Universidade de Brasília

Curso de Gestão de Políticas Públicas

GABRIEL CORRÊA DI-TANO MORAES

ANÁLISE DOS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI SECA ENTRE 2008 E 2014 NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL

Brasília – DF

2015

GABRIEL CORRÊA DI-TANO MORAES

ANÁLISE DA POLÍTICA LEI SECA 12.760/12

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de "Residência em Políticas Públicas".

Professora Orientadora: Dra. Graziela Dias Teixeira

Brasília – DF

2015

RESUMO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa de campo feita sobre a Lei Seca 12.760/12 de 20 de dezembro de 2012, regulada pela Resolução do Contran nº 432/2013 e instituída pelo Código de Trânsito Brasileiro. A pesquisa foi realizada por meio da imersão no órgão Denatran (Departamento Nacional de Trânsito), do Ministério das Cidades, e no Detran (Departamento Estadual de Trânsito) do Distrito Federal. Por meio de entrevistas, observação participante e análise documental, foram analisados de forma qualitativa e quantitativa os resultados da Lei Seca em âmbito nacional e no Distrito Federal. Os referenciais teóricos discutidos e que embasam o relatório tratam das Políticas de Segurança Viária e da etapa de implementação de Políticas Públicas. Objetivou-se analisar como vem sendo implementada a Lei 12.760/12 no sentido de diminuir o uso de bebidas alcoólicas enquanto se dirige entre o ano de 2008 e 2014, no Brasil e especialmente no Distrito Federal. Assim como o papel das campanhas educativas como forma de conscientização dos indivíduos. Pelas descobertas do trabalho percebeu-se que há avanços e os gestores são positivos em relação aos resultados da Lei, mas apontam pontos relevantes que precisam ser melhorados.

SUMÁRIO

1 Introdução.....5

2 Referencial Teórico.....11

2.1 Políticas de Segurança Viária.....11

2.2 Implementação.....13

3 Procedimentos Metodológicos.....16

4 Diagnóstico da Política Pública.....20

4.1Contexto mundial e nacional dos problemas de acidente de trânsito.....20

4.2 Panorama da Lei Seca no Distrito Federal entre 2008 e 2014.....30

4.3 Visão dos Gestores nacionais e distritais sobre a implementação da Lei Seca.....35

5 Considerações Finais.....43

6 Referências.....47

1 Introdução

Tendo em vista os altos índices de acidentes/mortes causados por pessoas que dirigiam embriagadas, o governo brasileiro passou a criar e implementar normas legais a partir de 2007, que se tratavam de medidas para diminuição de acidentes causados pela embriaguez dos condutores de automóveis. Primeiramente, as medidas atingiam as rodovias com a proibição de venda de bebidas alcoólicas por estabelecimentos nas estradas, e depois novas normas legais foram sendo criadas para dar força às metas da Política Nacional sobre o álcool de 2007, como a criação da lei 11.705/08, conhecida como Lei Seca. Essa primeira Lei Seca de 2008 tinha como principal característica a admissão de pouca concentração de álcool por litro de sangue no indivíduo, sendo igual ou superior a seis decigramas constatado crime, podendo o condutor ter o direito de dirigir suspenso e pagar multa, isso com a devida comprovação do estado de embriaguez atestado pelo etilômetro, vulgarmente conhecido como "bafômetro" (BRASIL, 2008).

Com sua posterior mudança em 2012, a "Nova Lei Seca" 12.760/12 ficou mais rígida, não admitindo nenhuma quantidade de álcool no sangue do condutor do veículo, caso em que isso ocorra será punido com multa quase que o dobro da antiga Lei, além das sanções administrativas e penais como na Lei de 2008. Para atestar que o condutor está dirigindo com sinais indicadores de alteração psicomotora o próprio agente de trânsito pode fazê-lo, com uma valoração subjetiva, sem a necessidade do etilômetro (bafômetro). O termo "Lei Seca" foi usado pela primeira vez nos Estados Unidos por volta de 1920, fazendo referência à política vigente que proibia o comércio de bebidas alcoólicas no país, e já no Brasil, o termo é apelidado para a política de ação contra o uso de bebidas alcoólicas associadas à condução de automóveis (BRITO, 2014).

A Lei Seca é uma lei que em seu conjunto de ações normatizadas tem como objetivo repreender os usuários de automóveis, assim como prevenir os pedestres e, por exemplo, ciclistas, de sofrerem um acidente ocasionado pela ingestão de bebida alcoólica de um terceiro. Há países em que não é admitida nenhuma quantidade de álcool no sangue do indivíduo enquanto dirige, como é o caso do Brasil atualmente, e que as leis são mais ou tão rígidas como aqui, porém, existem países que permitem que o condutor ingira alguma quantidade de bebida alcoólica e dirija, sem sofrer punições.

Na Inglaterra, nos Estados Unidos e na China, por exemplo, a tolerância é de até 8 decigramas de álcool por litro no sangue, ou seja, o nível de álcool no sangue é mais tolerante nesses países do que no Brasil, porém, as multas têm o valor muito mais alto e as medidas punitivas como prisão e suspensão do direito de dirigir são mais rigorosas (LEI SECA PELO MUNDO, 2013).

A eficácia das políticas de trânsito de um país, a princípio, muitas vezes não está ligada diretamente ao quanto punitiva ou rígida uma lei é. Em uma política, como a Lei Seca, os seus resultados dependem de vários fatores que não só a institucionalização da lei e o que seus artigos defendem, mas também, por exemplo, o comportamento dos indivíduos em se tratando do tema, ou seja, a receptividade e capacidade do público alvo da política, no caso os condutores de automóveis, possui para compreender o objetivo da política, a sua responsabilidade enquanto cidadão e consciência para com a sociedade quando se pode colocar em risco a vida de outras pessoas a partir de um ato pessoal.

Nesse sentido, a Lei Seca funciona com ações de fiscalizações realizadas pelos órgãos de trânsito, como o Detran, Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, que realizam "Blitz" em pontos estratégicos da cidade para flagrarem motoristas que tenham bebido e estão em desacordo com a lei. Paralelo às fiscalizações, ocorrem campanhas educativas para a sociedade, muitas vezes acontecendo em conjunto com as fiscalizações.

Quando não realizadas ao mesmo tempo, "Blitz" e campanha educativa, as ações de conscientização para o trânsito acontecem em diferentes períodos, diferentes locais e ocasiões. Existem períodos específicos em que são vinculadas campanhas de educação no trânsito, como é o caso das campanhas no período do Carnaval. As campanhas para o Carnaval são realizadas todos os anos e em todos os casos abordam a questão do álcool, justamente por ser uma época em que o consumo de álcool entre as pessoas cresce e os acidentes também, além da quantidade de automóveis nas rodovias do Brasil e o maior índice de mortes.

Quando não se está em um período específico do ano que merece maior atenção dos órgãos de trânsito, tanto com fiscalizações como para conscientizar os indivíduos, são feitas ações pontuais de educação para o trânsito em bares, nas ruas, em colégios, e até em órgãos do governo ou empresas privadas, desde ensinar as crianças a

atravessarem uma faixa até para uma pessoa que já possui habilitação se conscientizar sobre a questão do excesso de velocidade e, por exemplo, a ingestão de bebidas alcoólicas. As ações variam entre campanhas no rádio, passeatas, propagandas televisionadas ou, por exemplo, adesivos em automóveis.

Levando em conta os aspectos levantados, pode-se considerar que a Lei Seca vai além de uma lei que apenas proibi as pessoas de beberem, ela tem como objetivo promover a paz no trânsito e, alguns impactos mais nítidos de políticas como essa pode demorar mais tempo para que sejam notados quando se fala em campanhas de educação.

Nas escolas de ensino básico, por mais que não sejam feitas campanhas contra o álcool para as crianças, outros temas são abordados por equipes de educação para o trânsito do Detran, como ensinar qual o modo correto de atravessar uma faixa de pedestre, onde transitar na rua, a importância de usar o cinto de segurança e outras problemáticas.

No mundo, segundo informações do Retrato da Segurança Viária 2014, documento desenvolvido pela Ambev, Falconi Consultores de Resultado e o Observatório Nacional de Segurança Viária, com dados extraídos da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP), da Confederação Nacional do Transporte (CNT), do Datasus (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde), do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), acidentes de trânsito são a 9ª maior causa de óbitos no mundo e essa realidade pode se tornar ainda pior.

Tendo em vista essa situação, em 2010 a Organização das Nações Unidas (ONU) formulou a Década da Ação pela Segurança no Trânsito, que vai de 2011 a 2020, com o intuito de promover iniciativas desenvolvidas por diferentes países para reduzir pela metade o número de óbitos devido a acidentes de trânsito (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

O Brasil, por sua vez, aderiu à “Década de Ação pela Segurança no Trânsito”, assim como outros países-membros da ONU. Aqui foram convocados órgãos do governo, a iniciativa privada e a sociedade civil para o enfretamento dos problemas relacionados à segurança viária do país. Em 2010 o governo federal estabeleceu uma

proposta que foi o “Plano Nacional de Redução de Acidentes e Segurança Viária para a Década 2011-2020”, liderado pelo Ministério das Cidades (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014). Lançou também o programa “Vida no Trânsito”, que integra o projeto Road Safety in Ten Countries (RS-10), que é coordenado globalmente pela OMS. O programa é liderado no Brasil pelo Ministério da Saúde e pela Organização Pan-americana da Saúde (PAHO) e envolve cinco cidades: Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Palmas e Teresina. O foco é reduzir as mortes e lesões no trânsito a partir da qualificação da informação e de ações intersetoriais (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

A região no Brasil que apresenta o maior número de óbitos no trânsito é a Sudeste, com 16.133 vítimas fatais, em seguida o Nordeste com 13.522, Sul com 7.653, Centro-Oeste com 4.587 e Norte com 3.794 vítimas fatais. Se considerarmos o indicador de óbitos por 100 mil habitantes , segundo o Relatório, o Centro-Oeste se destaca com 31,8 óbitos, seguido pelo Sul (27,6), Nordeste (25,1), Norte (23,3) e Sudeste (19,8) (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

No Brasil, segundo o relatório, em 2012 foram 45,7 mil vítimas fatais e 177,4 mil feridos. Em 2010, no *ranking* mundial da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil ocupava a 148ª posição com um indicador de 22,5 óbitos por cem mil habitantes, enquanto o Chile apresentava um indicador de 12,3; a Argentina 12,6; e México 14,7 óbitos por cem mil habitantes. Porém, segundo o Relatório da Segurança Viária 2014 o indicador brasileiro era pior, de 22,9 óbitos a cada 100 mil habitantes.

Além da Década da Ação pela Segurança no Trânsito, desde 2012/2013 um movimento que ganhou dimensões internacionais e acontece sempre no mês de maio, é o Maio Amarelo. Esse movimento surgiu da própria sociedade com o apoio do governo e empresas para mobilizar as pessoas para um trânsito seguro em qualquer situação. Chama-se Maio “Amarelo” justamente porque o amarelo simboliza a atenção e a sinalização de advertência no trânsito. Já o mês de maio foi escolhido por ter se tornado referência mundial para o balanço das ações que o mundo inteiro realiza, assim como a Década de Ação pela Segurança no Trânsito foi criada também no mês de maio. O objetivo é tornar o tema “trânsito” corrente durante todo o mês de maio e estimular a participação de toda a população, empresas, governos e entidades para um trânsito mais seguro (MAIO AMARELO, 2015).

Desta forma, movimentos como esses contribuem para alertar os cidadãos dos perigos do trânsito e conscientizá-los, porém, como já ressaltado, para a Lei Seca é necessário também que haja continuidade nas fiscalizações visando que o cenário brasileiro e mundial mude. O Retrato de Segurança Viária (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014) ainda cita que além de educação e fiscalização o Brasil precisa enfrentar outros obstáculos para mudar a realidade, como melhorar a segurança nas vias e gerir e coletar melhor os dados relacionados à violência no trânsito para que se tenha uma real percepção do problema.

A análise das ações implementadas para evitar a ingestão de bebida alcoólica dos cidadãos enquanto conduzem seus automóveis e os resultados que a Lei Seca 12.760/12 tem obtido foi feita por meio da imersão no Denatran (Departamento Nacional de Trânsito) e no Detran (Departamento de Trânsito) do Distrito Federal. No Denatran, inserido no Ministério das Cidades (uma das principais funções do Ministério das Cidades é coordenar o Sistema Nacional de Trânsito - SNT e a ele está vinculado o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e subordinado ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN), a imersão se deu na Coordenação-Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito.

