

ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA RODOVIÁRIA

Resposta portuguesa a um problema mundial de dimensões trágicas

Paulo Marques Carlos Lopes¹, Helena Clemente², João Queiroz³

^{1,2} Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) - Parque de Ciências e Tecnologia de Oeiras
Avenida de Casal de Cabanas, Urbanização de Cabanas Golf, n.º 1, Tagus Park, 2734-507 Barcarena
email: cmlopes@ansr.pt <http://www.ansr.pt>

³ ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Sumário

A ENSR estabeleceu como missão salvar 1.350 vidas. Sendo a política de segurança rodoviária transversal à sociedade, existiu a preocupação central de envolver no desenvolvimento e implementação da ENSR um conjunto tão alargado quanto possível de entidades com responsabilidades nas diferentes áreas de saber e ação. As características diferenciadoras da ENSR, porque inovadoras em Portugal, foram: (1) estabelecimento de metas quantitativas específicas, baseadas na análise estatística da sinistralidade em séries temporais iguais aos da vigência da estratégia, e benchmarking internacional; (2) funcionamento de grupos de trabalho multidisciplinares para a definição de ações concretas; (3) responsabilização de entidades pela execução, orçamentação e calendarização dessas ações; (4) definição de estruturas de acompanhamento e de mecanismos de monitorização do cumprimento da sua implementação.

Palavras-chave: estratégia; redução; rodoviária; segurança; vítimas.

1 ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

A Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2008 – 2015 (ENSR) [1], aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2009, de 14 de maio, é o instrumento nacional de gestão das políticas públicas que visam o combate a um problema, a sinistralidade rodoviária, fenómeno global gerador de sofrimento humano e de custos sociais e económicos insustentáveis, tal como é reconhecido pelas principais organizações mundiais, nomeadamente, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Comissão Europeia (CE) e o Parlamento Europeu (PE), entre outras. Em Portugal a expressão deste problema é, ainda hoje, muito elevada.

O lançamento da ENSR permitiu colmatar a ausência de uma intervenção planeada e estruturada em termos de políticas públicas destinadas a reduzir a sinistralidade rodoviária no nosso país. Na realidade, os países que mais se têm destacado no combate a este fenómeno têm recorrido sistematicamente à implementação de planos multidisciplinares de segurança rodoviária, com uma dimensão estratégica e uma liderança e coordenação institucional.

A tradição nacional de planeamento estratégico e operacional na área da segurança rodoviária foi, até ao início do século XXI, extremamente escassa, circunscrevendo-se apenas à realização de cinco planos de atividades anuais, tipicamente estruturados de acordo com uma visão dos anos 70 e 80, designados por PISER – Plano Integrado de Segurança Rodoviária – elaborados entre os anos de 1997 e 2001[2]. Estes planos tiveram, certamente, uma influência muito positiva na melhoria da segurança rodoviária naquele período. Porém, ao não estabelecerem metas a atingir nem proporem qualquer componente estratégica de obtenção de resultados de médio/longo prazo, o seu impacto é praticamente impossível de quantificar.

Em 2001, a Comissão Europeia propôs, no Livro Branco sobre a política europeia de transportes [3], o objetivo de reduzir para metade, no horizonte de 2010, o número de mortos em acidentes de viação no espaço da União Europeia.

A resposta portuguesa surgiu através do Plano Nacional de Prevenção Rodoviária (PNPR) 2003 – 2010 [4] que, no entanto, não chegou a ser implementado na medida em que as intervenções nele preconizadas não foram devidamente calendarizadas e orçamentadas, nem foram definidas responsabilidades para a sua liderança, coordenação e execução. Estes factos foram comprovados no estudo de avaliação do desempenho operacional do PNPR [5], da autoria do ISCTE, concluído em 2007 e que precedeu e justificou a necessidade de elaboração de um verdadeiro plano nacional de segurança rodoviária, cientificamente fundamentado e definindo uma estratégia de implementação, com metas quantificadas para horizontes temporais bem definidos.

Neste sentido, no final de 2007 iniciaram-se os estudos que conduziram ao desenvolvimento da ENSR e que coincidiram, temporalmente, com um período em que vários países da UE também iniciaram a revisão ou mesmo a elaboração dos seus novos planos de segurança rodoviária e em que decorriam os trabalhos preparatórios para o lançamento da “Década de Ação para Segurança Rodoviária 2011 – 2020” da ONU [6], bem como a definição das orientações estratégicas para o novo Plano de Ação Europeu – “Rumo a uma área de segurança rodoviária Europeia: orientações de política de segurança rodoviária 2011 – 2020” da Comissão Europeia [7]. Portugal alinhou, pela primeira vez na sua história, as suas políticas de gestão da segurança rodoviária com as melhores práticas europeias em vigor.

A ENSR foi desenvolvida pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) que contou para o efeito com a colaboração do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa ISCTE – IUL), responsável pelo acompanhamento e pela direção científica do projeto.

