

ANÁLISE DA PROPOSTA DE PLANO NACIONAL DE REDUÇÃO DE ACIDENTES E SEGURANÇA VIÁRIA PARA A DÉCADA 2011-2020

Vilmar Augusto Azevedo Miranda

Petrobras

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo efetuar uma análise da recém-lançada proposta do Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020, comparando-a com os quatro principais planos e programas de segurança de trânsito editados no Brasil. O primeiro, datado de 1978 foi chamado de Diretrizes de Segurança de Trânsito e visava à formulação do Plano Nacional de Transportes. Em 1988, o governo federal reuniu grupos de técnicos e especialistas para elaborar o segundo plano analisado, o Programa Nacional de Segurança de Trânsito. Quase dez anos depois, foi elaborado por uma empresa de consultoria, baseado em encontro com cerca de 190 especialistas, o Programa Brasileiro de Segurança de Trânsito, terceiro objeto de análise deste trabalho. Este Programa teve o mesmo objetivo dos demais, diminuir o número de acidentes e, conseqüentemente, seus custos para a sociedade. O quarto é o Programa Nacional de Trânsito, formulado de acordo com a Política Nacional de Trânsito, aprovada em 2004. O Plano Nacional para a Década 2011-2020 será comparado com os demais e analisado, tanto em relação a sua metodologia de elaboração quanto aos resultados esperados. Para que seja possível a comparação entre os diversos programas de segurança de trânsito, são utilizados treze parâmetros, desenvolvidos com base em pesquisa bibliográfica, que indicou os aspectos mais importantes e os pontos que deveriam fazer parte de um programa de segurança eficaz. Pela análise de todas estas fontes foi possível perceber algumas linhas de ação comuns à maioria dos programas: ênfase na educação para o trânsito; investigação de acidentes; fiscalização do cumprimento da legislação. O estudo dos programas públicos permitiu identificar as principais deficiências e pontos fortes de cada um dos programas.

ABSTRACT

This study aims to make an analysis of the recent proposal of Decade of Action for Road Safety 2011-2020 Plan, comparing it with the main four Brazilian's traffic safety programs. The first one, issued in 1978 and called Traffic Safety Guidelines, aimed at developing the National Transport Plan. In 1988, the federal government assembled a group of professionals to develop the second program analyzed, the National Traffic Safety Program. Almost ten years later, a consultancy developed the Brazilian's Traffic Safety Program, based on a meeting which brought together 190 professionals. This Program had the same purpose of all others, i.e. decrease the number of traffic accidents and, consequently, their costs to the country. The fourth program is the National Traffic Program, which follows the National Traffic Policy approved in 2004. The Decade of Action for Road Safety 2011-2020 Plan will be compared and analyzed with the others. These programs were compared and analyzed in terms of the methodology used and of the results obtained. In order to compare them, thirteen parameters were chosen, based on a literature survey which pointed out the most important aspects and topics that should be included in such programs. The analysis of these references showed which proposed actions were common to the majority of the programs: the emphasis on traffic education; accident analysis; traffic enforcement. The study of these programs also allowed to identify their main weaknesses and strengths.

1. PROGRAMAS PÚBLICOS DE SEGURANÇA DE TRÂNSITO NO BRASIL

À época da elaboração do Código Nacional de Trânsito (meados da década de 60), o governo brasileiro assinou um Acordo de Assistência Técnica, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, para a execução de um Estudo de Transportes do Brasil. Foram contratados consultores para realizar, de outubro de 1965 a fins de 1966, diversos estudos, entre eles: uma conceituação de Política Nacional de Transportes, uma organização sugerida para a coordenação dos Transportes (Ministério dos Transportes), a política geral proposta. Definiu-se que “o objetivo geral de uma política de transportes é produzir um sistema que atenda adequadamente às necessidades de transporte da nação, tanto no que diz

respeito ao tráfego interno quanto ao comércio exterior pelo mais baixo custo possível para a economia nacional” (GEIPOT, 1968).

Neste estudo já levantava-se a necessidade de fiscalização das condições de motoristas e veículos. Era indicada, ainda, a necessidade de criação de regulamentos para cada modalidade de transporte de modo que fosse garantida a proteção do público. Pouco tempo após este estudo (15 de março de 1967), foi criado o Ministério dos Transportes, substituindo o Ministério da Viação e Obras Públicas.