Já no Detran foram feitas consultas à Assessoria de Comunicação (ASCOM) e imersão na Diretoria de Educação de Trânsito (DIREDUC). Como o Denatran é responsável pela formulação e execução de ações em nível nacional, e o Detran, no caso o do Distrito Federal, atua de forma regional, pode-se constatar alguns contrastes que permeiam essa questão de esferas de atuações. Como exemplo, a capacidade que tem cada órgão de trânsito de uma cidade em implementar suas políticas, ao passo que segue recomendações, é coordenado e supervisionado por instâncias que regem a Política Nacional de Trânsito, como o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) e o próprio Denatran.

O objetivo deste trabalho foi estudar a Lei Seca a partir da Lei 12.760/12, tanto em nível nacional quanto no Distrito Federal, no sentido de saber como vem sendo sua implementação.

Para se aproximar da pergunta central do trabalho, com objetivos específicos, foi preciso: caracterizar o contexto mundial e nacional dos problemas de acidentes de trânsito; identificar os principais resultados quantitativos a partir da implementação da

Lei Seca no Distrito Federal de 2008 a 2014; e averiguar a percepção dos gestores nacionais e distritais sobre os resultados da implementação da Lei Seca.

Numa política como a escolhida, onde o beneficiário é toda a população e individualmente cada cidadão, existem fatores que contribuem para o resultado positivo, esperado, ou negativo, controverso com o desejável. Tendo em vista estas complexidades, a dimensão escolhida a ser estudada foram as ações implementadas para evitar a ingestão de bebida alcoólica dos cidadãos enquanto conduzem seus automóveis. A unidade de análise que foi articulada com a pergunta central do trabalho aborda pontos da implementação a fim de analisar os resultados da primeira política da Lei Seca em comparação a atual e o seu funcionamento. Para dar suporte à unidade e análise foram feitas análises dos dados obtidos de 2008 até 2014, como quais as regiões com maior índice de acidentes, tanto nacional como no DF, qual a média de idade dos acidentados e vítimas mortas, e quantas pessoas autuadas por dirigir embriagadas no DF.

Através da observação participante, entrevistas e consulta aos dados pelos métodos que serão mais bem detalhados na seção 3 deste trabalho, foi possível se aproximar da pergunta norteadora, que busca analisar como vem sendo implementada a Lei 12.760/12 no sentido de diminuir o uso de bebidas alcoólicas enquanto dirige entre o ano de 2008 e 2014, no Brasil e no DF. Por ser um assunto polêmico e de saúde pública houve o interesse para tratar sobre o tema e pesquisar mais sobre os resultados e problemas da política.

Além desta seção que objetiva introduzir os assuntos tratados por este Relatório em relação às questões de trânsito e à Lei Seca, ele está estruturado em mais cinco seções das quais: Referencial Teórico, dividido em subcapítulos com informações sobre a etapa de implementação de políticas públicas correlacionada aos temas sobre o trânsito, a Lei Seca e a Política Nacional de Trânsito; Procedimentos Metodológicos, sobre como foi feita a imersão e coletados os dados nos órgãos; Diagnóstico da política, que também está distribuído em subcapítulos para melhor compreensão das ideias expostas; Considerações Finais, concluindo e fazendo algumas recomendações; e Referências, com as fontes utilizadas para a elaboração do trabalho.

2 Referencial Teórico

Esta seção tem como objetivo expor as bases teóricas usadas para a elaboração dos resultados no Diagnóstico e que embasam a pergunta norteadora e o objetivo do trabalho. As principais referências utilizadas na pesquisa, presente no primeiro subcapítulo desta seção, caracterizam as Políticas de Segurança Viária. No subcapítulo 2.2 são abordados autores de teorias que tratam sobre a etapa de Implementação do ciclo de Políticas Públicas

2.1 Políticas de Segurança Viária

Segundo o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a segurança e a prevenção de acidentes de trânsito em rodovias federais são obrigações das autoridades gestoras e operadoras de trânsito e transporte, como o Ministério das Cidades, por meio do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran); o Ministério dos Transportes, por meio do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT); o Ministério da Justiça, por meio da Polícia Rodoviária Federal (PRF); além dos Departamentos de Estradas de Rodagens (DERs) e Departamentos Estaduais de Trânsito (Detrans) (BRASIL, 1997).

De acordo com a Política Nacional de Trânsito, por meio dos seus objetivos e diretrizes busca-se reverter a realidade da violência do trânsito brasileiro, que apresenta alto índice de acidentes e mortes (DENATRAN, 2004).

Um sistema de trânsito seguro e organizado deve ser trabalhado sob três principais pilares, baseado em engenharia, educação e fiscalização (AGUILERA; MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J, 2014).

Para a concretização dos objetivos da Política Nacional, na visão de Santos e Almeida (2013), é necessária a articulação intersetorial com outros segmentos governamentais, como o Ministério dos Transportes, para a adoção de medidas de melhoria das vias públicas, além da divulgação de material educativo sobre os fatores de risco que interferem na direção segura (SANTOS; ALMEIDA, 2013).

As ocorrências de trânsito são resultado da associação de fatores relacionados às vias, ao ambiente, aos veículos e aos usuários das vias. Esse aspecto, que é multidimensional, impõe uma abordagem integral dos determinantes, variáveis, desfechos e soluções possíveis, tendo em vista que os sistemas de trânsito são

complexos, dinâmicos e abrangentes (AGUILERA; MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J, 2014).

Os resultados de um trânsito seguro dependem em grande parte do grau de fiscalização aplicado, ou seja, do rigor com que as penalidades são aplicadas (AGUILERA; MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J, 2014).

Países com tradição nas fiscalizações, como as "Blitzs", com leis que estabelecem um limite baixo de concentração de álcool no sangue, e onde os condutores têm grandes chances de serem flagrados pelas fiscalizações, tendem a ter baixo número de casos de álcool associado à direção (AGUILERA; MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J, 2014).

A efetividade das legislações de trânsito depende além de uma fiscalização eficiente, abordagens informativas e educativas, principalmente nos primeiros meses de aplicação das leis. Para Aguilera e outros (2014), a percepção imediata de punição dos condutores e, a introjeção individual e coletiva de normas sociais e de comportamento público determina a efetividade de uma lei de trânsito (AGUILERA; MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J, 2014).

Além da fiscalização como estratégia em relação ao consumo de álcool associado com direção, a engenharia de tráfego também exerce seu papel importante no sentido de promover um ambiente seguro entre pedestres, ciclistas, motociclistas e motoristas (AGUILERA; MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J, 2014).

Para Rozestraten (2000), medidas educacionais como forma de responder à problemática gerada pela violência no trânsito é também uma estratégia fundamental nas políticas de trânsito (Rozestraten, 2000).

Os investimentos por parte do Estado, tanto em engenharia, educação e fiscalização são as bases da matriz da redução do número de acidentes. Deve-se conhecer os pontos críticos e investir focando a minimização dos acidentes e mortes (DINIZ; TAPAJÓS; SANTOS; CAPISTRANO, 2003).

Existe o chamado Custo de Oportunidade, ou seja, deixa-se de investir em áreas que poderiam trazer resultados preventivos, como a educação, para se investir em ações sobre contextos já prejudicados pelos acidentes de trânsito. Ou seja, minimizam-se os efeitos dos acidentes de trânsito atacando diretamente a causa dos mesmos, antecipando-se aos acontecimentos (DINIZ; TAPAJÓS; SANTOS; CAPISTRANO, 2003). Esse é um ponto importante em se tratando de políticas públicas para o trânsito,

como é o caso da Lei Seca, e também abordado pelo Deputado Federal Hugo Leal (2015) em entrevista realizada.

O papel do Estado é ser líder de um esforço nacional em favor de um trânsito seguro, com mobilizações de diferentes forças da sociedade e ao mesmo tempo coordenando-as. A Política Nacional de Trânsito aprovada pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) expressa os caminhos para se reduzir a violência no trânsito (DENATRAN, 2004).

A gestão do trânsito brasileiro é responsabilidade de um conjunto de órgãos e entidades para a efetiva aplicação do Código de Trânsito Brasileiro e cumprimento da Política Nacional de Trânsito, aos quais cabe adotar as medidas necessárias para assegurar o trânsito em condições seguras, que é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades (DENATRAN, 2004).

Pra compreender a Políticas Nacional de Trânsito é preciso conhecer as ações de implementação que norteiam sua execução. É na implementação que as metas e os objetivos são alcançados ou não. Por essa razão, essa etapa de uma política pública será melhor discutida no subcapítulo a seguir.

2.2 Implementação

Dentro do modelo clássico do ciclo de políticas públicas existe a fase de Implementação, trabalhada desde 1973 por autores como Pressman e Wildavsky, e mais recentemente por autores como Silva e Melo. Porém, não foi desde o início que ficou evidente a preocupação com a implementação, que é onde as metas definidas na etapa de Formulação são alcançadas com sucesso (CARVALHO; BARBOSA;SOARES, 2010).

Para Najan (1995), a implementação é onde deve-se alcançar os objetivos da política. É uma etapa dinâmica, não restrita apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si (NAJAN, 1995).

A implementação é considerada, para Silva (2009), como um processo que integra a determinação de objetivos e as ações usadas para atingi-los. Consiste no planejamento e na organização da administração, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política (SILVA, 2009). Ela é, no fim, um processo decisório de execução da política (VIANA, 1988). A implementação deve ser vista como um processo autônomo, onde decisões cruciais são tomadas, e não apenas implementadas (SILVA; MELO, 2000).

Na visão clássica do *ciclo de política (policy cycle)* não são levados em conta os aspectos da implementação e seus efeitos que retroalimentam a formulação da política. Neste caso a implementação é dada de cima para baixo (*top down*), onde os agentes do governo formulam e implementam a política sem um contato mais aproximado com o público-alvo e em alguns casos sem a real percepção da realidade a qual se dará a política, que não é o caso da Lei Seca (SILVA; MELO, 2000). Desde consultas aos órgãos mundiais e órgãos brasileiros relacionados ao trânsito, sobre os dados das mortes no trânsito e acidentes, é possível traçar as causas e perfis dos motoristas que os ocasionam, ou seja, a partir do levantamento de informações para tomar decisões e implementar uma solução é preciso que se faça algum tipo de contato com a base da política, o alvo da política.

Apesar de as campanhas educativas, por exemplo, na maioria das vezes serem formuladas dentro dos próprios órgãos de trânsito, a questão do consumo de bebidas alcoólicas quando se dirige é um assunto que os próprios especialistas se colocam no lugar dos cidadãos alvos das ações e indiscutivelmente também são receptores da política quando fora da instituição que trabalham. Portanto, há de se considerar que há um contato mais próximo sim entre os gestores da política com o público-alvo, isso fica mais evidente quando se faz uma fiscalização e os agentes de trânsito estão ali frente a frente com o público-alvo da política e seus resultados.

Existem alguns vícios na implementação de algumas políticas que alguns estudiosos chamam de “elo perdido”. Estas falhas da implementação têm ganhado mais atenção a partir do momento em que é percebido que através delas são explicados os insucessos dos objetivos estabelecidos no desenho da política pública (SILVA; MELO, 2000).

A não preocupação com os requisitos da implementação pode aumentar a chance de problemas ou obstáculos na implementação das políticas públicas (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). Em outras perspectivas a implementação é vista como um processo onde suas falhas, problemas ou obstáculos são incorporados à análise. Neste caso o monitoramento e a avaliação das políticas são considerados instrumentos que permitem correções de rota. Dentre estas falhas podem-se destacar os aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores, como relatei anteriormente, ou os problemas de natureza política, e a resistência ou boicotes

realizados por grupos ou setores negativamente afetados pela política (SILVA; MELO, 2000).

Na implementação estão envolvidos interesses distintos onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa ou política variam, e os recursos entre os atores são objeto de barganha. Muitas vezes as decisões nas políticas setoriais são somente inovações em relação às políticas já existentes ou são feitos ajustes que incrementam a política (SILVA; MELO, 2000). A Lei Seca é um reflexo prático dessa teoria, pois foram atribuídos novos elementos em 2012 com a sua alteração, por exemplo, da admissão de álcool por litro de sangue do indivíduo que dirige, passando de seis decigramas em 2008 para zero decigrama em 2012, ou seja, nada de álcool no sangue, o condutor não pode ter tomado nenhuma bebida alcoólica para poder dirigir.

Um fato importante levantado ao realizar a imersão no Detran e Denatran, ainda sobre o tema, é que nem sempre é viável implementar no Brasil uma campanha de educação para o trânsito que deu certo em outro país em sua totalidade por diversos fatores, dentre eles a questão cultural. A percepção da sociedade de um país sobre uma campanha vinculada nele não necessariamente é igual à percepção que os brasileiros possam ter. Devido à pluralidade dos povos, que engloba nível de escolaridade, renda, e cultura como um todo, assim como outros quesitos, que são fatores que devem ser levados em consideração na hora de se pensar e implementar uma política para o trânsito.