2 INOVAÇÃO

A ENSR foi e continua a ser um documento inovador em termos de políticas públicas, considerando que estabeleceu um conjunto de princípios de conceção, organização, desenvolvimento, funcionamento, controlo e melhoria contínua, pouco comuns e que podem servir de exemplo para outras iniciativas. Dessa abordagem destaca-se:

- (1) A metodologia utilizada no diagnóstico e na definição dos objetivos, com recurso exaustivo às evidências científicas, através da recolha e tratamento de dados e de informação;
- (2) O estabelecimento de metas quantificadas e segmentadas;
- (3) A definição clara de objetivos estratégicos e operacionais;
- (4) O envolvimento de todos os atores com responsabilidades no âmbito da segurança rodoviária nos processos de diagnóstico e desenvolvimento, nomeadamente na melhor adequação dos objetivos operacionais e no estabelecimento das ações chave;
- (5) A atribuição da responsabilidade pela escolha, definição, calendarização, orçamentação e realização de cada ação chave a uma entidade da administração pública;
- (6) A necessidade de introduzir, de forma continuada e de preferência com periodicidade anual, novas ações chave, de acordo com o calendário previsto para a conclusão do conjunto de ações inicial;
- (7) A caracterização de uma estrutura de acompanhamento, de carácter eminentemente político, tendo em atenção a transversalidade sectorial das políticas e das intervenções em matérias relacionadas com a segurança rodoviária e a conseqüente necessidade de dinamizar e harmonizar o esforço dos diferentes agentes da administração pública;
- (8) A definição de um processo de avaliação e monitorização, destinado a acompanhar o desempenho do processo e a promover a sua melhoria contínua;
- (9) A previsão de uma revisão intercalar tendo em vista ajustar metas, objetivos e processos à luz da experiência adquirida, ao desempenho e às circunstâncias de enquadramento verificadas durante o primeiro período do seu desenvolvimento.

3 BENEFÍCIOS ESPERADOS

Para além do benefício social que representa a poupança de vidas humanas – que não tem preço e que, só por isso, deveria justificar todo o investimento a fazer na implementação da ENSR – Portugal não pode deixar de contabilizar os ganhos económicos esperados. Se se considerar a diminuição média prevista para o período de vigência da ENSR conclui-se que seriam poupadas cerca de 1.350 vidas, tendo como referência o patamar de sinistralidade em que Portugal se encontrava à data da sua definição.

Tendo como guia o valor médio de 685 mil euros por cada vítima mortal [8], é possível ter uma ideia da importância, também económica da ENSR – 925 Milhões de euros de riqueza não destruída – e da necessidade que foi sentida para a sua eficaz e eficiente implementação, numa ótica da otimização dos recursos públicos envolvidos. Ao valor acima referido haveria que somar o obtido através da redução de Feridos Graves e Feridos Leves.

4 METODOLOGIA

O primeiro trabalho de preparação da ENSR foi a elaboração do estudo sobre o PNPR onde houve recurso a um conjunto alargado de técnicas de investigação: análise documental e análise de dados estatísticos; entrevistas, individuais e de grupo, a peritos nacionais e internacionais; inquéritos de opinião sobre um vasto conjunto de temas, incluindo as atitudes e os comportamentos dos utilizadores da infraestrutura rodoviária, a peritos, agentes do setor, condutores e público em geral.

Para além da avaliação do modelo concetual, da estrutura e do desempenho do PNPR, as principais conclusões do estudo incidiram sobre a sinistralidade rodoviária em Portugal e as causas identificadas como contribuindo para a sua diminuição e sobre a definição de alguns dos fatores prioritários e segmentos críticos a considerar em futuras intervenções: o controlo da velocidade de circulação; o controlo da condução sob o efeito do álcool e de substâncias psicotrópicas; o ensino da condução, o exame de condução e a avaliação dos condutores; a formação contínua dos condutores e a educação para a segurança rodoviária; o socorro às vítimas (especialmente ao nível da prontidão e do estabelecimento de uma rede especializada de estruturas hospitalares); a auditoria e inspeção das infraestruturas rodoviárias; as inspeções ao parque automóvel.

Desta avaliação resultou, igualmente, uma recomendação particular relativamente aos acidentes dentro das localidades e aos que envolvem veículos de duas rodas, assim como a rapidez na aplicação de coimas, a segmentação dos públicos das campanhas de comunicação, a introdução de medidas de acalmia de tráfego e a definição de uma política de mobilidade sustentável.

A partir dos ensinamentos recolhidos da avaliação do PNPR e das conclusões acima referidas foi definida a metodologia para a elaboração da ENSR, baseada na análise, desde 1999, de dados de sinistralidade em Portugal e na União Europeia, na construção de indicadores de evolução previsível para esses dados, e na análise aprofundada de estudos e programas internacionais. Estes trabalhos contemplaram três fases: definição, desenvolvimento e implementação.

A definição e o enquadramento da fase de desenvolvimento resultaram do trabalho conjunto da ANSR e do ISCTE – IUL. O desenvolvimento resultou do trabalho de grupos multidisciplinares, compostos por representantes de todas as entidades públicas envolvidas e que foram responsáveis pela adequação dos objetivos operacionais e pela definição, caracterização, orçamentação e calendarização das ações chave que visavam a sua concretização. A fase de implementação previu a execução das ações, a sua auditoria e monitorização, com vista à correção de eventuais desvios e/ou estabelecimento de novos objetivos.

Com esta abordagem metodológica foi possível:

- (1) Identificar as condições de enquadramento, institucional e operacional, necessárias para se obter uma diminuição sustentada da sinistralidade rodoviária;
- (2) Caracterizar a sinistralidade rodoviária em Portugal e em três países de referência (Espanha, França e Áustria), escolhidos para poderem ser referenciais de evolução comparada;
- (3) Definir Objetivos Quantitativos e Qualitativos de redução de vítimas mortais;
- (4) Identificar os principais grupos e fatores de risco;

- (5) Estabelecer dois períodos para o desenvolvimento da ENSR, tendo em vista a necessidade de efetuar uma avaliação de desempenho e uma revisão intercalar em 2011;
- (6) Definir dez Objetivos Estratégicos, trinta Objetivos Operacionais e noventa e uma Ações Chave, com os respetivos indicadores de resultados, de cumprimento e de atividade;
- (7) Envolver e responsabilizar um conjunto alargado de entidades da administração pública pela execução Ações Chave.

