

**PROGRAMA MADRUGADA VIVA:  
análise da formulação e implementação de política pública  
de redução da violência e acidentes no trânsito causados  
pelo uso indevido do álcool no Estado do Espírito Santo**

**ANDRÉA DOS SANTOS NASCIMENTO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

**Vitória, Maio de 2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PROGRAMA MADRUGADA VIVA:  
análise da formulação e implementação de política  
pública de redução da violência e acidentes no  
trânsito causados pelo uso indevido do álcool no  
Estado do Espírito Santo**

**Andréa dos Santos Nascimento**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 28/05/2008 por:

\_\_\_\_\_  
**Prof. Dra Maria Lúcia Teixeira Garcia – Orientadora, UFES**

\_\_\_\_\_  
**Prof. Dra Denise Bomtempo Birche de Carvalho, UnB**

\_\_\_\_\_  
**Prof. Dra. Edinete Maria Rosa, UFES**

**Universidade Federal do Espírito Santo  
Vitória, Maio de 2008**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

N244p Nascimento, Andréa dos Santos, 1974-  
Programa Madrugada Viva : análise da formulação e  
implementação de política pública de redução da violência e  
acidentes no trânsito causados pelo uso indevido do álcool no  
Estado do Espírito Santo / Andréa dos Santos Nascimento. – 2008.  
200 f. : il.

Orientadora: Maria Lúcia Teixeira Garcia.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito  
Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Políticas públicas. 2. Motoristas - Uso de álcool – Espírito  
Santo (Estado). 3. Direção de automóveis. 4. Formulação de  
políticas. I. Garcia, Maria Lúcia Teixeira. II. Universidade Federal  
do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
Título.

CDU: 32

---

Dedico a Darós, Anna Clara e Pedro Henrique:  
sem explicações, apenas tolerância,  
paciência, cumplicidade e amor.  
Aos militantes por um trânsito seguro, cidadão e democrático:  
a pesquisa ajuda a embasar e a consolidar nossa luta.

## AGRADECIMENTOS

A Deus e à espiritualidade acima de tudo.

São muitas as pessoas a quem tenho gratidão e que construíram essa história. Agradeço à Dona Mara e ao Seu Henrique, sempre “de direita”, me desafiando na teoria e na prática. Torcem por mim abertamente, mesmo que nossos ideais sejam diferentes. À Marcela, ao Leonardo, à Patrícia, à D. Conceição, à D. do Carmo, ao Seu Devantil e à Neide: quantas vezes ficaram com Anna e Pedro para que eu pudesse “correr atrás” – e até mesmo Fabrícia: sempre sobrava para ela quando vinha de DF passear por aqui.

À minha orientadora, Profa. Dra. Maria Lúcia, ou melhor, Lúcia, que veio costurando comigo essas linhas, me orientando e reorientando em direções que eu achava serem impossíveis, inimagináveis. Percebo que suas críticas foram sempre construtivas. Nossa relação foi, muita vez, de amor e ódio e, não obstante, de muita confiança em sua orientação. Diria mesmo uma confiança quase cega. Acatei a maior parte de suas sugestões, mas confesso que protestei diante de outras. Cabe ressaltar, no entanto, que sempre confiei no seu tino para a discussão das questões pertinentes ao presente trabalho e em sua competência acadêmica.

Aos professores agradeço cada gota de conhecimento. Em especial, agradeço ao Carcanholo, ao Nakatani e ao Jorge. Minha atual compreensão de Gramsci, Estado e de América Latina devo a vocês! À Profa. Dra. Beatriz e ao Prof. Dr. Paulo Menandro pela troca agradável na banca de qualificação. Não poderia esquecer da Profa. Dra. Vânia Manfroi, que me convenceu a entrar no mestrado e me mostrou a importância do estudo continuado.

Aos colegas do mestrado, por aturarem minhas piadinhas e minhas descomposturas. Em nossas aulas, e fora delas, as trocas sempre foram ricas e infinitas, muitas foram as possibilidades que se configuraram temas de pesquisa diante de nós. Agradeço à Mirian especialmente, pois além de compartilharmos da mesma orientadora, e dos mesmos momentos de orientação, trocamos muitos

textos, discutimos e sofremos juntas. A ela registro aqui minha amizade. Agradeço à nossa secretária do mestrado, Adriana, pessoa sempre sorridente.

Às estagiárias de biblioteconomia da Rede Gazeta, Claudia, Ingrid e Livia: vocês são umas santas! Ao Antônio Carlos que agüentou minhas reclamações quanto ao sistema de pesquisa e que muito ajudou quando precisei. À Almira do DETRAN-ES que se esforçou em me fornecer muitos dados, entre anuários de estatísticas e documentos, necessários à conclusão desta pesquisa. Aos meus entrevistados que estiveram disponíveis nos dias de suas entrevistas e, depois, sempre solícitos às minhas ligações. Sem vocês este quebra-cabeças estaria incompleto.

À CAPES, por ainda acreditar e financiar pesquisas que abordam diversos temas em nosso país. Seria importante que a bolsa fosse para todos os estudantes. Quem, como eu, a obteve, sabe a sua importância para o pleno desenvolvimento dos estudos. Ao Grupo *Fênix*: Rossana, Daniela, Cassiane, Mirian, Monya, Jaqueline, Jamile, Assistentes Sociais e estudantes do Serviço Social, comprometidas com as Políticas Públicas.

Ao Barroso, por me agüentar falar de minha dissertação todo o tempo que estivemos juntos e me ajudar a usar o Excell. À Profa. Msc. Maria Solange Felix da UCDB que se encantou pelos dados que recolhi, nesta pesquisa, e fez colocações geniais. Ao Prof. Dr. Reinier Rozestraten que teve interesse em ouvir sobre minha humilde pesquisa e fez generosas ponderações. À Profa Dra. Edinilsa Souza da FIOCRUZ por compartilhar, logo no início da pesquisa, minhas tímidas reflexões. Aos ex e atuais colegas do Conselho Federal de Psicologia, Ana Mercês Bahia Bock, Marcus Vinícius de Oliveira, Odair Furtado, Acácia Angeli, Christina Veras, Vera Canabrava, Adriana Alencar, Alexandra Ayache Anache, Ana Maria Pereira Lopes, Iolete Silva entre tantos outros, por terem ouvido pacientemente minha discussão teórica e terem palpitado nos meus entendimentos marxistas e nas infinitas discussões sobre o trânsito.

Ao Charles que selecionou o que pôde sobre álcool e direção, além de textos e notícias sobre o Programa Madrugada Viva. Ao Alessandro que dividiu e divide sua vida comigo, meu debatedor político-teórico e revisor de português eterno.

Finalmente, à banca examinadora que teve paciência em ler e aceitou realizar um franco e aberto diálogo sobre o tratamento que aqui proponho para análise do tema exposto.

Àqueles de quem porventura tenha me esquecido: meu agradecimento também vai para vocês.



“Sem ter medo de andar na rua,  
Porque a rua é o seu quintal  
Todo mundo tem direito à vida  
Todo mundo tem direito igual.”

**Rua da Passagem (Trânsito)<sup>1</sup>**  
(Lenine/Arnaldo Antunes)

---

<sup>1</sup> CD “Na Pressão Lenine” – 1999. Estúdio Mega e BMG Brasil Ltda.

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

INTRODUÇÃO .....	26
Capítulo I - ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS DO ANALISTA .....	48
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM INTRICADO PROCESSO .....	54
ATORES, AGENDA E DEMANDAS: INTERCRUZAMENTO DE INTERESSES DIVERGENTES .....	61
Capítulo II - POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA E ACIDENTES DE TRÂNSITO: A QUESTÃO DO ÁLCOOL E DA DIREÇÃO AUTOMOTIVA .....	72
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁLCOOL E DIREÇÃO AUTOMOTIVA: UMA VIA DE MUITOS FLUXOS .....	79
A BEBIDA ALCOÓLICA NA AGENDA .....	91
Capítulo III - DESVELANDO OS MISTÉRIOS DA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MADRUGADA VIVA E DE SEUS DESDOBRAMENTOS, OS PROGRAMAS PRAIA VIVA E MONTANHA VIVA .....	120
DANDO “CARA” AOS ACIDENTES DE TRÂNSITO E PLANEJANDO O QUE FAZER .....	122
NASCE O PROGRAMA MADRUGADA VIVA .....	130
VITAL: O MOMENTO PARA A IMPLEMENTAÇÃO E AS RESISTÊNCIAS À 2ª FASE .....	134
INICIANDO A 3ª FASE: NOVAS RESISTÊNCIAS E NOVAS MOTIVAÇÕES .....	145
O “MADRUGADA VIVA” SE DESLOCA: VAI ÀS PRAIAS E ÀS MONTANHAS .....	156
RETOMANDO O PAPEL DA MÍDIA: UM BALANÇO GERAL .....	166
CONCLUSÕES .....	177
REFERÊNCIAS .....	185
ANEXOS	
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO .....	199

ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	200
-----------------------------	-----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Foto da campanha “National Drunk and Drugged Driving Prevention Month .....	26
Figura 2 - Tipologia da Análise de Política .....	56
Figura 3 - Visão Clássica do <i>Policy Cycle</i> .....	69
Figura 4 - Visão <i>Botton Up</i> .....	70
Figura 5 - Pôster da Campanha contra álcool e direção da Papua Nova Guiné .....	72
Figura 6 - Foto operação blitz Madrugada Viva .....	81
Figura 7 - Políticas públicas para redução da violência d trânsito devido à associação álcool e direção automotiva .....	118
Figura 8 - Mapa da região da Capital de Vitória .....	125
Figura 9 - Logomarca do Programa Madrugada Viva em 2004 .....	131
Figura 10 - Logomarca do Programa Praia Viva em 2004 .....	162
Figura 11 - Logomarca do Programa Montanha Viva em 2004 .....	164

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Frequência de dirigir depois de beber 03 doses .....	101
Gráfico 2 - Evolução dos óbitos por acidentes de transporte .....	102
Gráfico 3 - Evolução das taxas de óbito (em 100 mil) por acidentes de transporte .....	103
Gráfico 4 - Bebida e direção automotiva .....	127
Gráfico 5 - Concordância com as <i>blitz</i> do Programa Madrugada Viva .....	142
Gráfico 6 - Modo de conhecimento da Campanha Madrugada Viva .....	155
Gráfico 7 - Quantidade geral de reportagens pesquisadas .....	168
Gráfico 8 - Dias da semana com chamadas principais 2003-2007 .....	168
Gráfico 9 - Dias da semana com chamadas principais por ano, 2003-2007 .....	169

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de documentos utilizados .....	34
Quadro 2 - Panorama geral da característica preponderante da notícia .....	41
Quadro 3 - Registro dos acidentes de trânsito com vítimas e sem vítimas em 2004 .....	146
Quadro 4 - N° de acidentes de trânsito na Grande Vitória .....	146
Quadro 5 - Conteúdo das reportagens veiculadas no ano de 2004 .....	171
Quadro 6 - Conteúdo das reportagens veiculadas no ano de 2005 .....	172
Quadro 7 - Conteúdo das reportagens veiculadas no ano de 2006 .....	173
Quadro 8 - Conteúdo das reportagens veiculadas no ano de 2007 .....	174

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Panorama Mundial sobre o álcool e limites de alcoolemia permitidos para a direção automobilística .....	89
Tabela 2 - Local de consumo do álcool antes da última situação de beber e dirigir (em %) .....	102
Tabela 3 - Acidentes de Trânsito (ATs) por dia da semana e quantidade de motoristas embriagados (2002-2003) .....	121
Tabela 4 - Sexo dos condutores embriagados envolvidos em acidentes de trânsito (2002-2003) .....	121
Tabela 5 - Faixa etária dos condutores embriagados envolvidos em acidentes de trânsito .....	122

## LISTA DE SIGLAS

- ABDETRAN – Associação Brasileira dos DETRANs
- ABEAD – Associação Brasileira de Estudos do Álcool
- ABP – Associação Brasileira de Psiquiatria
- ABRAPE – Associação Brasileira de Bebidas
- ACCA – Aliança Cidadã pelo Controle do Álcool
- AND – Associação Nacional dos Departamentos de Trânsito
- ANTP - Associação Nacional de Transporte Público
- ATs – Acidentes de Trânsito
- BO – Boletim de Ocorrência Policial
- BOAT - Boletins de Acidentes de Trânsito
- BPRv – Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário Urbano
- CAS – Concentração de Álcool no Sangue
- CEBES - Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
- CDC – Centers for Disease Control and Prevention
- CETAD/UFBA – Centro de Estudos do Abuso do Álcool da Universidade Federal da Bahia
- CF 88 – Constituição Federal de 1988
- CFP – Conselho Federal de Psicologia
- CID – Classificação Internacional de Doenças
- CISA – Centro de Informações sobre Saúde e Álcool
- CLAVES – Centro Latinoamericano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli
- CNT – Código Nacional de Trânsito
- CNH – Carteira Nacional de Habilitação
- CONAR – Conselho de Auto-regulamentação Publicitária
- CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito
- COPOM - Centro de Operações da Política Militar
- CRAPS – Comissão Coordenadora de Recursos Assistenciais de Pronto-Socorro
- CTB – Código de Trânsito Brasileiro
- CTSMA – Câmara temática de Saúde e Meio Ambiente
- DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito
- DETRAN – Departamento Estadual de Trânsito
- DIO – Diário de Imprensa Oficial
- DNIT – Departamento Nacional de Infra-estrutura
- DOU – Diário Oficial da União
- ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública
- FUNSET – Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito
- GET – Gerência de Educação para o Trânsito
- GSI - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
- GT – Grupo de Trabalho
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IHRA – Associação Internacional de Redução de Danos



- IML – Instituto Médico Legal
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
- MP – Medida Provisória
- MS – Ministério da Saúde
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OIE – Organização de Estados Iberoamericanos
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONG – Organização Não Governamental
- OPAS – Organização Pan-americana de Saúde
- PL – Projeto de Lei
- PNT – Política Nacional de Trânsito
- PNRMAV – Política Nacional de Redução de Morbimortalidade por Acidentes e Violências
- PROCON – Delegacia de Defesa do Consumidor
- RAID – Instituto Recife de Atenção Integral às Dependências
- RITLA – Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana
- SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
- SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas
- SES – Secretaria de Estado da Saúde
- SIH/SUS – Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde
- SIM/MS – Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde
- SINDBARES - Sindicato de Bares e Restaurantes do Espírito Santo
- SINITOX – Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas
- SNT – Sistema Nacional de Trânsito
- SUS – Sistema Único de Saúde
- UNIAD – Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas
- UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo
- VIGITEL - Vigilância e Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico
- WHO – World Health Organization

## RESUMO

O objetivo é analisar os processos de formulação e implementação de uma política de redução de morbimortalidade de acidentes e violências setorial, o Programa Madrugada Viva do Estado do Espírito Santo. A pesquisa analisa os grupos de interesse envolvidos na formulação e na implementação do Programa; as resistências e obstáculos enfrentados; os argumentos utilizados na manutenção do Programa e o papel da mídia nesse processo. Na análise sobre políticas públicas procuramos dialogar reconstruindo os caminhos, fundamentos e critérios políticos que entram e como entram, para a pauta e posteriormente para a agenda governamental. Discutimos para tanto, os conceitos de Estado e Sociedade civil destacando a teoria de Estado ampliado em Gramsci e o papel da mídia e a inserção de um tema na agenda pública. Refletimos como se deu a configuração do álcool e direção automotiva como um problema de saúde pública no século 20 no cenário nacional. Como um estudo de caso, optamos para coleta de dados o uso de múltiplas fontes. Foram realizadas entrevistas com os mentores do Programa Madrugada Viva e pesquisa documental (documentos oficiais e recortes de jornais de 2003 a 2007). A análise de conteúdo foi utilizada para análise dos dados qualitativos. O problema álcool e direção entram na agenda em um contexto local de sucessivos acidentes automobilísticos envolvendo a combinação álcool e direção e nacional de discussão desta questão no âmbito da saúde. A mídia foi um importante veículo para problematização, aceitação e manutenção do Programa Madrugada Viva. Como uma iniciativa governamental, o Programa vivenciou nesses 04 anos de implementação, processos sucessivos de avaliação que culminaram com o surgimento dos Programas Praia Viva e o Montanha Viva. O enfrentamento da problemática do álcool e direção automotiva é algo recente e que como um problema intersetorial, desafia a todos os envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas que façam frente ao problema. O problema não se restringe ao comportamento individualizado de cada motorista simplesmente, mas também expressa a omissão dos governos que cedem às pressões de outros grupos de interesses do capital (como interesses de comerciantes, de agências de propagandas, de revendedoras de bebidas alcoólicas e das grandes indústrias cervejeiras) em detrimento de ações educativas – por um lado – e de regulação do

comércio de bebidas alcoólicas – por outro – e ainda, de ações de prevenção a esse dano que é em princípio, prevenível.

**Palavras-chaves:** Políticas-públicas, álcool, direção, formulação, implementação.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to analyze the processes of formulation and implementation of a policy for reduction of violence and mortality in car accidents, called Programa Madrugada Viva (Live Dawn Program), in the State of Espírito Santo. The study analyses the groups of interests involved in the formulation and implementation of the Program; the resistance and obstacles faced; the arguments used for the maintenance of the Program; and the role of the media in the process. In the analyses of the policies, we tried to create a dialogue, rebuilding the paths, grounding, and political criteria that are discussed, and which later enter the governmental agenda. With this objective, we discuss the concepts of Government and Civil Society highlighting the theory of the enhanced role of the state as in Gramsci, as well as the role of the media, and the way a theme enters a public agenda. We analyze how alcohol plus driving became a public- health problem in the national scenario of the 20<sup>th</sup> century. As a study of case, we chose to collect data from several sources. We interviewed the mentors of the Program (Madrugada Viva) and researched documents (official ones, and newspaper clips from 2003 to 2007). The analysis of the contents was used to analyze the qualitative data. The problem alcohol/driving appear in a local context of successive car accidents involving drunk-driving, and in the national context as a discussion about health. The media was an important element in the acceptance and maintenance of Madrugada Viva. As a governmental initiative, it has suffered, along these four years, successive processes of evaluation that gave place to other programs: Praia Viva (Live Beach) and Montanha Viva (Live Mountain). Programs to face the problems of drinking and driving are recent and they challenge everyone involved in the process of formulation and implementation of public policies that are able to fight the problem. In fact, it is not restricted to the individual behavior of each driver, but also expresses the omission of governments that give in to other groups of capitalist interests (like businessmen, advertisement agencies, liquor traders, and large beer companies) instead of promoting educational campaigns, the regulation of alcoholic beverage commerce, as well as the prevention of this irreversible damage.

**KEY-WORDS:** Public policies, alcohol, driving, formulation, implementation.

## APRESENTAÇÃO

Nesta dissertação examinaremos o processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo (DETRAN-ES) que tem como parceiro o Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRv), considerando como recorte temporal o período compreendido entre janeiro de 2003 e agosto de 2007.

Apesar de ter sido, em sua origem, no ano de 2003, uma iniciativa solitária do DETRAN-ES, e de ter enfrentado obstáculos e confrontos políticos em seu processo de formulação e implementação, o Programa Madrugada Viva inscreve-se como estratégia de redução da violência e dos acidentes de trânsito pelo uso indevido do álcool. Este programa ganhou visibilidade estadual e federal e tem reconhecimento da população (principalmente no município de Vitória, foco principal das ações do Programa). É comum em rodas de jovens, comentários sobre as *blitzen*<sup>2</sup> realizadas pelo Madrugada Viva. É fato que muitos desses jovens já conhecem os pontos de fiscalização e costumam elaborar rotas alternativas para não serem flagrados durante as abordagens noturnas.

Entretanto, como iniciativa governamental, o Programa Madrugada Viva permanece como único programa governamental hodierno (registram-se várias iniciativas em outros estados brasileiros, mas vinculadas a organizações não-governamentais). Uma questão que se coloca é: por que essa particularidade no Estado do Espírito Santo?

---

<sup>2</sup> O termo “blitz” aqui usado tem sua etimologia tomada de empréstimo à cultura anglo-saxã. No alemão, *blitz* significa “relâmpago” ou “raio”. Algumas vezes aparece utilizado em referência a um evento “inesperado”. Alguns teóricos utilizam o termo *blizen* que também tomam da língua alemã e significa, por extensão de sentido, um evento que acontece rapidamente, repentinamente. Em língua inglesa encontra-se o termo *blitz*, grafado como o termo alemão. Nesta língua, a palavra *blitz* aparece como uma redução do termo *blitzkrieg* que, como no alemão (tem naquela língua a mesma grafia, *Blitzkrieg*, exceto pela letra ‘b’ que o principia, grafada em maiúsculo, indicando que é, o termo, um substantivo), significa “guerra-relâmpago” e, por extensão de sentido, “desencadear ataque relâmpago”. Sobre o assunto, ver o *Dicionário Exitus das línguas Inglesa e Portuguesa* em seu volume primeiro, editado por Antônio Houaiss em 1981. Em língua alemã, consulte-se o *Dicionário Alemão-português*, obra de Leonardo Tochtrop, editada em 1943. Houaiss (2008) afirma que devido à etimologia germânica, para obter-lhe a forma plural em português, deve-se acrescentar, como na língua alemã, a declinação “-en”. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbeta=blitz&styp=k&x=14&y=10>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

Chegar a este objeto de estudo envolveu um longo caminho de aproximação e distanciamento, momento no qual misturei minha história pessoal e profissional na área com o desejo da pesquisadora. Assim, cabe aqui explicitar todo um caminho pessoal e profissional trilhado. A construção de uma proposta de pesquisa passa por um intrincado processo que reúne motivação, oportunidades, limites e possibilidades que incidem sobre a formatação final de um objeto de estudo. Em meu caso não foi diferente.

Durante minha graduação fui estagiária do Setor de Psicologia do Departamento Estadual de Trânsito. Realizava avaliações psicológicas em condutores infratores e ministrava cursos de direção defensiva para estes. Com o fim da graduação, participei de projetos de pesquisa que foram relevantes em minha trajetória. Trabalhei como pesquisadora do Instituto Futura de Pesquisa em estudos do tipo *surveys* (com objetivo de identificar tendências de comportamento tanto entre eleitores quanto entre consumidores sobre aceitação/ rejeição de produtos, logomarcas, enfim, pesquisas de mercado). Outra experiência em pesquisa foi com o Grupo de Atendimento Psicológico (GAP) para a investigação acerca do nível de empregabilidade no Espírito Santo junto a empresas de pequeno, médio e grande porte. Como um instrumento de reflexão, participei de pesquisas no Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (com condutores infratores e examinadores de trânsito), no Hospital Metropolitano (perfil do paciente que procurava o Serviço de Prevenção e Tratamento da Obesidade Mórbida) e, por último, no Conselho de Psicologia 4ª região (MG/ES) para o levantamento do perfil do psicólogo capixaba.

Ao trabalhar no Departamento Estadual de Trânsito (ES), no cargo de Coordenadora de Exames Médicos e Psicológicos, desenvolvi diversas atividades, dentre elas, a de examinadora de trânsito junto aos candidatos em seleção para a primeira habilitação. Nessa instituição realizei projetos de educação para o trânsito na capital e no interior, bem como voltei a implementar o Programa de Reciclagem para Condutores Infratores<sup>3</sup>. Quando me desliguei do DETRAN-ES, passei a trabalhar

---

<sup>3</sup> Os condutores de veículos automotores que tinham sua Carteira de Habilitação apreendida, independente do motivo, eram convocados a participar deste programa, que incluía disciplinas de Primeiros Socorros, Legislação de Trânsito e Relacionamento Interpessoal, perfazendo um total de 10 horas aula. Ao final do curso eram submetidos a um novo exame médico e avaliação psicológica para obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

como Psicóloga Perita Examinadora de Trânsito na avaliação psicológica de motoristas em várias clínicas tanto em Vitória quanto no interior do Estado.

Uma coisa sempre me inquietou: mesmo os candidatos realizando as avaliações médica e psicológica, os índices de acidentes e violência no trânsito não diminuam, simplesmente aumentavam. Por que tais indicadores não se modificavam? Seria o Código de Trânsito Brasileiro insuficiente em suas normas e regulamentações? Seria o condutor infrator um desconhecedor, simplesmente, das leis e normas de trânsito? Seria negligência do médico e do psicólogo que não são avaliadores qualificados ou competentes para o discernimento dos candidatos aptos a obter a Carteira Nacional de Habilitação? Como essas, tantas outras perguntas poderiam ser aqui listadas. Todos esses questionamentos levavam a dois caminhos, a saber: pensar o fenômeno como uma questão comportamental circunscrita ao estudo dos motoristas, ou realizar uma análise ampliada, pensando em como a política pública de trânsito brasileira é conformada em um contexto atravessado por interesses contraditórios (por um lado a indústria automobilística – cujos investimentos apontam em direção ao aumento da frota veicular – por outro, questões de educação no trânsito, interesses dos DETRAN's estaduais, do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), das empresas de trânsito e transporte, as condições da malha viária – interesse das operadoras concessionárias e dos próprios motoristas). Esse contexto é, portanto, envolvido por grupos que se confrontam em uma arena pública atravessados pela redução de tamanho e papel do Estado brasileiro.

Isso porque o Estado é estrangulado no seu papel de regulador do mercado, em relação às indústrias automotivas, que despejam novos carros, com tecnologia melhorada, na malha viária urbana e rural sem nenhum estudo que mostre a real necessidade desses veículos circularem, sem que o Estado converta esse lucro da venda de automóveis em melhoria de vida da população, aumentando em níveis mensuráveis a poluição, os congestionamentos, e os riscos de colisão entre os automóveis e destes com os pedestres e demais transeuntes. O carro se torna hoje, no imaginário coletivo, enquanto símbolo de *status* social, uma das mais importantes aquisições na vida do sujeito<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) mostram que em 1990 eram 18.267.245 milhões de veículos que rodavam nas vias brasileiras, em 2003 esse número alcançou o

Não poderíamos deixar de citar também os níveis não mensurados de *stress* e angústia que englobam os extensos congestionamentos em momentos de alta movimentação nas vias urbanas. Em relação à malha viária, sua manutenção vem sendo privatizada segundo uma lógica de concessões às empresas privadas que seleciona as rodovias com maior fluxo de automóveis (e, conseqüentemente, maior capacidade de captação de tarifas). Cobram-se tarifas e pedágios em algumas, enquanto outras estradas, rodovias estaduais e federais por onde passam pessoas e mercadorias, ficam sem manutenção e alcançam índices alarmantes de acidentes de trânsito. Não há como descontextualizar em um estudo de políticas públicas, todas essas variáveis quando o se o que se quer é realizar uma análise crítica dos acontecimentos. Estamos portanto, diante de um tema complexo que requeria uma delimitação do objeto do estudo.

Como um processo gradual, a decisão foi tecida lentamente. Como coordenadora da Comissão Nacional de Psicologia do Trânsito do Conselho Federal de Psicologia (CFP), desde 2005, tenho percebido um distanciamento entre o debate, a formulação de propostas de políticas públicas que contribuam para a diminuição dos acidentes e violência no trânsito e a fase de implementação dessas políticas, na qual se observam questionamentos quanto ao tipo de controle social efetivamente exercido. Outro espaço de inserção que oportunamente ocupei, foi na Câmara Temática de Saúde e Meio Ambiente (CTSMA) do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), o que me colocou diretamente em contato com informações que problematizo e com a elaboração das políticas e regulamentações implementadas pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

Além destes lugares, um, em especial, tomou forma nesta caminhada, a minha participação na formulação e implementação do Movimento Nacional de Democratização do Trânsito. Iniciativa do Conselho Federal de Psicologia e de algumas entidades participantes da Câmara Temática de Saúde e Meio Ambiente (CTSMA), tais como Associação Brasileira de Medicina do Tráfego (ABRAMET), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), ONGs Rua Viva e Criança Segura, Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), dentre outras. O Movimento foi lançado



publicamente, depois de debates com diversas entidades governamentais e não governamentais por pelo menos um ano, em setembro de 2007, com o objetivo de propor e cobrar políticas públicas para um trânsito mais seguro.

A inserção no Mestrado em Política Social foi o ápice desta tomada de decisão. Confrontada com uma problematização teórico-crítica sobre Políticas Públicas, fui conduzida a ampliar meu foco, pensando a relação Estado-sociedade mediada por interesses antagônicos. Minha decisão foi se configurando dentro do eixo: Análise de Política Pública.