Existem alguns riscos frequentes, tanto em programas locais como de origem federal. Alguns programas de origem federal são mais criteriosos e rigorosos, porém tem características que desinteressam a colaboração por parte do cidadão. Ao passo que políticas locais são mais improvisadas, sofrem de contenções orçamentárias, mas dão mais ênfase na participação social, tendo mais legitimidade e confiança da população (CABRERO, 2004). Essas distinções entre políticas que vão do centro para as localidades, ou das que são elaboradas e implementadas de formas diferentes em cada localidade deve ser levado em conta ao analisar a política da Lei Seca, que é uma lei federal. A Lei Seca é de abrangência nacional, porém, cabe aos órgãos de trânsito dos estados e municípios implementarem-na.

O próximo capítulo apresentará a metodologia utilizada na pesquisa para compreender como se deu a implementação da Lei Seca entre 2008 e 2014 no Brasil e no Distrito Federal.

3 Procedimentos Metodológicos

Como procedimento metodológico, a fim de desenvolver a pesquisa, houve primeiramente a imersão nos órgãos (Detran e Denatran) para que fossem feitas as análises necessárias da política e do ambiente que a envolve.

Um dos instrumentos utilizados foi a Observação Participante, que aconteceu com o contato direto com a política, com os atores que a implementam e com o contexto das instituições, a fim de se aproximar da realidade que a permeia percebendo o ambiente ao observar suas características e fazer uma reflexão a partir dali (CRUZ NETO, 2003). Como forma de instrumento de pesquisa social e em primeiros contatos com as instituições e a política, com a Observação participante foi possível captar informações e detalhes que não seriam expostos apenas por entrevistas formais ou informais ou mesmo a análise de documentos.

Primeiramente, a Observação participante foi realizada no Denatran, devido à facilidade de entrar em contato com o órgão e seus gestores, e no decorrer da pesquisa foi possível entrar em contato com o Detran, na área correspondente à educação para o trânsito (DIREDUC).

Para que houvesse coesão no resultado foi preciso fazer uma Pesquisa Documental também, onde foram coletados dados de fonte secundária, como relatórios de estatística e relatórios feitos a partir de documentos originais, como dados estatísticos da Gerência de Estatísticas (GEREST) do Detran/DF, assim como relatórios desenvolvidos por instituições públicas e privadas como o Retrato da Segurança Viária 2014 e o documento PARADA – Pacto nacional pela redução de acidentes, 2011 a 2013; com dados estatísticos e informações relevantes sobre o trânsito brasileiro e mundial - ambos disponibilizados pelo Denatran. Sobre o que foi requerido e disponibilizado pelo Detran, a consulta de dados de acidentes fatais em Vias Urbanas ocasionados pela Lei Seca foi feita, desde o ano anterior da vigência da lei até o ano de 2014, no Distrito Federal, assim como resultados da operação Lei Seca no DF, com o número de pessoas autuadas e outras informações, como o sexo dos condutores.

A Entrevista também foi utilizada para captar a percepção dos atores governamentais para com a política, com as mesmas perguntas feitas na maior parte das vezes para todos os entrevistados igualmente com roteiro pré-definido, porém, que

permitisse adaptações nas perguntas e na conduta da entrevista ao passo que surgisse novas concepções e argumentos do entrevistado (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Foram entrevistados: do Denatran, a Coordenadora Geral Maria Cristina e a Assessora Técnica Rita de Cássia da Coordenação Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito (CGQFHT); do Detran, foram entrevistados a Chefe Karen Souza do Núcleo de Educação para o Trânsito (NUCET), assim como outros gestores do mesmo núcleo, e gestores da Gerência de Ação Educativa de Trânsito (GAET), como a servidora Vanessa Albuquerque, todos da Diretoria de Educação de Trânsito (DIREDUC) do Detran/DF. Além dos gestores do Denatran e do Detran, o Deputado Federal autor da Lei Seca Hugo Leal também foi entrevistado, passando sua visão sobre o cenário do trânsito nacional e aspectos da Lei Seca importantes para o Diagnóstico e elaboração das recomendações presentes nas considerações finais, o que contribuiu muito para o trabalho. Apenas uma das gestoras entrevistadas não permitiu que fosse gravada a entrevista, mas os dados foram contemplados na pesquisa.

Quadro 1 – Entrevistados na Pesquisa

ENTREVISTADO	**DENATRAN** Coordenação Geral de Qualificação do Fator Humano no Transito CGQFHT		**DETRAN** Diretoria de Educação de Trânsito DIREDUC		**AUTOR DA LEI SECA**
FUNÇÃO	Coordenadora Geral	Assessora Técnica	Chefe do NUCET	Gerente do GAET	Deputado Federal
NOME	Maria Cristina Hoffmann	Rita de Cássia	Karen Souza	Vanessa Albuquerque	Hugo Leal

Fonte: Elaborado pelo autor

Outra forma contributiva como procedimento metodológico da pesquisa foi a elaboração do Diário de Campo, onde foram registrados os aspectos considerados relevantes para a pesquisa, mas que partiram da observação, ou seja, relata os comportamentos, os fatos, expressões e todos aspectos internos das instituições ou de grupos ali inseridos que são percebidos. A elaboração do Diário de Campo ajudou a compor a construção da pesquisa e compreender a política pública ao expor detalhes que apenas com a observação do pesquisador é possível revelar. Ele foi feito em etapas, os primeiros de forma descritiva e os últimos de forma analítico-reflexiva (MINAYO, 1993). Primeiramente, os Diários de Campo foram elaborados com base na imersão no

Denatran, devido à possibilidade de imersão no órgão. A partir do quarto diário de campo, já abordando temas de maneira analítico-reflexiva, foi possível captar informações a respeito do Detran.

As entrevistas foram de extrema importância para revelar informações que não estão presentes nos documentos e estatísticas, o que contribuiu para a criação do diagnóstico, presente no capítulo seguinte do relatório.

Os diários de campo foram elaborados todos dentro dos órgãos, tanto no Denatran quanto no Detran, assim como as entrevistas. Apenas a realizada com o Deputado Hugo Leal foi feita na Câmara dos Deputados em um momento oportuno que ele não precisava se fazer presente na sessão da qual estava participando.

O Deputado esteve presente nas discussões sobre a Lei Seca desde o começo, contribuindo de forma efetiva para a construção e desenvolvimento da lei, assim como para relatar sua percepção sobre a lei para essa pesquisa. A Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito (CGQFHT) também acompanha e tem conhecimento sobre o cenário o qual a Lei foi passando e pôde contribuir de maneira qualitativa para a pesquisa, assim como a Assessora Técnica da mesma Coordenação. Já a maioria das gestoras do Detran da Diretoria de Educação no Trânsito entrevistadas está presente no órgão há pouco tempo, algumas com dois anos, outras com menos de um ano servindo ao órgão, então apesar de contribuírem para a pesquisa passando sua visão sobre a Lei Seca não acompanharam desde o início a sua implementação e seus resultados.

Os dados de alguns documentos obtidos convergem com alguns que são possíveis achar em sítios relacionados ao tema, como o Observatório Nacional de Segurança Viária ou o próprio site do Detran e Denatran, já outros dados mais detalhados foram obtidos por meio da solicitação de documentos para os gestores que os disponibilizaram. A imersão nos órgãos como meio de execução dos métodos de pesquisa citados se deu durante o mês de abril e maio de 2015.

O método de análise de conteúdo também foi utilizado para as análises dos documentos dos órgãos, fatos observados e para interpretar as entrevistas. Usando técnicas de interpretação para além de uma leitura comum foi possível desenvolver o

diagnóstico apresentado a seguir e propor intervenções cabíveis à política (BARDIN, 2009).

4 Diagnóstico

Esta seção traz os diagnósticos referentes às categorias analisadas a partir dos objetivos específicos, como a realidade do trânsito mundial e nacional dos problemas de acidente de trânsito, com o balanço entre as vítimas e os acidentes entre as regiões, e abordagens das causas e consequências dos problemas de trânsito; o panorama da Lei Seca no Distrito Federal entre 2008 e 2014, com dados quantitativos consolidados a partir da análise documental; e a percepção dos gestores nacionais e distritais sobre os resultados da implementação da Lei Seca, no DF e no Brasil.

4.1 Contexto mundial e nacional dos problemas de acidente de trânsito

A segurança no trânsito é um problema já antigo no Brasil e cada vez mais atual, sendo que a cada ano, mais de 33 mil pessoas são mortas e cerca de 400 mil são feridas ou tornam-se inválidas em decorrência do trânsito. Os índices de fatalidade na circulação viária são bastante superiores em comparação aos dos países desenvolvidos, e representam uma das principais causas de morte prematura da população economicamente ativa atualmente (CONTRAN, 2004). Grande parte das ocorrências de acidentes no trânsito é considerada previsível, ou seja, podem-se tomar precauções para evita-las, além de serem obstáculos ao desenvolvimento econômico do país, causando uma perda de aproximadamente R$ 5,3 bilhões por ano (CONTRAN, 2004).

Segundo o Informe Mundial sobre Prevenção de Acidentes causados no Trânsito, publicado pela Organização Mundial da Saúde em 2004, estudos demonstram que os acidentes de trânsito têm um impacto desproporcional nos setores mais pobres e vulneráveis da população. Em parte, isso se deve à rápida taxa de motorização e não investimento nas estratégias de segurança viária e educação para o trânsito nesses setores (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Estatísticas brasileiras indicam que cerca de 30% dos acidentes de trânsito são atropelamentos, e causam 51% dos óbitos. Apesar de já serem elaborados e divulgados diversos dados, a estatística nacional de acidentes de trânsito no Brasil, que deveria representar a consolidação das informações de todos os órgãos e entidades de trânsito, mesmo após a implantação, pelo DENATRAN, do Sistema Nacional de Estatísticas de Trânsito (SINET), ainda é imprecisa e incompleta, dada à precariedade e falta de padronização da coleta e tratamento das informações (CONTRAN, 2004).

No ano de 2010, na Assembleia Geral das Nações Unidas, foi proposto que reduzisse pela metade o número de mortes no trânsito durante um período de 10 anos. Assim, foi proclamada a Década de Ação pela Segurança no Trânsito, de 2011 a 2020. Tendo em vista a participação do Brasil nesse desafio, o Governo Federal lançou o programa: Parada – Pacto Nacional pela Redução de Acidentes – Um pacto pela vida, coordenado pelo Ministério das Cidades. Este pacto é composto de ações que envolvem o desenvolvimento de propostas de educação, legislação, fiscalização, mobilização e promoção de um impacto em comunicação para reduzir os acidentes e a violência no trânsito, por meio da mudança de comportamento da população (DENATRAN, 2013).

Segundo o documento disponibilizado pelo Denatran, PARADA – Pacto nacional pela redução de acidentes, todo ano, mais de 40 mil pessoas perdem suas vidas em acidentes nas ruas e rodovias. O trânsito é também o principal responsável pela morte de crianças de 5 a 14 anos no mundo. Ao fazer uma projeção, a estatística mostra que um em cada três brasileiros será ferido no trânsito antes de completar 60 anos (DENATRAN, 2013).

Já sobre o tema álcool no trânsito, a Lei Seca de 2008 nº 11.705 alterou o Código de Trânsito Brasileiro de 1997 em alguns artigos que, posteriormente, a Lei 12.760/12 também os alterou. Uma das principais mudanças ocorridas foi no caput do Art. 165 da Lei de 2008, que passou a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 165. Dirigir sob a influência de álcool ou de qualquer outra substância psicoativa que determine dependência: Infração - gravíssima; Penalidade - multa (cinco vezes) e suspensão do direito de dirigir por 12 (doze) meses; Medida Administrativa - retenção do veículo até a apresentação de condutor habilitado e recolhimento do documento de habilitação (BRASIL, 2008).

O Art. 277 da Lei de 2008 também sofreu alteração em seu parágrafo segundo (que posteriormente também foi alterado pela Lei de 2012):

> § 2º A infração prevista no art. 165 deste Código poderá ser caracterizada pelo agente de trânsito mediante a obtenção de outras provas em direito admitidas, acerca dos notórios sinais de embriaguez, excitação ou torpor apresentados pelo condutor (BRASIL, 2008).

Na redação do artigo 165 do Código de Trânsito Brasileiro de 1997 não era previsto o prazo de suspensão do direito de dirigir, e a partir da Lei 11.705 de 2008 foi previsto a suspensão para dirigir por doze meses.

