*”. Por sua vez a entrevistada Ana Maria de Castro Mesquita declarou desconhecer objetivos de médio e longo prazo de uma maneira formal: “*(...) eu desconheço os objetivos à longo prazo, (...) ou a médio prazo. Tem campanhas imediatas que até resolve de imediato, mas não é o suficiente. Isso ocorreu com “paz no Trânsito” que ficou no meio do caminho*”.

Entre os agentes envolvidos na elaboração e implementação do programa, não houve nenhum tipo de descompasso ou desentendimento entre os agentes envolvidos que compromettesse a implementação do programa, conforme salientou o entrevistado Luís Miúra: “*Algumas divergências filosóficas mas nada que tenha comprometido o programa como um todo. Eu nem posso considerar isso um descompasso. A discussão é salutar*”. O que se pode observar é que houve muita solidariedade e sintonia entre eles.

Por sua vez, David Duarte salientou algumas situações dentre aqueles agentes que se destacaram ou não: “*(...) o Batalhão de Trânsito na época se destacou e foi quase uma vanguarda capitaneada pelo Renato Azevedo. (...) Mas houve segmentos que quiseram continuar com o velho mecanismo de cancelamento de multa. (...) tivemos a sorte de ter na época o Luís Miúra – ex-diretor do DETRAN - que acabou com a bandalheira que era tradicional no DETRAN, na história de cancelamento de multa. (...) O Miúra teve*

*problema com a oposição severa do Deputado Distrital Luís Estevão. Então, o Miúra teve um papel fundamental na questão de segurar a barra nesse período. Havia segmentos atrasados por outro lado houve uma vanguarda. Assim, houve uma espécie de descompasso e esse descompasso era não só interno aos órgãos de trânsito, mas também aos meios políticos. (...) havia, então, outras posições como o próprio Miúra e o Renato Azevedo, e com apoio de boa parte da imprensa, como o Alexandre Garcia. Eram posições antagônicas. Houve um descompasso, gente na vanguarda e gente na retaguarda”.*

A mídia, o governo, a universidade, os grupos sociais e de interesse especial se empenharam com determinação. O descompasso ficou por conta de alguns setores incomodados que queriam inibir o cenário de mudanças de comportamentos que se exigia e se apresentava, conforme salientou o entrevistado Ismar Cardona: *“Podia-se perceber algumas divergências entre os diversos participantes do programa. Críticas e debates fazem parte de todo processo que envolve interesses sociais. No geral, houve mais convergências do que divergências”.*

O Batalhão de Trânsito da Polícia Militar se destacou com uma atuação bastante evidente e com uma proposta de adotar novos mecanismos de fiscalização e uma postura de maior probidade. O entrevistado Dilson de Almeida Souza, a esse respeito, salientou: *“Houve sempre muita cooperação. Sempre muita disposição de integração. Em todo debate, em toda colocação de problema, de circunstâncias, em depoimentos e relatórios, há divergências de opiniões. Mas essas divergências sempre chega a um acerto, a um consenso e sempre houve muita cooperação”.*

Em relação aos indicadores e metas, o conjunto estabelecido pelo *“Paz no Trânsito”* não previa e não permitia análises futuras, a não ser as estabelecidas no sentido de reduzir a mortalidade no trânsito, conforme afirmou o Coronel Renato Azevedo: *“Permitia com relação aos indicadores relativos à segurança. Aliás, foi nessa época que houve a estruturação das estatísticas de acidentes de trânsito no Distrito Federal. Não existiam grandes informações sobre o assunto. (...) O principal foco do programa era reduzir mortes e feridos e nesse quesito o resultado pode ser medido. Outros quesitos, talvez não. A faixa era um programa para dez anos. Hoje estaríamos em condições de poder avaliar seus resultados. Independentemente do programa, eu acho que isso pode até ser medido. O que se vê nas ruas de Brasília é o respeito à faixa. Por exemplo, uma criança que naquela*

*época tivesse com 8 anos e que estivesse tirando habilitação dali a 10 anos estaria sendo socializada usando a faixa”.*

Outro ponto importante foi a mudança nos indicadores tradicionais adotados por outros programas. *“Tradicionalmente, focava-se muito a questão da acidentalidade. No Distrito Federal, focou-se mais a mortalidade”*, afirmou o entrevistado Nazareno Affonso. Era importante reduzir os acidentes, mas também, diminuir a gravidade dos acidentes. O entrevistado Victor Pavarino, porém, não observou metas e objetivos estabelecidos por meio de indicadores claros e precisos: *(...) eu acho que ele previa um horizonte, mas não foram desenvolvidos indicadores específicos para medir o sucesso disso. Você tinha indicadores básicos que era estatística de acidentalidade. Alguns corriam atrás, por exemplo, pegava o Gláucio (Soares) e dizia: olha, tem o que se já gastou com custo social da acidentalidade em hospital. Então havia alguma coisa assim que ajudava a legitimar a medida, mas não foram indicadores criados.*

Com relação à segurança no trânsito os indicadores eram claros e precisos, com relação às outras variáveis como fluidez, mobilidade, acessibilidade, qualidade do transporte público e custos externos, os indicadores eram genéricos e imprecisos. Nesse sentido, observou bem o entrevistado Ismar Cardona: *“Os indicadores eram quase sempre gerais. Muita coisa deixou de ser explorada nesse sentido. Poucos objetivos foram especificados”.*

Algumas medidas só apresentariam resultados mais consistentes em longo prazo como o respeito à faixa de pedestres. Horizontes foram estabelecidos, mas indicadores para medir o sucesso das ações, muito poucos. A entrevistada Ana Maria de Melo, em relação a isso foi taxativa: *“Eu até gostaria de ver como que seria isso, de saber, mas acho que não previa não”.*

Dentre as medidas mais importantes adotadas pelo *“Paz no Trânsito”*, de acordo com os entrevistados, *“a principal foi buscar a participação da população, o convencimento da sociedade, o engajamento”* conforme salientou Luís Miúra. Nesse aspecto salientou Nazareno Affonso: *“O principal foi a busca e o engajamento da população como um programa dela. (...) Esse programa demonstrou o seguinte: quando há um poder público decidido a mudar o quadro de violência no trânsito, é possível fazer isso em qualquer cidade do Brasil.* O mesmo entendimento teve Luís Miúra: *“O*

*convencimento da sociedade, a integração e o engajamento de todos os segmentos sociais foi o mais importante”.*

Outra ação importante foi adoção de critérios para a implantação do programa “*pare na faixa*” e o estabelecimento regras para o seu uso. Essa posição ficou marcada pela resposta do Coronel Renato Azevedo: “*A principal medida foi o respeito à faixa. (...) Não foi muito fácil estabelecer regras para o seu uso. Na verdade poucos acreditavam que pudesse dar certo*”.

Com a instalação dos sensores eletrônicos de velocidade, a média de velocidade nas vias reduziu em torno de 40% em relação à velocidade praticada anteriormente. O entrevistado David Duarte declarou ser essa uma das medidas mais importantes juntamente com a implantação das faixas de pedestres, conforme suas palavras: “*Houve dois grandes eixos nesse programa. O primeiro foi o controle de velocidade que trouxe grandes benefícios, como ensinar aos motoristas que o carro tem velocímetro. E o segundo grande questão foi a implantação da faixa de pedestre. Essa é uma tecnologia que no caso do Brasil precisa ser aplicada como foi em Brasília. (...) Então, a tecnologia de implantação de faixa em Brasília tem sido a melhor de todas e se mostrou adequada para todos*.”

Muitas outras ações foram adotadas e consolidadas dentro do programa como, por exemplo, as soluções de engenharia de tráfego, sinalização, construção e manutenção de vias. A educação para o trânsito foi muito falada, mas foi a medida mais distante em termos de resultados efetivos. O entrevistado Dilson de Almeida Souza destacou como importantes as seguintes medidas: “*(...) a medida que ficou mais marcante foi o respeito à faixa de pedestre. (...) Outra medida importante foi tomada no sentido de atender à realidade de Brasília: o controle eletrônico de velocidade. Porém, ele salientou a incipiência das medidas relativas à educação para o trânsito: “(...) todas essas causas tem fundamentação na deseducação. A falta de educação no trânsito é muito acentuada. O que tem que ser feito mais é educação. Esse ponto ainda é fraco. (...) as medidas de educação para o trânsito não acompanharam as medidas de fiscalização, segurança e de engenharia”.*

Muitas medidas não puderam ser implementadas adequadamente e, dentre elas, destaca-se a educação para o trânsito. As medidas de educação para o trânsito não acompanharam as medidas de fiscalização, segurança e de engenharia. Nesse aspecto, a



entrevistada Ana Maria de Melo citou, especificamente, a educação do agente de trânsito: *“(..) uma das sugestões que nós demos muito e que a gente não viu, foi que se educasse o agente de trânsito, que eles fizessem cursos constantes de modo que eles pudessem educar também no trânsito, e nada foi feito nesse sentido”*.

Dois pontos negativos foram não ter pensado melhor a questão da sustentabilidade do programa deixando-o muito vulnerável à mudança de governo e a replicabilidade das ações para outros lugares também não foi muito pensada, conforme declarou Victor Pavarino. Outra coisa pouco discutida foi a questão dos ciclistas e das ciclovias, nenhuma medida mais consistente foi adotada para essa categoria de usuário. Nesse sentido observou Nazareno Affonso: *“O que eu percebo que é até um furo do programa, nós não tratamos ciclistas. Chegou-se a elaborar aqui, mas não dentro do programa, duas ciclovias, mas o ciclista não foi o foco. Além disso, não tratamos a questão das calçadas”*.

O uso do bafômetro não foi trabalhado de maneira mais consistente em razão de impedimentos legais. Os pontos críticos das vias não foram muito estudados no sentido de receberem melhor tratamento. O problema de estacionamento, então, não foi discutido em nenhum grau ou instância. Nesse sentido, o Coronel Azevedo afirmou: *“O primeiro descompasso foi ter deixado de estudar os pontos críticos. Talvez, se tivessem aprofundado essa questão os resultados teriam sido mais significativos. Em Brasília ainda existem muitos pontos críticos que deveriam receber melhor tratamento”*.

Uma questão bastante específica salientada por Victor Pavarino estava relacionada ao acúmulo de pessoas no Setor Comercial Sul: *(...) uma das frustrações. (...) Era ter feito uma passagem. (...) o caminho azul para o pedestre, que era uma passagem que ia do Pátio Brasil até o fim do Setor Comercial Sul – SCS -, passando pelas galerias do SCS, por cima. (...) A idéia da gente era fazer até uma rua 24 horas. (...) Aí, uma das coisas previstas é que teria uma passagem subterrânea na W3, para você não atrapalhar o trânsito ali, você ia construir uma passagem subterrânea. (...) você ia ter um movimento grande de pessoas diminuindo o fluxo da W3*.

Uma questão posta em qualquer programa de trânsito está diretamente relacionada aos indicadores de trânsito e de transportes. Neste estudo foi contemplada a forma de análise dos indicadores de mobilidade e acessibilidade; os indicadores de segurança e fluidez no trânsito; os indicadores de acidentalidade e de mortalidade; os indicadores de qualidade no transporte público e o indicadores de externalidades e deseconomias.

Com relação aos indicadores de mobilidade e acessibilidade, o programa contribuiu muito pouco. Essa questão não era central no programa, mas de certo modo a redução de acidentes melhorou a mobilidade. O respondente Luiz Miúra a esse respeito disse o seguinte: *“Essa não foi uma questão primordial no programa. A preocupação era com segurança, com a redução de acidentes. Efetivamente, os acidentes provocavam muitos congestionamentos, muitas filas. De certa forma, longe de uma situação ideal, a redução de acidentes facilitou a mobilidade”*.

Algumas ações com relação à acessibilidade vieram depois do programa, como a reserva de vagas para deficientes, a construção de rampas. *“Isso foi depois do programa. Construção de rampas, vagas especiais nos estacionamentos é muito mais recente”*, afirmou e entrevistado Coronel Renato Azevedo.

O trânsito não tem espaço para o ciclista, o espaço do pedestre é muito ruim. Não há ciclovias na cidade. O pedestre descuida da segurança, além de ser pouco respeitado com relação à acessibilidade e mobilidade. As pessoas perdem tempo para alcançarem os seus destinos. Nesse aspecto o entrevistado David Duarte se posiciona da seguinte forma: *“(…) a mobilidade de Brasília ainda está muito mal resolvida. Na realidade estávamos num nível catastrófico e passamos para um nível menos inaceitável. O trânsito aqui não tem espaço para o ciclista, o espaço do pedestre apesar da faixa é muito ruim e no trânsito de automóvel temos falha no controle e na fiscalização da acessibilidade”*.

O respondente Dilson de Almeida Souza vê na engenharia de tráfego a solução para a questão da mobilidade, sem, contudo, ser uma solução final: *“(…) A mobilidade continuou restrita por erro da geometria. Quando você soluciona um problema de geometria e libera mais espaço para os veículos, logo a demanda supera a oferta e o problema de mobilidade volta a acontecer. É o cachorro mordendo o rabo”*.

Em se tratando da segurança no trânsito, houve melhoras significativas e relevantes. A maioria das ações do programa era voltada para essa questão, conforme salientou o respondente Nazareno Affonso: *“(…) quanto à segurança não há a menor dúvida pelos números. Nós pegamos com 835 mortos, entregamos 3 anos depois com 398. Esse número hoje parece que está na ordem de 400”*.

O principal foco do programa foi a segurança. Houve uma conscientização em respeito ao pedestre. O programa, de um modo geral, contribuiu para a segurança no trânsito. Nesse sentido Luiz Miúra declarou: *“(…) com relação à segurança o programa foi*

*determinante. A estatística mostra isso. É bom salientar que o programa foi interrompido em 1998 e daquele ano até hoje, a violência tem aumentado novamente”. A acidentalidade e a mortalidade diminuíram, embora o resultado tenha ficado aquém do índice desejado.*

Em termos de fluidez melhorou um pouco. A fluidez nem era o foco do programa. Entretanto, a redução de acidentes permitiu ao motorista se deslocar sem maiores interrupções. Em contrapartida, ele passou a dirigir de forma mais lenta. Mesmo porque a fluidez é inversamente proporcional à segurança. Diminuir a velocidade prejudica a fluidez. Por outro lado, aumenta numa proporção muito maior a questão da segurança. Em relação à fluidez David Duarte afirmou que “(...) *melhorou sim, melhorou a segurança, houve uma conscientização em respeito ao pedestre e melhorou a fluidez, pois houve um crescimento constante e exagerado no número de veículo e não há um crescimento do espaço de circulação para os automóveis. A gente precisa mudar o eixo, precisa privilegiar o transporte em massa, o pedestrianismo, o ciclismo. Precisa criar novas formas para esse tipo de circulação”.*

O que se perde no item fluidez tem-se um ganho muito maior na segurança. Em determinado aspecto melhorou a fluidez, no sentido de que houve um crescimento constante no número de veículos e não houve um crescimento do espaço de circulação para os automóveis. Não houvesse melhorado a fluidez em algum grau, as conseqüências teriam sido danosas à circulação. Mesmo assim, a entrevistada Ana Maria de Castro Mesquita entende que a fluidez ainda é muito limitada, apesar das medidas do “*Paz no Trânsito*”: “(...) *Eu continuo achando que o trânsito é inseguro e que não é fluído. Aonde é possível poderia não haver um semáforo. Se as pessoas fossem gentis elas dariam a vez para quem não está na preferencial. Se não se botar um luminoso o outro lado não passa. Então, eu acho que não tem gentileza no trânsito. A fluidez depende demais do semáforo. Nesse sentido isso está ligado à educação”.*

Não foram percebidas muitas melhorias nas relações de demanda por tempo e espaço, a não ser nas decorrentes da melhoria da segurança e da fluidez, esta última, em menor grau. “*Culturalmente, o foco da fluidez é uma concepção de que a sociedade está a serviço do automóvel. O processo poderia ser inverso, diminuir o espaço do automóvel e ampliar o espaço do transporte público*”. Esse é o entendimento do respondente Nazareno Affonso.