5 OBJETIVOS E FATORES DE SUCESSO PARA A SUA CONCRETIZAÇÃO

Os objetivos da ENSR foram construídos a partir do estudo aprofundado da evolução da sinistralidade em Portugal e na União Europeia, em períodos de tempo idênticos aos que foram definidos como seu horizonte de vigência, e tiveram como pressuposto que o seu desenvolvimento seria assumido como uma prioridade nacional. Sendo assim, a ENSR assentou em objetivos específicos, claros e quantificáveis que, sendo realistas na sua fundamentação, eram ambiciosos, mas exequíveis, permitindo que Portugal se pudesse tornar num exemplo, sustentável no tempo, no combate à sinistralidade rodoviária.

Para responder ao DESAFIO NACIONAL de reduzir a sinistralidade rodoviária, a ENSR definiu como objetivo qualitativo colocar Portugal entre os 10 países da União Europeia com mais baixa sinistralidade rodoviária, medida em mortos a 30 dias por milhão de habitantes.

De acordo com os estudos realizados os objetivos quantitativos a atingir pela ENSR foram os seguintes: colocar, até 2011, a sinistralidade rodoviária portuguesa em 78 mortos por milhão de habitantes, equivalente a uma redução de 14,3% (base 2006); melhorar esse indicador para alcançar, em 2015, os 62 mortos por milhão de habitantes, equivalente a uma redução de 31,9% (base 2006).

6 RESPONSABILIDADE E ORGANIZAÇÃO

Como referido anteriormente, a fase de Definição da ENSR foi desenvolvida pela ANSR que, pelas suas atribuições institucionais é a entidade responsável pela estratégia, e pelo ISCTE-IUL que assegurou a assessoria científica.

Na fase de Desenvolvimento, considerando a importância e o impacto social, económico e ambiental do transporte rodoviário, bem como a sua transversalidade, coexistiram diversas estruturas de apoio:

- (1) Estrutura Técnica, composta por entidades oficiais com responsabilidades operacionais no estudo, apoio, desenvolvimento e aplicação da estratégia e instituições da sociedade civil com reconhecida capacidade técnica, competência específica e capacidade de mobilização;
- (2) Estrutura de Pilotagem, composta por representantes dos diversos Ministérios envolvidos no desenvolvimento e aplicação da estratégia;
- (3) Grupo Consultivo, em que foram convidados a participar entidades da sociedade civil ligadas aos problemas do transporte e da segurança rodoviária.

A fase de Implementação ficou a cargo das entidades envolvidas na operacionalização das Ações Chave e seria suportado por um modelo que previa a capacidade efetiva de coordenação de todo o processo pela ANSR, em sintonia com a Estrutura de Pilotagem, e com base na avaliação do processo (auditoria externa).

7 DEFINIÇÃO

A definição, desenvolvimento e implementação da ENSR teve como ponto de partida o diagnóstico da situação de partida, efetuado a partir dos seguintes critérios:

- a. Caracterização das condições de enquadramento;

- b. Caracterização da Sinistralidade Rodoviária em Portugal
- c. Caracterização da Sinistralidade Rodoviária verificada num conjunto de países de referência;
- d. Aplicação da “Matriz de *Haddon*” e determinação de Ações Transversais.

Em relação à caracterização das condições de enquadramento foi considerado como ponto de partida, à luz da avaliação do PNPR e da análise da literatura disponível, que a eficácia para a conceção, organização e implementação da ENSR só poderia ser atingida, e com ela alcançados os objetivos, se resultasse de uma estrutura multidisciplinar, com autonomia e capacidade decisória para gerir planos de ação e respetivos orçamentos, e estivesse organizada de forma transversal ao aparelho de Estado contemplando:

- (1) Objetivos claros, mensuráveis, orçamentados e auditados externamente;
- (2) Uma coordenação forte e com elevado envolvimento político ao mais alto nível do Governo e do Estado;
- (3) Uma articulação efetiva entre os planos de atividade anuais dos Ministérios envolvidos e as propostas de intervenções sectoriais para a ENSR;
- (4) A definição clara, por parte de cada instituição envolvida na execução anual da ENSR, de um orçamento específico alocado às ações a serem desenvolvidas sob a sua responsabilidade direta;
- (5) Uma calendarização rigorosa das ações a desenvolver, comprometendo todos os intervenientes e que deveria ter em consideração as prioridades, de acordo com modelos de análise custo/ benefício e de capacidade de orçamentação/realização de cada entidade envolvida.

Da caracterização da sinistralidade rodoviária em Portugal, nos períodos 1999 – 2006 e 2003 – 2006, idênticos aos de desenvolvimento da ENSR, resultaram as seguintes conclusões: a redução dos indicadores de sinistralidade dentro das localidades (DL) evoluiu a um ritmo inferior à média, embora de forma mais acentuada no período mais recente, o que deveria motivar uma ainda maior atenção futura; a situação mais crítica na sinistralidade dentro das localidades prendia-se com os utentes de ligeiros e, mais objetivamente, no período mais recente, com os condutores; quanto aos utentes de veículos de 2 rodas a evolução dentro das localidades foi positiva no período 1999 – 2006, ainda que, entre 2003 – 2006, se verificasse uma alteração de tendência, com os passageiros destes veículos a contribuírem de forma menos positiva para a diminuição da sinistralidade e com os condutores a apresentarem um comportamento dentro da média; demonstrando um comportamento substancialmente diferente dos utentes de ligeiros, os utentes de 2 rodas contribuíram (período 1999 – 2006) de forma negativa para a diminuição da sinistralidade fora das localidades (FL); os condutores mais velhos, nos ligeiros, e os maiores de 35 anos nas 2 rodas, constituíam os grupos de risco a seguir com particular atenção; o relativamente pequeno número de vítimas mortais nos condutores de pesados apenas permitiu tratar a série mais longa (1999 – 2006), onde foi constatada uma diminuição superior à média geral na sinistralidade fora das localidades; quanto aos peões, assistiu-se a uma diminuição superior à média nas duas situações (DL e FL), obtida com maior intensidade após 2002; pelo tipo de via, enquanto se verifica que nas autoestradas (apesar de ser necessário ter em linha de conta que esta análise não contempla os quilómetros percorridos) o comportamento tinha sido, desde 1999, negativo em relação à média geral em todos os períodos analisados, situação inversa era constatada para os Itinerários Principais (IP). Já quanto aos Itinerários Complementares (IC), apesar da evolução 1999 – 2006 ser negativa em relação à média geral, verificou-se que entre 2003 – 2006 este comportamento foi positivo.

