UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MÁRCIO GABRIEL AGUIAR DE SOUSA

A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E O RESPEITO AO USO DA FAIXA DE PEDESTRE NO DISTRITO FEDERAL

The theory of responsive regulation and the respect to the zebra crossing in Distrito Federal

Brasília
2026

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E O RESPEITO AO USO DA FAIXA DE PEDESTRE NO DISTRITO FEDERAL

Autor: Márcio Gabriel Aguiar de Sousa

Orientador: Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Brasília, ___ de _____ de ____.

FOLHA DE APROVAÇÃO

MÁRCIO GABRIEL AGUIAR DE SOUSA

A Teoria da Regulação Responsiva e o Respeito ao Uso da Faixa de Pedestre no Distrito Federal

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: ___ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha
(Orientador – Presidente)

_____
Prof. Dr. Fernando Barbelli Feitosa
(Membro)

_____
Prof. Me. Gilson Fernandes Ribeiro
(Membro)

_____
Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa
(Suplente)

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores da educação básica, que me acompanharam em minha trajetória e contribuíram para a construção dos conhecimentos fundamentais. Mesmo diante das limitações e da escassez de recursos das escolas públicas, ensinaram com imensa dedicação. De muitos deles, levo comigo ensinamentos e exemplos que permanecem presentes até hoje.

À minha avó, que me ensinou a ser perseverante e corajoso e que me amparou nos mais diversos momentos da minha vida.

À minha mãe, aos demais familiares e aos amigos que sempre acreditaram em mim e me incentivaram ao longo desta caminhada.

À Universidade de Brasília (UnB), instituição que inspira os sonhos de inúmeros jovens e que tornou possível minha formação acadêmica.

Por fim, ao Professor Márcio Iorio, que, mesmo após o longo intervalo entre a elaboração do projeto e a execução deste trabalho, orientou-me com generosidade e contribuiu para que eu pudesse pesquisar e escrever sobre um tema que tanto admiro: o respeito à faixa de pedestres no Distrito Federal.

FICHA CATALOGRÁFICA

Utilizar este link, ou equivalente da Biblioteca Central, para gerar a Ficha e inseri-la aqui

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SOUSA, M. G. A de. (2026). A Teoria da Regulação Responsiva e o Respeito ao Uso da Faixa de Pedestre no Distrito Federal. Monografia Final de Curso em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 80 p.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **1**

Apresentação do Estudo **1**

Justificativa da Pesquisa **1**

Teorias Utilizadas neste Estudo **2**

Problema de pesquisa e hipótese **2**

Limitações do Estudo **3**

A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA PRÁTICA CULTURAL: ANÁLISE DO PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E INSTITUCIONAL DO PROGRAMA "PAZ NO TRÂNSITO" EM BRASÍLIA **4**

1. GÊNESE DO URBANISMO RODOVIARISTA EM BRASÍLIA **5**

1.1 O Plano de Metas e a Priorização do Setor Automotivo **6**

1.2 Brasília como Meta-Síntese do Projeto Desenvolvimentista **7**

1.3 O Plano Piloto e a Influência da Técnica Rodoviária **7**

2. A CRISE DE SEGURANÇA VIÁRIA NA DÉCADA DE 1990 ..... **9**

2.1 Análise dos Índices de Acidentalidade **10**

2.2 A Vulnerabilidade do Pedestre e a Ineficácia Normativa **11**

3. O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E INSTITUCIONAL **13**

3.1 Fatores Catalisadores da Mobilização Social **13**

3.2 A Manifestação Pública e a Resposta Institucional **15**

3.3 A Criação do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito **16**

4. AS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA “PAZ NO TRÂNSITO” **18**

4.1 Análise dos Componentes do Programa: Educação, Engenharia e Fiscalização **18**

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DO LEGADO DA INTERVENÇÃO **20**

5.1 Análise Quantitativa dos Impactos na Segurança Viária **20**

5.2 Análise da Mudança Cultural sob a Perspectiva da Teoria da Regulação Responsiva **21**

O PARADIGMA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA NO BRASIL: DA MATRIZ CONCEITUAL DE AYRES E BRAITHWAITE AO ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA "PAZ NO TRÂNSITO" EM BRASÍLIA **23**

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E SUAS INTERFACES **23**

2. COMPARAÇÃO E DIFERENÇAS TAXONÔMICAS ENTRE MODELOS REGULATÓRIOS **26**

3. O CONTEXTO BRASILEIRO E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR **31**

4. ANÁLISE DO CASO PRÁTICO: O PROGRAMA PELA PAZ NO TRÂNSITO EM BRASÍLIA **34**

4.1. Contraponto Teórico e Cruzamento Estrutural: Elementos de Aproximação e Elementos de Distanciamento **37**

4.1.1. Elementos de Aproximação entre a Regulação Responsiva e o Programa "Paz no Trânsito" 37
4.1.1.1. A Postura Cooperativa Inicial e a Base da Pirâmide Regulatória 38
4.1.1.2. A Coerção Crível e o Efeito da "Benign Big Gun" 40
4.1.1.3. Governança Participativa e o Tripartismo Regulatório 42
4.1.2. Os Elementos de Distanciamento entre a Regulação Responsiva e o Programa "Paz no Trânsito" 44
4.1.2.1. A Ausência de Classificação de Perfis e a Homogeneização do Regulado 45
4.1.2.2. A Acumulação de Funções e a Necessidade de Autonomização Funcional 46
4.1.2.3. A Falta de Fiscalização Episódica e o Esgotamento Precoce do Modelo 48
4.2. Teoria Regulatória, Processo Estrutural e Transformação Social 50

CONCLUSÃO 54

1. AS RAÍZES HISTÓRICAS E A MATRIZ RODOVIARISTA DA CRISE DE SEGURANÇA VIÁRIA 54

2. A MOBILIZAÇÃO SOCIAL E A ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA "PAZ NO TRÂNSITO" 56

3. O PARADIGMA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E A RECONFIGURAÇÃO NORMATIVA 59
3.1. A Postura Cooperativa Inicial: A Base da Pirâmide 59
3.2. A Coerção Crível e a Estratégia Tit-for-Tat ("Benign Big Gun") 60
3.3. Governança Nodal e o Tripartismo Regulatório 60

4. O DIAGNÓSTICO DAS LACUNAS: LIMITAÇÕES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA BRASILIENSE 61
4.1. A Ausência de Classificação de Perfis e a Homogeneização do Cidadão 62
4.2. Acumulação de Funções e a Falta de Autonomização Funcional 63
4.3. Ausência de Fiscalização Episódica e Risco Sistêmico 64

5. A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL PELO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR 64

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 66

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a teoria da regulação responsiva e o respeito ao uso da faixa de pedestres no Distrito Federal, investigando a correlação entre as diretrizes teóricas e a política pública implementada no programa "Paz no Trânsito". A pesquisa adota como metodologia a análise empírica de dados históricos e quantitativos referentes aos índices de acidentalidade no período de 1997 a 2022, empregando o escopo teórico da matriz de Ian Ayres e John Braithwaite para explicar a mudança comportamental cívica sob a ótica do direito administrativo sancionador. A avaliação do fenômeno demonstra que a intervenção estatal, estruturada de forma conjunta nas áreas de educação, engenharia de tráfego e fiscalização, reduziu substancialmente as taxas de mortalidade viária ao consolidar uma nova prática cultural. O levantamento evidencia que tal eficácia originou-se da aplicação articulada de uma postura cooperativa inicial baseada na persuasão, amparada posteriormente por uma coerção crível e pela formação de uma governança participativa orquestrada pelo Fórum Permanente pela Paz no Trânsito. A monografia conclui que a experiência brasiliense valida de maneira empírica os postulados da regulação responsiva, indicando que a modulação equilibrada de suporte e sanção supera as limitações do modelo burocrático tradicional de comando e controle. O trabalho diagnostica, entretanto, vulnerabilidades estruturais na manutenção do programa, revelando que a homogeneização dos perfis atitudinais dos administrados, a deficiente autonomização funcional das forças de segurança e a falta de uma fiscalização episódica geraram insustentabilidade orçamentária e impuseram graves custos institucionais à eficiência de longo prazo da política viária.

Palavras-chaves: Regulação responsiva; Faixa de pedestres; Distrito Federal; Políticas públicas; Direito administrativo sancionador.

ABSTRACT

The present study aims to analyse the responsive regulation theory and the compliance with pedestrian crossings in the Federal District, investigating the correlation between theoretical guidelines and the public policy implemented in the "Paz no Trânsito" programme. The research adopts the empirical analysis of historical and quantitative data regarding accident rates from 1997 to 2022 as its methodology, employing Ian Ayres and John Braithwaite's theoretical framework to explain the civic behavioural change from the perspective of sanctioning administrative law. The evaluation of the phenomenon demonstrates that state intervention, jointly structured across the areas of education, traffic engineering, and enforcement, substantially reduced road mortality rates by consolidating a new cultural practice. The survey highlights that such effectiveness originated from the articulated application of an initial cooperative stance based on persuasion, subsequently supported by credible coercion and the formation of a participatory governance orchestrated by the Permanent Forum for Peace in Traffic. The monograph concludes that the Brasilia experience empirically validates the postulates of responsive regulation, indicating that the balanced modulation of support and sanction overcomes the limitations of the traditional bureaucratic command and control model. The work diagnoses, however, structural vulnerabilities in the maintenance of the programme, revealing that the homogenisation of the governed's attitudinal profiles, the deficient functional autonomisation of the security forces, and the lack of episodic enforcement generated budgetary unsustainability and imposed severe institutional costs on the long-term efficiency of the road policy.

Keywords: Responsive regulation; Pedestrian crossings; Federal District; Public policies; Sanctioning administrative law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores de Violência no Trânsito em Brasília (1996)..... 10

Tabela 2 – Cronologia da Mobilização (1995-1997)..... 15

Tabela 3 – Atores e Papéis no Fórum Permanente pela Paz no Trânsito..... 17

Tabela 4 – Impacto da Intervenção nos Indicadores de Trânsito (1996-1998)..... 20

Tabela 5 – Comparativo de Teorias, Modelos e Mecanismos Regulatórios..... 26

Tabela 6 – Taxonomia de Conceitos e Termos Regulatórios..... 29

Tabela 7 – Cronologia do Programa Paz no Trânsito em Brasília..... 35

Tabela 8 – Pilares Estratégicos do Programa Paz no Trânsito 36

Tabela 9 – Atores e Papéis no Fórum Permanente pela Paz no Trânsito..... 57

Tabela 10 – Dimensão Regulatória e as Limitações Identificadas..... 61

LISTA DE ACRÔNIMOS

ANAC: Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL: Agência Nacional de Telecomunicações

ANTT: Agência Nacional de Transportes Terrestres

BR: Prefixo para Rodovias Federais

CAC: Comando e Controle

CTB: Código de Trânsito Brasileiro

CVM: Comissão de Valores Mobiliários

DAS: Direito Administrativo Sancionador

DER-DF: Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal

DETRAN / DETRAN-DF: Departamento de Trânsito do Distrito Federal

DF: Distrito Federal

GDF: Governo do Distrito Federal

GEIA: Grupo Executivo da Indústria Automobilística

ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços

IPEDF: Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal

MBIs: Instrumentos baseados em mercado (do inglês Market-Based Instruments)

ONGs: Organizações Não Governamentais

PIGs: Grupos de Interesse Público (do inglês Public Interest Groups)

PM / PMDF: Polícia Militar / Polícia Militar do Distrito Federal

PUC-SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RCR-4: Regulamento das Concessões Rodoviárias

TACs: Termos de Ajustamento de Conduta

TCU: Tribunal de Contas da União

UnB: Universidade de Brasília

UTI: Unidade de Terapia Intensiva

INTRODUÇÃO

Apresentação do Estudo

De maneira tímida, mas não menos importante, a faixa de pedestre teve sua aparição no ordenamento jurídico brasileiro quando a Lei nº 5.108, de 21 de setembro de 1966, estabeleceu em seu art. 28 que "[o]s pontos de travessia de vias terrestres destinados a pedestres deverão ser sinalizados por meio de faixas pintadas ou demarcadas no leito dessas vias" (BRASIL, 1966). Além disso, o mesmo instrumento preconizou que era dever de todo condutor dar preferência de passagem aos pedestres que estivessem atravessando a via na transversal nas faixas destinadas a eles.

De 1966 a 1996, passaram-se trinta anos sem que a previsão do Código de Trânsito Nacional tivesse eficácia, a utilização da travessia de pedestres era arriscada mesmo com a sinalização adequada. Contudo, essa realidade tornou-se distinta no Distrito Federal, onde foram capitaneadas diversas ações a fim de lograr o respeito à faixa de pedestre(MACHADO, 2007).

É justamente nesse cenário que a regulação aparece como um jogador cujas habilidades orientam a presença de regras e a atuação administrativa aos parâmetros regulatórios já definidos, seja por meio de enunciados de atos normativos, seja por meio de enunciados administrativos de garantia dos direitos fundamentais. Sua função é reconfigurar as normas de conduta e os atos administrativos para o constante comportamento(ARANHA; LOPES, 2019).

Avistar um pedestre na travessia da faixa, ou ainda com a intenção de atravessá-la, desacelerar o veículo e pará-lo completamente é um exercício que envolve racionalidades e, nesse caso, muito mais intrínsecas do que extrínsecas. A longa campanha envolvendo governo, imprensa e população que se iniciou em 1996 e perdura até hoje é um feito que revela pontos de contato com a teoria da regulação responsiva(ARANHA; LOPES, 2019).

Portanto, o estudo em tela visa a analisar a teoria da regulação responsiva e o respeito ao uso da faixa de pedestre no Distrito Federal, comparando a teoria apreendida com o comportamento assinalado. Assim, será possível verificar em que pontos os dois fenômenos assemelham-se, diferenciam-se, bem como se há características isoladas.

Justificativa da Pesquisa

Em 1997, no Distrito Federal, as faixas de pedestre deixaram de ser meras sinalizações de trânsito para, além disso, cumprir o seu propósito, indicar a preferência de passagem dos pedestres. Dentre as vinte e sete unidades federativas do Brasil, o DF ocupa um lugar de vanguarda e, atualmente, comemora-se mais de 20 anos de respeito à faixa de pedestre.

Contudo, o sucesso não se deve a uma ação desmedida. Houve concentração de esforços para que as listras brancas traçadas nas vias representassem limitação aos condutores dos veículos. Faz-se necessário, portanto, compreender que medidas foram utilizadas para alterar o comportamento dos indivíduos mediante uma previsão com ainda pouquíssima efetividade no restante do país(MACHADO, 2007).

Teorias Utilizadas neste Estudo

Aliada ao desejo de compreender a alteração comportamental, a teoria da regulação responsiva destaca-se por trazer elementos que permitam entender a alteração do hábito brasiliense. Geralmente, descrita pela pirâmide de punição e persuasão e pela ideia de escalonamento de sanções a depender do comportamento mais ou menos virtuoso do regulado, a teoria da regulação responsiva vai além e propõe um espaço de interação e influência recíproca entre regulação estatal e privada(ARANHA; LOPES, 2019).

A teoria entende que as regras nunca serão capazes de cobrir todas as deficiências de gestão, entretanto, os elementos disruptivos podem ser controlados através de uma escalada regulatória onde as sanções são impostas quando realmente necessárias e há espaço para a persuasão, a fim de propagar menor resistência às normas. Ela é dita responsiva porque abarca a estrutura da indústria regulada, as motivações que importam aos atores regulados e o comportamento do regulado, isto é, possui uma estrutura que permite modificar-se segundo o contexto dos regulados(ARANHA; LOPES, 2019).

Problema de pesquisa e hipótese

Cabe, aqui, investigar a relação entre as ações concretas de intervenção cultural adotadas na implementação da faixa de pedestres no Distrito Federal — sejam elas punitivas, fiscalizatórias ou educativas — e as premissas da teoria da regulação responsiva. Busca-se evidenciar em que medida as estratégias da época refletem os aspectos recomendados pela teoria, destacando o que foi efetivamente aplicado e, sobretudo, identificando as diretrizes teóricas que deixaram de ser utilizadas.

Limitações do Estudo

O estudo, então, se debruça sobre a travessia de pedestres em locais sem sinalização semafórica no Distrito Federal ao longo de vinte e cinco anos (de 1997 a 2022). Para compreender como as políticas públicas adotadas à época foram capazes de induzir uma mudança cultural tão profunda no comportamento cívico, a pesquisa insere-se no campo de estudo das teorias da regulação. Como recorte analítico, adota-se especificamente a teoria da regulação responsiva, por fornecer o instrumental adequado para explicar como a articulação entre estratégias de persuasão e de sanção garantiu a eficácia da política de trânsito brasiliense.

A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA PRÁTICA CULTURAL: ANÁLISE DO PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E INSTITUCIONAL DO PROGRAMA "PAZ NO TRÂNSITO" EM BRASÍLIA

O presente capítulo tem como objeto a análise do processo de transformação ocorrido no trânsito de Brasília a partir da década de 1990, que culminou na instituição de uma nova prática cultural de respeito à faixa de pedestres. Argumenta-se que a crise de segurança viária que caracterizou a capital federal naquele período não foi um desvio de função, mas uma consequência direta do modelo de urbanismo rodoviarista adotado em sua concepção. Nesse sentido, a solução para o problema não se restringiu a uma mera alteração de políticas de fiscalização, mas constituiu uma bem-sucedida intervenção cultural, que logrou redefinir as normas de comportamento e o uso do espaço público.

Para fundamentar essa análise, o capítulo está estruturado em cinco seções. A primeira seção, "Gênese do Urbanismo Rodoviarista em Brasília", examina a correlação entre o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, a priorização da indústria automobilística e a concepção do Plano Piloto de Lúcio Costa, que aplicou a técnica rodoviária à urbanística. A segunda seção, "A Crise de Segurança Viária na Década de 1990", apresenta uma análise quantitativa dos indicadores de acidentalidade que evidenciavam a gravidade do problema.

A terceira seção, "O Processo de Mobilização Social e Institucional", descreve os fatores que catalisaram a articulação entre mídia, sociedade civil e poder público, resultando na criação do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito. A quarta seção, "As Estratégias de Intervenção do Programa 'Paz no Trânsito'", disseca os componentes de educação, fiscalização e engenharia que compuseram a campanha. Por fim, a quinta seção, "Análise dos Resultados e do Legado da Intervenção", avalia os impactos mensuráveis da campanha na redução da mortalidade e adota o fenômeno sob a ótica da teoria da regulação responsiva para explicar a consolidação da nova prática cultural.

1. GÊNESE DO URBANISMO RODOVIARISTA EM BRASÍLIA

A organização e a gestão dos fluxos de indivíduos e mercadorias constituem desafios inerentes ao desenvolvimento das primeiras civilizações, adquirindo contornos de extrema complexidade à medida que a concentração demográfica se intensificou nas áreas centrais. O crescimento acelerado das aglomerações urbanas impôs a necessidade histórica de conceber novas tecnologias destinadas a facilitar o transporte e a encurtar distâncias. Com a consolidação da Revolução Industrial e a subsequente massificação dos veículos de tração motorizada, o automóvel ascendeu rapidamente à condição de símbolo de status socioeconômico e progresso tecnológico, forçando as municipalidades a adaptarem suas malhas físicas para comportar volumes crescentes de tráfego. Essa reconfiguração estrutural resultou na abertura de vias progressivamente mais amplas, cujo desenho foi sistematicamente otimizado para priorizar o fluxo e a fluidez dos automóveis(COSTA et al., 2018).