Partindo do pressuposto de que o Estado que conhecemos é um estado classista, portanto subordinado aos interesses das classes dominantes - mas que não está fechado às pressões e reivindicações da classe trabalhadora, movimentos sociais, etc - e que as relações entre o Estado (sociedade política) e a sociedade civil<sup>5</sup> se dá de forma conflituosa e contraditória -, é que poderemos compreender o processo de formulação e implementação de uma política pública (BEHRING, 2002). A possibilidade de entender como uma demanda social se torna um problema a ser inserido na pauta e na agenda governamental, o enfrentamento entre os atores, a defesa de interesses de grupos diversos, o papel da mídia neste processo, possibilita uma análise ampliada e crítica deste processo.

Dentro desta ótica, é que se insere o Programa Madrugada Viva. Um programa que nasceu no Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo, pensado com o objetivo de diminuir o número de acidentes de trânsito cuja causa se relaciona com o consumo de álcool (o binômio álcool e direção constituem o foco do programa). Foi dentro da Câmara de Saúde e Meio Ambiente do DENATRAN que tomei conhecimento acerca do programa que até então não me havia despertado o interesse, a despeito de todas as atividades que desenvolvia junto ao órgão competente.

A possibilidade de analisar uma política setorial que proporciona, no aspecto geral, a redução dos índices de violência no trânsito, no que tange ao consumo do álcool e direção, me encantou. Desta forma, o processo de formulação e implementação do

---

<sup>5</sup> A própria sociedade civil se comporta de forma antagônica e heterogênea na defesa de seus interesses (RAICHELIS, 2002), o que torna mais complexa a discussão, como veremos adiante.

Programa Madrugada Viva no Estado do Espírito Santo será o objeto de estudo desta pesquisa.

Esta Dissertação se inscreve na linha de pesquisa 02 do Mestrado, *Políticas Sociais, Subjetividade e Movimentos Sociais*, e está vinculado ao *Grupo FÊNIX* da Universidade Federal do Espírito Santo que desenvolve estudos e pesquisas sobre as políticas públicas. Para sua realização contou ainda com uma bolsa-estudo da CAPES de Junho de 2007 a Março de 2008.

## INTRODUÇÃO



Figura 1: Foto da campanha “Nacional Drunk and Drugged Driving Prevention Month”  
Fonte: Centers for Disease Control and Prevention<sup>1</sup>

Esse trabalho propõe a análise de como a problemática do uso abusivo da bebida alcoólica, combinado com a direção automotiva, se inscreve na agenda política brasileira tendo por objeto o Programa Madrugada Viva. Para tanto, o desafio é discutir uma questão que atravessa, nos dias atuais, três políticas públicas: a Política Nacional de Trânsito (Ministério das Cidades/DENATRAN), a Política Nacional para o Álcool (Ministério da Saúde) e a Política Nacional para a Redução da Morbimortalidade dos acidentes e violências (Ministério da Saúde). As políticas relacionadas envolvem três ministérios, com reflexos na atuação da Polícia Rodoviária Federal (subordinada ao Ministério da Justiça). Como uma política pública, seu processo de formulação e implementação envolveu uma longa trajetória que requer apropriar aspectos que caracterizam a análise de uma política pública.

A literatura sobre a análise de políticas públicas mostra que esta envolve didaticamente, três fases que são fundamentais, a saber: a formulação, a implementação e a avaliação das políticas. A formulação das políticas implica o entendimento da conformação da agenda, das demandas sociais, dos espaços de disputa de poder, de tomada de decisão, dos atores que dela participam, como negociam e tencionam o resultado das políticas. A implementação evidencia as resistências e confrontos que são tipicamente vivenciados nesta fase e que retornam para a fase de formulação no sentido de seu aprimoramento. É o momento em que princípios, diretrizes e objetivos da política se transformam (ou não) em programas,

---

<sup>1</sup> Foto da Campanha promovida pelo Centro de Prevenção e Controle de Doenças de 2005 sobre “Nacional Drunk and Drugged Driving Prevention Month” que acontece nos Estados Unidos no mês de Dezembro. A campanha acontece desde o ano de 1981. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/ncipc/duip/spotlite/3d.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

planos de ação e são executados. Em relação à avaliação de políticas públicas, esta permite considerar que resultados foram alcançados com a implementação e se os objetivos propostos se efetivaram, ou não (ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, 2005). Entretanto, nesse estudo, a avaliação de política pública não será contemplada.

Essa primeira explicitação resumida das etapas que envolvem uma análise de política pública serve apenas para indicar que nosso caminho requer uma revisão teórica sobre o tema. Para tanto utilizamos autores como Melo (1999), Souza (2003), Frey (2000), Rua (s/d), Seibel (s/d1) e textos produzidos pela Organização de Estados Iberoamericanos (2005), dentre outros, que nos auxiliarão no entendimento das diferentes visões sobre as políticas públicas, como as demandas sociais se tornam problemas e, assim, como entram na pauta e, posteriormente, na agenda governamental, como são pensados e implementados. Analisaremos como se encontra o campo de pesquisas em políticas públicas no Brasil com Melo (1999) e Souza (2003); Frey (2000) e os textos supracitados da Organização de Estados Iberoamericanos (2005) nos auxiliarão no sentido de entender a complexidade inerente ao *policy making* governamental e às suas etapas constitutivas. Rua (s/d) e Seibel (s/d1) tratarão de conceituar e contextualizar os temas inseridos sobre as demandas, pauta, agenda, grupos de interesses, entre outros.

Este estudo analisa o processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo, que tem como ator e parceiro envolvido o Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano do Estado do Espírito Santo. O período analisado foi de novembro de 2003 a agosto de 2007. Tomamos as edições veiculadas no mês de novembro de 2003, quando se deu a primeira reportagem publicada no Jornal A Gazeta sobre essa iniciativa e em agosto de 2007 encerramos a pesquisa, após a notícia de uma arquiteta flagrada embriagada numa *blitz* deflagrada pelo programa. As questões que nos instigam foram: como se deu o processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva no Estado do Espírito Santo? Que aspectos e grupos de interesse concorreram para a sua formulação? Que argumentos foram utilizados para a manutenção do Programa? Estas questões nos instigaram face a um dado

curioso: o Programa Madrugada Viva constitui-se a única experiência governamental, em nível estadual, de redução de morbimortalidade de acidente de trânsito devido ao consumo abusivo do álcool.

O **objetivo geral** desse estudo é, então, analisar os processos de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva do Estado do Espírito Santo.

O Programa Madrugada Viva repetidas vezes foi alvo de avaliação positiva por parte da população capixaba. Entretanto, precisamos avaliar que entre a expressão de concordância em uma pesquisa e a implementação das ações é necessário considerar e dimensionar os grupos de interesse que são afetados por essa política: a indústria de bebidas alcoólicas, os comerciantes e os consumidores destes produtos. O estudo adentra numa arena marcada por interesses contraditórios que se revestem de múltiplos sentidos. O objeto requeria da pesquisadora um foco ampliado da questão. De um lado, a questão de saúde pública; da morbimortalidade, dos acidentes e violências e, de outro, a defesa do mercado livre e auto-regulado. E, no meio disso tudo, as políticas públicas brasileiras que se encontram em fase de implementação e que são mediadas por inúmeras resistências.

A pressão para a inclusão da temática do consumo do álcool na agenda política brasileira ocorre no interior de outros processos que atravessam principalmente a área da saúde, incluindo aí a discussão dos efeitos do consumo do álcool no trânsito.

“Tal inclusão, mediada por um crescimento dos danos associados ao consumo, gerou um incremento de ações (principalmente a partir da década de 1980) nas esferas da segurança pública (por um lado) e da saúde (por outro)” (GARCIA; BASÍLIO, 2007, p.30).

Nesse trabalho procuramos desvelar as contradições inscritas nesse processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva. Há que se ressaltar que um estudo como este deve colaborar no entendimento de como as políticas públicas são elaboradas e implementadas, provocando a sociedade para que esta reivindique seu papel nesta fase da política, problematizando e inscrevendo as contradições inerentes a esse processo.

De acordo com Souza (2003, p.18) ainda temos “pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas”. Portanto, queremos aqui visualizar quem são os atores presentes, que grupos de interesses se confrontam nessa arena, qual a correlação de forças entre estes e como essas políticas são implementadas.

O objeto de nosso estudo, o Programa Madrugada Viva, é desenvolvido pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (DETRAN – ES), em parceria com o Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRv). Esse Programa busca a redução dos números de acidentes de trânsito e, conseqüentemente, a prevenção dos acidentes que são causados por embriaguez alcoólica. Sua ação básica consiste na realização de *blitzen* noturnas e diurnas, nas quais fiscais do DETRAN-ES e policiais do Batalhão de Trânsito da Polícia Militar realizam abordagens em motoristas procurando detectar o consumo de álcool. Caso identificado o consumo do álcool acima do nível tolerado pelo CTB de 0,6g/l, através do uso de bafômetro, aplica-se as sanções previstas no Código de Trânsito Brasileiro e normas complementares, quer sejam, multas, apreensão do veículo, apreensão da CNH, etc.

As abordagens são realizadas de duas formas: uma é a **abordagem educativa**, na qual os motoristas são orientados sobre os riscos envolvidos no uso do álcool e direção automotiva ao mesmo tempo em que recebem cartilhas com orientações acerca desta questão. Os motoristas flagrados embriagados são orientados a entregar o volante a um passageiro em condições de dirigir, aguardar estar em condições de dirigir ou chamar algum conhecido ou parente para fazê-lo. A outra forma de abordagem é a **punitiva**. Os motoristas flagrados embriagados durante as *blitzen* recebem multa, além da retenção do veículo e apreensão da carteira de habilitação. Com essa ação, o programa Madrugada Viva, viabilizado principalmente pela esfera governamental tem relevância, visibilidade e derivação, fatores que por si só justificariam o estudo.

Pela relevância do tema, muitos estudos vêm sendo desenvolvidos no País, contudo mais diretamente relacionado a este objeto de pesquisa encontramos Arantes (2007). A autora realizou um estudo com motoristas embriagados que foram

atuados pelo Programa Madrugada Viva e avaliou qual o grau de interferência do álcool na atividade psicomotora e neuromuscular, evidenciado ou não o estado de embriaguez, e como isso compromete a atuação do lobo frontal (responsável pela tomada de decisões) desses motoristas. Outros estudos, identificados no processo de revisão teórica, caracterizam-se por ter o foco centrado ora no comportamento do motorista embriagado, ora nos crimes de trânsito, ora nos dados epidemiológicos setoriais, ora nas políticas de enfrentamento à violência devido ao uso do álcool de forma geral, mas não encontramos muitos estudos que refletem sobre a condução da política de trânsito, seja a sua formulação ou sua implementação<sup>2</sup>.

A relevância científica deste estudo está na produção de conhecimento sobre a formulação e implementação de uma política pública setorial centrada no argumento da redução de danos, o Programa Madrugada Viva que, sob este aspecto, ainda não teve esgotadas todas as possibilidades de estudo e abordagem.

Como questões norteadoras o estudo propõe investigar: 1. Como este assunto entrou em pauta e posteriormente na agenda pública? 2. Quais argumentos são utilizados para a formulação/implementação deste Projeto? 3. Que atores estão diretamente envolvidos na formulação e implementação do Programa? 4. Quais as contradições e conflitos de idéias, de interesses e de instituições envolvidos no processo de formulação e implementação do programa? 5. Quais as ações propostas e quais ações foram realmente implementadas? 6. Que resultados foram utilizados para justificar a continuidade dessa política?

Este trabalho está estruturado em três capítulos que nos guiarão durante esse percurso. No *capítulo I* realizamos uma problematização teórica sobre Análise de Política Pública, tentando compreender o papel da sociedade civil e da sociedade política na formulação e implementação das políticas públicas, situando neste debate as características da América Latina. Essa discussão é necessária para que possamos entender qual o papel de cada setor da sociedade nos processos de formulação e implementação, os conflitos e resistências inerentes à arena de

---

<sup>2</sup> Podemos citar como exemplo os estudos da Associação Brasileira de DETRANs (1980); de Araújo-Junior (1980); de Adorno (1989) e Burning et al. (2004), respectivamente.

discussão das políticas públicas, além disso, essa reflexão nos embasará nas análises realizadas nos capítulos posteriores.

No *capítulo II* levantamos a discussão sobre políticas públicas de trânsito e como, em seu interior, a problemática do consumo de bebida alcoólica e da direção automotiva foi, paulatinamente, incorporada à agenda governamental. Destacamos o papel da epidemiologia como fundamental para a inserção deste tema na agenda configurando os acidentes de trânsito como um problema de saúde pública. Fechamos nossa reflexão com as proposições e ações, hoje no campo da atual Política Nacional de Trânsito (2004), da Política Nacional sobre o Álcool (2007) e da Política Nacional para a Redução da Morbimortalidade dos acidentes e violências (2001) e como a questão do álcool e direção estão configuradas na agenda política brasileira. Veremos que tais políticas são pensadas a partir do momento em que estudos epidemiológicos geraram um alerta para os problemas econômicos, financeiros e sociais provocados devido aos acidentes de trânsito. Esses números serviram como base para que medidas governamentais sejam tomadas.

No *capítulo III* fizemos uma análise sobre a formulação e a implementação do Programa Madrugada Viva e as campanhas que derivam dele, a partir dos dados identificadas nos recortes de jornais, documentos e das entrevistas realizadas. Uma tentativa de remontar a história do programa Madrugada Viva, desde seu nascimento, entendida aqui como formulação, até a sua implementação, e como se deu o *feed-back* entre as fases formulação/implementação, focando as resistências, obstáculos, negociações, enfim os entremeios dessa política, tentando livrá-la do véu que normalmente encobre essas fases.

Para concretizar os objetivos propostos, construiu-se um caminho metodológico. Parafraçando Minayo, configurada a “janela ou grade através da qual olhamos a realidade”, nosso caminho metodológico combinou pesquisa documental e entrevista.

Primeiramente realizamos uma revisão bibliográfica acerca do tema, privilegiando as seguintes categorias: Análise de Políticas Públicas, Política Pública de Trânsito, Política Nacional para a Redução da Morbimortalidade dos acidentes e violências e



Política Nacional sobre o Álcool (Decreto 6.117 de 22 de Maio de 2007). Buscava-se aqui, entender os principais aspectos que entrecruzam o processo de formulação e implementação de políticas públicas, bem como entender as características das políticas formuladas na área de trânsito.

O estudo qualitativo, aliado a uma compreensão de que existe um sistema de relações que são dialéticas e contraditórias, e que o movimento da história não é linear, nos coloca o desafio de entender o contexto no qual as relações estão inseridas. Álcool, direção e políticas públicas são fenômenos multicausais, relacionados aos processos políticos, sociais, culturais e ideológicos da nossa sociedade. Desta forma, é importante que se faça uma análise crítica dos fatos.

A Abordagem Crítica mostrou-se a mais adequada, pois através dela analisamos o que ocorre dentro da arena política, os grupos de poder e as relações com as instituições, sem descolar disso a cultura, ideologia, as estruturas políticas e sociais, aproximando-nos das relações de poder produzidas, mediadas e transformadas constantemente (ALVES-MAZZOTTI, 2004).

Considerando os objetivos propostos pela pesquisa, o método de Estudo de Caso se mostrou o mais adequado para a completude deste estudo. O Estudo de Caso nos proporcionou uma exploração em profundidade do contexto a ser apreciado (YIN, 2005). O que não seria possível conseguir de forma plena em um levantamento amostral ou por uma pesquisa quantitativa, por exemplo.

Questões do tipo “como” e “por que” são mais bem estudadas através do Estudo de Caso, bem como nas situações quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos ou quando os fenômenos estão relacionados ao contexto da vida real (YIN, 2005). O Programa Madrugada Viva do DETRAN-ES é a unidade de análise entendida como “caso”. O Programa teve seu início no Vital<sup>3</sup> de 2003, é executado pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo e Batalhão de

---

<sup>3</sup> O Vital é um carnaval fora de época, que era realizado inicialmente na Praia de Camburí (Vitória-ES). Após diversas reclamações dos moradores de Jardim Camburi - bairro adjacente a Praia e cujo acesso ao Vital também se dava diretamente por esse bairro - em relação à sujeira, barulho, violência, mudança do trânsito e jovens embriagados, o Vital passou a ser realizado na Praça do Papa (Vitória-ES). Diferentemente do primeiro espaço o segundo situa-se em local residencial. Após as mesmas reclamações dos moradores locais o Vital, em 2007, aconteceu no Pavilhão de Carapina (Serra-ES), localizado num município vizinho a Capital, em local fechado.

Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano, e é financiado por uma parte do valor das multas recolhidas pelo Estado.

A pesquisa documental é necessária em um Estudo de Caso, pois propicia um melhor entendimento do mesmo, corroborando ou não com as evidências coletadas através de outros instrumentos, tais como as fontes bibliográficas editadas (MARTINS, 2006). Escolhemos a pesquisa documental pela avaliação de que precisávamos averiguar que registros foram feitos à época da formulação e da implementação do Programa Madrugada Viva. Que tipo de registros eram feitos para aprovação do projeto e sua continuidade dentro do órgão, seu financiamento e proposta de funcionamento, bem como que mensagens eram abertas ao público, quais eram passadas para a sociedade.

Os documentos selecionados foram: o(s) projeto(s) do Programa Madrugada Viva, a mídia impressa (Jornal A Gazeta, período 2003-2007), os memorandos, o Diário de Imprensa Oficial (DIO), os projetos enviados com o intuito de premiação ou divulgação em nível nacional e regional, as estatísticas do acidentes de trânsito do Batalhão de Trânsito, a pesquisa contratada pelo Detran-ES sobre o comportamento do beber e dirigir. Tornou-se necessária a abordagem dos três últimos documentos, pelo desenvolvimento de nossa pesquisa.

Documentos	Fonte	Circulação	Elaborado por	Quando	Questões propostas para os documentos
Projeto Madrugada Viva 2003	Entrev. 03	Restrita	Entrev. 03	2003	- Qual era o foco inicial pensado para o programa? -As três fases estavam previstas? - Como o projeto foi apresentado pela primeira vez?
Projeto enviado para o prêmio Inovex 2005	Secretaria de Estado e Gestão em Recursos Humanos - Seger	Restrita	Entrev. 01 e 02	2005	- Quais dados foram enviados para esse concurso e que embasam o documento?
Projeto Madrugada Viva 2006	GET - Detran-ES	Restrita	Entrev. 01	2006	- Qual era o foco inicial pensado para o programa? -As três fases estavam previstas?
Projeto enviado para o prêmio DENATRAN de Educação para o Trânsito 2006	Entrev. 01	Restrita	Entrev. 01	2006	- Quais dados foram enviados para esse concurso e que embasam o documento?

Estatísticas quanto a quantidade de abordagens preventivas, educativas, e punitivas.	Multi Comunicação Empresa A4	Restrita	Diversos	2003-2007	- Era realizado esse controle de forma sistemática? - Quem realizava esse controle?
DIO com informações sobre o Programa	DIO	Ampliada	Detran-ES	2003-2007	Como se deram as compras de bafômetros, coletes, e adjacentes necessários para a operação?
Pesquisa de avaliação do programa Madrugada Viva	Detran-ES	Restrita	Enquet	2004-2005	Qual o grau de satisfação social em relação ao programa? Caíram os índices de acidentes?
Matérias jornalísticas	A Gazeta	Ampliada	Diversos	2003-2007	Quais são os conteúdos? Que mensagens passam? Quantas entrevistas foram veiculadas desde a implementação?
Estatísticas dos Acidentes Trânsito no ES	Detran-ES e Batalhão de Trânsito	Ampliada	Detran-ES	2003-2007	Aparecem os aumentos ou quedas dos números de acidentes de trânsito causados pelo consumo de álcool antes e após a implementação do programa?
Políticas de Trânsito	Sites do Denatran, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde e Ministério Justiça	Ampliada	Diversos	2001-2007	O que falam sobre o consumo de álcool e direção automotiva?

Quadro 1 - Lista de documentos utilizados no estudo

Inicialmente, a procura por documentos envolveu a investigação no Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo no qual se buscou localizar: o(s) projeto(s) do programa, as planilhas de custos, as pesquisa (s) realizada (s) pelo Órgão na sociedade, o (s) relatório (s), o (s) folder (s) de campanha, etc.

Para conseguir acesso ao projeto, fizemos a solicitação por escrito à Gerência de Educação para o Trânsito (GET), do DETRAN-ES de todos os documentos que fossem relevantes para o propósito da pesquisa<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Inicialmente foram feitos três contatos telefônicos, infrutíferos, devido à época de comemorações de final de ano. O quarto contato no início de 2007, feito pessoalmente, gerou uma proximidade da pesquisadora com a funcionária da Gerência que resultou numa permissão para a procura do projeto

Após a posse da nova gerente do GET em janeiro de 2007, recebemos a cópia do Projeto cuja data é de Setembro de 2006. Ante o questionamento de que o programa já atuava antes da data que consta no projeto, nos foi indicado pela funcionária da GET do DETRAN-ES que procurássemos a gerente anterior, que participou de toda a formulação e implementação do Programa, mesmo quando ainda não havia um projeto formal.

Passamos então ao contato telefônico com este possível informante que à época trabalhava em outra instituição. Facilmente marcamos nossa primeira entrevista, que foi realizada no início de Fevereiro. Após nossa devida apresentação como pesquisadoras da Universidade, dos objetivos da pesquisa e explicação da dificuldade que teríamos em manter sigilo quanto a identidade do entrevistado (Anexo II) - uma vez que seria facilmente identificável devido ao cargo e trabalho exercido - nossa informante-chave aceitou participar da pesquisa ante nossa promessa que retornaríamos com toda a entrevista transcrita para sua apreciação e aprovação. Cabe ressaltar que a orientadora esteve presente a esta entrevista, auxiliando e conduzindo esta primeira etapa<sup>5</sup>. A estratégia aqui era utilizar a ajuda de um informante-chave. Estes são fundamentais em um Estudo de Caso, pois são eles que fornecerão ao pesquisador suas percepções de como os eventos aconteceram, podendo ainda sugerir fontes alternativas que confirmem as evidências obtidas em outras fontes, auxiliando assim no encadeamento dessas evidências (MARTINS, 2006) e na montagem deste quebra-cabeça.

Essa entrevista nos possibilitou visualizar o panorama geral dos acontecimentos que envolveram e perpassaram o Programa, desde a idéia inicial até sua efetivação e manutenção. O depoimento deste sujeito, chamado de “informante-chave” (uma vez

---

nos arquivos, no entanto, não conseguiram encontrá-lo. Cabe informar que uma das maiores dificuldades encontradas pela pesquisadora foi a troca de gerentes do setor, uma vez que este cargo é comissionado e está sujeito a este tipo de acontecimento. Somente no mês de Janeiro de 2007 foram efetuadas duas exonerações neste cargo, o que prejudicava o andamento do processo, pois a cada nova nomeação zerava o processo de negociação para acesso e cópia dos Projetos e demais documentos.

<sup>5</sup> A despeito do que possam pensar outros pesquisadores, a experiência e disponibilidade da orientadora foram essenciais para que informações preciosas não escapassem devido a minha inexperiência. Foi um momento muito delicado com esta informante, pois ela acreditava que por não ser mais uma funcionária do Órgão não estaria autorizada a falar do projeto e do programa, nem de sua história pessoal nessa participação.

que foi indicada por terceiros, seu nome consta na autoria do projeto e foi uma das pessoas que assumiu o Programa Madrugada Viva e seus desdobramentos), nos possibilitou também identificar outros atores e fontes documentais que guiaram nosso percurso.

O projeto do Programa Madrugada Viva nos proporcionou, como fonte documental, uma visão do contexto no qual o projeto se justificava e quais eram seus objetivos. Nos possibilitou a opção de irmos mais além que a leitura desse primeiro documento, partindo para uma outra entrevista.

A entrevista foi escolhida nesse primeiro momento porque permitiu tratar do tema da formulação e implementação do Programa Madrugada Viva de forma aprofundada, o que seria inapropriado se fosse utilizado um questionário, por exemplo. Como observa Alves-Mazzotti (2004), a entrevista é muito similar a uma conversa (e se diferencia por ser um conversa com objetivo e planejada), sem uma ordem rigidamente estabelecida, permitindo que sejam inseridos tópicos previamente pensados, no fluxo da conversa. O objetivo geral da entrevista foi tomar conhecimento acerca do contexto no qual o Programa foi formulado e implementado, que fatos propiciam sua formulação, quais as resistências encontradas durante as fases de formulação e implementação, quais as parcerias, financiamento e como a mídia se situa nesse processo, se auxilia ou obstaculiza.

Descobrimos então que o Programa Madrugada Viva foi premiado em 2006 pelo Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) recebendo o 1º lugar no tema “Educação para o Trânsito”. Outro dado importante evidenciado na entrevista é de que existe um projeto escrito (datado de 2005) e que houve no ano de 2006 uma pesquisa realizada pelo DETRAN-ES de impacto do Programa na sociedade. Foi realizado novo contato telefônico com a GET do DETRAN-ES, para a obtenção desses documentos. A pessoa responsável por nos dar um retorno quanto a estes documentos se afastou em férias. Novamente tivemos que fazer a solicitação de forma escrita e, desta vez, enviamos por correio eletrônico.

Um dado interessante apontado pelo informante-chave foi a influência da mídia no processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva. Desta forma, foi reforçado nosso planejamento de fazer um levantamento em um jornal de

grande circulação do Estado do Espírito Santo (Jornal A Gazeta) com o intuito de averiguar o conteúdo das notícias em relação ao Programa Madrugada Viva, entre os anos de 2003 a 2007. A escolha por este periódico se justifica pelo fato de o informante ter afirmado que o programa televisivo chamado *Bom Dia Espírito Santo*, convidava com frequência o Diretor do Detran-ES para realizar entrevistas sobre este assunto. Este programa é da Rede Gazeta vinculada a Rede Globo de Televisão, que é a mesma rede que abriga o Jornal A Gazeta. Tornou-se necessário levantar que aspectos a mídia selecionava na divulgação deste Programa (destacando seus aspectos positivos ou negativos). Cabe evidenciar que o foco das ações do Madrugada Viva centra-se na figura do freqüentador da noite de Vitória (prioritariamente), da praia (Praia Viva) e de festas regionais na época do inverno (Montanha Viva), que possui veículo automotivo (portanto, com um nível de renda compatível com essas duas variáveis – recursos para freqüentar bares à noite, festas e beber nas praias e que disponha - seu ou de outrem - de um veículo).

A finalidade de reunir esta documentação está em compreender como o processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva se deu, qual o papel da mídia nesse processo e em que contexto social ele se dá, se nesse momento havia ou não alguma exigência na instância federal que assim o exigisse. Que aspectos do Programa ganhavam visibilidade?

Quanto aos anuários estatísticos de acidentes de trânsito cabe esclarecer que o DETRAN-ES fornece no site [www.detran.es.gov.br](http://www.detran.es.gov.br), os anuários estatísticos de 2004 e 2005. As estatísticas referentes aos anos anteriores foram obtidas através do Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano. As estatísticas que conseguimos sobre a quantidade de abordagens preventivas, educativas e punitivas foram realizadas pela empresa Multi (entregues pelo informante 03), a empresa A4 que teria tais informações, afirmou que os dados estão nos anuários e que a empresa não estaria autorizada a nos fornecer nada além do que está disponível no site do DETRAN-ES. O caminho entre a seleção dos documentos e a sua obtenção, requerem muita dose de persistência. A empresa A4 não podia fornecer os documentos pedidos, a Multi Comunicação não tinha mais os relatórios, a Secretaria de Gestão em Recursos Humanos do Estado do Espírito Santo (SEGER) responsável pelo prêmio Inovação Tecnológica do Espírito Santo (INOVES) tem

somente um coordenador que autoriza a entrega do projeto, o que dificultava o acesso às informações. Essa fase de coleta, somente pôde ser completada no início de 2008, quando a pesquisadora se fez presente insistentemente nos locais onde se sabiam existentes os documentos.

Por indicação da primeira entrevistada, procuramos o idealizador do Programa, na época o diretor do Detran-ES, e também promotor público. Esse informante foi necessário porque além de reforçar idéias, contextos e passagens da entrevista anterior, indicou um novo documento, o projeto enviado ao Prêmio INOVES 2005, também nos indicou um terceiro informante, que fez parte da gestação e da gestão inicial do projeto Madrugada Viva mesmo antes da sua 1ª fase, e quando houve a primeira resistência a idéia do Programa.

Com a terceira entrevistada, em outubro de 2007, pudemos captar problemas e obstáculos, vivenciados pelos gestores, de cunho administrativo e também pessoal. Essa informante nos apresentou um projeto datado de 2003 do qual a GET do DETRAN-ES afirmou não ter lembrança ou conhecimento. Essa informante também nos propiciou dois relatórios da “Mult Comunicação” (a primeira empresa contratada para apoiar, divulgar e avaliar o andamento o Programa Madrugada Viva, que posteriormente foi substituída pela Empresa A4 Comunicação). Cabe informar que esta entrevistada apenas participou da 1ª (preventiva) e 2ª (educativa) fases do programa.