Outra ponto são os seres humanos mais frágeis, o portador de deficiência, a criança, o idoso que têm de circular com mais segurança pela cidade e isso requer tempo e espaço. Nessa perspectiva espaço-temporal, ganhou-se em razão da redução de acidentes, em termos de deslocamento. O entrevistado Coronel Azevedo respondeu da seguinte forma sobre a relação existente entre a demanda por tempo e espaço no trânsito do Distrito Federal: “(...) *O trânsito é uma conjugação entre tempo e espaço. E isso as pessoas não gostam de compartilhar. O programa Paz no Trânsito levou as pessoas a refletirem que o espaço é público e não privado. A rua é de todos. Mas o motorista ignora o direito do pedestre de cruzar a via. Essa questão e a educação de trânsito que vai superar. O respeito ao tempo e ao espaço do outro não é incorporado nas pessoas de uma hora para outra*”.

Nesse sentido, David Duarte declarou que essa relação é prejudicada pela maneira como o trânsito é pensado no Distrito Federal: *(...) as pessoas querem sair de sua origem e ir pro seu destino mais rapidamente, a vida moderna exige isso e as pessoas são muito apressadas. (...) O trânsito em Brasília é visto exclusivamente sob os olhos dos motoristas atrás de um volante. Então essa é a grande deficiência. Então toda vez que se pensa em tempo, utilização do espaço, tempo de origem e destino, se pensa atrás de um volante. Não se pensa como ciclista, como pedestre, como passageira de um ônibus. Então esse é um grande defeito da nossa visão de trânsito em Brasília.*

Sobre os efeitos na qualidade dos meios de transportes públicos decorrentes do programa, muito pouco se fez, ou se observou em relação a melhorias no transporte coletivo. O respondente Nazareno Affonso, entretanto, declarou existirem no programa ações relativas ao transporte público: “(...) *houve um programa próprio para as empresas públicas de transporte. (...) os motoristas deveriam ir aos hospitais visitar acidentados de trânsito para ver a dimensão das tragédias familiares. (...) Colocamos controladores de velocidade em todos os veículos. Controle de abertura de portas. Todos os motoristas usando cinto de segurança. Terceira luz de freio e, uma coisa que é mais importante de todas: obrigatoriedade de andar com luz acesa. A fiscalização das Vans é que foi um tanto quanto ineficiente*”.

Essa questão não teve muito a ver com o “Paz no Trânsito”, exceto com relação à fiscalização e à segurança. Para o Coronel Renato Azevedo, “(...) *programa até teve projetos e previa ações com relação aos meios de transporte coletivo e de massa, mas não*

*houve tempo*”. Essa, porém, é uma questão séria que deveria ter tido um melhor tratamento, *“tanto que surgiu o transporte público alternativo e atropelou o processo de melhoria no transporte público regular”*, conforme observou a entrevistada Ana Maria de Castro Mesquita.

O entrevistado Dilson de Almeida Souza também registrou a falta de prioridade dedicada ao transporte público: *“(...) a questão do transporte público deveria ter tido uma melhor atenção. Não houve essa preocupação. Foi uma das falhas do programa. (...) se tivéssemos melhorado o transporte público de modo que as pessoas tivessem de andar de ônibus até mesmo pelo prazer de andar com conforto e qualidade, teríamos um resultado melhor”*.

Quanto às externalidades e deseconomias, ou seja, os custos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito e danos ao meio ambiente, por exemplo, ocorreram efeitos favoráveis, seja pela redução na quantidade de acidentes, no índice de mortalidade e até mesmo, na qualidade ambiental. O entrevistado Nazareno Affonso indicou a necessidade de considerar os números relacionados à redução dos custos econômicos e sociais relacionados à diminuição dos acidentes de trânsito no Distrito Federal: *“(...) temos estudos hoje que remontam valores de R\$ 24 bilhões anuais para acidentes nas rodovias brasileiras. (...) se você pegar o valor dos custos de acidentes das pesquisas do IPEA e multiplicar pelo número de redução de mortos e o que poderia continuar acontecendo, você pode na sua tese até mostrar o quanto que houve de ganho no período do Paz no Trânsito. Sem contar o valor das seqüelas invisíveis que é muito grande.*

Dentro do programa, especificamente, não houve nenhum tipo de levantamento nesse sentido. Essa questão demonstra uma determinada lógica de que se há um permanente crescimento de frota e de usuários nas vias públicas por um lado e, por outro lado, uma redução de acidentalidade de forma contínua, pode-se inferir que muitas vidas foram poupadas e o Estado e a sociedade deixaram de ser onerados. Victor Pavarino entende que: *“(..) os acidentes de trânsito representam custos elevados para a máquina do Estado. Uma estrutura muito grande é demandada para fazer ao atendimento das vítimas de acidentes de trânsito. E quando a acidentalidade é muito elevada, o índice de mortalidade também é alto e isso tudo requer um aparato estatal que acaba gerando custos econômicos e sociais. E, além disso, observamos no estudo do IPEA que nos foi apresentado lá na OPAS, você também estava lá, o que representa as seqüelas invisíveis dos acidentes de trânsito, que é*

*muito difícil de ser mensurado e só mesmo a redução na acidentalidade é capaz de eliminar essas seqüelas. (...) com relação ao meio ambiente eu penso que houve ganho, também. Toda a área ambiental do governo estava integrada no programa e apresentava soluções para a sustentabilidade e preservação ambiental tratando de temas como poluição ambiental, sonora, visual.*

Houve uma redução de custos econômicos e sociais muito grande tanto para o Estado quanto para a sociedade. Meio ambiente foi menos discutido. Houve ganhos, mesmo que em escala menor. O trânsito apresenta efeitos nocivos sobre o meio ambiente, sobre a questão da eficiência energética e sobre a segurança. O entrevistado David Duarte salientou diversos aspectos importantes com relação às externalidades e deseconomias relacionadas aos acidentes de trânsito: (...) *o transportes na sua forma atual têm 3 tipos de efeitos nocivos. O primeiro sobre o meio ambiente, o segundo sobre a forma de energia e a questão da eficiência energética dos veículos não têm sido debatida com relação ao Paz no Trânsito. E o terceiro eixo é a questão da segurança, muitas pessoas ficam feridas, falecem, morrem ou tem danos irreversíveis. Então o Programa Paz no Trânsito teve uma melhoria mais acentuada na questão da segurança do trânsito.*

O “Paz no Trânsito” teve uma melhoria mais acentuada na segurança do trânsito. Com relação ao resto teve uma influencia muito pequena. O respondente Dilson de Almeida Souza respondeu no sentido de que houveram ganhos consideráveis em decorrência de várias ações existentes dentro do “Paz no Trânsito”: (...) *o programa foi o único no Brasil que abrangeu uma gama de ações e de propostas. A acidentalidade foi reduzida, a fluidez melhorou, o trânsito ficou menos violento. E um trânsito menos violento custa menos ao Estado. As ações relativas às questões ambientais não foram trabalhadas com a necessária profundidade, apesar das tratativas de integração dos órgãos ambientais ao programa”.*

## CAPÍTULO 6 – METODOLOGIA E ANÁLISE ESTATÍSTICA

A metodologia adotada foi pautada em abordagem qualitativa e quantitativa com o uso de técnicas de pesquisa, tais como: observações livres, análise documental e pesquisa de campo por meio de entrevistas semi-estruturadas. Para o presente estudo foi feita uma revisão bibliográfica, que consistiu em analisar trabalhos disponíveis, objetivando selecionar o que pudesse servir de insumo para a pesquisa em foco. Assim, realizou-se uma pesquisa de análise da literatura existente sobre sociologia do trânsito, legislação de trânsito e políticas públicas, buscando focar elementos sociológicos fundamentais como controle social, tecnologias de poder, análises de políticas públicas e processos decisórios nas questões inerentes ao trânsito.

As observações livres consistiram em anotações realizadas a partir de observações do dia-a-dia dos motoristas no Distrito Federal, de conversas informais com usuários do trânsito da cidade de Brasília, bem como de conversas com especialistas em trânsito e, ainda, realização de percursos registrando procedimentos de motoristas, ciclistas, pedestres em relação às principais medidas adotadas no “*Paz no Trânsito*”, como o respeito à faixa de pedestres, controladores eletrônicos de velocidade e ao cumprimento das normas gerais de circulação nas vias.

A estatística é um conjunto de métodos para coletar, organizar, resumir, analisar, planejar, experimentar, interpretar e tirar conclusões. A variabilidade dos dados dos fenômenos da natureza, dos fenômenos aleatórios, constitui o objeto de estudo da estatística. Fenômenos aleatórios são os que se caracterizam por repetirem e os resultados não serem os mesmos a cada repetição e, ainda, pelo fato de, ao serem observados um grande número de vezes, apresentarem acentuadas regularidades, caracterizando um determinado comportamento.

Peter Berger salienta a proeminência das técnicas estatísticas na sociologia contemporânea, as quais desempenham funções facilmente compreensíveis em vista do sistema de poder dentro do qual a maioria dos sociólogos atua. Para esse sociólogo americano, a maioria dos outros sociólogos tem pouco mais que um conhecimento rudimentar de estatística. Entretanto, uma pessoa sociologicamente bem informada irá buscar sinais exteriores que os dados estatísticos ocultam. Segundo Berger, dados estatísticos por si só não constituem sociologia. Só se tornam sociologia quando

sociologicamente interpretados, situados dentro de um quadro de referência que seja sociológico (Berger, 1986 : 20).

A simples contagem ou mesmo a correlação de diferentes variáveis constituem, isoladamente, matéria-prima possível de ser utilizada em interpretação sociológica. Por isso, o sociólogo não pode ficar preso às tabulações. Os dados estatísticos só têm validade em termos de suas implicações mais amplas, para a compreensão das instituições e dos valores de nossa sociedade. Para se chegar à compreensão sociológica, muitas vezes, é preciso aplicar técnicas estatísticas ao tratar fenômenos sociais modernos (Berger, 1986 : 21).

Ao comentar artigo de F. Simiand, Bourdieu aponta para a necessidade de precaução em relação às abstrações estatísticas: “(...) *é necessário estarmos vigilantes para que nossas expressões de fatos complexos, nossas médias, índices e coeficientes, não sejam resultado de contagens quaisquer, de combinações arbitrárias entre algarismos e algarismos, mas que se modelem também à complexidade concreta, respeitem as articulações do real, exprimam alguma coisa, simultaneamente, distinta e verdadeira em relação à multiplicidade dos casos individuais a qual elas correspondem*” (Bourdieu, 2005 : 197).

Assim os acidentes de trânsito, considerados como fenômenos sociais são aleatórios, por se repetirem, não poderem ser previstos e apresentarem certa regularidade, características que enquadram no problema sociológico, tornam-se objeto de estudo estatístico. Os acidentes de trânsito têm causado morte de milhares de pessoas todo o ano, sendo uma das maiores causas de mortalidade no país. No ano de 2005, conforme dados do sistema de informações sobre mortalidade – SIM – do Ministério da Saúde, mais de 35 mil pessoas morreram no país por causa de acidentes de trânsito. Em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – do Ministério do Planejamento concluiu um estudo estimando em R\$ 5,3 bilhões o custo anual de acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras.

O IPEA concluiu, também, em 2006, estudo estimando em R\$ 22,5 bilhões o custo anual dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras pelos resultados dos dois estudos, estima-se um custo anual de aproximadamente R\$ 27,8 bilhões ocasionado por acidentes rodoviários. Esse valor representa cerca de 2% do produto interno bruto – PIB – do país.



Entretanto, outros prejuízos que não são passíveis de serem calculados monetariamente entrariam nessa soma, agravando ainda mais o problema, por exemplo, as seqüelas invisíveis sobre a saúde dos acidentados. Certamente, as principais perdas relacionam-se às vidas humanas perdidas. Medidas devem ser tomadas no sentido de mudar o quadro existente. Porém, a eficácia das medidas depende da consistência dos dados e das informações. É preciso que a informação seja correta para se identificar o problema, estudar as causas e buscar soluções. A informação é a base do processo, tornando-se necessários procedimentos corretos na coleta, organização, análise e divulgação dos dados. Dessa forma, torna-se propício um sistema de gerenciamento de informação capaz de subsidiar o processo de tomada de decisão.

Todavia, as estatísticas brasileiras de acidentes de trânsito são reconhecidamente falhas. Essas falhas levam ao desconhecimento das características dos acidentes e dificultam a adoção de ações efetivas na redução de acidentes, bem como de políticas públicas adequadas. O Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN – tem como sistema de informação o SINET – Sistema Nacional de Estatística de Trânsito -, porém, 85% dos DETRAN não seguem a padronização estipulada pelo DENATRAN, inviabilizando a comparação estatística.

Dados confiáveis são essenciais à melhoria das condições de segurança no trânsito. Uma boa metodologia de coleta, análise e difusão de informações é essencial no sentido de subsidiar o processo decisório. No Brasil, observamos a ausência de um banco de dados sobre acidentes de trânsito eficiente. A ferramenta mais consistente para avaliar a gravidade da questão dos acidentes de trânsito no Brasil ainda é o Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM – do Ministério da Saúde, que registra os índices de mortalidade nos acidentes de transporte. Entretanto, não acusa quais foram as causas e os fatores determinantes para a ocorrência dos acidentes.

No Distrito Federal, os dados estatísticos de acidentes de trânsito que apresentam certa consistência e confiabilidade coincidem com a implantação do “Paz no Trânsito” em 1995. Neste trabalho foram utilizados e analisados dados estatísticos secundários provenientes do Serviço de Estatística do Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN/DF) e do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde. Dos dados do DETRAN/DF foram utilizados os referentes ao período entre 1995 e

2005. Os dados correspondem ao número de acidentes com mortes, ao número de mortos em acidentes de trânsito, ao tipo de envolvidos nos acidentes de trânsito com mortes, ao sexo das pessoas mortas, à faixa etária das pessoas mortas nos acidentes e, especificamente, sobre pedestres mortos em acidentes de trânsito nas vias do Distrito Federal, e ainda, dados relativos a acidentes com mortes nas faixas de pedestres.

### 6.1 – Análise de Dados Estatísticos do DETRAN-DF

Os resultados do “*Paz no Trânsito*” podem ser observados na tabela 1, a qual mostra como foi a redução de acidentes violentos no trânsito do Distrito Federal, em termos absolutos e em termos relativos, nesse caso, levando em conta o índice de acidentes de trânsito com mortes por grupo de 10.000 veículos.