No que se refere à evolução da sinistralidade nos países de referência, Espanha, França e Áustria, escolhidos de acordo com critérios previamente identificados, as principais conclusões obtidas a partir da evolução verificada nos mesmos períodos foram: as enormes diferenças verificadas na sinistralidade dentro das localidades, o segmento com maior responsabilidade no desempenho negativo do nosso país face ao grupo de comparação; fora das localidades, Portugal apresentava um comportamento mais favorável do que a Espanha e, nos anos mais recentes, estávamos no patamar da Áustria; era nos ligeiros que esse comportamento melhor se manifestava, já que nesse segmento até a comparação com a França mostrava um padrão bastante próximo; quanto à evolução da sinistralidade, verificou-se que, no período mais alargado, Portugal foi o país que apresentou a maior diminuição no total de mortos por milhão de habitantes; contudo, a França conseguiu uma melhor prestação nos ligeiros ao longo desse período, contrabalançada por um pior desempenho nas 2 rodas e nos peões; também ficou evidente

que deveria merecer alguma atenção, principalmente aquando da análise dos objetivos de diminuição fixados para a ENSR, o abrandamento relativo verificado em Portugal no período 2003 – 2006. De qualquer forma, aqueles dados careciam, à época, de confirmação, por não estar ainda disponível a desagregação da sinistralidade verificada em 2006 nos três países de comparação.

Finalmente, o trabalho sobre a “Matriz de *Haddon*” consistiu no aprofundamento do estudo desenvolvido para a avaliação do PNPR, numa perspetiva da intervenção futura sobre os quatro grandes conjuntos de fatores determinantes de acidentes (comportamento humano, veículo e equipamento, meio envolvente e infraestrutura e socioculturais e ambientais) e, nessa mesma visão, foi aprofundada a investigação sobre as Ações Transversais (cooperação, fiscalização, comunicação e estudos), ou seja aquelas que deverão ter uma relação efetiva com todos aqueles fatores e que são determinantes para o sucesso da sua aplicação: educação cívica, escolar e profissional; ensino e exames de condução; comportamento dos condutores; segurança dos veículos; fiscalização de condutores e veículos; melhoria da infraestrutura; melhoria do socorro e apoio às vítimas; estudos sobre segurança rodoviária e sua análise; cooperação e coordenação entre entidades; comunicação.

8 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Os Objetivos Estratégicos da ENSR decorreram da fase de Diagnóstico, tendo sido organizados de acordo com os principais grupos e fatores de risco identificados:

Grupos de Risco

- (1) Condutores de veículos de duas rodas a motor
- (2) Condutores de automóveis ligeiros
- (3) Peões
- (4) Circulação dentro das localidades
- (5) Condução sob o efeito do álcool e substâncias psicotrópicas

Fatores de Risco

- (6) Velocidade
- (7) Dispositivos de segurança
- (8) Socorro às vítimas
- (9) Infraestrutura
- (10) Veículos

Para os Grupos de Risco foi possível criar modelos de monitorização através de indicadores muito detalhados que permitem medir os progressos realizados. Com exceção das medidas relativas à condução sob o efeito de álcool e substâncias psicotrópicas, onde o indicador principal é obtido a partir das autópsias às vítimas mortais e dos dados de fiscalização junto de intervenientes em acidentes, todas as outras foram baseadas nos dados de sinistralidade (acidentes com vítimas, mortos, feridos graves e feridos ligeiros). De salientar que a condução sob o efeito do álcool e de substâncias psicotrópicas foi classificada como Grupo de Risco por ser entendido como inerente aos condutores nessas circunstâncias. De outra forma, teria de ser considerado um Fator de Risco.

Quanto aos Fatores de Risco não é possível estabelecer uma correlação entre medidas tomadas/ resultados obtidos e a diminuição da sinistralidade, apesar de ser aceite que eles contribuem de forma significativa para essa diminuição.

Para melhor compreensão da mecânica de funcionamento integrado de todas as medidas previstas desenvolver na ENSR foram sistematizadas as implicações dos Objetivos Estratégicos nos Fatores da “Matriz de *Haddon*” e nas Ações Transversais e estabelecida a relação das Linhas de Orientação para Intervenção Sectorial com aqueles objetivos.

Aos Grupos e Fatores de Risco foram associados Indicadores de Resultados, face aos números de referência histórica e às comparações internacionais (*benchmark* evolutivo) que permitiram determinar os Objetivos Estratégicos e monitorizar o grau de cumprimento da ENSR.