Com o objetivo de diminuir os acidentes de trânsito, o Ministério das Cidades distribuiu um milhão de bafômetros durante o ano de 2012 à Associação Nacional dos Detrans (AND), que distribuiu aos seus associados, pelo menos assim deveria ser feito, segundo o documento PARADA – Pacto nacional pela redução de acidentes. Doados pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros (CNSEG) e pela Federação Nacional da Empresas de Seguros (Fenaseg), os bafômetros seriam utilizados em ações educativas e não punitivas (DENATRAN, 2013).

No ano de 2013, a data do Carnaval coincidiu com a normatização referente ao endurecimento da Nova Lei Seca. A partir dessa mudança, a tolerância passou a ser zero para quem consumir álcool, ou seja, se o condutor soprar o bafômetro e o aparelho marcar igual ou superior a 0,05 mg/l, ele será autuado e responderá por infração gravíssima. Se o bafômetro marcar igual ou superior a 0,34 mg/l, será considerado crime (DENATRAN, 2013). A multa passa para o valor de R$ 1915,40 para qualquer quantidade de álcool consumida pelos motoristas, sendo que a Lei anterior (lei 11.705/08) previa multa de R$ 957,65. Caso haja reincidência na mesma infração dentro de um ano, o valor da multa poderá chegar a R$ 3830,80, junto com o recolhimento da habilitação e a suspensão do direito de dirigir por 12 meses (DENATRAN, 2013).

Na Lei Seca de 2008 só era admitido como prova que o condutor do automóvel estivesse embriagado com o teste do bafômetro, porém, com suas devidas mudanças normativas na lei, o próprio agente de trânsito, através de sua percepção ou testemunhas, pode atestar que o condutor consumiu álcool de acordo com seu estado físico ou psicomotor na hora da abordagem (DENATRAN, 2013).

> Art. 306. § 2º A verificação do disposto neste artigo poderá ser obtida mediante teste de alcoolemia, exame clínico, perícia, vídeo, prova testemunhal ou outros meios de prova em direito admitidos, observado o direito à contraprova (BRASIL, 2012).

Para solucionar vários problemas no trânsito como os acidentes e mortes causados pelo uso de bebida alcoólica seria necessária uma visão multidisciplinar, pois envolve aspectos sociais, econômicos e de saúde, onde a presença do Estado de forma isolada e centralizadora não funciona (CONTRAN, 2004).

O papel do Estado é assumir a responsabilidade de um esforço nacional em favor de um trânsito seguro, mobilizando, coordenando, fiscalizando e executando forças de toda a sociedade, afinal, a Política Nacional de Trânsito tem como maior benificiário cada cidadão brasileiro e a sociedade como um todo (CONTRAN, 2004). A segurança para o trânsito além de envolver a sociedade como ator não governamental que interfere diretamente no resultado das políticas como a Lei Seca, tem como principais atores os órgãos e gestores relacionados ao transporte público, ao meio ambiente, à saúde, engenharia de tráfego, agentes fiscalizadores e também atores educadores, como as escolas e núcleos executores de campanhas.

Há regiões em que a lei é melhor implementada, considerando que há mais fiscalizações, como é o caso do Rio de Janeiro, e por fim possui melhores resultados, ao passo que regiões sem agentes de trânsito, agentes não capacitados ou falta de orçamento não conseguem implementar a lei e mudar o cenário local. Quando isso acontece, o Denatran auxilia os órgãos de trânsito que necessitam de auxílio, em se tratando de campanhas de educação, por exemplo, disponibilizando material, pessoas e capacitação para que os órgãos deficitários possam executar as campanhas (CRISTINA, 2015).

É esperado que, quando a consciência das pessoas aumenta, os acidentes diminuem. Portanto, quanto mais campanhas de educação e mobilizações para um trânsito seguro, cada vez mais os índices de acidentes tendem a diminuir, isso é o que reflete nas estatísticas, por exemplo, com a implantação do movimento “Parada”, e que autores como Silva e Melo (2000), e Milani (2008) explanam sobre a importância de atores não-governamentais para o resultado da política.

Com a meta da década de ação pela segurança no trânsito introduzida pela Organização das Nações Unidas (ONU) pretende-se salvar 5 milhões de vidas no período 2011-2020, chegando ao índice de 0,8 número de óbitos (milhões) em 2020, fato que se nenhuma medida for feita o índice poderá chegar a 1,8 ou mais, segundo dados da Organização Mundial da Saúde de 2013 (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Desde 2008, a legislação de trânsito em muitos países progrediu ao lidar com a associação de bebida alcóolica e direção. Essa mudança de comportamento dos usuários de trânsito está diretamente associada à fiscalização, que segundo O Retrato da Segurança Viária 2014, deve ser periódica e qualificada (AMBEV; FALCONI; ONSV,

2014). Quando inclui testes aleatórios para verificar o ar expirado por todos os motoristas, não só os suspeitos de terem ingerido bebida alcóolica, e quando realizada em horários e em locais com maior probabilidade de circulação de condutores que tenham consumido bebida alcóolica, as fiscalizações se tornam efetivas. Testes com o bafômetro são feitos em todo mundo, por cerca de 74% dos países (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Observando o levantamento de 2010, feito pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que, apresenta a taxa de óbitos em decorrência de acidentes de trânsito em 182 países, o Brasil ocupa uma situação alarmante. Em 148º posição com 22,5 óbitos por 100 mil habitantes o Brasil fica atrás de países como China, Índia, México, Argentina, Chile, Portugal, por exemplo, ficando em melhor posição relacionado à Venezuela e República Dominicana (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014). Em se tratando dos continentes a África apresenta o maior índice com 24,1 óbitos por 100 mil habitantes, em penúltimo lugar a América com índice de 16,1 e com menos óbitos por 100 mil habitantes a Europa (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Homens de 15 a 44 anos representam mais de 77% das mortes de trânsito segundo o Retrato. Dos jovens de 15 a 29 anos os acidentes de trânsito hoje são a maior causa de morte, representando 30% de todos os óbitos. Os adultos de 30 a 44 anos correspondem a 22% dos óbitos em países desenvolvidos e de até 35% nos subdesenvolvidos (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Outro dado relevante é que segundo um estudo do IPEA/ANTP de 2003, a sociedade brasileira gastou cerca de R$ 16,12 bilhões com os acidentes de trânsito, e apenas 35 municípios possuem um PIB superior ao gasto com os acidentes (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014). A região no Brasil que apresenta o maior número de óbitos no trânsito é a Sudeste, com 16.133 vítimas fatais, em seguida Nordeste com 13.522, Sul com 7.653, Centro-Oeste com 4.587 e Norte com 3.794 de vítimas fatais. Se considerarmos o indicador de óbitos por 100 mil habitantes , segundo o Relatório, o Centro-Oeste se destaca com 31,8 óbitos, seguido pelo Sul (27,6), Nordeste (25,1), Norte (23,3) e Sudeste (19,8) (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Por sua vez, os motociclistas constituem 36,2% dos óbitos e 55% dos feridos, ao passo que as motos representam 26,4% da frota brasileira de veículos, enquanto o

número de carros de 2001 até 2012 mais que dobrou, o número de motos mais que quadruplicou (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

De 2001 a 2012, a frota de automóveis cresceu 139%, as motocicletas tiveram um aumento de 335%, passando de 4,6 milhões para 20 milhões no Brasil, a frota de carros subiu de 24,5 milhões para 50,6 milhões e o número de caminhões e ônibus cresceu 79%, de 2 milhões para 3,7 milhões (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

No período do Natal de 2009 em comparação com o de 2010 houve um aumento de 16% nos acidentes, e de 2010 para 2011 uma redução de 20%. Já durante o período de Ano Novo de 2009 para 2010 aumentou em 33% o número de acidentes, de 2010 para 2011 diminuiu em 44% e de 2011 para 2012 diminuiu em 5%. Os dados são referentes ao número de óbitos decorrentes de acidentes de trânsito nas Rodovias Federais. (DENATRAN, 2013).

De 2010 para 2011, ao todo, teve um aumento de 36% de acidentes de trânsito nas Rodovias Federais. De 2011 para 2012 após a implantação do Parada, no período do carnaval houve uma diminuição de 18% nos acidentes, e de 2012 para 2013 diminuiu 18% também. Já na Semana Santa de 2010 para 2011 houve um aumento de 32% nos acidentes. De 2011 para 2012 houve uma redução de 25% e de 2012 para 2013 a diminuição foi de 10%. No feriado de Corpus Christi de 2010 para 2011 houve a redução de 45% no número de acidentes, e de 2011 para 2012 o número de acidentes se manteve. No feriado da Proclamação da República de 2010 para 2011 ocorreu diminuição de 10% e de 2011 para 2012 foi de 19% a redução nos acidentes (DENATRAN, 2013).

Entre o ano 2001 e 2012, as mortes resultantes de acidentes de trânsito aumentaram em quase 50% no Brasil, com aproximadamente 453.779 vítimas. A proporção de óbitos de 2001 a 2012 cresceu 140% entre os motociclistas, ou seja, de 15% para 36%, já em relação aos usuários de automóveis não houve um aumento grande, de 30% para 31%, e referente aos pedestres e ciclistas diminuiu de 52% para 30%. O número de feridos em acidentes, no mesmo período, teve um aumento maior do que o de mortos, com um aumento de 52,2%, passando de 116.065 feridos em 2001 a 177.487 em 2012. A região Sudeste continua liderando o ranking, dessa vez o de feridos no trânsito, depois vem o Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte.

Grande parte dos recursos financeiros destinados à saúde é gasta com atendimento de urgência e reabilitação de acidentados no trânsito. O IPEA e a ANTP fizeram estudos para avaliar os impactos socioeconômicos dos acidentes de trânsito. Um estudo realizado em 2003 intitulado de "Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras", constatou que o custo médio de uma vítima fatal em vias municipais em R$ 109,1 mil e para uma vítima com ferimentos em R$ 14,2 mil. Outro estudo realizado em 2006, "Impactos Sociais e Econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras", relata que o custo médio de acidentes em vias federais e estaduais com feridos é de cerca de R$ 90 mil e com vítimas fatais o valor chega a R$ 421 mil. Tal valor, corrigido cada ano pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e multiplicado pelo número de vítimas, o total é de R$ 16,12 bilhões de gastos com acidentes de trânsito, sendo que R$ 10,72 bilhões com óbitos e R$ 5,40 bilhões com feridos. A região que usa maior parte de seu PIB com acidentes de trânsito é o Nordeste, seguida do Norte (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

O documento Retrato da Segurança Viária 2014 realça que é preciso de uma ação conjunta intersetorial como: imprensa, especialistas ONGs, grupos de interesse especiais, polícia, indústria, usuários/cidadãos, governo e órgãos legislativos (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014). A iniciativa privada relacionada ao sistema de trânsito pode atuar garantindo e aumentando o nível de segurança de seus produtos compartilhando a responsabilidade pela prevenção de acidentes.

Definir metas e indicadores nacionais, regionais e estaduais é de extrema importância para atingir o propósito de redução de acidentes. Desde a década de 1980 muitos países reconhecem que definir metas nos planos de segurança viária é ferramenta muito útil para promover medidas de redução de vítimas de acidentes, devendo estar como primeiras prioridades das políticas públicas e atrair recursos necessários para executá-las (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Para o pesquisador do Instituo de Economia dos Transportes da Noruega, Rune Elvik, entre os principais motivos das metas devem estar: fornecer um meio racional de identificação e realização das ações; motivar aqueles que trabalham na segurança viária; elevar o nível de compromisso com a segurança na sociedade como um todo; incentivar o *ranking* das medidas de segurança (e sua aplicação), de acordo com seu peso na

redução de acidentes; incentivar autoridades responsáveis diretamente pela segurança viária a definirem suas próprias metas; permitir avaliações em diferentes fases de um programa e identificar eventuais ações adicionais (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS) o risco no tráfego viário é uma função de quatro elementos, como a exposição, tendo em vista o fluxo e quantidade de viagens realizadas pelos diferentes usuários e a densidade populacional (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014). Também a probabilidade de colisão dada uma determinada exposição, a probabilidade de lesão diante de um acidente, e o resultado da lesão (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014). Alguns fatores potencializam os fatores de risco, como o excesso de velocidade, associação de bebida alcóolica e direção, não uso do capacete, não uso de cinto de segurança e não uso de equipamento de retenção de crianças (cadeirinha) (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014).

O Retrato da Segurança Viária 2014 (AMBEV; FALCONI; ONSV, 2014) ainda destaca que apesar de haver um detalhamento dos dados analisados, os indicadores brasileiros estão incompletos. Para cada dimensão em análise há diversas fontes estatísticas que são de difícil acesso e raramente geram um cruzamento que permita a integração das informações, ou seja, a percepção da realidade da situação de segurança viária nacional não fica tão fidedigna.