Em 1978, foram elaboradas as Diretrizes de Segurança de Trânsito (DENATRAN, 1978) que visavam à formulação do Plano Nacional de Transportes, pois o número de acidentes nas estradas aumentara em consequência do aumento da frota (24 veículos para cada 1000 habitantes, em 1969, e 66 veículos para cada 1000 habitantes, em 1976). As dez Diretrizes objetivavam deter o aumento de mortes e ferimentos no trânsito e foram divididas nas áreas de atuação a seguir:

1. Educação de segurança de trânsito - educação para o trânsito desde a infância e continuada para todos os usuários do ambiente de tráfego;
2. Serviços de engenharia - estabelecia que as vias deveriam ser projetadas de modo a oferecer total segurança para os usuários, incentivava o pedestrianismo e o transporte coletivo, já abordando, naquela época, a preservação do meio ambiente;
3. Policiamento de trânsito - abordava o aperfeiçoamento das ações da polícia, por meio de treinamento e reaparelhamento dos órgãos policiais;
4. Controle de condutores e veículos - criação de um cadastro nacional de veículos, integrado ao cadastro estadual; estabelecia a inspeção veicular periódica, bem como a melhoria das auto-escolas, propondo a adoção do sistema de pontos para infratores;
5. Serviços de emergência - estruturar um sistema de atendimento de emergência para o salvamento de vítimas, destacando a importância de pessoal capacitado;
6. Investigação, documentação e análise de acidentes - implantação de um sistema completo de investigação de acidentes com pesquisas, sistemas de informações e avaliação das perdas devidas aos acidentes;
7. Alcool em relação à segurança de trânsito - enfocava o combate ao consumo de bebida alcoólica antes de dirigir, com testes de dosagem alcoólica e campanhas educativas;
8. Segurança no transporte de escolares - propunha o incentivo a este tipo de transporte e a necessidade de serem estabelecidas normas para o setor;
9. Sistema de dados de trânsito - sugeria o emprego de métodos eletrônicos para o funcionamento de um sistema de dados de trânsito com informações atualizadas;
10. Integração das ações do trânsito - integração entre os órgãos de todos os níveis (local, estadual e federal) de modo a otimizar o combate à insegurança de tráfego.

Novamente, em 1988, o governo federal reuniu grupos de técnicos e especialistas para elaborar um Programa Nacional de Segurança de Trânsito (DENATRAN, 1988). A motivação para isto surgiu dos índices de acidentes (50 mil mortos e 350 mil feridos anualmente). O custo econômico dos acidentes era estimado em US\$ 1,5 bilhão anuais. Tudo isso creditado a deficiências no comportamento de motoristas e pedestres, ao sistema de habilitação, a carências educacionais e técnicas, bem como a falhas na legislação vigente. Para modificar este cenário, o PRONAST propunha concentrar esforços em:

- A. Esforço legal - aumento do valor das multas, criação de sistema de pontuação e policiamento especializado em trânsito e agilização de procedimentos judiciais para as questões relativas ao tráfego;
- B. Educação - educação para o trânsito no 1º e 2º graus, inclusão da disciplina de Engenharia de Tráfego nos cursos de Engenharia Civil e Arquitetura, criação de programa permanente de educação para o trânsito (através de rádio e televisão);
- C. Racionalização administrativa - reestruturação do CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito) e do DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito), inclusão dos municípios no Sistema Nacional de Trânsito, integração dos Ministérios no combate à falta de segurança no trânsito;
- D. Medidas complementares - obrigatoriedade do uso do cinto de segurança, fiscalização do uso do capacete para motociclista, combate ao consumo de álcool e à velocidade excessiva, utilização de controladores semafóricos em avenidas com alto fluxo de veículos, implantação do Registro Nacional de Veículos e do Registro Nacional de Carteira de Habilitação;
- E. Divulgação - criação do Ano Brasileiro de Segurança de Trânsito e de um Informativo Técnico Periódico, com atos, normas e outras informações técnicas relativas ao trânsito.

Quase dez anos depois, é elaborado por uma empresa de consultoria, com base em encontro com cerca de 190 especialistas, o Programa Brasileiro de Segurança de Trânsito (DENATRAN, 1997 a). Tem o mesmo objetivo dos demais, diminuir o número de acidentes e, conseqüentemente, seus custos para a sociedade. Estava dividido em dois subprogramas:

- Subprograma I – Segurança de trânsito, cidadania e sociedade - incentivo à participação da sociedade, incentivo a estudos e pesquisas que visem à segurança, campanhas educativas voltadas à cidadania. Segundo o Programa, a sociedade é que deve se mobilizar, propondo que “as ações a serem abrangidas neste item deverão ser sugeridas pelos agentes interessados, mais que estabelecidas pelo Programa”. Mesmo assim, sugeria a criação de uma comissão tripartite composta por representantes do Poder público, do Setor Privado (empresas ligadas ao setor de transportes) e da Sociedade Civil (ONGs, Organizações Não Governamentais) com o objetivo de “incentivar a criação de redes de solidariedade em prol da segurança de trânsito” em todo o país. A eficácia destas medidas pode estar comprometida, considerando que a noção de cidadania deveria ser introduzida na sociedade através da educação (que apresenta graves deficiências, no Brasil) e que a segurança de trânsito é, num primeiro momento, mais uma questão de esforço governamental do que de participação de entidades civis, considerando os problemas estruturais existentes.
- Subprograma II – Segurança de trânsito: gestão e operação - subdividido em: Administração para o trânsito; Fiscalização de trânsito e atendimento à vítima; Engenharia de tráfego; Educação para o trânsito; Fortalecimento institucional. Previa a implantação do Registro Nacional da Carteira de Habilitação, da vistoria e inspeção de segurança veicular, capacitação das escolas e dos profissionais que formam os condutores, utilização de dispositivos eletrônicos de identificação de infrações, elaboração e implementação de Boletim Simplificado para Registro de Acidentes, desenvolvimento de metodologia para coleta de dados de acidentes e informatização dos dados, implantação de ações de proteção aos usuários mais vulneráveis das vias, tratamento de locais críticos, fornecimento de material didático para escolas de 1º e 2º graus, apoio técnico às escolas, fortalecimento institucional.

