

# **Projecto de Documento sobre Segurança Rodoviária (resolução da Assembleia da República nº 36/2001)**

## **Objectivos Programáticos da Política de Segurança Rodoviária para o Período 2002-2007**

### **Parecer**

#### **Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados (ACA-M)**

### **Segurança Rodoviária**

O relatório afirma que é necessário renegar com frontalidade o fatalismo associado ao risco rodoviário. Seria talvez importante assumir como princípio que “qualquer morto na estrada é um morto a mais”.

Nessa medida, é muito importante o trabalho a realizar no âmbito da protecção aos peões, pelo que a ACA-M propõe como documento de trabalho a “Carta dos Direitos [e Deveres] do Peão” (realizada em colaboração com a APSI – Associação para a Promoção da Segurança Infantil). É necessário assumir uma política de primazia do peão relativamente aos veículos. Recordamos que, se é necessário tirar uma carta de condução para guiar um veículo automóvel, já é impossível – para não dizer ilegítimo – exigir o mesmo aos peões. Neste sentido, a antiga campanha “Cuidado, atrás de uma bola pode vir uma criança” era de uma sensatez que hoje parece, estranhamente, esquecida.

Abaixo tecem-se alguns comentários às várias secções do relatório sobre segurança rodoviária apresentado pela DGV (Direcção Geral de Viação) ao Conselho Nacional de Segurança Rodoviária em 4 de Dezembro de 2001.

### **Introdução**

Os dados estatísticos apresentados pecam pela ausência de uma estimativa sobre os quilómetros percorridos. Torna-se difícil comparar os dados de sinistralidade entre vários países sem levar em conta os quilómetros percorridos pelos veículos. Diferentes países têm padrões de tráfego diferentes, e a quilometragem só se pode inferir a partir dos padrões de consumo de combustível.

A “cultura de segurança rodoviária”, mencionada na página 3, passa por considerar que o sinistro<sup>1</sup> de viação é, no nosso país, um problema gravíssimo de saúde pública, já que:

- Portugal tem a taxa mais elevada de mortalidade rodoviária da EU (União Europeia).
- O sinistro de viação em Portugal é a principal causa de morte em crianças, adolescentes e adultos jovens com idades compreendidas entre 1-25 anos.

---

<sup>1</sup> A palavra “acidente” tem como primeira acepção “acontecimento fortuito”, pelo que é talvez preferível utilizar “sinistro”.

- Portugal tem a taxa de mortalidade global mais elevada da UE nos jovens do sexo masculino dos 15-24 anos (159/105), em parte devido aos sinistros rodoviários, (Holanda 61/105, Suécia 56/105).
- A média de idades do morto na estrada ronda os 40 anos (43 anos), três décadas antes da esperança média de vida nacional.

Na página 4, quando se refere a “irracionalidade das condutas – tantas vezes presente na utilização da via pública” – convém ter bem presente e informar a população em geral que 80-90% dos acidentes mortais resultam de erros humanos (erro na percepção) e não de factores exteriores. Os factores humanos mais importantes, reconhecidos pelos estudos internacionais, que estão na causa dos acidentes são o excesso de velocidade e o consumo de álcool associado à condução.

No “Plano de Acção Contra o Alcoolismo“ (Resolução do Conselho de Ministros. Diário da República - I série - B, nº 276 de 29 de Novembro de 2000, pp. 6837-41) era já assumido que “o alcoolismo é a maior toxicoddependência dos Portugueses” e que “para além das há muito conhecidas relações directas entre o consumo de bebidas alcoólicas e os acidentes rodoviários (estimada em mais de 40%)...”.

Quando se escreve que “o interesse colectivo deve prevalecer sobre a incivilidade, [...] também sobre o mistificado interesse económico de alguns” importa enfatizar que: “é não só o interesse colectivo, mas também o valor inestimável da vida humana e a evidência científica que devem prevalecer sobre o interesse económico e material de alguns sectores”.