Esse processo de adaptação do território viário desencadeou uma severa disputa espacial entre os automóveis e os pedestres, resultando no progressivo confinamento e na perda de soberania do cidadão que se desloca a pé(COSTA et al., 2018). A severidade do conflito entre veículos motorizados e pedestres decorre da aplicação sistemática de técnicas de engenharia de tráfego voltadas à maximização da velocidade dos fluxos motorizados. A pavimentação contínua de alta qualidade, a criação de sistemas de mão única e a sincronização semafórica foram historicamente concebidas como premissas para viabilizar elevados índices de mobilidade para os proprietários de automóveis. Esse arranjo impôs condições extremamente hostis aos deslocamentos não motorizados, empurrando o pedestre para as margens do sistema viário e retirando-lhe a dignidade e a segurança originais(BIAGINI, 2014).

Desse modo, a ascensão da indústria automobilística e a consolidação do automóvel de passeio como elemento central de locomoção alteraram profundamente a morfologia das cidades ocidentais a partir de meados do século XX. Esse novo paradigma de planejamento alterou o cenário urbano ao introduzir um modelo de desenvolvimento periférico e disperso, que minou a tradicional compacidade das cidades históricas. O ambiente construído deixou de ser um mero pano de fundo neutro para o comportamento social e passou a atuar como um indutor de novas dinâmicas espaciais e socioeconômicas(COSTA et al., 2018).

Esta transformação morfológica e a hegemonia do automóvel alcançaram seu ápice projetual e político na criação de Brasília, inaugurada em 1960. A configuração urbana de Brasília, notadamente hostil ao pedestre, não representa um subproduto acidental de seu planejamento, mas um elemento deliberado de sua concepção. A crise de segurança viária observada na década de 1990 encontra suas raízes no modelo de desenvolvimento nacional e na ideologia modernista que informaram a criação da capital. A cidade foi projetada como um paradigma para a circulação de automóveis em função de um projeto de nação que priorizava o setor automotivo.

1.1 O Plano de Metas e a Priorização do Setor Automotivo

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcado por um projeto de modernização acelerada, sintetizado no lema "cinquenta anos em cinco" (KUBITSCHEK, 2000). O instrumento central desse projeto foi o Plano de Metas, um programa de investimentos direcionado a setores estratégicos como energia, transportes e indústria de base (COUTO, 2011). No âmbito dessa estratégia, a implantação de uma indústria automobilística nacional foi definida como um objetivo prioritário, concebida não apenas como um vetor econômico, mas como um emblema do progresso (BRANDÃO; ROCHA, 2022).

Para esse fim, foi instituído o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), que, mediante incentivos fiscais, viabilizou a instalação de montadoras estrangeiras no país (KUBITSCHEK, 2000). Essa política foi intrinsecamente associada a um programa de expansão da malha rodoviária, sob a lógica de que a produção de veículos demandava a criação de uma infraestrutura viária correspondente. As rodovias foram, ademais, concebidas como instrumentos de integração do território nacional, conectando o litoral ao interior (COUTO, 2011).

Essa política rodoviária foi materializada em um grandioso projeto de integração que tinha Brasília como seu epicentro. A visão de Juscelino Kubitschek era a de estabelecer um "cruzeiro rodoviário", um sistema de estradas que, partindo da nova capital, conectaria os pontos cardeais do território nacional (KUBITSCHEK, 2000). Esse plano foi concebido para ser o vetor da "marcha para o Oeste" e da efetiva ocupação dos vastos espaços vazios do país. As rodovias radiais federais, que partem de Brasília em diferentes direções, são o legado direto dessa concepção. Entre elas, destacam-se a BR-040, em direção ao Rio de Janeiro; a BR-050, conectando a capital ao porto de Santos; a BR-060, rumo ao sudoeste; e a BR-070, em direção à fronteira oeste. A cons-

trução dessas vias, prevista na Meta 8 do Plano de Metas, foi fundamental para viabilizar o escoamento da produção da emergente indústria automobilística (Meta 27) e para transformar Brasília, de fato, em um "centro de irradiação" do desenvolvimento para o interior do Brasil (BRASIL, 1958).

1.2 Brasília como Meta-Síntese do Projeto Desenvolvimentista

No contexto do Plano de Metas, a construção de Brasília foi designada como a "Meta-Síntese", evidenciando sua função como ponto de convergência do projeto desenvolvimentista e rodoviarista (COUTO, 2011; KUBITSCHEK, 2000). Sua localização no Planalto Central foi uma decisão geoestratégica para promover a ocupação do interior do país, funcionando como o núcleo de um sistema de circulação nacional baseado em rodovias. A existência da capital, portanto, justificava e demandava a expansão da malha viária, consolidando a interdependência entre o projeto urbano e o modelo de desenvolvimento adotado (KUBITSCHEK, 2000).

Sob o patrocínio do governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, que promoveu a instalação da indústria automobilística multinacional como motor da modernização econômica brasileira, a nova capital federal foi desenhada para ser o maior símbolo nacional desse progresso tecnológico.

1.3 O Plano Piloto e a Influência da Técnica Rodoviária

O projeto de Lúcio Costa para o Plano Piloto de Brasília materializou essa ideologia em escala urbana, a partir da aplicação explícita dos "princípios da técnica rodoviária à técnica urbanística" (SANDOVAL, 2014). Tal abordagem manifesta-se em quatro elementos estruturais:

- Hierarquia Viária e Estrutura em Eixos: O traçado da cidade é dominado por dois eixos que se cruzam em níveis distintos: o Eixo Monumental, que concentra as funções cívicas e administrativas, e o Eixo Rodoviário, uma via expressa ao longo da qual se distribuem as áreas residenciais. A circulação de veículos, portanto, não é apenas uma função, mas o próprio elemento estruturante do plano (KUBITSCHEK, 2000).
- Eliminação de Cruzamentos em Nível: Em conformidade com a lógica rodoviária, o projeto eliminou os cruzamentos tradicionais, substituindo-os por viadutos e passagens de nível ("tesourinhas"). Essa solução, embora otimizasse o fluxo de veículos, criou um ambiente de alta periculosidade para a travessia de pedestres (KUBITSCHEK, 2000).
- As Superquadras e a Supressão da Rua Tradicional: As áreas residenciais foram

organizadas em Superquadras, unidades autônomas que eliminaram a rua como espaço de sociabilidade. As distâncias entre as quadras e os setores de comércio e serviços foram dimensionadas para o deslocamento por automóvel, tornando a locomoção a pé impraticável(IPEDF, *[S.d.]*; RODRIGUES, 2007).

- Segregação Funcional: O plano impôs uma rígida setorização das funções urbanas (morar, trabalhar, lazer), em conformidade com os preceitos da Carta de Atenas (ALMEIDA; LISBOA; OLIVEIRA, 2019). Essa segregação tornou o uso do automóvel uma necessidade inescapável para as atividades cotidianas, consolidando sua hegemonia (RODRIGUES, 2007).

A convergência desses elementos demonstra que a hostilidade ao pedestre foi uma consequência intencional de uma filosofia de planejamento que concebeu a cidade primordialmente como um sistema de circulação de veículos, uma "autopia". A crise de segurança viária que se manifestaria décadas depois estava, portanto, inscrita na própria matriz de seu projeto.

2. A CRISE DE SEGURANÇA VIÁRIA NA DÉCADA DE 1990

Os deslocamentos a pé configuram-se como o modo mais antigo, democrático, acessível e econômico de circulação, consistindo em um direito básico do cidadão e no componente elementar da vitalidade social das cidades. No entanto, a viabilidade e o alcance dessas viagens ativas são modulados pela velocidade média dos transportes e pela escala morfológica do espaço urbano. Até o século XIX, quando a velocidade média dos deslocamentos cotidianos não superava a marca de 5 km/h, o raio aceitável de uma viagem habitual de trinta minutos limitava-se a aproximadamente 2,5 km, o que garantia a manutenção de tecidos urbanos compactos, densos e caracterizados pela proximidade de funções. A introdução das linhas de bonde, operando a cerca de 15 km/h, expandiu esse raio de viagem para 7,5 km, iniciando o processo de descentralização e ruptura da quadra tradicional. Posteriormente, a consagração do transporte individual motorizado em velocidades de 60 km/h ou superiores estendeu as dimensões da cidade de forma desmedida, promovendo o fenômeno do espraiamento urbano, o esvaziamento das densidades populacionais e a consolidação de zonas monofuncionais dependentes do uso do carro(COSTA et al., 2018).

Diante da vertiginosa elevação dos índices de acidentes e atropelamentos provocados pela velocidade e pela massificação dos automóveis, as autoridades governamentais viram-se obrigadas a conceber regras de trânsito e dispositivos de segurança física capazes de disciplinar a coexistência nos logradouros. Foi nesse cenário de crise de segurança que surgiram as primeiras regulamentações viárias e as faixas de pedestres ou faixas de segurança. Projetadas originalmente como refúgios delimitados para permitir a transposição segura das vias públicas, as faixas de pedestres estabeleceram-se como demarcações de caráter horizontal no asfalto, preferencialmente localizadas antes dos cruzamentos e compostas por linhas brancas de cerca de 25 cm de largura(COSTA et al., 2018).

Nesse contexto, a gênese normativa das faixas de pedestres remonta ao Código Nacional de Trânsito de 1966 (Lei nº 5.108/1966). Em uma tentativa embrionária de ordenar o espaço viário e resguardar os transeuntes, o diploma estabeleceu, em seu artigo 28, a obrigatoriedade de demarcar fisicamente os pontos de travessia no leito das vias. Tratava-se, portanto, da concepção incipiente de um dispositivo de segurança pensado para mediar o convívio urbano.

Sob o aspecto material, a sinalização adotou a morfologia da faixa simples, caracterizada por listras brancas zebradas ou transversais demarcadas diretamente no

pavimento. Embora essa tipologia apresentasse vantagens operacionais — como baixo custo e rápida detecção visual —, sua eficácia esbarrava em uma vulnerabilidade estrutural: a baixíssima indução psicológica de parada imposta aos motoristas, especialmente em vias arteriais de alta velocidade(COSTA et al., 2018).

Por conseguinte, a despeito de o arcabouço normativo da época assegurar a preferência de passagem aos transeuntes em travessias não semaforizadas, a utilidade prática desses dispositivos foi solapada por um profundo desajuste comportamental dos condutores. A letra da lei mostrava-se impotente diante da primazia do automóvel.

Essa desconexão entre a norma protetiva e a realidade viária encontrou seu ápice crítico no Distrito Federal. O modelo urbano eminentemente rodoviarista de Brasília, desenhado para maximizar a fluidez motorizada, forjou um ambiente hostil de alta velocidade e letalidade. Em meados da década de 1990, essa lógica culminou em uma severa crise de segurança pública no trânsito, cujos expressivos custos humanos restaram grafados em indicadores estatísticos alarmantes.

2.1 Análise dos Índices de Acidentalidade

Naquele período, Brasília registrava um dos mais elevados índices de violência no trânsito do Brasil. As vias expressas, concebidas para a velocidade, operavam com uma média de 90 km/h em trechos urbanos, o que contribuía diretamente para a alta taxa de fatalidades. Em janeiro de 1995, o índice de mortalidade era de 11,6 óbitos por 10.000 veículos (RODRIGUES, 2007). O ano de 1996 registrou entre 610 e 704 mortes no trânsito do Distrito Federal, das quais 266 foram de pedestres, que constituíam o grupo mais vulnerável (DETRAN-DF, *[S.d.]*). A ocupação de leitos de UTI por vítimas de acidentes de trânsito chegava a dois terços da capacidade total da rede hospitalar da cidade (RODRIGUES, 2007).

Tabela 1 – Indicadores de Violência no Trânsito em Brasília (1996)

Indicador	Dado (Brasília, 1996)
Total de Vítimas Fatais no Trânsito	610
Total de Mortes de Pedestres	266
Índice de Mortes / 10.000 Veículos	9,71
Velocidade Média em Vias Principais	90 km/h

Fonte: (DETRAN-DF, *[S.d.]*; RODRIGUES, 2007)

Tais dados quantificam uma falha sistêmica e contextualizam a urgência da intervenção que se seguiria.

2.2 A Vulnerabilidade do Pedestre e a Ineficácia Normativa

A crise manifestava-se também na experiência cotidiana do pedestre, que enfrentava barreiras físicas e psicológicas para circular. A travessia de eixos rodoviários e monumentais constituía um ato de alto risco. Essa situação era agravada por um profundo paradoxo jurídico-cultural: embora o Código Nacional de Trânsito de 1966 (Lei nº 5.108/1966) já estabelecesse a preferência do pedestre na faixa, tal dispositivo legal permanecia ineficaz na prática, sendo suplantado por uma cultura viária que priorizava incondicionalmente o veículo motorizado (MACHADO, 2007).

Sob a ótica positivista da teoria da norma jurídica, a situação de Brasília ilustra a distinção proposta por Norberto Bobbio entre os critérios de justiça, validade e eficácia, em que uma norma formalmente válida pode ser completamente ineficaz na prática social(BOBBIO, 2016). Contudo, essa constatação limitativa é superada pelas novas teorias pós-positivistas e pelo neoconstitucionalismo, que promovem uma abertura valorativa do sistema jurídico e conectam o direito à moral e à sua devida concretização fática(FERNANDES; BICALHO, 2011).

Para autores como Ronald Dworkin e Robert Alexy, o ordenamento jurídico não é composto apenas por regras aplicadas na lógica mecânica do "tudo ou nada", mas também por princípios dotados de forte carga axiológica, que funcionam como mandamentos de otimização a serem realizados na maior medida possível. Nesse contexto, a norma de preferência no trânsito não era apenas uma regra descumprida, mas refletia a violação sistêmica de princípios constitucionais fundamentais subjacentes à convivência social — como a proteção à vida e a pretensão de correção —, demonstrando que a validade formal positivista é insuficiente quando divorciada da justiça e da ponderação na aplicação prática. Sob a perspectiva analítica de Karl Loewenstein, a lei da faixa de pedestres comportou-se por três décadas como uma norma meramente "nominal", ou seja, possuía vigência jurídica formal, mas carecia de realidade existencial porque a dinâmica comportamental da sociedade civil e a supremacia automobilística não se adaptavam aos seus comandos normativos. Para que o direito deixasse de ser letra morta e o sistema se tornasse plenamente "normativo", era imprescindível que a norma determinasse, de fato, a realidade fática(FERNANDES; BICALHO, 2011; LYNCH; MENDONÇA, 2017).

Essa exigência de concretização ecoa de forma contundente na teoria de Konrad Hesse sobre a "força normativa", a qual postula que o direito deve dominar e moldar a vida real, rechaçando a premissa historicista de que os fatores reais de poder

— neste caso, a arquitetura monumental da máquina e a cultura do asfalto — devam inexoravelmente sobrepujar a constituição e a lei. A crônica inobservância do pedestre em Brasília materializava com precisão o que a doutrina brasileira da efetividade, encabeçada por teóricos como Luís Roberto Barroso, denuncia como a "insinceridade normativa", um vício no qual textos legais são inflacionados de promessas civilizatórias que sofrem com a falta de vontade política e social de dar-lhes aplicabilidade real, frustrando os cidadãos e gerando um direito de ficção. Conforme preceitua o aprofundamento da teoria da efetividade, uma norma só atinge sua finalidade ontológica e sua validade social plena (eficácia social) quando ocorre a exata coincidência do comportamento coletivo com os modelos traçados pelo mundo do dever-ser(CALSING, 2012; LYNCH; MENDONÇA, 2017).

O próprio desenho urbano de Brasília atuava como um mecanismo de reforço contínuo dessa ineficácia estrutural. A estrutura física da cidade — vias largas, ausência de obstáculos à velocidade e profunda segregação de espaços — incentivava ativamente o comportamento de desrespeito, confirmando que a acentuada separação entre a norma idealizada e a realidade factual provoca a decadência do próprio direito. A reversão desse quadro dramático a partir da campanha de 1997 exigiu, portanto, uma intervenção que transcendesse a mera fiscalização punitiva. Não foi necessário promulgar uma nova lei, mas sim invocar ativamente o princípio da máxima efetividade, materializando no mundo empírico os preceitos do dever-ser e garantindo, enfim, que a regra fosse não apenas formalmente válida, mas socialmente eficaz e irreversivelmente internalizada no agir cotidiano da comunidade(CALSING, 2012).

3. O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL E INSTITUCIONAL

Em julho de 1995, o governo de Cristovam Buarque instituiu o "Programa de Segurança para o Trânsito" através do Decreto Distrital nº 16.645, de 25 de julho de 1995. Essa iniciativa representou a primeira manifestação formal de uma intenção política para reverter a situação do trânsito.

Suas diretrizes eram dez (DISTRITO FEDERAL, 1995):

> [...] I - eliminar o excesso de velocidade na condução dos veículos; II - eliminar o uso excessivo de bebida alcoólica por condutores de veículos; III - fazer cumprir as normas de trânsito; IV - intensificar as ações de educação no trânsito; V - aumentar as condições de segurança da malha viária; VI - melhorar o atendimento médico aos acidentados do trânsito; VII - manter os veículos em condições adequadas de segurança; VIII - aperfeiçoar a legislação de trânsito; IX - integrar e normalizar o acompanhamento estatístico do trânsito; X - priorizar a circulação de pedestres e ciclistas e o transporte coletivo.

A intenção do Governo do Distrito Federal (GDF) com o programa era, ademais, um nítido apoio à aprovação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), que estava em tramitação no Senado, à criação do Batalhão de Trânsito da Polícia Militar, que estava em curso na Presidência da República, e à divulgação de campanhas educativas que visassem à diminuição da violência no trânsito através da mídia local.

No entanto, a percepção geral era de que não houve nenhuma ação efetiva até o ano de 1996. O programa, por si só, não possuía a força necessária para superar a profunda inércia cultural e institucional existente.

A crise de segurança viária em Brasília só começou a ser revertida em 1996, com uma sequência de eventos que transformaram a percepção difusa de insegurança em um movimento cívico organizado. Esse processo foi crucial para a posterior implementação de uma intervenção cultural no uso do espaço público.

3.1 Fatores Catalisadores da Mobilização Social

O ponto de inflexão ocorreu em agosto de 1996. No dia 11, Odacir Klein e o seu filho, Fabrício Klein, atropelaram o servente de pedreiro Elias Barbosa de Oliveira Júnior enquanto voltavam do Clube do Congresso, no Lago Norte. O indivíduo não resistiu e morreu (FOLHA DE LONDRINA, 1997).

Se não fosse por um detalhe, Elias apenas se somaria ao número de vítimas por atropelamento. Mas Odacir Klein era o então Ministro dos Transportes e havia sido

“um dos principais incentivadores da campanha ‘Pare’ do Ministério dos Transportes para melhorar o trânsito em âmbito nacional”. A indignação da população pela contradição entre a ocupação do ministro e a sua conduta colaborou para que as pessoas ficassem mais atentas quanto às tragédias que estavam acontecendo (FOLHA DE LONDRINA, 1997).