De antemão, o Programa alerta que “não abrangerá, inicialmente, todas as medidas de segurança de trânsito exigidas pela atual realidade do setor no Brasil”. É curiosa a elaboração de um Programa com este tipo de ressalva já que sendo ele fruto de um estudo amplo, envolvendo profissionais de diversas áreas e segmentos sociais, deveria contemplar o maior espectro possível de medidas que visassem ao incremento da segurança de trânsito. Além disso, aquela afirmação dá a idéia de um plano sem abrangência adequada e que não atingiria o intento da redução do número de mortos e feridos no trânsito.

Em 2004, foi elaborada a Política Nacional de Trânsito – PNT (DENATRAN, 2004), resultado de um amplo processo de discussão nacional em que participaram entes dos três níveis de governo, órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, organizações da sociedade civil, organizações não governamentais e cidadãos e cidadãs. A PNT estava dividida em cinco diretrizes principais, desdobradas em diretrizes específicas, compreendendo as ações citadas a seguir, entre outras:

1. Aumentar a Segurança de Trânsito – fiscalização, melhoria das condições viárias, atendimento às vítimas, aprimoramento das informações de acidentes e ordenamento da circulação de ciclomotores e bicicletas;
2. Promover a Educação para o Trânsito – educação para toda a população, promover currículo multidisciplinar, segurança de trânsito na formação de magistério, programas permanentes de segurança, melhoria contínua na formação de condutores;
3. Garantir a Mobilidade e acessibilidade com segurança e qualidade ambiental de toda a população – priorizar a mobilidade de pessoas sobre a de veículos, medidas de segurança em projetos de empreendimentos, atuação integrada dos órgãos executivos de trânsito e dos municípios, coibir o transporte ilegal;
4. Promover o exercício da cidadania, a participação e a comunicação com a sociedade – estimular a participação da sociedade para melhorar a segurança de trânsito, criar ouvidorias nos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), disponibilizar estudos técnicos, desestimular publicidade com situações condenadas de insegurança;
5. Fortalecer o Sistema Nacional de Trânsito – estruturação organizacional, capacitação de profissionais do SNT, integração de municípios ao SNT, criação de indicadores de qualidade do trânsito.

Agora em 2011 está sendo proposto outro plano, o Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020 que busca um alinhamento com ações propostas pela Organização Mundial da Saúde. Este plano tem diretrizes gerais voltadas para a implantação de programas específicos para os diversos usuários (pedestres, motociclistas, ciclistas e para o transporte de carga e passageiros), além de “promover preceitos de acessibilidade” (BRASIL, 2010). As ações do plano fundamentam-se em cinco pilares: fiscalização, educação, saúde, infraestrutura e segurança veicular.

Para a fiscalização estão previstas campanhas fiscalizatórias, com procedimentos para fiscalização e priorizando a ação nas infrações de “maior potencial de vitimização”, dentro de uma política de redução de danos. Estas ações de fiscalização prevêm, inclusive, o envolvimento da mídia para a elaboração de um plano de comunicação e marketing, prevendo metas para todas as ações propostas.

Para atender ao pilar de educação, está prevista a implantação da educação nas pré-escolas e escolas de ensino fundamental, com debates do tema no ensino médio, além de cursos de

extensão e pós-graduação. A realização de seminários, campanhas, cursos e reciclagem de profissionais, elaboração de material didático está prevista também. Todas estas ações têm metas a serem atingidas.

Quanto à saúde espera-se fortalecer a promoção da saúde da população, com foco na mobilidade urbana, reduzindo a exposição aos riscos do usuários mais vulneráveis. Fortalecer a intersectorialidade na atuação dos órgãos de saúde e trânsito e o atendimento integral às vítimas de acidentes com o atendimento pré-hospitalar móvel e o aumento da qualidade do atendimento, incluindo a reabilitação, também é esperado. São estabelecidas metas para a maioria das ações.