9 QUANTIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Como segmentos críticos para intervenção, como seria de esperar após análise à sinistralidade passada, foram encontrados: a sinistralidade dentro das localidades (utentes de ligeiros, de duas rodas a motor e pesados, ainda que sobre estes tenha que ser levado em conta o reduzido número de casos); os condutores de ligeiros com mais de 25 anos, dentro das localidades e, com mais de 60 anos, fora das localidades; nas duas rodas a motor, os condutores e, dentro destes, fora das localidades, os de idade superior a 35 anos; as autoestradas (apesar de ser necessário ter em linha de conta o que foi referido em relação às distâncias percorridas), os arruamentos e os outros tipos de via devem merecer particular atenção, tanto no curto como no prazo mais longo; no curto prazo, a atenção deve incidir, também, sobre as Estradas Municipais.

Apesar dos progressos registados na evolução da sinistralidade relativamente aos jovens e utentes de veículos de duas rodas a motor, o elevado peso percentual destas categorias no total de mortos implicará a manutenção de um esforço constante para melhorar estes resultados.

Perante os valores estimados para a evolução da sinistralidade, e de acordo com todos os fatores que permitiram definir os Objetivos Estratégicos para intervenção da ENSR, procedeu-se à sua quantificação, para os períodos 2008 – 2015 e 2008 – 2011, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1. Quantificação dos Objetivos Estratégicos

OBJETIVO ESTRATÉGICO	2008 – 2015	2008 – 2011
Condutores de veículos de duas rodas a motor	Diminuir o número de mortos entre 29% e 32%	Diminuir o número de mortos entre 14% e 15%
Condutores de automóveis ligeiros	Diminuir o número de mortos em 32%	Diminuir o número de mortos em 14%
Peões	Diminuir o número de mortos em 32%	Diminuir o número de mortos em 14%
Sinistralidade dentro das localidades	Diminuir o número de mortos entre 32% e 49% nos utilizadores de ligeiros, 22% e 32% nos utilizadores de “2 rodas a motor” e entre 15% e 32% nos peões.	Diminuir o número de mortos entre 14% e 36% nos utilizadores de ligeiros, 14% e 15% nos utilizadores de “2 rodas a motor” e entre 1% e 14% nos peões.
Condução sob o efeito do álcool e de substâncias psicotrópicas	Reduzir para 25% o número de condutores mortos com taxa álcool acima do limite legal.	Reduzir para 32% o número de condutores mortos com taxa álcool acima do limite legal.

10 OBJETIVOS OPERACIONAIS E AÇÕES CHAVE

A partir dos Objetivos Estratégicos foram definidos Objetivos Operacionais, sendo associados, a cada um deles, indicadores capazes de medir o resultado do esforço realizado (Indicadores de Cumprimento), e Ações Chave que decorrem daqueles objetivos e cuja eficácia é medida através da evolução do seu contributo para a redução da sinistralidade rodoviária (Indicadores de Atividade e de Resultados).

A definição dos Objetivos Operacionais (OO) destinados a serem utilizados como plataforma de discussão e aprofundamento pelos diversos grupos de trabalho da Estrutura Técnica, constituídos de acordo com uma estratégia multidisciplinar e intergovernamental, resultaram de um trabalho conjunto da ANSR e de uma equipa de investigadores do ISCTE.

O desenvolvimento dos Objetivos Operacionais e a identificação das Ações Chave foram estabelecidos pela Estrutura Técnica e validados pela ANSR, a partir de um documento base elaborado pela ANSR e o ISCTE-IUL.

A Estrutura Técnica e a Estrutura de Pilotagem funcionaram com base em reuniões periódicas e tiveram acesso interativo a um portal dedicado no sítio internet da ANSR. Sempre que foi considerado oportuno, elementos do Grupo Consultivo foram convidados a participar nas reuniões da Estrutura Técnica.

Os elementos do Grupo Consultivo puderam colaborar no desenvolvimento e implementação da ENSR a partir dos documentos disponibilizados para a consulta pública e da plataforma digital interativa.

A complementaridade existente entre os vários Objetivos Operacionais, bem como a sua complexidade, aconselhou à constituição de Grupos de Trabalho (GT) de modo a que essas temáticas fossem abordadas de forma integrada e homogénea. Com a colaboração dos membros permanentes do Conselho de Segurança Rodoviária (CSR) – GNR, PSP, InIR e IMTT – foram definidos 14 GT, identificando-se, igualmente, as entidades líderes de cada um deles.

Importa referir, ainda, que durante o período em que os Grupos de Trabalho desenvolveram a sua atividade, a ANSR promoveu, em cooperação com os Governos Cívicos, a realização de Fóruns de Segurança Rodoviária em todos os distritos, destinados a apresentar a ENSR e, ao mesmo tempo, a recolher o contributo das diferentes entidades que, a nível local, estavam destinadas a assumir um papel fundamental em todo o processo.

A dinâmica dos Grupos de Trabalho e os contributos recolhidos no período de desenvolvimento dos Objetivos Operacionais resultaram numa alteração do quadro inicialmente traçado, com ganhos sensíveis quanto ao alargamento do âmbito das futuras intervenções e ao aprofundamento dos temas em análise.