O evento funcionou como um catalisador para a mídia local, notadamente o jornal Correio Braziliense, que já dispensava certa atenção ao trânsito do Distrito Federal, em alguns casos, “noticiando os numerosos desastres” e, em outros, “propondo melhorias e soluções”. A publicação iniciou uma campanha editorial que enquadrou a violência no trânsito como uma crise de saúde pública sistêmica (MACHADO, 2007).

Em 14 de agosto, o Diretor de Redação do Correio Braziliense, Ricardo Noblat, publicou um editorial intitulado “Sinal vermelho”, onde denunciava a péssima situação do trânsito no DF e cobrava uma solução do GDF para cessar as mortes. Não obstante, à época, o jornal possuía um produto chamado “Série de Reportagens” cujas matérias eram publicadas no caderno “Cidades”, de domingo a quarta-feira. O elevado índice de vítimas no trânsito do DF, ainda no primeiro semestre de 1996, motivou a jornalista Ana Júlia Pinheiro a propor algumas matérias sobre as tragédias no trânsito que compusessem essa série (MACHADO, 2007).

O editor aceitou a ideia da jornalista e foram publicados quatro textos no mês de agosto de 1996. O primeiro tratou do aumento da violência e do número de mortes conforme o aumento da frota de veículos, o segundo abordou a idade precoce das vítimas, entre 15 e 25 anos, o terceiro mostrou como ficaram os sobreviventes e o último ocupou-se dos acidentes nas estradas em torno do DF (MACHADO, 2007).

Apesar da descrença da equipe de editoria sobre o tema, as matérias representaram um grande sucesso para o jornal. A série de reportagens que expunham a carnificina nas ruas havia transformado as estatísticas frias em histórias humanas de dor e perda, o que gerou uma onda de comoção e indignação pública.

Mais adiante, o jornalista Ismar Cardona escreveu outro editorial, no dia 28 de agosto, com o título “Reage, Brasília!”, mais uma vez, pontuando as questões do trânsito. Diferentemente de Ricardo Noblat, ele exigia não só o empenho do GDF para a melhoria no trânsito, mas também de toda a população, incluindo, além de outros, empresários, igrejas e sindicatos (MACHADO, 2007).

As palavras do jornalista, frente aos últimos acontecimentos, foram suficientes para mobilizar uma grande parcela da população a buscar medidas que solucionassem os problemas com o trânsito. Foi, assim, que o Correio Braziliense logrou a sensibilização da população e o apoio para a criação da Campanha pela Paz no Trânsito.

Portanto, a campanha do Correio Braziliense atuou como um "empreendedor de políticas", amplificando a crise e mobilizando a opinião pública de uma forma que o governo, sozinho, não conseguira.

3.2 A Manifestação Pública e a Resposta Institucional

A campanha de mídia culminou, em 15 de setembro de 1996, na "Passeata pela Paz no Trânsito", uma manifestação que reuniu aproximadamente 25.000 pessoas, vestidas de branco e empunhando flores e cartazes, no Eixo Rodoviário. O evento materializou a demanda social por segurança viária, conferindo-lhe força política e compelindo o poder público a uma resposta. O símbolo da campanha, uma mão espalmada, tornou-se um ícone do movimento, unificando-o visualmente (MOBILIZE BRASIL, 2021).

Este evento não foi um protesto isolado. Foi seguido por outras manifestações, incluindo uma passeata estudantil dias depois, demonstrando a profundidade do engajamento social. Mais do que simples manifestações, estes foram rituais cívicos que solidificaram uma identidade coletiva em torno da causa. Eles demonstraram de forma inequívoca aos formuladores de políticas que havia uma demanda social massiva e organizada por mudança, elevando o problema ao topo da agenda pública e tornando politicamente insustentável a continuidade da inação (RODRIGUES, 2007).

Tabela 2 – Cronologia da Mobilização (1995-1997)

Data	Evento	Significado
Julho 1995	Lançamento do "Programa de Segurança para o Trânsito" pelo GDF.	Estabelecimento da intenção política inicial, mas com pouca ação efetiva subsequente.
Agosto 1996	Acidente envolvendo o filho do Ministro Odacir Klein. Início da campanha "Paz no Trânsito" pelo Correio Braziliense.	Fator impulsionador que catalisa a atenção da mídia e do público, transformando um problema crônico em crise aguda.

Setembro 1996	"Passeata pela Paz no Trânsito" reúne 25.000 pessoas no Eixão.	Demonstração massiva de vontade popular, legitimando a causa e criando pressão política por ação.
Outubro 1996	GDF renomeia seu programa para "Paz no Trânsito", absorvendo a nomenclatura da campanha da mídia.	O governo alinha-se publicamente com o movimento social, sinalizando uma mudança de abordagem.
Dezembro 1996	Criação do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito, com coordenação transferida para a Universidade de Brasília (UnB).	Institucionalização da colaboração intersetorial num espaço neutro e técnico.
Janeiro 1997	Primeira reunião do Fórum e proposta do Coronel Renato Azevedo para fazer valer o respeito à faixa.	Definição da estratégia central da intervenção: focar na aplicação de uma lei existente.
Abril 1997	Início da fiscalização rigorosa e aplicação de multas para o desrespeito à faixa de pedestres.	A fase coercitiva começa, sinalizando o compromisso inequívoco com a nova norma.

Fonte:(AGÊNCIA BRASÍLIA, 2019; CORREIO BRAZILIENSE, 2025; LOURENÇO, *[S.d.]*; MACHADO, 2007; SENADO FEDERAL, 2010)

3.3 A Criação do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito

Para garantir a sustentabilidade do movimento e a formulação de políticas públicas eficazes, foi criado, em dezembro de 1996, o Fórum Permanente pela Paz no Trânsito, com coordenação da Universidade de Brasília (UnB). O Fórum não foi apenas um comitê, mas uma inovação em governança pública, transformou um problema conflituoso em um projeto colaborativo, demonstrando que a solução para problemas sociais complexos reside na criação de estruturas interorganizacionais que alinhem incentivos e promovam a confiança (MACHADO, 2007; MOBILIZE BRASIL, 2021).

A principal força do Fórum residiu, então, em sua composição multissetorial, que congregou representantes do GDF, órgãos de fiscalização (Polícia Militar, DETRAN), mídia, sociedade civil organizada (igrejas, sindicatos) e a comunidade acadêmica (MACHADO, 2007).

A decisão de sediar o Fórum na Universidade de Brasília (UnB) foi um movimento estratégico crucial. A universidade funcionou como uma "corretora neutra": um espaço percebido como técnico, apolítico e legítimo, capaz de congregar atores com interesses e culturas organizacionais distintas sem que a agenda de um grupo dominasse a dos outros. A coordenação pelo Decanato de Extensão da UnB reforçou esse caráter de ponte entre o conhecimento acadêmico e a demanda da comunidade, conferindo credibilidade e imparcialidade ao processo (MACHADO, 2007).

O Fórum materializou uma coalizão plural e poderosa, cuja força residia na sua diversidade. A sua composição incluía representantes de todos os setores relevantes da sociedade, cada um trazendo recursos e competências únicos para a mesa (MACHADO, 2007). Essa divisão de trabalho, coordenada e não hierárquica, foi a essência da sinergia que produziu um plano de ação técnico e politicamente exequível.

Tabela 3 – Atores e Papéis no Fórum Permanente pela Paz no Trânsito

Ator	Representantes Notáveis	Principal Contribuição/Papel	Recursos Mobilizados
Governo do DF	Luís Miúra (Diretor, DETRAN)	Vontade política, implementação de políticas	Poder de decreto, orçamento, capacidade de engenharia
Polícia Militar (PMDF)	Coronel Renato Azevedo	Estratégia operacional, fiscalização	Poder coercitivo, pessoal treinado, presença nas ruas
Universidade de Brasília (UnB)	Prof. David Duarte Lima	Coordenação neutra, análise técnica de dados	Credibilidade acadêmica, conhecimento especializado
Mídia	Ana Júlia Pinheiro, Alexandre Garcia	Mobilização da opinião pública, educação em massa	Alcance de massa, poder de definição de agenda
Sociedade Civil	ONGs, Sindicatos, Igrejas	Legitimidade social, capilaridade comunitária	Engajamento voluntário, pressão popular

Fonte: (MACHADO, 2007; RODRIGUES, 2007)

4. AS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO DO PROGRAMA “PAZ NO TRÂNSITO”

A transformação do trânsito de Brasília foi resultado de uma estratégia de intervenção planejada no âmbito do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito. O programa "Paz no Trânsito" constituiu uma operação de engenharia social que combinou, de forma sistêmica, ações de educação, fiscalização e modificação do ambiente físico, com o objetivo de alterar o comportamento de motoristas e pedestres.

Nesse processo, a fase educativa criou legitimidade para a fase coercitiva, enquanto as mudanças de engenharia tornaram o novo comportamento mais seguro e prático.

4.1 Análise dos Componentes do Programa: Educação, Engenharia e Fiscalização

Na primeira reunião do Fórum, em janeiro de 1997, o Coronel Renato Azevedo, então comandante do Batalhão de Trânsito e recém-chegado de uma viagem à Europa, fez uma proposta radicalmente simples: fazer cumprir a lei existente sobre a preferência do pedestre na faixa. A proposta foi recebida com choque e ceticismo, sendo descrita pelo Professor David Duarte como "a proposta mais louca do mundo", com técnicos a prever um aumento no número de mortes. Esta reação inicial ilustra o quão profundamente arraigada estava a cultura de desrespeito. A adoção da proposta, apesar da resistência, demonstrou a coragem e a determinação da coalizão formada no Fórum (MACHADO, 2007).

A campanha de respeito à faixa de pedestre, iniciada em 1997, foi estruturada sobre três componentes interdependentes, alinhando-se com a clássica abordagem dos "3 Es" da segurança no trânsito (DER-DF, 2025; MACHADO; TODOROV, 2008).

1. Educação e Comunicação (Educação): A primeira fase focou-se em educar e persuadir a população. Foram lançadas campanhas massivas, como a icônica "Dê Sinal de Vida", que criou um novo gesto social — estender o braço — para facilitar a comunicação não-verbal entre pedestre e motorista(LOURENÇO, *[S.d.]*). Embora não previsto em lei, o gesto tornou-se uma convenção social altamente eficaz, dando ao pedestre uma ferramenta de agência. Abordagens lúdicas, como o "Teatro Rodovia" da PMDF, levaram a mensagem educativa a escolas e espaços públicos de forma acessível. A mídia desempenhou um papel vital, ensinando a nova norma e explicando as regras (MACHADO, 2007).
2. Engenharia de Tráfego e Adequação do Ambiente (Engenharia): Paralelamente,

o ambiente físico foi modificado para apoiar o novo comportamento. O DETRAN realizou um trabalho intensivo de engenharia de tráfego, repintando faixas existentes, removendo as que estavam em locais inadequados e criando novas em pontos estratégicos (MACHADO, 2007). Uma intervenção estrutural crucial foi a instalação dos primeiros controladores eletrônicos de velocidade, os "pardais". Estes dispositivos atuaram como um mecanismo impessoal e constante de moderação de tráfego, alterando o cálculo de risco dos motoristas e tornando a parada na faixa uma manobra mais segura e viável (GDF, 2017).

3. Fiscalização e Aplicação da Norma (Esforço Legal): A implementação foi faseada para construir consentimento. Os primeiros três meses de 1997 foram dedicados a uma fase puramente educativa, com policiais nas "faixas formadoras de opinião" a instruir os motoristas a parar, sem aplicar multas. Esta fase foi essencial para legitimar a ação coercitiva que se seguiu. A partir de 1º de abril de 1997, a tolerância terminou. A fiscalização tornou-se intensa e a aplicação de multas, rigorosa. A mídia divulgou amplamente o elevado número de multas aplicadas nos primeiros dias, o que funcionou como um "choque de credibilidade", sinalizando que a nova norma seria levada a sério e que o custo do incumprimento seria imediato e certo (MACHADO, 2007).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DO LEGADO DA INTERVENÇÃO

O programa "Paz no Trânsito" produziu resultados estatisticamente significativos, revertendo os indicadores de violência viária e reconfigurando a dinâmica do espaço público em Brasília. Por meio da educação e da pressão social, o ato de parar na faixa transcendeu a mera obrigação legal para se tornar um comportamento socialmente valorizado. A combinação do controle externo (punição) com a internalização da norma (convencimento) foi fundamental para transformar uma imposição legal em um hábito cultural duradouro.

A análise quantitativa dos dados e a interpretação teórica do fenômeno permitem compreender a profundidade e a resiliência da mudança cultural alcançada.

5.1 Análise Quantitativa dos Impactos na Segurança Viária

Os dados estatísticos do período subsequente à campanha demonstram a eficácia da intervenção.

Redução da Mortalidade Geral: O índice de mortalidade, que era de 11,6 óbitos por 10.000 veículos em janeiro de 1995, foi reduzido para 5,6 em 1998, uma queda de 48,3% (RODRIGUES, 2007). O número total de vítimas fatais no trânsito do DF caiu de 610 em 1996 para 430 em 1998, uma redução de 29,5% (DETRAN-DF, *[S.d.]*).

- Redução da Mortalidade de Pedestres: O número de óbitos de pedestres diminuiu de 266 em 1996 para 153 em 1998, uma redução de 42,5% (DETRAN-DF, 2022). De forma emblemática, o número de pedestres mortos sobre a faixa de pedestres, que foi de 4 casos em 1996, foi reduzido a zero em 1997 e 1998 (RODRIGUES, 2007).
- Redução da Velocidade Média: A velocidade média nas vias da cidade foi reduzida de 90 km/h para 55 km/h, estabelecendo um ambiente de tráfego mais seguro (RODRIGUES, 2007).

Tabela 4 – Impacto da Intervenção nos Indicadores de Trânsito (1996-1998)

Indicador	1996 (Pré-Campanha)	1997 (Ano 1)	1998 (Ano 2)	Variação % (1996-1998)
Total de Vítimas Fatais	610	465	430	-29,5%

Total de Mortes de Pedestres	266	202	153	-42,5%
Mortes de Pedestres na Faixa	4	0	0	-100%
Índice de Mortes / 10.000 Veículos	9,71	6,69	5,85	-39,8%

Fonte: (RODRIGUES, 2007)

Os dados indicam que a campanha não apenas atingiu seu objetivo específico de proteger o pedestre na faixa, mas gerou um efeito de pacificação em todo o sistema de trânsito.

A experiência de Brasília tornou-se um estudo de caso de referência nacional. Técnicos do DETRAN-DF passaram a ser convidados para palestras em todo o país, e a campanha inspirou outras cidades a adotarem medidas semelhantes (DETRAN-DF, *[S.d.]*). Além disso, a mobilização em Brasília fortaleceu o debate nacional que culminou na aprovação do novo e mais rigoroso Código de Trânsito Brasileiro em setembro de 1997 (CORREIO BRAZILIENSE, 2016).

5.2 Análise da Mudança Cultural sob a Perspectiva da Teoria da Regulação Responsiva

A trajetória de Brasília, de capital do automóvel a paradigma de respeito ao pedestre, oferece uma lição valiosa sobre a capacidade das políticas públicas de induzir mudanças culturais profundas. A análise apresentada neste capítulo demonstrou que a gênese do problema da violência no trânsito na capital federal está intrinsecamente ligada ao projeto desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek e ao urbanismo rodoviarista de Lúcio Costa, que, juntos, forjaram uma cidade para o carro. A crise de segurança que se instalou foi, portanto, uma consequência direta desse modelo.

A solução para essa crise, materializada na campanha "Paz no Trânsito" a partir de 1996, pode ser compreendida de forma robusta através da Teoria da Regulação Responsiva. Embora os formuladores da política não tenham utilizado essa terminologia, eles implementaram intuitivamente um modelo que se alinha perfeitamente aos preceitos de Ayres e Braithwaite. O sucesso duradouro de Brasília no que tange ao respeito à faixa de pedestres não pode ser atribuído a uma única causa, mas sim à aplicação sinérgica e contínua de um leque de estratégias que operaram em todos os níveis

da pirâmide regulatória. A base, composta por intensa mobilização da mídia, engajamento da sociedade civil e campanhas educativas perenes, construiu a legitimidade e o consenso social. O topo, representado pela fiscalização escalonada e pela ameaça crível dos radares de velocidade, forneceu a coerção necessária para garantir a conformidade (LACERDA; THOMAS, 2019).

A tese central deste trabalho é, portanto, reforçada: é essa combinação de persuasão e punição, de suporte e sanção, que permitiu não apenas a obediência à lei, mas a internalização de uma nova norma cívica. O caso de Brasília valida empiricamente o postulado de que a regulação mais eficaz é aquela que é flexível, contextual e, acima de tudo, responsiva ao comportamento dos regulados.

Assim, o modelo brasiliense sugere que o sucesso na aplicação de políticas públicas depende menos de fatores únicos (como o fato de ser uma cidade planejada) e mais da capacidade de se forjar uma coalizão robusta entre governo, mídia e sociedade, e de se comprometer com uma estratégia de longo prazo que combine educação contínua com fiscalização inteligente e crível.

O PARADIGMA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA NO BRASIL: DA MATRIZ CONCEITUAL DE AYRES E BRAITHWAITE AO ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA "PAZ NO TRÂNSITO" EM BRASÍLIA

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E SUAS INTERFACES

A compreensão das teorias jurídicas da regulação exige o estabelecimento de fronteiras claras entre os enfoques econômicos, políticos e jurídicos que disputam a legitimidade da tomada de decisão pública. Historicamente, o direito público de administração ordenadora estruturou-se sob a lógica de programas condicionais. Essa racionalidade condicional operava sob a clássica fórmula de subsunção do tipo "se, então", em que a descrição abstrata de um fato infracional vinculava-se de forma rígida a uma sanção punitiva(ARANHA; LOPES, 2019).

Com a emergência do Estado de Bem-Estar Social, essa concepção formalista foi progressivamente substituída pela racionalidade finalística, caracterizada por programas direcionados a resultados e pela ordenação instrumental de meios para atingir determinados fins sociais e compensatórios. A crise desse modelo e o agigantamento do planejamento burocrático conduziram ao desenvolvimento do Estado Regulador, que passa a se apoiar na racionalidade reflexiva. Sob o paradigma do direito reflexivo, o Estado reconhece os limites de sua intervenção direta e causal sobre sistemas altamente diferenciados e autônomos, como o sistema econômico. O direito, então, assume uma função coordenadora, estruturando procedimentos e canais de hetero-observação para que os próprios sistemas sociais possam se autolimitar e se auto-organizar por meio de estímulos indiretos, denominados "atratores”(ARANHA; LOPES, 2019).