As ações de infraestrutura têm foco nos trechos urbanos das rodovias, com programas específicos para os usuários mais vulneráveis; na manutenção permanente e tratamento de segmentos críticos, com auxílio de sistema de informações com as causas dos acidentes e utilização de sinalização regulamentada. Estas ações carecem de metas adequadas.

Por último tem-se o pilar da segurança veicular, reforçando a inspeção técnica veicular; a unificação dos dados estatísticos nacionais e o desenvolvimento de um projeto de veículo seguro, envolvendo segurança ativa e passiva. As metas para estas ações estão estabelecidas no plano.

Mesmo com todos esses programas, o número de mortes no trânsito brasileiro tem se mantido elevado, com um número superior a 30 mil mortes nos últimos anos, segundo números oficiais (DENATRAN, 2008), que diversos técnicos e especialistas garantem estarem subestimados dada a falta de estatísticas confiáveis no Brasil.

Esta baixa confiabilidade dos dados é uma evidência do insucesso dos programas anteriores, no aprimoramento da coleta e registro das ocorrências do trânsito: se as recomendações anteriores tivessem sido seguidas, hoje existiriam dados que permitiriam um diagnóstico mais preciso do trânsito brasileiro. Como se pode perceber pela análise da Tabela 1, o índice de mortes por habitante tem aumentado, apesar da aparente redução no início da década de 90, o que mostra como a população está exposta ao risco. É bastante provável que a ínfima redução no número de mortos por habitante em 1991 se deva à baixa confiabilidade dos dados de acidentes disponíveis, pois em 1995 este índice voltou crescer, apresentando outra queda em 2000 (DENATRAN, 2002). Apesar das críticas, estes são os dados oficiais disponíveis no Brasil e devem ser utilizados como base para as pesquisas sobre segurança de trânsito.

No período de quase 50 anos (Tabela 1), enquanto a frota de veículos cresceu mais de 8.000%, a população cresceu aproximadamente 160% e o número de mortos no trânsito cresceu mais de 900%, saltando em 2008 para um patamar superior a 30 mil mortos. Este dado adquire maior gravidade se for levada em consideração a tendência crescente de diminuição da natalidade e o fato de que mais de 50% dos mortos em acidentes de trânsito tem entre 15 e 39 anos (BRASIL, 2007).

Políticas públicas desconectadas umas das outras contribuem para que não se consiga uma redução consistente dos dados de accidentalidade. Um exemplo recente foi o grande aumento da frota entre os anos de 2008 e 2010. Com a crise mundial de 2008 o governo brasileiro anunciou um pacote de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra

de automóveis, variando de 5 a 13%. Isto levou a uma explosão da frota de automóveis e motos, impactando a qualidade dos deslocamentos (congestionamentos) e um aumento do número de acidentes. O mesmo ocorreu com o veto do artigo 56 quando da aprovação do Código de Trânsito Brasileiro, com o veto ocorreu uma mudança de comportamento dos motociclistas que passaram a trafegar no chamado corredor. O resultado foi uma explosão na venda de motos, e um aumento dos acidentes e mortes entre motociclistas.

Tabela 1: Indicadores demográficos e de segurança de trânsito.

Ano	População ¹	Frota ²	Mortos em acid. de trânsito ³	Mortos por 100.000 habit.	Mortos por 10.000 veíc.
1961	71.868.000	619.048	3.355	4,7	54,2
1971	95.993.400	3.093.544	10.632	11,1	34,4
1981	124.016.006	11.604.061	19.762	15,9	17,0
1991	146.825.475	20.615.779	23.222	15,8	11,3
1995	155.822.440	26.609.232	25.513	16,4	9,6
2000	169.590.693	29.722.232	20.049	11,8	6,7
2008	189.612.814	54.506.661	33.996	17,9	6,2

Fontes: ¹ IBGE (1970, 1975, 1983,1996) e BRASIL (1996); ^{2, 3} DENATRAN (1997b, 2002, 2008)

Convém ressaltar que os indicadores absolutos expressos na Tabela 1, apesar de serem utilizados pelos órgãos oficiais brasileiros, não são os melhores para que se analise a situação da segurança de trânsito. Dada a complexidade da questão da segurança, seriam necessários indicadores que descrevessem a exposição ao risco, como a quilometragem dirigida pelo conjunto dos motoristas, por exemplo, como ocorre em alguns países. Para a coleta de dados mais sofisticados, seria inevitável um maior investimento em pesquisas junto à população, o que não ocorre atualmente. A ausência destes dados mais específicos prejudica a análise mais detalhada das deficiências do sistema em relação à segurança de trânsito, levando, muitas vezes, à dificuldade de adoção de medidas corretivas apropriadas. Some-se a isto, o fato de os programas brasileiros carecerem de uma avaliação precisa e periódica, chega-se à situação atual de alto número de mortes e programas editados a cada 10 anos sem surtirem o efeito esperado.

2. METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE SEGURANÇA DE TRÂNSITO

Para que fosse possível a comparação entre os diversos programas públicos de segurança de trânsito, foi definida por Miranda (2004) uma metodologia de análise baseada em treze parâmetros julgados relevantes, descritos a seguir:

1. Horizonte de planejamento do programa:

Segundo o BID (1998) “um programa de ação de trânsito em setores individuais deve ser desenvolvido para uma duração de aproximadamente 5 anos”.

2. Metas a serem atingidas:

É fundamental para a credibilidade e seriedade de um programa a definição e quantificação

dos benefícios que espera obter, fixando metas para saber se os resultados esperados estão sendo alcançados (quantificação dos resultados).

3. Existência de indicadores de exposição ao tráfego:

Segundo Vasconcellos (1996), “a segurança é representada pelo nível de risco causado às pessoas no tráfego”. Um bom indicador de exposição é o número de acidentes por veículo-quilômetro, por exemplo. Infelizmente, os indicadores clássicos utilizados na segurança de trânsito são reativos, ou seja, representam os acidentes já ocorridos. Poder-se-ia pensar em adotar indicadores pró-ativos, como por exemplo, o número de conflitos ocorridos por quilômetro rodado, pois a tecnologia disponível atualmente permite acompanhá-lo.

4. Diferenças de tratamento para acidentes urbanos e rodoviários (quanto à severidade):

Os acidentes rodoviários são mais severos que os urbanos, tanto que os acidentes urbanos representaram cerca de 70% dos acidentes com vítimas ocorridos no Brasil (DENATRAN, 2008). A área onde ocorre o acidente também acarreta diferenças quanto ao atendimento das vítimas, pois nas áreas urbanas o atendimento é mais rápido, permitindo que o acidentado tenha maior perspectiva de sobrevivência. Devem-se ter estratégias diferentes para cada um.

5. Necessidade de inter-relação entre os diversos Ministérios:

Estudo elaborado pelo BID (1998) afirma que “uma aproximação coordenada e multidisciplinar terá um maior impacto na segurança do trânsito que esforços isolados”, esta integração também é citada como importante por Portugal e Santos (1991) e Vasconcellos (1996). Os acidentes de tráfego merecem uma abordagem multidisciplinar, tanto no aspecto da prevenção quanto no tratamento dos acidentes ocorridos.

6. Enumeração e detalhamento das medidas propostas:

A enumeração e o detalhamento das medidas permite saber quais são os objetivos a serem atingidos e os problemas a serem tratados. Planos onde as medidas estão mais detalhadas tendem a terem sido elaborados com maior rigor e estudo.

7. Explicitação das esferas de poder envolvidas (Município, Estado e Governo Federal):

A explicitação das esferas de poder envolvidas é importante na definição de competências e na elaboração de ações integradas, destacadas por Portugal e Santos (1991), permitindo desdobramentos consistentes das ações e uma atuação eficiente em todos os níveis.

8. Proposição de envolvimento da mídia nas campanhas de prevenção dos acidentes:

Uma publicidade direcionada para o público-alvo correto pode ser “peça importante para influenciar o comportamento das pessoas” (BID, 1998). Um exemplo de programa bem sucedido (alcançou redução do índice de acidentes por veículos de 10,9, em 1995, para 5,5, em 1998) foi o “Paz no Trânsito”, implementado em Brasília em 1995, e que teve na Imprensa Cidadã um importante aliado, promovendo “campanhas publicitárias e educativas que explicitavam os objetivos do Programa de forma sistemática” (Affonso, 1998).

9. Proposição de envolvimento das empresas nas campanhas de prevenção dos acidentes:

A cada década as pessoas estão trabalhando mais, logo é imprescindível que as empresas sejam envolvidas nas campanhas públicas. Estas ações poderiam se materializar na forma de convênios de cooperação técnica, financiamentos diretos a algumas iniciativas em implementação ou incentivos fiscais para as empresas que comprovassem executar um programa de segurança de trânsito visando sua força de trabalho.

10. Estabelecimento de medidas para os diferentes tipos de usuários:

A forma como o trânsito e os acidentes afetam cada um dos atores do sistema de tráfego é diferente, logo deve-se contemplar cada um deles com medidas específicas, tornando a ação mais eficiente. Em 2008, os pedestres eram 15% do total de vítimas fatais nos acidentes de trânsito, os condutores representavam 30% e os passageiros 25% (DENATRAN, 2002).

11. Proposição de incentivo ao uso de modos mais seguros de transportes:

A solução dos problemas de segurança de tráfego deve ser vista não apenas sob a forma das intervenções de engenharia e sim como uma gestão dos transportes e do trânsito em relação à segurança. Isto implicaria num planejamento urbano mais amplo que privilegiasse o uso de modos mais seguros de transporte.