Na página 5, quando se fala em vítimas mortais tem obrigatoriamente, de acordo com as normas internacionais, que ser considerado o falecimento até aos 30 dias após o sinistro e não no local do mesmo. O que equivale a dizer que o número total de mortos na estrada está subestimado em 14%, o que poderá corresponder a 200-250 mortos/ano a acrescentar aos números oficiais. Por outro lado, urge que as entidades que fornecem os dados contactem entre si de modo a que os números sejam nacionais. Não é admissível que o número de mortos da Direcção-Geral de Saúde seja diferente da comunicada pelas forças de segurança.

## **1 Evolução da sinistralidade rodoviária em Portugal**

A evolução favorável apresentada na página 8, de saudar em parte, não nos deve deixar esquecer que as taxas de mortalidade são altamente desfavoráveis em comparação com os restantes países da UE. Em 2000 morreram 1858 portugueses na estrada (factor de correcção de 14%). No mesmo ano morreram 4878 espanhóis. Em 1999 morreram 570 suecos (população de 9 milhões). Apesar disso, para os suecos (*Swedish National Road Administration*) é inaceitável que se tenha que morrer ou ficar deficiente na estrada e o objectivo nacional é reduzir o número de mortos para 250/ano.

Seria importante tentar relacionar a evolução das taxas de sinistralidade com a evolução das velocidades médias praticadas nos vários tipos de vias. Desta forma, poder-se-ia eventualmente isolar possíveis reduções da sinistralidade devidas à redução da velocidade média nas principais cidades por via da saturação de trânsito provocada pelo aumento significativo de viaturas em circulação, caso isso ocorra.

São particularmente impressionantes os dados relativos à mortalidade dos peões, particularmente entre grupos mais indefesos, como os idosos. Esses números permitem concluir que entre as medidas mais importantes a tomar a curto prazo está a protecção

dos peões, nomeadamente através da adopção de uma “Carta dos Direitos dos Peões” (em anexo).

Na página 14, os números nacionais reforçam os dados internacionais que apontam a velocidade excessiva como a primeira causa dos acidentes com mortos e feridos graves, pelo que se deseja que se insista na aplicação efectiva e dissuasora das leis (*law enforcement*).

Na Secção 1.1 (ainda na página 14) fica pouco claro qual a terminologia usada para distinguir os vários tipos de vias. Seria importante distinguir a classificação das vias de acordo com a sua contribuição para a rede nacional (IP, IC, EN, EM) da sua classificação quanto ao perfil (características físicas), pois existem IP e IC com perfil de auto-estrada.

Torna-se também evidente a necessidade de agir fortemente no que diz respeito à taxa de mortalidade entre condutores de motociclos. A colocação de protecções nos “rails” é necessária mas claramente insuficiente. A promoção da condução defensiva, sendo essencial para todos os condutores, deveria ter particular expressão junto a este grupo de risco.

Na página 15, o valor de 96,7% referido para uma taxa de alcoolemia inferior a 0,5 g/l poderá ser fonte de eventuais más interpretações. Dos 13 697 que não foram testados, quantos eram feridos graves ou mortos?.

Na página 16 referem-se os factores de risco agravado associados ao incumprimento das normas em vigor, nas quais se esquece a importante questão da velocidade excessiva (e não apenas acima dos limites legais).

Ainda na página 16, na tipificação dos grupos mais vulneráveis importa referir com ênfase o jovem do sexo masculino dos 15 aos 34 anos (ver dados da publicação “Risco de Morrer” (2000), da Direcção Geral da Saúde). Além do mais, a favor da evidência de que os acidentes resultam em 80-90% do erro humano, é referido que “os acidentes rodoviários mais frequentes ocorreram dentro das localidades, em arruamentos ou estradas nacionais, em rectas, em vias com iluminação, com pavimento em bom estado e com condições de tempo consideradas boas”.

Na página 17 diz-se que “nos atropelamentos de peões, o veículo estava, também, em marcha normal, mas o condutor não cometeu nenhuma infracção ao contrário do peão vítima que ou atravessava a via fora da passagem de peões ou surgiu inesperadamente na faixa de rodagem”. Em primeiro lugar, não é líquido que o atravessamento fora de uma passagem de peões constitua uma infracção (Ver Artigo 101º, nº 3 do Código da Estrada). Em segundo lugar, o Artigo 24º, nº 1 do Código da Estrada deixa claro que em zonas de circulação de peões deve o condutor praticar velocidades inferiores aos limites legais. Assim, é fundamental a adopção de uma política de primazia do peão, particularmente em espaço urbano, onde a circulação pedonal tem vindo a ser sistematicamente preterida face à fluidez do tráfego automóvel. Os dados do LNEC sobre as velocidades praticadas dentro das localidades e em estradas com atravessamento de povoações vêm reforçar o argumento de que, nestes ambientes, o peão deve ter total primazia, implementando medidas de moderação de velocidade.