Nesse cenário de reorientação reflexiva, situa-se o debate entre as premissas da Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) e a Teoria da Regulação Responsiva. A escolha pública, de matriz econômica neoclássica e ancorada no individualismo metodológico, modela o comportamento dos agentes reguladores, políticos e regulados a partir do dogma da escolha racional maximizadora de interesses pessoais. Duncan Black, Kenneth Arrow, Anthony Downs, James Buchanan, Mancur Olson, William Niskanen e George Stigler são os maiores expoentes dessa vertente(ARANHA; LOPES, 2019).

Para a escolha pública, o mercado de execução de políticas regulatórias é uma arena de barganha constante e potencial captura do regulador pelos interesses específicos do setor regulado. Niskanen justificou a delegação de serviços públicos como

forma de limitar o orçamento burocrático maximizador, enquanto Stigler propôs soluções para autonomizar a decisão regulatória frente ao processo político, tais como a atribuição de mandatos fixos e protegidos aos diretores e o desenho de autarquias especiais com independência administrativa e financeira — diretrizes que influenciaram decisivamente o formato institucional das agências brasileiras(ARANHA; LOPES, 2019).

Sob o ponto de vista prescritivo, reside uma distinção central entre a vertente da escolha pública e a vertente responsiva da teoria jurídica da regulação. Os teóricos da escolha pública propõem desenhos regulatórios que "economizam na virtude", concebendo arranjos institucionais rígidos que tentam evitar ao máximo a abertura de espaços discricionários ao regulado e ao regulador, sob o pressuposto de que o comportamento individual é invariavelmente egoísta. Uma teoria de regulação responsiva, por outro lado, propõe o oposto: o desenho regulatório deve ser concebido para fazer o maior uso possível do comportamento virtuoso e da motivação cooperativa do regulado, sem que isso dependa de um regulador inocente(ARANHA; LOPES, 2019).

Enquanto a escolha pública "economiza na virtude", a regulação responsiva "economiza na motivação", valendo-se do recurso à "grande arma benigna" (*benign big gun*) para incentivar e nutrir a conformidade voluntária do regulado, abstendo-se de minar a conduta cooperativa com pressuposições de que todo desvio é fruto de desonestidade ou cálculo oportunista(ARANHA; LOPES, 2019; ZAKIA, 2024).

Há, ademais, uma estreita sinergia entre a regulação responsiva e a teoria processual administrativa da regulação, estruturada a partir do constructo jurídico do processo como trilho para a proteção do interesse público. Críticos da escolha pública, como Steven Croley, demonstram empiricamente que o processo administrativo é capaz de neutralizar a prevalência de interesses de grupos de pressão específicos(ARANHA; LOPES, 2019).

A sinergia entre a teoria processual e a regulação responsiva manifesta-se na transparência e na democratização da tomada de decisão regulatória para compensar a aproximação entre regulador e regulado. Essa abertura é viabilizada pelo tripartismo regulatório, que promove o ingresso de grupos de interesse público no jogo regulatório, assegurando que a flexibilidade responsiva seja balizada por procedimentos democráticos e legítimos(ZAKIA, 2024).

A Teoria da Regulação Responsiva, desenvolvida na década de 1990 por Ian Ayres e John Braithwaite, é uma teoria *in fieri* que se alimenta de estudos empíricos sobre movimentos nacionais de desregulação e sobre o papel da ordenação social e

estatal na estruturação de setores industriais complexos. A responsividade da teoria manifesta-se em relação a três aspectos fundamentais(ARANHA, 2025):

Estrutura da Indústria Regulada: Reconhece-se que cada setor econômico exige graus e formas regulatórias específicas;

Motivações dos Atores Regulados: O comportamento das empresas e indivíduos é governado por objetivos plurais, exigindo sensibilidade do regulador para mapear e interagir com diferentes perfis;

Comportamento do Regulado: O regulador busca evidências de que o regulado esteja tornando efetiva a regulação privada, reagindo dinamicamente conforme os graus de conformidade apresentados.

A força da regulação responsiva apoia-se em três requisitos operativos indispensáveis: o uso de uma estratégia de barganha baseada na retaliação equivalente (*tit-for-tat*), a disposição hierárquica de uma gama abundante de sanções e estilos regulatórios nas chamadas pirâmides de constrangimento, e a altura da pirâmide, representada pela severidade e aflitividade de sua sanção mais severa, posicionada no ápice como último recurso(ARANHA, 2025).

A teoria também orienta o regulador a adotar o princípio do "mínimo suficiente" quando da escalada de sanções, iniciando sempre pela cooperação e pela persuasão. O modelo exige credibilidade na persecução dos infratores recalcitrantes, paciência para dar tempo à correção de condutas e a adoção de uma fiscalização episódica — entendida como forças-tarefa com início e fim definidos sobre temas prioritários, mais eficazes do que a vigilância contínua e desgastante(ARANHA; LOPES, 2019).

2. COMPARAÇÃO E DIFERENÇAS TAXONÔMICAS ENTRE MODELOS REGULATÓRIOS

O estudo aprofundado do universo regulatório exige o refinamento conceitual dos termos empregados pela literatura para evitar sinergias falsas ou contradições operativas. Há que se diferenciar teoria ou modelo regulatório, técnica ou instrumento regulatório, estratégia regulatória e forma, modo ou mecanismo regulatório.

Os instrumentos ou técnicas regulatórias são os meios concretos de que o Estado se serve para influenciar condutas (ex.: concessões, multas, relatórios de auditoria, licenças). As estratégias regulatórias representam um esforço de modelagem e integração funcional dessas técnicas em uma apresentação inovadora e direcionada (ex.: pirâmide de metagestão de riscos). A forma, modo ou modalidade regulatória define o posicionamento relativo de um conjunto de técnicas entre o regulador e o regulado (ex.: comando e controle, competição, consenso, comunicação, arquitetura). Por fim, a teoria ou modelo regulatório configura um conjunto coerente de proposições e hipóteses sobre o funcionamento de toda a engrenagem regulatória e a interação típica entre seus atores(ARANHA, 2025; ZAKIA, 2024).

Para fins de delimitação horizontal das práticas de controle e governança, apresenta-se na tabela abaixo a comparação sistemática entre seis dos principais modelos e conceitos que permeiam o debate regulatório atual.

Tabela 5 – Comparativo de Teorias, Modelos e Mecanismos Regulatórios

Modelo/Conceito	Origem e Autores de Referência	Posicionamento Focado no Regulador ou Regulado	Mecanismo de Funcionamento e Controle	Papel e Atribuição de Funções de Terceiros e do Estado
Regulação Responsiva	Ian Ayres, John Braithwaite (1992)	Foco no comportamento e nas motivações	Escalonamento dinâmico e flexível entre persuasão	O Estado atua como árbitro e indutor da autorregulação; incorpora o

		cambiantes do agente regulado	(base) e sanção severa (ápice) sob a lógica do *Tit-for-Tat*	tripartismo para mitigar o risco de captura
Autorregulação Regulada (ou Forçada)	Sistema Continental Europeu; incorporada na teoria responsiva	Foco na empresa individual e em suas peculiaridades organizacionais	A empresa elabora regras internas que são submetidas ao regulador estatal para ratificação, gerando executoriedade de lei	O regulador estatal audita o compliance, inspeciona e pune empresas caso os órgãos de controle interno sejam subvertidos
Corregulação	Mecanismo compromissório de regulação compartilhada	Foco na coordenação e no meio de caminho entre regulador e regulado	Atuação coordenada e cooperada de forma compartilhada entre o ente regulador e os atores do setor	Divisão equilibrada e compartilhada de tarefas normativas e de fiscalização entre o poder público e os entes privados
Regulação Inteligente (*Smart Regulation*)	Neil Gunningham, Peter Grabosky,	Foco no pluralismo regulatório	Combinação sinérgica de múltiplos instrumentos	Envolvimento ativo de terceiros

	Darren Sinclair (1998)	e no contexto setorial amplo	voluntários, mercadológicos (MBIs) e regulatórios impositivos	(ONGs, consumidores, auditores independentes) como substitutos de reguladores estatais
Regulação Baseada em Risco	Philip Hampton, Richard Macrory (2005)	Foco nos riscos objetivos gerados pelas atividades reguladas	Distribuição e direcionamento de recursos escassos de fiscalização conforme a probabilidade e o impacto do risco (PxI)	O Estado racionaliza as inspeções e adota um cardápio variado de sanções focado na eficiência alocativa de recursos
Regulação Realmente Responsiva	Robert Baldwin, Julia Black (2008)	Foco no regulador e na complexidade do ambiente institucional	Análise contínua e integrada de cinco dimensões operacionais do ciclo regulatório (*enforcement*)	O regulador deve se adaptar constantemente a limites orçamentários, lógicas de ferramentas e transformações do setor

Fonte: (ARANHA, 2025; AYRES; BRAITHWAITE, 1992; BALDWIN; BLACK, 2008; CARVALHO, 2024; LOPES; ARANHA, 2019; MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024)

Com base na tabela de conceitos, sobressai-se que a autorregulação voluntária difere substancialmente da autorregulação regulada. Na modalidade voluntária, os atores privados criam regras internas despidas de sanção estatal administrativa e de ratificação governamental prévia, operando sem a ingerência ou supervisão coercitiva do regulador(ARANHA; LOPES, 2019; ZAKIA, 2024).

Já a autorregulação regulada (ou forçada) exige que o Estado determine a observância de parâmetros mínimos, ratifique formalmente as regras escritas pelo autor privado e audite rigorosamente a atuação dos departamentos de compliance. O descumprimento injustificado de regras internas de compliance gera a comunicação compulsória ao órgão governamental, legitimando o disparo de sanções estatais diretas(ARANHA; LOPES, 2019).

Para aprofundar a diferenciação técnica entre os conceitos que estruturam as teorias regulatórias, apresenta-se a taxonomia de conceitos e termos regulatórios a seguir.

Tabela 6 – Taxonomia de Conceitos e Termos Regulatórios

Categoria Taxonômica	Definição Jurídico-Regulatória	Exemplos Práticos no Ordenamento Brasileiro
Teoria ou Modelo Regulatório	Conjunto de hipóteses e premissas normativas que buscam explicar o surgimento da regulação e guiar o padrão de interação de seus atores.	Teoria da Regulação Responsiva; Teoria da Regulação Inteligente.
Técnica ou Instrumento Regulatório	Meios jurídicos ou de mercado estabilizados no ordenamento para influenciar comportamentos e atingir fins públicos.	Matriz de riscos em contratos de concessão; Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).
Estratégia ou Modelagem Regulatória	Integração funcional de múltiplas técnicas em uma modelagem estruturada e inovadora para guiar a atuação fiscalizatória.	Pirâmide tridimensional de regulação; Modelo de metagestão de riscos corporativos baseada em classes de risco.

Forma, Modo ou Mecanismo Regulatório	Posicionamento relativo das abordagens regulatórias que encarnam uma modalidade de controle específica.	Comando e Controle (CAC); Consenso (Consensualidade); Competição (Antitruste); Comunicação.

Fonte: (ARANHA, 2025; GOMES, *[S.d.]*; SANTOS, 2025; ZAKIA, 2024)

3. O CONTEXTO BRASILEIRO E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A recepção de modelos de governança responsiva no Brasil deu-se no curso da Reforma do Estado iniciada na década de 1990, com a substituição do modelo burocrático de administração pelo modelo gerencial e a delegação de serviços públicos à iniciativa privada. No âmbito do debate sobre a gestão pública de resultados, o Direito Administrativo Sancionador (DAS) sofreu o impacto da demanda por maior eficiência e eficácia, desafiando a tradicional cultura repressiva da administração pública(ZAKIA, 2024).

Essa cultura repressiva, de viés formalista, assenta-se em quatro premissas: a centralidade do exercício da autoridade com fundamento no poder de polícia negativo; a prerrogativa sancionatória encarada como um dever-poder inescusável e inafastável; a valorização simbólica da sanção penalizadora; e a pressão repressiva exercida pelos órgãos de controle interno e externo(ARANHA; LOPES, 2019).

A superação desse modelo tradicional fundamenta-se nos dados objetivos consolidados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo corpo docente da UnB e da PUC-SP, evidenciando o completo esgotamento da técnica de comando e controle. O Acórdão nº 1970/2017 do TCU revelou que, entre os anos de 2011 e 2014, apenas 6,03% do montante total das multas aplicadas pelas agências reguladoras federais foram efetivamente convertidos em arrecadação. Dados de arrecadação em índices inferiores a 3% foram detectados entre 2015 e 2016, reforçando a obsolescência da relação controle-sanção(SANTOS, 2025; ZAKIA, 2024).

Na ANATEL, agência pioneira na experiência regulatória nacional, verificou-se a instrução de 57 mil processos administrativos sancionatórios entre 2000 e 2017, resultando majoritariamente em penalidades de multa sem nenhuma repercussão prática na alteração ou conformação do comportamento das concessionárias infratoras(ARANHA, 2025).

A adaptação de uma teoria de matriz essencialmente anglo-americana (*common law*) ao sistema jurídico brasileiro, caracterizado por sua matriz civilista e de legalidade estrita (*civil law*), impõe limites constitucionais precisos à discricionariedade do regulador. O princípio da legalidade no Direito Sancionador Regulatório não pode ser transposto diretamente do garantismo penal clássico amparado na tipicidade estrita e no favor *libertatis.* No DAS regulatório, a legalidade deve ser compreendida sob as

premissas da reserva legal relativa e material, admitindo a outorga de competência normativa para que a administração pública edite regulamentações técnicas infralegais(ZAKIA, 2024).

Essa delegação é legítima desde que a lei formal determine de modo claro os padrões, limites e finalidades a serem alcançados, preservando a segurança jurídica dos administrados. Da mesma forma, os princípios da impessoalidade e da isonomia harmonizam-se com a calibragem responsiva de respostas diferenciadas, visto que as concessionárias e indivíduos são tratados de acordo com fatores objetivos e condutas individualizadas (histórico de conformidade, capacidade técnica e comportamento cooperativo no caso concreto)(LOPES; ARANHA, 2019).

Contudo, para além dos avanços na harmonização constitucional, persistem importantes premissas da regulação responsiva que ainda não foram plenamente internalizadas em nenhum exemplo concreto de reformulação administrativa brasileira, de acordo com as observações críticas de Marcio Iorio Aranha (ARANHA, 2025):

Premissa da Proporcionalidade Comportamental Extrema: Falta ao regulador nacional a estruturação de regimes fiscalizatórios e sancionatórios que variem de forma estrita e automática de acordo com o perfil comportamental global de cooperação e conformidade do administrado.

Premissa da Autonomização Funcional: O sistema administrativo brasileiro carece de uma separação orgânica rígida entre as unidades responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento técnico e as unidades dotadas da função de controle, fiscalização repressiva e aplicação de sanções, o que contamina a confiança e inviabiliza o diálogo inicial seguro.

Premissa de Ambientes de Negociação Desconectados: O ordenamento nacional não oferece ambientes de franca negociação regulatória que estejam funcional e institucionalmente blindados e desconectados dos processos sancionatórios formais de reparação compulsória e de controle.

Apesar dessas limitações, diversos setores no Brasil iniciaram um processo de institucionalização tácita ou explícita de conceitos responsivos por meio de novos diplomas normativos. O setor de concessões rodoviárias federais, gerido pela ANTT, desponta como a experiência mais avançada de incorporação de modelagens responsivas por meio da edição do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-4). O RCR-4 promoveu uma reorganização setorial profunda ao classificar as concessionárias em

classes (Classes A e B) de acordo com o risco regulatório e o histórico de desempenho(GOMES, *[S.d.]*).

Para as concessionárias de bom desempenho classificadas na Classe A, a constatação de infrações de menor gravidade enseja, por força do artigo 62 do regulamento, a emissão de notificação para mera correção e advertência, ao invés da lavratura de auto de infração e aplicação imediata de multa específica. Ademais, o RCR-4 instituiu o "regime de recuperação regulatória", um instrumento com vigência de dois anos que possibilita uma intervenção negociada e pactuada com a concessionária para mitigar crises de execução contratual, permitindo a suspensão temporária ou a reprogramação de obrigações em prol da manutenção do interesse público(GOMES, *[S.d.]*).

No mercado de valores mobiliários, a CVM abandonou a perspectiva repressiva centralizada em multas pecuniárias para adotar a consensualidade, amparada pelas inovações da Lei nº 13.506/2017 e pela edição da Resolução CVM nº 45/2021.O novo modelo fortalece a negociação de termos de compromisso e a realização de diagnósticos preventivos, valendo-se da sanção como instrumento de gestão de condutas(ZAKIA, 2024).

Na aviação civil, a ANAC editou as Resoluções nº 761/24 e nº 762/24, regulamentando transações administrativas e termos de ajustamento de conduta no curso do Projeto Regulação Responsiva(SANTOS, 2025).

Na fiscalização de relações tributárias estaduais, estados como Pernambuco, São Paulo e o Distrito Federal adotaram programas voltados ao combate de sonegação do ICMS estruturados em incentivos de economia comportamental, oferecendo redução de taxas e juros aos contribuintes que promoverem a autorregularização de pendências fiscais antes da lavratura do auto de infração(FARIAS, 2020).

Em contrapartida, no setor trabalhista, a Auditoria-Fiscal do Trabalho deparou-se com severas barreiras atitudinais ao tentar fiscalizar as plataformas digitais de entrega (iFood e Rappi). O estudo conduzido por Bruna Carvalho(CARVALHO, 2024) evidenciou que a resistência sistemática das plataformas em negar o vínculo empregatício e em ocultar os parâmetros operacionais dos algoritmos sob pretexto de segredo comercial obstruiu a aplicação de abordagens puramente cooperativas. A fiscalização foi forçada a contornar as bases da persuasão e adotar a "Ação Especial Setorial" de forma mais rigorosa em campo, embora a eficácia geral tenha sido prejudicada pela deficiência de compartilhamento de dados e falta de coordenação entre as pastas ministeriais do governo.

4. ANÁLISE DO CASO PRÁTICO: O PROGRAMA PELA PAZ NO TRÂNSITO EM BRASÍLIA

A análise histórica do trânsito do Distrito Federal a partir da década de 1990 constitui um exemplo notável de reconfiguração de práticas sociais e culturais mediada pelo poder público e pela mobilização da sociedade civil. A capital federal enfrentava uma grave crise de segurança viária, com índices de acidentalidade alarmantes. Sob a perspectiva da ecologia do desenvolvimento urbano, essa crise de letalidade não decorria de um simples desvio comportamental generalizado de motoristas e pedestres, mas consistia na consequência material direta do "urbanismo rodoviarista" planejado para a cidade.

A morfologia urbana de Brasília, projetada por Lúcio Costa em consonância com o Plano de Metas desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, priorizou de forma absoluta a fluidez do tráfego automobilístico em alta velocidade. O estímulo governamental ao setor de transportes foi impulsionado pela criação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), integrando o território nacional com Brasília no epicentro de um grandioso "cruzeiro rodoviário"(COUTO, 2011; KUBITSCHEK, 2000).