<b>Tabela 1 – Acidentes de trânsito com mortes por mês/ano x Frota de veículos (em mil) x Índice 10.000 Veículos – Distrito Federal – 1995-2005</b>											
	ANO										
MÊS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Acidentes	578	545	422	365	432	388	386	407	470	389	411
Frota (mil)	552	628	695	734	807	741	791	683	693	734	778
Ind-10.000	10,4	7,99	6,07	4,97	5,35	5,23	4,87	5,95	6,78	5,29	5,28

Fonte: Detran/DF

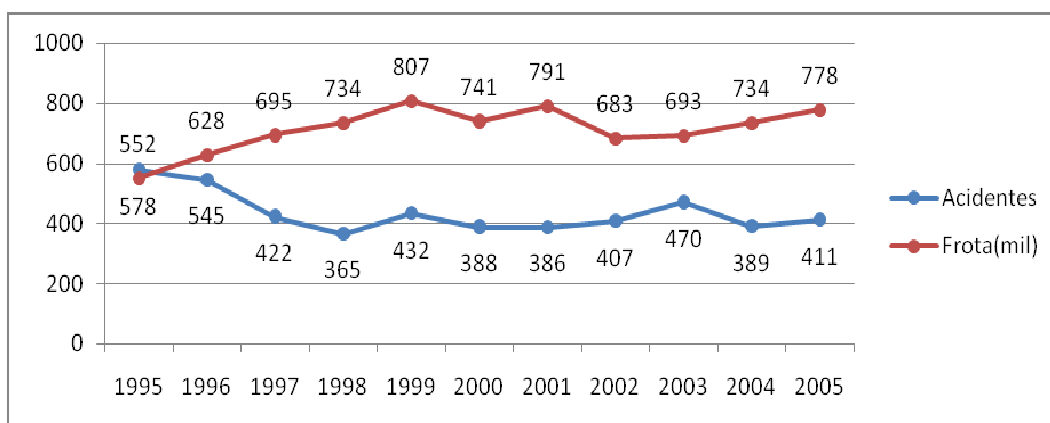
Conforme podemos observar, no ano de 1995, a quantidade anual de acidentes com mortes era de 578 e no ano de 2005 essa quantidade era de 411, ou seja, uma redução de 28,89% em termos absolutos. Convém notar que nos anos de 1998, 2000 e 2001 essa redução se apresentava bem mais acentuada que no ano de 2005. No ano de 1998, por exemplo, a redução de acidentes com mortes no Distrito Federal, chegou a 36,85% em relação ao ano de 1995 em que o Programa “*Paz no Trânsito*” foi implantado.

Porém se levarmos em consideração o crescimento da frota de veículos nesse período, cujas quantidades eram de 552.000 veículos em 1995 e 778.000 veículos em 2005, a redução de acidentes com mortes é muito maior, levando-se em conta o índice representativo da quantidade de acidentes com mortes por grupo de 10.000 veículos.

Tendo em conta o índice apresentado a quantidade de acidentes com mortes no Distrito Federal em 1995 foi de 10,47 mortes por 10.000 veículos – índice de 10,47 - e em

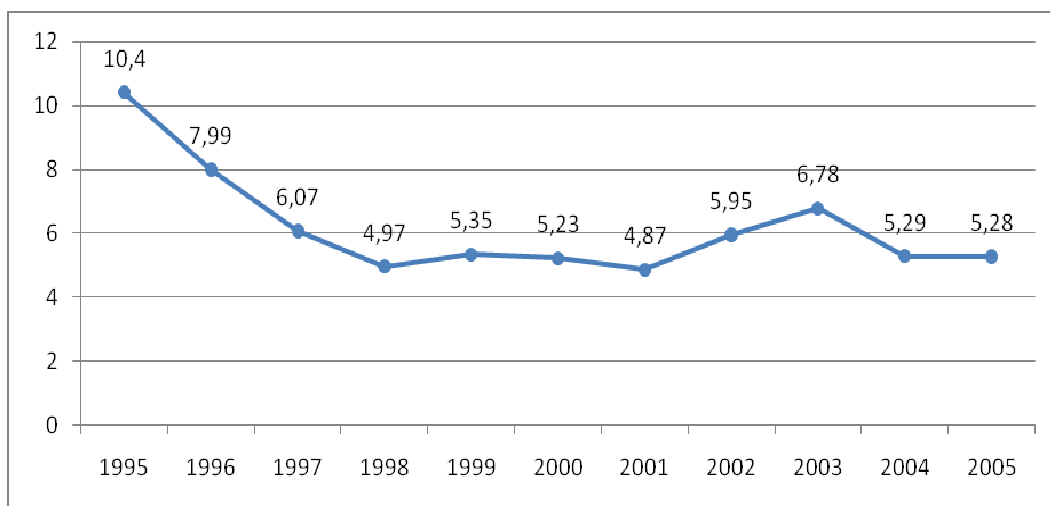
2005 essa quantidade foi de 5,28 acidentes com mortes por 10.000 veículos – índice de 5,28. Em termos relativos a redução foi 49,57%. Esses números também podem ser observados no gráfico 1, logo abaixo.

**GRÁFICO 1 – Acidentes Fatais X Evolução da Frota de Veículos no DF – 1995 - 2005**



Foten: Detran-DF

**GRAFICO 2 – Índice de Acidentes Fatais no DF – 1995 -2005 (por grupo de 10.000)**



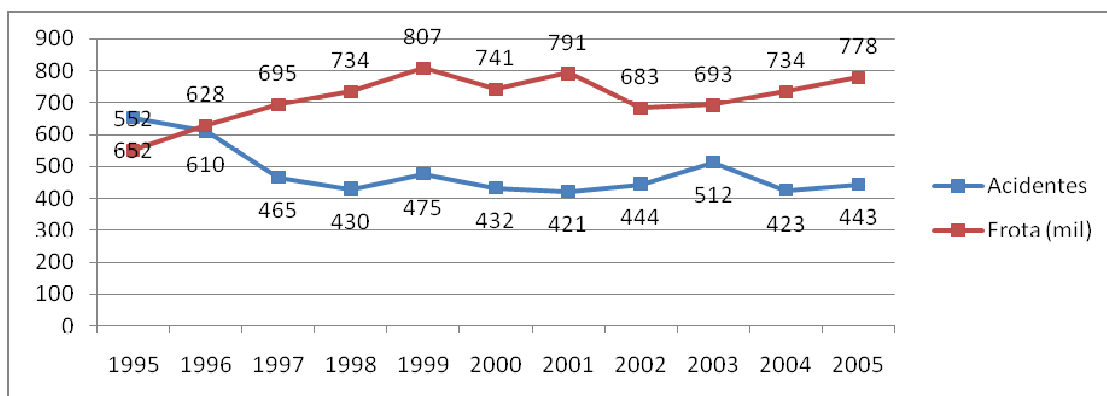
Fonte:Destran-DF

A tabela 2 mostra como foi a redução na quantidade de mortes em acidentes trânsito no Distrito Federal, em termos absoluto e em termos relativos levando em conta o índice de mortes no trânsito por grupo de 10.000 veículos.

Tabela 2 – Mortos em acidentes de trânsito/ano x Frota de veículos (em mil) x Índice 10.000 Veículos – Distrito Federal – 1995-2005											
MÊS	ANO										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Acidentes	652	610	465	430	475	432	421	444	512	423	443
Frota (mil)	552	628	695	734	807	741	791	683	693	734	778
Ind-10.000	11,81	9,71	6,69	5,85	5,88	5,82	5,32	6,51	7,38	5,76	5,69

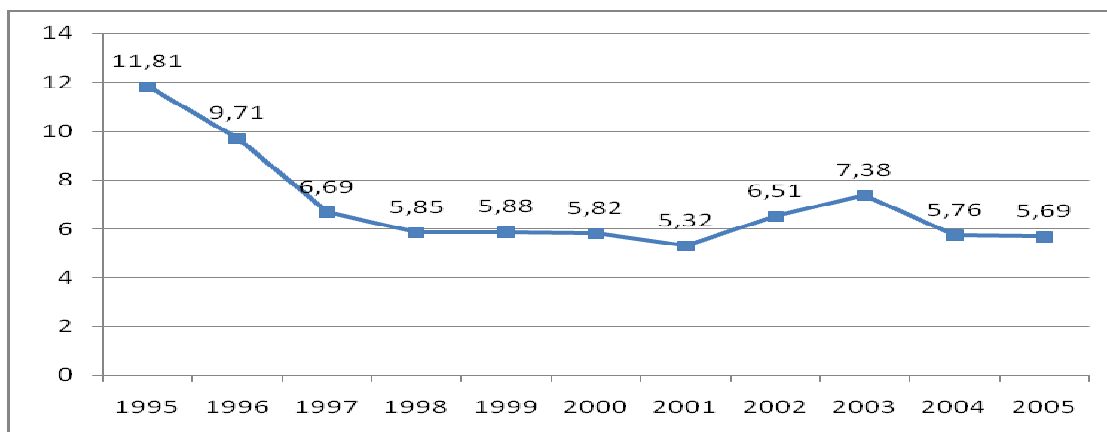
A tabela acima demonstra que a redução no número de vítimas fatais foi ainda mais acentuada que a redução no número de acidentes fatais. Entre 1995 e 2005 ocorreu uma redução de 32,05% de vítimas mortas. A maior redução ocorreu no ano de 2001, que foi de 35,42% em relação a 1995. Com isso podemos inferir que além de reduzir acentuadamente o número de acidentes com mortes, diminuiu a gravidade dos acidentes. Entretanto a considerarmos a redução da quantidade de mortes em termos relativos, levando em conta o crescimento da frota de veículos e o índice entre a quantidade de mortes por grupo de 10.000 veículos, a redução da quantidade de mortos em acidentes de trânsito alcança o percentual de 51,18%. Observe o gráfico 3:

**GRAFICO 3 – Mortos em Acidentes de Trânsito X Evolução de Frota de Veículos no DF**



Fonte: DETRAN/DF

**GRAFICO 4 – Mortos em Acidentes de Trânsito no DF – 1995 – 2005 (grupo de 10.000)**



Fonte: DETRAN-DF

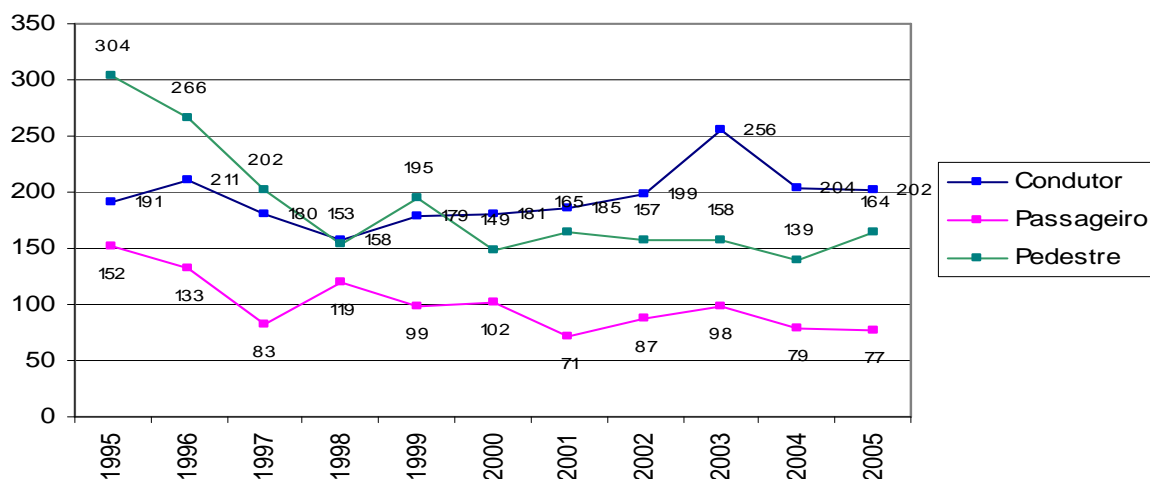
Vale ressaltar a diferenciação entre acidentes fatais e vítimas fatais. Acidente fatal é aquele que resulta em morte de pessoa decorrente do acidente de trânsito enquanto que vítima fatal é a pessoa morta em acidente de trânsito. Se o acidente é fatal, então, ocorre pelo menos uma morte naquele acidente. Porém, pode ocorrer mais de uma morte em um acidente fatal. Nesse sentido, a quantidade de vítimas fatais será sempre igual ou superior à quantidade de acidentes fatais.

A tabela 3 mostra o tipo de envolvido morto em acidentes de trânsito no Distrito Federal no mesmo período.

Tabela 3 - Vítimas fatais por ano e tipo de envolvido - Distrito Federal - 1995 a 2005											
Vítima	ANO										
Tipo de Envolvido	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Condutor	191	211	180	158	179	181	185	199	256	204	202
Passageiro	152	133	83	119	99	102	71	87	98	79	77
Pedestre	304	266	202	153	195	149	165	157	158	139	164
Outro	05	-	-	-	02	-	-	01	-	01	-
<b>TOTAL</b>	<b>652</b>	<b>610</b>	<b>465</b>	<b>430</b>	<b>475</b>	<b>432</b>	<b>421</b>	<b>444</b>	<b>512</b>	<b>423</b>	<b>443</b>

Fonte: DETRAN/DF

Gráfico 5 – Vítimas fatais por ano e tipo de envolvido – DF – 1995 a 2005



Fonte: DETRAN/DF

Em 1995 predominava a figura do pedestre como o tipo de vítima nos acidentes fatais no DF, cujo índice representava 46,62%, o condutor representava 29,29% e passageiro 23,31%. No ano de 2005 os índices se inverteram e os pedestres mortos em

acidentes de trânsito apresentavam índice de 37,02% enquanto que o índice para condutores foi de 45,59% e o de passageiro foi de 17,38%.

Pode-se observar que a redução de pedestres mortos foi de 46,05%. Ocorreu redução de 50,65% no número de passageiro mortos enquanto que houve aumento de 5,75% na quantidade de condutores mortos.

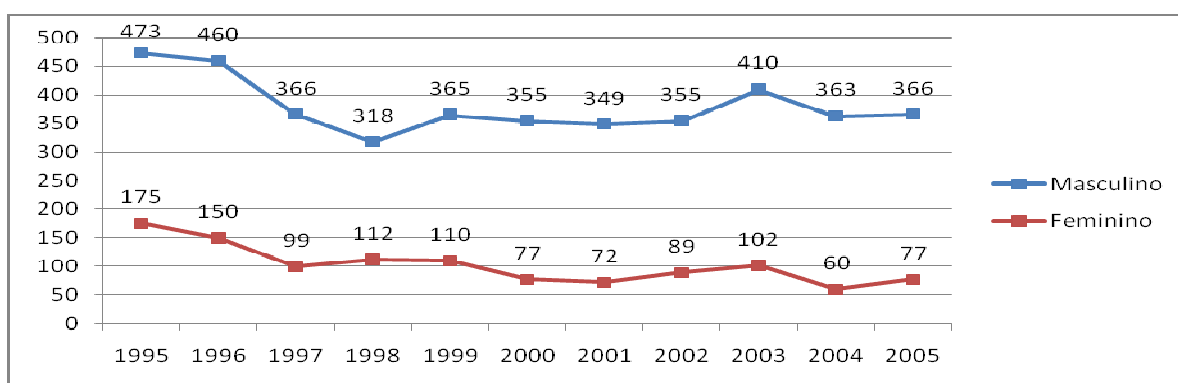
Se considerarmos esses números em termos relativos por grupo de 10.000 veículos a redução na morte de condutores foi de 25,14%, a redução na morte de passageiros foi de 64,36%, a redução na quantidade de mortes de pedestres de 61,81%.

A tabela 4 mostra a quantidade de vítimas fatais conforme o sexo, conforme podemos observar:

Tabela 4 - Vítimas fatais por ano e sexo - Distrito Federal - 1995 a 2005											
Vítima	ANO										
Sexo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Masculino	473	460	366	318	365	355	349	355	410	363	366
Feminino	175	150	99	112	110	77	72	89	102	60	77
Não-informado	04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>652</b>	<b>610</b>	<b>465</b>	<b>430</b>	<b>475</b>	<b>432</b>	<b>421</b>	<b>444</b>	<b>512</b>	<b>423</b>	<b>443</b>

Fonte: DETRAN/DF

Gráfico 6 – Vítimas fatais por ano e sexo – DF – 1995-2005



Fonte: Detran-DF

Quanto ao sexo das vítimas fatais, em 1995, o gênero masculino predominava com 72,5% enquanto que o feminino representava 27,5%. Em 2005, as vítimas fatais do sexo masculino aumentaram para 82,6% enquanto que as do sexo feminino reduziram para 17,4%. Isso mostra um envolvimento menor das mulheres em acidentes violentos.

A tabela 5 mostra a quantidade de vítimas fatais conforme a idade, conforme podemos observar.