Todos os três entrevistados demonstraram-se disponíveis e dispostos a concederem as entrevistas, inclusive no retorno para a assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido, e em todas as ligações telefônicas feitas posteriormente para o esclarecimento de dúvidas da pesquisadora.

Nesse íterim, fomos quatro vezes à Rede Gazeta de Comunicações para conseguir acesso aos jornais do período selecionado. Nas primeira e segunda vez, após marcação prévia, e utilizando o descritor **Madrugada Viva**, fizemos o levantamento sobre todas as reportagens que fizeram referência ao nome, independente de o descritor aparecer no título da reportagem ou no corpo do texto. Não fizemos diferenciação se a reportagem era toda ela sobre o Programa especificamente ou se

só citava o Programa (a matéria não era específica sobre o programa). Após discussão em orientação, observamos que os desdobramentos do Programa Madrugada Viva, os Programas **Montanha Viva** e **Praia Viva** precisariam também ser analisados, sendo estes os descritores no terceiro retorno à Rede Gazeta. O quarto retorno à Rede Gazeta se deu para que pudéssemos recolher informações acerca dos exemplares de A Gazeta que citassem todos os acidentes de trânsito envolvendo álcool no ano de 2003, pois este foi a causa citada pelos entrevistados para o surgimento do Programa.

Após a localização de todo esse material passamos para a fase de organização. O material foi organizado de acordo com sua fonte, de forma que separamos o que vinha de informação da mídia, o que vinha de informação do DETRAN-ES e o que vinha de informação dos entrevistados, possibilitando-nos observar as congruências e incongruências das fontes. Um desafio posto nesse momento era organizar documentos com características e objetivos diferentes. Era preciso cuidado. Com essa advertência em mente, partimos para a análise do material.

De posse de todas as reportagens, diversas perguntas foram colocadas no intuito de averiguar os tipos de notícias veiculadas, o dia da semana, o mês de maior incidência da reportagem, etc. Começamos pela análise da quantidade de material que havíamos levantado a partir de Janeiro de 2003 até agosto de 2007. Esse período se justificava, pois 2003 foi o ano em que o programa foi implementado, e finalizamos em Agosto de 2007 após duas reportagens que tiveram muita repercussão (uma envolvendo um vereador de Vitória que foi flagrado pelo Programa e outra, envolvendo uma arquiteta, também flagrada embriagada em uma *blitz* ao volante).

Em relação à quantidade de reportagens pesquisadas foram levantadas 287 reportagens em 218 dias de matérias veiculadas. Isso significa dizer que identificamos, num mesmo dia, a possibilidade de haver mais de uma matéria sobre a(s) campanha(s). Foram identificadas ao todo, 09 matérias de capa de jornal referentes às Campanhas do DETRAN-ES. Sendo que em 2003 e em 2007 não foram publicadas matérias de capa relacionadas às campanhas.



No ano de 2003 fizemos uma varredura nos jornais quanto aos acidentes de trânsito veiculados naquela época, tendo em vista que os entrevistados sugeriram que o Programa Madrugada Viva nasceu a partir de uma “demanda” da mídia que cobrava respostas sobre a quantidade de acidentes de trânsito nos finais de semana.

Foram 14 reportagens noticiadas sobre acidentes de trânsito no ano de 2003 e apenas 03 sobre o Programa Madrugada Viva. Foram veiculadas matérias de grande impacto social, anteriores à formulação do Programa, entre elas destacamos as de 31 de Março (segunda-feira) “*Acidente em Camburi mata três jovens e fere quatro*”<sup>6</sup> (FERNANDEZ, 2003, s/p); de 26 de Julho (sábado) “*Bebê de 06 meses ferido em colisão*”<sup>7</sup> (A GAZETA, 2003, s/p); de 17 de Agosto (domingo) “*Acidente mata sobrinho de Gerson Camata*”<sup>8</sup> (MORAES, 2003, capa) e em 10 de outubro (sexta-feira) foi veiculada uma notícia de caráter nacional: “*Brasil: 4º lugar em acidente de trânsito*”<sup>9</sup> (A GAZETA, 2003, p.11).

Em 2003, as três reportagens referentes ao lançamento da Campanha, foram divulgadas na Seção Grande Vitória. Essa seção trazia informes diversos acerca dos acontecimentos na capital e na região metropolitana. Em 2004, 2005, 2006 e 2007, observou-se que as reportagens se concentram na Seção denominada **Cidades**. Essa seção possui sub-seções, a saber: Segurança, Cidades, Vitor Hugo, Estado, entre outras. Nessas sub-seções constam matérias sobre segurança pública e privada, agenda de eventos, notícias diversas e violência urbana, referentes à Capital e à região metropolitana.

Em 2004 foram 48 matérias (de 76, no total) constantes na Seção **Cidades** e 28 em outras seções; em 2005 foram 66 matérias (de 78, no total) na Seção **Cidades** e 12 em outras seções; em 2006 foram 53 matérias (de 72, no total) na Seção **Cidades** e 14 em outras seções e em 2007 foram 41 matérias (de 44, no total) na Seção **Cidades** e apenas 03 em outras seções.

---

<sup>6</sup> O motorista que causou o acidente havia ingerido bebida alcoólica.

<sup>7</sup> O motorista subiu com o carro na calçada, estava embriagado (0,76 ml/ sangue) e atingiu o bebê.

<sup>8</sup> Reportagem que mereceu a capa, o sobrinho do Gerson Camata era assessor de gabinete do Diretor do Detran-ES. A notícia não fala em ingestão de álcool, sugere que o rapaz tenha dormido ao volante.

<sup>9</sup> Reportagem fala que segundo a OMS, o Brasil está em 4º lugar em acidentes de trânsito. Infelizmente a reportagem não nomeia os países estão nas colocações anteriores.

As chamadas referentes às ações das campanhas e suas notícias correspondentes estavam localizadas em páginas que continham assuntos diversos ou eram assuntos específicos de trânsito ou de transporte. A maior concentração (54) das reportagens referente as campanhas do Detran, Madrugada Viva, Praia Viva ou Montanha Viva ficam situadas em páginas cujo conteúdo é sobre trânsito e transporte.

Foram analisados 11 tipos possíveis de conteúdo, sozinhos ou cruzados entre si. A saber: trânsito, transporte, álcool, direção, jovens, educação, acidentes, violência urbana, segurança, campanha, bafômetro, todas essas categorias foram escolhidas por serem elas constantes na discussão teórica desse estudo. O mais interessante, que pudemos observar, é que houveram muitas reportagens (125) sobre a(s) campanha(s) que estavam misturados em páginas que não se enquadravam em nenhum dos tipos ou cruzamentos levantados. Uma matéria sobre o Madrugada Viva podia estar, por exemplo, dentro de uma página com vários conteúdos diferentes, tal como uma chamada na coluna **Sociedade** (que ocupa página inteira) cujo conteúdo aborda os eventos sociais de Vitória. Como exemplo, pode-se citar a chamada de 12 de janeiro de 2006, intitulada “*Um postal assim meio bobinho*” (SATHLER, 2006, p.7), cujo autor reclama do postal do Madrugada Viva que é entregue aos motoristas, afirmando que aquele não contem as paisagens dos balneários de Vitória-ES.

Ano	Acidente Trânsito	Uso de bebida e direção	Ações de controle e contenção do comportamento de beber e dirigir	Outros	Total
2003	10	4	3	0	17
2004	4	6	53	12	75
2005	4	14	56	3	77
2006	5	4	56	5	70
2007	4	8	30	3	45
Total	27	38	199	23	287

Quadro 2. Panorama geral da característica preponderante da notícia

Conforme o quadro acima, fizemos uma leitura de forma a identificar as características preponderantes das reportagens, identificando os conteúdos que aparecem recorrentemente. Isso posto, percebemos três conteúdos básicos: a) as questões relativas ao(s) acidente (s) de trânsito (s), números no Brasil, ou no mundo, ou algum acidente local de impacto social; b) o uso de bebida alcoólica e qual o

reflexo disso na direção automotiva; c) a(s) ação(ões) de controle e contenção do comportamento de beber e dirigir, sejam as campanhas do DETRAN-ES ou algo que fosse concomitante a elas. Percebemos que o enfoque maior está nas *Ações de controle e contenção do comportamento de beber e dirigir*.

Uma outra leitura das reportagens nos proporcionou observar a quem a matéria faz referência, se há alguma informação específica sobre a(s) campanha (s). Notamos então, referências diversas, dentre eles, destacamos as relativas a:

- a) Fase que está o programa, se na preventiva (1ª), educativa (2ª) ou punitiva (3ª);
- b) Os atores ou ator da ação;
- c) Qual o foco da ação (jovens ou adultos);
- d) Local da ação;
- e) Dia da ação, se durante a semana ou final de semana, ou ainda, se foi deflagrada durante alguma festa comemorativa;
- f) Horário das ações;
- g) Quem financia a ação ou a compra de algum material noticiado (bafômetro, colete, câmera digital...);
- h) Se há informações sobre o resultado da concentração de álcool no sangue (cas);
- i) Se faz referência às medidas punitivas: apreensão da Carteira Nacional de Habilitação, valor da multa, retenção do veículo;
- j) Se faz alguma referência sobre o bafômetro (resistência ou aprovação);
- k) Que estratégias de divulgação são adotadas em outras situações extra-festas (mudança de horários, outras rotas, lançamento de nova campanha;
- l) Se há dados do Espírito Santo ou Nacionais sobre acidentes de trânsito ou custo dos acidentes;
- m) Se existe alguma opinião acerca da ação (seja da população, dos motoristas flagrados ou de especialistas);
- n) Se fala da quantidade de motoristas flagrados na ação da semana;
- o) Se cita o resultado geral da ação desde o início;

- p) Se cita alguma mudança de comportamento dos motoristas ou da sociedade de maneira geral.

Cabe ressaltar que com exceção de 2003 e 2007, os demais anos, 2004, 2005 e 2006, a quantidade de reportagens sobre as campanhas é basicamente similar 76, 78 e 72 reportagens respectivamente<sup>10</sup>.

A análise dos documentos levou em consideração as principais características presentes em cada um, a saber: por quem foi elaborado, que fontes foram utilizadas para a sua formulação e com que propósitos foram elaborados. Isso auxiliou a pesquisadora a manter uma postura crítica ao organizar e analisar os dados e, não apenas, aceitá-los como verdades inquestionáveis.

Como técnica de análise de dados, utilizamos a análise de conteúdo. Esta técnica possibilitou-nos perceber o que está por trás das palavras dos seus emissores e objetivos que pretenderam alcançar. Desta forma, apreender o aspecto manipulador ou ideológico da mensagem (FRANCO, 2005), transmitido pelos documentos ou pela(s) entrevista(s) citados anteriormente.

Partimos aqui do mesmo pressuposto que utilizamos nas análises dos textos (no caso das entrevistas, referem-se aos pensamentos e memórias dos entrevistados). A unidade de análise é o Programa Madrugada Viva, e as unidades de análise de conteúdo foram:

- 03 (três) entrevistas;
- 287 (duzentos e oitenta e sete) matérias do Jornal A Gazeta recolhidas e analisadas;
- 02 (dois) projetos sobre o Programa MV para premiação regional e nacional;
- 02 (dois) projetos sobre o PMV, um de 2003 e outro de 2006;
- 03 (três) publicações do DIO;
- 02 (duas) pesquisas solicitadas pelo DETRAN-ES para averiguar o comportamento do condutor nas noites de Vitória;

---

<sup>10</sup> Se fizermos uma progressão, o ano de 2007 provavelmente deve ter fechado com um número superior a 70 reportagens, uma vez que até agosto de 2004 eram 44 reportagens e houve um grande incentivo ao programa devido a vinda da Fundação Thiago Gonzaga (Vida urgente) do Rio Grande do Sul para o Estado, numa parceria com o Detran-ES devido a proximidade de verão, incrementando o Programa Praia Viva.

- 02 (dois) relatórios da empresa Multi Comunicação sobre o PMV;
- 04 (quatro) relatórios de análises estatísticas dos Acidentes de trânsito sistematizados pelo BPRv (2002-2005)
- 03 (três) anuários do DETRAN-ES (2004-2006).

A Análise de Conteúdo é definida por Bardin (1994) como

[...] um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas – desde o cálculo de frequências que fornece os dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos – é uma hermenêutica<sup>11</sup> controlada, baseada na dedução: a inferência. Enquanto esforços de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre dois pólos, do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade (p.09).

Assim, na análise buscamos inferir, sem ignorar que o conteúdo manifesto está relacionado a outros elementos, tais como: quem é o emissor, em que condições foram produzidas, com que meios, em qual contexto social, econômico e cultural (FRANCO, 2005).

Com a Análise de Conteúdo pretende-se superar o senso-comum e o subjetivismo na interpretação, ultrapassando o significado que é manifestado na mensagem (conteúdo manifesto), avaliando criticamente o contexto e o processo de produção da mensagem (MINAYO, 2004). Com isso objetivou-se desvelar os conteúdos manifestos e latentes (aqueles que estão nas entrelinhas) em função dos objetivos da pesquisa.

No processo de análise dos dados começamos com duas categorias *a priori* definidas na revisão teórica. Tais eram:

### **1º) Processo de Formulação de Política Pública**

- Pauta: quando demandas sociais são percebidas como problemas;

---

<sup>11</sup> A Análise de Conteúdo é uma técnica dentro da hermenêutica. É compreendida como a capacidade de interpretação de textos sagrados, sonhos, retórica, etc (MARTINS, 2006).

- Agenda: quando estes problemas chamam atenção das autoridades e são incluídas como prioridades para a ação governamental;
- Demandas: “*issues*” ou problemas sociais, podem ser novas ou recorrentes;
- Atores: podem ser de natureza pública ou privada; governamental ou não governamental;
- Conflitos, resistências: emergem no momento da formulação dos planos, políticas ou programas, esses conflitos e resistências podem ser externos (comunidade, sociedade civil) ou internos (executores da política);
- Ações propostas versus ações implementadas: sem a qual não há análise, parte-se da perspectiva de que nem sempre o que foi formulado é implementado na íntegra.

## 2º) Processo de Implementação de Política Pública

- Demandas: dessa fase cabe saber se as demandas são as mesmas que geraram a formulação da política;
- Atores: podem ser de natureza pública ou privada; governamental ou não governamental;
- Conflitos, resistências: também emergem no momento da implementação dos planos, políticas ou programas;
- Ações propostas versus ações implementadas: sem as quais não há análise, parte-se da perspectiva de que nem sempre o que foi formulado é implementado na íntegra.
- Resultados obtidos: impacto gerado na sociedade civil e política após a implementação da política.

Com o andamento do processo observamos que duas novas categorias surgiram para complementar o estudo das fases dos ciclos políticos (formulação e implementação), a saber:

- Recursos financeiros: o financiamento das ações;

- Estratégias adotadas: aquilo que faz avaliar o andamento da política e se há a necessidade de novos atores, novas formas de convencimento ou mudanças no andamento do rumo da política.

Cabe esclarecer que em todos os momentos primamos pela ética em pesquisa e tomamos o máximo cuidado para agir conforme a resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, procurando atender aos requisitos mínimos à realização deste projeto de pesquisa (GOLDIN, 1993).

Quanto aos deveres morais institucionais básicos, tais como honestidade, competência, lealdade e discrição procuramos atendê-los todos. No tocante aos deveres sociais, buscamos a veracidade, a não-maleficência e a justiça. Por último, afirmamos os deveres profissionais de pesquisar de forma independente e adequadamente, além de buscar incessantemente pelo aprimoramento e promoção do respeito à profissão, metas continuamente perseguidas. Observamos as obrigações de não causar riscos aos entrevistados, nem de violar as normas do termo de consentimento livre e esclarecido (GOLDIN, 1993). Honramos esses compromissos. Para tanto, nas entrevistas realizadas, foram utilizados os seguintes procedimentos éticos:

- Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Anexo I), no qual informamos previamente aos nossos entrevistados a impossibilidade de manter o anonimato (condição aceita por todos);
- Devolução da entrevista transcrita para aprovação do conteúdo da mesma. A transcrição foi enviada via correio eletrônico pessoal, com exceção de um entrevistado, os outros dois fizeram modificações de forma e não de conteúdo. As modificações foram acatadas pela pesquisadora.

Na relação com outros pesquisadores não foram admitidas fraudes ou plágios, toda referência foi devidamente identificada dando ao seu autor o reconhecimento merecido (GOLDIN, 1993).

Agora com a defesa, em respeito às diretrizes contidas na relação com a sociedade estamos dando a divulgação dos resultados da pesquisa, permitindo acesso à

sociedade acadêmica e à comunidade interessada na discussão e na avaliação dos benefícios e da forma de retorno social da mesma (GOLDIN, 1993).



## CAPÍTULO I – Análise de Política Pública: desafios do analista

*É preferível “pensar” sem disto ter consciência crítica, de uma maneira desagregada e ocasional – isto é, “participar” de uma concepção de mundo “imposta” mecanicamente pelo ambiente exterior, ou seja, por um dos muitos grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos desde a sua entrada no mundo consciente -, ou é preferível elaborar a própria concepção do mundo de uma maneira consciente e crítica, ser o guia de si mesmo e não mais aceitar do exterior, passiva e servilmente, a marca da própria personalidade? (GRAMSCI apud COUTINHO, 1999, p.93-4).*

Provocadas pela indagação de Gramsci, buscar-se-á nesse capítulo discutir os desafios postos àqueles que se aventuram no campo da análise de políticas públicas. Pretendemos analisar políticas públicas procurando entender o quanto é importante o elo que une e separa a sociedade política da sociedade civil, qual o papel do Estado na formulação e implementação das políticas, bem como problematizar o debate sobre as relações entre a democratização e a vocalização dos interesses da sociedade civil na esfera das decisões políticas, situando o debate ainda em relação às características latino-americanas. Pensar de forma crítica, neste trabalho é buscar decifrar a realidade, permitindo ser desafiado pela multiplicidade de informações (NOGUEIRA, 2001) que atravessam o universo do pesquisador.

Não podemos esquecer que há uma complexidade inerente à discussão do papel do Estado nos países da América Latina. Um fenômeno complexo e dialético que requer uma reflexão acerca de sua aparente debilidade (BORON, 2003; BEHRING, 2003; PASSET, 2003). Boron (2003) defende que a debilidade do Estado não passa de uma debilidade aparente, uma vez que o Estado parece débil em relação a impor regras à classe dominante e a grandes empresas ou corporações, mas historicamente vem se colocando como um Estado despótico e autoritário ante o protesto popular. É um Estado que se apresenta aos setores marginais das grandes cidades latino-americanas utilizando o policial que reprime, encarcera e que, às vezes, assassina aqueles que se opõem (BORON, 2003). Este capítulo está organizado de forma a entender o desafio do Estado democrático ante a complexidade das organizações que se manifestam nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas, num contexto amplamente contraditório e permeado por conflitos interclasses. Isso posto, entenderemos os diferentes

aspectos que se inscrevem nos processos de formulação e implementação, bem como os conflitos e resistências pertinentes a estas etapas.

Partimos do pressuposto de que o Estado historicamente está mais preocupado em garantir sua governabilidade do que efetivamente garantir o exercício da democracia. Neste caso, a “governabilidade” fica entendida como modo de “tranqüilizar o mercado” (BORON, 2003, p.42). A democracia deixa de possuir uma concepção que considera primeiramente o trabalho humano e as necessidades concretas de homens e mulheres, cujas relações sociais estão definidas por diferentes formas de exploração, desigualdade e repressão política para se tornar mais uma forma de dominação social ou dominação de classe (BORON, 2003).

Das clássicas interpretações acerca da democracia, Katz (2004) destaca que a democracia funciona a serviço do grupo que controla o poder, por isso suas ações são limitadas, pois questões como as propriedades privadas do meio de produção, a riqueza dos empresários e a permanente pobreza dos trabalhadores não são interrogadas, ficando a democracia sujeita ao esquema capitalista (KATZ, 2004). Mesmo assim, outras demandas, que não as do mercado capitalista, foram postas no Brasil, pelos movimentos sociais na década de 1970 e 1980, demandas por trabalho, salários, condições de vida dignas da classe trabalhadora, liberdade de expressão e autonomia, demandas que desafiam a forma de funcionamento do capital que, como resposta, vem construindo consensos. Entretanto Mota (2007) alerta que essa construção de consenso não avança na superação das contradições postas pelo modo de produção capitalista.

Nessa configuração contraditória está o Estado democrático. Neste Estado, tal qual entendido por Alves (2001), a sociedade civil participa ativamente do processo decisório. O autor acredita que desta forma, se avança em direção a um processo democrático que passa de representativo (só pela atuação dos representantes políticos) para participativo (sociedade civil), conseguindo uma atuação política que ocorre (nem sempre) de forma crítica e articulada. Para que tal atuação articulada

ocorra, há uma exigência implícita de que a sociedade civil<sup>12</sup> atue de forma organizada no processo participativo (o que não exclui o conflito, e as divergências entre os projetos societários). O autor defende que nenhuma mudança pode acontecer enquanto a mídia, igrejas e academia continuarem a perpetuar a lógica do pensamento dominante, que está baseada na perspectiva de uma visão racional utilitarista, baseada na “coisificação” das relações sociais no capitalismo (ALVES, 2001).

Para Gramsci (1968), trabalhar a questão do Estado implica entender o funcionamento do pensamento hegemônico, bem como entender o que é a classe dominante. A hegemonia é essencial para que qualquer classe dirigente tenha êxito. A hegemonia de uma classe política é bem sucedida quando, sem precisar do uso da força, ocorrer a persuasão das demais classes sociais quanto à aceitação de seus pensamentos, valores morais, políticos e culturais. Mas ele aponta que nenhum grupo, por mais forte que seja, consegue obter o consenso, isso porque conflitos estão sempre presentes, daí vem a capacidade de um grupo manter-se ou tomar o poder, estabelecendo sua liderança intelectual ou moral, com um grupo social homogêneo ou atraindo apoio de outros grupos (e, desta forma, fazendo algumas concessões) (GRAMSCI, 1968).

Para que ocorra a hegemonia de um bloco, existem as figuras dos intelectuais que detêm o papel mais importante em Gramsci, pois são estes que conquistam e mantêm a hegemonia de um grupo político. Ele acentua que para que haja uma mudança histórica importante, é *mister* haver uma reforma intelectual e moral, ou seja, uma mudança na consciência do homem (GRAMSCI, 1968). Os intelectuais têm um papel essencial em Gramsci. Mesmo admitindo que “*todos os homens são intelectuais, poder-se-ia dizer então, mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais*” (GRAMSCI, 1968, p.07), Gramsci dá a eles um papel ou função determinado e muito importante para a difusão das ideologias “orgânicas” (ou seja, vinculadas a uma classe fundamental). A ideologia vai propagando-se à mesma medida que desenvolve a proeminência sobre todas as

---

<sup>12</sup> O autor não deixa claro qual o conceito de sociedade civil utilizado por ele, mas deixa pistas quanto ao papel da Igreja, da Mídia e das Universidades, como pertencentes à sociedade civil e como propagadoras do pensamento ou ideologia dominante.

atividades do grupo dirigente. Esta classe ou grupo dirigente cria um conjunto de intelectuais que se especializam em uma face desta ideologia do grupo dirigente, seja na economia, na religião, na arte, etc. Desta forma, Gramsci defende que, mesmo em partes, a independência é apenas aparente entre as diferentes áreas, uma vez que compõem partes de um todo, qual seja, a concepção de mundo de uma classe, a classe fundamental<sup>13</sup> (GRAMSCI, 1968). A ideologia difunde-se para toda a sociedade e, desta forma, ganha força a concepção de mundo da classe dirigente. Gramsci alerta ainda que a ideologia não é uniforme em todas as camadas sociais. Aquela que é difundida nas camadas sociais mais altas ou dos dirigentes é mais elaborada que aquela difundida nas camadas populares (PORTELLI, 1977).

Coutinho (2001), apropriando-se do conceito gramsciano de sociedade civil, observa que no curso de seu pensamento, Gramsci mostra que esta é uma forma de democracia e espaço público onde hegemonias são desenvolvidas. A sociedade civil é pensada como um *locus* privilegiado por onde seriam tomadas as decisões acerca da luta pela hegemonia, tomando um contorno mais próximo da realidade. O Estado seria então a união (o que não significa harmonia) entre a “sociedade civil” e a “sociedade política”. Na sociedade civil gramsciana são encontradas formas de politização, interesses em comum, articulação, onde também ocorrem lutas sociais e institucionais. Heterogênea, a sociedade civil não estaria imune às lutas internas pela hegemonia. Numa reflexão mais atualizada, e levando em consideração o modo capitalista de produção, a sociedade civil seria o lugar de contestação política, capaz de controlar e cobrar ações governamentais, defensora de interesses públicos e valores democráticos (COUTINHO, 2001; GOHN, 2002). Entretanto, nos adverte Dagnino (2002) que não é possível fazer essa generalização, pois devido a complexidade das relações político-econômico-sociais, a sociedade civil pode ser contraditória e conservadora, atuando em defesa de interesses privados do capital. Para esta autora, aqueles que passam a servir de mediadores entre a sociedade civil e o Estado (sindicatos, associações corporativas, partidos) passam a assumir a ideologia da classe dominante ao invés de refutá-la.

---

<sup>13</sup> Gramsci aponta a filosofia da *práxis* como a concepção de mundo da classe operária, classe subalterna essencial.

Didaticamente Portelli (1977), em uma leitura de Gramsci<sup>14</sup> sobre sociedade civil, a descreve como um conjunto complexo para o entendimento da propagação da ideologia dominante, podendo ser assim explicitada: a) ideologia da classe dominante, ou seja, enquanto propagadora dessa ideologia em todas as áreas do conhecimento (Filosofia, Religião, Medicina, etc); b) concepção de mundo, inserida em todas as classes sociais, as vincula à classe dominante e se adapta a todos os grupos; c) direção ideológica da sociedade, articulando com a ideologia propriamente dita, com as organizações que criam e difundem a ideologia (estrutura ideológica) e com os instrumentos técnicos (material ideológico) para sua difusão (mídia, livros, escolas, etc) (PORTELLI, 1977).

O que nos coloca uma questão: seria o entendimento dos problemas sociais o mesmo para toda a sociedade civil? Mesmo admitindo ser ela uma das propagadoras da ideologia da classe dominante, uma pergunta urge nesse discurso: isso se dá de forma homogênea?

Gohn (2002) afirma que é necessário entendermos que os sujeitos políticos não possuem o “mesmo entendimento dos problemas sociais, políticos, econômicos e culturais da sociedade” (p.319). Interesses diversos, antagônicos ou não, se encontram dentro da sociedade civil. Essa autora propõe dividir seu entendimento de sociedade civil em duas correntes de pensamento: a) um grupo que tem a compreensão das lutas político-sociais, a luta por mudanças e transformações sociais e b) um grupo que entende os cidadãos de duas formas, ou como grupos *vulneráveis*, e que, portanto, necessitam de proteção ora do Estado ora de um grupo capaz de prover esta proteção, ou como *ativistas*, cidadãos de fato que seriam protagonistas da mudança social, e não apenas vítimas sociais, atuando na comunidade de formas diversas, que podem ser campanhas de solidariedade através de entidades do terceiro setor.

A distinção da sociedade civil como privado e do Estado como público se correlacionava à separação entre sociedade e poder. Gramsci (1980) mostra que o poder é uma relação social entre classes, existente no modo de funcionamento do

---

<sup>14</sup> Cadernos do Cárcere, Volume III, 1927.

capitalismo, e este poder está localizado no Estado. O poder é entendido por ele como algo abstrato. Tem o objetivo de elaborar um projeto para a sociedade e dar uma direção a ela, onde uma classe domina outras classes, em todos os níveis e em todas as esferas, no sentido da reprodução ideológica, moral e comportamental desta sociedade.

Desta forma, nesse processo dialético, incorre o Estado na necessidade de legitimação de suas ações pela sociedade e a criação de meios de regulação social e econômica que tomam por princípios o confronto e a representação de interesses contraditórios (sem esquecermos que a sociedade é configurada, em seu próprio seio, por uma luta de classes constante). Esse processo possibilitaria, assim, a presença de sujeitos coletivos dentro da esfera pública, reduzindo a onipotência do Estado e aumentando o espaço decisório da sociedade civil (RAICHELIS, 1998). Entretanto, adverte-nos essa autora, isso só será possível se os sujeitos sociais forem capazes de legitimar suas representações, através da autonomia, pela democracia dos mecanismos decisórios e pelo controle social que não pode deixar de ser exercido pelas bases que “fundam esta representação” (RAICHELIS, 1998, p.85).