Na página 17 é referido que “a maioria dos acidentes com vítimas estão associadas a comportamentos de risco”. Os números internacionais apontam para 80 a 90%. Importa quantificar este número em Portugal e passar a mensagem (numérica) de forma marcante (campanha publicitária) para a população portuguesa.

Refere-se na página 18 os ensinamentos da Psicologia Social sobre o comportamento dos condutores e peões e respectiva percepção. Seria útil talvez aplicar os mesmos ensinamentos ao comportamento de condutores profissionais e, sobretudo, ao comportamento dos agentes da autoridade (ver mais à frente).

Nas páginas 18 a 21 referem-se as estatísticas do INML (Instituto Nacional de Medicina Legal). Seria útil fazer uma comparação entre esses dados e os dados das brigadas trânsito quanto às taxas de alcoolemia detectadas em operações de fiscalização. Essa comparação permitiria eventualmente concluir do impacto da taxa de alcoolemia no risco de sinistro mortal, justificando assim a medida recentemente tomada (e posteriormente suspensa) de estabelecer como limite inferior a taxa de 0,2 g/l.

Na página 19, afirma-se que em 40,4% dos condutores mortos foi encontrado álcool no sangue. Estes dados nacionais não são surpreendentes e estão de acordo com as estatísticas internacionais (EUA 40% em 2000, França 50%, Canadá 39,1%, Chile 42%, Brasil 50,6% e Espanha 41%). Estes números contrastam com a percentagem de condutores circulantes com taxa de alcoolemia (1,5% segundo os últimos dados portugueses). De qualquer modo, é importante referir que, se 1,5% dos condutores conduzem alcoolizados e se num dia circularem um terço dos veículos automóveis, equivale a afirmar que cerca de 25 000 condutores/dia estão sob o efeito do álcool.

É curioso o facto de que em 43% (72/168) dos peões mortos se encontrou álcool (> 0,1 g/l), o que está de acordo com as repercussões do consumo de álcool, mesmo em pequenas quantidades (a partir de 0,1 g/l), na diminuição da audição, redução da visão periférica, do tempo de reacção, coordenação psicomotora, divisão da atenção, etc.

É importante relembrar que Portugal é um dos maiores consumidores de álcool do Mundo, o que reforça a importância desta especificidade portuguesa e da relação álcool/condução.

Na página 20, afirma-se que dos 78 condutores mortos analisados, 33,3% tinham taxa de alcoolemia inferior a 0,5 g/l. Este número em Espanha ronda os 21%.

## **2 Principais medidas com vista à prevenção da sinistralidade rodoviária – 1997 a 2001**

A política de segurança rodoviária tem-se alicerçado no “princípio basilar que visa a médio/longo prazo, reduzir a sinistralidade para valores da ordem de grandeza da média europeia”. A ACA-M é de opinião que se trata de uma meta pouco ambiciosa para o longo prazo. A curto e médio prazo é uma meta aceitável, mas a longo prazo os objectivos não devem ser relativos (por comparação com outros países), mas absolutos, aplicando o princípio de mortes zero: qualquer morto na estrada é um morto a mais.

Na página 24, o agravamento da responsabilidade de certos condutores (pesados, mercadorias perigosas, transporte de crianças, taxistas, transportes públicos, serviços de saúde, bombeiros, etc.) está de acordo com as regras internacionais (e do bom senso).

Na página 26 dever-se-ia ter em atenção o condutor reincidente (de 0,2-0,5 e de 0,5-0,8), já que os dados internacionais apontam para que estes sejam condutores de alto risco na origem de acidentes com feridos graves ou mortais.