Desta forma, os Objetivos Operacionais (OO) em vigor até à prevista revisão intercalar da ENSR (2011) passaram a ser os seguintes: OO1 – Desenvolvimento de uma cultura de educação para a segurança rodoviária; OO2 – Reconversão da Escola de Condução enquanto Centro de Aprendizagem da Condução e Segurança Rodoviária; OO3 – Requalificação e desenvolvimento profissional dos Instrutores de Condução; OO4 – Reformulação do exame de condução e das condições de acesso; OO5 – Formação contínua e atualização de condutores; OO6 – Formação técnica e profissional na área da segurança rodoviária; OO7 – Controlo automático da velocidade; OO8 – Programa de fiscalização de álcool, substâncias psicotrópicas, velocidade, dispositivos segurança e distâncias de segurança; OO9 – Aperfeiçoamento do regime sancionatório das infrações; OO10 – Controlo automático de condutores e veículos com base na interligação de sistemas de informação; OO11 – Melhoria do ambiente rodoviário em meio urbano; OO12 – Fiscalização do estacionamento em meio urbano e do comportamento dos peões; OO13 – Programa integrado de melhoria de assistência às vítimas; OO14 – Realização de Auditorias de Segurança Rodoviária e Programas de Inspeção de Segurança Rodoviária; OO15 – Gestão de trechos de elevada concentração de acidentes; OO16 – Defesa e proteção da estrada e da zona envolvente; OO17 – Tratamento da área adjacente à faixa de rodagem (AAFR); OO18 – Estrada autoexplicativa: Adequação da via à sua hierarquia e função; OO19 – Indicadores de risco relativos à estrada; OO20 – Incremento da utilização das novas tecnologias para a gestão e informação de tráfego em tempo real; OO21 – Extensão das Inspeções Periódicas Obrigatórias aos Ciclomotores, Motociclos, Triciclos e Quadriciclos; OO22 – Programa de informação técnica sobre segurança nos veículos; OO23 – Programa de informação estatística sobre acidentes de viação com vítimas; OO24 – Aperfeiçoamento e aplicação do Código da Estrada; OO25 – Programa de comunicação da ENSR e ações subsequentes; OO26 – Estudos do impacto sobre a segurança (EIS); OO27 – Análise de risco em túneis rodoviários; OO28 – Melhoria do parque automóvel; OO29 – Indicadores de risco, desempenho de segurança rodoviária e comportamento dos utentes; OO30 – Estudo do custo económico e social dos acidentes.

Quanto às 91 Ações Chave – identificadas, definidas, orçamentadas e calendarizadas pelos Grupos de Trabalho – foi prevista a sua revisão anual e eventual reformulação, consoante o grau de sucesso obtido na respetiva implementação e as necessidades entretanto detetadas, quer ao nível dos Objetivos Operacionais, quer em relação a novos problemas que, enquadrados nos Objetivos Estratégicos, viessem a ser assinalados pelas entidades envolvidas e pela ANSR, nomeadamente como consequência do processo de monitorização.

11 REVISÃO INTERCALAR – DIAGNÓSTICO

De acordo com o seu calendário de execução, a ENSR foi sujeita a um processo de revisão [9], ligeiramente desfasado no tempo em relação ao previsto, por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, porque a entrada em

vigor da legislação que a instituiu, em 2009, também não coincidiu com o programa e, depois, porque o processo eleitoral de 2011 motivou alterações ao nível da administração pública que justificam esse atraso.

Esse processo resultou de um balanço efetuado no final do primeiro período de implementação, baseado numa exaustiva pesquisa que seguiu alguns dos principais passos metodológicos utilizados na definição da estratégia (estudo dos dados de sinistralidade e revisão de literatura) e que permitiu:

- (1) Verificar o grau de cumprimento das metas estabelecidas, em função de uma nova realidade, a determinação do “Morto a 30 dias”, só possível pela concretização exemplar de uma Ação Chave;
- (2) Analisar a evolução, geral e nos grupos e fatores de risco, da sinistralidade em Portugal e nos países de referência;
- (3) Avaliar o desempenho dos vários processos e os níveis de cumprimento na sua implementação;
- (4) Identificar os principais estrangulamentos verificados nessa implementação, face às condições de sucesso inicialmente estabelecidas.

Este balanço permitiu:

- (1) Conhecer que o número real de vítimas mortais (+26,5% e +29,3% em relação às vítimas no local do acidente, em 2010 e 2011, respetivamente) era muito superior aos 14% anteriormente estimados (pós 1998) e ao previsto para o final do primeiro período da ENSR;
- (2) Determinar que a evolução em termos de “Mortos no Local do Acidente”, de -18,8% durante o período 2008-2011, ultrapassou a taxa de diminuição prevista que era de -14,3%;
- (3) Definir, por uma questão de rigor estatístico, que o cálculo do indicador passou a contemplar apenas a população do Continente, o que implicou que em 2010 o valor de “Mortos por Milhão de Habitantes” (M/10⁶H) tenha sido de 92 e que em 2011, tenha atingido os 89, contra os 78 estabelecidos como Meta para a primeira fase da ENSR;
- (4) Verificar que Portugal apresentou, no período em análise, uma evolução menos favorável da sinistralidade em comparação com os países de referência – Espanha, França e Áustria –, sendo de destacar, pela negativa, a “Sinistralidade dentro das localidades”, onde o nosso país ocupa a penúltima posição na EU e em que o peso deste tipo de ocorrência, no total das vítimas mortais, tem vindo a aumentar.

Este é um problema estrutural, condicionado pela desadequada hierarquia funcional da rede viária e pela deficiente gestão das velocidades praticadas. Ainda que não possa ser efetuada uma associação direta de causa/efeito, coloca-se a hipótese de estes resultados serem potenciados pela “Condução sob o efeito do álcool”, considerando que na área de intervenção da GNR foram detetados, entre 2008 e 2011, 4,1% de condutores em infração e que, na área de jurisdição da PSP, essa percentagem sobe, no mesmo período, para os 7,0%.

A não concretização, a uma escala minimamente aceitável, de Planos Municipais de Segurança Rodoviária, concebidos e implementados de acordo com o “Guia para a Elaboração de Planos Municipais de Segurança Rodoviária” [10] da ANSR, será outro fator a considerar entre as causas prováveis deste comportamento, considerando que num universo de 278 Autarquias não estão aprovados e em execução uma dezena.