Isto posto, e retornando à discussão do Estado e da pressão que faz a sociedade civil através de seus mecanismos próprios de articulação (mídia, movimentos sociais, ONGs), veremos que a cidadania, neste contexto, apresenta duplo caráter: de conquista popular e de mecanismo de legitimação da ordem vigente (KATZ, 2004). Isto porque os impactos políticos da globalização resultam em insuficiente consolidação do regime democrático, devido à prioridade que é dada às reformas orientadas para o livre mercado (BEHRING, 2003; PASSET, 2003).

Pensamos então o Estado como aquele aparato que sofre pressões políticas e sociais e que tende a centralizar e concentrar em si o processo de decisão (DINIZ, 1999) e que será confrontado, o tempo todo, pelos movimentos que lutam pela democratização do processo decisório nas políticas públicas. A esfera pública<sup>15</sup> será

---

<sup>15</sup> Para fins deste estudo, a **esfera pública** será entendida como um instrumento e como um *locus* para a tomada de decisão política e conjugação de interesses (RAICHELIS, 1998) enquanto o **espaço público** será entendido como publicização das ações, ou seja, quando os interesses dos

então o instrumento no qual atuam os diversos atores durante as fases de uma política pública, tal qual veremos mais adiante.

Arretche (2003) define que a área de políticas públicas possui um objeto específico, que seria o estudo de programas governamentais, bem como suas condições de surgimento, como se desenvolve e seus impactos sobre as ordens sociais e econômicas. Lima (2005) informa que nas Ciências Sociais o termo “análise de políticas públicas” denomina a análise da ação do Estado. Pressupondo que as políticas públicas são resultados das ações estatais, este é o *locus* onde são pensadas as políticas públicas, debatidas as idéias e interesses inerentes a ela, bem como é, neste espaço, o local de administração dos conflitos advindos de seus objetivos.

Identificar os elementos que concorrem para o surgimento de uma situação que passa a ser encarada como um problema e que sua solução requer ação do Estado é uma importante estratégia de investigação para os países da América Latina, que buscam compreender a interação existente dentro de relações complexas entre aqueles que decidem a política pública e os grupos sociais ou econômicos que, em momento específico, se convertem em forças de pressão frente a uma resposta estatal (RAMIREZ, 2003). A política pública seria então a ação do Estado, suas políticas governamentais que permitem perceber como se dá o movimento do Estado e sua relação com a sociedade. A análise de política pública é um método para a compreensão do ponto de união entre o político e o administrativo, em torno das ações (ou não), do Estado, em relação à resolução das demandas sociais (RAMIREZ, 2003).

### **Análise de política pública: um intrincado processo.**

Independente dos modelos apresentados pelos autores que propõem analisar uma política pública (FREY, 2000; MOLINA, 2002, RAMIREZ, 2003; SEIBEL, s/d1),

---

diversos atores tornam-se visíveis (ARENDR, 2001). É nesse contexto no qual se entrecruzam esfera pública e espaço público que as políticas públicas serão conformadas. Cabe destacar que muitos autores vêm se esforçando na reflexão sobre as produções na área das políticas públicas (ARRETCH, 2003; SOUZA, 2003, LIMA, 2005).

observa-se que esta análise pode ser feita por dentro da política em si mesma ou inscrevendo-a em um processo social, econômico e político onde as etapas de percepção do problema, da formulação, da implementação e da avaliação são constantemente referendadas.

Para Molina (2002) quatro elementos permitirão identificar uma política pública: 1) a definição do problema, 2) a generalização e seleção das opções; 3) a gestão da opção selecionada e, por último, 4) a avaliação. Já Ramirez (2003), propõe que três etapas sejam rigorosamente observadas. 1) a formulação das hipóteses explicativas relacionadas ao significado, importância e objetivos que a política em estudo propõe, 2) a reconstrução do processo vivido pela política pública e 3) a comparação entre o produto da reconstrução do processo e as hipóteses formuladas anteriormente. Desta forma, acredita poder encontrar as intenções não reveladas da política e dos atores envolvidos no processo, assim como os erros ou vazios deixados na etapa de formulação. Ramirez (2003) compreende que os problemas sociais superam a capacidade de resposta do Estado (visto ser este um estado classista), por isso é que as respostas são dadas apenas àqueles problemas considerados prioridade dentro da agenda governamental (que, contraditoriamente podem, se tornar prioridade em um dado momento em face da pressão exercida por segmentos organizados da sociedade civil vinculados aos interesses da classe trabalhadora).

Quando se analisa uma política por meio de uma seqüência de etapas, pode-se entendê-la da seguinte forma: a *construção da agenda* como sendo o modo pelo qual os problemas chamam a atenção do governo; a *formulação* seria o processo onde as alternativas são escolhidas e avaliadas dentro do governo; a *tomada de decisões* como a escolha de uma alternativa para ação ou não ação; a *implementação* quando o programa ou política entra em execução e a *avaliação* quando os resultados são monitorados podendo influenciar na reformulação dos problemas e das alternativas (HOWLETT, 2000). A política pública será então, o resultado de relações, negociações, acordos, pressões no interior de organizações sociais complexas com a participação de diversos atores sociais e políticos (VARGAS, 1999; RUA s/d; SEIBEL, s/d1; OIE, 2005).



De acordo com Frey (2000) e Souza (2003), no Brasil os estudos sobre políticas públicas começam a ser realizados recentemente, caracterizando-se como estudos esporádicos onde a ênfase é dada à análise das estruturas ou instituições ou aos processos de negociação de políticas setoriais específicas. Entretanto, parte-se do pressuposto de que analisar uma dada política pública setorial requer também inscrevê-la na realidade sócio-política-econômica, em nosso caso, no contexto latino-americano. A análise de política pública implica realizar uma série de atividades que irão desembocar no exame das causas e conseqüências de uma ação estatal (OIE, 2002).

Existem **seis** tipos possíveis para uma análise de política. As variedades de análise política estão compreendidas em: **do conteúdo** das políticas, **do resultado** das políticas, **da avaliação** das políticas, **das informações para a elaboração** de políticas, **da defesa do processo de elaboração da política ou da defesa** de políticas. O analista pode optar por uma delas, por todas ou ir modificando sua proposta à medida que altera as características de seu trabalho, que aumenta seu envolvimento com a política estudada, dentre outros fatores (OIE, 2002). Percebe-se que esta proposta de tipologias, conforme figura 1, para a Análise de Política compreende os estudos chamados descritivos (Análise do Conteúdo da Política) até os normativos (defesa de políticas).



Figura 2: Tipologia da Análise de Política  
Fonte: Adaptado pela OIE, 2002.

Seja qual for o tipo escolhido pelo analista, ele não poderá negar que existem dimensões inerentes à política pública que não são estanques, que se influenciam constantemente e são consideradas de suma importância para a compreensão e para a estruturação de um processo de pesquisa. São elas: *polity*, *politics* e *policy* (FREY, 2000). *Polity* diz respeito às instituições políticas, ou seja, é a dimensão institucional, *politics* diz respeito aos processos políticos, ou seja, é a dimensão processual, de caráter conflituoso, relativo aos objetivos e decisões de distribuição e por último, *policy* diz respeito aos conteúdos da política, ou seja, a sua dimensão material, a configuração tomada pelos programas, planos e projetos políticos (FREY, 2000).

A dimensão processual, ou *politics*, é considerada a mais dinâmica entre todas. Nela, conflitos de diferentes ordens se tornaram mais visíveis, uma vez que os atores governamentais e não governamentais se confrontarão em torno de uma determinada decisão política (FREY, 2000).

A política pública pode ser entendida como o envolvimento de um conjunto de atores, governamentais ou não governamentais, de interesses diversos que se mobilizam em torno de uma determinada demanda, estabelecendo alianças e escolhas que irão numa determinada direção, o que resultará na política em si (SILVA, 2000). Para que essas dimensões se tornem possíveis, um fator se faz importante: a presença da demanda social. Aquela que poderá gerar pressão suficiente (ou não) para garantir sua entrada na agenda política. São as questões, conforme afirma Rua (s/d), que são um dos aspectos de uma decisão, que afetam os interesses dos atores e os impulsiona para os resultados da política. Vale ressaltar que, como alerta da autora, não são todas as questões que trazem dentro delas uma polêmica digna de atenção.

A constituição da agenda pública é um elemento extremamente importante na análise das políticas públicas. A publicização do processo de construção da agenda pública traz a possibilidade do deslocamento das decisões exclusivas do poder governamental sobre sua constituição e encaminhamentos, bem como promove, pela via da participação da sociedade civil, a explicitação das demandas públicas e

sociais, garantindo de certa forma que as ações governamentais sejam orientadas em função das decisões determinadas nas agendas públicas (SEIBEL, s/d1), ou ainda, que determinadas demandas sejam contidas por pressão popular. Evidencia-se assim que a constituição de agenda envolve um processo de luta, confronto entre diferentes perspectivas e projetos societários que resultam em configurações de demandas diferentes.

Considera-se que, nessa discussão sobre agenda e demanda social, algumas atividades governamentais se destinam a satisfazer as demandas diversas advindas da sociedade civil ou por agentes do sistema político. Advertimos que não são todas as demandas que entrarão para a agenda, apenas aquelas que ganham visibilidade e se tornam um problema<sup>16</sup> merecedor de atenção da sociedade política, ou, também, como entendidas por Gohn (1995) ao analisar o crescimento das ONGs na década de 1990, aquelas que ganham a opinião pública. As demandas, em geral, serão definidas de três formas: 1) demandas novas: conseqüências do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas<sup>17</sup>; 2) demandas recorrentes, como o nome sugere, os problemas não foram resolvidos ou foram mal resolvidos e, desta forma, reaparecem no debate político e na agenda governamental<sup>18</sup> e 3) demandas reprimidas<sup>19</sup>: constituídas por não-decisões ou um “estado de coisas”<sup>20</sup> (RUA, s/d). Desta forma, só irá se transformar em um problema político aquelas demandas que irão preocupar as autoridades via pressão popular. Por isso no processo da constituição da agenda pública, além do reconhecimento político do problema e da explicitação da demanda pública, um dos aspectos que precisa ser relevado é a questão da visibilidade política (SEIBEL, s/d1). A forma como o problema vai constar

---

<sup>16</sup> Para Kingdon (1995) o processo de “prestar atenção” a um problema mais que a outro, é central na formação da agenda. Para ele a condição para que algo se torne um problema é a mudança da condição de problema, mesmo quando já foi dada uma solução para isso. Afirma que alguns problemas continuam proeminentes nas agendas sem que soluções efetivas sejam dadas a eles.

<sup>17</sup> Um exemplo é referente ao debate sobre a legalidade do uso do GPS (sinalizador que identifica o local onde tem radar eletrônico) em automóveis. Essa demanda surgiu devido ao crescente número de motoristas que foram relatados utilizando este recurso, como forma de evitar multas de trânsito por infração de excesso de velocidade em vias urbanas, No Distrito Federal, no ano de 2007. O debate aconteceu dentro da Câmara de Saúde de Meio Ambiente no segundo semestre de 2007.

<sup>18</sup> O local de realização do carnaval fora de época de Vitória conhecido como Vital (mais informações no Capítulo II).

<sup>19</sup> A falta de concursos públicos para alguns órgãos governamentais. Exemplo: DETRAN-ES não tem concurso público há mais de 15 anos.

<sup>20</sup> “Estado de coisas” é definido como aquilo que incomoda, gera insatisfação, mas não chega a constituir um tópico da agenda governamental, ou seja, não é considerada uma prioridade entre os tomadores de decisão (RUA, s/d).

na mídia, nos fóruns públicos ou nas redes de comunicação é que vai mostrar a sua capacidade de formar opinião pública acerca do tema. Frey (2000) coloca que, usualmente, é a mídia que entre outras formas de comunicação, sejam políticas ou sociais, acaba por contribuir diretamente na relevância política de um problema peculiar.

A mídia que, baseando-nos na teoria de Gramsci (1968), pode ser denominada **como aparelho privado de manutenção de hegemonia**, não pode deixar de ser considerada um ator de grande importância no processo político. Mesmo que sua atuação não seja direta, os jornais e a televisão são poderosos formadores de opinião que podem mobilizar a ação de outros atores (HOWLETT, 2000; RUA, s/d).

Na verdade, principalmente a televisão, tem um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular. É importante assinalar, ainda, que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses (RUA, s/d, p.05).

A mídia, além de aumentar as percepções da sociedade e do governo, sobre determinada questão, pode também fornecer definições variadas que podem ser de ordem econômica, social, política, etc. “O que é relatado, como é relatado, quem relata e o caráter do meio de comunicação, tudo isso tem implicações para a mensagem da mídia para o público” (HOWLETT, 2000, p.175). Além de influenciar a formação de políticas quando chama à atenção da sociedade, a mídia gera pressão política para que determinados atores comecem a atuar sobre um problema em particular, mas cabe esclarecer que essa relação entre mídia e formuladores de políticas públicas se dá de forma dialética, entendendo que a influência é bidirecional, tanto vai da opinião para as políticas públicas quanto destas para a opinião pública (HOWLETT, 2000).

Estabelecer que todas as questões, inclusive aquelas que ganham visibilidade através mídia, serão geradoras de ação para os formuladores de políticas públicas é, no mínimo, um pensamento ingênuo. Uma das explicações para isso é o fato de que no processo de decisão política existe uma variável denominada **não-tomada de decisão** (OIE, 2002) ou **não-decisão** (SEIBEL, s/d1; RUA, s/d). Essa é uma prática

que se resume em optar por trabalhar com as questões que não mudem as relações de poder pré-estabelecidas ou valores dominantes (pela ideologia, valores, conceitos, etc.), evitando que certas demandas exijam decisão, e uma vez que não se tornam objetos de decisão, não são incluídos na agenda política. Assim, esse processo colocará as questões como paralisadas a partir da pauta, não avançando no processo político. Isso difere não só aparentemente, mas concretamente, das situações onde há a decisão de não agir. A decisão por não agir se configura quando os assuntos de debates entram na agenda, mas são objetos de uma decisão de não-agir (OIE, 2002), ou seja, são assuntos que ficam, de forma recorrente, entrando na agenda governamental (RUA, s/d) e que acabam ficando sem resolução.

Cabe assim, entender que o processo de formulação de uma dada política pública envolve um intrincado processo que não se esgota em si mesmo, mas expressa uma correlação de forças entre classes e frações de classe em um dado momento histórico.

Fica claro que determinados temas entram na pauta, mas isso não é garantia de que irão para a agenda e, mesmo se forem, não há garantias de que serão implementadas tal qual foram geradas por sua demanda (RUA, s/d; OIE, 2002). Nogueira (2001) infere que um dos motivos para essa falta de garantias está na correlação de forças inter-classes que ora pende para um lado ora pende para outro. Já Dagnino (2002) problematiza alguns pontos, tais como: a) o enfrentamento da qualificação técnica e política dos representantes da sociedade civil na partilha do poder, sem os quais, a sociedade civil acaba ficando desqualificada, ou é desqualificada durante a disputa política com os burocratas, ou demais atores governamentais; b) o enfrentamento de que a atividade política não é privativa das elites, ou o enfrentamento do pensamento/ ideologia dominante, que propaga a superioridade das elites frente as camadas sociais mais baixas; ou ainda, c) o enfrentamento da submissão da sociedade civil frente ao Estado e aos setores que dele usufruem, até mesmo pelo conjunto dos dois itens citados acima.

A vontade política irá depender então do enfrentamento entre diversos atores com interesses que podem ser muitas vezes conflitantes. Isso se considerarmos que o público não pode ser reduzido ao estatal, e que nem este é capaz de representar por si só o interesse público (até porque nele presenciamos o processo de privatização crescente). Em contrapartida, o privado também não pode ser resumido à esfera mercantil (RAICHELIS, 1998).

### **Atores, agenda e demandas: intercruzamento de interesses divergentes.**

Uma questão que se coloca então é: quem são os atores que comparecem na arena política? Rua (s/d) afirma que os atores podem ser provenientes de setores públicos (exercem funções públicas e mobilizam recursos associados às suas funções) ou privados (empresários), os tecnocratas, além dos trabalhadores, os agentes internacionais e a mídia, que irão, quando da formulação das políticas, colocar em evidência seus interesses e, também, os interesses daqueles que representam. Isso posto, evidencia-se o cenário político no qual as políticas públicas serão pensadas a partir das demandas pré-selecionadas. A característica que se destaca é a heterogeneidade. Espera-se que conflitos de diversos âmbitos, aspectos e setores, provenientes de interesses, os mais amplos, divergentes ou até mesmo convergentes no cenário, se coloquem no embate político.

Dentre os atores públicos, Rua (s/d) os distingue em duas categorias: os políticos, atores com mandatos eletivos, ligados a partidos políticos, grupo composto pelos parlamentares, governadores, entre outros, e os burocratas que lotados num sistema de carreira política, são técnicos especializados e que controlam recursos de autoridade e informações. Podem possuir clientelas setoriais e possuir projetos políticos pessoais ou organizacionais. Desta forma, é comum o embate entre burocracias de diferentes setores governamentais.

Entre os atores privados, Rua (s/d) destaca primeiramente os empresários, entendidos por ela, como os mais capazes para influenciar em uma política pública; depois os trabalhadores, que atuam através dos sindicatos, podendo ser ligados a outras instituições (ONGs, Igrejas e partidos); os agentes internacionais, agentes

financeiros como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, dentre outros e os atores transnacionalizados, que concentram poder nas ações do mercado financeiro, telecomunicações, mercado de armas e crime organizado e a mídia, agente formador de opinião pública que pode, ainda, influenciar a ação de outros atores na arena política. Os tecnocratas são entendidos pela autora, como atores de ordem pública ou privada, depende do lugar onde estão. Estes atores transitam entre as empresas estatais ou privadas, em altos cargos de direção, possuindo competência executiva. Entretanto, estes grupos se apresentam com diferentes perspectivas, projetos e representam interesses que não se resumem ao mero enquadre a uma categoria ou outra como se fossem excludentes. Não são, portanto, homogêneos. Assim, a mídia pode representar interesses dos empresários, dos agentes internacionais ou dos tecnocratas.

Uma vez definidos os atores e grupos que se confrontam na arena política, é preciso definir o que entra na agenda.

No momento da formulação da política pública pode ocorrer a filtragem das demandas, a seleção dos temas que serão abordados e, finalmente, o controle da agenda. Nesta fase, o processo de enfrentamento entre os diversos atores acontece de forma explícita ou não. Haverá então uma seleção das demandas que serão consideradas “positivas”, quando operam no sentido de manter a estrutura capitalista, em detrimento das “negativas”, ou seja, temas ou assuntos que não interessam à estrutura capitalista (OIE, 2002). Offe (1984) afirma que o aparato estatal tem um poder e autonomia que são relativos, mas que são capazes de ter um caráter seletivo quanto às ações do governo e as políticas públicas. Ele não descarta a idéia de que o aparato estatal é estruturado historicamente e ideologicamente cristalizado. Essa seletividade estaria relacionada aos aspectos sócio-estruturais, acidentais ou sistêmicos, que perpassam a sociedade capitalista e que são inerentes às estruturas e processos organizacionais dos sistemas políticos. A seletividade pode ser valorada positiva ou negativamente. O valor positivo é atribuído quando há uma concomitância entre os interesses de classe e os interesses do capital, favorecendo sua articulação. O valor negativo é atribuído

quando as demandas se chocam com os interesses do capital, e há então, a filtragem (OFFE, 1984).

Seibel (s/d2) faz uma crítica ao pensamento de Offe, quando articula que as práticas seletivas visualizadas por este autor alemão respondem por um período e realidades político-históricas diferenciadas e que se referem às questões de relação de classe e dominação e por isso, apresenta limites de ordem histórica, política e cultural. Lembra que Offe reflete um pensamento que se utiliza da realidade europeia, onde há toda uma diferenciação de estágios da burguesia e do capitalismo, uma sociedade civil organizada e politicamente avançada, bem como a competência político-administrativa do Estado. Para Seibel (s/d2) é de extrema relevância que ante uma postura de crítica à gestão pública haja redefinição do conceito de seletividade, repensando-a a partir de uma perspectiva político-sociológica numa conjuntura globalizada.

Partindo então das questões que configuram a delimitação dos problemas que requerem ação estatal e, uma vez selecionados os problemas, será no momento da formulação das alternativas que aparecerão mais claramente colocados os interesses dos atores, a forma como esses se manifestam e se articulam na agenda política. Rua (s/d) aponta que a dinâmica das relações entre os atores pode se dar em forma de lutas, jogos ou debates. No primeiro caso (luta), para que um ator ganhe, outro perde (“jogo de soma-zero”). No segundo (jogo), o adversário não é eliminado totalmente do processo, podendo ser mais tarde um aliado (envolvendo aí negociações, barganhas, conluíus); e o terceiro caso (debates) implica num convencimento do adversário, tornando-o um aliado (persuasão, análise e argumentação) (RUA, s/d). Há que se convir que o terceiro modo é o mais interessante deles para um *policy maker*, primeiro por envolver a capacidade de oratória, conhecimento da situação, flexibilidade e assertividade no trato com os outros atores. Mas também há que se avaliar, a forma de poder exercido nesse debate, seja pelo conhecimento técnico ou científico exercido por aquele que detêm a fala que muitas vezes retrai o adversário, ou seja, na limitação do processo participativo dos demais atores, um exemplo disso é a estratégia do representante observador (não tem direito a fala nem ao voto, ou tem direito a fala – tempo restrito



ou irrestrito - mas sem voto).

Fora estes três tipos, a atuação política pode se dar, ainda, pela troca de favores, benefícios, pressão pública, manifestações pela imprensa ou pela sociedade (pacíficas ou violentas – que chamam a atenção da imprensa para a questão – “*issue*”), podendo ir mais além, através do exercício da autoridade, por negociações nas quais as partes sintam-se, em parte satisfeitas ou, por fim, com o uso do procedimento da obstrução. A estratégia da obstrução impede, atrasa e confunde os atores de tal forma que chegam eles a abandonarem momentaneamente seu projeto (paralisia decisória) (RUA,s/d).

Mas é preciso observar que diversas são as estratégias adotadas pelos atores durante a fase da formulação das políticas. Mesmo nos momento em que se “perde” na arena política, essa pode ser uma estratégia para se “ganhar” em um segundo momento (RUA, s/d).

Nogueira (2005), quando adota o conceito ampliado de Estado em Gramsci, analisa a capacidade que a sociedade civil tem em contribuir com a hegemonia. O autor aponta que o consenso existente entre o Estado e a sociedade civil está mais no âmbito da aparência do que no âmbito do real. O autor demonstra como a sociedade vem se reduzindo a mero “recurso gerencial” devido à falta de autonomia nas decisões políticas. Acontece então uma perda de emancipação e um ganho em submissão técnica, ou seja, a sociedade civil se torna cooperativa e parceira aos ideais que deveria se opor. Um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que se discute uma sociedade civil externa ao Estado, e autônoma, a vivência é de, na maioria das vezes, uma sociedade civil subalterna aos gestores de políticas públicas, que está em sintonia com as decisões e posições dos governantes, perdendo a possibilidade de ocupar posições críticas e de contestação da ordem pré-estabelecida.

Offe (1991) coloca que é preciso observar que as formas de influência dos atores sociais na agenda política não são uniformes, assim como o acesso, a organização e os meios de comunicação entre os atores, também são desiguais. Para Seibel (s/d2) é fundamental analisar nesse processo não só o que entra na agenda, mas

também o que é excluído dela, visto que esse processo expressa o confronto entre grupos de interesse e evidencia o caráter seletivo e de filtragens aí inscritos.

Silva (2000) entende que no processo do *policy-making* a influência dos grupos e seus esforços para “modelar um resultado esperado” variam de acordo com seus esforços e sua capacidade de formar alianças com outros grupos que compartilham dos mesmos interesses. Deixa claro que a existência de poderes contrabalanceados influencia e pressiona de diferentes formas o *policy-making*, incluindo nessa discussão o uso dos *lobbyings*<sup>21</sup> ou lobistas, grupos de interesse e grupos de pressão.

Somos advertidos por Nunes (2003) que no Brasil, o clientelismo, o corporativismo e a burocracia são práticas comumente observadas na arena política. O autor demonstra como as posturas clientelistas foram amplamente utilizadas como justificativa para a atividade política, por exemplo, durante o período de 1945 a 1964. O **clientelismo** foi utilizado como um dos instrumentos para a prática de consolidação partidária, inclusive entre grupos (ou partidos) de objetivos muito diferentes tais como os de campanhas ideológicas reformistas e os de compromissos ideológicos liberais. Tal postura leva em consideração a combinação de alguns fatores, dentre eles destaca, o autor: a) decisões da liderança, b) existência de recursos e c) orientação do eleitorado, que irão nortear esta prática política. O **corporativismo** desafia o clientelismo no que tange ao seu aspecto formal, o corporativismo limita a participação e os conflitos de classe, uma vez que inibe a existência de grupos de interesse que possam se tornar autônomos culminando em grupos de pressão independentes. Enquanto o clientelismo em caso de um conflito tende a ser uma opção de saída, o corporativismo é um mecanismo que atua na absorção do conflito político através da incorporação e da organização do trabalho. Entretanto Nunes (2003) salienta que tanto o clientelismo quanto o corporativismo são estratégias políticas para o controle político e do fluxo de material disponível, além da intermediação de interesses. A burocracia por sua vez, serviu

---

<sup>21</sup> O termo *lobbying* tem sua etimologia fundada no inglês *lobby* que em política significa grupo de interesse junto a legisladores. Neste sentido, a função do lobbista está em influenciar “elementos oficiais para obter medidas favoráveis” ou “cabalar administrativamente” (HOUAISS; AVERY, 1981, p.336).

para que as elites profissionais pudessem gerir a economia de forma racional, associando-se a grupos empresariais internacionalizados, na busca ideológica pela industrialização e pelo nacional-desenvolvimentismo. Em resumo, a lógica freqüentemente utilizada é a lógica da troca generalizada. Mas como é possível que a esfera pública, permeada por interesses antagônicos diversos, pode se tornar democrática?

Raichelis (2005) destaca que as esferas públicas somente serão efetivamente democráticas quando os atores sociais, nelas presentes, tiverem qualificação e legitimação pelas suas instâncias representativas, pois por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha definido instrumentos de participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas, a capacidade de vocalização e de pressão (e, portanto, de dar visibilidade ao problema que se deseja negociar) é que será preponderante no encaminhamento de uma determinada política. Para Raichelis (2005), dois desafios são elementares e precisam ser superados pelos atores governamentais e não governamentais no que tange ao processo decisório. O primeiro, em relação ao campo governamental, é o combate às resistências que se interpõem quanto à participação e controle social das políticas públicas, uma vez que a burocracia estatal terá que aceitar a sociedade civil como uma parceira nas fases de decisão. O outro desafio está relacionado à sociedade civil (heterogênea e com interesses diversos) para o estabelecimento de uma agenda em comum. Além disso, segmentos da sociedade civil historicamente excluídos das esferas públicas precisam vencer alguns obstáculos internos que dificultam sua participação nesses espaços públicos. Para Dagnino (2002) o mais preponderante parece ser a exigência de uma qualificação técnica e política para os representantes da sociedade civil. Isso implica em reconhecer que os interesses dentro da sociedade civil são diversos e que, para poder negociá-los, é *mister* que não percam a autonomia no momento da decisão. O domínio de um saber técnico especializado num embate político entre os representantes governamentais e não governamentais, faz diferença num processo de discussão e deliberação. Uma das implicações desta qualificação está relacionada diretamente à rotatividade da representação. Uma vez que se adquire esta competência, a tendência é a permanência ou manutenção das pessoas como representantes, implicando a centralização das informações ou de

poder. Outra implicação é que o não domínio da qualificação técnica e política pode ser utilizado para que haja uma “desqualificação política”, de forma que os representantes governamentais continuem a controlar as decisões políticas (DAGNINO, 2002). Mas há ainda outro aspecto – o esvaziamento do sentido de ação política que fica submerso nesse processo de tecnificação.

Para Nogueira (2001) a ação política está além da submissão à condição de governantes e governados. A tecnificação e a especialização tornam a política distante dos cidadãos comuns e acabam inserindo a própria ação num predomínio de lógicas de poder na competição política, o que leva a um complexo processo de desgaste. O argumento é trocado pela lógica do tempo, regras formais e técnicas de comportamento, o que resulta, para a sociedade civil, no desinteresse pelo jogo político e na descrença da democracia, para a “*alegria dos conservadores*” (p.20).