O desenho urbanístico do Plano Piloto, como apresentado, incorporou soluções rodoviárias radicais voltadas a eliminar obstáculos físicos e manter velocidades elevadas de circulação:

- Hierarquia Viária em Eixos: Estruturação da cidade a partir de dois eixos monumentais que segregavam o tráfego de passagem de alta velocidade (Eixo Rodoviário e Eixo Monumental)(KUBITSCHEK, 2000);
- Eliminação de Cruzamentos em Nível: Uso sistemático de viadutos, passagens subterrâneas e alças de retorno (conhecidas localmente como "tesourinhas") para evitar interrupções no fluxo de veículos(KUBITSCHEK, 2000);
- Supressão da Rua Tradicional: Isolamento das áreas residenciais em superquadras fechadas, transferindo o fluxo de circulação para vias perimetrais largas(IPEDF, *[S.d.]*);
- Segregação Funcional: Estabelecimento de setores urbanos estanques e distantes entre si, gerando dependência forçada do automóvel particular para qualquer deslocamento cotidiano(ALMEIDA; LISBOA; OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2007).

Essa configuração arquitetônica e a ausência de sinalização adequada de travessia impunham ao pedestre uma vulnerabilidade extrema nas vias de trânsito rápido de Brasília, onde a velocidade média das vias expressas urbanas alcançava 90km/h(RODRIGUES, 2007).

A introdução das primeiras faixas de pedestres deu-se sob a vigência do antigo Código Nacional de Trânsito de 1966, mas o desrespeito dos motoristas e a inoperância do poder público na fiscalização tornaram as faixas travessias ineficazes(MACHADO, 2007).

A cronologia detalhada do processo de transformação e mobilização social que rompeu com esse estado de coisas encontra-se disposta na tabela a seguir.

Tabela 7 – Cronologia do Programa Paz no Trânsito em Brasília

Data	Evento	Significado Político-Regulatório
Julho de 1995	Lançamento do "Programa de Segurança para o Trânsito" pelo GDF.	Estabelecimento formal de uma política pública de segurança viária, que, contudo, careceu de ações e recursos operacionais imediatos.
Agosto de 1996	Publicação do editorial "Sinal vermelho" por Ricardo Noblat no *Correio Braziliense*.	Início de uma forte campanha jornalística e de mobilização de opinião pública contra os índices alarmantes de atropelamento de pedestres.
Setembro de 1996	Realização da "Passeata pela Paz no Trânsito" em Brasília.	Manifestação popular pacífica reunindo cerca de 2.000 cidadãos; catalisou a necessidade de uma resposta institucional rápida do GDF.
Outubro de 1996	Instituição do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito.	Criação de um órgão descentralizado e tripartite composto pelo GDF (Detran-DF, PMDF), imprensa e entidades da sociedade civil.

1997	Consolidação do Ano 1 da intervenção e do "sinal do pedestre".	Introdução e fiscalização intensa do gesto de estender a mão na faixa, reduzindo os atropelamentos e acidentes em campo.
1998	Avaliação estatística do Ano 2 da campanha.	Constatação empírica de redução sustentável na mortalidade, consolidando uma nova prática cultural duradoura.

Fonte: (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2019; CORREIO BRAZILIENSE, 2025; LOURENÇO, *[S.d.]*; MACHADO, 2007; SENADO FEDERAL, 2010)

As estratégias de intervenção coordenadas pelo Fórum Permanente pela Paz no Trânsito apoiaram-se no tradicional modelo tripartite da engenharia de tráfego, conhecido na literatura especializada como os "Três Es" (*Education, Engineering and Enforcement*)(DER-DF, 2025; MACHADO; TODOROV, 2008). A tabela a seguir especifica as ações e a operacionalização de cada pilar estratégico.

Tabela 8 – Pilares Estratégicos do Programa Paz no Trânsito

Pilar de Intervenção	Ações Operacionais e Práticas Desenvolvidas	*Locus* de Atuação e Executores
Educação	Campanhas permanentes na mídia com foco no gesto de estender a mão ("sinal do pedestre"); distribuição de panfletos informativos em cruzamentos; educação escolar de trânsito.	Liderado pela imprensa (Correio Braziliense) e Detran-DF; engajamento de escolas e voluntários.
Engenharia	Pintura maciça de faixas simples de pedestres com listras brancas; iluminação dedicada dos pontos de travessia; adequação física e geométrica das vias urbanas.	Executado por engenheiros de tráfego e equipes operacionais do Detran-DF.

Fiscalização (*Enforcement)*	Policiamento ostensivo das faixas de pedestres; treinamento de agentes; inicialmente com foco na orientação verbal dos motoristas e, após o prazo de adaptação, aplicação rigorosa de multas.	Liderado pela PMDF sob o comando do Coronel Renato Azevedo, contando com contingente de policiais e viaturas nas ruas.

Fonte: (DER-DF, 2025; GDF, 2017; LOURENÇO, *[S.d.]*; MACHADO, 2007; MACHADO; TODOROV, 2008)

4.1. Contraponto Teórico e Cruzamento Estrutural: Elementos de Aproximação e Elementos de Distanciamento

4.1.1. Elementos de Aproximação entre a Regulação Responsiva e o Programa “Paz no Trânsito”

A estruturação e o desdobramento histórico do programa "Paz no Trânsito" em Brasília constituem um laboratório empírico de inestimável valor para a compreensão das dinâmicas de controle social e da conformação de condutas. A análise desse processo de transformação cultural, ocorrido a partir da década de 1990, revela uma aderência singular, ainda que possivelmente intuitiva em sua gênese, aos postulados centrais da Teoria da Regulação Responsiva, formulada originariamente por Ian Ayres e John Braithwaite no início daquela mesma década(AYRES; BRAITHWAITE, 1992). O sucesso alcançado pela capital federal na instituição de uma nova prática cultural de respeito à faixa de pedestres não derivou da mera aplicação de uma racionalidade punitiva e unidimensional, típica do modelo clássico de comando e controle, tampouco do simples apelo educativo desprovido de consequências materiais(MEDEIROS, 2017). Pelo contrário, a eficácia do programa de segurança viária pode ser traduzida pela orquestração de elementos regulatórios dinâmicos que souberam modular a resposta estatal conforme o comportamento progressivo da sociedade(ZAKIA, 2024).

A superação do desvio de função das vias brasilienses e da profunda crise de segurança viária que assolava o Distrito Federal dependeu da estruturação de um desenho institucional que, na prática forense e administrativa, emulou as premissas arquitetônicas de uma pirâmide regulatória. Essa arquitetura permitiu a combinação sofisticada de persuasão moral, constrangimento normativo crível e a participação ativa de múltiplos atores sociais. O ordenamento jurídico contemporâneo e as modernas teorias da regulação reconhecem que o Direito não é composto apenas por regras aplicadas

na lógica mecânica do "tudo ou nada", mas também por diretrizes principiológicas que exigem uma adequação entre os fins almejados e os meios empregados pelo Estado. No contexto da regulação viária, isso se traduziu na necessidade de transcender a dicotomia entre regulação excessiva e desregulação, abraçando uma abordagem responsiva ao comportamento dos cidadãos(AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

Assim, promove-se o aprofundamento exaustivo das dimensões teóricas que caracterizaram o sucesso inicial da intervenção estatal na capital federal. O escrutínio analítico recai sobre três eixos fundamentais que consubstanciaram a abordagem responsiva da administração pública local: a estruturação de uma postura cooperativa inicial baseada na persuasão e no convencimento moral; a instituição de uma coerção crível, consubstanciada na metáfora teórica da grande arma benigna ("*Benign Big Gun*"); e a materialização de uma governança participativa ancorada no tripartismo regulatório e na governança nodal(MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024).

4.1.1.1. A Postura Cooperativa Inicial e a Base da Pirâmide Regulatória

O desenho de qualquer modelo regulatório responsivo, conforme preconizado pela literatura especializada, pressupõe que a intervenção estatal deve invariavelmente se iniciar pelo diálogo, pela educação, pelo fomento e pela persuasão, reservando as medidas de coerção severa apenas para os casos de falhas sucessivas nessas abordagens basilares(ARANHA; LOPES, 2019). A Teoria da Regulação Responsiva postula que as agências estatais e os agentes fiscalizadores devem partir da presunção de que a maior parte dos regulados possui um perfil atitudinal virtuoso ou, no mínimo, inclinado à conformidade, desde que as regras do jogo sejam claras, justas e o ambiente institucional seja favorável à cooperação(ARANHA, 2025). O apelo à virtude cívica e à responsabilidade social figura como a camada mais larga, fundamental e indispensável da pirâmide de estratégias regulatórias. Essa preferência não é meramente idealista, mas fundamentada em premissas de eficiência econômica e legitimidade política: a persuasão é a abordagem menos custosa para os cofres públicos e a que gera a internalização mais duradoura de valores normativos, evitando a criação de uma subcultura de resistência e litígio(AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

No caso específico do trânsito de Brasília, o desafio regulatório era formidável. A morfologia urbana rodoviarista, herdada do projeto modernista de Lucio Costa e Juscelino Kubitschek, materializada em vias largas como o Eixo Monumental e os Eixos Rodoviários, induzia estrutural e psicologicamente a comportamentos de alta ve-

locidade e estabelecia uma profunda segregação espacial entre veículos e pedestres(COUTO, 2011; KUBITSCHEK, 2000; RODRIGUES, 2007). O próprio desenho urbano atuava como um mecanismo contínuo de reforço da ineficácia estrutural da segurança viária, incentivando a primazia do automóvel. Modificar esse padrão comportamental arraigado apenas com a imposição imediata e irrestrita de multas seria técnica e economicamente inviável, além de gerar uma profunda resistência cultural e política por parte da população, que até então operava sob uma percepção de normalidade daquela anomia.

O programa "Paz no Trânsito" adotou, de maneira acertada e alinhada aos cânones responsivos, uma postura cooperativa inicial consubstanciada em massivas campanhas de mídia e em um meticuloso processo de mobilização social e institucional. Antes que as sanções pecuniárias pesadas começassem a ser aplicadas de forma intransigente aos infratores, o Governo do Distrito Federal (GDF) investiu pesadamente na educação para o trânsito e na persuasão moral. O lançamento do "Programa de Segurança para o Trânsito" em julho de 1995 foi o marco dessa intenção política de estabelecer um novo pacto social e cívico, operando primariamente no campo do convencimento e do estabelecimento de diretrizes de convivência(MACHADO, 2007).

A racionalidade por trás dessa opção coaduna-se perfeitamente com a premissa de Braithwaite de que a regulação deve cultivar a personalidade correspondente à forma de tratamento que aplica ao regulado. O Estado tem o poder de estimular o "eu-responsável" do cidadão ao tratá-lo com respeito e confiança inicial, em oposição à presunção burocrática de que todo regulado seria um infrator racional ou irracional em potencial(ARANHA; LOPES, 2019). Ao tratar o motorista brasiliense inicialmente não como um transgressor contumaz, mas como um cidadão capaz de compreender o valor supremo da vida do pedestre, o Estado fomentou o que a literatura regulatória denomina de "mercado para a virtude"(KOLIEB apud ARANHA; LOPES, 2019).

Adicionalmente, a modificação do ambiente físico desempenhou um papel persuasivo complementar. Sob o aspecto material, a sinalização que adotou a morfologia da faixa simples, caracterizada pelas listras brancas, e as adequações da engenharia de tráfego funcionaram como suportes informacionais essenciais para essa persuasão. O Estado comunicou as novas regras do jogo com clareza cristalina antes de exigi-las punitivamente. Essa pedagogia de conformidade demonstrou na prática que a regulação responsiva prefere o engajamento moral ao cálculo utilitário puro e simples. O esforço primordial do programa nos seus estágios iniciais não foi para emitir autos de infração

e arrecadar recursos, mas para estabelecer o próprio conceito de infração viária e respeito à vida no imaginário coletivo. Dessa forma, criou-se uma motivação intrínseca de respeito à faixa de pedestres, ancorada na governança descentralizada, que antecedeu e conferiu absoluta legitimidade à imposição da norma jurídica coercitiva que viria a seguir(AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

4.1.1.2. A Coerção Crível e o Efeito da "Benign Big Gun"

A eficácia da persuasão na base da pirâmide regulatória depende, paradoxalmente, da capacidade explícita e inquestionável do Estado de exercer uma repressão formidável e inescapável no topo dessa mesma pirâmide. Este é o postulado da "*Benign Big Gun*" (a grande arma benigna), um dos conceitos mais contraintuitivos e geniais da Teoria da Regulação Responsiva: as agências reguladoras e o Poder Público só conseguem falar manso, negociar, educar e persuadir com real sucesso se os regulados souberem, indubitavelmente, que o Estado carrega consigo um cassetete colossal e que está plenamente disposto a utilizá-lo(AYRES; BRAITHWAITE, 1992). A presença de sanções rigorosas, aplicáveis como *ultima ratio*, projeta uma "sombra de dissuasão" sobre todo o ambiente regulado que altera o cálculo racional dos agentes e encoraja o cumprimento voluntário logo nas instâncias mais brandas da interação(MEDEIROS, 2017).

A lógica da estratégia de retaliação equivalente (*tit-for-tat*), oriunda originalmente da teoria dos jogos para a análise do "dilema do prisioneiro" e magistralmente absorvida pela regulação responsiva por meio dos estudos de John Scholz, demonstra que a conformidade mútua é maximizada quando o Estado inicia a interação com tolerância e cooperação, mas pune severamente, imediatamente e na mesma proporção as deserções do regulado. Essa estratégia desestimula o comportamento estratégico (*game-playing*) do ator movido exclusivamente por racionalidade econômica, ao mesmo tempo em que protege o regulado virtuoso da sensação de injustiça(ARANHA; LOPES, 2019; MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024).

A experiência histórica brasiliense validou empiricamente esse sofisticado constructo teórico. A persuasão isolada e puramente dialógica, iniciada no ano de 1995 com o Programa de Segurança, revelou-se estruturalmente ineficaz para superar a imensa inércia cultural do rodoviarismo, resultando na percepção social generalizada de que a campanha do governo era incipiente e carecia de força material. A ausência da ameaça de uma sanção efetiva transformava as recomendações estatais em meros conselhos sem força cogente. O divisor de águas que efetivamente catalisou a internalização definitiva da nova prática cultural de parada na faixa de pedestres foi a introdução

ostensiva, organizada e estratégica do poder coercitivo, encarnado de forma inequívoca na figura da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), sob a liderança de atores institucionais notáveis como o Coronel Renato Azevedo(MACHADO, 2007).

A Polícia Militar forneceu o elemento estrutural que faltava ao desenho regulatório do "Paz no Trânsito": a coerção crível. O destacamento maciço de pessoal treinado, a presença ininterrupta, as blitzes organizadas e a visibilidade irrefutável nas ruas da capital materializaram o topo da pirâmide de constrangimento de forma que nenhum condutor pudesse ignorar. A aplicação das sanções pecuniárias e administrativas aos motoristas que insistiam em não respeitar a preferência do pedestre na faixa consubstanciou a retaliação do Estado à deserção do pacto cooperativo(AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

O sucesso magistral da "*Benign Big Gun*" no programa "Paz no Trânsito" residiu na comunicação eficiente e onipresente da inescapabilidade da sanção(MEDEIROS, 2017). O motorista de Brasília passou a ter a certeza matemática e psicológica de que a recusa à postura cooperativa inicial (o ato simples de frear diante da listra branca) resultaria em uma retaliação estatal imediata, pesada e inegociável (penalidade de grupo 2 ou grupo 3, a depender de onde o pedestre estivesse)(BRASIL, 1966). A presença física dos policiais militares e a disposição declarada do Detran funcionaram como a sinalização clara e ruidosa de que o GDF estava disposto e plenamente capaz de escalar a pirâmide de intervenção estatal.

Notavelmente, conforme atesta John Braithwaite e Ian Ayres, essa introdução maciça da coerção não destruiu a cooperação; pelo contrário, ela a cimentou e a legitimou de forma irreversível(AYRES; BRAITHWAITE, 1992). Como a teoria responsiva preconiza, o poder implacável de punir ajuda a afirmar a autoridade e a legitimidade dos reguladores quando estes desejam atuar por persuasão. Ao presenciar a efetiva e inarredável persecução dos infratores (os atores movidos apenas por racionalidade utilitária irresponsável ou por irracionalidade agressiva), o motorista virtuoso sentiu-se psicologicamente validado em seu comportamento ético, evitando o colapso do sistema de confiança na lei. Foi a combinação meticulosa de suporte educacional de base (fala mansa) e sanção rigorosa de cúpula (cassetete descomunal) que induziu não apenas a obediência fática e circunstancial à norma, mas a introjeção psicológica e moral de uma nova diretriz cívica de circulação urbana, consolidando o respeito ao pedestre como uma identidade do brasiliense(ARANHA, 2025).

4.1.1.3. Governança Participativa e o Tripartismo Regulatório

O modelo tradicional de regulação e de direito administrativo sancionador baseia-se historicamente em uma relação estritamente bipartite, linear e verticalizada entre o Estado, na figura do regulador detentor do poder de polícia, e o cidadão, na figura do regulado. A Teoria da Regulação Responsiva, acompanhando a evolução do Estado Regulador e a complexificação das relações sociais, argumenta que essa dicotomia fechada é estruturalmente insuficiente para lidar com a fluidez dos fenômenos sociais modernos. Um modelo bipartite é altamente vulnerável à falha regulatória, à grave assimetria de informações, à corrupção sistêmica e à "captura" da agência reguladora pelos interesses do setor regulado(ARANHA; LOPES, 2019; MEDEIROS, 2017).

Para mitigar essas severas deficiências de arranjo institucional, Ayres e Braithwaite propõem a adoção do "tripartismo regulatório", um princípio arquitetônico que consiste no empoderamento e na inclusão, formal ou material, de terceiros no jogo regulatório. Esses terceiros configuram-se em grupos de interesse público (*Public Interest Groups - PIGs*), organizações não governamentais, meios de comunicação de massa e a sociedade civil organizada, que passam a atuar diretamente no processo de formulação, acompanhamento e fiscalização das normas(AYRES; BRAITHWAITE, 1992). A inserção e a legitimação desse terceiro vértice oxigenam o debate público, descentralizam o poder de vigilância e exercem uma pressão social intrínseca que complementa, e muitas vezes supera, a eficácia da fiscalização puramente estatal. Adicionalmente, essa conformação aproxima-se do que a doutrina subsequente classificou como "governança nodal" (*nodal governance*), onde diferentes nós de poder na rede social convergem para assegurar a conformidade a uma norma comum(GIANNI, 2025; ZAKIA, 2024).

No âmbito de desenvolvimento do programa "Paz no Trânsito", o tripartismo emergiu factualmente como um dos pilares de sustentação mais notáveis e determinantes para a reversão da anomia no asfalto. O Estado (GDF), atuando de forma isolada, não possuía o capital político, os recursos orçamentários ilimitados nem a penetração capilar necessária para alterar unilateralmente um comportamento tão profundamente arraigado no DNA urbano da cidade quanto o desrespeito ao pedestre em vias originalmente desenhadas para a fluidez motorizada. A virada paradigmática e a acele-

ração do programa ocorreram precisamente quando a sociedade civil e a imprensa assumiram, de forma orgânica, o papel de terceiros atores indispensáveis no esquema regulatório(ARANHA; LOPES, 2019).