A condução sob o efeito do álcool continua a ser uma preocupação, não estando a ser atingida a meta de redução estabelecida na ENSR no que se refere à percentagem de condutores mortos (37,1% e 32,7% de condutores com álcool acima dos valores permitidos – 0,5g/l –, contra os esperados 33,9% e 32,0% em 2010 e 2011, respetivamente).

Para além da “Sinistralidade dentro das localidades” e da “Condução sob o efeito do álcool e das substâncias psicotrópicas”, foram ainda identificados como principais grupos de risco os “Peões” e os “Cidadãos Seniores”, situação fortemente agravada com a contabilização dos “Mortos a 30 dias”.

Portugal não atingiu a sua primeira Meta Quantitativa (2011) e, com grande probabilidade, não irá alcançar em 2015 a Meta Qualitativa, considerando que, em 2011, 11 países já baixaram dos 62 M/10⁶H e um igualou essa marca e que a média dos países da União Europeia atingiu os 60 M/10⁶H.

Não se verificaram, neste período, os pressupostos identificados como fatores de sucesso, não só da ENSR como de qualquer estratégia de prevenção e segurança rodoviária corajosa e focada nos resultados:

- (1) Envolvimento e empenho político dos mais altos responsáveis;
- (2) Capacidade efetiva de coordenação de todo o processo pela ANSR, derivada da sua orgânica;
- (3) Funcionamento pleno e permanente da Estrutura de Pilotagem;
- (4) Implementação do processo de auditoria externa (monitorização e avaliação).

A falta destas condições foi responsável, de acordo com a avaliação efetuada, pela não concretização de importantes processos operacionais, nomeadamente por um grau de execução das Ações Chave inferior ao previsto. Refira-se que, durante este período, nenhuma nova ação foi programada, quando era suposto existir uma renovação anual.

Não foi possível, também, identificar os indicadores de resultados para os Fatores de Risco dos Objetivos Estratégicos, o que não é, teoricamente, compatível. Também será necessário referir que a maioria das Ações Chave estava relacionada com a aplicação de legislação, o que é manifestamente insuficiente em termos de uma política ativa de combate à sinistralidade rodoviária.

Neste período da ENSR também se verificou uma diminuição acentuada no investimento em campanhas de comunicação e em estudos de comportamentos e atitudes dos utilizadores do sistema de transporte rodoviário.

Sendo fundamental para o País prosseguir com determinação a sua luta contra o flagelo da sinistralidade rodoviária, dreno de importantes recursos humanos e económicos, será necessário recuperar, com urgência, as debilidades anteriormente identificados, pelo que se propõe, a nível estratégico:

- (1) Assumir uma Visão de Segurança Rodoviária, implementada através de um Sistema de Transporte Rodoviário Seguro (“STS”);
- (2) Definir a Segurança Rodoviária como um compromisso político nacional, a obter por via do envolvimento dos partidos políticos com assento na Assembleia da República;
- (3) Analisar e adequar as políticas públicas de segurança rodoviária, de acordo com os mais exigentes padrões internacionais, e a sua execução, através das melhores práticas, em todos os organismos da administração pública envolvidos na sua implementação.

Ao nível operacional, o balanço efetuado concluiu que deveriam ser implementadas as seguintes medidas:

- (1) Efetiva entrada em funcionamento da Estrutura de Pilotagem;
- (2) Rápida conclusão do processo de revisão pela Estrutura Técnica (Grupos de Trabalho);
- (3) Implementação do processo de auditoria e monitorização independente da ENSR;
- (4) Definição e determinação dos Indicadores de Desempenho de Segurança Rodoviária para os Fatores de Risco (Velocidade, Dispositivos de Segurança, Socorro às Vítimas, Infraestrutura e Veículos).

12 REVISÃO INTERCALAR – DESENVOLVIMENTO

Sendo necessário efetuar um esforço acrescido por parte de todos os envolvidos para que seja atingida, em 2015, a Meta Quantitativa de 62 Mortos/Milhão de Habitantes, a revisão intercalar da ENSR contemplou um aprofundamento conceptual relevante, ao estabelecer uma Visão para a Segurança Rodoviária em Portugal:

«ALCANÇAR UM SISTEMA DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO HUMANIZADO», em que a sinistralidade rodoviária deverá tender para um resultado que vise alcançar, a longo prazo, zero mortos e zero feridos graves, reconhecendo-se como imperativo ético que “ninguém deve morrer ou ficar permanentemente incapacitado na sequência de um acidente rodoviário em Portugal”.

Considerando os resultados da análise ao comportamento recente da sinistralidade, bem como à sua previsível evolução, foram identificados novos grupos e fatores de risco, o que conduziu à redefinição dos Objetivos

Estratégicos, com um espectro mais alargado de intervenção mas concentrado em menor número (sete) de objetivos. A nova definição dos Objetivos Operacionais, sujeita a confirmação no processo de desenvolvimento pelos Grupos de Trabalho, também obedeceu ao mesmo método, o que conduziu à sua redução para treze. As Ações Chave serão definidas, no seu âmbito, calendário e orçamentação, pelas entidades responsáveis e que integram os Grupos de Trabalho.

A redefinição dos Objetivos Estratégicos, que foram inicialmente considerados como imutáveis ao longo da aplicação da ENSR, resultou de uma modificação profunda, consciente e deliberada, tendo em vista a sua melhor organização e a eficácia do processo de desenvolvimento. Esta alteração também teve em conta os documentos entretanto elaborados e já citados anteriormente, quer pela Organização Mundial de Saúde quer pela Comissão Europeia.