12. Monitoramento das medidas propostas:

O planejamento da segurança não consiste apenas em propor e implantar medidas. Ele inclui o acompanhamento das mesmas por meio do monitoramento dos resultados para identificar se as propostas sugeridas estão surtindo o efeito desejado.

13. Revisão periódica do programa proposto:

Como o sistema de tráfego sofre um processo contínuo e dinâmico de modificações, é importante a realização de revisões periódicas do programa de modo a adequá-lo à nova realidade que porventura esteja ocorrendo, bem como para corrigir alguma proposta que não esteja surtindo o efeito desejado. A revisão do plano e o monitoramento dos resultados permitem que se consiga uma melhoria contínua da segurança de trânsito.

Tabela 2: Resumo da análise dos programas públicos de segurança.

PARÂMETROS	PROGRAMAS				
	Diretrizes 1978 (1)	PRONAST 1988 (2)	Programa 1997 (3)	PNT 2004 (4)	PNRA 2011 (5)
1) Horizonte de planejamento	-	✓	-	✓	✓
2) Metas a serem atingidas	-	-	-	✓	✓
3) Indicadores de exposição ao tráfego	✓	✓	✓	✓	-
4) Diferenciação entre acidente urbano e rodoviário	-	-	-	-	✓
5) Relação com outros Ministérios	✓	✓	✓	✓	✓
6) Detalhamento das medidas propostas	✓	-	-	✓	✓
7) Esferas de poder envolvidas	✓	✓	✓	✓	✓
8) Envolvimento da mídia	✓	✓	✓	✓	✓
9) Envolvimento das empresas privadas	-	-	-	-	✓
10) Medidas para os diferentes tipos de usuários	✓	-	-	✓	✓
11) Incentivo ao uso de modos mais seguros	✓	-	-	✓	✓
12) Monitoramento	-	-	-	-	✓
13) Revisão	-	✓	-	-	-
✓ = este parâmetro está presente no programa. - = este parâmetro não está presente no programa.					

A Tabela 2 sintetiza a análise dos programas e da proposta preliminar do Plano Nacional de

Redução de Acidentes (PNRA) utilizando os parâmetros apresentados.

Os quatro primeiros programas públicos foram analisados por Miranda e Braga (2005) e, neste trabalho, faz-se uma atualização da análise, pela inclusão do Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020.

3. ANÁLISE DOS PROGRAMAS PÚBLICOS BRASILEIROS DE SEGURANÇA DE TRÂNSITO

Como pode ser observado na Tabela 2, as Diretrizes de Segurança de Trânsito (DENATRAN, 1978) foram um importante estudo realizado no Brasil. Apesar de não estabelecer metas a serem atingidas, nem determinar o horizonte de planejamento, foi aquele que melhor detalhou as medidas propostas abordadas no início do trabalho.

A amplitude das medidas é outro fator importante. Há trinta anos, já eram abordadas: a preocupação com a segurança do transporte escolar; a necessidade de uma análise criteriosa dos acidentes, bem como da integração das ações de trânsito pelas diversas esferas de poder. Outro aspecto importante nas Diretrizes é a preocupação com a segurança de pedestres, enfoque correto dado o significativo percentual de mortes por atropelamento. Nas Diretrizes, também existe a preocupação com o incentivo a outros modais diferentes do veículo particular, como o uso de bicicletas e a necessidade de priorizar o transporte coletivo.

No PRONAST (DENATRAN, 1988), também não são especificadas metas a serem atingidas com a implementação do Programa. Além disso, há uma ênfase no enfoque econômico, uma vez que, entre outras coisas, aponta a redução dos custos econômicos ocasionados pelos acidentes no lugar de adquirir um caráter de preservação das vidas humanas, que deveria ser o objetivo principal de um Programa de Segurança de Trânsito. Outro problema detectado é a inclusão de medidas que visam à diminuição do roubo de veículos e cargas, que são itens da segurança pública (policial) desviando o enfoque voltado para a segurança de tráfego.

Dois aspectos positivos do PRONAST merecem destaque: o horizonte de planejamento de dois anos (biênio 88/89) e a previsão de revisão após um ano de implementação do Programa. Apesar destes prazos poderem ser considerados curtos quando se pensa na implementação de mudanças estruturais em um país, a presença deles constitui um avanço, principalmente no que se refere à revisão do Programa, quando poderiam ser corrigidos quaisquer pontos que não tivessem permitido atingir o efeito desejado.

No geral, este Programa apresentou uma menor riqueza de detalhamento das propostas em relação às Diretrizes criadas dez anos antes. No item monitoramento dos resultados, continuou a apresentar a mesma carência das Diretrizes, o que é paradoxal, uma vez que era prevista uma revisão de um Programa que não fixa maneiras de monitorizar se as medidas implementadas atingiram os objetivos propostos.