<b>Tabela 5 - Vítimas fatais por ano e idade - Distrito Federal - 1995 a 2005</b>											
Vítima	ANO										
Idade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Até 9 anos	49	48	32	29	31	26	23	27	23	17	24
De 10 a 19 anos	80	68	60	55	62	55	50	46	39	45	46
De 20 a 29 anos	150	172	129	121	139	124	118	133	151	124	123
De 30 a 39 anos	127	106	94	101	104	89	84	82	123	88	93
De 40 a 49 anos	78	81	60	52	63	55	62	67	89	61	84
De 50 a 59 anos	63	54	38	29	29	29	39	34	34	35	22
60 anos ou mais	58	55	42	31	41	46	38	45	46	50	46
Não-informado	47	26	10	12	06	08	07	10	07	03	05
<b>TOTAL</b>	<b>652</b>	<b>610</b>	<b>465</b>	<b>430</b>	<b>475</b>	<b>432</b>	<b>421</b>	<b>444</b>	<b>512</b>	<b>423</b>	<b>443</b>

Fonte: DETRAN/DF

Quanto à idade das vítimas fatais, a faixa etária de 20 a 29 anos é a que apresentava em 1995 o maior índice de vítimas fatais (23%), seguida da faixa etária de 30 a 39 anos (19,47%). Em 2005, a tendência se manteve. O grupo de vítimas fatais entre 20 e 29 anos apresentou índice de 27,76% e a faixa de 30 a 39 anos, 21%.

Uma categoria de usuário de trânsito que necessita de uma análise mais minuciosa quanto ao seu envolvimento em acidentes fatais no DF ao seu envolvimento em acidentes fatais no DF entre 1995 e 2005 é a dos pedestres. A categoria dos pedestres representa aqueles usuários cujo papel no trânsito apresenta maior vulnerabilidade.

Em 1995, 304 pedestres morreram em acidentes de trânsito no Distrito Federal. No ano de 2005 esse número reduziu para 164, ou seja, ocorreu uma redução de 46,05% em números absolutos. Em números relativos, considerando a quantidade de pedestres mortos por grupo de 10.000 veículos a redução foi de 61,81%, conforme podemos ver na tabela 6:

<b>Tabela 6 - Pedestres mortos por ano e sexo x frota de veículos x ind. mt/10.000 veículos - Distrito Federal - 1995 a 2005</b>											
Vítima	ANO										
Sexo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Masculino	211	190	143	103	137	104	128	113	120	108	118
Feminino	92	76	59	50	58	45	37	44	38	31	46
Não informado	01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>304</b>	<b>266</b>	<b>202</b>	<b>153</b>	<b>195</b>	<b>149</b>	<b>165</b>	<b>157</b>	<b>158</b>	<b>139</b>	<b>164</b>
<b>Frota (mil)</b>	<b>552</b>	<b>628</b>	<b>695</b>	<b>734</b>	<b>807</b>	<b>741</b>	<b>791</b>	<b>683</b>	<b>693</b>	<b>734</b>	<b>778</b>
<b>Ind-10000</b>	<b>5,5</b>	<b>4,23</b>	<b>2,9</b>	<b>2,08</b>	<b>2,41</b>	<b>2,01</b>	<b>1,88</b>	<b>2,29</b>	<b>2,27</b>	<b>1,89</b>	<b>2,1</b>

Fonte: DETRAN/DF

Uma constatação importante na tabela 6 refere-se ao sexo dos pedestres mortos nas vias do Distrito Federal. Em 1995 morreram 211 pedestres do sexo masculino, enquanto que em 2005 morreram 118, portanto, uma redução de 44,07%. Do sexo feminino morreram em 1995, 92 pedestres e em 2005 morreram 46, ou seja, uma redução de 50%.

Outra constatação importante quanto à análise dos dados relativos aos pedestres mortos no Distrito Federal entre 1995 e 2005 podemos observar na tabela 7, que mostra os dados relativos à idade dos pedestres mortos. Considerando pedestres com até 29 anos de idade observamos uma redução de 47,36%. Considerando os pedestres com idades entre 30 e 39 anos, a redução no índice de mortes foi menor, 36,4%. A menor redução nos índices ocorreu na faixa de idade entre 40 e 49 anos, 9,43%.

Uma ocorrência atípica que observamos na tabela 7 refere-se aos pedestres com idade entre 50 e 59 anos, na qual a redução no índice de pedestres mortos foi de 74,25%, tendência observada desde 1998. Foi a faixa de idade que mais contribuiu para a redução total nas mortes de pedestres. Por outro lado, podemos verificar que os pedestres mortos com 60 anos de idade ou mais foi a faixa etária que pouco contribuiu para a redução do índice geral de redução de mortos, 26,2%.

<b>Tabela 7 - Pedestres mortos por ano e idade - Distrito Federal - 1995 a 2005</b>											
<b>Vítima</b>	<b>ANO</b>										
<b>idade</b>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Até 9 anos</b>	32	29	23	14	22	15	15	12	11	11	14
<b>De 10 a 19 anos</b>	28	27	18	11	17	18	12	11	11	12	15
<b>De 20 a 29 anos</b>	45	51	39	33	42	25	24	30	19	17	21
<b>De 30 a 39 anos</b>	49	39	33	29	40	24	43	23	29	27	31
<b>De 40 a 49 anos</b>	43	30	25	21	26	20	19	25	36	23	39
<b>De 50 a 59 anos</b>	35	35	23	13	17	10	18	17	14	13	09
<b>60 anos ou mais</b>	42	38	34	25	27	30	27	30	31	33	31
<b>Não-informado</b>	30	17	07	07	04	07	07	09	07	03	04
<b>TOTAL</b>	<b>304</b>	<b>266</b>	<b>202</b>	<b>153</b>	<b>195</b>	<b>149</b>	<b>165</b>	<b>157</b>	<b>158</b>	<b>139</b>	<b>164</b>

Fonte: DETRAN/DF



Descrevemos abaixo dados do informativo nº 2 do DETRAN/DF sobre a faixa de pedestres no período de 1997 a 2005. São informações relativas a acidentes com mortos nas faixas de pedestres no período entre 1997 e 2005.

Conforme o Boletim Informativo nº 2 – DETRAN-DF – 2005 – sobre acidentes em faixas de pedestres no Distrito Federal entre 1997 e 2005, em 1997, no Distrito Federal morreram 465 pessoas no total em acidentes de trânsito. Dessas pessoas 202 eram pedestre. Então os mortos na faixa representam 0,4% do total de mortos e 1,0% do total de pedestres. Havia no Distrito Federal 600 faixas de pedestres significando um índice de 3,3 mortos por 1000 faixas.

Em 2005, foram 443 mortos no Distrito Federal, sendo 164 pedestres. O mortos na faixa foram 6 pessoas. Nesse mesmo ano o numero de faixas havia aumentado para 4880, ou seja, sete vezes mais. Assim, em 2005, o índice de morto na faixa de pedestre reduziu para 1,4 por mil, ou seja, uma redução de 57,57%.

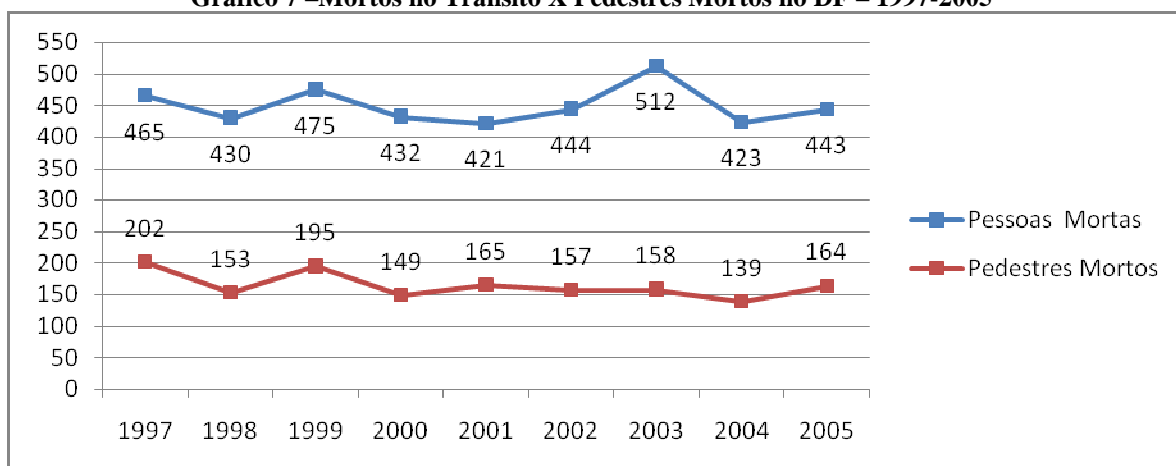
No período (1997 a 2005) o índice de mortos na faixa de pedestre em relação ao total de mortos subiu de 0,4 para 1,6 (3 vezes); O índice de pedestres mortos em relação ao total de pedestres mortos aumentou de um para 3,7 ( 2,7 vezes). Há de ser considerado que a quantidade de faixas aumentou em 7 vezes, taxa bem superior a evolução dos índices de mortos na faixa de pedestre.

Os dados relativos às mortes de pedestres nas faixas no período de 1997 a 2005 estão descritos na tabela 8, abaixo:

<b>Tabela 8 -- Mortos no Trânsito X Pedestres na Faixa – 1997 a 2005</b>					
<b>Ano</b>	<b>Pessoas Mortas</b>	<b>Pedestres Mortos</b>	<b>Mortos na faixa</b>	<b>Qte de faixas</b>	<b>Mortos/ faixa (por mil)</b>
1997	465	202	2	600	3,3
1998	430	153	1	1048	1,0
1999	475	195	3	1496	2,0
2000	432	149	5	2168	2,3
2001	421	165	4	2507	1,6
2002	444	157	3	2623	1,9
2003	512	158	5	3410	1,8
2004	423	139	5	3800	1,3
2005	443	164	7	4880	1,4
<b>Média/Ano</b>	<b>449,4</b>	<b>164</b>	<b>3,9</b>	<b>2503</b>	<b>1,84</b>

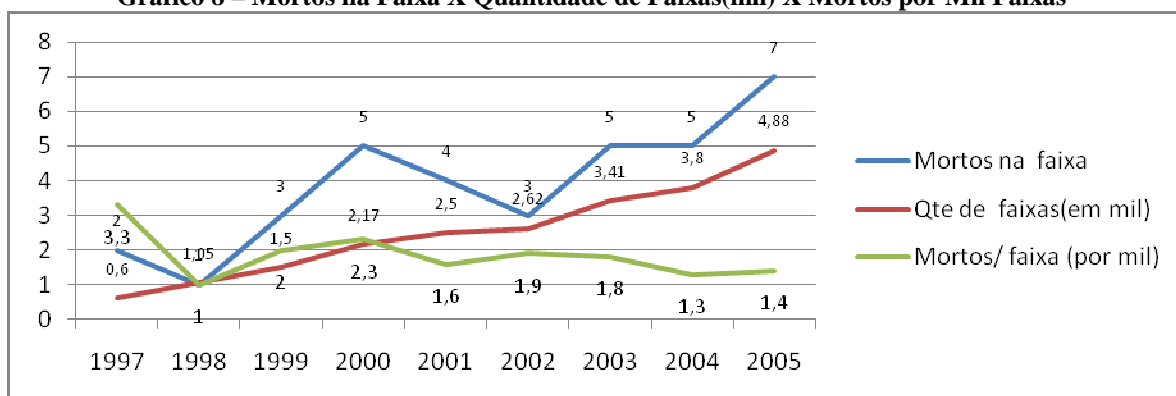
Fonte: DETRAN/DF

**Gráfico 7 – Mortos no Trânsito X Pedestres Mortos no DF – 1997-2005**



Fonte: Detran-DF

**Gráfico 8 – Mortos na Faixa X Quantidade de Faixas(mil) X Mortos por Mil Faixas**



Fonte: Detran-DF

## 6.2 – Análise dos dados estatísticos do SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade

Com relação aos dados do SIM foram utilizadas tabelas de faixas de óbito por 100.000 habitantes por Estado, quantidade de óbitos por Estado ordenamento por Estado por taxas de óbito; taxas de óbito por 100.000 habitantes por capital; ordenamento por capital por taxa de óbito; taxa de óbito por 100 mil habitantes por região metropolitana; numero de óbitos por região metropolitana e ordenamento dos países segundo taxas de óbitos por 100 mil habitantes. O período avaliado foi de 1994 até 2004.

Na tabela 9, observamos que ocorreram 29.527 óbitos por acidentes de transporte no Brasil no ano de 1994. Esse número subiu para 35.674 em 2004, representando um aumento de 20,8%. No mesmo período, apenas os Estados de Roraima, São Paulo e o

Distrito Federal apresentaram redução de 2,3%, 5,7% e 14,6%, respectivamente. Os demais 24 Estados aumentaram a quantidade de mortos. Os Estados do Acre, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentaram índices abaixo do índice de 20,8% nacional. Os demais Estados apresentaram índice superior à média nacional. O Estado que mais cresceu em quantidade de óbito foi Tocantins cujo índice aumentou em 380,6%.

Tabela 9 - NÚMEROS DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. POPULAÇÃO TOTAL UF E REGIÕES.												
UF/REGIÃO	ANO											Variação %
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Acre	77	73	66	84	77	72	90	102	134	101	87	13
Amazonas	321	380	322	343	314	282	347	275	315	340	404	25,9
Amapá	85	75	88	94	90	79	96	112	127	116	119	40
Pará	483	511	627	743	781	554	690	763	909	928	911	88,6
Rondônia	242	272	299	268	321	288	322	307	367	399	386	59,5
Roraima	87	88	98	119	130	151	136	129	141	84	85	-2,3
Tocantins	98	106	113	188	230	256	342	331	365	370	471	380,6
NORTE	1393	1505	1613	1839	1943	1682	2023	2019	2358	2328	2463	76,8
Alagoas	566	558	600	688	672	596	558	554	590	525	571	0,9
Bahia	927	906	1188	1334	1038	1097	1213	1217	1344	1310	1326	43
Ceará	812	990	1130	1229	1064	11151	1267	1373	1525	1586	1686	107,6
Maranhão	346	377	424	442	407	369	441	519	682	682	766	121,4
Paraíba	431	502	133	307	375	431	430	440	675	541	656	52,2
Pernambuco	1315	1406	1605	1584	1533	1440	1442	1333	1493	1405	1423	8,2
Piauí	280	262	268	244	307	315	449	444	536	541	585	108,9
Rio Grande do Norte	403	366	392	387	483	396	472	423	429	399	437	8,4
Sergipe	365	339	325	234	189	310	373	363	434	404	454	24,4
NORDESTE	5445	5706	6065	6449	6068	6105	6645	6666	7708	7393	7904	45,2
Espírito Santo	785	810	834	778	818	787	836	849	954	859	874	11,3
Minas Gerais	2891	3280	3620	3490	3065	2750	2500	2802	2947	3129	3518	21,7
Rio de Janeiro	2215	3696	3737	3599	2926	2394	2617	2744	2832	2856	2921	31,9
São Paulo	7470	8364	9158	9307	7561	7585	6006	6909	6404	7025	7045	-5,7
SUDESTE	13361	16150	17349	17174	14370	13516	11959	13304	13137	13869	14358	7,5
Paraná	2939	2855	3200	3037	2670	2636	2492	2510	2647	2809	3136	6,7
Rio Grande do Sul	1851	1985	2151	2183	1801	1794	1883	1793	2094	2029	2113	14,2
Santa Catarina	1678	1811	1979	1927	1424	1531	1503	1560	1664	1683	1836	9,4
SUL	6468	6651	7330	7147	5895	5961	5878	5863	6405	6521	7085	9,5
Distrito Federal	685	791	743	621	593	584	582	554	604	584	585	-14,6
Goiás	1320	1258	1155	1331	1099	1188	1378	1351	1538	1454	1629	23,4
Mato Grosso do Sul	550	545	631	601	414	443	414	506	626	601	707	28,5
Mato Grosso	305	547	659	594	612	639	761	742	889	769	943	209,2
CENTRO-OESTE	2860	3141	3188	3147	2718	2854	3135	3153	3657	3508	3864	35,1
<b>BRASIL</b>	<b>29527</b>	<b>33153</b>	<b>35545</b>	<b>35756</b>	<b>30994</b>	<b>30118</b>	<b>29640</b>	<b>31005</b>	<b>33265</b>	<b>33619</b>	<b>35674</b>	<b>20,8</b>

Fonte – Sistema de informações sobre mortalidade – Ministério da Saúde – SIM/MS

Na tabela 10 é mostrada a relação das quantidades da tabela 12 com as respectivas populações obtemos óbitos por acidentes de transporte por 100 mil/habitantes.