O marco histórico dessa governança em rede e do rompimento da apatia bipartite foi o editorial "Sinal vermelho", publicado em 14 de agosto de 1996 pelo Diretor de Redação do Correio Braziliense, Ricardo Noblat(MACHADO, 2007). Este documento denunciou a barbárie instalada no trânsito local e convocou abertamente a população a reagir. O envolvimento incisivo do jornal de maior circulação da capital não foi um mero evento midiático; funcionou como uma poderosa engrenagem de responsabilização pública (*accountability*), expondo as deficiências iniciais do Estado e constrangendo positivamente os formuladores de políticas públicas a agirem com maior rigor, transparência e celeridade(ARANHA, 2025).

Esta vasta mobilização comunicacional culminou, cerca de um mês depois, na "Passeata pela Paz no Trânsito", realizada em 15 de setembro de 1996, um evento que reuniu parcela expressiva da população em um ato de reivindicação por segurança(MACHADO, 2007). Esse evento cívico é a cristalização empírica e irretocável da governança participativa e do tripartismo previstos na teoria responsiva: a sociedade civil não apenas demandou do Estado o seu direito constitucional à segurança viária e à vida, mas assumiu para si a corresponsabilidade ativa pela manutenção do novo regime comportamental(ARANHA, 2025).

O arranjo regulatório viário em Brasília passou, a partir de então, a contar com uma trindade de forças harmonizadas: o GDF (através do Detran e da PMDF) como o agente provedor de coerção e educação formal; o motorista como o regulado sob escrutínio; e a população pedestre e a mídia como os fiscais onipresentes e difusos do novo pacto civilizatório. Esse controle social capilarizado operou uma transformação na percepção de risco de imagem do condutor. Cada cidadão aguardando na faixa de pedestres com o braço estendido tornou-se, metaforicamente, um vetor de constrangimento moral e um nó de governança sobre o condutor, multiplicando exponencialmente o alcance e a capilaridade da fiscalização sem a necessidade de dispêndio financeiro adicional do erário(ZAKIA, 2024). O olhar reprovador do "outro", somado à vigília implacável da mídia em reportar acidentes, estruturou uma rede de pressões sociológicas intrínsecas ao ambiente urbano que substituiu a necessidade utópica de manter um policial militar em cada faixa de pedestre. O tripartismo foi, portanto, a viga-mestra que transmutou o medo circunstancial da sanção estatal em respeito ético intersubjetivo,

chancelando a intervenção governamental com uma irrefutável legitimidade democrática e selando a durabilidade da norma.

4.1.2. Os Elementos de Distanciamento entre a Regulação Responsiva e o Programa "Paz no Trânsito"

Embora o programa "Paz no Trânsito" figure incontestavelmente como um dos casos mais emblemáticos e bem-sucedidos de alteração de cultura pública e segurança viária na história recente do Brasil, a dissecação rigorosa de suas estratégias operacionais e de seu desenho normativo, quando submetida ao crivo das premissas avançadas da Teoria da Regulação Responsiva, expõe lacunas estruturais. Tais limitações metodológicas restringiram a eficiência de longo prazo, geraram custos de transação desnecessários para o Estado e impediram a sustentabilidade do modelo em sua plenitude institucional.

A literatura jurídica e sociológica especializada demonstra, de forma contundente, que o desenho de uma política regulatória não pode ser estático; ele deve estar em constante estado de mutação e aperfeiçoamento reflexivo, adaptando-se às respostas do ambiente e superando as antigas dicotomias engessadas entre a punição cega e a mera exortação educativa. A regulação do século XXI demanda o que estudiosos como Robert Baldwin e Julia Black(2008) batizaram de "regulação realmente responsiva", um modelo capaz de monitorar constantemente seu próprio desempenho e corrigir suas falhas procedimentais.

A análise retrospectiva e analítica da implementação do programa brasiliense evidencia que o Estado, a despeito de ter utilizado de maneira intuitivamente brilhante a coerção crível e a persuasão midiática, careceu de ferramentas mais sofisticadas de gestão administrativa recomendadas pela doutrina responsiva contemporânea para o manejo de fluxos regulatórios complexos(ARANHA; LOPES, 2019). As deficiências institucionais mais patentes, que impediriam o programa de transcender à categoria de uma regulação responsiva concentram-se em três aspectos processuais e teóricos críticos: a ausência de uma classificação sistemática dos perfis atitudinais dos regulados; a deletéria acumulação de funções discordantes nos mesmos agentes fiscalizadores (falta de autonomização funcional); e a inexistência de uma arquitetura de fiscalização episódica que permitisse a dosagem rítmica do constrangimento normativo sem exaurir a máquina pública(MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024). O escrutínio minucioso dessas lacunas fornece lições doutrinárias essenciais para a evolução da moderna governança do Estado.

4.1.2.1. A Ausência de Classificação de Perfis e a Homogeneização do Regulado

Um dos preceitos mais sofisticados e fundamentais da evolução da Teoria da Regulação Responsiva reside na imperiosidade de o ente regulador categorizar os administrados segundo seus perfis atitudinais e comportamentais globais, aplicando estratégias perfeitamente calibradas a cada estereótipo identificado. Autores como John Braithwaite e Peter Drahos, ao desenvolverem a "Pirâmide de Perfis dos Regulados", postulam que a sociedade e as organizações empresariais são compostas, essencialmente, por três grandes grupos de atores que respondem de maneira díspar aos estímulos estatais: os atores "virtuosos" (motivados intrinsecamente por responsabilidade social, comprometimento cívico, ética e respeito inerente às normas); os atores "racionais" ou *homo economicus* (que pautam suas ações por cálculos utilitários de custo e benefício, avaliando o risco pecuniário e a probabilidade de detecção da infração); e os atores "irracionais", "incompetentes" ou "refratários" (que transgridem as normas por patologia social, recusa ideológica ao sistema ou incapacidade cognitiva e técnica de cumprir a lei)(ARANHA; LOPES, 2019; MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024).

A excelência e a eficiência regulatória exigem que o desenho institucional da política pública seja capaz de diagnosticar a qual grupo o cidadão pertence e tratar o ator virtuoso com facilitação, reconhecimento e desoneração burocrática; o ator racional com dissuasão contundente e escalada retaliatória e o ator irracional com sanções precipuamente incapacitantes (como a cassação do direito de dirigir)(ARANHA, 2025). A lacuna procedimental primária e mais evidente do programa "Paz no Trânsito" consistiu na adoção de um modelo jurídico-administrativo que homogeneizou por completo o universo de centenas de milhares de condutores de Brasília, tratando a massa veicular como um bloco indissociável e amorfo perante a norma de trânsito.

Apesar das sofisticadas campanhas educativas generalistas, a engrenagem da máquina de fiscalização e o rito punitivo operaram invariavelmente sob a premissa superada de comando e controle clássico: a mesma severidade retórica, o mesmo rito de abordagem policial e a mesma imposição sancionatória eram aplicados indiscriminadamente ao motorista de histórico ilibado que cometeu um lapso atencional isolado por estresse (perfil virtuoso) e ao condutor contumaz, infrator reincidente, que deliberadamente acelerava sobre a faixa de pedestres por saber que não havia radar no local (perfil racional estratégico/irracional). A ausência de um sistema tecnológico ou de um design gerencial capaz de rastrear, classificar e diferenciar o histórico de conformidade

pretérita dos condutores impediu o Estado de aplicar a estratégia da retaliação equivalente (*tit-for-tat*) de maneira individualizada, limitando a agência do GDF à mera repressão do evento isolado(ARANHA; LOPES, 2019).

O preço regulatório, político e cultural dessa padronização cega é substancialmente alto. Conforme advertem Baldwin e Black na formulação de seu modelo suplementar de "regulação realmente responsiva", a ignorância burocrática sobre o perfil atitudinal do regulado compromete a fina sinergia entre punição e persuasão que sustenta a confiança no sistema. A teoria adverte expressamente que, ao multar ou constranger um condutor eminentemente virtuoso com a mesma fúria punitiva e inflexibilidade processual dirigida a um transgressor crônico, o Estado comete um erro estratégico severo: ele corre o risco iminente de alienar o cidadão cumpridor das leis, transmutando seu engajamento moral orgânico e sua boa-vontade em antagonismo burocrático e propensão ao litígio. Ao tratar todos como se fossem igualmente suspeitos ou refratários, o regulador mina a fundação do comportamento cooperativo voluntário(BALDWIN; BLACK, 2008).

Ademais, o modelo adotado no Distrito Federal falhou em não estruturar recompensas institucionais e positivas para a conformidade de longo prazo. A observação do "Diamante Regulatório", teoria derivada da regulação responsiva, demonstra que uma regulação de excelência não apenas pune o desvio (na pirâmide inferior de conformidade), mas incentiva comportamentos de exaltação (na pirâmide superior aspiracional). O GDF não implementou incentivos como descontos progressivos em taxas de licenciamento ou reconhecimento oficial para motoristas que passassem anos sem infrações na faixa, concentrando-se quase exclusivamente no aspecto negativo da pirâmide. Sem um mapa de perfis atitudinais e sem um sistema de premiação, a estabilidade do pacto viário ficou perigosamente dependente da manutenção eterna do medo da sanção, em detrimento do florescimento contínuo de uma cultura de virtude autossustentável(ARANHA; LOPES, 2019).

4.1.2.2. A Acumulação de Funções e a Necessidade de Autonomização Funcional

A governança regulatória contemporânea postula que a eficácia da regulação responsiva depende criticamente do arranjo arquitetônico e da clareza de papéis das instituições de controle. Marcio Iorio Aranha, ao dissecar exaustivamente os fundamentos do Direito Regulatório brasileiro e os pressupostos institucionais para a efetiva internalização do modelo responsivo em qualquer agência ou ente estatal, elucida como diretriz basilar a premissa da "autonomização funcional". Esta diretriz teórica e prática

preconiza, de maneira inegociável, que o sucesso de um sistema responsivo exige que haja uma separação orgânica, estrutural e procedimental clara entre as variadas funções da agência. Deve-se separar as medidas de acompanhamento, monitoramento, convencimento, gestão da cooperação e prevenção das medidas estritas de reparação compulsória, controle punitivo e imposição de sanção(ARANHA, 2025).

A teoria regulatória alerta severamente que a tentativa de criar um ambiente de franca cooperação, persuasão dialógica e negociação civilizada (a base da pirâmide) é fundamentalmente incompatível com o exercício simultâneo, arbitrário e indiscriminado do poder punitivo implacável (o topo da pirâmide) pelo mesmo ator estatal, no mesmo momento e no mesmo contexto imediato de interação. Se o regulador funde a função de educar e aconselhar paternalmente com a função de processar, punir e executar patrimonialmente o regulado em um mesmo ato de abordagem, o ambiente de confiança institucional é estilhaçado, gerando confusão sobre a real intenção do Estado(ARANHA; LOPES, 2019). O modelo responsivo exige a "criação de ambientes de franca negociação funcionalmente desconectados do processo de medidas de reparação compulsória e de controle" para que o cidadão possa, sem temor de autoinculpação, expor suas dificuldades em cumprir a norma e aceitar a educação do Estado(ARANHA, 2025).

Na configuração operacional diária do programa "Paz no Trânsito" nas vias do Distrito Federal, evidenciou-se uma nítida e deletéria acumulação de funções nas corporações de linha de frente, notadamente na Polícia Militar (PMDF) e nos quadros do Detran(MACHADO, 2007). Por ausência de um *design* de separação de regimes, o mesmo agente policial fardado que recebia a missão institucional de educar o motorista em blitzes pedagógicas, distribuir panfletos instrutivos e exercer a persuasão dialógica amigável era, simultaneamente, o responsável imediato e direto por autuar, lavrar multas pesadas e constranger normativamente o cidadão caso julgasse, muitas vezes de modo subjetivo, que a persuasão havia falhado naqueles breves segundos de abordagem. Essa justaposição conflituosa de papéis de "educador" e "carrasco" em um mesmo iter procedimental e na mesma figura de autoridade gera uma profunda dissonância cognitiva no ambiente regulatório, tanto para o agente quanto para o condutor.

A literatura especializada aponta que exigir que fiscais operacionais de campo exercitem um juízo discricionário complexo entre perdoar (para focar na persuasão) e multar (para focar na punição exemplar) em frações de segundo, sem a devida

autonomização sistêmica de setores institucionais e sem protocolos objetivos de passagem de nível na pirâmide, sobrecarrega o agente público e inviabiliza a coerência da estratégia responsiva. Em um modelo verdadeiramente responsivo, amadurecido e administrativamente modernizado, o GDF deveria ter estabelecido itinerários processuais distintos e agentes funcionalmente separados.[1] A educação viária, a advertência formativa e o aconselhamento comportamental deveriam transitar por canais autônomos (por exemplo, utilizando orientadores de trânsito estritamente civis, assistentes sociais ou sistemas de advertência digital sem poder de multa).

Em contrapartida, a aplicação da "*Big Gun*" coercitiva (as penalidades mais severas) ficaria a cargo exclusivo da força policial ostensiva. Esse braço armado estatal deveria atuar de maneira independente, preferencialmente interligado a um sistema central de inteligência e cadastro que indicasse, com base em evidências pretéritas (o histórico do motorista), que as tentativas de diálogo, orientação e advertência do setor cooperativo já haviam sido exauridas em relação àquele condutor específico(AYRES; BRAITHWAITE, 1992). A crônica falta de separação de regimes no trânsito brasiliense fez com que a discricionariedade na ponta da linha dependesse unicamente do bom senso, do temperamento momentâneo ou da exaustão do policial militar de plantão. Esse cenário invariavelmente afasta a intervenção do ideal republicano de impessoalidade e mina a previsibilidade científica do escalonamento de sanções exigida pela estrutura da pirâmide regulatória(ARANHA, 2025). O resultado histórico de longo prazo dessa acumulação de funções é a fadiga institucional da corporação e o rápido retorno prático ao padrão rotineiro e puramente punitivo de comando e controle, tendo em vista que a emissão mecânica de um auto de infração é procedimentalmente e psicologicamente muito mais simples e célere de ser executada do que o sustentáculo do engajamento educativo perene.

4.1.2.3. A Falta de Fiscalização Episódica e o Esgotamento Precoce do Modelo

A terceira e, sob uma ótica econômica, a mais grave vulnerabilidade estrutural da execução do programa "Paz no Trânsito" à luz da Teoria da Regulação Responsiva concerne à gestão temporal, rítmica e financeira do esforço fiscalizatório perante a sociedade. Braithwaite, Ayres e os sistematizadores modernos do Direito Regulatório ensinam que a escalada de constrangimentos e a presença da fiscalização não podem, nem devem, ser um processo linear, monótono, ininterrupto e onipresente. Pelo contrário, a doutrina da conformidade regulatória preconiza expressamente que a "fis-

calização regulatória deve ser episódica". O conceito de fiscalização episódica pressupõe que a agência reguladora e as forças de controle devem eleger prioridades estratégicas temporais, avançar sobre um tema específico ou uma localidade com extrema intensidade por meio de forças-tarefa organizadas (uma averiguação concentrada com escalada severa e exemplar de sanções) e, passo seguinte fundamental, suspender essa intervenção maciça por um período determinado de tempo(ARANHA, 2025).

Esse respiro estratégico na fiscalização e a não-presença ostensiva contínua não representam fraqueza do Estado, mas detêm dois propósitos gerenciais e psicológicos vitais na engenharia responsiva. Primeiro, o recuo tático permite avaliar se a conformidade, que antes era puramente coercitiva pelo medo do agente presente, está de fato se convertendo lentamente em conformidade voluntária baseada na internalização cultural das novas normas pela comunidade. Segundo, do ponto de vista do princípio administrativo da economicidade, a fiscalização episódica evita a dilapidação exaustiva e insustentável dos recursos orçamentários, materiais e humanos do Estado, reconhecendo a impossibilidade fática de cobrir todas as frentes, todas as faixas e todas as vias de forma ininterrupta e permanente ("*enforcement costs*"). A interrupção e a retomada estratégica e surpreendente do caráter punitivo são a essência do dinamismo responsivo que mantém o mercado ou a sociedade em atenção, operando pela "sombra da fiscalização" e não apenas pela presença física dela(ARANHA; LOPES, 2019).

A despeito de seu sucesso inicial retumbante, o programa "Paz no Trânsito" em Brasília apresentou formidáveis dificuldades de gestão em manejar essa tática episódica de modo cientificamente e administrativamente embasado. Em resposta à demanda política e à pressão da mídia, a operação de vigilância nas ruas da capital ocorreu em uma voltagem contínua, exaustiva e uniforme por extensos períodos de tempo. Ao tentar manter a Polícia Militar em um estado de mobilização constante, ostensiva e perene exclusivamente para a vigília física de centenas de faixas de pedestres espalhadas pelo vasto Plano Piloto e pelas regiões administrativas, o Estado criou um modelo de garantia de segurança viária cujos custos de manutenção sistêmica se tornaram rapidamente insustentáveis. Com o passar dos anos, tornou-se cada vez mais difícil para o comando da corporação justificar o empenho desproporcional de efetivo policial na proteção de faixas em detrimento do combate crescente a outras demandas prementes de segurança pública do DF.

Além do problema do custo, a teoria aponta que uma fiscalização contínua e absolutamente previsível gera um efeito rebote nocivo: permite que o cidadão de perfil

puramente "racional" ou oportunista faça o mapeamento geográfico e temporal do comportamento do regulador. O motorista aprende rapidamente a identificar as rodovias, os horários e os cruzamentos específicos onde a vigilância estatal é intensa e aqueles onde ela é invariavelmente frouxa ou inexistente, engajando-se plenamente naquilo que a literatura sociológica da regulação designa como *game-playing* (a manipulação estratégica e cínica das regras do jogo). Isso gera a chamada "obediência cosmética", onde a parada na faixa ocorre apenas quando a viatura é avistada.

Caso o arranjo do programa no GDF tivesse se apoiado dogmática e tecnicamente nos preceitos da fiscalização episódica e na regulação baseada em risco, o Estado teria alternado inteligentemente períodos de "choques de ordem" viária visíveis e avassaladores em pontos críticos e rotativos da cidade, seguidos de retraimentos táticos programados. Durante esses retraimentos, o controle do comportamento ficaria majoritariamente nas mãos da regulação em rede—ou seja, a vigilância social exercida pela própria sociedade civil, pela mídia e pelos pedestres imbuídos do seu papel no tripartismo. Essa imprevisibilidade calculada da intervenção física estatal geraria uma economia psíquica formidável: a dúvida perene na mente do condutor racional sobre quando e onde a "grande arma benigna" do Estado seria disparada novamente manteria a percepção do risco de infração sempre em níveis altíssimos, exigindo simultaneamente um esforço logístico e financeiro substancialmente menor da Polícia Militar e do Detran a longo e médio prazo. A falta de ritmicidade analítica e a busca utópica por um policiamento contínuo sobre a listra branca resultaram em um fenômeno previsível: nos locais periféricos, desprovidos de policiamento humano frequente, uma parte dos condutores tendeu a reincidir no comportamento infrator. Essa reincidência pontual revelou de forma cristalina que a base da pirâmide de conformidade—a real internalização moral e voluntária do respeito à vida—não estava tão perfeitamente cimentada no inconsciente coletivo de 100% da população quanto o Estado e a mídia inicialmente festejavam, dependendo perigosamente da bengala onerosa do controle punitivo permanente(ARANHA; LOPES, 2019).