O Programa Brasileiro de Segurança de Trânsito (DENATRAN, 1997a) carece da mesma ausência de fixação de metas, não definindo o horizonte de planejamento. Dividido em dois subprogramas (Segurança de trânsito, cidadania e sociedade e Segurança de trânsito, gestão e operação) inova ao estimar os custos de implantação de cada um deles. Este programa foi elaborado por uma empresa de consultoria. O texto permite concluir que a mesma seria responsável pela execução dos projetos propostos; dos três Programas, é o único onde isto

ocorre. Uma deficiência observada é que este Programa apenas menciona as questões problemáticas para a segurança de trânsito de modo que outras entidades as estudem (ou as tentem resolver). Curioso foi o fato deste Programa ter sido lançado às vésperas da aprovação do Código de Trânsito Brasileiro, uma nova lei que poderia modificar as ações previstas para aumentar a segurança de trânsito. Sobre o Código, o Programa apenas cita com maior ênfase a municipalização do trânsito.

A Política Nacional de Trânsito era mais abrangente que os seus três antecessores. No entanto, as ações propostas ainda não podem ser avaliadas. Estabeleceu metas a serem atingidas, prevendo, inclusive, horizontes de planejamento (2006, 2010 e 2014), com metas específicas para cada um destes anos. Estas metas deveriam ter sido de grande importância para se monitorar a evolução do programa, permitindo identificar possíveis lacunas.

O Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020 se mostrou como o mais abrangente estudo realizado. Foi o único que aborda, ainda que de forma sutil, acidentes urbanos e rodoviários de forma distinta e que estabelece um monitoramento das ações por meio de metas de exceção, desempenho e datas. Infelizmente, este plano ainda carece de definição de metas de redução de acidentes, o que deveria ser o foco deste tipo de plano. Com o estabelecimento de metas seria possível cobrar um melhor desempenho dos estados e municípios que não conseguissem alcançar os resultados planejados, realocando pessoal, verbas e redefinindo ações.

Os quatro programas anteriores carecem da explicitação da metodologia utilizada para a criação dos planos, não tendo por base dados e conclusões de pesquisas científicas como subsídios para a sua elaboração. O Plano Nacional de Redução de Acidentes elenca as instituições que participaram da sua elaboração, além de ser um desdobramento das ações propostas de Organização Mundial da Saúde para a Década 2011-2020, ou seja, ele possui uma chancela global, podendo ser desdobrado com ações locais. Apenas um deles traz no seu conteúdo o traçado de metas, que seria a quantificação dos resultados a serem alcançados. Também não foram encontradas alusões à diferença de tratamento que poderia haver entre os acidentes de trânsito ocorridos dentro do perímetro urbano e nas rodovias (zonas rurais), já que a severidade e os fatores contribuintes dos acidentes são diferentes. É importante ressaltar que em nenhum dos programas é previsto o monitoramento dos resultados conseguidos.

Este é um dos principais problemas detectados, pois se tem a impressão de que todos estes planos e programas são elaborados de forma estanque, isto é, não se avalia o anterior e se elabora outro plano partindo-se 'do zero'. Percebe-se uma falta de continuidade das ações, fator que pode ser considerado como muito importante para que surjam resultados quando são implantadas ações de prevenção, que implicam em mudanças de comportamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de haver estudos e programas, há mais de quarenta anos, o número de mortes no trânsito continua crescendo. A análise apresentada neste estudo permite identificar o envolvimento de diferentes atores do ambiente urbano na elaboração das diretrizes dos programas e não tomar por base apenas as opiniões de especialistas, mostrando que é exequível a consulta a empresas privadas e ONGs. É provável que um maior envolvimento da sociedade civil, na elaboração dos programas, torne mais fácil a execução dos planos. No

entanto, não é aceitável que, ciclicamente, o Governo publique novos programas sem conseguir alcançar os principais objetivos propostos. As experiências das redes sociais mostram que a construção conjunta do conhecimento produz um melhor resultado, reduzindo os erros que poderiam ser cometidos com a elaboração de ações somente por um grupo seletivo de especialistas.

A aplicação da metodologia de análise permitiu identificar as carências dos programas nacionais. A exceção do Plano Nacional de Redução de Acidentes, os demais não previam o envolvimento das empresas privadas nas ações de segurança de tráfego e não havia a definição de como seria feito o monitoramento da implementação de cada um dos programas. Em compensação, todos previam o envolvimento da mídia e a inter-relação de ministérios e esferas de poder envolvidas. O Plano Nacional de Redução de Acidentes é o único que não apresenta indicadores de exposição. Estes indicadores permitem comparar os resultados alcançados com a situação existente no momento da implementação do programa.