Sendo assim, os Objetivos Estratégicos (OE) passaram a ser:

OE1 – MELHORIA DO COMPORTAMENTO DOS CONDUTORES

OE2 – PROTEÇÃO DOS UTENTES VULNERÁVEIS

OE3 – AUMENTO DA SEGURANÇA DENTRO DAS LOCALIDADES

OE4 – REDUÇÃO DOS PRINCIPAIS COMPORTAMENTOS DE RISCO

OE5 – MELHORIA DO SOCORRO, DO TRATAMENTO E DO SEGUIMENTO DAS VÍTIMAS

OE6 – INFRAESTRUTURAS MAIS SEGURAS E MOBILIDADE

OE7 – PROMOÇÃO DA SEGURANÇA NOS VEÍCULOS

Já os Objetivos Operacionais, (OO), ficaram organizados da seguinte forma: OO1 – Desenvolvimento de programas de educação e de formação profissional na área da segurança rodoviária; OO2 – Aperfeiçoamento do ensino da condução, do exame de condução e da atualização dos condutores; OO3 – Aplicação das recomendações da Comissão Europeia relativas à Fiscalização dos Grupos e Fatores de Risco; OO4 – Aperfeiçoamento da legislação e da aplicação do regime sancionatório no âmbito da segurança rodoviária; OO5 – Desenvolvimento de um programa integrado de gestão da rede viária urbana e de incentivo à utilização de modos suaves de transporte; OO6 - Planos Municipais de Segurança Rodoviária (PMSR) como instrumento de gestão obrigatória do ordenamento de território; OO7 – Melhoria da eficácia do socorro, do tratamento especializado e da integração das vítimas de sinistros rodoviários; OO8 – Infraestrutura rodoviária mais segura e incremento de programas ITS; OO9 – Melhoria e controlo das condições de segurança dos veículos; OO10 – Melhoria da gestão do sistema de informação em segurança rodoviária; OO11 – Desenvolvimento de campanhas de comunicação com vista à redução de comportamentos e atitudes de risco; OO12 – Desenvolvimento de programas de redução de comportamentos e atitudes de risco; OO13 – Definição do modelo de financiamento da segurança rodoviária.

A análise destas novas situações e a definição das Ações Chave para o período 2012 – 2015 deverão resultar de um processo participado, empenhado, crítico, inovador e imaginativo que recolha Portugal num caminho de recuperação do atraso que mantém em relação aos parceiros da União Europeia e que permita alcançar a Meta Quantitativa estabelecida para 2015.

13 CONCLUSÕES

A ENSR, a sua revisão e implementação, é sem dúvida a melhor garantia de que será possível, em tempos difíceis como os atuais, obter o compromisso e o empenhamento de todas as entidades, públicas e privadas, com responsabilidades, capacidades e competências para intervir na diminuição da sinistralidade rodoviária, mas também de todos os utentes do sistema de transporte rodoviário. A concretização dos objetivos propostos na ENSR exige esta responsabilidade partilhada entre todos os intervenientes, pilar fundamental de um Sistema de Transporte Rodoviário Seguro.

Ninguém pode esquecer ou ficar indiferente ao fato que, no caso da Meta Quantitativa da ENSR ser alcançada em 2015, a diminuição da sinistralidade obtida estará em linha com os objetivos do nosso país para o Plano de

Ação Europeu – “Rumo a uma área de segurança rodoviária europeia: orientações de política de segurança rodoviária 2011 – 2020” da Comissão Europeia.

Finalmente, uma palavra para todos os utilizadores do sistema de transporte rodoviário: este desafio apenas será superado se os Portugueses colaborarem com a sua quota-parte num esforço que é, verdadeiramente, coletivo e partilhado.

14 AGRADECIMENTOS

A todos os utilizadores da infraestrutura rodoviária que, através das suas atitudes e comportamentos, contribuíram para um ambiente rodoviário mais seguro e para a diminuição da sinistralidade rodoviária.

Aos colaboradores da ANSR que, com o seu esforço, brio e dedicação, contribuíram para que a Autoridade concretizasse a ENSR. Ao ISCTE-IUL pela colaboração prestada [11].

A todos quantos, nos organismos da Administração Pública, deram o seu contributo interessado para o desenvolvimento e a implementação da ENSR.

Às entidades da sociedade civil que, com a sua colaboração em ações de prevenção e segurança rodoviária contribuíram para a melhoria da cultura de segurança rodoviária no nosso país.

REFERÊNCIAS

1. <http://www.ansr.pt/Default.aspx?tabid=397&language=pt-PT>
2. http://porbase.bnportugal.pt/ipac20/ipac.jsp?session=136380185P4EP.55001&profile=porbase&uindex=SW&term=Plano%20Integrado%20de%20Seguran%C3%A7a%20Rodovi%C3%A1ria%20--%202000&aspect=basic_search&menu=search&source=~!bnp#focus
3. http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_pt.pdf
4. <http://www.ansr.pt/Default.aspx?tabid=67>
5. <http://www.ansr.pt/default.aspx?tabid=394>
6. http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_english.pdf
7. http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/com_20072010_en.pdf
8. A. Donário, R. Santos, *Custo Económico e Social dos Acidentes de Viação em Portugal*, Edual, Lisboa, 2012.
9. <http://www.ansr.pt/Default.aspx?tabid=399&language=pt-PT>
10. <http://www.ansr.pt/Default.aspx?tabid=420&language=pt-PT>
11. Com uma referência particular aos Prof. Doutor Luís Reto, Prof. Doutor Jorge de Sá e Prof. Doutor Francisco Nunes.