Tabela 10 - TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE (EM 100.000). POPULAÇÃO TOTAL. UF E REGIÕES											
UF/REGIÃO	ANO										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Acre	17	16	13,3	16,4	14,6	13,1	16,1	17,8	22,8	16,8	14,2
Amazonas	14,3	16,5	12,9	13,3	11,9	10,5	12,3	9,5	10,6	11,2	13
Amapá	25	21,0	22,4	22,7	20,7	17,3	20,1	22,5	24,6	21,7	21,5
Pará	9,1	9,4	11,1	12,9	13,2	9,5	11,1	12	14,1	14	13,6
Rondônia	20,5	226	23,5	20,7	24,2	23,7	23,3	21,8	25,6	27,4	26,1
Roraima	37,5	26,9	35,4	41,2	43,2	47,4	41,9	38,3	40,6	23,5	23,1
Tocantins	9,9	10,4	10,7	17,3	20,9	19,1	29,6	27,9	30,2	30,1	37,6
<b>NORTE</b>	13	13,7	13,9	15,4	15,9	13,5	15,7	15,2	17,5	16,9	17,5
Alagoas	22	21,5	22,3	25,3	24,5	21	19,8	19,4	20,4	18	19,4
Bahia	7,6	7,3	9,5	10,5	8,1	8,4	9,3	9,2	10,1	9,7	9,8
Ceará	12,3	14,8	16,2	17,4	14,8	15,8	17,1	18,2	19,9	20,4	21,4
Maranhão	6,8	7,3	8	8,2	7,4	7,5	8,7	9,1	11,8	11,6	12,9
Paraíba	13,3	15,3	4	9,1	11,1	12,4	12,5	12,7	19,3	15,4	18,5
Pernambuco	17,7	18,7	21,2	20,7	19,8	18,9	18,2	16,6	18,5	17,2	17,3
Piauí	10,7	9,9	9,8	8,9	11,1	9,7	15,8	15,5	18,5	18,5	19,8
Rio Grande do Norte	16,2	14,5	15	14,6	17,9	14,4	17	15	15	13,8	14,9
Sergipe	23,4	21,3	19,6	13,9	11,1	17,3	20,9	20	23,5	21,6	23,9
<b>NORDESTE</b>	12,4	12,9	13,4	14	13	12,9	13,9	13,8	15,8	15	15,9
Espírito Santo	29	29,4	29	26,5	27,3	25,8	27	26,9	29,8	26,4	26,5
Minas Gerais	17,8	20	21,4	20,3	20,1	15,4	14	15,5	16,1	16,9	18,8
Rio de Janeiro	16,9	27,9	27,3	26	20,9	16,9	18,2	18,8	19,2	19,2	19,4
São Paulo	22,7	25	26,5	26,4	21,1	20,7	16,2	18,4	16,8	18,1	18
<b>SUDESTE</b>	20,5	24,5	25,5	24,8	21,1	18,9	16,5	18,1	17,6	18,4	18,8
Paraná	33,6	32,2	35,3	33,1	28,7	27,9	26,1	25,9	27	28,4	31,3
Rio Grande do Sul	19,7	20,9	22,1	22,2	18,1	18,6	18,5	17,4	20,1	19,3	19,9
Santa Catarina	35,6	37,9	39,6	38	27,5	29	28,1	28,6	30,1	30	32,3
<b>SUL</b>	28,3	28,7	30,8	29,7	24,1	24,4	23,4	23	24,9	25,1	26,9
Distrito Federal	39,7	44,7	40,1	32,7	30,8	26,4	28,4	26,4	28,1	31,2	26,2
Goiás	30,7	28,6	25,3	28,5	23	25,5	27,5	26,4	29,5	27,4	30,2
Mato Grosso do Sul	29,6	28,9	32,4	30,4	29,9	21,5	19,9	24	29,2	27,7	32,2
Mato Grosso	14,3	25,1	28,7	25,3	25,4	25,3	30,4	29	34,1	29	35
<b>CENTRO-OESTE</b>	28,6	30,7	29,9	28,9	26,1	24,9	26,9	26,5	30,2	28,5	30,8
<b>BRASIL</b>	19,4	21,4	22,3	22,1	19,2	18	17,5	18	19	1,9	19,9

Fonte: SIM-MS

Por causa dos aumentos de população, os índices de 1994 são semelhantes aos de 2004. A mesma tabela 10 permite verificar disparidades entres as unidades federadas. Nos óbitos por acidentes de transporte em relação à media nacional, por exemplo, era de 19,4

em 1994 e 19,9 em 2005. Por um lado, os Estados da Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Acre, Amazonas e Pará apresentam taxas abaixo de 15 óbitos em 100 mil habitantes. Em outro extremo, Tocantins e Mato Grosso com taxas superiores a 35 óbitos por 100 mil habitantes.

A taxa do Distrito Federal foi de 26,2, ou seja, 31,6% superior à taxa de 19,9 nacional. Pela tabela podemos perceber as grandes oscilações ao longo do período delineando as em 3 fases. A Fase I, período antes do código de trânsito (1994 e 1996), demonstra a inércia histórica dos incrementos nos óbitos que já vinham sendo anotados em anos anteriores. Foi uma fase de substanciais aumentos na mortalidade por acidentes de transporte.

Durante a fase de implantação do código e legislação complementar (1997 a 2000), percebemos uma inflexão nos pontos e as taxas começam a cair significativamente. Se considerarmos que os incrementos nas taxas de crescimento anteriores ao Código eram de aproximadamente 7% ao ano e que, iniciando essa nova fase as quedas nas taxas de mortalidade eram, também, na ordem de 7% ao ano, a soma das duas médias representavam uma expressiva queda de mais de 14% ao ano, somente em decorrência do impacto no novo Código. A partir de 2000 inicia-se a fase Pós-Código.

As quedas nas taxas deixam de ocorrer e começam a crescer novamente, embora num ritmo lento. No Distrito Federal as quedas nas taxas na fase de implantação do Código de Trânsito Brasileiro superaram as taxas nacionais e na fase pós-código, enquanto as taxas nacionais mostravam uma tendência de crescimento, as taxas do Distrito Federal ainda seguem tendência de queda, em decorrência de medidas adotadas no “*Paz no Trânsito*”, como o controle eletrônico de velocidade e o respeito à faixa de pedestre.

Na tabela 11 verificamos que no período estudado ocorreram mudanças substanciais na distribuição geográfica da mortalidade por acidentes de transporte.

Tabela 11 - ORDENAMENTO DOS ESTADOS POR TAXA DE ÓBITOS EM ACIDENTES DE TRANSPORTE.			
UF/REGIÃO	População total		
	Posição em		Taxa em 2004
	1994	2004	
Tocantins	24º	1º	37,6
Mato Grosso	20º	2º	35
Santa Catarina	3º	3º	32,3
Mato Grosso do Sul	6º	4º	32,2
Paraná	4º	5º	31,3
Goiás	5º	6º	30,2
Espírito Santo	7º	7º	26,5
Distrito Federal	1º	8º	26,2
Rondônia	12º	9º	26,1
Sergipe	9º	10º	23,9
Roraima	2º	11º	23,1
Amapá	8º	12º	21,5
Ceará	22º	13º	21,4
Rio Grande do Sul	13º	14º	19,9
Piauí	23º	15º	19,8
Rio de Janeiro	17º	16º	19,4
Alagoas	11º	17º	19,4
Minas Gerais	14º	18º	18,8
Paraíba	21º	19º	18,5
São Paulo	10º	20º	18
Pernambuco	15º	21º	17,32
Rio Grande do Norte	18º	22º	14,9
Acre	16º	23º	14,2
Pará	25º	24º	13,6
Amazonas	19º	25º	13
Maranhão	27º	26º	12,9
Bahia	26º	27º	9,8

Fonte: SIM/SVS/MS

Os Estados de Mato Grosso e Tocantins em 1994 apresentavam taxas relativamente baixas em relação ao índice nacional, porém, aumentaram enormemente a fatalidade dos acidentes de transporte no ano de 2004, ao tempo que o Distrito Federal no mesmo período saiu do 1º lugar do ranking de mortalidade em 1994 para o 8º lugar em 2004.

Analisando a tabela 12, o número de óbitos por acidentes de transporte levando em conta as capitais, constatamos que a variação no período de 1994 a 2004 é de 3,2%. Bastante inferior ao índice nacional total de óbitos cuja variação foi 20,8%.

Tabela 12 - NÚMERO DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. CAPITAIS E REGIÕES.												
UF/REGIÃO	ANO											Variação %
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Belém	215	217	302	328	276	124	235	236	287	305	251	16,7
Boa Vista	72	66	80	87	83	99	86	78	104	52	49	-31,9
Macapá	76	66	76	83	72	76	85	101	111	97	100	31,6
Manaus	298	349	287	304	287	238	258	225	231	262	309	3,7
Palmas	10	12	5	25	22	34	79	57	70	79	70	600
Porto Velho	84	61	96	83	111	117	125	88	131	125	124	47,6
Rio Branco	68	61	62	69	61	50	72	81	97	67	59	-13,2
NORTE	823	832	908	979	912	738	940	866	1031	987	962	16,9
Aracaju	214	166	148	108	83	139	171	174	181	189	204	-4,7
Fortaleza	469	575	607	583	434	469	442	518	635	567	613	30,7
João Pessoa	157	199	37	123	184	191	173	171	202	178	178	13,4
Maceió	347	309	383	366	334	319	245	305	280	225	227	-34,6
Natal	161	160	160	135	187	129	158	149	111	107	99	-38,5
Recife	585	608	704	653	560	545	513	496	521	506	543	-7,2
Salvador	157	86	134	252	74	62	124	170	178	177	145	-7,6
São Luis	136	168	142	115	73	96	110	156	190	185	191	40,4
Teresina	156	179	171	140	188	203	223	254	277	289	284	82,1
NORDESTE	2382	2450	2486	2475	2301	2356	2159	2393	2575	2423	2484	4,3
Belo Horizonte	556	671	701	699	699	269	525	629	581	576	608	9,4
Rio de Janeiro	370	1726	1675	1603	1314	958	1025	1133	1147	1025	1107	199,2
São Paulo	1990	2321	2421	2182	1577	1658	727	1376	827	1528	1445	-27,4
Vitória	202	199	186	163	143	178	143	152	162	160	160	-20,8
SUDESTE	3118	4917	4983	4647	3733	3363	2420	3590	2717	3289	3320	6,5
Curitiba	662	532	615	531	437	488	463	461	464	487	537	-18,9
Florianópolis	146	130	122	114	68	81	94	85	99	93	102	-30,1
Porto Alegre	463	564	452	498	350	375	365	315	379	346	329	-28,9
SUL	1271	1226	1189	1143	855	944	922	861	942	926	968	-23,8
Brasília	685	791	743	618	600	584	582	554	604	684	585	-14,6
Campo Grande	235	215	248	227	227	164	143	177	201	203	220	-6,4
Cuiabá	58	187	182	150	159	137	169	154	226	160	156	169
Goiânia	401	511	405	467	424	463	488	445	536		568	41,6
CENTRO-OESTE	1379	1704	1578	1462	1410	1348	1382	1330	1567	1611	1529	10,9
BRASIL	8973	11129	11144	10706	9211	8749	7823	9040	8832	9236	9263	3,2

Fonte: SIM/SVS/MS

Considerando somente as capitais, as quantidades de mortes de 2004 foram bem semelhantes às de 1994. Desconsiderando Palmas, cuja criação e expansão de uma área urbana leva a uma grande distorção de números. As capitais Boa Vista, Maceió, Natal, Florianópolis e Porto Alegre foram as que apresentaram maior quedas nos números de óbitos. As capitais Macapá, Porto Velho, Fortaleza, São Luis, Teresina, Rio de Janeiro,

Cuiabá e Goiânia apresentaram aumentos elevados nas quantidades de óbitos. Brasília apresentou uma queda de 14,6%.

A tabela 13 mostra a evolução por taxa de mortes por 100 mil habitantes levando em conta as capitais; o índice nacional caiu de 24,6 para 21,7.

Tabela 13- NÚMERO DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. (EM 100 MIL) CAPITAIS E REGIÕES.											
UF/REGIÃO	ANO										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Belém	18,8	19,5	26,4	27,8	22,8	45,6	18,4	18,1	21,7	22,7	18,4
Boa Vista	46,2	41,2	48,3	49,9	45,3	51,6	42,9	37,4	48,5	23,5	21,5
Macapá	36,2	29,9	34,4	35,1	28,6	28,4	30	34,1	36,2	30,5	30,3
Manaus	27,4	31,2	24,8	24,9	22,4	17,7	18,4	15,5	15,5	17,2	19,7
Palmas	16,7	16,7	5,8	25,3	19,7	27,3	57,5	37,8	43,4	45,9	38,2
Porto Velho	27	19,1	32,6	27,3	35,3	36	37,4	25,7	37,7	35,3	34,4
Rio Branco	30,5	26,3	27,1	29,4	25,3	20,2	28,5	31	36,2	24,4	21
NORTE	25,8	25,7	27,5	28,4	25,4	31,6	24,1	21,6	25,1	23,4	22,3
Aracaju	51,5	39,5	34,6	24,7	18,7	30,7	37,1	37,2	38,2	39,4	42
Fortaleza	25	30	30,9	29	21,1	22,4	20,6	23,7	28,6	25,1	26,7
João Pessoa	29,9	37,1	6,7	21,9	32,1	32,6	28,9	28,2	32,6	28,3	27,9
Maceió	51	44,2	53	49,3	43,9	40,9	30,7	37,3	33,6	26,5	26,2
Natal	25,4	24,9	24,4	20,1	27,3	18,5	22,2	20,6	15,1	14,4	13,1
Recife	42,5	43,3	52,3	47,8	40,4	38,8	36,1	34,5	36	34,6	36,9
Salvador	7,3	4	6,1	11,1	11,1	11,1	5,1	6,8	7,1	6,9	5,6
São Luís	17,6	21	18,2	14,3	8,8	11,3	12,6	17,5	21	20	20,3
Teresina	24,8	27,9	26,1	20,9	27,4	29	31,2	34,8	37,4	38,5	37,2
NORDESTE	26,3	26,5	26,7	26	23,6	23,7	21,2	23,1	24,5	22,7	23
Belo Horizonte	27	32,4	33,5	32,8	32,3	5,6	23,5	27,8	25,4	25	26,1
Rio de Janeiro	6,7	31,3	30,2	28,5	23	16,6	17,5	19,2	19,3	17,2	18,4
São Paulo	20,5	23,8	24,6	21,8	15,6	16,1	7	16	7,8	14,3	13,4
Vitória	77	75,4	70	59,8	51,2	62,3	48,9	51,3	54,1	52,9	52,3
SUDESTE	17,8	27,9	28,1	25,8	20,4	15,7	12,9	18,9	14,2	17,1	17,1
Curitiba	47,1	37	41,7	35,3	28,5	31,3	29,2	28,5	28,2	29,1	31,6
Florianópolis	55,3	48,7	45	39,4	22,2	25	27,5	24,1	27,5	25,2	27
Porto Alegre	36,3	44	35,1	38,1	26,4	27,9	26,8	22,9	27,4	24,8	23,4
SUL	43,2	41,1	39,2	36,9	27	29,3	28	25,7	27,8	27	27,8
Brasília	39,7	44,7	40,8	32,9	31	29,3	28,4	26,4	28,1	31,2	26,2
Campo Grande	41,5	37	41,3	36,9	35,9	25,3	21,5	26,1	29	28,8	30,6
Cuiabá	13,9	44	42	33,6	34,7	29,1	35	31,2	45,2	31,5	30,2
Goiânia	41,5	42	40,4	45,5	40,4	43,2	44,6	40	47,5	49,2	48,8
CENTRO-OESTE	37,5	45,4	40,9	36,9	34,6	32,2	32,2	30,4	35,1	35,4	33
<b>BRASIL</b>	<b>24,6</b>	<b>30,2</b>	<b>29,9</b>	<b>28,1</b>	<b>23,7</b>	<b>22,1</b>	<b>19,3</b>	<b>22</b>	<b>21,2</b>	<b>21,9</b>	<b>21,7</b>

Fonte: SIM/SVS/MS



Conforme observamos acima, as capitais Boa Vista, Rio Branco, Aracaju, Maceió, Natal, São Paulo e Campo Grande apresentaram quedas significativas. Por outro lado, Palmas, Porto Velho, Teresina, Rio de Janeiro, Cuiabá e Goiânia tiveram taxas de mortalidade drasticamente elevadas. Brasília apresentou significativa redução no índice de mortalidade passando de 39,7 por 100 mil / habitantes para 26,2 por 100 mil / habitantes.