Uma vez configurados os desafios postos no processo de tomada de decisão quanto à deliberação sobre os problemas que devem compor a agenda política, cabe agora explorar conceitualmente a questão da agenda. Kingdon (1995), ao analisar a questão da entrada de certos assuntos na agenda, afirma que a agenda seria composta apenas por assuntos que chamam a atenção dos governos e de segmentos da sociedade. Para este autor, a agenda pode ser entendida de três formas:

- Agenda não governamental: são assuntos que têm relevância para a opinião pública ou para segmentos da sociedade civil, mas que não conseguem ainda, ser foco de atenção das autoridades;
- Agenda governamental: são foco de atenção das autoridades públicas e;
- Agenda de decisão ou lista: composta pelos problemas que ainda serão decididos.

Considerando que o tópico entrou na agenda, é *mister* destacar que a sua formulação pode representar alterações – parciais ou totais – que, em alguns casos, não guardam qualquer semelhança com o tópico que gerou este processo. Uma vez formulada a política, inicia-se um processo que poderá resultar em sua

implementação ou não, o que também não significa que será implementada obedecendo aos critérios de sua formulação (RUA, s/d).

A fase de implementação significa a execução da política formulada pelos gestores públicos e pela sociedade civil na arena política (SILVA, 2000; OIE, 2005). Para que sejam alcançadas as metas definidas no processo de formulação, é imprescindível que, na fase de elaboração, os formuladores levem em conta tanto os recursos disponíveis quanto o tempo da atividade de planejamento e execução (SILVA; MELO, 2000). Ou seja, é necessário que haja um conhecimento que avança as questões técnicas do problema a ser solucionado, mas que prevê os custos da ação, as possíveis resistências ou obstáculos, as estratégias de divulgação de determinada ação, que abrem para possibilidade de uma nova formulação da política pública se isso for necessário.

Para Silva (2000) a execução da política dependerá da clareza dos seus objetivos, da relação entre os atores, das estratégias, do poder de imposição das decisões e dos acordos antes estabelecidos. Complementaríamos o raciocínio da autora, enfatizando que não apenas a capacidade de imposição das decisões é um fator importante, mas também a capacidade de negociação, de argumentação e de pressão, no sentido do convencimento, são importantes. Entretanto, é central o reconhecimento de que nesta fase é muito comum o surgimento de resistências à política pública que será implementada (RUA, s/d). Neste sentido, o fato de haver um plano, programa ou política previamente traçado, formulado, não significa que sua implementação será fácil ou previsível. Nesta etapa novas formas de oposições aparecem e outras formas de renegociações são vislumbradas, de forma a surgirem mudanças também nessa fase (SILVA, 2000; RUA, s/d).

Um dos aspectos apontados por alguns autores é o distanciamento entre formuladores e executores das políticas públicas (FREY, 2000; OIE, 2005; SILVA; MELO, 2000). RUA (s/d) destaca que, muitas vezes, os implementadores não têm uma percepção precisa acerca da política que será implementada. O modo de funcionamento onde a formulação e a implementação são vistos como processos independentes, seja pelo isolamento ou afastamento entre o Executivo e o

Legislativo ou entre as instâncias federais, estaduais ou municipais do governo, denunciam a adoção “simbólica” de políticas públicas que não serão implementadas. Ou seja, uma instância assume uma política em resposta a uma demanda social, sabendo de antemão que os ônus não serão custeados por ela, não se providenciando ou disponibilizando os recursos necessários à sua efetivação, evidenciando claramente a não intenção em implementá-las.

Assim, compreender o processo que envolve, articula, une e separa formulação e implementação de políticas públicas é necessário ao analista de políticas públicas. Denominado ciclo político (*policy cycle*), este possui diferentes interpretações. Na visão clássica do *policy cycle* (ciclo político), os aspectos relativos à implementação e os reflexos destes na formulação não são considerados (FREY, 2000; SILVA; MELO, 2000). O *policy cycle* deixa de ser um processo dinâmico e se torna um processo unilateral, no qual as etapas de formulação e implementação seriam bem delimitadas e seqüenciais (Figura 03):

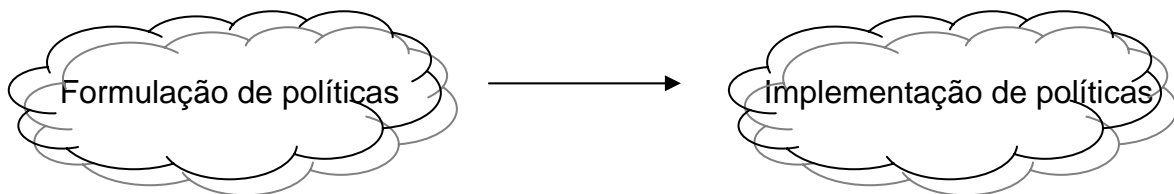


Figura 3: Visão Clássica do *Policy Cycle*  
Fonte: Adaptação da figura de Silva e Melo (2000).

Neste caso, a implementação resume-se a um conjunto de programas no qual a ação governamental terá um papel preponderante de “mandante”, cujos programas ou projetos serão implementados de cima para baixo (*top down*). Caracterizam um processo de centralização política e decisória. Nessa lógica linear, os problemas percebidos na fase de implementação são vistos como “desvios de rota” (OIE, 2005; SILVA; MELO, 2000). Há que se questionar este modelo, uma vez que nem sempre o proposto inicialmente é implementado de forma plena e inquestionável. Essa visão está baseada em um pressuposto de que o *policy environment* seria perfeito, e os formuladores dispunham de todas as informações, recursos, clareza dos objetivos, hierarquia, regras perfeitas, comando único, além do consenso quanto ao programa ou política a ser implementada (SILVA; MELO, 2000). Logo, conseqüentemente, a

sua implementação seria automática. Retira-se daqui, todo o sentido de luta, todo o confronto que se dá na arena política, o que não concordamos.

Essa perspectiva se diferencia da abordagem *bottom up* que enfatiza os estímulos que levarão os executores a aderirem, de forma normativa e operacional, aos objetivos da política ou programa (OIE, 2005). Mais ainda, essa abordagem não diferencia as fases de formulação e implementação da política, defende que existe um *continuum*, um processo interativo que ocorre entre essas duas fases (formulação e implementação) e onde a negociação entre os atores ainda continua (OIE, 2005). Nessa perspectiva, que orientará o nosso estudo, o *policy cycle* é um processo dinâmico, no qual as etapas de formulação e implementação não são totalmente delimitadas (Figura 4):

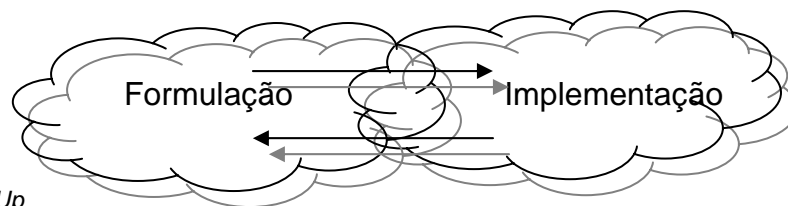


Figura 4: Visão *Bottom Up*

Fonte: Adaptação do texto da OIE (2005).

A literatura mostra que na fase de implementação, o jogo político é intenso. Além dos problemas já citados, os recursos financeiros serão objetos de negociação entre os atores. As incertezas são diversas, dentre as quais, citam Silva e Melo (2000) que: os formuladores não dominam de forma total os fenômenos sociais com os quais lidam, ou por desconhecimento do fato real ou por serem fatores de ordens diversas que extrapolam seu domínio; não há controle nem previsão quanto às contingências que podem afetar o desenvolvimento da política mais adiante, no futuro; há o comportamento discricionário dos agentes implementadores, ou seja, mesmo dentro de um plano ou programa, ações e decisões podem ser privilegiadas por estes agentes, seja devido ao clientelismo, seja pelas vantagens concedidas no jogo político; e por último, a política pública ou o programa pode não corresponder exatamente ao que esperava o coletivo, mas sim às preferências individuais dos formuladores, pelo julgamento de melhor conhecimento “técnico” do problema a ser enfrentado, do que a comunidade que precisa da ação.

Rua (s/d) desenvolve essa questão afirmando que existe mais um complicador para a fase de implementação. O fato de que nessa fase os grupos de interesse que foram afetados negativamente pela nova política formulada, ou seja, aqueles que no primeiro momento aceitaram ou foram obrigados a ceder nas negociações durante a fase de formulação, reaparecem tentando inviabilizar a sua execução. Nesse momento, as resistências ou obstáculos à implementação retornam, dificultando a implementação, seja junto aos atores envolvidos nessa fase, dos executores da política, na liberação de recursos ou interferindo junto à opinião pública.

Os conflitos são perpassados pela busca de consenso, este então é o aspecto que definiria a consolidação (ou não) de uma política (RAICHELIS, 2005). O consenso não elimina as diferenças, essas retornarão ao cenário num momento posterior, comumente na fase da implementação da política, obstruindo e dificultando este processo (RUA, s/d). À fase de implementação deve ser dada relevada importância, pois ela constitui em fonte de informações para a formulação de outras e novas políticas. Silva e Melo (2000) afirmam que decisões, em maior parte, das políticas setoriais são apenas inovações ou ajustes às políticas já existentes. É na etapa de implementação que se configuram sugestões ou propostas que irão retroalimentar o debate em torno dos aspectos envolvidos, retornando, então, à sua formulação.

Assim, dotados de algum conhecimento, sobre o processo de análise de políticas públicas, adentraremos o próximo capítulo, que versa sobre as políticas públicas de trânsito, mais especificamente a questão do álcool e da direção automotiva. Como veremos mais adiante, o problema da combinação álcool e direção foi paulatinamente configurado na agenda pública brasileira, a partir do momento em que os acidentes de trânsito chegaram a níveis de comprometimento da saúde pública, advertência dada por diversos pesquisadores epidemiologistas do século XX.

Agora é hora de articular esse debate, até agora explicitado, com uma política pública setorial de redução da violência e acidentes no trânsito e como o Programa Madrugada Viva, se inscreve em seu interior.



## Capítulo II - Políticas Públicas de redução da violência e acidentes de trânsito: a questão do álcool e da direção automotiva



Figura 5: Pôster de Campanha contra álcool e direção de Papua Nova Guiné<sup>22</sup>

Este Capítulo está organizado de forma a conduzir o leitor pela história de como a questão do álcool e direção automobilística foi incorporada à agenda pública brasileira. Os acidentes de trânsito, cuja causa são vinculadas ao abuso de álcool, foram lentamente se transformando de um problema de segurança pública para um problema que necessitava de ações preventivas, dentro da ótica da saúde pública. Para entendermos como se deu esta reconfiguração, vamos explorar rapidamente a questão do automóvel, para avaliarmos com mais propriedade as questões da saúde e da violência no trânsito.

Desde sua criação, o veículo automotor tem possibilitado o deslocamento de pessoas e mercadorias. Com o passar do tempo, foi se transformando em um bem de consumo, utilizado de forma individual ou coletiva. Sua utilização veio acompanhada por complicações diversas, (poluição, congestionamento, acidentes) que geraram, e ainda geram, demandas de investimento em segurança viária (RODRIGUES, 2000). Tais demandas são justificadas, entre outros argumentos, pelo crescimento no número de acidentes de trânsito e os elevados custos sociais decorrentes destes acidentes (IPEA, 2006). Considerados como um problema de saúde pública, os acidentes de trânsito são incorporados como questão de saúde (MINAYO, 2006b).

<sup>22</sup> A imagem consta no manual *“Drinking and Driving: a road safety manual for decision-makers and practitioners”* da WHO (2007, p.103).

É tão interessante a questão do trânsito que este aparece retratado em vários relatos de pesquisadores conhecidos por estudarem outros temas. Um exemplo pode ser dado por Antônio Gramsci, que embora não tenha tratado especificamente do tema trânsito quando, ao se dirigir a Turin (por volta de 1911<sup>23</sup>) para um exame relativo a sua bolsa de estudos, teve como resultado do seu encontro com uma cidade em expansão industrial, uma carta na qual descreve para sua família, o mal-estar de seu passeio a pé pela cidade, uma vez que precariamente conseguia desvencilhar-se de ser atropelado pelos carros e bondes (JOLL, 1977). Esse cenário descrito por Gramsci retrata, ao modo de um prenúncio, como a questão do trânsito e suas implicações sociais viriam a se agudizar ao longo do século XX estendendo-se ao século XXI.

De acordo com estatísticas sobre a saúde no continente americano, a Organização Pan Americana da Saúde (OPAS) levantou em 2002, 128.908 mortes em acidentes de trânsito ou em consequência dos mesmos. Mais de 76% destas mortes ocorreram em países que possuem políticas voltadas para o trânsito (é o caso dos Estados Unidos, Brasil, México e Colômbia) (OPAS, 2002). Somente nas rodovias foram registradas quase 1,2 milhão de pessoas mortas ao redor do mundo (OPAS, 2002). Sob este aspecto, o trânsito se confirma como um problema de saúde, devido aos seus custos diretos (remoção, hospitalização, reabilitação, etc) e indiretos (problemas psíquicos, perda de produtividade, etc) não apenas em países latino-americanos mas também em países do Primeiro Mundo.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), com apoio do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e Ministérios do Transporte e da Saúde, realizaram um estudo no período de 2001 a 2003, intitulado “Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas”, quantificando os custos dos acidentes de trânsito em áreas urbanas, obtendo um valor de R\$ 5.300.000,00 (cinco bilhões e trezentos mil reais) de perdas anuais em acidentes. Esta pesquisa demonstrou ainda que os custos unitários são em média de R\$ 3.300,00 (três mil e trezentos reais)

---

<sup>23</sup> Apesar de Joll (1977) não precisar a data da referida carta, diversos sites, dentre eles o *International Socialism: a quarterly journal of socialist theory*, afirmam que Gramsci foi estudar na cidade de Turin no ano de 1911. Disponível em: <<http://www.isj.org.uk/index.php4?id=306&issue=114>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

para os acidentes sem vítimas, de R\$ 17.500,00 (dezessete mil e quinhentos reais) para os acidentes com feridos e de R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais) para acidentes causadores de óbitos (IPEA, 2003).

Em novo estudo do IPEA em parceria com o DENATRAN, publicado em 2007, intitulado “Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras”, apontou que os custos totais dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras (sejam municipais, estaduais ou federais) em valores relativos a dezembro de 2005, giram em torno de R\$ 22.026.605.730 (vinte e dois bilhões de reais)<sup>24</sup> (IPEA, 2007). Revelou ainda, que nas rodovias federais, os atropelamentos ocupam o segundo lugar no grupo de causas de mortalidade por acidente. A cada 34 atropelamentos ocorrem 10 mortes. Ocorrem cerca de 4 mil atropelamentos/ano, aproximadamente um a cada duas horas. Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Paraná estão à frente com 54% das mortes de pedestres e doze rodovias federais detêm 75,3% das ocorrências envolvendo pedestres, das quais, nas três primeiras (BR-116<sup>25</sup>, BR-101<sup>26</sup> e BR-040<sup>27</sup>) ocorrem 50% das mortes (IPEA, 2007). O mesmo documento avalia em suas conclusões que ainda faltam políticas públicas para a área de trânsito e transportes que tornem o trânsito mais seguro, mesmo sob a vigência do Código de Trânsito Brasileiro (IPEA, 2007).

Trazendo esta questão para o município de Vitória (ES), dados do Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRV) sobre os acidentes no município de Vitória no ano de 2005 demonstram que 20% dos acidentes de trânsito ocorrem de dia e 80% no período da noite, que 49% dos acidentes são do tipo colisão enquanto 20% são por atropelamentos, que a maioria dos condutores envolvidos em acidentes são habilitados (76%), que o automóvel ou carro de passeio é o veículo que mais se

---

<sup>24</sup> Custos relativos às pessoas, aos veículos, à via e ao meio ambiente (no período de 2005).

<sup>25</sup> Principal rodovia brasileira de extensão longitudinal. Tem seu início no Ceará e seu término no Rio Grande do Sul. Liga as cidades de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, São José dos Campos, Taubaté, Resende, Volta Redonda, Rio de Janeiro, Pelotas, Governador Valadares, Teófilo Otoni, Vitória da Conquista, Feira de Santana e Fortaleza. Disponível em: <<http://www.wikipedia.org/wiki/BR-116>>. Acesso em: 23 jun. 2007.

<sup>26</sup> Parte da Rodovia Panamericana, segue no sentido Norte-Sul, por praticamente todo o litoral leste brasileiro, do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.wikipedia.org/wiki/BR-101>>. Acesso em 23 jun. 2007.

<sup>27</sup> Rodovia federal radial brasileira, tem seu início no Distrito Federal e termino no Rio de Janeiro, passando pelos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.wikipedia.org/wiki/BR-040>>. Acesso em 23 jun. 2007.

envolve em acidentes (55%), seguido pela motocicleta (28%) e, para finalizar, 44% do número de vítimas fatais são pedestres (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Todos os estudos levantados até aqui mostram o impacto negativo, social e econômico, relativo aos acidentes de trânsito com ou sem vítimas em todo o País, justificando a necessidade de que o tema seja discutido pela sociedade civil e pelos agentes governamentais. Se os acidentes de trânsito se configuram como um agravo à saúde, que ações vêm sendo desenvolvidas para seu enfrentamento?

De acordo com Soares (2004), países desenvolvidos aplicam medidas sociais e econômicas que vêm permitindo diminuir consideravelmente sua taxa de mortalidade e morbidade por causas externas. Em seu estudo, mostra que em países como Austrália e Suíça, houve um reconhecimento de que os acidentes de trânsito são um problema a ser enfrentado pelos governos locais. Em Zurique, por exemplo, em 1980, a velocidade em vias urbanas passou de 60 km/h para 50 km/h. O resultado foi uma queda de 16% no número de acidentes com pedestres e 25% no número de mortes de pedestres, além da redução da poluição atmosférica. Na Austrália, em 1989, o MUARC<sup>28</sup> - *Accident Research Centre* da Universidade de Monash - pressionou as autoridades locais para que uma iniciativa legislativa fosse implementada para reduzir o excesso de velocidade. As mortes foram reduzidas e os ferimentos graves apresentaram uma queda de mais ou menos 40% (SOARES, 2004).

Conforme o § 1º do art. 1º do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), considera-se trânsito a “utilização da via por pessoa, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada, estacionamento e operação de carga ou descarga” (BRASIL, 2005, p. 21). Cabe destacar que os acidentes de trânsito (ATs), são classificados em vários tipos, desde a falta do uso do cinto, a inexperiência do condutor, a falta de atenção do pedestre ou do ciclista, má conservação da via, o uso do celular, uso de álcool ou outras substâncias psicoativas, dentre tantas outras causas (SOARES, 2004; BRASIL, 2005).

---

<sup>28</sup> MUARC é um centro independente de pesquisas multidisciplinares. Criado inicialmente pela *Road Traffic Authority*, *Transport Accident Commission* e *Monash University*. Em 1990 e 1991 tornam-se também parceiros o Departamento de Justiça e o *Royal Automobile Club* de Victoria (Austrália).

Mas o que caracteriza um acidente de trânsito pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB)? O termo **acidente de trânsito** segundo o CTB é um evento

[...] **não premeditado** que resulte **dano em veículo** ou **na sua carga** e/ou **lesões em pessoas e/ou animais**, em que pelo menos uma das partes está em movimento nas vias terrestres ou áreas abertas ao público. Pode originar-se, terminar ou envolver veículo parcialmente na via pública (BRASIL, 2005, s/n, grifos nossos).

Dois aspectos se destacam nessa definição: a) o caráter não premeditado da ação, qual seja, o condutor não tinha a intenção de impor dano à si ou a terceiros (nesse sentido, sua conduta não seria dolosa); b) o dano associado ao evento. O dano (entendido aqui como prejuízo) pode incidir sobre o próprio condutor, sobre seu veículo (e/ou outrem) e ainda sobre outros bens (como no caso das cargas transportadas por veículos com essa finalidade). As dimensões do prejuízo são analisadas como dimensão materiais, individuais ou coletivas, de caráter físico.

O Código de Trânsito Brasileiro, implementado em 1998, foi uma tentativa do governo e da sociedade brasileira de tentar reverter as alarmantes estatísticas de acidentes do trânsito no Brasil. Leis mais severas, multas mais elevadas, possibilidade de perda da habilitação foram alguns dos passos dados nesta direção, além de criação de mecanismos jurídicos mais eficientes para punir os **crimes de trânsito**<sup>29</sup> (CALDAS, 1998). Neste contexto, o foco do CTB está direcionado para uma mudança no comportamento do motorista, ou seja, o foco do problema estaria prioritariamente centrado na figura do condutor.

A problemática dos acidentes de trânsito no Brasil e no mundo não é atual. Laurenti et al. (1972) afirmam que a primeira morte por acidente de trânsito nos Estados Unidos ocorreu em 1899 e 52 anos após, em 1951, já haviam sido registrados um milhão de casos. No Brasil, o primeiro registro de acidente automobilístico foi em

---

<sup>29</sup> No campo jurídico a discussão sobre “crime de trânsito” é complexa e bastante ampla. Para mais aprofundamento consultar <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4949>>. Acesso em: 23 jun. 2007. Aqui será resumidamente entendido como lesão corporal culposa, de embriaguez ao volante e participação em competição não autorizada bem como os variantes dessas (BRASIL, 2005)

1897, ocasionado por Olavo Bilac<sup>30</sup> no Rio de Janeiro ao dirigir o carro de José do Patrocínio<sup>31</sup> (MELLO-JORGE, 1979).

No Brasil, a partir da década de 1990, o tema dos acidentes de trânsito ganhou importância, devido a uma série de estudos acadêmicos desenvolvidos que chamavam atenção para os dados estatísticos crescentes quanto ao número de mortes causadas pelos acidentes de trânsito. Entre estes estudos, podemos citar: Klein (1994), Mello-Jorge; Latorre (1994), Yunes e Rajs (1994), Minayo (1993), Scalassara, Souza e Soares (1998), Silva e Kilsztajn (2000), Marin e Queiroz (2000); Galduroz e Caetano (2004).

Os dados epidemiológicos apresentados por Galduroz e Caetano (2004) sobre o álcool e alcoolismo no Brasil, identificaram uma prevalência de dependentes de álcool mais alta nas regiões Norte e Nordeste e que 5,2% dos jovens brasileiros (12 a 17 anos) eram dependentes. Um aspecto que subjaz esses dados, diz respeito ao padrão de consumo de bebidas alcoólicas no Brasil. Galduroz e Caetano (2004) apontam que, segundo a Organização Mundial de Saúde (WHO, 1999), o Brasil ocupava àquela época o 63º lugar (dentre os 153 países levantados) no uso *per capita* do álcool na faixa dos jovens com 15 anos de idade. Considerando a evolução no consumo *per capita* nas décadas de 1970 a 1990, em 137 países, registra-se no Brasil um crescimento de 74,5% no consumo de bebidas alcoólicas. Afirmam que atualmente não há qualquer dado que possa informar quanto à produção ilegal de bebidas alcoólicas. Entretanto, ainda de acordo com os autores, em 1984, levantamento realizado pela Associação Brasileira de Bebidas (ABRABE) apontou que quase metade do consumo de destilados no Brasil provinha de produção ilegal ou clandestina.

---

<sup>30</sup> Olavo Bilac (O. Braz Martins dos Guimarães B.), 1865-1918, foi jornalista, poeta, inspetor de ensino. Um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras criou a Cadeira n. 15, cujo patrono é Gonçalves Dias. Mais informações disponíveis em: < <http://www.biblio.com.br/conteudo/OlavoBilac/OlavBilac.htm>> Acesso em: 09 jun. 2007.

<sup>31</sup> José do Patrocínio (J. Carlos P.), 1854 – 1905, foi jornalista, orador, poeta e romancista. É considerado por seus biógrafos, um dos maiores jornalistas em prol da Abolição. Na Academia Brasileira de Letras, criou a Cadeira n. 21 que tem como patrono Joaquim Serra. Mais informações disponíveis em: < <http://www.biblio.com.br/conteudo/JosedoPatrocinio/JosedoPatrocinio.htm>>. Acesso em: 09 jun. 2007.

Sete anos antes do estudo de Galduroz e Caetano (2004), a Associação Brasileira de Departamentos de Trânsito (ABDETRAN, 1997) fez um amplo estudo acerca do uso de bebidas alcoólicas e acidentes de trânsito em quatro capitais brasileiras: Salvador, Recife, Curitiba e Brasília. Neste estudo foi constatado que das 865 (oitocentos e sessenta e cinco) vítimas de acidentes de trânsito, 27,2% apresentavam uma concentração de álcool no sangue (cas) superior a 0,6 g/l, sendo que a permitida pelo CTB era de no máximo 0,6 g/l. No mesmo ano houve um estudo de Oliveira e Melcop (1997) em parceria com o Instituto Recife de Atenção Integral às Dependências (RAID) que constatou que 23% dos entrevistados na cidade de Salvador, que estavam em bares ou na orla de Salvador apresentaram uma cas de 0,80 g/l. Nery-Filho et al. (1995) em parceria com o Centro de Estudos do Abuso de Drogas (CETAD/UFBA), ao correlacionar o consumo de bebidas alcoólicas momentos de lazer, averiguou que 37,7% dos entrevistados haviam ingerido bebidas alcoólicas momentos antes do acidente de trânsito.

A maioria dos autores, citados até, aqui é unânime em afirmar em suas publicações (de forma direta ou indireta) a necessidade de implementação de políticas públicas que atuem no sentido de conter ou reduzir os índices de acidentes de trânsito – em especial, a questão do consumo de substâncias psicoativas por condutores de veículos. Caracteriza-se a partir dessas produções, a ação de um importante ator no processo de configuração dessa política pública – o pesquisador da área de saúde. Aparece aqui, o papel do intelectual orgânico que associa negativamente a combinação álcool e direção.

Muitos dados foram e são apresentados sobre a questão dos acidentes de trânsito. Estes dados trazem o trânsito como um problema que requer a sua inserção na agenda política. Mais recentemente, a partir da década de 1990, um novo conjunto de produções, com contribuições de pesquisadores brasileiros, tentava dimensionar o problema no país e a necessidade de formulação de políticas públicas para essa área. Entre essas produções, destacam-se o estudo de Marín-León e Vizzotto (2003) que fizeram pesquisa epidemiológica com estudantes universitários de Campinas enfocando o comportamento no trânsito; Laranjeira e Romano (2004), que escreveram um Consenso Brasileiro sobre Política Pública do Álcool, no qual apresentam as vantagens e desvantagens de algumas políticas públicas de

enfrentamento ao uso do álcool implementadas nacional e internacionalmente; Minayo e Souza (1993) que realizam estudos epidemiológicos sobre a violência, evidenciando os acidentes de trânsito em suas publicações; entre tantos outros.

Alguns estudos tendem a uma centralização na figura do motorista ou do pedestre alcoolizado (e apontam a necessidade de medidas que contenham o comportamento de beber e dirigir). Nesse momento, o problema é inscrito como uma questão individual. Outros apontam para a necessidade de formulação de ações coletivas de educação para o trânsito e de políticas públicas de enfrentamento desta questão.

As propostas trazem em seu interior toda uma discussão sobre o papel do Estado e sobre a relação entre Estado e sociedade civil. O Estado (ora destacado por seu papel punitivo ora coercitivo), atuando através da punição ou da educação permanente ou continuada, promovendo programas, planos e projetos que garantam a segurança da população como um direito social evidenciam que o debate é permeado por concepções divergentes que enfatizam diferentemente que políticas públicas devem ser formuladas e implementadas.

Por exemplo, Laranjeira e Romano (2004) afirmam que:

A literatura revela de forma consistente, que regulamentações de caráter preventivo, direcionadas às vendas do álcool e respaldadas pelo controle eficiente, são mais efetivas que os programas de prevenção, baseados somente na educação ou persuasão direcionados aos prováveis bebedores (2004, p.09)

Esses autores defendem a visão de que ações estatais de cunho preventivo ou educativo que não tenham, concomitantemente a elas, ações mais amplas de cunho coercitivo ou punitivo, tais como a restrição à venda de bebidas alcoólicas, não possuem em sua essência, um impacto efetivamente transformador de comportamento do hábito de beber e dirigir.