De acordo com o Relatório Geral de Mobilidade Urbana (ANTP-2011), os dados divulgados pelo Denatran (Departamento Nacional de Trânsito), o Datasus (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde) e o DPVAT (Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, o Seguro Obrigatório), são divergentes com diferenças de até 70% entre os resultados, além da imprecisão de informações e ausência de padronização nos registros de ocorrência.

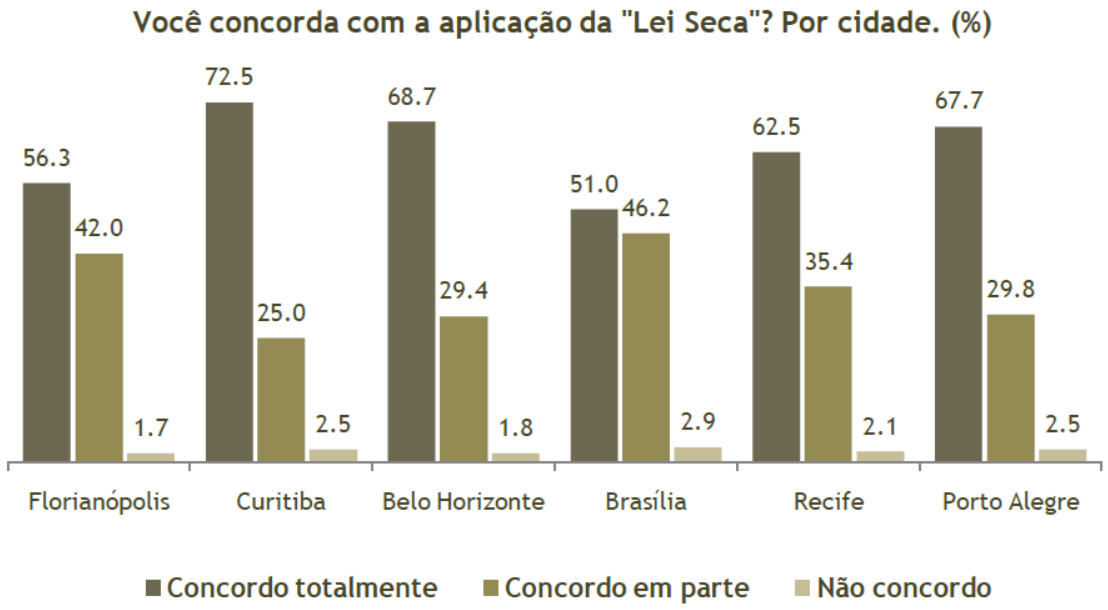
Desta forma, no relatório Retrato da Segurança Viária 2014 foram usados dados do Datasus e do IPEA/ANTP na dimensão das vítimas, na dimensão das vias foram usados dados do DNIT e CNT, e na dimensão de veículos, informações do Denatran, para dados gerais foram usados dados do IBGE e da OMS.

Em um estudo realizado pelo Denatran em 2009, pela terceira ação do projeto Trânsito Consciente, foram realizadas palestras em escolas para cerca de 5.300 estudantes do Ensino Médio de redes públicas e particulares. As cidades que

participaram do ciclo de palestras foram: Brasília, Florianópolis, Belo Horizonte, Curitiba, Recife e Porto Alegre. O ciclo de palestras abordava três temas: a condição de carona e o uso do cinto de segurança no banco traseiro; a adesão à Lei Seca; e o impacto das campanhas de segurança no trânsito. Os alunos tinham em média 16,4 anos e o público-alvo foram os do segundo e terceiro ano (DENATRAN, 2009).

Segundo esse estudo, a carona no carro do amigo que bebeu antes de dirigir indica uma incapacidade majoritária entre os jovens de intervir em uma situação com a qual eles não concordam. Para 84,9% dos meninos da pesquisa e 91,4% das meninas, beber e dirigir deve ser proibido. Mais de 1/3 dos jovens pesquisados (34,4%) aprova parcialmente a "Lei Seca" e essa adesão com ressalvas é maior entre os jovens de Brasília (46,2%) e Florianópolis (42%). Porém, a pesquisa revela que os brasilienses apresentam o menor índice de aprovação total da Lei Seca (51%) entre todos os jovens pesquisados (DENATRAN, 2009).

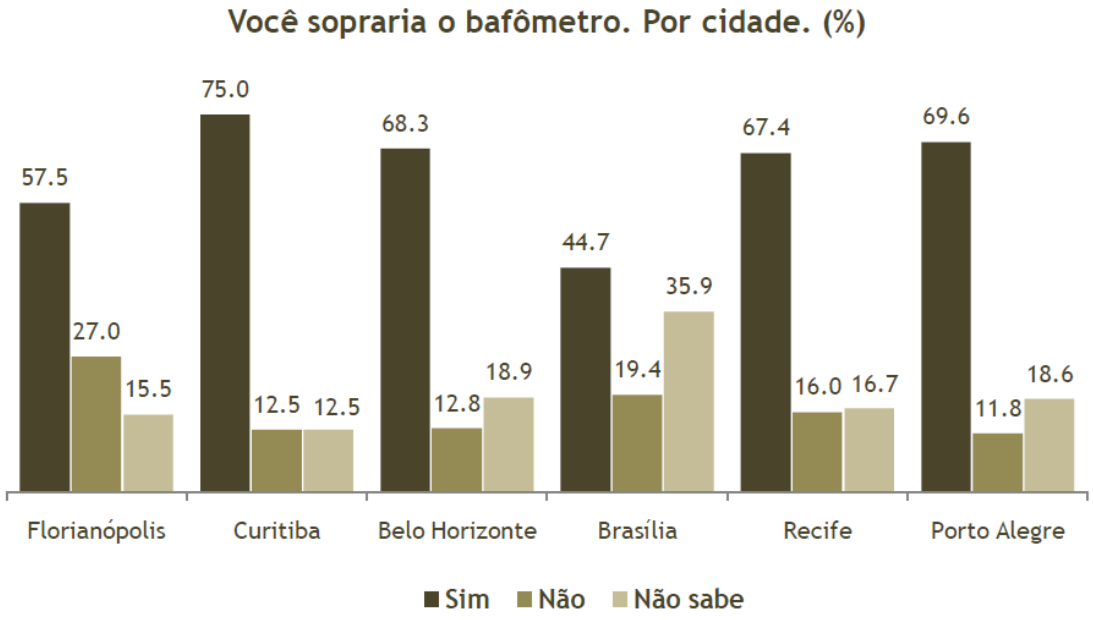
Figura 1 – Aplicação Lei Seca



Fonte: Denatran, 2009

Segundo o estudo, a maioria dos jovens (64,3%) sopraria o bafômetro, 16,7% se recusaria a soprar e 18,9% não souberam responder. Mais meninos (21,7%) do que meninas se recusariam ao exame. Brasília e Florianópolis são os locais onde apresentaram maior oposição ao bafômetro entre os jovens. Em Florianópolis 27% se recusaria ao exame; em Brasília 19,4% também se recusaria (DENATRAN, 2009).

Figura 2 – Opinião sobre o Bafômetro



Fonte: Denatran, 2009

Em relação às campanhas educativas, o estudo mostra que 6 em cada 10 jovens não se lembra de nenhuma campanha que tivesse sido divulgada recentemente. Na opinião de 53,3% dos jovens analisados, nenhuma atitude foi mudada em resposta a uma campanha de educação para o trânsito. Porém, as meninas mostraram-se mais sensíveis às mudanças, sendo que 52,2% delas admitem já ter adotado uma nova atitude no trânsito depois de terem assistido a alguma campanha. Apesar das meninas terem relatado que adotaram novas atitudes pelas campanhas, o alvo das campanhas não deveriam ser elas, já que cerca de 70% das mortes no trânsito são do gênero masculino (DENATRAN, 2009).

4.2 Panorama da Lei Seca no Distrito Federal entre 2008 e 2014

Este subcapítulo tem a intenção de discutir dados sobre a Lei Seca no Distrito Federal, fazendo uma comparação entre os resultados que ela obteve nos anos de sua vigência. Os dados referentes ao resultado da Lei Seca no Distrito Federal foram elaborados pelo próprio Detran e é possível ter a noção de qual é a realidade de Brasília em relação à Lei.

Quadro 2 – Condutores Habilitados no DF

Sexo	Condutor (carteira atual)
Feminino	599.987
Masculino	976.478
TOTAL	1.576.465

Fonte: Detran, 2015

Os dados abaixo são do resultado das operações da Lei Seca no DF realizadas por agentes de trânsito (PMDF/DER-DF/Detran – DF), com medidas administrativas previstas no artigo 165 da Lei nº 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro, como também prisões realizadas pelo crime previsto no artigo 306 do CTB, sendo também essas prisões realizadas além dos agentes de trânsito, por policiais civis em operações e ocorrências atendidas e ainda bombeiros em atendimento a acidentes de trânsito.

O artigo 165 normatiza algumas sanções previstas para quem for flagrado dirigindo alcoolizado, como: multa gravíssima com fator multiplicador 10 e suspensão do direito de dirigir por 12 meses; Medida administrativa - recolhimento da CNH e retenção do veículo (DETRAN, 2015).

Pelo parágrafo único da Resolução 432/2013 do Contran: as penalidades e medidas administrativas serão aplicadas ao condutor que se recusar a fazer o teste do etilômetro (bafômetro), assim como outros procedimentos previstos na legislação (DETRAN, 2015).

Quadro 3 – Quantitativo condutores autuados no DF

RESULTADO LEI SECA/DF	Janeiro a Dezembro 2008 - Art. 165	Janeiro a Dezembro 2009 – Art. 165	Janeiro a Dezembro 2010 – Art. 165.	Janeiro a Dezembro 2011 – Art. 165.	Janeiro a Dezembro 2012 – Art. 165.	Janeiro a Dezembro 2013 – Art. 165.	Janeiro a Dezembro 2014 – Art. 165.
TOTAL DE CONDUTORES AUTUADOS	2.668	6.808	10.002	9.767	6.197	6.276	10.119
VEÍCULOS RETIDOS/APREENDIDOS PELOS AGENTES DE TRÂNSITO (PMDF/DER-DF/DETRAN) – motivos diversos	21.177	19.059	16.501	12.595	16.290	24.578	19.167
Art. 306 – Prisão em flagrante (FONTE PCDF)	Não há dados	Não há dados	Não há dados	785	511	1.863	1.435

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados expostos no documento disponibilizado pelo Detran, 2015

Como apresentado pelo Quadro 2, a quantidade de pessoas autuadas por dirigirem embriagadas aumentou de 2008 para 2014, apresentando quedas mais significativas no número em 2012 e 2013. Já o número de veículos apreendidos sofreu algumas variações, aumentando em certos anos e crescendo em outros. O fato de o total de condutores autuados ter aumentado pode se dar em razão de algumas principais variáveis: a quantidade de fiscalizações executadas; a quantidade de pessoas bebendo e dirigindo; o aumento do número de veículos nas ruas.

Se por um lado o número de autuados aumentou, o número de fiscalizações também pode ter crescido, ao passo que uma dessas variáveis pode ter continuado constante, com pequenas variações, a outra pode ter aumentado. Portanto, a análise de que as pessoas estão indo no caminho contrário da conscientização pode não ser verdadeira olhando apenas para os dados acima, é preciso obter mais informações para que se possa tirar uma conclusão mais assertiva.

O quantitativo de acidentes com mortes e vítimas mortas no trânsito – vias urbanas, dados preliminares da Gerência de Estatísticas do Detran do Distrito Federal, de 20/06/2007 até 19/06/2014, está presente no Quadro 3, demonstrando que a cada ano a quantidade de acidentes fatais e vítimas mortas tem diminuído.