A tabela 14 mostra o ordenamento das capitais por taxa de óbito em acidentes de transporte.

Tabela 14 - ORDENAMENTO DAS CAPITAIS POR TAXA DE ÓBITOS EM ACIDENTES DE TRANSPORTE.			
CAPITAIS	População Total		
	Posição em		Taxa em 2004
	1994	2004	
Vitória	1º	1º	52,3
Goiânia	9º	2º	48,8
Aracaju	3º	3º	42
Palmas	24º	4º	38,2
Teresina	20º	5º	37,2
Recife	7º	6º	36,9
Porto Velho	16º	7º	34,4
Curitiba	5º	8º	31,6
Campo Grande	8º	9º	30,6
Macapá	12º	10º	30,3
Cuiabá	25º	11º	30,2
João Pessoa	14º	12º	27,9
Florianópolis	2º	13º	27
Fortaleza	19º	14º	26,7
Maceió	4º	15º	26,2
Brasília	10º	16º	26,2
Belo Horizonte	17º	17º	26,1
Porto Alegre	11º	18º	23,4
Boa Vista	6º	19º	21,5
Rio Branco	13º	20º	21
São Luís	23º	21º	20,3
Manaus	15º	22º	19,7
Belém	22º	23º	18,4
Rio de Janeiro	27º	24º	18,4
São Paulo	21º	25º	13,4
Natal	18º	26º	13,1
Salvador	26º	27º	5,6

Fonte: SIM/SVS/MS

A capital Vitória ocupava o 1º lugar em 1994 e manteve a colocação em 2004 com uma taxa de 52,3 por 100 mil/ habitantes. Goiânia teve um desempenho ruim nas décadas

analisadas, passando de 9º lugar para 2º lugar. Teresina passou de 20º lugar em 1994 para 5º lugar em 2004, com péssimo desempenho. Florianópolis (de 2º lugar para 13º lugar), Maceió ( de 4º lugar para 15º lugar) e Boa vista ( de 6º lugar para 19º lugar) obtiveram os melhores resultados. O desempenho de Brasília foi ótimo passando de 10º para 16º lugar na taxa de mortalidade.

Ao analisarmos o número de óbitos por acidentes de transportes em regiões metropolitanas conforme a tabela 15, observamos um crescimento nacional de 20,8% na quantidade de óbitos.

Tabela 15 - NÚMERO DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE. REGIÕES METROPOLITANAS.												
REGIÃO METROPOLITANA	ANO											Variação %
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Belém	240	247	341	395	340	146	245	279	324	348	289	20,4
Belo Horizonte	897	1112	1091	1085	988	801	737	843	833	873	907	1,1
Curitiba	909	829	945	827	715	862	690	665	700	741	809	-11
Fortaleza	543	692	697	704	494	549	544	644	761	692	731	34,6
Porto Alegre	791	870	845	883	649	693	978	655	766	755	740	-6,4
Recife	716	773	866	830	737	678	681	622	679	659	688	-3,9
Rio de Janeiro	1170	2512	2557	2448	1902	1447	1533	1640	1745	1733	1798	53,7
Salvador	158	89	166	295	95	76	138	201	203	204	167	5,7
São Paulo	3030	3596	3846	3597	2742	2797	1683	2732	1821	2608	2444	-19,3
Vitória	427	426	431	408	372	402	397	391	458	242	49	-4,2
Total 10 RM	8881	11146	11785	11472	9034	8341	7326	8672	8290	9037	8982	1,1
Brasil	29527	33153	35545	35756	30994	30118	29640	31005	33265	33619	35674	20,8
Particip % RM	30,1	33,6	33,2	32,1	29,1	27,7	24,7	28	24,9	26,9	25,1	

Fonte: SIM/SVS/MS

A região metropolitana com pior desempenho foi o Rio de Janeiro cuja taxa aumentou em 53,7% de 1994 a 2004, seguida de Fortaleza com 34,6% de aumento. A região metropolitana com melhor desempenho foi São Paulo cuja variação foi de 19,3%.

A tabela 16 mostra a evolução das taxas de óbitos por acidentes de transportes em 100 mil habitantes nas regiões metropolitanas.

Tabela 16 - TAXA DE ÓBITOS POR ACIDENTES DE TRANSPORTE (EM 100 MIL) - REGIÕES METROPOLITANAS												
REGIÃO METROPOLITANA	ANO											
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Belém	16	16,1	21,7	24,4	20,5	8,6	13,6	15,1	17,2	18,2	14,8	
Belo Horizonte	24,3	29,8	28	27,2	24,4	19,4	16,9	18,9	18,4	18,9	19,3	
Curitiba	41,2	37,3	38,2	32,4	27,3	28	24,9	23,3	24,1	24,9	26,6	
Fortaleza	21,2	26,7	25,9	25,5	17,5	19	18,2	21,1	24,5	21,9	22,7	
Porto Alegre	23,5	25,6	24,6	25,3	18,3	19,3	18,2	17,3	20	19,5	18,8	
Recife	23,6	25,2	28	26,5	23,3	21,2	20,4	18,4	19,8	19	19,6	

Rio de Janeiro	11,8	25,2	25,6	24,2	18,6	14,1	14,3	15,2	16	15,7	16,2
Salvador	5,9	3,3	6,1	10,7	3,4	2,7	4,6	6,5	6,5	6,4	5,2
São Paulo	18,7	21,9	23,2	21,3	16	16,1	9,4	15,1	9,9	14	13
Vitória	35	34,4	34	31,4	28	29,7	27,6	26,5	30,5	27,7	26,2
TOTAL	19,2	23,8	24,7	23,6	18,3	16,7	14,1	16,4	15,5	16,6	16,3

FONTES: SIM/SVS/MS

A região que apresenta melhor desempenho é Salvador com uma taxa de 5,2 mortes por 100 mil habitantes. As Regiões metropolitanas de Curitiba e Vitória apresentam os piores desempenhos com taxas de 26,6 e 26,2 respectivamente, embora Curitiba tenha apresentado queda de índice de 41,2 para 26,6, e Vitória diminuiu o índice de 35 para 26,2. As regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de Fortaleza foram as que aumentaram suas taxas de mortalidade passando de 11,8 para 16,2 e de 21,2 para 22,7, respectivamente.

Considerando o ordenamento dos países segundo taxas de óbito em acidentes de transporte por 100 mil habitantes, comparados entre 84 países do mundo – Tabela 17 - o pior índice é o da Irlanda (76,2) seguido da Islândia (42,5). O Brasil é o 16º pior índice dos países comparados, apresentando taxa de 19,9.

Tabela 17 - ORDENAMENTO DOS PAÍSES SEGUNDO TAXAS DE ÓBITO EM ACIDENTES DE TRANSPORTE(EM 100MIL)			
POPULAÇÃO TOTAL			
País	Ano	Taxa	Posição
Irlanda	2002	76,2	1º
Islândia	2003	42,5	2º
Bahrein	2000	29,8	4º
Itália	2002	24,8	7º
Venezuela	2002	22,7	11º
Brasil	2004	19,9	16º
EUA	2002	16,6	20º
Romênia	2004	16,2	26º
México	2002	14,9	35º
França	2002	12,3	50º
Nicarágua	2002	9	60º
São Marino	2000	7,5	70º
Azerbaijão	2002	4,8	80º
Inglaterra e Gales	2002	0	84º

Fonte: OMS/WHOSIS/WMD. Brasil: SIM/SVS/MS, IBGE. Colômbia: DANE

Comparar dados do Distrito Federal com outras unidades administrativas é uma situação complexa. A própria definição do que seria o Distrito Federal e o que seria Brasília é um tanto quanto confusa. O Distrito Federal por vezes é definido como unidade

federada com características de Estado, outras vezes é comparada a Município. Brasília, por sua vez, ora recebe tratamento de município, ora de região metropolitana. Dessa forma, elaboramos um quadro comparativo tendo como base os Estados de Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pará e Paraná. Suas respectivas capitais e as correspondentes regiões metropolitanas. Convém salientar que recentemente o Tribunal de Contas do Distrito Federal movido por questionamento do Ministério Público da União emitiu parecer declarando que para o atendimento da lei de responsabilidade Fiscal, o Distrito Federal é mais assemelhado de estado que de município. Esse entendimento poderia ser estendido para análise de política pública uma vez que essa vertente administrativa está ligada à questões fiscais.

<b>Tabela 18 – Taxas de óbitos por 100 mil Hab – Estados diversos – 1994/2004</b>							
<b>ANO</b>	<b>DF</b>	<b>MG</b>	<b>PE</b>	<b>SP</b>	<b>RS</b>	<b>PA</b>	<b>PR</b>
<b>1994</b>	<b>39,7</b>	<b>29,0</b>	<b>17,7</b>	<b>22,7</b>	<b>19,7</b>	<b>9,1</b>	<b>33,6</b>
<b>2004</b>	<b>26,2</b>	<b>18,8</b>	<b>17,3</b>	<b>18,0</b>	<b>19,9</b>	<b>14,0</b>	<b>31,3</b>
<b>Var% 94/04</b>	<b>-34%</b>	<b>-35%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-20%</b>	<b>+0,1%</b>	<b>+55%</b>	<b>-0,6%</b>

Fonte: SIM-MS

Analisando a tabela 18 observamos que o Distrito Federal, quando comparado a estados apresentava em 1994 taxa de 39,7/100 mil habitantes mortos por acidentes de transporte, índice que mais se assemelhava ao do Paraná (33,6) entre os estados comparados. O Estado de Minas Gerais era o segundo mais próximo (29,0) e o Estado do Pará apresentava o menor índice (9,1). Nesse ano o índice do Estado do Paraná (31,6) superou o Distrito Federal que, por sua vez se aproximou dos índices dos demais estados comparados. O pior desempenho nesse período foi o do Estado do Pará que apresentou aumento de 55% no índice do período.

<b>Tabela 19 – Taxas de óbitos por 100 mil Hab – Capitais diversas – 1994/2004</b>							
<b>ANO</b>	<b>DF</b>	<b>B. Horizonte</b>	<b>Recife</b>	<b>S. Paulo</b>	<b>P. Alegre</b>	<b>Belém</b>	<b>Curitiba</b>
<b>1994</b>	<b>39,7</b>	<b>27,0</b>	<b>42,5</b>	<b>20,5</b>	<b>36,3</b>	<b>18,8</b>	<b>47,1</b>
<b>2004</b>	<b>26,2</b>	<b>26,1</b>	<b>36,9</b>	<b>14,3</b>	<b>23,4</b>	<b>18,4</b>	<b>31,6</b>
<b>Var% 94/04</b>	<b>-34%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-13,1%</b>	<b>-30%</b>	<b>-35,5%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-35,4%</b>

Fonte: SIM-MS

Analisando a tabela 19 observamos que o Distrito Federal quando comparado a capitais apresentava em 1994 taxa de 39,7/100 mil habitantes mortos por acidentes de transporte, índice que mais se assemelhava ao de Porto Alegre (36,3) e era bastante superado por Curitiba (47,1) e por Recife (42,5) entre as capitais comparadas. Belém apresentava o menor índice (18,8). Nesse ano os índices de Recife (39,3) e Curitiba (31,6) superaram o Distrito Federal, ainda que a capital paranaense tenha apresentado a maior redução percentual entre todas. O índice de Belo Horizonte (26,1) em 2004 ficou semelhante ao do Distrito Federal (26,2). Como pior desempenho nesse período prevaleceu o de Recife (36,9).

<b>Tabela 20 – Taxas de óbitos por 100 mil Hab – Regiões Metropolitanas – 1994/2004</b>							
<b>ANO</b>	<b>DF</b>	<b>RM - B. Horizonte</b>	<b>RM - Recife</b>	<b>RM – S. Paulo</b>	<b>RM - P. Alegre</b>	<b>RM - Belém</b>	<b>RM - Curitiba</b>
<b>1994</b>	<b>39,7</b>	<b>24,3</b>	<b>23,6</b>	<b>18,7</b>	<b>23,5</b>	<b>16,0</b>	<b>41,2</b>
<b>2004</b>	<b>26,2</b>	<b>19,3</b>	<b>18,8</b>	<b>13,0</b>	<b>18,8</b>	<b>14,8</b>	<b>26,6</b>
<b>Var% 94/04</b>	<b>-34%</b>	<b>-20,5%</b>	<b>-20%</b>	<b>-30%</b>	<b>-20%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-35,4%</b>

Fonte: SIM-MS

Analisando a tabela 20 observamos que o Distrito Federal quando comparado a Região Metropolitana apresentava em 1994 taxa de 39,7/100 mil habitantes mortos por acidentes de transporte índice que mais se aproximava era ao da RM Curitiba (41,2), superando em muito todas as demais regiões metropolitanas comparadas. Em 2004 houve uma melhora substancial no Distrito Federal que apresentou uma redução de 35% na taxa que caiu para 26,2. Nesse ano o índice da RM Curitiba (26,6) continuou semelhante ao do Distrito Federal (26,2) e este por sua vez reduziu seu índice a ponto de aproximar-se bastante das demais Regiões Metropolitanas em relação a 1994.

Comparando as tabelas 18, 19 e 20, observamos que levando em conta as três características urbanas analisadas conforme as diferentes regiões, os índices do Distrito Federal são mais parecidos com os índices das capitais comparadas na tabela 19, tanto no ano de 1994 quanto no ano de 2004. Os índices de Estados – Tabela 18 – e de Regiões Metropolitanas – Tabela 20 – apresentam grandes discrepâncias dificultando a análise comparativa.

## CAPÍTULO 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo permite extrair algumas considerações importantes sobre o programa “*Paz no Trânsito*” a partir das entrevistas realizadas e da análise estatística referente aos dados do período entre os anos de 1995/2005.

O “*Paz no Trânsito*” surgiu em decorrência da convergência de uma série de ações que demandavam segurança e cidadania no trânsito do Distrito Federal. Diferentes segmentos da sociedade vinham trabalhando atividades e projetos ligados às questões do trânsito, cujos resultados convergiam para objetivos comuns. A gênese do programa ocorreu dentro de uma perspectiva de pluralidade. Todos os segmentos sociais tiveram participação efetiva para a viabilização e implementação do programa.