Nas alterações legislativas, ficou claramente omissa a criação da figura de “crime rodoviário”, que deveria aplicar-se, designadamente a:

- a) responsáveis técnicos e políticos que projectam, constróem e têm a seu cargo a manutenção de estradas e de outras vias de circulação que provocam ou potenciam sinistros de viação;
- b) responsáveis autárquicos que não instalam sinalização rodoviária adequada nas cidades, passadeiras para peões onde necessários, passeios para peões e demais equipamentos necessários à defesa do direito à vida e integridade dos cidadãos quando circulam a pé nas localidades;
- c) responsáveis de empresas públicas ou privadas concessionárias de estradas e auto-estradas que não instalam sinalização rodoviária adequada nas vias públicas, e não colocam passadeiras para peões onde necessário; e
- d) aos responsáveis pela supervisão de ruas, estradas e auto-estradas que não removam, em 90 dias, todos os obstáculos perigosos existentes nas vias de circulação portuguesas.

Relativamente ao Observatório de Segurança Rodoviária, seria útil dotá-lo de meios de peritagem das causas dos sinistros, à semelhança do que é já corrente noutros países europeus.

Quanto a acções de formação e sensibilização, não fica claro se tais medidas abrangem os condutores profissionais e os agentes da autoridade.

O esforço educativo deverá ter porventura um maior enfoque nos dois factores comportamentais mais importantes da acidentologia rodoviária: excesso de velocidade e consumo de álcool.

No âmbito do PISER (Plano Integrado de Segurança Rodoviária), parece ter ficado em falta a assunção do compromisso por parte das autoridades e figuras públicas de cumprimento rigoroso e estrito do código da estrada. Dificilmente as acções de formação e sensibilização podem ter efeito se aqueles que as promovem não aparentam estar convictos da sua utilidade e não cumprem escrupulosamente a legislação existente..

Ainda dentro do mesmo âmbito, ficaram também omissas medidas que levem à criação de conteúdos na internet para que os cidadãos possam aceder aos mapas de pontos de acumulação de sinistros e a dados de sinistralidade, inclusivamente com discriminação das vias. Esta medida adquire um particular interesse junto dos cidadãos, pois permite e promove a sua participação cívica na denúncia de irregularidades várias encontradas nas vias do país, contribuindo para uma maior sensibilização da opinião pública e da partilha de noções de cidadania.

No que diz respeito à fiscalização, afirma-se que a mesma se reveste de um carácter preventivo não negligenciável. A afirmação peca por defeito: a fiscalização tem um carácter preventivo fundamental, pois além de ser uma das formas de promover a mudança da percepção dos condutores e peões acerca do seu próprio comportamento, contribui igualmente para a imprescindível condenação social da condução perigosa, praticamente inexistente hoje em dia.

Diz-se que “a fiscalização depende da qualidade e do número de agentes”. A ACA-M é de opinião que é fundamental referir que a qualidade dos agentes depende não apenas da sua formação técnica, mas também da convicção com que desempenham as suas funções. Esta questão não é despicienda, dada a opinião crítica e mesmo negativa da maior parte dos condutores acerca das autoridades, e dado que a maior parte dos agentes da autoridade assumem também o papel de condutores, sendo provável (seria

interessante demonstrá-lo ou falsificá-lo) que apresentem comportamentos semelhantes aos dos restantes condutores. É importante que os agentes assumam um comportamento exemplar e se orgulhem desse facto.

Na página 45, os dados das infracções muito graves de 2000 reforçam a importância da educação do público em geral e da fiscalização preventiva para limitar a condução com excesso de álcool no sangue e o excesso de velocidade.

Pág. 47. “Prevenção e tratamento do alcoolismo”. Deve ser transmitida a mensagem de que consumir bebidas alcoólicas de modo a se atingir 0,5 mg/ml às duas refeições é do ponto de vista médico excessivo. De um modo geral, mais do que 250 ml de vinho no homem e 150 ml (12°) por dia é excessivo para a saúde. Todos os estudos internacionais apontam neste sentido.