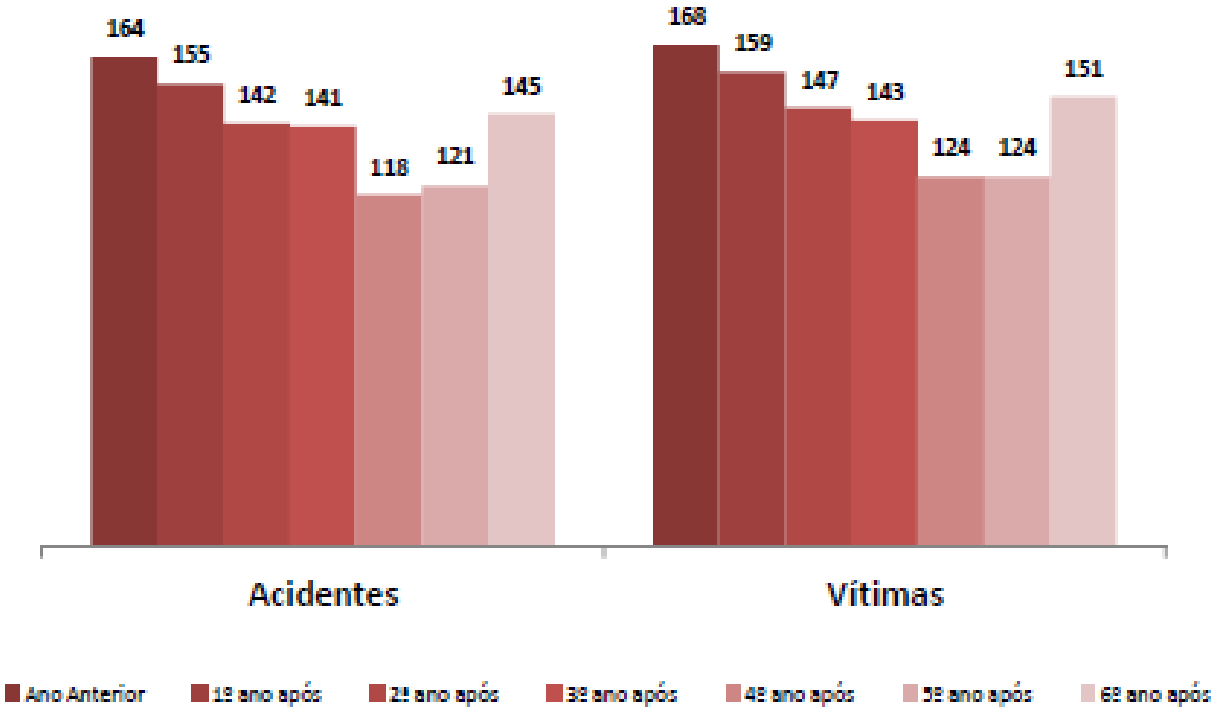
Quadro 4 – Acidentes no DF

PERÍODO	Acidentes Fatais	Vítimas Mortas
Ano anterior à Lei Seca (20/06/07 a 19/06/08)	**164**	**168**
1º ano após a Lei Seca (20/06/08 a 19/06/09)	155	159
2º ano após a Lei Seca (20/06/09 a 19/06/10)	142	147
3º ano após a Lei Seca (20/06/10 a 19/06/11)	141	143
4º ano após a Lei Seca (20/06/11 a 19/06/12)	118	124
5º ano após a Lei Seca (20/06/12 a 19/06/13)	121	124
6º ano após a Lei Seca (20/06/13 a 19/06/14)	145	151

Fonte: Detran, 2015

No ano anterior a Lei Seca, em 2007, houve 164 acidentes e 168 vítimas, já um ano após a Lei os acidentes e vítimas de acidentes caíram em 5%. Já no segundo ano os acidentes caíram em 13%, assim como o número de vítimas. No terceiro ano de execução da Lei Seca os acidentes caíram em 14% e as vítimas em 15%. No ano seguinte houve a redução e 28% de acidentes e 26% de vítimas. No final de 2013 a redução de acidentes foi de 26% e de vítimas também de 26%, e no final de 2014 os dados mostram que a redução de acidentes foi de 12% e de vítimas em 10%. Vale ressaltar que são números referentes ao coletado em vias urbanas do DF, ao passo que os índices aumentam se considerar também as rodovias. (DETRAN, 2015).

Figura 3 – Acidentes com morte e Vítimas mortas no DF em comparação ao primeiro ano da Lei Seca



Fonte: Detran, 2015

Quanto ao ano de 2014, especificamente, no Distrito Federal, 39 vítimas mortas no trânsito tiveram resultado positivo para dosagem de álcool no exame de sangue. O nível médio de alcoolemia dessas vítimas foi de 2,18 dg/L. Dessas vítimas, 3 eram ciclistas, 9 motociclistas, 8 demais condutores, 6 passageiros e 13 pedestres. Quanto à idade das 39 vítimas: uma entre 18 e 19 anos, doze entre 20 e 29 anos, quatorze entre 30 e 39 anos, oito entre 40 e 49 anos, duas entre 50 e 59 anos e duas vítimas com 60 anos ou mais. A partir desses dados podemos inferir que, a maior quantidade de vítimas que consumiram álcool está entre 20 e 39 anos, que abrange as idades em que os indivíduos estão mais produtivos e economicamente ativos. Esse fato, além de gerar muitos gastos para o governo com saúde, seguro, previdência e segurança, diminui a quantidade de pessoas que estariam contribuindo de forma positiva para o país, movimentando a economia, por exemplo, contribuindo com impostos e responsáveis pela continuidade do crescimento demográfico ao gerar filhos (DETRAN, 2015).

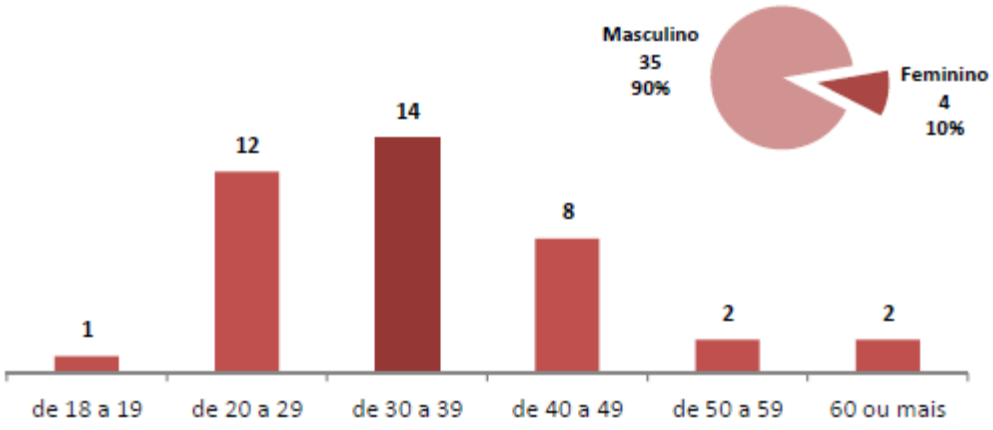


Figura 4 – Quantitativo Vítimas mortas Vias Urbanas do DF em 2014

Fonte: Detran, 2015

Este gráfico ainda revela que, em 2014, no Distrito Federal não foi diferente da maioria dos estados e outros países, como as informações do Retrato da Segurança Viária e o documento Parada revelam, possuindo como a maior quantidade de vítimas mortas em vias urbanas os homens, com 90 % do sexo masculino e 10% sendo do sexo feminino no Distrito Federal (DETRAN, 2015).

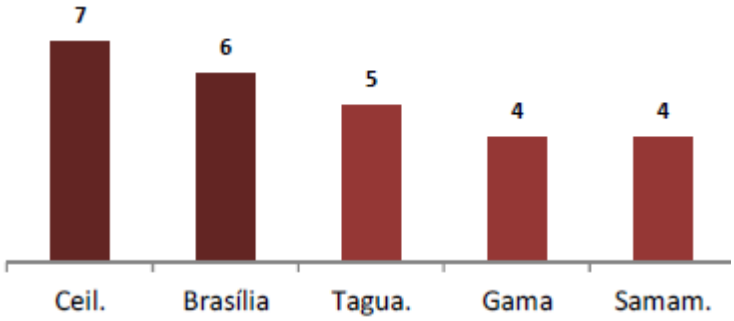


Figura 5 – Vítimas mortas em 2014 por localidade no DF

Fonte: Detran, 2015

A figura 5 ainda do documento disponibilizado pelo Detran, com dados formulados pela Gerência de Estatísticas (GEREST), revela as localidades do Distrito Federal onde apresentaram a maior quantidade de vítimas mortas em 2014. Planaltina, Recanto das Emas, São Sebastião e Santa Maria tiveram duas vítimas cada. Águas Claras, Brazlândia, Itapoã, Sobradinho II e Vicente Pires tiveram uma vítima morta em

cada localidade. Além dos dados referentes à Lei Seca, ou seja, às vítimas no trânsito em decorrência do uso de álcool, há informações sobre vítimas que tiveram resultado positivo para outras drogas no exame de sangue. A realidade também é parecida em comparação ao álcool, sendo a maioria (100%) das vítimas homens, e a maior incidência entre 20 e 39 anos de idade (DETRAN, 2015).

As informações relatadas acima, a respeito das vítimas de trânsito no Distrito Federal em vias urbanas, foram coletadas no IML e são consolidadas após o cruzamento com os dados do Sistema Milenium da Polícia Civil do DF e da Secretaria de Saúde (DETRAN, 2015). Os acidentes fatais e as vítimas cujo óbito ocorrer até 30 dias após a data do acidente também são incluídos. (DETRAN, 2015).

Segundo o Detran, o índice de mortos por 10 mil veículos/ano no DF vem caindo. Em 2007 esse índice era de 4,8; em 2008 foi de 4,4; em 2009 e 2010 foi de 3,7; em 2011 foi de 3,5; em 2012 foi de 3,0; em 2013 foi de 2,7; e em 2014 o índice foi de 2,6. A ONU considera como índice aceitável para países em desenvolvimento o índice de 3,0. Pode-se dizer que nós caminhamos a cada ano para abaixar o índice de morto por 10 mil veículos por ano e que se continuarmos com a mesma projeção diminuirá ainda mais (DETRAN, 2015).

Se por um lado a violência no trânsito tem diminuído, a frota de veículos tem cada vez mais aumentado. A frota de veículos no DF em 2007 era de 964.534 veículos cadastrados, hoje está em 1.577.619. Esse aumento leva os órgãos de trânsito a aumentarem seus esforços por um trânsito mais seguro e consciente (DETRAN, 2015).

Como visto através dos dados acima, a maioria das vítimas de acidentes de trânsito e de condutores autuados no DF são homens. As idades de maior índice de acidentados e óbitos estão entre 20 e 39 anos. Apesar de em 2014 terem sido autuados o maior número de condutores por dirigirem embriagados, os acidentes e mortes diminuíram desde 2007, o que demonstra pontos importantes sobre a realidade do DF pela Lei Seca.

4.3 Visão dos gestores nacionais e distritais sobre a implementação da Lei Seca

Esta seção tem o objetivo de relatar a percepção geral dos gestores do Denatran, do Detran e do Deputado autor da Lei Seca, Hugo Leal, sobre a implementação da Lei no Distrito Federal e a nível nacional.

Em entrevista realizada com a Coordenadora Geral Maria Cristina Hoffman (HOFFMANN, 2015), da Coordenação Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito do Denatran, ela relatou que existem recursos que são pagos pela população como o seguro DPVAT (finalidade de indenizar as vítimas de acidentes de trânsito) e o FUNSET - Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (quando o cidadão paga uma multa 5% do valor da multa é direcionada para o FUNSET), e que são de valores grandes e vão para o governo, porém o governo contingencia parte desse recurso para suprir o déficit primário. Com isso não há investimento suficiente em campanhas, projetos de educação, de sinalização, de segurança (HOFFMANN, 2015).

Segundo Maria Cristina Hoffmann (2015), grande parte dos recursos vem dos municípios e dos estados, que ficam com 95% e disponibilizam 5% para o Denatran, e esses 5% representam muito, como ano passado, por exemplo, representaram 800 milhões de reais e o governo só liberou 170 milhões para serem feitas ações relacionadas à educação no trânsito em geral. Além de ações em escolas, projetos de educação para o cidadão e outras atividades, esse recurso também é usado para auxiliar alguns municípios em determinados pontos que não conseguem realizar uma sinalização de trânsito, por exemplo, por falta de recurso dele (HOFFMANN, 2015).

Sempre que é preciso fazer o uso de um recurso financeiro é preciso que se solicite ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) que libere o dinheiro relatando para que será usado e o por quê. Como citado no Referencial Teórico deste Relatório, para alguns autores a não preocupação com os requisitos da implementação pode aumentar a chance de problemas ou obstáculos na implementação das políticas públicas (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010).

Assim como a Coordenadora relatou o fato de haver contingenciamento orçamentário, o Deputado Hugo Leal (2015), autor da Lei Seca, na entrevista realizada relatou que ao invés de o governo não investir, ou contingenciar recursos para os órgãos aplicadores de campanhas educativas e executores de fiscalizações da Lei Seca, deveria dar mais importância ao tema. Para o Deputado, o dinheiro que se gasta em consequência dos acidentes de trânsito, como na área de saúde, poderia ser economizado, ou melhor, ser gasto investindo em soluções para a violência no trânsito, que ao longo tempo com a conscientização das pessoas o mesmo dinheiro seria economizado (LEAL, 2015).