De modo geral, cada um dos diferentes segmentos sociais era responsável pela iniciativa de ações específicas. A trajetória de cada ação, contudo, convergia para um objetivo comum: a busca pela paz no trânsito. O governo vinha atuando no sentido de implementar novos projetos os quais mais tarde viriam a compor o conjunto das ações do “*Paz no Trânsito*”. Os especialistas em segurança no trânsito, principalmente, os ligados à Universidade de Brasília, se ocupavam de pesquisas e estudos, alguns dos quais convergiriam para a implementação do programa.

Os grupos sociais e de interesse especial, da mesma forma, atuavam no sentido de garantir o exercício da cidadania no trânsito do Distrito Federal, cuja perspectiva foi incorporada, também, ao “*Paz no Trânsito*”. Enquanto isso, a mídia por meio do Correio Braziliense e mais tarde por intermédio da Rede Globo passava a dar destaque para matérias com foco nas tragédias e dramas cotidianos do trânsito, buscando a sensibilização da sociedade para a gravidade da situação. Foi a grande responsável pelo engajamento de toda a sociedade em torno do “*Paz no Trânsito*”.

Enfim, esse cenário que em princípio parecia vislumbrar uma série de ações isoladas desenvolvidas no seio da sociedade brasileira, acabou convergindo para um conjunto de ações que redundaria no surgimento do programa “*Paz no Trânsito*”.

Analisando o “*Paz no Trânsito*” enquanto política pública, pode-se dizer que o programa não se caracterizou nessa perspectiva de maneira formal, elaborada. Porém, pode ser concebido como um conjunto de ações que ao longo do tempo ganhou contorno de

política pública e não faltou na sua concepção nenhum dos seus elementos fundamentais. Tradicionalmente, os elementos fundamentais das políticas públicas levam em conta o seu campo de análise quanto às suas dimensões, os principais agentes e as principais variáveis e indicadores.

Nesse aspecto, as dimensões institucional, funcional, legal, política, econômica e tecnológica se mostraram bem delineadas. Os agentes que, caracteristicamente, participam das políticas estavam presentes no âmbito do “*Paz no Trânsito*”: Governo, grupos sociais e de interesse especial, entidades públicas e privadas e a mídia. Entretanto, pode-se perceber a ausência de indicadores relativos a diversas variáveis. O foco do programa centrou-se na segurança, variável cujos indicadores eram mais claros e delimitados. Variáveis e respectivos indicadores como fluidez, acessibilidade, mobilidade, qualidade do transporte público e custos econômicos e sociais foram menos trabalhados. Porém, esses fatores não descaracterizam o programa como sendo uma política pública.

Quanto à dimensão institucional do “*Paz no Trânsito*”, quase todos os setores da sociedade com interesse nas questões de trânsito tiveram atuação significativa em suas ações. Foi importante a participação do governo, da mídia, da universidade, dos grupos sociais e de interesse especial, cada no seu âmbito de atuação. Ficou evidente a insatisfação de alguns setores não engajados, por exemplo, os grupos motorizados que se indignaram com os controladores de velocidade, faixas de pedestres e uso do cinto de segurança. Alguns desses grupos demonstraram dificuldade em romper com antigos paradigmas.

Em relação à dimensão funcional, a estruturação urbana contribuiu muito para a implementação do programa, apesar de fatores adversos, tais como a falta de estacionamentos, calçadas inadequadas, falta de ciclovias, ruas estreitas, inexistência de corredores de ônibus. Por outro lado, existia uma relativa facilidade em implantar medidas que facilitassem o uso do automóvel, circulação de pedestres, motociclistas, ciclistas e outras categorias de usuários. Todavia, ficou evidente que a preponderância do automóvel em detrimento de outras categorias de usuários constituiu um fator limitador de resultados. De maneira geral, o programa deu precedência ao uso do automóvel e à travessia de pedestres, em detrimento dos ciclistas e motociclistas. Outras situações não foram suficientemente trabalhadas como a questão dos estacionamentos, das calçadas, das ciclovias, dos corredores exclusivos para ônibus.

No tocante à dimensão legal, o conjunto de normas e regulamentos existente contribuiu para a consolidação do “*Paz no Trânsito*”. À época o Código de Trânsito Brasileiro estava em plena discussão e sua aplicação viria poucos anos após o início das primeiras ações do “*Paz no Trânsito*”. O programa teve a peculiaridade de ter nascido no antigo código e ter sido implantado e impulsionado no novo código. Além disso, no Distrito Federal havia instrumentos legais aplicáveis ao trânsito em estágio mais avançado e mais maduro que em outras unidades da federação. Nesse sentido, o Distrito Federal representava a vanguarda quanto ao arcabouço legal. Normas relativas à regulamentação do uso do cinto de segurança e do uso da buzina, por exemplo, já tinham aplicação no Distrito Federal.

No aspecto político, o ambiente e as condições do processo decisório apresentavam um cenário favorável à implementação do “*Paz no Trânsito*”. Muitos representantes da classe política se mostravam sensíveis ao tema. No interior da sociedade havia um clamor por mais segurança e respeito no trânsito. A mídia no Distrito Federal tinha uma atuação bastante peculiar em relação a outros lugares no Brasil, tornando-se a porta-voz dos anseios do povo por um trânsito cidadão e harmonioso. Organizações estudantis e de trabalhadores, empresários, Ministros de Governo, igrejas e universidades se integraram à propostas existentes. O ambiente era muito propício e de alguma forma até hoje repercute bem, a exemplo de iniciativas de retomada de medidas e ações que haviam sido interrompidas politicamente, após o governo Cristóvam Buarque.

Em relação à dimensão econômica, sabe-se que os recursos que financiaram o programa eram de três origens distintas: a) do governo, os quais eram alocados diretamente das áreas e dos setores ligados ao trânsito. Houve uma reorientação nas prioridades para aplicação dos recursos dessas pastas para o contexto das ações do “*Paz no Trânsito*”; b) dos recursos originados das infrações de trânsito geradas pelos sensores eletrônicos que tinham custo zero. Os infratores remuneravam o sistema e investiam no programa de segurança gerando receitas que se transformavam em medidas contra ele mesmo; c) da parte da mídia, que disponibilizou espaços em seus veículos de comunicação cujo custo seria muito elevado para o Governo. Nenhuma campanha ou programa conseguiria financiar o espaço destinado às matérias relativas ao programa, senão por meio dessa fonte indireta de recursos.



Quanto à dimensão tecnológica, pôde-se observar uma diversidade de tecnologias aplicadas e incorporadas para prover a infra-estrutura e os meios de circulação no Distrito Federal. Podem ser citados, como instrumentos tecnológicos, a capacitação de recursos humanos; as tecnologias de controle eletrônico de velocidade; a sinalização eletrônica dos semáforos seqüenciados; a modernização da estatística por meio da informatização; a sinalização e a iluminação das faixas de pedestres; viaturas de patrulhamento com tecnologias de última geração; tecnologias ligadas à segurança dos veículos; tecnologias relacionadas à cobertura asfáltica. De um modo geral, não houve incorporação de novas tecnologias, mas melhor uso das tecnologias existentes. De outra forma, as tecnologias incorporadas implicavam em dois vetores: um de caráter punitivo, a exemplo dos sensores de velocidade, e outro de caráter preventivo em defesa dos papéis mais vulneráveis no trânsito, a exemplo das faixas de pedestres.

Em relação aos agentes envolvidos na elaboração e implementação do programa, não houve nenhum tipo de descompasso ou desentendimento entre eles, a não ser por questões técnicas e filosóficas sem que isso tenha comprometido o programa. Houve muita solidariedade e sintonia entre eles. A mídia, o governo, a universidade, os grupos sociais e de interesse especial se empenharam com determinação. O descompasso ficou por conta de alguns setores reacionários que queriam inibir o cenário de mudanças de comportamentos que se exigia e se apresentava.

O Governo esteve representado pela Secretaria de Transportes, Departamento de Trânsito, Secretaria de Segurança Pública, Departamento de Estradas e Rodagens, Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos, etc; A Universidade de Brasília participou por intermédio de seus especialistas e técnicos que desenvolveram estudos e pesquisas; A mídia teve participação fundamental através do Correio Brasiliense, da Rede Globo e outros veículos de comunicação, e a sociedade civil atuou por meio de grupos sociais e de interesse especial no sentido de buscar a cidadania no trânsito. Nesse contexto, o Batalhão de Trânsito da Polícia Militar se destacou com uma atuação bastante evidente e com uma proposta de adotar novos mecanismos de fiscalização. Se houve algum descompasso, a maioria dos agentes se apresentou na vanguarda e muito poucos na retaguarda.

Em relação aos indicadores e metas, o conjunto estabelecido pelo “*Paz no Trânsito*” não previa e permitia análises futuras, a não ser as estabelecidas no sentido de reduzir a mortalidade no trânsito. Um ponto importante foi a mudança nos indicadores tradicionais adotados por outros programas. Tradicionalmente, focava-se muito a questão da acidentalidade, no Distrito Federal focou-se a mortalidade. Era importante, além dos acidentes, a gravidade dos acidentes. Com relação à segurança no trânsito os indicadores eram claros e precisos; com relação às outras variáveis, como fluidez, mobilidade, acessibilidade, qualidade do transporte público e custos externos os indicadores, eram genéricos e imprecisos. Algumas medidas só apresentariam resultados mais consistentes em longo prazo como o respeito á faixa de pedestres.

Com relação aos indicadores de mobilidade e acessibilidade, o programa contribuiu muito pouco. Essa questão não era central no programa, mas de certo modo a redução de acidentes melhorou a mobilidade. Algumas ações com relação à acessibilidade vieram depois do programa, como a reserva de vagas para deficientes, a construção de rampas. Isso foi depois do programa. Construção de rampas e vagas especiais nos estacionamentos são muito mais recentes. O trânsito não tem espaço para o ciclista, o espaço do pedestre é muito ruim.

Em se tratando da segurança no trânsito, houve melhoras. A maioria das ações do programa era voltada para essa questão. Houve uma conscientização em respeito ao pedestre. O programa, de um modo geral, contribuiu para a segurança no trânsito. A acidentalidade e a mortalidade diminuíram, embora o resultado tenha ficado aquém do índice desejado.

Em termos de fluidez melhorou pouco, pois não era o foco do programa. Entretanto, a redução de acidentes permitiu ao motorista se deslocar sem maiores interrupções. Em contrapartida, ele passou a dirigir de forma mais lenta. Mesmo porque a fluidez é inversamente proporcional à segurança. Diminuir a velocidade pode prejudicar a fluidez. Por outro lado, aumenta numa proporção muito maior a questão da segurança. O que se perde no item fluidez tem-se um ganho muito maior na segurança. Em determinado aspecto melhorou a fluidez, no sentido de que houve um crescimento constante no número de veículo e não houve um crescimento do espaço de circulação para os automóveis. Não

houvesse melhorado a fluidez em algum grau, as conseqüências teriam sido danosas à circulação.

Sobre as relações na busca por tempo e espaço no trânsito de Brasília, não foram percebidas muitas melhorias nas relações de demanda por tempo e espaço, a não ser nas decorrentes da melhoria da segurança e da fluidez, esta em menor grau. Nessa perspectiva espaço-temporal, ganhou-se em razão da redução de acidentes, em termos de deslocamento. O trânsito é uma conjugação entre tempo e espaço. E isso as pessoas não gostam de compartilhar. O programa “*Paz no Trânsito*” levou as pessoas a refletirem que o espaço é público. Entretanto, o respeito ao tempo e ao espaço do outro não é incorporado nas pessoas de uma hora para outra.

Sobre os efeitos na qualidade dos meios de transportes públicos decorrentes do programa, muito pouco se fez, ou se observou. Essa questão não teve muito a ver com o “*Paz no Trânsito*”, exceto com relação à fiscalização e à segurança. O programa até teve projetos e previa ações com relação aos meios de transporte coletivo e de massa, mas não houve tempo. Essa, porém, é uma questão tão séria que surgiu o transporte público alternativo e atropelou o processo de melhoria no transporte público regular.

Quanto às externalidades e deseconomias, ou seja, os custos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito e danos ao meio ambiente, por exemplo, ocorreram efeitos favoráveis, seja pela redução na quantidade de acidentes, no índice de mortalidade e até mesmo, na qualidade ambiental. Porém, não houve nenhum tipo de levantamento oficial nesse sentido. Essa questão demonstra uma determinada lógica de que se há um permanente crescimento de frota e de usuários nas vias públicas por um lado e, por outro lado, uma redução de acidentalidade de forma contínua, pode-se inferir que muitas vidas foram poupadas e deixou de onerar o Estado e a sociedade. Isso representa uma redução de custos econômicos e sociais muito grande tanto para o Estado quanto para a sociedade. Quanto ao meio ambiente, houve ganhos, mesmo que em escala menor. O trânsito apresenta efeitos nocivos sobre o meio ambiente, sobre a questão da eficiência energética e sobre a segurança. O “*Paz no Trânsito*” teve uma melhoria mais acentuada na segurança do trânsito. Com relação ao resto teve uma influencia muito pequena.

Os objetivos do “*Paz no Trânsito*” apresentavam sintonia com as reais necessidades da população. Isso pode ser verificado por meio de pesquisa de opinião

pública, pela estatística e pelo próprio comportamento das pessoas em relação a várias ações do programa que, ainda hoje, são consideradas pelos usuários do trânsito no Distrito Federal, a exemplo dos controladores eletrônicos de velocidade e, principalmente, pelo respeito à faixa de pedestre. O “*Paz no Trânsito*” era condizente com as necessidades das pessoas. Em alguns pontos mais satisfatoriamente, em outros menos.

Dentre as medidas mais importantes adotadas pelo “*Paz no Trânsito*” a principal foi buscar a participação da população e o convencimento da sociedade. Outras medidas importantes foram a implantação das faixas de pedestres e a instalação dos sensores eletrônicos de velocidade..

Dentre as medidas que não puderam ser implementadas adequadamente destaca-se a educação para o trânsito, cujas medidas não acompanharam as medidas de fiscalização, segurança e de engenharia. Outro ponto foi não ter pensado melhor a questão da sustentabilidade do programa, deixando-o muito vulnerável à mudança de governo. A replicabilidade das ações para outros lugares também não foi muito pensada. Outro ponto que não foi muito discutido foi a questão dos ciclistas. Nenhuma medida mais consistente foi adotada para essa categoria de usuário. O uso do bafômetro não foi trabalhado de maneira mais consistente em razão de impedimentos legais. Os pontos críticos das vias não foram muito estudados no sentido de receberem melhor tratamento. O problema de estacionamento, então, não foi discutido em nenhum grau ou instância.

Outras inferências podem ser feitas relativamente aos índices de acidentalidade e de mortalidade no período considerado para levantamento de dados. Em relação à quantidade de mortos por tipo de envolvido a categoria de condutor manteve-se estável. A categoria de passageiro uma redução muito elevada, bem como a categoria de pedestre. Quanto à categoria de condutores pode-se evidenciar que as campanhas de trânsito sempre foram com foco no condutor e o “*Paz no Trânsito*” não apresentou nenhuma evolução nesse sentido. Em relação à categoria de passageiros a redução deve-se ao fato de que o programa adotou algumas medidas voltadas para esse tipo de envolvido cujos resultados foram eficientes: a) medidas de proteção em veículos de transportes coletivos (ônibus, microônibus, transporte alternativo, escolares, etc); b) melhoria na fiscalização do uso do cinto de segurança pelos passageiros no banco de trás. Antes do programa, a fiscalização

do uso do cinto de segurança se restringia ao condutor e ao passageiro do banco da frente. Essa medida propiciou mais segurança aos passageiros que viajavam no banco de trás.

Outro ponto interessante consiste na redução de mortos com relação ao gênero. A redução no número de mortos de pessoas do sexo feminino foi muito superior às do sexo masculino. Isso pode ser decorrente do fato das mulheres terem incorporado mais do que os homens as atitudes positivas em relação às medidas do “*Paz no Trânsito*”.