Na página 50, dada a especificidade portuguesa (alta mortalidade rodoviária, elevado consumo de álcool) é de reforçar a aplicação dos 0,2 g/l. Vinte e dois países na Europa já o fazem. Existe ampla evidência científica de que o risco de acidente fatal aumenta para o dobro, na população em geral, de 0,2 mg/ml para 0,5 mg/ml e cerca de 10 vezes para o condutor do sexo masculino de 16-20 anos. O objectivo ideal e último deverá ser o 0,0 g/l (a longo prazo), que é, do ponto de vista médico, a única taxa 100% segura. Dado o contexto internacional é de prever que 0,0 g/l ou 0,2 g/l sejam as taxas adoptadas no futuro. Ver sobre este assunto mais abaixo.

De qualquer modo, a ideia principal a reter é a decorrente da frase que é referida por todas as entidades internacionais preocupadas com a elevada mortalidade rodoviária do mundo actual: se conduzir, não beba (o que equivale à taxa 0,0 g/l).

Finalmente, o relatório peca por não tentar fazer uma análise quantitativa do impacto nas medidas tomadas na redução da sinistralidade. Conquanto só é possível gerir aquilo que se consegue medir, para fazer uma gestão criteriosa, é necessário existir uma quantificação exigente e com rigor. Só assim, e apesar das dificuldades existentes, se poderão estabelecer prioridades nas medidas a tomar.

## **Objectivos programáticos da política de segurança rodoviária para o período 2002-2007**

O documento apresenta 11 prioridades para a política de segurança rodoviária. Embora as prioridades apresentadas sejam um bom ponto de partida, seria fundamental pormenorizá-las, apresentando medidas mais concretas.

O documento não é muito claro na distinção entre objectivos da política de segurança rodoviária e os meios para os atingir.

Discutem-se em seguida as prioridades propostas:

1. **Diminuir para menos de 1000** [cerca de 1600 actualmente] **o número de vítimas mortais nas estradas portuguesas** – Seria importante referir aqui que a meta para 2006 é apenas parte do caminho para um objectivo de longo prazo mais ambicioso: a taxa zero. Por outro lado, seria bom estabelecer metas anuais, que permitam ir avaliando do sucesso das medidas tomadas para atingir o objectivo final.
2. Sem comentários.
3. **Aumentar os níveis de controlo e rastreio da condução sob o efeito do álcool e drogas** – Seria útil referir a taxa de alcoolemia 0 g/l como objectivo a

longo prazo e a aplicação (suspensa) a curto prazo da taxa de 0,2 g/l, eventualmente introduzida por fases, em que numa primeira fase a taxa de 0,2 g/l seria aplicada apenas a condutores de risco (jovens até 21 anos, condutores de transportes colectivos, particularmente de transporte de crianças, e condutores de veículos transportando materiais perigosos), mantendo-se a taxa de 0,5 g/l em vigor para os restantes condutores.

4. **Promover e diversificar as campanhas de sensibilização, de educação e de informação sobre segurança rodoviária** – Seria importante neste ponto frisar que as campanhas devem ser mais visíveis, articuladas, contundentes e prolongadas, de modo a surtirem o efeito desejado. Sugere-se, por exemplo, a colocação sistemática em locais bem visíveis de cada via de silhuetas humanas por cada morte nela ocorrida, de modo a tornar visível para os condutores o efeito de uma condução perigosa em vidas perdidas. Importante seria também promover a formação contínua dos condutores. Entre as campanhas de sensibilização a realizar, duas parecem ser de particular importância: o estímulo do brio dos condutores profissionais (como numa campanha de boa memória sobre os camionistas que ajudavam os automobilistas a ultrapassar) e campanhas de melhoria da imagem das forças de segurança e demonstrativas do seu papel fundamental. Fomentar um dia nacional em memória dos mortos na estrada. Instituir um monumento aos mortos na estrada, com listagem do seu nome e data do sinistro e morte. Sugere-se a elaboração de folhetos de ampla divulgação sobre as duas principais causas de sinistralidade: excesso de velocidade e álcool associado à condução. O folheto do álcool deverá conter um quadro relacionando o consumo de álcool com a taxa de alcoolemia (sexo masculino e feminino), curva de absorção e eliminação do álcool, dados estatísticos sobre as graves consequências sociais e médicas do alcoolismo.
5. **Dar continuidade ao reforço das acções e os [sic] meios de fiscalização das Forças de Segurança** – Em vez de “dar continuidade ao reforço” talvez se devesse dizer simplesmente “reforçar”. Este objectivo deve ser tanto quanto possível quantificado e calendarizado. Deve-se também enfatizar como objectivo o aumento do moral/motivação dos agentes das forças de segurança (ver item anterior).
6. **Desenvolver a política integrada de segurança rodoviária no que respeita à melhoria do sistema viário e de sinalização** – Seria importante produzir legislação responsabilizante para as entidades públicas ou privadas que projectam, constróem e mantêm estradas e sinalização (ver acima). Seria ainda útil promover o levantamento sistemático de problemas de sinalização e outros, que envolvesse entidades de várias índoles, deste ONG, gestoras de autoestradas, gasolineiras, seguradoras, o cidadão anónimo, etc. Esses problemas poderiam ser reportados através da Web, através de portais a desenvolver para o efeito usando SIG (Sistemas de Informação Geográficos).
7. **Reforço das medidas de segurança passiva nos veículos** – Particular ênfase deve ser posto na segurança das crianças durante o transporte, quer privado quer colectivo (e.g., transporte escolar). Promover meios simples mas eficazes de aumentar a segurança, como a obrigatoriedade de equipar os automóveis com coletes fosforescentes a utilizar em caso de avaria e consequente necessidade de deslocação a pé ao longo de vias perigosas para peões.