4.2. Teoria Regulatória, Processo Estrutural e Transformação Social

A análise sistemática do processo de transformação viária em Brasília a partir de 1996 e sua correlação com os modernos debates da teoria regulatória e do direito administrativo sancionador revelam que a regulação é um fenômeno eminentemente conjuntural, dinâmico e de reconfiguração de realidades disfuncionais. Sob a perspectiva da teoria dos sistemas aplicada à regulação de Gunther Teubner, o direito

não opera como um comando direto e mecânico capaz de controlar de forma linear a sociedade. O sistema social e econômico processa as normas de forma autônoma a partir de seus próprios códigos internos(ARANHA; LOPES, 2019; SANTOS, 2025).

Para que ocorra uma efetiva conformação de condutas à ordem posta, o regulador deve ser capaz de atuar de forma reflexiva, inserindo "atratores" no ambiente social para induzir perturbações orientadas que alinhem os interesses dos atores privados aos direitos fundamentais resguardados pela ordem constitucional(ARANHA; LOPES, 2019; ZAKIA, 2024).

A campanha "Paz no Trânsito" de Brasília constitui um exemplo de como o Fórum Permanente funcionou como um potente indutor reflexivo. Diante de um desenho urbano planejado para a alta velocidade automobilística e caracterizado por mortes constantes de pedestres, a mera edição de leis de trânsito ou a aplicação formalista de pequenas infrações revelava-se inócua. A intervenção foi bem-sucedida porque o Fórum Permanente coordenou os fluxos de informação por meio de campanhas massivas de comunicação, estimulando a adoção do gesto de estender a mão como um código informal de trânsito(MACHADO, 2007).

Essa perturbação do sistema viário obrigou os motoristas a repensarem seu cálculo de utilidade econômica: o custo social de atropelar ou de sofrer uma punição ostensiva da PMDF superou amplamente o ganho individual de tempo na circulação rápida. Paulatinamente, a prática cultural consolidou-se, transformando a racionalidade egoísta do condutor em uma personalidade leal e de responsabilidade social, integrando a conformidade à norma ao cotidiano da cidade(ZAKIA, 2024).

No plano das instituições jurídicas contemporâneas, o programa de Brasília assemelha-se ao desenvolvimento doutrinário e procedimental do processo estrutural (*structural litigation*). O processo estrutural dedica-se a combater e sanar situações de violação sistemática, contínua e generalizada de direitos fundamentais por meio de reformas organizacionais de estruturas públicas ou privadas complexas. O anteprojeto de lei do processo estrutural estabelece como normas fundamentais a prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, amparado nos princípios da cooperação e da boa-fé(ARANHA, 2025).

A conexão entre a teoria da regulação responsiva e o processo estrutural é nítida e fecunda. Ambos os modelos partem da premissa de superar a utilização exclusiva e ineficaz de mecanismos repressivos de comando e controle baseados em decisões unilaterais. No processo estrutural, o juiz, ao lidar com a reestruturação de políticas

públicas deficientes, pode e deve adotar a estratégia de retaliação equivalente (*tit-for-tat*) na condução do procedimento: o magistrado assume uma postura dialogal e cooperativa com o ente público responsável, aceitando planos de ação e dando tempo suficiente para a correção voluntária de desvios; contudo, caso detecte inércia ou má-fé protelatória do administrador, escala progressivamente a severidade das medidas impositivas e coercitivas contratuais, aplicando astreintes ou ordens judiciais de intervenção direta(ARANHA; LOPES, 2019).

Ademais, a governança nodal e o tripartismo regulatório aplicam-se como ferramentas centrais de execução no processo estrutural. Da mesma forma que a participação do terceiro setor no Fórum Permanente pela Paz no Trânsito legitimou e fiscalizou as ações das ruas de Brasília, a introdução de "nós de governança em rede" — como o envolvimento de assessorias técnicas independentes e a participação ativa de associações de cidadãos afetados — propicia um incremento de eficácia e transparência na implantação dos planos de ação estruturais de reabilitação(ZAKIA, 2024).

O Direito Administrativo Sancionador contemporâneo no Brasil caminha na mesma direção, impulsionado pela necessidade de instrumentalizar as penalidades a serviço de fins regulatórios concretos. O esgotamento do modelo de comando e controle tradicional, evidenciado pela baixa arrecadação de multas administrativas e pela reincidência de infrações de operadoras de serviços concedidos, impõe um freio de arrumação nas ideias. A sanção administrativa não pode ser legitimada como um fim em si mesmo ou como mera resposta automática de caráter retributivo e punitivo. Ela deve ser encarada sob a ótica da instrumentalidade das técnicas regulatórias: um meio de gestão e uma ferramenta institucional inserida em um modelo equilibrado de incentivos intrínsecos e extrínsecos(ARANHA; LOPES, 2019; SANTOS, 2025; ZAKIA, 2024).

A legitimação de um sistema regulatório responsivo e eficiente no Brasil requer a desconstrução da mentalidade punitivista cega, abrindo espaço para a inteligência analítica baseada em evidências, avaliações de impacto regulatório e consensualidade. Contudo, essa flexibilidade e abertura cooperativa não significam leniência, arbitrariedade ou enfraquecimento do império da lei. O sucesso da regulação e a transformação social dependem da manutenção do vigor punitivo no topo da pirâmide(SANTOS, 2025).

Somente quando o administrado tem consciência de que a trapaça e a recalcitrância sistemática atraem a força implacável e inegociável da coerção extrínseca estatal é que ele escolhe, de forma racional e voluntária, cooperar na base da pirâmide e cultivar a civilidade cívica de respeito aos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

CONCLUSÃO

A presente monografia dedicou-se a investigar, sob a ótica das modernas teorias jurídicas e sociológicas, a profunda transformação cultural e comportamental ocorrida no trânsito de Brasília a partir da segunda metade da década de 1990. O fenômeno do respeito à faixa de pedestres no Distrito Federal, que hoje se consolida como um patrimônio cívico e um paradigma de civilidade para o restante do país, não derivou de uma geração espontânea de virtude coletiva ou de uma mera imposição legal isolada. Pelo contrário, a pesquisa demonstrou que essa alteração consubstanciou-se em uma complexa e multifacetada intervenção de engenharia social, na qual o Estado, a mídia e a sociedade civil orquestraram, ainda que de forma inicialmente intuitiva, os preceitos mais sofisticados da Teoria da Regulação Responsiva.

A estruturação deste capítulo conclusivo visa a sintetizar as descobertas da pesquisa, articulando as raízes morfológicas da crise de segurança viária, as estratégias de mobilização social e governamental da campanha "Paz no Trânsito", e a adequação desse fenômeno aos ditames da regulação responsiva. Ademais, em cumprimento ao rigor científico e analítico, este epílogo dedica-se a dissecar as lacunas e vulnerabilidades estruturais do modelo adotado, demonstrando como as deficiências na autonomização funcional e na classificação de perfis atitudinais comprometeram a eficiência de longo prazo da política pública distrital.

1. AS RAÍZES HISTÓRICAS E A MATRIZ RODOVIARISTA DA CRISE DE SEGURANÇA VIÁRIA

Para compreender a magnitude da intervenção cultural necessária para instituir o respeito ao pedestre, fez-se imprescindível a análise da gênese urbana de Brasília. O estudo evidenciou que a letalidade no trânsito brasiliense na década de 1990 não representava um mero desvio de conduta ou uma falha acidental de fiscalização, mas consistia na consequência material, direta e intencional do modelo de urbanismo rodoviarista adotado na concepção da capital.(COUTO, 2011)

Brasília foi forjada no bojo do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), sob a égide do desenvolvimentismo acelerado e do lema "cinquenta anos em cinco". Nesse contexto macroeconômico, a implantação da indústria automobilística multinacional (apoiada pelo Grupo Executivo da Indústria Automobilística - GEIA) e a expansão de uma teia viária inter-regional foram definidas como metas nevrálgicas (Metas 8 e 27). A nova capital assumiu o papel de "Meta-Síntese",

funcionando como o epicentro geográfico de um "cruzeiro rodoviário" destinado a conectar o vasto território nacional por meio de vias como a BR-040, BR-050, BR-060 e BR-070(BRASIL, 1958; COUTO, 2011; KUBITSCHEK, 2000).

Essa ideologia da máquina e da velocidade foi meticulosamente traduzida em escala urbana pelo Plano Piloto de Lúcio Costa, que aplicou os princípios da técnica rodoviária à técnica urbanística.[1] O arranjo espacial da cidade impôs uma realidade material caracterizada por quatro eixos estruturais que aniquilaram a soberania do pedestre (RODRIGUES, 2007):

- Hierarquia Viária em Eixos: A cidade foi estruturada em torno de vias expressas monumentais (Eixo Monumental e Eixo Rodoviário), concebidas exclusivamente para a fluidez motorizada(KUBITSCHEK, 2000).
- Eliminação de Cruzamentos em Nível: A proliferação de viadutos e "tesourinhas" substituiu as intersecções tradicionais, removendo as pausas naturais do tráfego e incentivando velocidades incompatíveis com a presença humana(KUBITSCHEK, 2000).
- A Supressão da Rua Tradicional: O isolamento das moradias em Superquadras transferiu os fluxos para vias perimetrais largas, eliminando o conceito de rua como espaço de convivência e sociabilidade primária(IPEDF, *[S.d.]*).
- Rígida Segregação Funcional: A separação drástica entre os setores de moradia, trabalho e lazer tornou o automóvel um imperativo de sobrevivência urbana, relegando o deslocamento a pé à margem do sistema(ALMEIDA; LISBOA; OLIVEIRA, 2019; RODRIGUES, 2007).

Nesse ambiente de "autopia", a normatividade jurídica tradicional mostrou-se flagrantemente impotente. A pesquisa destacou o profundo paradoxo jurídico-cultural instaurado: embora a Lei nº 5.108/1966 (antigo Código Nacional de Trânsito) já preconizasse a obrigatoriedade da demarcação de travessias e a preferência de passagem do pedestre, essa norma padeceu de severa ineficácia por trinta anos.

Sob a ótica do neoconstitucionalismo e das teorias de Dworkin e Alexy, o trânsito brasiliense configurava um cenário de violação sistêmica de mandamentos de otimização e princípios fundamentais. Através da lente analítica de Karl Loewenstein, a lei operou por décadas como uma norma estritamente "nominal", desprovida de realidade existencial frente aos fatores reais de poder. Observou-se, nos termos de Luís Roberto Barroso, o fenômeno da "insinceridade normativa", onde a promessa textual

do Estado sucumbia perante a agressividade da cultura do asfalto(CALSING, 2012; FERNANDES; BICALHO, 2011; LYNCH; MENDONÇA, 2017).

Essa cisão entre validade formal e eficácia social desaguou em uma crise estatística aterradora. Concebidas para a fluidez, as vias operavam com médias de 90 km/h em trechos urbanos, o que elevou o índice de mortalidade viária a exorbitantes 11,6 óbitos por 10.000 veículos em 1995. O ano de 1996 registrou 610 mortes, sendo 266 de pedestres, evidenciando uma verdadeira calamidade de saúde pública que exigia uma desconstrução absoluta da inércia governamental(RODRIGUES, 2007).

2. A MOBILIZAÇÃO SOCIAL E A ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA "PAZ NO TRÂNSITO"

A reversão desse quadro letal demandou uma intervenção que ultrapassasse o burocratismo estatal punitivo clássico. O Decreto Distrital nº 16.645/1995, que instituíra o "Programa de Segurança para o Trânsito", revelou-se estruturalmente ineficaz, pois operava sob a lógica tradicional de comando, carecendo da força e da capilaridade necessárias para alterar o substrato cultural da capital. A mudança de paradigma exigiu a conversão do descontentamento difuso em um movimento cívico organizado, catalisado por eventos agudos(ARANHA; LOPES, 2019).

O trágico atropelamento do operário Elias Barbosa de Oliveira Júnior, em agosto de 1996, provocado pelo filho do então Ministro dos Transportes (ironicamente, um patrocinador de campanhas nacionais de trânsito), atuou como o estopim da indignação pública(FOLHA DE LONDRINA, 1997). Nesse momento histórico, a mídia assumiu o papel de "empreendedor de políticas públicas". O jornal *Correio Braziliense*, por meio do contundente editorial "Sinal vermelho" assinado por Ricardo Noblat, e de uma série de reportagens imersivas conduzidas por jornalistas como Ana Júlia Pinheiro, enquadrou o morticínio viário como uma emergência inaceitável. A imprensa logrou êxito em traduzir estatísticas frias em histórias humanas de dor, forjando uma identidade coletiva em torno da causa(MACHADO, 2007).

Esse processo comunicacional resultou na "Passeata pela Paz no Trânsito" em 15 de setembro de 1996, reunindo aproximadamente 25.000 pessoas no Eixo Rodoviário. A dimensão desse ritual cívico destruiu a viabilidade política da omissão estatal. A resposta governamental e social convergiu, então, para uma inovação basilar em governança pública: a instituição do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito, em dezembro de 1996(CORREIO BRAZILIENSE, 2016; DER-DF, 2025; MACHADO, 2007).

Sediado no Decanato de Extensão da Universidade de Brasília (UnB), o Fórum operou como uma "corretora neutra", capaz de aglutinar forças antagônicas ou disjuntas em um esforço uníssono(MACHADO, 2007). A composição multissetorial demonstrou-se formidável, integrando atores que assumiram papéis complementares, cujas atribuições e recursos mobilizados estão sintetizados na tabela a seguir:

Tabela 9 – Atores e Papéis no Fórum Permanente pela Paz no Trânsito

Ator Institucional / Social	Representantes e Operadores Notáveis	Papel e Contribuição Regulatória	Recursos Estratégicos Mobilizados
Governo do Distrito Federal (GDF)	Luís Miúra (Diretor do DETRAN-DF)	Formação da vontade política, operacionalização de políticas e adequação de infraestrutura.	Orçamento público, engenharia de tráfego, poder de decreto e sinalização.
Polícia Militar (PMDF)	Coronel Renato Azevedo	Estratégia operacional ostensiva, fiscalização de campo e repressão viária.	Poder coercitivo do Estado, viaturas nas ruas, pessoal armado e treinado.
Universidade de Brasília (UnB)	Professor David Duarte Lima	Coordenação apolítica, análise de dados empíricos e balizamento técnico.	Credibilidade científica e metodológica, ambiente neutro de negociação.
Mídia e Imprensa	Ana Júlia Pinheiro, Alexandre Garcia, Ricardo Noblat	Mobilização da opinião pública, educação em massa e denúncia da letargia do Estado.	Alcance informacional, poder de definição de agenda (*agenda-setting*).
Sociedade Civil Organizada	Sindicatos, ONGs, Igrejas, Escolas	Capilaridade social e legitimação do	Engajamento voluntário, pressão popular contínua e

		novo comportamento cívico nas bases.	controle social difuso.

Fonte: (MACHADO, 2007; RODRIGUES, 2007)

Sob a coordenação técnica do Fórum, as estratégias de intervenção foram desenhadas a partir do tripé global da segurança viária — os "Três Es" (*Education*, *Engineering*, *Enforcement*) —, os quais transmutaram as reivindicações populares em arquitetura procedimental concreta(DER-DF, 2025; MACHADO; TODOROV, 2008):

1. Educação (*Education*): Precedeu a sanção. Campanhas massivas, como "Dê Sinal de Vida", construíram o código não verbal de estender o braço, outorgando agência ao pedestre. O Teatro Rodovia da PMDF levou a norma às escolas, garantindo que o novo pacto fosse compreendido antes de ser exigido(LOURENÇO, *[S.d.]*; MACHADO, 2007).
2. Engenharia de Tráfego (*Engineering*): O DETRAN-DF reformulou a morfologia das vias. A pintura maciça e destacada de listras brancas e, fundamentalmente, a instalação de "pardais" (controladores eletrônicos de velocidade) desestruturaram a confiança cega do motorista na velocidade, tornando a parada uma manobra fisicamente segura(GDF, 2017; MACHADO, 2007).
3. Fiscalização e Aplicação da Norma (*Enforcement*): A proposta tida como "a mais louca do mundo" pelo Coronel Renato Azevedo — aplicar rigorosamente a lei existente — foi implementada de forma implacável. Após três meses de educação pura e isenta de autuações nas faixas, a tolerância foi extirpada em 1º de abril de 1997. A enxurrada de multas nos primeiros dias conferiu o "choque de credibilidade" necessário para afirmar a cogência da norma(MACHADO, 2007).

Os resultados quantitativos dessa sinergia foram incontestáveis. Entre 1996 e 1998, os óbitos totais no trânsito recuaram 29,5% (de 610 para 430); a mortalidade de pedestres despencou 42,5% (de 266 para 153) e as fatalidades diretamente sobre as faixas semaforizadas ou não semaforizadas caíram para o nível zero. A velocidade média da capital, antes em 90 km/h, foi mitigada para 55 km/h(RODRIGUES, 2007). O Direito deixava de ser uma ficção e passava a determinar a realidade fática, conforme clamava a força normativa de Konrad Hesse(CALSING, 2012; LYNCH; MENDONÇA, 2017).

3. O PARADIGMA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E A RECONFIGURAÇÃO NORMATIVA

A eficácia do caso brasiliense fornece um substrato empírico de valor inestimável para a Teoria da Regulação Responsiva, concebida por Ian Ayres e John Braithwaite(1992). O estudo demonstrou que, mesmo sem o uso deliberado do jargão teórico na época, as autoridades e a sociedade civil de Brasília mimetizaram perfeitamente a engenharia institucional desse paradigma, superando os defeitos crônicos do clássico modelo de comando e controle ou da visão puramente retributiva do Direito Administrativo Sancionador (DAS)(ARANHA; LOPES, 2019; MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024).

Opondo-se à Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), que advoga que os desenhos institucionais devem "economizar na virtude" (partindo da premissa de que o regulado é invariavelmente oportunista), a regulação responsiva aposta em arranjos que "economizam na motivação". O modelo postula a presunção inicial de conformidade voluntária, exigindo que o Estado calibre suas reações de acordo com a postura atitudinal do administrado ao longo de uma pirâmide de constrangimentos.(ARANHA, 2025)

A análise das fases da campanha "Paz no Trânsito" revela uma aderência singular a três eixos conceituais supremos desta teoria: a Postura Cooperativa Inicial, a Grande Arma Benigna e o Tripartismo Regulatório(ARANHA; LOPES, 2019; AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

3.1. A Postura Cooperativa Inicial: A Base da Pirâmide

A regulação de excelência inicia-se invariavelmente pelo diálogo e pela persuasão, reservando as medidas aflitivas para o ápice processual(ARANHA, 2025). O GDF acertou substancialmente ao investir o primeiro trimestre de 1997 na educação exclusiva nas "faixas formadoras de opinião", em que os agentes orientavam sem aplicar multas(MACHADO, 2007). Ao tratar o motorista inicialmente não como um transgressor patológico, mas como um ator capaz de reconhecer o valor da vida do pedestre, o Estado cultivou o que a teoria denomina "mercado para a virtude"(ARANHA; LOPES, 2019). A persuasão mostrou-se menos custosa e mais capaz de induzir a internalização moral profunda da norma intrínseca, criando o consenso que legitimaria a coerção subsequente(AYRES; BRAITHWAITE, 1992).