Quanto à faixa etária, a categoria de 0 a 9 anos de idade reduziu o número de mortes em mais de 50%. Logo após os primeiros anos do programa, preocupou-se muito com a segurança do transporte de crianças em automóveis e motocicletas. Intensificou-se o uso dos assentos infantis para bebês e fiscalizou-se mais o transporte de crianças os automóveis, proibindo-se o transporte no banco dianteiro dos menores de 10 anos de idade. Um dado interessante nesse aspecto. Um fenômeno que merece ser mais bem estudado está relacionado ao de mortes na faixa etária de 50 a 59 anos que apresentou uma diminuição em torno de 70% sem ter havido especificamente nenhuma medida adotada para atender esse segmento.

Desse modo, pode-se concluir que o “*Paz no Trânsito*” apresentou elementos fundamentais de políticas públicas podendo ser caracterizado como um programa de segurança no trânsito, cujas ações, impulsionadas por mecanismos de controle social, tais como socialização, incorporação de hábitos e comportamentos, vigilância, disciplina e assimilação de normas e regulamentos por meio da adoção de política pública influenciaram e ainda influenciam, em grande medida, o comportamento da população do Distrito Federal no cotidiano do trânsito.

Como recomendações para os próximos programas, em primeiro lugar indicamos a intensificação das ações de educação para o trânsito de forma ampla e variada. Uma abordagem que acomode o sentido da cidadania, o direito de ir e vir, as regras de circulação nas vias e a utilização dos espaços públicos e privados, o conhecimento dos sinais e dos símbolos que organizam os movimentos, a identificação dos atores e dos papéis que interagem no trânsito e outras peculiaridades que podem ser ali observadas. Uma série de outras situações pode ser considerada dentro do planejamento da educação para o trânsito: a violência no trânsito, a tendência pela alta velocidade, a demonstração de poder entre os condutores, a hierarquia entre os diferentes tipos de veículos, os riscos que

os condutores e pedestres se dispõem a correr, as questões ambientais ligadas ao trânsito, as questões ligadas ao controle social, ao controle normativo, à ética e, até mesmo, a anomia no trânsito. Há, portanto, uma amplitude de temas que a educação para o trânsito acomoda.

Em segundo lugar, salientamos a necessidade de garantir a sustentabilidade político-institucional do programa como um pré-requisito para a continuidade de um curso de ação a longo prazo. A sustentabilidade é um processo que vai desde a gênese das idéias até que os objetivos se tornem realidade. Sustentabilidade significa também que se deve constituir a partir de uma gestão voltada para o desenvolvimento sustentável no nas esferas econômica, social, cultural e ambiental. Nesse sentido, é preciso que um programa de segurança de trânsito seja permanente e sobreviva a governos, políticas, e outras conjunturas sociais. Uma simples mudança de governo não deveria acabar com um programa consistente e representativo. Nas próximas iniciativas, é preciso verificar em que medida o programa foi concebido e implementado de modo a apresentar resultados por um período mais longo, identificando se foram previstas e geradas condições necessárias (financeiras, humanas, institucionais ou organizacionais) para sua sustentação no tempo.

Em terceiro lugar, recomendamos adotar condições no sentido de garantir a replicabilidade dos programas de modo que possam ser implementados ou adaptados em outras localidades, ou por outras organizações, para enfrentar problemas semelhantes. Os gestores devem estar disponíveis para compartilhar as informações, os métodos e as estratégias implementadas para o sucesso de sua iniciativa. Esta predisposição favorável à partilha é fundamental para promover o efeito multiplicador de experiências bem sucedidas. A formação e capacitação de multiplicadores é também um bom indicativo da replicabilidade.

Em quarto lugar, estabelecer indicadores objetivos e confiáveis para mensurar os resultados alcançados. O conhecimento de cada um dos elementos e variáveis que compõe o sistema é que vai permitir um tratamento sistêmico integral visando diminuir o número de acidentes de trânsito. Entretanto, para garantir uma avaliação de programa de segurança no trânsito pode-se utilizar variáveis e indicadores no trânsito como fluidez, segurança, mobilidade, acessibilidade, externalidades, índices de acidentalidade, entre outras.

Em quinto lugar, pensar melhor e mais consistentemente as condições dos papéis mais vulneráveis do trânsito. Deixar a visão tradicional de que o automóvel é o principal

elemento de um programa de segurança de trânsito e refletir as condições dos pedestres, dos ciclistas, das crianças, dos idosos, dos deficientes, entre outras categorias menos favorecidas nas questões de trânsito.

E, finalmente, pensar na melhoria do sistema de transporte público que é um dos piores do País, fator que faz o usuário migrar de transporte coletivo para o transporte individual, para fugir do desconforto do transporte público no Distrito Federal e, ainda, buscar soluções para os problemas de estacionamento nas regiões mais centrais da cidade, cuja demanda por vagas é muito elevada e o espaço destinado ao estacionamento de veículos está muito aquém dessa demanda.

## BIBLIOGRAFIA

**AFFONSO**, Nazareno Stanislaw. Paz no Trânsito em Brasília: uma revolução de atitudes. Monografia. Instituto da Mobilidade Sustentável. 2000.

**ALFORD**, Robert R. and **FRIEDLAND**, Roger. Power of theory: Capitalism, the state, and democracy. Cambridge University Press. Cambridge: 1992.

**ALVAREZ**, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. Revista São Paulo em perspectiva. Vol 18. nº 1. pp 1 a 14. São Paulo. Jan/mar. 2004

**BRASIL EM NÚMEROS**. IBGE. V 6. Rio de Janeiro. IBGE. 1998.

**BATISTA**, Geraldo Nogueira. Brasília: Trânsito ou urbanidade. Brasília : Instituto Viva Capital, 2005.

**BERGER**, Peter L. Perspectivas sociológicas. Petrópolis, RJ : Vozes, 1986.

**BERGER** Peter L. e **BERGER** Brigitte. Sociologia e Sociedade. In Foracchi, Marialice M. e Martins, J. S. São Paulo. LTC Editora. 1994. cap. 12. pp 163 a 168

**CASTELLS**, Manuel. Uma questão urbana. Cambridge. MA : MIT Press, 1977.

**DURKHEIM**, E. Sociologia e ciências sociais. In\_\_\_\_\_ A ciência social e a ação. São Paulo : Difel, 1975.

**DURKHEIM**, E. As regras do método sociológico. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1974.

**ELIAS**, Norbert. Sociedade dos indivíduos, Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed, 1986.

**ELIAS**, Norbert. O processo civilizador, vol 1. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed, 1994.

**ELIAS**, Norbert. O processo civilizador, vol 2. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed, 1993.

**ELIAS**, Norbert. Escritos e Ensaios; 1 : *Estado*, processo e opinião pública. Rio de Janeiro : Jorge Zahar Ed, 2006.

**FOUCAULT**, Michel. Vigiar e punir. Petrópolis : Vozes, 2003.

**GIDDENS**, Anthony. As conseqüências da modernidade. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

**GIDDENS**, Anthony. Sociologia. Porto Alegre: Artmed, 2005.

**KETLL**, Donald F. The transformation of governance: Public admistration for twenty-first century. The Johnhs Hopkins University Press. Baltimore, Mariland: 2002.

**KOLKO**, Gabriel. The triumph of conservantism: The reinterpretation of American History. Quadrangle Books, Chicago: 1967

**O`CONNOR**, James. The fiscal crisis of the state. St Martin´s Press. New York: 1973.

**LAVILLE**, Crhistian e **DIONNE**, Jean. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte : Editora UFMG, 1999.

**LAZZARI**, Carlos Flores e **WITTER**, Ilton da Rocha (organizadores). Nova Coletânea de Legislação de Trânsito. 21ª edição. Porto Alegre. Ed. Sagra Luzzato. 2003.



- LIÃO JÚNIOR**, Roberto. Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer no Governo do Distrito Federal, 1995 – 1998: Tensões e desafios de um projeto Contra-Hegemônico. Monografia. UNICAMP. 2003
- LUDD**, Ned (org.). Apocalipse motorizado: A tirania do automóvel em um planeta poluído. São Paulo : Conrad Editora do Brasil, 2004.
- MENDONÇA**, Sônia. A Industrialização Brasileira. São Paulo, Moderna, 1995.
- MONTEIRO**, Jorge Vianna. Fundamentos da política pública. IPEA/INPES. Rio de Janeiro : 1982.
- NETO**, Osvaldo Lima (coord.). Transportes no Brasil: história e reflexões. GEIPOT. Recife. Ed. Universitária UFPE.2001.
- PAVARINO**, Victor. Sistema Viário Urbano e Exclusão Social em Brasília. In: Textos Graduados. Ano 1. nº 0. 1995.
- PAVIANI**, Aldo. Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre a urbanização. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1989.
- QUINTANEIRO**, Tânia. *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber* / Tânia Quintaneiro, Maria Lígia de Oliveira Barbosa, Márcia Gardênia de Oliveira. Belo Horizonte : Ed UFMG, 2002.
- RODRIGUES**, Juciara. 500 Anos de Trânsito no Brasil: Convite a uma Viagem. Brasília. DENATRAN. 2000.
- ROZESTRATEN**, R. J. A. Psicologia do Trânsito: conceitos e processos básicos. São Paulo, SP: EPU/EDUSP. 1988.
- TAVARES**, Régis. Plano Diretor e Trânsito (2005). Em <http://www.amc.fortaleza.ce.gov.br>, acesso em 26 de maio de 2006.
- VASCONCELOS**, Eduardo. O que é trânsito. São Paulo. Brasiliense. 1985.
- Transporte urbano, espaço e equidade: análise de políticas públicas. São Paulo : Annablume, 2001.
- VASCONCELOS**, Eduardo Alcântara de. A Cidade, o Transporte e o Trânsito. São Paulo: Prolivros, 2005.
- A cidade, o transporte e o trânsito. São Paulo : PróLivros, 2005.
- VILA NOVA**, Sebastião. Introdução à Sociologia. São Paulo : Atlas, 1986.
- WEBER**, Max. *Conceitos sociológicos fundamentais*. In: Economia e Sociedade. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- WEBER**, Max. *A objetividade do conhecimento nas ciências sociais*. In: COHN, Gabriel (org). Max Weber: Sociologia. São Paulo : Ática, 1982

## A - APÊNDICE I – Roteiro de Entrevista

**Orientador: Artur Trindade Maranhão Costa**

**Aluno: José Nivaldino Rodrigues**

**Pergunta 1** – Você conhece o programa A Paz no Trânsito implantado no Distrito Federal em 1995 e como foi o seu primeiro contato com o Programa?

**Pergunta 2** - Qual a sua concepção do PNT e como o caracteriza dentro de uma perspectiva de política pública?

**Pergunta 3 – Do ponto de vista institucional**, qual foi a importância da participação dos diversos setores públicos e privados (Estado, Mídia, grupos sociais e de interesse especial) na concepção das ações do PNT?

**Pergunta 4** – Você considera que o segmento social o qual representa teve participação efetiva em todo o processo de elaboração e implantação do PNT ou somente em parte das etapas ou não houve nenhuma participação?

**Pergunta 5** - Do ponto de vista da posição em que ocupa como profissional e no seu segmento social, o PNT atendia os anseios da sociedade brasileira como um todo ou apenas de parte dela? E do ponto de vista pessoal, o PNT atendia seus anseios?

**Pergunta 6 – Uma das dimensões importantes das políticas públicas é a funcional.** Você acha que Brasília foi uma cidade planejada levando em conta o uso do automóvel e para os meios de transporte de massa?

**Pergunta 7 – Quanto a dimensão legal**, as leis e regulamentos existentes permitiam a organização dos meios e infra-estrutura de circulação, nos níveis federal e local?

**Pergunta 8 – No aspecto político**, como era o ambiente e as condições do processo decisório considerando as relações entre os grupos, classes e organizações sociais?

**Pergunta 9** – Quanto aos objetivos do PNT, eles apresentavam sintonia com as reais necessidades da população?

**Pergunta 10 – Quanto aos recursos econômicos** alocados à política, qual era a fonte, a quantidade e como foi o uso efetivo?

**Pergunta 11 – Quais foram as tecnologias** usadas para prover a infra-estrutura e os meios de circulação?

**Pergunta 12** – Algum dos agentes envolvidos na elaboração e implementação do PNT apresentou algum tipo de descompasso em relação aos demais agentes?

**Pergunta 13** – No seu modo de ver, o conjunto dos objetivos e das metas estabelecido pelo PNT previa ou permitia análises futuras?

**Pergunta 14** – Na sua visão, qual foi a medida mais importante adotada pelo PNT e que proporia de mudança na elaboração e implementação do PNT?

**Pergunta 15** – Das ações propostas pelo PNT, quais delas não puderam ser implementadas adequadamente?

**Pergunta 16** – Considerando que o trânsito é um dos problemas de Brasília, em que aspectos o PNT contribuiu para melhorar a mobilidade e a acessibilidade?

**Pergunta 17** – Qual foi a contribuição do PNT para melhorar a fluidez e a segurança no trânsito?

**Pergunta 18** – Você percebeu melhorias nas relações de demanda por tempo e por espaço no trânsito de Brasília?

**Pergunta 19** – Qual foi o efeito na qualidade dos meios de transportes coletivos decorrentes do PNT?

**Pergunta 20** – Na sua avaliação o PNT representou algum reflexo quanto à externalidades, ou seja, nos custos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito e danos ao meio ambiente, por exemplo?

**B - APÊNDICE II – Lista dos entrevistados**  
**Orientador: Artur Trindade Maranhão Costa**  
**Aluno: José Nivaldino Rodrigues**

#### **A - Governo**

**Nazareno Stanislaw Affonso – Secretária de Transportes**  
**Luiz Riogi Miura – Diretoria do Detran**  
**Renato Azevedo – Comando da Polícia Militar**

A entrevista com os representantes do Governo, autoridades e administradores públicos decorre da responsabilidade institucional sobre as questões de trânsito e transporte. O Governo é responsável pelas vias urbanas e rodovias, pelo transporte público e pelo trânsito dentro dos seus limites geográficos. Na área do trânsito, o Governo do Distrito Federal é responsável por todas as ações, por intermédio do Departamento de Trânsito - DETRAN - e da Polícia Militar mediante convênio de fiscalização, ambos vinculados à Secretaria de Segurança Pública e pelos Departamentos de Estradas e Rodagens – DER – e Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos – DMTU – vinculados a Secretaria de Transportes e, ainda, pela Secretaria de Comunicação Social.”

#### **B - Mídia**

**Ismar Cardona (Correio Brasiliense)**

A Política Nacional de Trânsito estabelece a necessidade de promover a sensibilidade da opinião pública para o tema trânsito, por intermédio da mobilização dos meios de comunicação social e da mídia. Nesse sentido, a participação e o empenho da mídia na divulgação das ações do “*Paz no Trânsito*” foram preponderantes na consolidação de suas medidas. O trabalho de convencimento e de interiorização das medidas adotadas feito pela mídia foi muito relevante no contexto do Paz no trânsito.”

#### **C – Técnicos e acadêmicos**

**David Duarte Lima – Professor e pesquisador (UNB)**  
**Roberto Victor Pavarino – Pesquisador e Professor (DENATRAN e CEFTRU)**

Todas as medidas previstas no “*Paz no Trânsito*” prescindiam de conhecimentos especializados. Os trabalhos desenvolvidos pelos técnicos nas áreas de engenharia de tráfego, segurança de trânsito, educação para o trânsito, mobilidade e

acessibilidade e qualidade ambiental tiveram grande importância para a consolidação do programa.

#### **D – Grupos sociais e de interesse especial**

**Ana Maria de Castro Mesquita (Sociedade Educação para o Trânsito)**

**Dílson de Souza Almeida (DENATRAN)**

A promoção do exercício da cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade tiveram no setor das Organizações Não Governamentais a representação que retratava os anseios da sociedade e das pessoas em relação aos objetivos e as metas estabelecidas no Programa A Paz no Trânsito.