8. **Aperfeiçoar o sistema de formação de condutores** – Seria importante introduzir na aprendizagem da condução formação elementar sobre a física dos veículos (as características da travagem, os tempos de reacção, os efeitos de um impacte, etc.), os princípios da condução defensiva, a ética da condução (a cortesia ao volante, a responsabilidade sobre danos causados a terceiros, etc.) e a psicologia do condutor (como identificar e evitar as situações ou atitudes produtores de agressividade, etc.). Por outro lado, deveriam ser reforçada a obrigatoriedade de cursos de reciclagem para violadores do código da estrada reincidentes.
9. **Dinamizar e potenciar o trabalho desenvolvido pelo Observatório de Segurança Rodoviária** – Seria importante fomentar o desenvolvimento de grupos interdisciplinares de investigação científica sobre segurança rodoviária. Esses grupos poderiam servir de incubadoras para técnicos especializados na investigação das causas de sinistros. Poderiam ser criadas bolsas de estudo e se promover pós-graduações nas diversas áreas da acidentologia rodoviária (medicina, sociologia, psicologia, economia, engenharia, publicidade). Deve-se considerar cada acidente mortal como uma fonte muito importante de colheita de dados científicos, fundamentais para uma actuação informada no futuro.
10. Sem comentários.
11. **Aumentar a cooperação com as entidades congéneres dos Estados-Membros** – Este ponto poderia ser mais assertivo: as experiências de países como a Suécia são fundamentais para evitar repetir erros e saltar etapas no caminho para estradas seguras em Portugal.

Alguns pontos adicionais poderiam ser incluídos:

12. Produção de legislação que permita agilizar o funcionamento da justiça (e.g., penalizadora da litigância de má-fé) e conseqüentemente reduzir o sentimento de impunidade vigente entre os condutores portugueses.
13. Dar primazia ao peão, nomeadamente ao peão com mobilidade reduzida, bem como ao ciclista. Quando a fluidez do tráfego automóvel colidir com os direitos dos peões, é a estes últimos que deve ser dada primazia no planeamento urbano/viário.
14. Responsabilizar os anunciantes de veículos automóveis, que não raramente promovem uma condução agressiva (dita “desportiva”) ou comportamentos simplesmente agressivos, ou as empresas produtoras de bebidas alcoólicas, que têm a responsabilidade social de promover o seu consumo moderado em geral e mesmo o seu não consumo por parte dos condutores.
15. Estacionamento nos passeios: é urgente a aplicação da lei, nomeadamente usando os imobilizadores de roda.

No final de cada ano deve ser feita uma análise das medidas tomadas, e uma quantificação/avaliação do seu impacte sobre a redução da sinistralidade rodoviária.

Em anexo seguem um documento com contributos adicionais da ACA-M para um Plano de Luta contra a Sinistralidade Rodoviária bem como a versão actual da Carta dos Direitos do Peão (ACA-M e APSI).