Atualmente, no Ministério das Cidades, não há agências de publicidade desde 2014 para produzir as campanhas. Na opinião da Coordenadora, seria muito bom que fizessem pesquisas de avaliação após as campanhas terem sido divulgadas para saber qual o impacto delas para o público, e isso não acontece muitas vezes por que é caro e o órgão não tem recurso o suficiente para realizar (HOFFMANN, 2015). Para ela deveria haver um "feedback" de como foi recebida a campanha pela população e outros grupos específicos para que se tivesse uma noção do resultado da campanha. No ano de 2014 eles conseguiram realizar uma pesquisa sobre uma campanha onde o foco eram os motociclistas, onde a própria agência de publicidade que ficou responsável por vincular a pesquisa contratou uma pessoa para realiza-la em três cidades, e obtiveram o retorno de como a população viu a campanha, o que foi muito interessante para a Coordenadora Maria Cristina (HOFFMANN, 2015).

O motivo de o Ministério das Cidades estar sem agência é porque venceu o contrato e não foi realizada uma nova licitação, que é visto por Maria Cristina Hoffmann (2015) como uma possível falha da Assessoria de Comunicação, pois ano passado ela deveria ter refeito o contrato antes de ter vencido, e como não foi feito foi preciso realizar um novo processo de licitação que ainda está em curso (HOFFMAN, 2015).

Portanto, de setembro de 2014 até agora não estão sendo vinculadas novas campanhas para a população. Para Maria Cristina Hoffmann (2015), além de estarmos na década de segurança no trânsito onde foi feito um compromisso com a ONU de reduzir o número de mortos, seria muito importante haver mais campanhas educativas (HOFFMANN, 2015).

A Coordenadora disse que sempre procuram ver e saber o que está acontecendo em outros países, porém o Brasil é tão plural e único que não dá para se basear com o que está sendo feito em outros países em relação a políticas públicas de educação para o trânsito (HOFFMANN, 2015). Essa também é a opinião do Deputado Hugo leal (2015), quando na entrevista disse que uma campanha que deu certo em um país pode não dar certo aqui no Brasil, pois são percepções diferentes, costumes e culturas diferentes (LEAL, 2015). Para gestores do Detran, como a Chefe Karen Souza (2015), a Gerente Vanessa Albuquerque (2015), e o Deputado Federal Hugo Leal (2015), o processo de construção do comportamento adequado e a educação no trânsito tem que passar pela

escola, onde deve haver uma mudança no comportamento das crianças, tornando-as bons cidadãos que, consequentemente, terão bom comportamento no trânsito. Além de campanhas nas escolas, deve haver campanhas para todas as idades, de forma continuada, sugerem eles.

Segundo Maria Cristina Hoffmann (2015), foi feita uma pesquisa há dois anos realizada em três cidades, mostrando para grupos de pessoas que faziam análises das campanhas as diferentes campanhas de diversos órgãos do Brasil e fora daqui, e foi percebido que as pessoas queriam campanhas mais fortes mas que não mostrassem a tragédia real, como pessoas com sangue ou mortas, como é feito na Austrália, por exemplo. Segundo as pessoas entrevistadas as campanhas eram suaves, e quando mudou para campanhas mais impactantes a população passou a aprovar o novo estilo de campanhas feitas não mostrando o acidente em si, mas o resultado que poderia provocar (HOFFMANN, 2015). Esse é um exemplo de um incremento realizado na política, defendido por Silva e Melo (2000) sobre a etapa de implementação, assim como a alteração no valor da multa que ocorreu em 2012 para quem é flagrado conduzindo seu automóvel bêbado.

Quando houve a mudança da Lei Seca no ano de 2012, se tornando mais rígida, houve a mudança no desenho das campanhas também, mostrando as sanções mais pesadas e o quanto mudou. Na época, os estados também começaram a implantar de forma mais intensa as fiscalizações, como no estado do Rio de Janeiro, que segundo Maria Cristina Hoffmann (2015) é onde as pessoas evitam beber e dirigir porque lá é bem rígido o sistema de fiscalização. No Acre, segundo a Coordenadora, no carnaval do ano passado o número de morte foi zero devido às fiscalizações realizadas da Lei Seca, e em outros estados em que as fiscalizações se tornaram rigorosas diminuiu o número de mortes, acidentes e pessoas pegas embriagadas dirigindo (HOFFMANN, 2015).

Em um caso relatado pela gestora Vanessa Albuquerque (2015) da Gerência de Ação Educativa do Detran, disse que certa vez a equipe de campanhas educativas teve dificuldades para realizar uma ação de conscientização em um bar do Plano Piloto de Brasília, pois ao chegarem com os automóveis do Detran próximo ao bar os servidores do Detran foram coibidos de fazerem a ação.

Então naquele estabelecimento não foi possível realizar a campanha por não aceitação da própria população, que não sabia do que se tratava enquanto viu os carros

do Detran. A gestora ressaltou que campanhas como essa nos bares não são de obrigação do dono do bar aceitar que seja feita a campanha, mas que na maioria dos casos os donos têm consciência e aceitam contribuir com o Detran, afinal, como destacado por outras gestoras também, não é porque um bar vende bebida alcoólica que ele esteja induzindo as pessoas a beberem e dirigirem ou a não apoiar a Lei Seca (ALBUQUERQUE, 2015).

Maria Cristina Hoffmann (2015) ainda defende que as ações têm que ser realizadas em conjunto: educação, fiscalização e engenharia. Em se tratando da engenharia quer dizer que se há vias seguras para o trânsito dos automóveis fica mais difícil de acontecer os acidentes. As empresas concessionárias das rodovias têm feito correções em alguns pontos das estradas visando a maior segurança para quem trafega. Para ela, as ações de educação precisam ser constantes para sempre lembrarem as pessoas de seus comportamentos e ajustá-los a uma boa convivência no trânsito, não só o governo trabalhando para a mudança, mas sim cada cidadão fazendo sua parte também (HOFFMANN, 2015).

Já na opinião de Hugo Leal (2015), existe a falta de interesse por parte de órgãos e gestores, e isso leva a descontinuidade das ações para o trânsito, tanto para campanhas como para fiscalizações. Já que os entes federados têm autonomia para executarem suas políticas de trânsito, muitos não tomam para si o dever de implementar as ações. Isso interfere diretamente no resultado que os índices mostram em relação à Lei Seca. Regiões que tem condição e se esforçam para o assunto violência no trânsito produzem bons índices, ao passo que regiões que não se esforçam possuem muitos acidentes e mortes no trânsito (LEAL, 2015).

Como forma de mudança da realidade dessas localidades que não dão importância para as consequências de um trânsito violento, uma forma de intervenção é responsabilizá-las por não atuarem contra essas violências (LEAL, 2015). Para Hugo Leal (2015), essas regiões poderiam ser punidas ou incentivadas de diferentes formas. Quando uma região cumpre a lei e consegue atingir resultados práticos na área de saúde, por exemplo, consegue reduzir o número de acidentes e isso já serve como estímulo. Porém, quando um estado ou município mantém alto número de acidentes ele tem que ser punido, segundo Hugo Leal (2015), e isto está sendo avaliado em discussões na Câmara dos Deputados (LEAL, 2015).

O Deputado cita como exemplos algumas punições, como não ter acesso aos recursos de multas, ser restrito em relação aos recursos arrecadados, ou seja, privar o ente federado de algum recurso, pois enquanto ficar só na expectativa de redução de índices de pessoas bebendo e dirigindo, ou de propriamente acidentes, ele vai se sentir livre para não executar a política já que não há cobrança nem exigência de uma forma direta (LEAL, 2015).

Do mesmo modo que essa intervenção pode ser feita para os estados e municípios, ela também poderia ser trabalhada para os próprios indivíduos. Uma opção, também levantada por um gestor do Núcleo de Campanha Educativa do Detran, é que os cidadãos que foram autuados por terem consumido álcool antes de beber paguem um valor a mais em impostos, além da multa. Para os cidadãos que não se envolveram em acidentes ocasionados pelo uso de bebida alcoólica e não foram autuados, tenham como forma de incentivo um desconto em suas contribuições anuais para o governo. Mesmo se o valor deste "desconto" em impostos para quem teve uma boa conduta no trânsito seja baixo, o cidadão já poderia se ver motivado a continuar com boas atitudes tendo a consciência que está contribuindo com a sociedade (Informação verbal, 2015).

Hugo Leal (2015) diz que essa geração terá que conviver durante um período com a rigidez da lei, que é considerada por muitos radical, e ele mesmo a considera radical também, mas necessária para que as pessoas entendam a lógica da Lei (LEAL, 2015).

Para ele, a fiscalização e punição para essa geração mais velha é necessária e capaz de mudar o comportamento desses indivíduos, e já tem mudado. Considerando a Lei rígida, Hugo Leal (2015) defende que deve continuar assim até que se tenham bons resultados. A geração de pessoas que ainda eram adolescentes quando a lei foi criada possui um entendimento diferente do que a geração mais velha que já tinha o hábito de consumir bebida alcóolica e dirigir, tendo essa atitude como normal. Para ele, em longo prazo essa característica da lei ser radical, punitiva e necessitar da continuidade das fiscalizações poderia ser mudada se as pessoas tiverem sido conscientizadas e que os índices de acidentes tiverem baixos, mas isso só poderia ser avaliado daqui alguns anos ou décadas (LEAL, 2015).

Ele admite que a fiscalização e campanhas educativas são instrumentos eficazes para a redução de acidentes ocasionados por bebida alcoólica, mas lembra que devem

ser feitas campanhas sempre, de forma continuada, além das previstas em épocas como férias e feriados, ou como na Semana Nacional do Trânsito que se intensificam (LEAL, 2015). Esse é um ponto também abordado pela Assessora técnica Rita de Cássia (2015) da Coordenação-Geral de Qualificação do Fator Humano no Trânsito, assim como a Coordenadora Geral Maria Cristina Hoffmann (2015), e a Chefe Karen (2015) do Núcleo de Campanha Educativa do Detran.

Para esses gestores deveria haver mais campanhas e ações de conscientização para a população, que se alertada sempre a probabilidade de mudar seu comportamento aumentaria. Não há mais campanhas, segundo eles, justamente pelo contingenciamento orçamentário e falta de recursos.

Um aspecto também importante da Lei, abordado por Hugo Leal (2015), e que poderia contribuir para os resultados, é a padronização no quesito abordagem dos agentes de fiscalização, respeitando a autonomia dos entes. O Deputado, desde o início, em 2008, defendeu que deveria haver essa padronização e, segundo ele, já existe uma orientação da Organização Mundial da Saúde para as fiscalizações de trânsito, estabelecendo diretrizes e princípios que, em regiões que os aplicaram obtiveram bons resultados (LEAL, 2015). Para ele deveria haver, no mínimo, a uniformização de entendimento das abordagens, se não, cada polícia militar quer atuar de seu modo, assim como os Detrans de cada estado, e as aplicações podem ser distintas de uma localidade para outra, sendo que a legislação é única (LEAL, 2015).

Na opinião do Deputado Hugo Leal (2015), as questões de segurança pública, não só a Lei Seca, só apresentarão bons resultados quando houver unificação e padronização dos parâmetros e metas, que ainda estão dispersos, mas o Deputado é confiante em relação a essa padronização. Em sua opinião o crime é organizado porque a segurança pública é desorganizada (LEAL, 2015).

Meios de transporte alternativos, como táxi e ônibus, interferem diretamente nos resultados da política Lei Seca, para os entrevistados. Para Karen Souza (2015), do Núcleo de Campanha Educativa, poucas pessoas têm condição de optar pelo serviço de táxi por causa do elevado preço, e então acabam utilizando seu próprio veículo, mesmo se o destino for um bar próximo. Ela acha que se tivesse um maior apoio do governo e uma ação em conjunto com os taxistas, por exemplo, para cobrarem um valor reduzido nos finais de semana, as pessoas optariam pelo táxi.

Dois aspectos fundamentais, portanto, ressaltados pelos entrevistados, foram as questões das fiscalizações e das campanhas educativas. É preciso que haja continuidade nas fiscalizações, além de uma padronização na abordagem como revelado por Hugo Leal (2015), e continuidade nas campanhas educativas também. Se uma melhora na implementação desses dois aspectos poderia trazer bons resultados para a Lei Seca e o trânsito em geral, os dois atuando em conjunto elevariam essa eficiência e eficácia.

A maior parte das vítimas de trânsito são os homens, tanto no DF como no resto do Brasil e do mundo. Além de a maioria ser do gênero masculino, as idades com maior número de óbitos estão entre 20 e 50 anos, como visto nos dados relatados.