3.2. A Coerção Crível e a Estratégia Tit-for-Tat ("Benign Big Gun")

A genialidade paradoxal da Teoria da Regulação Responsiva reside no fato de que o Estado só logra sucesso em persuadir e falar manso na base da pirâmide se os administrados souberem, indubitavelmente, que há um poder coercitivo formidável e inescapável no topo — a *Benign Big Gun* (Grande Arma Benigna). Amparada pela teoria dos jogos e pela estratégia de retaliação equivalente (*tit-for-tat*), a regulação deve perdoar e colaborar quando o regulado coopera, mas retaliar com severidade imediata e proporcional caso haja deserção ou má-fé(ARANHA; LOPES, 2019; ARANHA, 2025).

Em Brasília, essa coerção crível foi materializada pelas blitzes ostensivas e pela atuação implacável da Polícia Militar a partir de abril de 1997(MACHADO, 2007). O Estado deixou patente que o "cassetete colossal" seria utilizado. A aplicação imediata das multas alterou o cálculo racional de risco dos motoristas que resistiam à virtude. Conforme postula a literatura, a repressão inclemente contra os refratários validou psicologicamente o motorista virtuoso, evitando a sensação de injustiça e o colapso do sistema. Foi a conjunção do apelo moral (base da pirâmide) com a punição inarredável (topo da pirâmide) que consolidou o hábito(ARANHA; LOPES, 2019; ARANHA, 2025; MEDEIROS, 2017; SANTOS, 2025; ZAKIA, 2024).

3.3. Governança Nodal e o Tripartismo Regulatório

A vulnerabilidade de um sistema bipartite restrito (Estado fiscalizando o motorista) foi mitigada pela inovação do tripartismo regulatório. O modelo de Ayres e Braithwaite exige o ingresso de grupos de interesse público no jogo regulatório para evitar assimetrias, corrupção e a "captura" da agência(ARANHA; LOPES, 2019; ARANHA, 2025).

A coordenação do Fórum Permanente pela Paz no Trânsito, envolvendo sindicatos, universidades, meios de comunicação e cidadãos comuns (evidenciado na Passeata), descentralizou o poder de fiscalização. O arranjo conformou o que a doutrina subsequente chamou de *governança nodal*, na qual diferentes nós de poder na rede social exercem pressão comportamental contínua. Cada pedestre aguardando com a mão estendida operou, metaforicamente, como um nó de constrangimento ético e vigilância capilar sobre o motorista, substituindo a necessidade utópica e financeiramente inviável de postar um policial militar ininterruptamente em cada intersecção do DF(ZAKIA, 2024).

4. O DIAGNÓSTICO DAS LACUNAS: LIMITAÇÕES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA BRASILIENSE

Apesar do inegável triunfo empírico do programa na reconfiguração do cenário viário, a análise acadêmica acurada de seus mecanismos — quando submetida ao crivo dogmático da teoria da "regulação realmente responsiva" (Robert Baldwin e Julia Black) e às premissas de Marcio Iorio Aranha para a estruturação administrativa — desvela severas lacunas metodológicas(ARANHA, 2025; BALDWIN; BLACK, 2008).

O desenho da política pública brasiliense exibiu deficiências institucionais críticas que geraram fadiga organizacional, custos de transação excessivos e perigo de erosão do modelo. A monografia isolou três disfunções centrais que distanciam a prática do ideal responsivo: a homogeneização dos perfis atitudinais, a deficiente acumulação de funções (falta de autonomização) e o esgotamento via policiamento ostensivo contínuo(MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024).

Tabela 10 – Dimensão Regulatória e as Limitações Identificadas

Dimensão Regulatória / Premissa	Prática Adotada pelo GDF no Programa	Limitações Identificadas e Lacunas da Política Pública	Impacto no Direito Administrativo Sancionador e na Eficiência
Pirâmide de Perfis dos Regulados	Homogeneização do administrado. O GDF tratou toda a frota veicular como um bloco indissociável, sujeitando a todos ao mesmo rito de abordagem.	Ausência de sistemas (tecnológicos ou gerenciais) para identificar e separar atores virtuosos, racionais e irracionais. Ausência de premiações (Diamante Regulatório).	Aplicação indiscriminada do rigor procedimental. Risco de alienar e antagonizar o motorista virtuoso que comete um erro isolado, transformando engajamento em litígio.
Separação de	Acumulação deletéria de funções. O	Falta de Autonomização Funcional. A	Sobrecarga discricionária e cognitiva do

Regimes de Controle	mesmo agente fardado da PMDF exercia a função educacional/persuasiva e a autuação pecuniária simultânea.	literatura exige que os ambientes de educação e negociação sejam blindados e desconectados orgânica e funcionalmente dos órgãos de sanção.	policial de linha de frente. Dissipação do ambiente de confiança dialógica e rápido retorno prático à emissão mecânica de multas (*comando e controle*).
Ritmicidade e Estratégia de Esforço	Policiamento ostensivo, uniforme e ininterrupto nas passagens de pedestres, dependente puramente da presença física exaustiva do agente do Estado.	Ausência de Fiscalização Episódica. A teoria recomenda forças-tarefas agudas e imprevisíveis seguidas de suspensões táticas para aferir a obediência orgânica e reduzir despesas.	Fadiga orçamentária insustentável. A previsibilidade contínua estimulou o *game-playing* e a "obediência cosmética" de motoristas oportunistas, que mapeavam a presença estatal.

Fonte:(ARANHA; LOPES, 2019; ARANHA, 2025; AYRES; BRAITHWAITE, 1992; BALDWIN; BLACK, 2008; MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024)

4.1. A Ausência de Classificação de Perfis e a Homogeneização do Cidadão

A evolução da teoria responsiva impõe que a administração categorize seus regulados com base em seus históricos atitudinais. Braithwaite e Drahos alertam que os cidadãos transitam entre posturas virtuosas (cumprimento voluntário da norma por valor moral), posturas racionais (cálculo puramente utilitário de probabilidade de multa) e atitudes irracionais (incompetência técnica ou resistência patológica). A resposta do Estado deve flutuar rigorosamente com base nessa diferenciação(ARANHA; LOPES, 2019).

O programa "Paz no Trânsito" falhou ao homogeneizar completamente a massa de condutores de Brasília, submetendo o cidadão rotineiramente cumpridor ao mesmo ritual repressivo inflexível reservado aos infratores recalcitrantes(ZAKIA, 2024). Ao ignorar a premissa da "proporcionalidade comportamental extrema", o Es-

tado penalizou condutores por lapsos atencionais isolados com o mesmo fervor dispensado às conduções agressivas dolosas.[1] A inabilidade burocrática em reconhecer o esforço cooperativo frustrou a formação do que a teoria designa por "Diamante Regulatório", pois não foram concebidos estímulos positivos e recompensatórios (ex: isenção de taxas ou prestígio reputacional) para cimentar a virtude aspiracional(ARANHA; LOPES, 2019). O sistema, mantido primordialmente pelo medo da punição, arrisca solapar a boa vontade orgânica e insuflar a contestação contenciosa da autoridade de trânsito.

4.2. Acumulação de Funções e a Falta de Autonomização Funcional

A dogmática do moderno Direito Administrativo Sancionador postula que a eficácia da escalada responsiva depende fundamentalmente da clareza arquitetônica das instituições. Marcio Iorio Aranha destaca a premência da "autonomização funcional": a separação inegociável entre os departamentos ou agentes que promovem o acompanhamento, o fomento e a negociação pacífica e as unidades detentoras da prerrogativa repressiva punitiva de *ultima ratio(ARANHA, 2025; MEDEIROS, 2017).*

A execução ostensiva no DF foi flagrantemente contaminada por uma acumulação de papéis. O mesmo policial militar designado para distribuir folhetos, aconselhar e exercer a persuasão dialógica amigável (a base da pirâmide) atuava concomitantemente como executor patrimonial, lavrando autos de infração rigorosos no mesmo instante e no mesmo ambiente de interação se sua exortação falhasse minimamente. Esta sobreposição gera profunda dissonância. O espaço de confiança para o cidadão relatar suas dificuldades de adaptação desaparece diante da iminência da espada estatal.

Consoante à teoria, exigir do fiscal de campo o exercício de um juízo discricionário entre perdoar e punir severamente em frações de segundo, sem suporte em dados prévios individualizados, solapa a cientificidade do método.[1] Em um panorama verdadeiramente responsivo, o GDF deveria ter instituído quadros exclusivamente civis e desarmados para as fases primárias e educacionais, conectando-os a sistemas de inteligência que indicassem, posteriormente, a necessidade de intervenção do braço militar armado apenas contra os condutores refratários que haviam exaurido as instâncias dialógicas(ARANHA; LOPES, 2019).

4.3. Ausência de Fiscalização Episódica e Risco Sistêmico

O custo do monitoramento de conformidade (*enforcement costs*) representa um passivo crônico para o Estado contemporâneo. A teoria da regulação advoga enfaticamente que a presença punitiva estatal "deve ser episódica"(ARANHA, 2025). Em termos práticos, significa que o controle deve operar por meio de surtidas incisivas, táticas e itinerantes (forças-tarefas), sucedidas de suspensões estratégicas que permitam aferir a sedimentação do hábito através do puro temor institucional ("a sombra da fiscalização"), gerando extrema economia de recursos humanos(MEDEIROS, 2017).

Ao tentar suprir a voracidade da opinião pública, as autoridades locais adotaram uma abordagem diametralmente oposta: tentaram manter o policiamento viário em um ritmo contínuo, perene e uniforme sobre centenas de passagens no Plano Piloto(MACHADO, 2007). O custo financeiro e logístico para manter efetivos altamente treinados vigiando listras brancas asfaltadas revelou-se insustentável, esvaziando o policiamento vital de outras frentes de segurança do DF. Adicionalmente, a previsibilidade física do controle permitiu aos motoristas utilitários a instrumentalização de condutas — o *game-playing* —, mapeando as regiões e horários sem vigilância militar e promovendo uma perigosa "obediência cosmética" apenas na presença do policial ou do pardal. Tal cenário demonstrou que a conversão moral ainda não havia abarcado a totalidade da sociedade com a profundidade propagandeada, evidenciando as trincas de uma pirâmide cuja base dependia exageradamente do peso no seu topo(ARANHA; LOPES, 2019; MEDEIROS, 2017; ZAKIA, 2024).

5. A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL PELO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A travessia efetuada por Brasília — da indiferença de uma "autopia" hostil ao homem para a vanguarda do convívio viário harmonioso — representa, em última instância, uma poderosa manifestação de que a superação de violações massivas não se resolve com dogmatismo jurídico inflexível. Analisado sob o prisma do sociólogo Gunther Teubner e da sua teoria dos sistemas reflexivos, o direito positivado tradicional comprovou-se mecanicista e incapaz de gerar obediência por imposição direta à sociedade. Para transformar a dinâmica, o Fórum Permanente serviu como o artífice de uma série de perturbações calculadas ("atratores" comunicacionais e sanções exemplares) que induziram os motoristas a repensarem seu arcabouço cognitivo e a assumirem uma postura leal(ARANHA; LOPES, 2019; SANTOS, 2025).

Esta configuração assemelha-se epistemologicamente aos arranjos modernos de proteção de direitos fundamentais, notadamente ao processo estrutural (*structural litigation*). Assim como na tutela de desastres e violações contínuas, em que o magistrado recusa ordens unilaterais estéreis e prefere o engajamento cooperativo escalonado (*tit-for-tat*) e a delegação descentralizada à sociedade para debelar as crises, o trânsito do Distrito Federal debelou a calamidade mediante gestão de rede colaborativa.(GIANNI, 2025)

Por derradeiro, conclui-se que o Direito Administrativo Sancionador (DAS) brasileiro vivencia um momento inadiável de reformulação estrutural. A superação da letalidade motorizada apenas ocorreu porque a prerrogativa sancionatória foi deslocada de sua posição arcaica de dever-poder cego, imutável e exclusivamente punitivo, para assumir uma roupagem de ordenação instrumental e finalística. A sanção não existe para mutilar patrimonialmente o motorista infrator, mas atua como ferramenta extrema e última de convencimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Brasília 59 anos: dois eixos e uma cidade única**.

ALMEIDA, Cristiano Farias; LISBOA, Rafael Martins; OLIVEIRA, Adriana Mara Vaz de. Patrimônio e uso dos espaços: o caso do Edifício Touring de Brasília. *In*: Cachoeira do Sul (RS): 2019.

ARANHA, M. I.; LOPES, O. D. A. **Estudos sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiada em incentivos.** Brasília, DF: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da Universidade de Brasília., 2019.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório.** 10. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2025.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. **The modern law review**, v. 71, n. 1, p. 59–94, 2008.

BIAGINI, Thaís Garlet. **Mobilidade não motorizada, Morfologia Urbana e Legislação: Diretrizes para qualificar o Espaço Urbano**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana)—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 6. ed. São Paulo: EDIPRO, 2016.

BRANDÃO, Vinicius Costa; ROCHA, Carla Adriana Meneses da. O desenvolvimento industrial brasileiro no governo JK e seus impactos sociais. **Informe Econômico (UFPI)**, v. 36, n. 1, p. 92–97, jan. 2022.

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.

BRASIL. Lei nº 5.138, de 21 de setembro de 1966. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 de set. 1966. Seção 1, p. 10917.

CALSING, Renata de Assis. A teoria da norma jurídica e a efetividade do direito. 2012.

CARVALHO, B. V. de. Regulação Realmente Responsiva e a atuação da Auditoria-Fiscal do Trabalho no Brasil: estudo de caso sobre plataformas digitais de trabalho. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 10, n. 1, p. 15–40, 2024.

CORREIO BRAZILIENSE. **Campanha Paz no Trânsito salva vidas desde 1996**.

CORREIO BRAZILIENSE. **Para ninguém esquecer: soluções para reduzir mortes no trânsito**.

COSTA, N. A. *et al.* Travessia Urbana para Pedestres: Uma Breve Revisão. *In*: Patos: 2018.

COUTO, Ronaldo Costa. **Juscelino Kubitschek**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

DER-DF, Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal. **O Programa Paz no Trânsito**. 2025. Disponível em: https://der.df.gov.br/w/o-programa-paz-no-transito. Acesso: abr. 2026.

DETRAN-DF, Departamento de Trânsito do Distrito Federal. **Brasília completa 25 anos de respeito à faixa**. 2022. Disponível em: https://www.detran.df.gov.br/w/brasilia-completa-25-anos-de-respeito-a-faixa. Acesso: out. 2025.

DETRAN-DF, Departamento de Trânsito do Distrito Federal. **Acidentes e vítimas fatais de trânsito no Distrito Federal, 1995 - 2016.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/04/22/em-brasilia-respeito-a-faixa-de-pedestres-foi-resultado-de-campanha-popular. Acesso: out. 2025.

DETRAN-DF, Departamento de Trânsito do Distrito Federal. **Sobre a faixa**. Disponível em: https://www.detran.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/06/CEMI-Cruzeiro-Panfleto.pdf. Acesso: out. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Decreto Distrital nº 16.645, de 25 de julho de 1995. **Diário Oficial do Distrito Federal:** seção 1, 2 e 3, Brasília, DF, ano 19, n. 143, p. 1-6, 25 jul. 1995.

FARIAS, Maria Clara Cunha. **O combate à sonegação do ICMS à luz da economia comportamental e da regulação responsiva.** Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2020.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico: o atual paradigma jusfilosófico constitucional. **Revista de informação legislativa**, v. 48, n. 189, p. 105-131, 2011.

FOLHA DE LONDRINA. **Filho de ex-ministro é punido por atropelamento**. 1997. Disponível em: https://www.folhadelondrina.com.br/geral/filho-de-ex-ministro-e-punido-por-atropelamento-35197.html. Acesso: out. 2025.

GDF, Governo do Distrito Federal. **Balanço de Realizações: redução histórica de mortes no trânsito.** 2017. Disponível em: https://www.df.gov.br/reducao-historica-de-mortes-no-transito/. Acesso: out. 2025.

GIANNI, A. Regulação responsiva e processo estrutural: um diálogo possível? **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 11, n. 1, p. 390–418, 2025.

GOMES, Milton Carvalho. Regulação responsiva nas concessões rodoviárias brasileiras: análise da experiência pioneira da ANTT no regulamento das concessões rodoviárias.

IPEDF, Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. **Atlas do Distrito Federal: arquitetura e elementos culturais**. 2020. Disponível em: https://atlas.ipe.df.gov.br/?cat=168. Acesso: out. 2025.

KUBITSCHEK, Juscelino. **Por que construí Brasília**. Brasília: Senado Federal, 2000.

LACERDA, Natalia de Melo; THOMAS, Patrick Thadeu. Teoria Responsiva da regulação em situações de crises hídricas: uma análise a partir da atuação da Agência Nacional de Águas na crise do Rio Pardo. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 5, n. 2, p. 1–26, out. 2019.

LOURENÇO, Uirá. **Respeito ao Pedestre na Faixa – patrimônio de Brasília**. 2021. Disponível em: https://brasiliaparapessoas.org/2021/04/30/respeito-ao-pedestre-na-faixa-patrimonio-de-brasilia/. Acesso: out. 2025.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 2, p. 974-1007, 2017.

MACHADO, Vívica Lé Sénéchal. **O comportamento do Brasiliense na faixa de pedestre: exemplo de uma intervenção cultural**. Dissertação (Mestrado)—Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

MACHADO, Vívica Lé Sénéchal; TODOROV, João Claudio. A travessia na faixa de pedestre em Brasília (DF/Brasil): exemplo de uma intervenção cultural. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 4, n. 2, p. 191–204, 2008.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil**. 2017.

MOBILIZE BRASIL. **“Respeito na faixa”, um patrimônio de Brasília**. 2021. Disponível em: https://www.mobilize.org.br/noticias/12617/respeito-na-faixa-um-patrimonio-de-brasilia.html. Acesso: abr. 2026.

RODRIGUES, José Nivaldino. **Placar da vida: uma análise do programa “Paz no trânsito” no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado)—Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

SANDOVAL, Liz da Costa. **Brasília, cinema e modernidade: percorrendo a cidade modernista**. Dissertação (Mestrado)—Brasília: Universidade de Brasília, 2014.

SANTOS, Ananda Oliveira dos. Sanção Administrativa, Regulação Responsiva e Modelos Regulatórios Setoriais. **Publicações da Escola Superior da AGU**, v. 17, n. 1, p. 43–63, 2025.

SENADO FEDERAL. **Em Brasília, respeito à faixa de pedestres foi resultado de campanha popular**. 2010. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/04/22/em-brasilia-respeito-a-faixa-de-pedestres-foi-resultado-de-campanha-popular. Acesso: abr. 2026.

ZAKIA, Maria Lucia Perez Ferres. **Regulação do Mercado de Valores Mobiliários: da teoria de comando e controle à teoria de regulação responsiva**. 2024.