### **Políticas Públicas de álcool e direção automotiva: uma via de muitos fluxos.**

Garcia e Basílio (2007) afirmam que as políticas públicas para o álcool na atualidade variam entre medidas de controle individual, ou seja, enfocando o comportamento do consumidor de álcool, e “medidas de controle sobre o acesso à disponibilidade de bebidas alcoólicas” (2007, p. 30). Entre as medidas de controle individual, Laranjeira



e Romano (2004) destacam uma punição que parece ter um impacto mais efetivo: a suspensão ou perda da carteira de habilitação. Estes autores, afirmam que “infratores que não perdem a licença apresentam maior índice de reincidência” (p.14). O foco aqui fica restrito ao condutor e não a aspectos mais amplos acerca do consumo do álcool que incluem a mídia, os revendedores, tarifação, educação, etc. e nem se aprofunda na relação que a sociedade estabelece com essa substância (GARCIA; BASÍLIO, 2007).

Aprofundando a questão levantada pelas autoras (no que tange ao foco de atenção restrito no motorista), houve um reconhecimento, por diversos atores sociais, de que as medidas implementadas em relação ao controle individual, não são eficazes para todos (LARANJEIRA; ROMANO, 2004). Partindo dessa premissa, políticas públicas hoje na área estruturam-se na lógica de redução de danos. Essa lógica, baseada em danos presumíveis (probabilidade do risco de acidente), busca reduzir o “risco de danos” possíveis e passíveis de serem prevenidos. No caso do consumo de álcool e posterior direção automotiva não se interfere sobre o direito individual de ingerir bebida alcoólica, mas se intervêm sobre o direito coletivo de não ser afetado em acidentes pela opção do outro. Assim “se beber vá de carona ou de táxi, mas não dirija<sup>32</sup>”. O pressuposto é o de que não é possível interferir sobre a totalidade dos indivíduos que ingerem bebidas alcoólicas, mas que há algo que pode ser feito para reduzir os danos previsíveis – os acidentes de trânsito. A lógica da ação de Redução de Danos é defendida por alguns autores tais como Burning (2004) e Stronach (2004).

A Lógica da Redução de Danos é definida pela Associação Internacional de Redução de Danos (IHRA) como “políticas e programas que tentam principalmente reduzir, para os usuários de drogas, suas famílias e comunidades, as conseqüências negativas relacionadas à saúde, a aspectos sociais e econômicos decorrentes de substâncias que alteram o comportamento (IHRA *apud* STRONACH, 2004, p.31). Essa proposta não atinge o comércio de bebidas alcoólicas. Apesar de reconhecer que o álcool é uma droga consumida em diversos contextos e culturas relacionada

---

<sup>32</sup> Esse é um mote recorrente em campanhas de taxistas contra o consumo de álcool associado à direção de veículos.

ao lazer e a sociabilidade, esta lógica não julga o consumo, mas a redução dos problemas advindos dele (STRONACH, 2004).

Na década de 1980, Dezoti (1987) já apontava para a necessidade de uma legislação mais eficaz e menos benevolente em relação aos motoristas alcoolizados, independente da presença de acidente de trânsito. Seu raciocínio seguia em direção à responsabilização do sujeito no processo de escolha entre dirigir e continuar a consumir álcool. Para o autor, no início do processo de ingestão alcoólica, quando o sujeito ainda está lúcido e consciente, existem condições para que haja uma avaliação, pelo próprio condutor, de que a continuidade da ingestão da bebida alcoólica irá comprometer e possivelmente incorrer em comprometimento motor na direção do veículo automotor, causando danos a si mesmo ou a outrem (p.24). Mais uma vez o foco fica restrito ao comportamento individual, ou melhor, ao motorista, quase que automaticamente isentando o poder público na promoção de ações que regulem a produção, o comércio de bebidas, propaganda e até mesmos em relação a uma legislação mais eficiente ou rigorosa.

Entre as políticas de restrição à prática do beber e dirigir, Babor, Caetano e Casswell (2003) destacam as seguintes ações:



Figura 6: Imagem de uma operação do DETRAN-ES (2008)<sup>33</sup>

- Pontos de checagem de sobriedade com teste randomizado do bafômetro<sup>34</sup>. Monteiro (2005) destaca que esta é considerada uma prática das mais eficazes, por ser aleatório e possuir um caráter de dissuasão (ou seja, fazer com que sua presença possa mudar o propósito inicial do condutor de beber e dirigir). Assim, a polícia simplesmente pararia algum veículo e checaria o nível de alcoolemia do condutor. Essa prática é mais comumente utilizada no Brasil. Um exemplo é o próprio objeto desse estudo, o

<sup>33</sup> Disponível em: <<http://www.detran.es.gov.br/noticias>>. Acesso em: 27 abr. 2008.

<sup>34</sup> Verificação do consumo de álcool pela concentração de álcool presente no ar alveolar (dentro dos pulmões) por meio de testes realizados com o auxílio do etilômetro, popularmente conhecido como bafômetro. A coleta do ar através do sopro deve ser realizada no mínimo 15 minutos após a ingestão do último gole de bebida alcoólica para assegurar que a substância presente na boca tenha sido totalmente absorvida (CARVALHO; LEYTON, 2000).

Programa Madrugada Viva que, entre suas ações, a mais conhecida é a estruturação de pontos de checagem com testes de bafômetro.

- Redução do limite de alcoolemia permitido<sup>35</sup>. Para Monteiro (2005) e Babor, Caetano e Casswell (2003), níveis mais baixos de alcoolemia são uma medida muito eficaz. No Brasil o limite é de 0,6 g/l de sangue o que equivale a 0,3 mg por litro de ar expelido dos pulmões (Art. 1º, inciso I, resolução 81/98) (BRASIL, 2005).

- Suspensão da licença para dirigir. Babor, Caetano e Casswell (2003) afirmam que a perda da carteira de habilitação é uma punição efetiva. A reincidência é maior para os infratores que não tiveram sua habilitação suspensa que aqueles que sofreram esse tipo de sanção. O CTB prevê a suspensão da habilitação do condutor que for flagrado embriagado com mais de 0,6 g/l de álcool no sangue.

- Responsabilização do estabelecimento que vende bebidas alcoólicas. Babor, Caetano e Casswell (2003) afirmam que esta medida aponta bons resultados quanto à sua efetividade, além de ter baixos custos para sua implementação. No Brasil, tal medida não é utilizada.

- Tolerância “zero” para jovens motoristas. Babor, Caetano e Casswell (2003) defendem que esta medida inibe qualquer tipo de ingestão de bebidas alcoólicas por jovens motoristas. Foi observado que houve uma diminuição de 20% nos acidentes de trânsito com jovens menores de 21 anos nos países dos Estados Unidos que aderiram a esta medida.

De acordo com Monteiro<sup>36</sup>,

[...] o problema no Brasil, e em muitos países, é que a lei existe só no papel, mas não é implementada, não é fiscalizada, ou existe um grande nível de corrupção. Os esforços devem ser feitos para que a lei seja implementada. A justiça tem que fazer parte da discussão e de como ela é responsável pela execução da lei (MONTEIRO, 2005, s/p).

---

<sup>35</sup> Atualmente encontra-se em fase de tramitação na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, o Projeto de Lei 2.8084/2007 de autoria do Dep. Celso Russomano que propõe zero como limite de alcoolemia.

<sup>36</sup> I Conferência Pan-americana sobre Segurança no trânsito: respostas do setor saúde ao desafio para um trânsito seguro nas Américas. Realizada no período de 08 e 09 de dezembro de 2005, em Brasília, DF. Tema da palestra: “Álcool e acidentes de trânsito, papel do setor saúde na prevenção”.

Concordamos com Monteiro (2005) em parte. Mesmo com o alto índice de corrupção, as políticas são implementadas, mas de forma inadequada, com baixa fiscalização e quase nenhuma punição aos infratores. Acreditamos que há mais omissão que ausência do governo em relação as políticas públicas de trânsito. Tal assertiva sustenta-se pelas tentativas de implementação, pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério das Cidades, das políticas de Prevenção de Acidentes e Violências e das Políticas de Trânsito.

Babor, Caetano e Casswell (2003) reforçam que, além de medidas de redução de danos causados pelo álcool, é necessário um conjunto de estratégias intersetoriais que precisam ser adotadas no enfrentamento da questão do álcool, tais como a restrição ao acesso e ao consumo, além da regulação da propaganda.

A regulação da propaganda no Brasil é atualmente foco de discussão. O projeto de Lei 2733/08<sup>37</sup> tem trazido à tona a necessidade de limitar o horário (6h-21h fica proibido) de veiculação das propagandas de cerveja e álcool de uma forma geral. Monteiro (2005) destaca entre as políticas mais eficazes: a restrição de venda da bebida alcoólica a menores de 18 anos; o monopólio do governo para a venda, no varejo, de bebidas; restrição quanto aos horários, aos dias ou aos pontos de venda; dentre outras. Há experiências quanto ao fechamento de bares – como as experiências de Paulina e Diadema (nos Estado de São Paulo) e a Lei Seca<sup>38</sup> no Espírito Santo. No Espírito Santo, principalmente, a experiência levou à mobilização do Sindicato de Bares e Restaurantes do Espírito Santo (SINDIBARES), numa manifestação contrária à medida. Tal resistência implicava na adoção de um discurso que responsabilizava o consumidor pelo envolvimento em acidentes e violências e não na oferta do produto.

---

<sup>37</sup> Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2008/020408\\_2.htm](http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2008/020408_2.htm)> . Acesso em: 24 abr. 2008.

<sup>38</sup> Refere-se à proposta da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social de fechamento de bares às 23 horas (em bairros com altos índices de violência) e restrição aos estabelecimentos irregulares. Após várias resistências, a proposta foi modificada e está na Assembléia Legislativa (ES) para aprovação. Diferencia-se da “Lei Seca” dos Estados Unidos que começou em 1920 e durou até 1933, pois aquela proibia a fabricação e a venda de bebidas alcoólicas. Com o crescimento do mercado negro do álcool, em 1933, a Lei Seca tornou-se extremamente impopular e foi revogada (MASUR, 2004). De acordo com Joll (1977) Gramsci entendia que a Lei Seca não passava de uma medida interessante para os industriais, uma vez que os números de horas de trabalho que eram perdidas com as bebidas seriam reduzidos. Há outro aspecto a ser pensado aqui – crise econômica, pós-guerra, desemprego e industrialização, nesse sentido a bebida alcoólica passa a ser o inimigo da vez, uma vez que impede que o trabalhador esteja em boas condições para submeter-se às horas de trabalho vigentes à época.

As ações governamentais podem ser entendidas em sua maioria como regulatórias, punitivas, fiscalizadoras, e pontuais, no enfrentamento da questão. Entretanto, destacam-se também as estratégias de enfrentamento à questão do álcool operadas por organizações não-governamentais. Com foco e características diferentes, essas ONGs que surgiram entre meados da década de 1990 e início do século XXI, em parceira, ou não, com órgãos internacionais, atuam no sentido da prevenção e da educação para o trânsito. Entre elas destacamos:

1 - ONG Criança Segura<sup>39</sup> - Parte da rede internacional SAFE KIDS Worldwide, fundada em 1987 nos Estados Unidos e em 2001 no Brasil. Suas ações são voltadas para a prevenção de mortes de crianças e adolescentes até 14 anos, causadas por acidentes, entre eles, os acidentes de trânsito. Suas campanhas estão voltadas para alertar sobre a problemática dos acidentes, prevenção e saúde das crianças. A instituição desenvolve ações junto a países e profissionais das áreas de educação e saúde, através de informação e programas educativos, visando um meio ambiente mais seguro para as crianças. Entre seus parceiros, destaca-se a Chevrolet<sup>40</sup> (Programa Criança Segura no Carro), Instituto General Motors<sup>41</sup> e a Johnson e Johnson's<sup>42</sup>. Sua sede é em São Paulo. Suas ações são desenvolvidas em São Paulo, São José dos Campos, Jacareí, Curitiba e Recife.

2- ONG Ruaviva<sup>43</sup> - Instituto de Mobilidade Sustentável, fundada em 1999, voltada para a difusão social da proposta da rua social, ou seja, da valorização do meio ambiente, do espaço público e não do automóvel. Diferentemente da ONG anterior, o foco está na discussão e proposta de políticas públicas em prol da mobilidade sustentável. Atualmente é membro titular da Câmara de Saúde e Meio Ambiente do CONTRAN formulando ações que promovam a saúde, e entre estas ações estão contempladas as que combatam a combinação do álcool com a direção automotiva.

---

<sup>39</sup> Maiores informações estão disponíveis em <<http://www.criancasegura.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

<sup>40</sup> Concessionária de veículos e peças da marca Chevrolet. Disponível em: <[http://www.chevrolet.com.br/action/sessionAction?func=Static&cntry\\_cd=BR&lang\\_cd=pt&website\\_cd=GBPBR&section=Home](http://www.chevrolet.com.br/action/sessionAction?func=Static&cntry_cd=BR&lang_cd=pt&website_cd=GBPBR&section=Home)>. Acesso em: 28 abr. 2008

<sup>41</sup> O Instituto é um braço social da general Motors do Brasil que tem por objetivo contribuir em diversos programas sociais. Disponível em: <<http://www.gm.com>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

<sup>42</sup> Possui uma linha de produtos voltados para crianças e adolescentes. Criada em 1886 nos Estados Unidos, veio para o Brasil em 1933, instalando uma fábrica em São Paulo. Disponível em: <<http://www.jnjbrasil.com.br/canal.asp?canal=9>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

<sup>43</sup> Maiores informações estão disponíveis em: <<http://www.ongruaviva.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

3- Fundação Thiago de Moraes Gonzaga - Vida Urgente<sup>44</sup>. Foi criada em Porto Alegre pelo casal Diza e Régis Gonzaga em 1996 após a perda do filho de 18 anos em um acidente de carro. A fundação desenvolve com jovens e junto aos jovens (muitas vezes incluindo os pais) diversos programas (seminários, palestras, Madrugada Viva, Moto Viva, Buzzom, *Vida in Concert*, entre outros) **que visam à conscientização acerca dos perigos da combinação entre álcool e direção**. Entre seus parceiros apoiadores estão a Petrobrás, a Chevrolet, o Sindicato dos Transportes de Cargas, etc. Aqui nos interessa destacar o trabalho do Madrugada Viva desenvolvido pela Fundação. Há 07 anos em funcionamento, o Madrugada Viva consiste na primeira atividade realizada pela fundação. Grupos de aproximadamente 60 jovens percorrem bares e pontos de encontros nas madrugadas de sexta e sábado. Esses jovens são capacitados para terem uma conversa franca com os frequentadores sobre assuntos correlatos a segurança do trânsito principalmente quanto ao uso do cinto e o perigo de beber e dirigir. Após o diálogo, é entregue um folder informativo com estatísticas, dados e dicas úteis aos jovens motoristas. Essa ação é realizada em 36 municípios gaúchos, tais como Caxias do Sul, Alegrete, Bento Gonçalves, Pelotas, Santa Maria, entre outros. Em 2007, o Programa Madrugada Viva do Estado do Espírito Santo celebrou convênio com a Fundação no sentido de ampliar as ações do programa no Estado, recrutando e treinando jovens para atuarem nas abordagens educativas de rua.

4 – O Centro de Informações sobre Saúde e Álcool – CISA<sup>45</sup>. Organização não-governamental, cuja sede é localizada em São Paulo. Fundada em 2003, tem por objetivo inicial a criação de um banco de dados sobre álcool e seus desdobramentos na saúde. Suas publicações estão disponíveis em seu site e são formuladas no intuito de prevenir o consumo de álcool entre crianças e adolescentes. O guia mais conhecido do CISA é o “Beber ou dirigir” que se propõe a esclarecer os efeitos da combinação de álcool e direção. Em 2008, o CISA lançou um vídeo em parceria com o Instituto Criar, dando por aberta a campanha “Álcool ou direção” encabeçado pelo ator Lázaro Ramos.

---

<sup>44</sup> Maiores informações pelo site: <<http://www.vidaurgente.com.br/>>. Acesso em: 23 jun. 2007.

<sup>45</sup> Disponível em: <<http://www.cisa.org.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2008. O guia e o vídeo citados estão disponíveis para *download* gratuitamente pelo site. Não encontramos informações acerca de quem financia o CISA.

5 – Aliança Cidadã pelo Controle do Álcool. Criada em 2003 por iniciativa do Departamento de Psiquiatria da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e do Conselho Regional de Medicina de São Paulo. Reúne vários segmentos da sociedade civil como igrejas, universidades, serviços de saúde, entidades de defesa do consumidor, entidades médicas, conselhos profissionais, sindicatos, ONG's, grupos de apoio e ajuda mútua, entidades de defesa de portadores de patologias, entre outros. Entre as ações da ACCA é a campanha do *Movimento Propaganda sem bebida*<sup>46</sup>, fundado em 2003, que luta pela aprovação do PLC 35/2000. O tema álcool e direção é alvo das reflexões e argumentos da ACCA para a campanha supra-citada.

6 – Movimento Piloto da vez<sup>47</sup>. A iniciativa consiste em incentivar o grupo de amigos a escolher alguém da turma para não beber e, depois da balada, levar todos para casa em segurança. Esse movimento é organizado pela Volkswagen, Johnnie Walker, Portal UOL, órgãos de trânsito e rádios como a Transamérica (Recife e Salvador). Esse movimento possui também parceria com alguns bares das cidades de São Paulo, Campinas, Recife e Salvador.

Além dessas ONGs, com características e ações diferenciadas, representando grupos de interesses diversos e antagônicos, cabe também destacar a ação governamental:

1 - A Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas<sup>48</sup> (UNIAD), vinculada à Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e fundada em 1994. A UNIAD merece ser destacada, pois se transformou em um centro de ensino, pesquisa, prevenção e tratamento do uso indevido do álcool, tabaco e outras drogas. A UNIAD incentivou, através da Aliança Cidadã pelo Controle do Álcool (ACCA) a criação do *Movimento Propaganda sem Bebida*, cuja proposta principal é a proibição da propaganda de cerveja e bebidas alcoólicas pela mídia. A UNIAD constitui-se em importante centro de pesquisa na temática das drogas (em geral) e, em especial, sobre o álcool e direção automotiva.

---

<sup>46</sup> Informações pelo <<http://www.movimentopropagandasembebeida.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

<sup>47</sup> Disponível em: <<http://www.pilotodavez.com.br>>. Acesso em: 01 maio 2008.

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://www.uniad.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

Essas iniciativas (e ainda outras que poderiam ser arroladas aqui) surgem entre o final do século XX e início do século XXI, período marcado por inúmeros estudos e pesquisas sobre a problemática do álcool, sobre os custos do seu consumo quando relacionados aos acidentes de trânsito, estudos esses, que iriam afetar no direcionamento das políticas públicas de trânsito relacionadas ao consumo de álcool.

Em 2007, foi divulgado o *I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira* (LARANJEIRA et al., 2007). A pesquisa demonstrou que o brasileiro apresenta uma tendência a aprovar medidas públicas de enfrentamento à questão do álcool. De acordo com os dados apresentados, 56% da população afirmou defender o aumento dos impostos sobre a bebida alcoólica, 55% apóiam o aumento da idade mínima de 18 anos para o consumo de álcool, 89% acreditam que os estabelecimentos não devem vender bebidas alcoólicas para clientes já visivelmente alcoolizados/embriagados, 76% defendem a restrição ao horário de vendas e 86% apóiam que os governos promovam campanhas em relação aos riscos do consumo de álcool, entre outros apontamentos. Quando questionados sobre as penalidades para os motoristas que dirigem embriagados (acima de 03 doses), 93% defende a aplicação de multas; 81% aprovam a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação e 63% apóiam a condenação à prisão. De acordo com os pesquisadores, esse é um aspecto sugestivo de que a população está preparada para políticas públicas que regulem o mercado do álcool e sua relação com os motoristas que dirigem sob seu efeito (LARANJEIRA et al., 2007).

Recente pesquisa do Instituto FUTURA<sup>49</sup> (2008) sobre o comportamento do motorista capixaba em relação ao consumo de álcool e direção automotiva também demonstrou que 97% dos entrevistados concordam que o governo deve ser mais rígido com os motoristas flagrados embriagados na direção automotiva, bem como 97% concordam que o motorista ao dirigir alcoolizado está cometendo um crime. 87% deles afirmam que se o motorista for flagrado dirigindo alcoolizado deve ser preso. A pesquisa mostra ainda, uma contradição, pois 39% concordaram com a

---

<sup>49</sup> Disponível em: <<http://futuranet.ws/>>. Acesso em: 10 maio 2008.



afirmação: “O motorista alcoolizado só deve ser preso se causar algum tipo de acidente”.

Mas cabe ainda perguntar: como o problema do consumo de álcool atrelado à direção de veículo automotor foi incorporado à agenda política brasileira?

Em relação à questão da bebida alcoólica e da direção automobilística, progressivamente essa combinação vai se configurando em um problema que requer ação estatal. É importante identificar quais são os elementos que permeiam uma dada situação, ao ponto dela ser considerada, pela sociedade e pelas autoridades governamentais, como um problema merecedor de atenção, e conseqüentemente, de formulação de uma política pública (RAMIREZ, 2003). Outro fator que também devemos vislumbrar é a forma como se estabelecem as relações entre quem detem o poder decisório, aqueles que decidem a política, e os grupos sociais ou econômicos que exigem uma solução, ou uma política. Esta relação se converterá em forças de pressão, que exigirão do Estado uma resposta frente ao problema estabelecido (RAMIREZ, 2003).

Na configuração do problema, cabe destacar inicialmente o lugar da bebida alcoólica como uma substância disponível no mercado e de fácil acesso ao consumidor. O álcool é a droga mais disponível para o consumo entre as drogas disponíveis no mercado. É um produto com baixo custo e que independe da região para sua produção (MASUR, 2004).

A Organização Mundial de Saúde estimou em 2004 que 2 bilhões de pessoas em todo o mundo consumiam bebidas alcoólicas (WHO, 2007a). Junto com o consumo, há inúmeros danos associados ao seu uso indevido. Confrontados e pressionados por estes danos (individuais e sociais), os governos de diversos países definem seus conceitos de bebidas alcoólicas e as políticas de regulação na área.

Monteiro<sup>50</sup> (2005), baseada em dados da Organização Pan-americana da Saúde (OPAS), apresentou um quadro com a definição de bebida alcoólica dada de acordo com seu teor em alguns países das Américas, bem como a idade mínima para a compra de bebidas alcoólicas, e os limites alcoólicos toleráveis por cada país (tabela 1) O Brasil destacava-se por sua tolerância conceitual: bebida alcoólica, aqui, era considerada, até o início de 2007, todo líquido cujo teor alcoólico fosse igual ou superior a 13 °GL (*Gay Lussac*)<sup>51</sup>.

	<i>País</i>	<i>% de álcool puro/volume</i>	<i>Idade mínima para compra</i>	<i>Limites Alcoolemia</i>
1	Argentina	0.5	18	0.04-0.06%
2	Belize	3.5	18	+0.06%
3	Bolívia	2	18	+0.06%
<b>4</b>	<b>Brasil</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>0.04-0.06%</b>
5	Canadá	0.5	19	+0.06%
6	Chile	1	18	0.04-0.06%
7	Colômbia	0.5	18	+0.06%
8	Costa Rica	0.5	18	0.0-0.03%
9	Repúb. Dominicana	9	18	Não tem
10	Equador	2	18	0.04-0.06%
11	El Salvador	2	18	+0.06%
12	Guatemala	0.5	18	+0.06%
13	Guiana	--	18	0.0-0.0%
14	Honduras	NA	18	+0.06%
15	Jamaica	NO	16	0.04-0.06%
16	México	2	18	+0.06%
17	Nicarágua	12	18	+0.06%
18	Panamá	3.8	18	0.0-0.03%
19	Paraguai	1	18	+0.06%
20	Peru	1	18	0.04-0.06%
21	Suriname	NO	16	+0.06%
22	Trinidad e Tobago	--	18	+0.06%
23	USA	0.5	21	+0.06%
24	Uruguai	0.5	18	+0.06%
25	Venezuela	NA	18	0.04-0.06%

Tabela 1. Panorama Mundial sobre o álcool e limites de alcoolemia permitidos para a direção automobilística

Fonte: Monteiro (2005)

<sup>50</sup> I Conferência Pan-americana de Políticas Públicas sobre o Álcool. Realizada no período de 29 e 30 de Novembro de 2005, em Brasília, DF. Tema da palestra: "As políticas sobre álcool nas Américas".

<sup>51</sup> Em Maio de 2007, como veremos mais adiante, o conceito de bebida alcoólica foi modificado, passando para 0,5 graus *Gay Lussac*.

Observamos que à exceção do Suriname e da Jamaica (que permitem a compra de bebida alcoólica por jovens menores de 18 anos), os demais países estabelecem idade mínima para o consumo de bebida alcoólica, os 18 anos. Destacamos o Canadá onde a compra é permitida para maiores de 19 anos e os Estados Unidos que exigem no mínimo 21 anos. Isso se deu em 1984 quando foi aprovado em metade dos estados da América do Norte o “Ato Nacional de idade mínima para beber” fixada então em 21 anos, de acordo com o 10º Relatório Especial do Congresso Norte-Americano sobre Álcool e Saúde (2000) da Secretaria de Saúde e Serviços Humanitários dos Estados. Estatísticas apresentadas pelo *United States General Accounting Office* de 1987 mostraram que os estados norte americanos que adotaram esta idade mínima legal para beber na década de 1980 experimentaram uma redução de 10-15% nos acidentes de trânsito associados ao comportamento de beber e dirigir quando comparados aos estados que não adotaram tal legislação (WHO, 2007b; TOMEY et al., 1996). No ano de 1988 todos os estados americanos adotaram essa lei. Esse relatório apontou ainda que, a despeito dessa lei e da redução no número de acidentes, os jovens menores de 21 anos continuam arrumando outras formas de ludibriar a lei com a finalidade de adquirir bebidas alcoólicas.

O relatório apresentado pela WHO (2007b), denominado “*Youth and Road Safety*” aponta que o álcool é uma das razões do envolvimento de jovens de 10-24 anos em acidentes de trânsito. Anualmente, por volta de 400 mil pessoas com menos de 25 anos morrem nas estradas e outras 1.049 se acidentam. Muitas dessas mortes acabam envolvendo pedestres, ciclistas, motociclistas e usuários de transporte público. O relatório mostra ainda que medidas como a redução de velocidade viária e a redução da concentração de álcool no sangue podem ser eficazes no combate aos acidentes de trânsito causados pelo álcool e que envolvem jovens. Mas, em que momento o álcool inscreve-se como um problema que requer políticas públicas no Brasil?

### **A bebida alcoólica na agenda.**

Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o álcool foi encarado como um mal que ameaçava o desenvolvimento da nação e, desta forma, precisava ser combatido (MATOS, 2000). As organizações fabris eram produtivas somente diante de força de trabalho submissa e altamente explorada, em uma produção por si mesma degradante (MEKSENAS, 2002). Os operários precisavam estar em boas condições físicas, bem como precisavam reproduzir mão-de-obra saudável, para que pudessem ser submetidos às mesmas condições de trabalho.

Este combate foi feito através de campanhas médicas higienistas que definiram o perfil desejável do sexo masculino (bom pai, provedor, responsável pelo exemplo aos filhos) e do sexo feminino (agente familiar da higiene social, baluarte da moral da sociedade, de onde partiria o controle, o comedimento, a temperança dos hábitos, instintos e apetites) (MATOS, 2000). A família seria, nesse contexto, o palco de onde as práticas sociais seriam adaptadas ao novo, ao moderno. Os médicos tomaram para si os papéis: a) como **higienistas** combatiam o alcoolismo com campanhas e outras ações; b) como **legistas** discutiam a relação entre o álcool, a violência e o crime; e, por último; c) como **trabalhadores** de hospitais e manicômios, aperfeiçoavam as formas de tratamento (MATOS, 2000).

As campanhas contra o álcool identificavam o alcoolismo como responsável pela degeneração hereditária de crianças, como uma praga ou mal social, apresentada como responsável por altos gastos do dinheiro público com a construção de manicômios, penitenciárias e hospitais para abrigar essa população de ditos “degenerados” (MATOS, 2000). O Estado assumia um papel central, pois contava com auxílio de associações diversas, sejam científicas, religiosas, educacionais,

imprensa, dentre outras. As campanhas contavam com a adesão do professorado e deviam ser implementadas nas fábricas, quartéis, sindicatos, etc. Neste contexto, não era difícil a associação do álcool com o fumo, a ociosidade e a vadiagem, comportamentos contrários a uma sociedade composta por trabalhadores, moderna, civilizada cujo objetivo era a “ordem e o progresso”. As propostas antialcoólicas para a cidade, área urbana, não cabiam para a área rural, pois os municípios do interior freqüentemente eram produtores de aguardente, e sua venda se dava em tendas à beira da estrada, longe das fiscalizações e dos impostos (MATOS, 2000). Mecanismos de coerção e repressão são utilizados, através dos intelectuais orgânicos, para que haja o consenso de que o alcoolismo era o responsável pela degeneração social.