Observa-se que o trânsito brasileiro é violento, em algumas regiões precisam ser implementadas ações mais rapidamente, e em outras regiões já há essa preocupação. Os gastos em decorrência de acidentes de trânsito são muito elevados com o sistema de saúde como visto nesta seção, ao passo que quando implementadas ações, como a criação em 2011 do movimento Parada – Pacto nacional pela redução de acidentes, os índices de acidentes e gastos tendem a diminuir. Para que os resultados sejam melhores, além dos aspectos citados, é preciso que esforços em conjunto sejam feitos.

5 Considerações Finais

O presente estudo revelou que a Lei Seca é uma política que teve avanços no DF e que no Brasil precisa haver mais esforços por parte do governo, dos órgãos e da própria sociedade para continuar mudando a realidade do trânsito brasileiro. A interação entre esses setores é fundamental para o sucesso da política.

Desde a promulgação do Código de Trânsito Brasileiro – CTB em 1997, já houve preocupação sobre os problemas relacionados ao trânsito, porém, o nível de conscientização por parte dos cidadãos, e até mesmo de alguns gestores sobre o tema de segurança viária representa em alguns casos poucas ações, que quando executadas, pouco efetivas. Ao passo que o governo federal e de alguns entes federados não levam em consideração a importância da aplicação da Lei Seca, tanto com fiscalizações e campanhas educativas, assim como outros temas relacionados à segurança no trânsito, existem gestores comprometidos em mudar a realidade do país.

Apesar de a Lei Seca poder ser considerada uma lei recente, afinal a "primeira" surgiu em 2008, através de dados estatísticos foi possível ter uma noção de seu progresso durante os anos, e é o que o relatório se propôs a fazer, captando dados a partir de 2008 até 2014. Pela percepção dos gestores sobre a política também é possível detectar falhas que poderiam ser sanadas e ações que eles próprios reconhecem como ponto a ser melhorado, porém, muitas vezes que não dependem apenas da vontade deles diretamente.

A questão inicial da pesquisa, que buscou analisar como vem sendo implementada a Lei 12.760/12 no sentido de diminuir o uso de bebidas alcoólicas enquanto dirige entre o ano de 2008 e 2014, pôde ser esclarecida de acordo com a visão dos atores governamentais que trabalham diretamente com a política, com gestores do Denatran, Detran e o autor da Lei. Assim como foram mostrados os resultados positivos pela Gerência de Estatística do Detran do DF, também foram apontadas falhas e questões a serem melhoradas. É o caso da continuidade das campanhas educativas, da maior quantidade de fiscalização, e da vontade de o Estado como um todo trabalhar as questões do trânsito como assunto de prioridade.

A questão da bebida e da direção é um problema que não se muda da noite para o dia, é necessária uma mudança no comportamento das pessoas em relação a esse tema. Com ajustes incrementais (SILVA; MELO, 2000) a Lei Seca pode se tornar mais efetiva e obter melhores resultados a cada ano. A padronização da abordagem de todos os órgãos de trânsito é um passo para isso acontecer, além da responsabilidade de cada estado e município em investir em campanhas de educação e realizar continuadas fiscalizações, atuando de maneira preventiva e punitiva. As campanhas de educação são realizadas durante todo o ano, porém, deveria haver mais campanhas para que as pessoas sempre sejam lembradas do perigo que é dirigir alcoolizado.

Os vícios na implementação da Lei Seca, chamado de "elo perdido" por Silva e Melo (2000), pode ter origem na falta de fiscalização por alguns estados e municípios, já que através dessas falhas de implementação que são explicados os insucessos dos objetivos estabelecidos no desenho da política pública. Ações que poderiam contribuir com o resultado da política seriam o investimento do governo em transportes públicos de qualidade e parcerias público-privadas com os taxistas, cobrando um valor menor dos clientes nos horários em que se tem mais índices de acidentes ocasionados pelo álcool e mais consumo de bebida alcoólica pelas pessoas, que costumam ser nos finais de semana.

Em se tratando de transporte público, fica difícil utilizá-lo, pois a quantidade de ônibus que circulam de noite e na madrugada é muito reduzida, o que inviabiliza ainda mais essa opção para quem quer beber de noite e no final de semana. Além da quantidade reduzida há a má qualidade dos veículos, que no quesito segurança e conforto deixa a desejar, contribuindo ainda mais para que as pessoas utilizem seus carros após dirigir. Outra possível solução seria o metrô, que no caso do DF, não circula em muitas áreas da cidade e entorno, e não funciona de madrugada.

Incentivos do Estado para que as pessoas não bebessem e dirigissem também poderiam ser uma boa medida colaborativa de intervenção para bons resultados. Isso seria feito no momento em que o cidadão que possuísse um automóvel recebesse um desconto no IPVA, por exemplo, pela boa conduta no trânsito, sem ter cometido acidentes ou bebido e dirigido, ao passo que quem tiver sido flagrado bêbado ao volante pagasse uma quantia maior, além da multa.

Apesar dos gestores apontarem dificuldades de dentro dos órgãos como o contingenciamento orçamentário ou falta de outros recursos como agentes de trânsito, eles são otimistas em relação aos resultados da Lei Seca que vêm acompanhando e estão dispostos a cada vez mais mudar a realidade. Como a maioria dos índices aponta, os homens são as maiores vítimas no trânsito, e isso deve ser levado em conta quando implementar ações contra a violência no trânsito.

Já que cada região possui autonomia para executar suas políticas de segurança no trânsito elas também devem ser responsabilizadas pelos resultados obtidos, assim como as pessoas individualmente. Um maior controle por parte de órgãos monitoradores, como o Denatran, é outra opção de intervenção para que a realidade nessas regiões também seja modificada.

Foi possível observar, no Distrito Federal, que o total de condutores autuados de 2008 a 2014 por operações de fiscalização da Lei Seca variou. Em alguns anos o número de pessoas autuadas por dirigir embriagada, segundo dados do Detran, e expostos no Diagnóstico do trabalho, cresceu e em outros diminuiu. Em 2012 e 2013, por exemplo, cerca de 6.000 condutores foram autuados, já em 2014 o número é de aproximadamente 10.000 condutores.

Esses dados não revelam a relação do número de pessoas dirigindo embriagadas e o número fiscalizações, ou seja, não dá para inferir se as pessoas continuam bebendo e dirigindo, ou se esse número tem diminuído ou aumentado. Também não dá para saber se o número de fiscalizações aumentou ou se mantêm. Portanto, o crescimento de condutores autuados no ano de 2014 em relação aos anos anteriores pode ser devido ao aumento de fiscalizações ou a piora no comportamento dos indivíduos. Através da pesquisa não foi possível obter esses dados quantitativos das fiscalizações.

Desde a implantação da Lei Seca em 2008 o número de acidentes e vítimas fatais também diminuiu no DF. A mudança das sanções impostas pela Lei em 2012 foi necessária, não só para que as pessoas se conscientizem mais e sejam punidas se infringirem a lei, mas também para que haja a mudança nas estatísticas dos acidentes e mortes em todo o Brasil.

A Lei Seca teve avanços desde que foi criada e tenta cada vez mais ser eficaz, fato que depende muito de cada estado em si ou município, pois são responsáveis por

implementar as ações de educação e as fiscalizações nas ruas. Isso afeta na efetividade da lei, pois se um município não tem recursos para executar a lei, ali ela não se torna sequer eficaz.

As pessoas entrevistadas neste trabalho apontaram o que precisa ser feito e mudado para diminuir a violência no trânsito, que é um assunto intersetorial e multidisciplinar. É preciso que haja esforços dos órgãos de fiscalização, educação, engenharia, e de cada cidadão para que mude a realidade do trânsito brasileiro e mundial.

REFERÊNCIAS

ABRASEL, 2012. Associação Brasileira de Bares e Restaurantes. Fonte: O Estado de Minas. Disponível em: www.rs.abrasel.com.br

AGUILERA, SLVU. MOYSÉS S.T; MOYSÉS S.J. Intervenções de segurança viária e seus efeitos nas lesões causadas pelo trânsito: uma revisão sistemática. Rev Panam Salud Publica. 2014;36(4):257–65.

ALBUQUERQUE, Vanessa. Entrevista concedida ao autor deste trabalho, realizada em 04 de maio. 2015.

AMBEV; FALCONI Consultores de Resultados; ONSV – Observatório Nacional de Segurança Viária. Retrato da Segurança Viária 2014, 2014.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Lei nº 6.296 de 15 de dezembro de 1975. Transforma o Departamento de Trânsito do Distrito Federal em autarquia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, 16 dez.1975.

BRASIL. Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Lei nº 11.705 de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11705.htm.

BRASIL. Lei nº 12.760 de 20 de dezembro de 2012. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito BrasileiroConstituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.htm. Acessado em: 12 out. 2014.

BRITO, Anderson N. de S. Lei Seca. 11 março 2014. Disponível em: http://www.multcarpo.com.br/leisecabrasileira/. Acesso em: 12 out. 2014.

CABRERO, Enrique. Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar. 2004. Disponível em: http://www.fundacionparticipar.org.ar/biblioteca/8.pdf. Acessado em: 01 nov. 2014.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. X COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EM AMERICA DEL SUR. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica, 2010.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Tradução do espanhol: Omar Ribeiro Thomaz, 1996. Texto extraído de relatório preparado para Conferência Habitat II. Disponível em: http://www.acsmce.com.br/wp-content/uploads/2012/10/AS-CIDADES-COMO-ATORES-POL%C3%8DTICOS.pdf. Acessado em: 01 nov. 2014.

CÁSSIA, Rita de. Entrevista concedida para o autor deste trabalho, realizada em 02 de abril. 2015.

CONTRAN, Resolução nº 166 de 15 de setembro de 2004, que aprova as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. C. S.(org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 22º edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 1994.

DETRAN, Informação nº 7 – Álcool x Trânsito. Gerência de Estatísticas do Trânsito, 2015.

DETRAN. Disponível em: http://www.detran.df.gov.br/institucional/estrutura.html. Acessado em: 10 out. 2014.

DENATRAN, Parada – Pacto nacional pela redução de acidentes, 2013.

DENATRAN, Trânsito Consciente - Ciclo de palestras para o ensino médio, *Survey* "A balada, o carona e a Lei Seca", 2009.

DENATRAN, Ministério das Cidades. Política Nacional de Trânsito, 2004.

DINIZ, Carlos Eduardo Marinho; TAPAJÓS, Daniel Macedo; SANTOS, Enilson Medeiros dos; CAPISTRANO, Ermerson de Oliveira. Uma análise dos investimentos públicos nas políticas de trânsito e suas consequências para a redução de acidentes de trânsito, 2003.

HOFFMANN, Maria Cristina. Entrevista concedida ao autor deste trabalho, realizada em 14 de abril. 2015.

LEI seca pelo mundo, 2013. Sem Excesso. Disponível em: http://semexcesso.com.br/lei-seca-pelo-mundo/. Acesso em: 28 nov. 2014.

LEAL, Hugo. Entrevista concedida ao autor deste trabalho, realizada em 02 de junho. 2015.

MAIO Amarelo, 2015. Disponível em: www.maioamarelo.com

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. Técnicas de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública vol. 42 nº 3. Rio de Janeiro maio/junho 2008.

MINAYO, M. C. de S. O Desafio do Conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde. 2ª ed. SP: HUCITEC/ RJ: ABRASCO, 1993.

NAJAN, A. Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective. (Working Papers). Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. Luxwnburg. Austria. 1995.

OAB, Ordem dos Advogados do Brasil. Audiência pública destaca diferentes posições sobre a lei seca**,** Distrito Federal. Disponível em: http://www.oabdf.org.br/noticias/audiencia-publica-destaca-diferentes-posicoes-sobre-a-lei-seca/#.VHxWwXl0zmI. Acesso em: 23 nov. 2014.

ROZESTRATEN, R. J. A. (2000). Envelhecimento, mobilidade e participação no trânsito. In: Neri, A. L. (Org.). **Qualidade de vida e idade madura** (pp.109-116). São Paulo: Papirus.

SILVA, E. G. Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48. 2000. Disponível em: *http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_metodologia_avaliacao.pdf*. Acesso em: 28 nov. 2014.

SOUZA, Karen. Entrevista concedida ao autor deste trabalho, realizada em 14 de abril. 2015.

SANTOS, Mauricio Gomes dos Santor; ALMEIDA, Giancarla Fontes de. Políticas Públicas e seus reflexos na violência dos acidentes de trânsito no estado de mato grosso, 2013.

VIANA, L.A. Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 05. 1998.