O horizonte de planejamento deve ser de 5 a 10 anos já que um programa de segurança de trânsito exige mudanças profundas na sociedade, que não devem ser pensadas no curto prazo. Atualmente, a validade da Carteira Nacional de Habilitação é de 5 anos para os motoristas com menos de 65 anos de idade, quando então devem renovar seus exames médicos e submeter-se a cursos de reciclagem. Ou seja, o prazo de 5 anos para o plano permite abranger significativa parcela dos motoristas habilitados que renovam sua habilitação. Já o prazo de 10 anos é o intervalo de tempo necessário para que estes mesmos motoristas sejam avaliados uma segunda vez. Isto é importante para que se possa realimentar o programa com as informações provenientes desta avaliação. Além disso, não se pode dissociar um Programa de Segurança (ou de qualquer outra área) do aspecto político, que irá sustentar sua efetiva implementação. Assim, o prazo de cinco anos coincide com o tempo de vigência de um mandato eletivo, permitindo que o tomador de decisão acompanhe e fiscalize a aplicação do Programa. Acredita-se, assim, que uma revisão do Programa deva ser feita em 5 anos e uma avaliação mais profunda seja efetuada no longo prazo, 10 anos. Uma boa solução é apresentada na Política Nacional de Trânsito e no Plano Nacional de Redução de Acidentes que estabelecem metas a serem atingidas para vários horizontes de planejamento.

O Plano Nacional de Redução de Acidentes, por ser um desdobramento de ações internacionais com o apoio de entidades como ONU e OMS, aliado à realização de uma Copa do Mundo de Futebol no Brasil e ao bom momento econômico vivido pelo país, pode conseguir apoio político para que sejam alcançados os objetivos pretendidos e, finalmente, se consiga reduzir o número de mortos e feridos no trânsito nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Affonso, N.S. (1998) *Experiências vividas em educação para o trânsito – Projeto Paz no Trânsito*. In Anais: *Seminário de Trânsito*. Associação Nacional de Transportes Públicos – ANTP, Fortaleza, CE.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID (1998) *Estudo de segurança do trânsito na Região da América Latina e do Caribe (ALCA): práticas mais adequadas, estratégias e planos de ação*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Brasília, DF.
- BRASIL (1996) Resolução PR-27/96, de 27/08/96. *Divulga as estimativas da população para Estados e Municípios*. Ministério do Planejamento e Orçamento/Fundação IBGE.
- _____. (2007) *Mortalidade por acidentes de transporte terrestre no Brasil*. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise de Situação em Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde
- DENATRAN (1978) Diretrizes de Segurança de Trânsito. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF.

- _____ (1988) *Programa Nacional de Segurança no Trânsito – PRONAST*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF.
- _____ (1997 a) *Programa Brasileiro de Segurança de Trânsito: documento básico*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF.
- _____ (1997 b) *Informe Estatístico – 1995*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF.
- _____ (2002) *Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito – 2002*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF. Disponível em <www.denatran.gov.br>. Acesso em 20/04/2005.
- _____ (2004) *Política Nacional de Trânsito*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF.
- _____ (2008) *Anuário Estatístico de Acidentes de Trânsito – 2008*. Departamento Nacional de Trânsito, Ministério da Justiça, Brasília, DF. Disponível em <www.denatran.gov.br>. Acesso em 13/04/2011.
- GEIPOT (1968) *Organização e Política Nacional de Transportes: I Fase, vol. II*. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, Ministério dos Transportes, Brasília, DF.
- IBGE (1970) *Anuário estatístico do Brasil*, vol. 31. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, RJ.
- _____ (1975) *Anuário estatístico do Brasil*, vol. 36. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, RJ.
- _____ (1983) *Anuário estatístico do Brasil*, vol. 44. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, RJ.
- _____ (1996) *Anuário estatístico do Brasil*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, RJ.
- _____ (2008) *Estimativas das Populações dos Municípios em 2008*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Comunicação Social, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1215>. Acesso em 15/04/2011.
- Miranda (2004) Segurança de trânsito rodoviário – propostas para o setor produtivo brasileiro. *Tese de Doutorado em Engenharia de Transportes. Programa de Engenharia de Transporte da COPPE/UFRJ*.
- Miranda, V.A.A. e Braga, M.G.C. (2005) Estudos de Políticas, Planos e Programas de Segurança de Trânsito do Brasil. *Anais do III Rio de Transportes*, Rio de Janeiro.
- Portugal, L.S. e Santos, M.P.S. (1991) *Trânsito urbano: a violência e o seu contexto político*, *Revista Administração Pública*, 25 (3): 185-197.
- Vasconcellos, E. A. (1996) *Transporte Urbano, Espaço e Equidade: Análise das Políticas Públicas*, Editoras Unidas, São Paulo.

Vilmar Augusto Azevedo Miranda (vilmar.miranda@petrobras.com.br)
Segurança, Meio Ambiente, Eficiência Energética e Saúde
Av. Alte Barroso, 81 – 23º andar – Rio de Janeiro, RJ, Brasil