Fora as campanhas, também eram solicitadas aos poderes públicos medidas legais, proibitivas, fiscais e restritivas, de combate ao alcoolismo. Tal qual observamos hoje em dia, já nesta época era apontada a dificuldade em proibir a venda de bebida alcoólica devido a uma associação de interesses entre vendedores, produtores de bebidas e o governo (MATOS, 2000).

Não há dúvidas que dentre as drogas disponíveis no mercado, legal e ilegal, o álcool é o de maior consumo<sup>52</sup>. Em primeiro lugar, devido ao fato de ser produto de fermentação de açúcares, pode ser produzido em qualquer região, diferente de outras substâncias psicoativas que têm origem vegetal (maconha, cocaína, etc.) que exigem para sua produção, condições de clima e solo adequadas para sua plantação. Em segundo lugar, devido ao baixo custo de produção em comparação com outros psicotrópicos (MASUR, 2004).

---

<sup>52</sup> Estudos da Vigilância e Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL) em parceria com a Secretaria em Vigilância da Saúde do Ministério da Saúde (2007) demonstram que o consumo indevido de bebida alcoólica foi duas vezes maior em homens (16,1%) que em mulheres (8,1%). A faixa etária de maior consumo foi entre 18 a 44 anos, com 30% para homens e 10% para as mulheres. O indicador de consumo excessivo foi a quantidade de doses (nos últimos 30 dias), referente a mais de 04 doses para as mulheres ou mais de 05 doses para os homens. Dose: uma lata de cerveja, ou uma taça de vinho ou uma dose de bebida destilada. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio\\_vigitel\\_2006\\_marco\\_2007.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_vigitel_2006_marco_2007.pdf)>. Acesso em: 20 abr.2008.

O álcool é uma droga que atua no organismo e nele gera algumas alterações. Entre elas, as mais óbvias são as ações depressoras (sono, letargia, depressão) e a ação euforizante (desinibição, diminuição da autocrítica, alegria, etc). A embriaguez se traduz pelo excesso de ingestão de álcool. A velocidade de sua metabolização é de 0,2 g por kg de peso por hora. Se a quantidade de álcool ingerida for maior que sua metabolização, ocorrerá então, a embriaguez (de modo geral, uma pessoa com 70 kg, leva 90 minutos para metabolizar 20 gramas de álcool, mais ou menos o que está contido em uma garrafa de cerveja). Conseqüentemente, alterações aparecem na fala (fica pastosa), reação alterada (retardada), comprometimento da coordenação motora, prejuízo progressivo na visão e audição, bem como excesso de confiança (MASUR, 2004). O comprometimento fica maior se o sujeito estiver em jejum ou se beber mais rapidamente.

E como o álcool afeta a condição de motorista do veículo automotor? No que tange à direção veicular, para que haja uma direção segura, são necessárias por parte do motorista algumas características cognitivas, tais como a atenção, concentração, coordenação visuo-manual, reflexos rápidos, precisão, que com o consumo abusivo de álcool podem ficar seriamente avariadas podendo levar, desta forma, ao acidente de trânsito (MORENO,1998). Koelega (1995) aponta para o risco de acidentes devido à ingestão de bebidas alcoólicas, uma vez que o efeito do álcool ocorre principalmente sobre a atenção e o processamento de informações, mesmo quando em níveis alcoólicos muito baixos. Muitos autores apontam para o aumento da violência concomitantemente ao uso do álcool, dentre eles, Dezoti (1987); Minayo e Souza, (1993), Babor, Caetano e Caswell (2003).

No Brasil, no que tange às questões associadas ao consumo do álcool e direção automotiva, as ações regulatórias datam da década de 1940, do século passado. Cabe lembrar que às décadas de 1930 a 1940, o Brasil, governado por Getúlio Vargas, despontava como um país que proibia os partidos políticos, censurava a imprensa, criava direitos, os aplicava e os suspendia quando bem lhe conviesse (BARROS, 1994; MEKSENAS, 2002). A produção intelectual da época embasava o que MEKSENAS (2002) denomina de “pensamento autoritário”. Cabe lembrar ainda, que as décadas de 1930-1940 registra-se um forte impulso de desenvolvimento

econômico voltado para o mercado interno como de um modelo hegemônico, cujos traços dominantes seriam seu caráter nacional e popular (SADER, 2008).

O trânsito na capital federal (Rio de Janeiro) e São Paulo começam a requerer ações normativas para a área. Entre as décadas de 1930-1950, o Brasil mudará radicalmente a fisionomia da sociedade brasileira: de agrária a urbana, de agrícola a industrial e conseqüentemente, de super-exploração do trabalho (SADER, 2008). Consideramos, tal como o autor, que esse processo não ocorre de forma simultânea e uniforme em todo o Brasil, mas que ocorre com maior ênfase na região sudeste.

Em 25 de setembro de 1941, entra em vigor o Decreto-Lei nº 3.651 (BRASIL, 1941). Tal decreto possuía nos capítulos das infrações que (artigo 129, inciso II, alínea e) a apreensão do documento de habilitação se daria num período entre um e doze meses “por dirigir em estado de embriaguez, devidamente comprovado” (BRANDÃO, 1960, p.91). Este decreto-lei não indicava a forma como poderia ser comprovado o estado de embriaguez, nem quem estaria autorizado a fazê-lo.

A questão do trânsito era subordinada diretamente ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores (BRANDÃO, 1960). O Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), criado por esse decreto-lei, tinha entre suas funções, zelar pela observância do código que vigorava, organizar as estatísticas de trânsito (acidentes e infrações), funcionar como órgão consultor, além de estudar e propor medidas que viabilizem assim a seleção de condutores, sinalização da via, concessão de serviços de transporte coletivos, entre outros. Eram membros do conselho: o Inspetor Geral da Polícia, o Inspetor do Tráfego da Polícia Civil do Distrito Federal, o diretor do Departamento de Concessões da Prefeitura, o diretor do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens e um representante do Estado Maior do Exército. Essa configuração foi se modificando nos anos seguintes<sup>53</sup>, mas permanecendo a vinculação ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores (BRANDÃO, 1960). Podemos inferir que, a ausência da sociedade civil no debate das políticas públicas de trânsito não é uma problemática da atualidade. Desde a criação do CONTRAN, a sociedade civil não é convidada para a discussão das políticas, mesmo para a composição do quadro do conselho, o

---

<sup>53</sup> Só para citar alguns decretos promulgados na década de 40. Decreto-Lei nº 5.464/1943; Decreto-Lei nº 7.286/1945; Decreto-Lei nº 7.604/1945; Lei nº 1.416/1951; Decreto-Lei nº 8.576/1942.

que nos remete a uma conexão própria com a política conservadora que vigorava à época (MEKSENAS, 2002).

O CONTRAN estruturava-se dentro de um modelo presente no Brasil, anterior e posterior à ditadura militar (pós-64), no qual os “conselhos” tinham função de assessoramento e articulação de interesses de grupos minoritários que tinham acesso à decisão. A representação nesses conselhos era dada pelos chamados “anéis tecnocráticos”, seus membros eram indicados pelo poder executivo. A lógica era do fortalecimento do próprio Estado. Para tanto, o conselho, então, tinha um perfil técnico-normativo com legitimidade dada pelo próprio Estado (CARVALHO, 1995).

Alguns anos mais tarde, entrou em vigor o Decreto Lei nº 31.181 de 25 de julho de 1952, (artigo 18, letra g), que dizia que os taxistas do Distrito Federal eram proibidos de conduzir pessoas que estivessem embriagadas ou em estado precário de limpeza. Antes desse decreto, a multa era de Cr\$ 30 (trinta cruzeiros) se o condutor de veículo de aluguel fumasse enquanto tivesse passageiros<sup>54</sup> a bordo (BRANDÃO, 1960). Percebemos que a legislação tratava de forma preconceituosa o consumo de álcool, correlacionando-o de forma agressiva à pobreza, já o fumo não conseguimos através dos textos estudados compreender se era por uma questão de segurança, de prevenção ou de manutenção de hábitos saudáveis.

Sader (2008) destaca que, no período entre 1930-1970, o crescimento econômico reproduziu mecanismos na periferia do capitalismo centrando-se na super-exploração do trabalho. Agravada pela ausência de reforma agrária, registra-se, nesse período, a aceleração da imigração de milhões de trabalhadores para as grandes cidades do centro-sul do País. O crescimento econômico estendeu a industrialização, construindo a principal estrutura industrial da periferia capitalista. Outro aspecto é que sob o ponto de vista político,

[...] a ruptura com o sistema democrático liberal em 1964 foi funcional ao processo de acumulação de capital. O arrocho salarial, a intervenção militar em todos os sindicatos, a repressão a todas as formas de organização popular serviu, além de reprimir a oposição política, para tornar possível o

---

<sup>54</sup> Decreto nº 20. 483 de 24 de Janeiro de 1946, Capítulo XIV, inciso III, alínea i.



redirecionamento do grosso da produção – por parte de grandes empresas internacionais e nacionais – para a alta esfera do consumo e para a exportação (SADER, 2008, p. 136).

É também na década de 1970 que novos movimentos sociais<sup>55</sup> se conformam na arena política como forma de estratégia de resistência popular ante a ditadura (MEKSENAS, 2002).

É no contexto de um estado desenvolvimentista que o debate em relação à embriaguez, crime de trânsito e direção se inicia, na década de 50 do século passado (1957), com o anteprojeto de Consolidação Brasileira das Leis do Trânsito que aumentava a pena de crime culposo se o agente da colisão estivesse embriagado (ARAÚJO JUNIOR, 1980). Esse autor destaca que, concomitantemente ao Código Nacional de Trânsito de 1966, (artigo 69, inciso III, apontava que era proibido ao condutor de veículo dirigir em estado de embriaguez alcoólica ou de outra substância tóxica), o Código Penal de 1969, no artigo 289, reforçava que era crime dirigir veículo motorizado na via pública em estado de embriaguez alcoólica ou qualquer outro inebriante. Posteriormente, a questão da embriaguez é reforçada por um anteprojeto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de 1973 que definia as infrações penais relativas à circulação de veículos, determinava a concentração de álcool no sangue permitido (0,10% em peso), o tipo de exame que poderia ser feito (respiração, sangue, urina ou saliva, para determinar a ingestão de álcool ou de qualquer outra substância de efeitos análogos), bem como afirmava que, ante a recusa ao exame, o motorista sofria interdição de direção e multa. Essa discussão retorna à cena em 1975 com a Emenda Accioly Filho que, além de reforçar o que dizia o anteprojeto da OAB, trazia uma novidade em seu artigo 17, que determinava a culpabilização com direito a multa a quem vender, fornecer ou servir bebida alcoólica, tendo o prévio conhecimento de que o outro (consumidor) estivesse conduzindo veículo motorizado ou prestes a fazê-lo (ARAÚJO JUNIOR, 1980).

Essas sugestões foram incorporadas em 1979 ao anteprojeto original do Ministério da Justiça, entretanto observa-se que na redação final de 1980, estas sugestões

---

<sup>55</sup> O autor cita o Clube de Mães na periferia sul da cidade de São Paulo, que culminou no Movimento do Custo de Vida em 1979. Realizavam trabalhos manuais para sustentar os bazares beneficentes promovidos pelas paróquias vinculadas ao Clube (MEKSENAS, 2002).

sofreram modificações. No capítulo de Crimes e Penas (cap. II), o artigo 11 considerava crime a condução de veículo motorizado em estado de embriaguez (por álcool ou outra substância de efeito similar) e, mais adiante, no parágrafo 1º do mesmo artigo, que as características clínicas apresentadas pelo motorista seriam a alteração de reflexos, déficit na coordenação psico-motora, bem como eventuais manifestações psico-patológicas, comprometendo a condução veicular.

O tema do álcool e direção foi tomando forma com o passar do tempo e com os embates, produzidos por organizações e instituições que, de uma forma ou outra, tinham interesse no tema. Conforme defende Gramsci (1980), deve-se levar em conta os interesses diversos, as necessidades econômicas e a tendência dos grupos dentro do contexto histórico determinado, não desconsiderando a função decisiva do grupo dirigente. Nesse caso, na década de 1970, cabe lembrar que vigorava um contexto de ampliação do poder do Estado no âmbito do controle social, inscrito em uma cultura ainda repressiva. Em relação ao tema do álcool e droga, evidencia-se nessa época, uma disputa pelo monopólio do campo, tanto nas pastas ministeriais, quanto na academia, comunidades que tinham pouca ou quase nenhuma, possibilidade de diálogo.

Anos mais tarde começam a surgir pesquisas no cenário científico nacional. Laurenti et al. (1972) afirmam que em 1950, na cidade de São Paulo<sup>56</sup>, o risco de óbito por acidente de trânsito era cinco vezes menor que o óbito por tuberculose. Este quadro se modificou: os acidentes de trânsito passaram a causar 1,4 vezes mais óbitos do que a tuberculose<sup>57</sup>. Na década de 1970, os acidentes de trânsito chegaram a atingir quase o dobro de óbitos quando comparado à década anterior. Esse crescimento no número de acidentes de trânsito progressivamente acabou por pressionar a agenda política à medida que se configurou como um problema (LAURENTI et al., 1972).

---

<sup>56</sup> Não encontramos em nossa revisão da literatura dados sobre acidentes ou violência no trânsito na década de 50, no Rio de Janeiro.

<sup>57</sup> Belculfine (2001) analisou a relação histórica do desenvolvimento industrial do município de São José dos Campos da cidade de São Paulo e a evolução do tratamento da tuberculose. O autor defende que a criação de dois institutos pertencentes à Aeronáutica e a inauguração da Rodovia Presidente Dutra na década de 1950, estimularam simultaneamente a ida de complexos industriais para o município e o avanço da quimioterapia e do tratamento ambulatorial.

Nas décadas de 1970-1980 proliferam estudos epidemiológicos (KLAM<sup>58</sup>, 1972; HOSSACK<sup>59</sup>, 1974; WALLER<sup>60</sup>, 1972; MULLER<sup>61</sup>, 1973; DEZOTI<sup>62</sup>, 1987;) que demonstram a quantidade de óbitos por acidentes de trânsito em diversas cidades brasileiras e, concomitante a isso, demonstravam como o consumo do álcool aliado à direção é responsável por uma boa parte desses acidentes, que seriam, desta forma, evitados se medidas educativas e preventivas fossem tomadas por parte do poder público.

Qualquer acidente que causasse morte, ferimentos, seqüelas parciais ou permanentes era motivo de preocupação, e não somente os acidentes ou violências de trânsito. No início dos anos 1980, no Brasil, na cidade de São Paulo, foi criado o primeiro grupo, denominado Comissão Coordenadora de Recursos Assistenciais de Pronto-Socorro (CRAPS) que, posteriormente, filiou-se à Secretaria de Estado da Saúde – SES. Esta comissão tinha, entre seus objetivos, diminuir a mortalidade gerada pelos acidentes de trânsito (MELLO-JORGE; LATORRE, 1994). A cidade de São Paulo vivia entre as décadas de 1960 e 1980 um processo de expansão urbana, o que podia ser vislumbrado também pelo índice de crescimento populacional aliado ao aumento da frota veicular. Dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE, 2004) mostram que em 1976 São Paulo possuía 1,4 milhão de veículos para 13 mil quilômetros de ruas e avenidas. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003) apontam que o crescimento populacional de 1970 a 2000 foi de 76.451.656 habitantes. Se juntarmos o crescimento populacional ao aumento na aquisição de veículos e conseqüente aumento na frota veicular veremos que o número de veículos cresceu quatro vezes mais que a população do Estado de São Paulo de 2002 a 2006. No caso da capital (cidade de São Paulo) tal expansão foi oito (08) vezes maior que o crescimento populacional. Em 2007, são 5,6 milhões de veículos (SEADE, 2004).

---

<sup>58</sup> Identifica a ingestão de bebida alcoólica como elemento de maior influência nos acidentes fatais ocorridos nas estradas em âmbito internacional.

<sup>59</sup> Em outro estudo elabora uma avaliação sobre as medidas legislativas que trouxeram algum resultado positivo para a população e para os motoristas que ingerem bebidas alcoólicas (1974).

<sup>60</sup> Apontou para a necessidade de identificar os motoristas alcoólatras crônicos, os alcoólatras-problema, diferenciando-os dos alcoólatras em seus estágios iniciais para que, a partir disso, possam ser tomadas medidas de tratamento e reabilitação destes motoristas.

<sup>61</sup> Investigou motoristas reincidentes em acidentes de trânsito quando intoxicados pelo álcool.

<sup>62</sup> Realiza estudo referente à dosagem alcoólica de motoristas alcoolizados através de laudos policiais e judiciais no período de 1970 a 1985 do Fórum da Comarca de Botucatu, São Paulo.

Ainda na década de 1980, a OMS (1984) propôs a criação de um sistema único de informações sob a responsabilidade do setor de saúde que, entre diversas atribuições, deveria informar a magnitude da questão dos acidentes de trânsito, além de contribuir na prevenção dos acidentes ou diminuir suas conseqüências, incentivando atividades intersetoriais, além de munir as autoridades quanto à extensão da epidemia dos acidentes (MELLO-JORGE; LATORRE, 1994). A Organização Mundial da Saúde teve, dessa forma, o papel de promover a visibilidade dos segmentos afetados, promovendo a articulação entre os diferentes setores.

Na virada dos anos 1970 para as décadas de 1980-1990, a economia brasileira irá abandonar seu período de crescimento econômico contínuo, passando por um período recessivo. Esse é um período de esgotamento da ditadura militar, um período de luta pela democratização política, de combate ao déficit social deixado por um modelo de crescimento econômico que expandiu a economia mas não a distribuição de renda (SADER, 2008). Um marco nesse período é dado pela Constituição Federal de 1988. É também no final do século XX um tempo de *“hegemonia do capital financeiro no conjunto da economia e uma financeirização do Estado brasileiro que vive em função do pagamento dos juros de suas dívidas”* (SADER, 2008, p. 138).

Entre as décadas de 1980 e 1990, as taxas brasileiras referentes aos acidentes de trânsito correspondiam a quase metade dos óbitos por causas externas, com tendências crescentes (MINAYO, 1999). Essas taxas configuravam o impacto social e econômico que atingiam os acidentes automobilísticos.

Na década de 1990 e nesse início de século XXI, no período de política de estabilização monetária e de crescimento da frota veicular que pesquisadores brasileiros tentaram esboçar um panorama do problema da violência e dos acidentes de trânsito no país. Entre eles destacamos o trabalho de Adorno (1989), Mello-Jorge e Latorre<sup>63</sup> (1994), Marín e Queiroz<sup>64</sup> (2000), Laranjeira e Romano<sup>65</sup> (2004), Minayo

---

<sup>63</sup> Fazem uma retrospectiva de como a questão dos acidentes de trânsito foi configurada na agenda governamental brasileira a partir da influência internacional na década de 60.

<sup>64</sup> Realizam um estudo epidemiológico dos acidentes de trânsito em escala nacional e internacional. Durante o texto os autores dão atenção especial ao comportamento do condutor infrator e o consumo de bebidas alcoólicas e outras drogas.

(2006)<sup>66</sup>, Minayo e Deslandes (2007)<sup>67</sup>, Laranjeira, Pinsky, Zaleski e Caetano (2007)<sup>68</sup> e, ainda por concluir, chamamos atenção para o trabalho de Ponce da Faculdade de Medicina da USP<sup>69</sup>.

O trabalho de Adorno (1989) é destaque no que tange aos estudos sobre programas de prevenção de acidentes de trânsito no Brasil. Ele realizou uma revisão sobre as propostas de educação em saúde relacionadas ao trânsito, além de um levantamento das propostas técnicas, projetos, campanhas e medidas que foram realizadas para o aumento da segurança de pedestres na cidade de São Paulo.

Principalmente na área da saúde, não se pode ignorar o impacto que as pesquisas acadêmicas têm em relação às pressões por demandas sociais sobre a agenda governamental, o que gera discussão, comunicação e difusão do conhecimento para a sociedade e para o governo (KINGDON, 2003, p. 56). O que é configurado como um problema para os pesquisadores e que necessita de atenção pelo poder público (baseado pelo aspecto epidemiológico da questão) é o número de mortos em acidentes de trânsito.

Todos os dias, milhares de pessoas, homens, mulheres ou crianças, em situações cotidianas diversas, são mortas ou feridas, devido aos acidentes de trânsito. A estimativa anual em todo mundo, gira em torno de 1.2 bilhões de pessoas mortas e 50 milhões de feridos. Milhares de pessoas hospitalizadas (e que muitas vezes não estarão mais capacitadas para o trabalho ou lazer da mesma forma como faziam antes) nos delineiam um cenário alarmante (WHO, 2007b). Os esforços para a segurança viária são muito pequenos ante o sofrimento humano decorrente do acidente de trânsito (WHO, 2007b). Tais esforços se confrontam em um contexto marcado por uma permissividade em relação ao automóvel particular, o meio de

---

<sup>65</sup> Os autores compilam um consenso brasileiro sobre políticas públicas em relação ao álcool.

<sup>66</sup> A autora faz uma retrospectiva acerca das medidas adotadas pelo governo brasileiro (Ministério da Saúde) no sentido de mapear e combater a morbimortalidade por acidentes e violências.

<sup>67</sup> As autoras realizam uma análise diagnóstica da Política Nacional de Saúde para Redução de Acidentes e Violência.

<sup>68</sup> Os autores realizam o *I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira* em conjunto com a Secretaria Nacional Antidrogas.

<sup>69</sup> O autor analisou até dezembro de 2006, 315 laudos referentes ao ano de 2005 do Instituto Médico Legal (IML) em relação as dosagens alcoólicas de 196 motociclistas e 116 motoristas de carro. Concluiu que em média, os condutores apresentaram uma concentração de álcool no sangue de 1,7 g/l, três vezes acima do permitido, que é de 0,6 g/l.

transporte mais utilizado pelas classes média e alta, e o consumo de álcool é, além de tolerado, estimulado, resultando em um comportamento “socialmente aceito” (ROSS, 1992).

Um exemplo disso é dado pelo *I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira*, publicado em 2007 pela Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), em parceria com a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Esse levantamento mostrou que as pessoas que bebem antes de dirigir não o fazem em pequenas quantidades, mas bebem acima do limite legal permitido. A pesquisa demonstrou que dois terços da população entrevistada dirigiam, depois de beber 03 doses de álcool, em pelo menos 02 ou 03 vezes no último ano (LARANJEIRA et al., 2007).

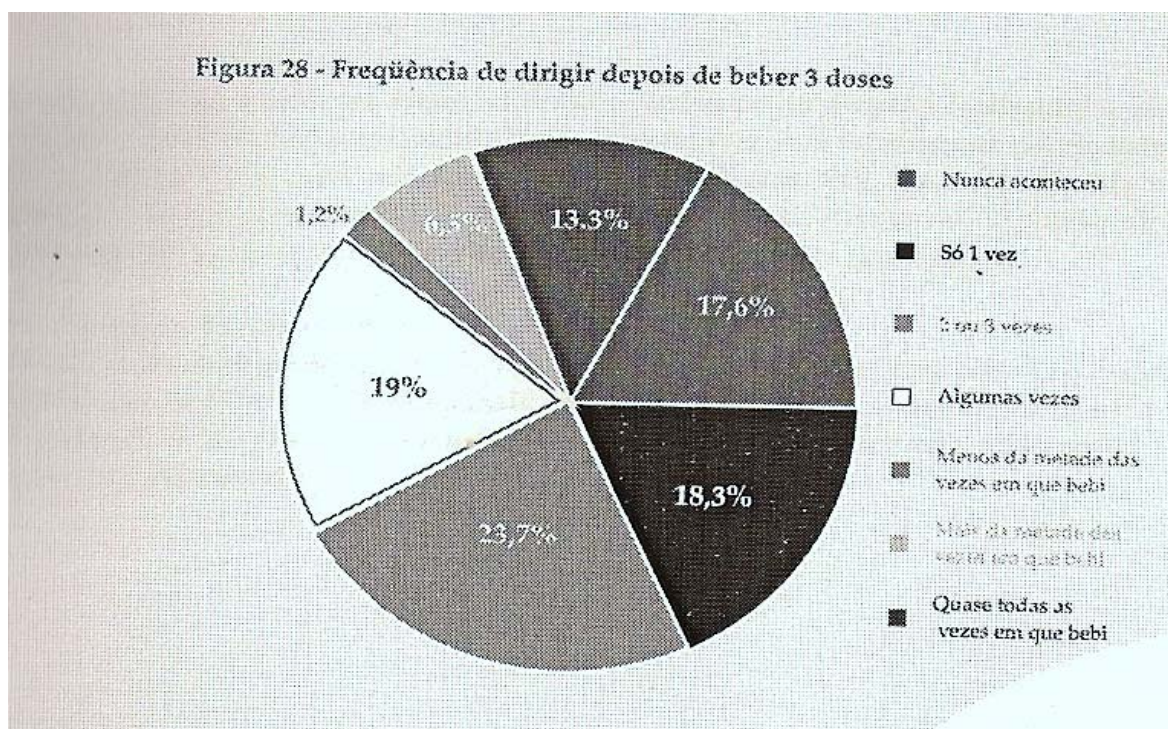


Gráfico 1. Frequência de dirigir depois de beber três doses.

Fonte: I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira, SENAD (2007).

A pesquisa identificou ainda que os locais identificados, onde se bebem mais de 03 doses, são os bares, casas de amigos, parentes ou em festas, situações típicas de encontro entre jovens de ambos os sexos, conhecidas popularmente como “baladas” (LARANJEIRA et al., 2007).

**Tabela 23 – Local do consumo do álcool antes da última situação de beber e dirigir (em %)**  
(somente para adultos que beberam mais de 3 doses e dirigiram)

Local	Total adultos	Local	Total adultos
Bar/restaurante próximo à escola ou faculdade	4	Fazendo compras	1
Bar/balada	26	Festa	17
Casa de amigo	20	No trabalho	1
Casa de parentes	14	Restaurante	1
Evento esportivo	2	Sua casa	7
		Outro	7

Tabela 2. Local de consumo do álcool antes da última situação de beber e dirigir (em %)  
Fonte: I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira, SENAD (2007).

Waiselfisz (2008), em recente estudo encomendado pela Rede de Informação Tecnológica Latino Americana (RITLA), Instituto Sangari, Ministérios da Saúde e da Justiça, mostra que de 1994 a 2006, o número de óbitos causados por acidentes de transporte foi de 29.527 para 35.146, ou seja, um aumento de 19% do número total de mortes. Nesse estudo todos os acidentes de trânsito são considerados, e não apenas os relacionados ao álcool e direção automotiva.

Gráfico 4.1. Evolução dos óbitos por acidentes de transporte. População total. Brasil. 1994/2006

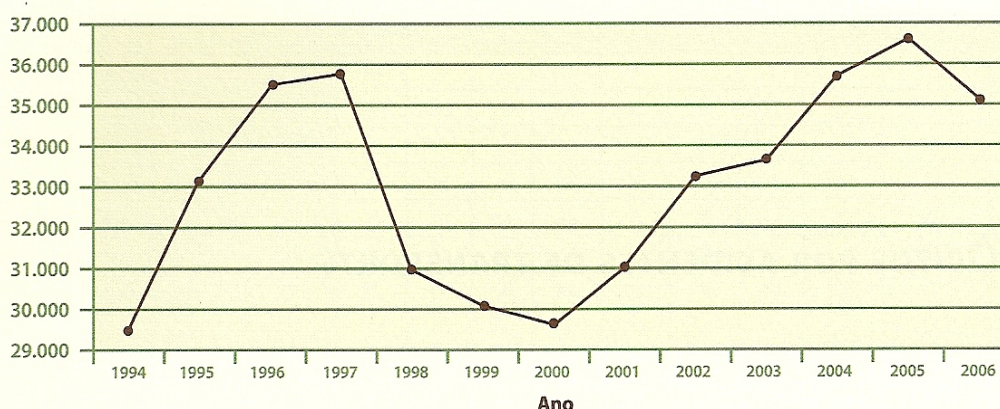


Gráfico 2. Evolução dos óbitos por acidentes de transporte  
Fonte: RITLA/ Instituto Sangari/ Ministério Saúde/ Ministério Justiça (2008)

O mesmo autor mostra ainda (Gráfico 4.2) a evolução das taxas de óbito por acidentes de transporte. Quando relacionadas à população geral do país, as taxas de óbito decaem de 19,4 para 18,6 em 100 mil habitantes, representando uma diminuição de 4,3% (WAISELFIZ, 2008).

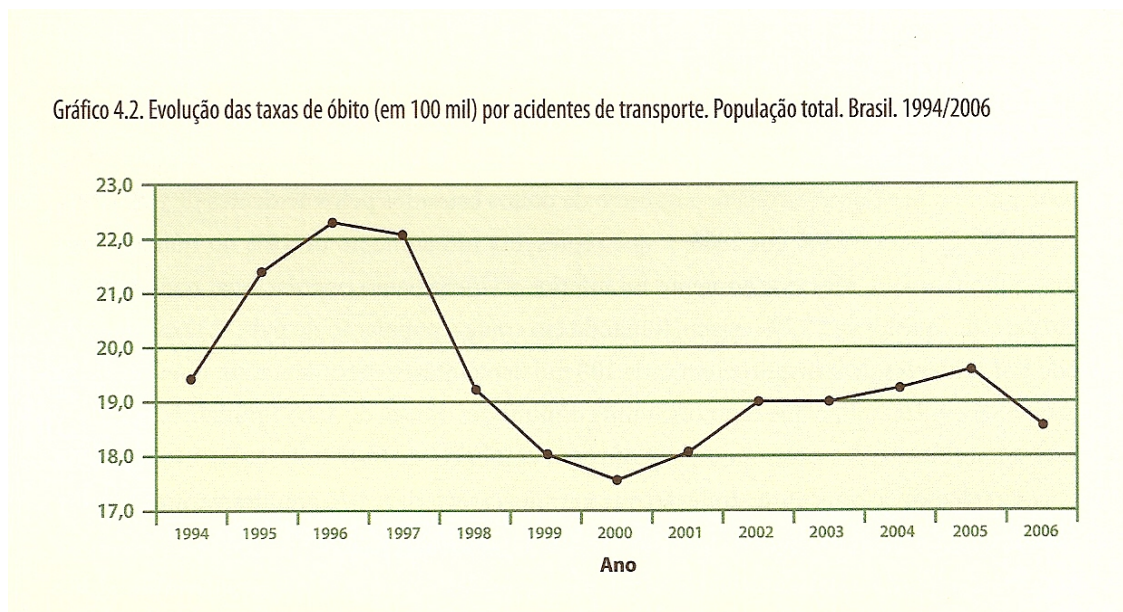


Gráfico 3. Evolução das taxas de óbito (em 100 mil) por acidentes de transporte  
Fonte: RITLA/ Instituto Sangari/ Ministério Saúde/ Ministério Justiça (2008)

Waiselfisz (2008) em sua análise referencia o CTB como um marco, dividindo o gráfico em período anterior ao Código de Trânsito Brasileiro e posterior (pré e pós 1998). Observa que há um aumento no número de mortos até 1996. A partir de 1997 até 2000, as quedas são evidentes e de 1999 a 2000, as quedas são mais contidas, por volta de 2% ano. A partir de 2000, aponta que o acréscimo no número de óbitos é de 4,8% ao ano até 2005. Em 2006 observa uma nova curvatura nos óbitos. Admite que tal fato pode ser descrito ou como uma queda real nos números nacionais ou problema na sistematização e captação dos dados do SIM/SVS/MS.

Em nossa reflexão, inferimos que o aumento nesses números também pode ter sido devido ao descrédito pelo qual passou o Código de Trânsito Brasileiro, uma vez que poucas pessoas foram efetivamente punidas, apesar de pontuadas em suas Carteiras de Habilitação, quando no cometimento das mais diversas infrações,



efetivamente não conseguimos apontar quantas tiveram suas habilitações retidas pelos Departamentos de Trânsito.

Mas a questão do consumo abusivo de bebidas alcoólicas não está restrito ao Brasil ou aos países latino-americanos. Se transportarmos a questão para o cenário internacional, o problema da violência no trânsito, e sua associação ao consumo abusivo do álcool, foi também paulatinamente configurado. Por exemplo no ano de 1955, o tema dos acidentes foi inscrito como um problema de saúde pública, mais especificamente na VIII Assembléia Mundial de Saúde em Genebra (MELLO-JORGE; LATORRE, 1994).

Já em 1961, 06 anos depois, a Organização Mundial da Saúde (OMS) selecionou como tema “Acidentes e sua prevenção”, numa tentativa de demonstrar que as medidas preventivas até então tomadas em o todo mundo eram insuficientes em relação ao número crescente de acidentes (MELLO-JORGE; LATORRE, 1994).

Nesse contexto, a Organização Mundial da Saúde destacava também o comprometimento do consumo alcoólico sobre condutores de veículos automotivos. No Brasil, a legitimação do tema dos acidentes e violências na área da saúde foi sistematizada por Minayo (2006), que mostra como esta inclusão se deu de forma tímida, lenta e gradual.

Essa autora nos mostra que, na década de 1990, muitas secretarias de saúde municipais já haviam criado estratégias para a assistência e prevenção da violência em conjunto com a sociedade civil. Minayo (2006) pondera que desde a década de 70, a Universidade de São Paulo, já desenvolvia uma linha de pesquisa intitulada “causas externas”. Além dela, a fundação Osvaldo Cruz em 1989, através da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), criou o Centro Latino-americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (CLAVES) que treinava profissionais capazes de elaborar políticas públicas para esta área (MINAYO, 2006).

Em 1998, o Ministério da Saúde, no governo Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu um grupo de trabalho que deveria formular a Política Nacional para Redução de Acidentes e Violências que foi promulgada em 2001 pelo Ministério, com o nome de Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por acidentes e

violências - PNRMAV (BRASIL, 2001). Esse documento descreve e analisa diferentes leis, diretrizes, normas, portarias setoriais e intersetoriais, que interagem e interferem nas informações da área da saúde e sua prática, tais como o Código de Trânsito de 1997. Alerta ainda para a falta de articulação existente entre o Boletim de Ocorrência Policial (BO), Boletim de Registro dos Acidentes de Trânsito do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), Sistema de informações hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS), Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) e o Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (SINITOX), as principais fontes oficiais de informações para o estudo dos acidentes e violências (MINAYO, 2006). Esse desencontro de informações gera um descrédito em relação à magnitude do problema, uma vez que a sub-notificação esconde ou omite a real extensão do problema.

De acordo com a autora, essa iniciativa é um exemplo de que muitas políticas do poder público ocorrem devido a pressões ou articulações de diferentes segmentos da sociedade civil. Nesse caso, aqui, as pressões e articulações tiveram como atores sociais intelectuais e movimentos sociais nacionais e internacionais, que identificaram a extensão do problema e propuseram ações estratégicas em níveis diferenciados para a redução da violência social (MINAYO, 2006).

De acordo com a Secretaria de Políticas de Saúde (2002) do Ministério da Saúde, a implantação de dois grupos em 1998, (o Comitê Técnico Científico de Assessoramento ao Grupo Técnico para acidente e violência e o Comitê de Prevenção de Acidentes e Violências na Infância e Adolescência)<sup>70</sup> foram uma resposta do setor saúde em relação a necessidade de intervenção relativas as ações de contenção ao número de óbitos por acidentes de transporte.

Além do Plano Nacional para a Redução da Morbimortalidade, um programa para a Redução da Morbimortalidade dos Acidentes de Trânsito foi criado (BRASIL, 2001). O programa consiste em diferentes ações em nível municipal e estadual, através da implementação de programas de coleta de dados, que deveriam incluir variáveis que os sistemas tradicionais não consideravam (MINAYO, 2006). Como, por exemplo,

---

<sup>70</sup> Portaria nº 3.566/GM de 22/9/1998 e Portaria nº 3.733/GM de 14/10/1998. Nota-se que isso se deu no mesmo ano que entrou em vigor o Código de Trânsito Brasileiro.

aspectos dos atendimentos pré-hospitalares e a organização dos serviços setoriais de saúde. Entretanto, a autora considera que o passo mais importante teve início em 2003 e implementado em 2005, que envolveu um grande número de agências governamentais e não-governamentais na sua formulação visando a criação de uma Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde<sup>71</sup> (RNPVPV), bem como a implantação e implementação de Núcleos de Prevenção à Violência em estados e municípios. Esta autora afirma que este instrumento foi formulado porque houve a compreensão, pelo então Ministério da Saúde, de que os índices de mortes e violência causados por homicídios, acidentes veiculares e suicídios no Brasil alcançaram índices inaceitáveis (MINAYO, 2006).

O Código Nacional de Trânsito que vigorou de 1966 até 1997, afirmava em seu artigo 130 que o documento de habilitação seria cassado quando a autoridade verificasse que o condutor era alcoólatra ou toxicômano ou ainda, que havia deixado de preencher as condições exigidas para a condução de veículos. No entanto, como seria a diferenciação entre uma condição de “alcoólatra ou de toxicômano” daquele que se caracterizava como um abusador com um padrão de consumo de risco? O CNT não definia tais critérios, mas deixava claro que o limite máximo de concentração de álcool no sangue era de 0,8 g/l. Entretanto, o CNT não definia como se daria a comprovação da embriaguez, além disso, não estabelecia punições severas para aqueles que descumprissem este limite. A lei era utilizada pela companhia de seguros para evitar o pagamento de sinistros, mas não atuava no sentido da prevenção dos acidentes de trânsito (MOURÃO et al, 2000).

No Brasil, somente em 1989, no governo José Sarney, é que o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) publicou a resolução 737/89 que disciplinava as ações e os meios para a comprovação de embriaguez de condutor de veículo (BRASIL, 2007b).

---

<sup>71</sup> A portaria nº 936 de 18 de Maio de 2004 aprova a estruturação de RNPVPV que determina as diretrizes para as políticas e ações intersetoriais municipais e estaduais, com responsabilidades institucionais para a promoção da saúde, articulando departamentos e núcleos conveniados ao Ministério da Saúde para a prevenção da violência. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/portaria936.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2008.

A Resolução 737/89<sup>72</sup> delega à autoridade de trânsito, ou aos seus agentes, a submissão do motorista flagrado embriagado, ao exame de ar alveolar (bafômetro), ou outro meio técnico científico, particularmente o exame médico. Estabelece a concentração de oito decigramas de álcool por litro de sangue (o correspondente a 0,4 mg/ litro de ar expelido dos pulmões). Medidas punitivas são descritas, como a multa, apreensão da CNH e apreensão do veículo. (BRASIL, 2007b).

O atual Código de Trânsito Brasileiro (que entrou em vigor em janeiro de 1998) foi precedido por debates na mídia, provocando uma intensa discussão sobre álcool e direção em nível nacional (MOURÃO et al, 2000). Nesta discussão um argumento se destacou: a necessidade de impor aos condutores infratores multas e penalidades mais rigorosas. O argumento seria de que a mudança de comportamento do condutor ocorreria pelo medo da sanção mais rigorosa. No caso do consumo do álcool, o CTB (art. 276) reduziu de 0,8 g/l para 0,6 g/l o nível de alcoolemia sanguínea ou o equivalente ao mesmo nível pelo teste alveolar (bafômetro) (BRASIL, 2005).

Das políticas implementadas, o advento do Código de Trânsito Brasileiro em 1998, que substituiu o Código Nacional de Trânsito é que trouxe mais rigor em relação às penalidades impostas para o comportamento de dirigir alcoolizado. Diminuiu-se a permissão da concentração de álcool no sangue (cas) e, se antes se considerava uma contravenção dirigir alcoolizado, agora se constitui um **crime** (BRASIL, 2005). É também no governo Fernando Henrique Cardoso que foi implantada a mudança no **Sistema Nacional Antidrogas** (Decreto nº 2.632 de 19 de junho 1998) em substituição ao sistema anterior (criado na década de 1980)<sup>73</sup>.

O Código de Trânsito Brasileiro (1998) definiu competências para o Sistema Nacional de Trânsito. Entendido no art. 5º como o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados e do Distrito Federal, tem como diretrizes,

---

<sup>72</sup> Essa resolução é uma resposta ao 1º Encontro Nacional sobre Álcool e Trânsito, do qual participaram o CONTRAN, a Associação Brasileira de Estudos de Álcool e Alcoolismo, Departamento Nacional de Saúde Mental e a Equipe da Unidade de Dependência Química do Hospital Mãe de Deus. Não encontramos nos sites de busca disponíveis na *world web* qualquer referência sobre o 1º Encontro Nacional sobre Álcool e Trânsito.

<sup>73</sup> Para aprofundamento, recomenda-se o texto de Garcia e Leal (2007) intitulado Política Nacional Antidrogas.

[...] **o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades** (BRASIL, 2005, p. 22, grifos nossos).

De acordo com o Artigo 6º do CTB, ao Sistema Nacional de Trânsito cabe *estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento* (BRASIL, 2005, p. 23).

Mas onde se insere, nesse contexto de mudanças políticas, econômicas e sociais tão intensas, o papel dos pesquisadores e da mídia nesse processo? No caso dos pesquisadores evidencia-se um crescimento na produção científica sobre o tema da violência (em geral) e da violência no trânsito (em específico) que se caracteriza, também, como um problema de saúde pública. Mas e a mídia? A mídia exerce um papel relevante na agenda governamental e na constituição da opinião pública?

A mídia constitui-se em uma forma de funcionamento da comunicação de massa (*mass media*), que faz circular muitas informações em pouco tempo. Funciona como um catalisador e até dissipador de impactos causados por ela mesma na população, contribuindo para que certas questões (*issues*) entrem na agenda e permaneçam nela. Para Kingdon (2003) a mídia não cria questões para a agenda governamental, apenas dá visibilidade a questões já existentes. Isso quer dizer que a questão ou *issue* não é da mídia, mas do(s) grupo(s) que ela representa e que desejam dar visibilidade ao problema em questão. Podemos avaliar que atores em lados opostos da arena estão envolvidos no processo de visibilidade da questão do álcool e direção automotiva, como, por exemplo, os pesquisadores que chamam a atenção para os aspectos correlacionados entre o consumo de álcool e o índice de mortos e de vítimas dos acidentes do trânsito; as organizações não governamentais que pressionam para que haja uma maior repressão do Estado, com mais educação, fiscalização e punição; as instituições governamentais que chamam a atenção para os custos econômicos e sociais dos acidentes de trânsito e as indústrias cervejeiras que financiam as campanhas publicitárias que passam mensagens de que o álcool está associado à cultura e ao lazer (GARCIA; BASÍLIO, 2007). A mídia direciona não

só a opinião pública, mas a ação e opinião de outros atores políticos (RUA, s/d). A pauta é, então, do grupo e não da mídia. Uma vez que não está acima dos grupos, a mídia dará visibilidade a determinados problemas com maior ênfase que a outros. E em que a mídia daria visibilidade a esta questão? Contraditoriamente, a mídia tanto estimula o consumo do álcool, quanto evidencia as sucessivas mortes no trânsito, nem sempre relacionadas ao consumo alcoólico prévio.

O apelo televisivo para a venda da bebida alcoólica se reflete nos esforços empreendidos pelas cervejarias (e outras indústrias de bebidas) em contratar figuras que são representativas em nossa sociedade, celebridades, desportistas, entre outros. Santos (1983) afirma que o consumo de bebida alcoólica é muito estimulado pela mídia. Em contraposição, pesquisadores chamam a atenção para o fato de que, quando o acidente de trânsito está relacionado ao consumo de álcool, as conseqüências dos acidentes tendem a ser mais sérias em relação às mortes e ferimentos graves (PINSKY; LARANJEIRA, 1998). Nesse contexto, Marin e Queiroz (2000) refletem sobre a necessidade do controle da propaganda como uma medida de educação para o trânsito, principalmente, as que associam a velocidade à questão da saúde ou potência sexual e as que associam a ingestão do álcool à liberdade e ao lazer. Não se pode negar que o marketing em torno do álcool é hoje ferramenta poderosa de grandes corporações. Seja através da mídia impressa, televisiva, internet, entre outras, as estratégias utilizadas para a venda são, de longe, mais eficazes que as medidas educativas implementadas em escolas para conscientização de crianças e adolescentes quanto aos perigos do uso do álcool (LARANJEIRA; ROMANO, 2004).

Entretanto, cabe destacar também que a comunicação é um dos elementos sociais que atende a diversas necessidades na vida do cidadão e dos diversos grupos (PORTÃO, 1982). A questão que se coloca é a necessidade de avaliar quando a mídia extrapola o limite da divulgação de notícias ou de informações, transformando-se em instrumento operacional de uma classe, fato demonstrado por Schiller (1976) para provar como a opinião pública foi manipulada durante a II Guerra Mundial de acordo com os interesses militares dos envolvidos naquela contenda.

Tentativas foram empreendidas no sentido de diminuir esses abusos na veiculação de notícias, inicialmente, estabelecendo-se normas de comportamento através de sanções penais até que, com o passar dos anos, chegou-se a uma legislação específica para os chamados “crimes” de imprensa (PORTÃO, 1980). De acordo com esse autor, a comunicação social não está limitada apenas a informar. Mas também a orientar, opinar e criticar diversos assuntos e setores de interesse da comunidade. Desta forma, aponta para a existência de dois problemas: o primeiro é relativo à predominância do ponto de vista estatal, quando os informes são manipulados pelo interesse das classes dominantes e o segundo problema, que é relativo à predominância da persuasão através dos meios de comunicação, também através da manipulação das informações. Denuncia que as assessorias de imprensa sejam estatais ou particulares, fazem exatamente esta adaptação de forma a atender aos interesses de governos ou grupos. Essas notícias são, então, aceitas pelos órgãos de divulgação, dentro de um esquema recíproco de sustentação. Para ele assim se dá a formação da opinião pública, altamente contaminada, determinando e tendo determinada por “manobras consumistas”, tal qual observado nas publicidades comerciais (PORTÃO, 1982, p. 21).

Assim, os meios de comunicação nos oferecem, todos os dias, propagandas que estimulam o consumo de bebidas alcoólicas e, ao mesmo tempo, campanhas publicitárias que: advertem sobre os riscos da combinação álcool e direção (se beber não dirija; se dirigir não beba); apresentam estatísticas gerais do fenômeno da violência no trânsito e dramas familiares que são “atropelados” por mortes trágicas de alguns dos seus. Quem não se lembra da morte de quatro jovens entre 17 e 18 anos que, após saírem da balada, morreram em um acidente de carro na Barra da Tijuca (R.J.)? Ou aqui no estado, ainda nesse ano, a morte recente de duas crianças (3 e 13 anos) e 01 adulto (mãe das duas crianças) em um violento acidente causado por um motorista com alcoolemia de 6,7 g/l de álcool comprovado por exame sanguíneo no DML (após se negar a soprar o bafômetro).

O que queremos aqui destacar? As contradições inscritas nas mensagens cotidianas dos meios de comunicação. Ao concretamente nos estimular: “se dirigir não beba”, deixa de nos alertar para o fato que, independente de individualmente uns

observarem essa orientação, outros podem não fazê-lo, sendo estimuladas exatamente no sentido contrário.

A despeito de todo um percurso de proposições e ações que visavam (e visam) a redução dos acidentes de trânsito (e, especificamente aquelas associadas ao consumo de bebidas alcoólicas), apenas em 2006<sup>74</sup>, o CONTRAN publicou os requisitos necessários para constatar o consumo de bebidas alcoólicas, substâncias entorpecentes, tóxicos (ou de efeito análogos) no organismo humano, estabelecendo também os procedimentos a serem adotados pelas autoridades e agentes de trânsito em caso de negativa ao uso do bafômetro para aquele condutor flagrado embriagado. Tal normatização é resultante de demandas surgidas em diversas regiões do Brasil como, por exemplo, do Programa Madrugada Viva.

*“E aí o Madrugada começou a ter força, porque criou a polêmica, aí começou a todo mundo não querer fazer agora o teste do bafômetro. O que nós começamos a fazer? Testemunhal. Porque agora virou Lei. Então, tá, você não quer fazer, tudo bem, você não faz. Começamos a mandar para o DPJ, para fazer teste de sangue, né? Só que os DPJs não têm estrutura no nosso País. Todo mundo sabe disso (risinho). Então a gente não fazia nem um nem outro. Então, aí o que o Dr. Evaldo falou: não vamos fazer testemunhal. O que que é o testemunhal? (Faz o gesto de escrita) “Que se recusou a fazer o teste do bafômetro”, o policial escrevia isso, “e está com indícios de que tem embriaguez”. Um dos papéis da segurança pública é manter a segurança do cidadão, é garantir a segurança do cidadão. Então como que você, portador de uma CNH, que se submete a testes, que passa nos testes que, tem um compromisso firmado com a sociedade que você vai dirigir, que você sabe do comportamento adequado - esta é a defesa do Dr. Evaldo – que você não vai se submeter ao teste do bafômetro, se é garantia, uma garantia que a segurança tem que dar para a sociedade que esta pessoa está apta para dirigir? É um papel da instituição pública isso. Entendeu? Então eu tô descumprindo o meu papel? Aí começou a ir para uma questão mais jurídica e tal. O que que aconteceu? O Denatran levou isso para a Câmara Temática e acabou virando Lei. Hoje tá a Lei 11. 275 ou 205 é Lei. Você não precisa, não quer fazer o teste do bafômetro, tudo bem, mas vai valer o testemunho do policial, o testemunho de que você se negou e tinha indícios de embriaguez. Então vai te penalizar da mesma forma, só que de uma forma subjetiva, sendo que o bafômetro é a forma objetiva. Ele tem a medição, é testado pelo IMMETRO é tudo. Então esse foi o grande questionamento. E aí a sociedade, ela começou a entender e apoiar o projeto quando a gente não desistiu e se manteve mais incisiva nas fiscalizações e se manteve firme e mudando o procedimento, então tá você não faz nós fazemos o testemunhal, a sociedade ela começou a comprar a idéia” (E1).*

A demanda configurava um cenário no qual as ações até então desenvolvidas – pontos de checagem do nível de alcoolemia de condutores de veículos automotivos

<sup>74</sup> Resolução 206, de 20 de outubro de 2006, que revoga a Resolução 81/98.



– não possuía amparo legal para tal. O principal argumento utilizado pelos condutores para se negarem a soprar o bafômetro amparava-se na lei<sup>75</sup> que assegura ao cidadão que ninguém é obrigado a “juntar provas contra si mesmo”.

A resolução 206/2006 recupera a ausência de amparo legal que antes vigorava diante da recusa do condutor em fazer qualquer um dos testes possíveis (etilômetro, exame de sangue, exame clínico pericial ou laboratorial), uma vez que a autoridade ou agente de trânsito pode obter outras provas, através de sinais resultantes do consumo de álcool ou de qualquer outra substância, apresentados pelo motorista (BRASIL, 2007b).

A Política Nacional de Trânsito<sup>76</sup> traz a informação de que, por ano, 33 mil pessoas são mortas e cerca de 400 mil se ferem ou ficam inválidas devido aos acidentes de trânsito. Isso gera um custo econômico ao país em torno de R\$ 5,3 bilhões anuais. Esta política traz como macro objetivos: a) Segurança de Trânsito, b) Educação para o Trânsito, c) Mobilidade, Qualidade de Vida e Cidadania, d) Sistema Nacional de Trânsito: desempenho, integração e relação com outros setores e e) Fortalecimento do Sistema Nacional de Trânsito (BRASIL, 2005). Cabe ressaltar que a PNT foi apresentada como uma política, mas após 03 anos de sua implementação, ainda não há nenhum registro oficial em relação à prestação de contas, junto à sociedade, do que foi realizado e o que ainda não foi cumprido, e porque não foi cumprido<sup>77</sup>.

Dentro do último tópico da política supracitada, inserido no detalhamento das diretrizes gerais, destacam-se a intensificação da fiscalização de trânsito; o combate à impunidade de trânsito; padronização e aprimoramento das informações sobre vítimas e acidentes de trânsito no âmbito nacional e o **estabelecimento das bases legais para fiscalização das infrações por uso de bebidas alcoólicas e substâncias entorpecentes**; o tratamento do trânsito também como uma questão de saúde pública; a educação para o trânsito englobando toda a sociedade,

---

<sup>75</sup> O inciso 9, do artigo 8º do Pacto de San José da Costa Rica afirma que a pessoa tem “direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada”. Este Pacto foi ratificado pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. Disponível em: <<http://www.portaldafamilia.org/artigos/texto065.shtml>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

<sup>76</sup> Resolução 166, de Setembro de 2004.

<sup>77</sup> Resultado admitido pelo DENATRAN quando apresentou seu relatório da PNT à Câmara Temática de Saúde e Meio Ambiente na reunião ordinária de Dezembro de 2006, momento em que a autora estava presente como membro suplente.

trabalhando princípios, conhecimentos, valores e atitudes favoráveis à locomoção; o desestímulo à publicidade, de forma geral, ao uso de situações condenadas pela legislação de trânsito na mídia; promoção da sensibilização da opinião pública para o tema do trânsito (BRASIL, 2005).

Em 2007, o governo federal brasileiro<sup>78</sup> (BRASIL, 2007a) lançou suas diretrizes de atenção às bebidas alcoólicas (descolando o debate do álcool do contexto das outras drogas) pela primeira vez, apresentando 10 (dez) proposições. Entre elas, destacam-se: a) redução do consumo global e pessoal, através do estímulo ao consumo seguro; b) mudança do padrão nocivo de consumo, principalmente entre os jovens; c) **redução da associação entre acidentes e mortes no trânsito e consumo de bebidas alcoólicas**; d) controle da propaganda de bebidas alcoólicas; e) apoio ao **“Pacto Nacional pela redução de acidentes e violência associados ao consumo de bebidas alcoólicas”**; f) **Implantação de ações de redução de danos relacionados ao consumo de álcool**, e g) a discussão de estratégias para a restrição do acesso a bebidas alcoólicas. A todo o momento, o documento informa quanto à necessidade de ações intersetoriais, participação de todos os segmentos envolvidos na discussão, além do apoio da população.

O Pacto Nacional pela redução de acidentes e violência associados ao consumo de bebidas alcoólicas (no Volume 07 do Pacto pela Saúde) (MS, 2006) prevê, além da redução de morbimortalidade por acidentes de trânsito, a redução da morbimortalidade em decorrência do uso abusivo de álcool, através do investimento em ações educativas para crianças e adolescentes. O item III prevê a promoção de medidas em conjunto com as agências de trânsito municipais no enfrentamento à “direção alcoolizada”.<sup>79</sup>

A Política Nacional para o Álcool e a Política Nacional de Trânsito apontam para a incorporação de ações que objetivaram minimizar os danos associados a

---

<sup>78</sup>Decreto 6.117 de 22 de Maio de 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 01 jun. 2007.

<sup>79</sup>Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pactovolume7.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2008.

combinação do consumo de álcool e direção automotiva. Ainda não é possível avaliar e dimensionar os impactos da implementação das duas políticas, mesmo que sua formulação aponte um importante avanço.

Entre as políticas identificadas destacam-se, na área da saúde (com o respectivo ano que entraram em vigor): a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (2001), a estruturação da Rede Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Saúde (2004), a implementação de Núcleos de Prevenção à Violência em estados e municípios (2004), e a recém divulgada Política Nacional sobre Álcool (2007). Na área da justiça são inovadores, sem dúvida, o Código de Trânsito Brasileiro (1998) e a Política Nacional de Trânsito (2004), que trazem diretrizes mais amplas (educação, prevenção, coibição) e rigorosas no tratamento da questão.

Ao analisarmos a relevância que o tema tem ganhado na última década, percebemos que algumas iniciativas governamentais foram tomadas na tentativa de minimizar o hábito de beber e dirigir. Citamos como exemplo: 1) a aprovação do PL 036/2006 pelo Senado, que proíbe bares vinculados a postos de combustíveis ou localizados à beira de rodovias federais, de comercializarem bebidas alcoólicas a motoristas<sup>80</sup>. O PL se tornou medida provisória nº 415 em 21 de janeiro de 2008; 2) Em fevereiro de 2008, o governo federal propôs um pacote de medidas relativas à mudança no CTB, entre elas destaca-se a redução do limite de concentração de álcool no sangue (cas) de 6 decigramas por litro de sangue para 3 decigramas, o que equivaleria à ingestão de meio copo de cerveja. O pacote ficou disponível para consulta pública até o início de Março do presente ano.<sup>81</sup> No *site* do Ministério da Saúde, a informação encontrada era de que, o limite de alcoolemia seria reduzido para 0,5 g/l sangue. Isso mostra a contradição existente dentro de diferentes setores do mesmo governo nas informações disponibilizadas à população. O que significaria reduzir em 0,1g/l sangue? Que interesses atravessam esse processo? Afinal, deve-se ou não beber (mesmo que em pequenas quantidades) e dirigir? Defendemos aqui

---

<sup>80</sup> Disponível em:

<[http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2007/11/07/ccj\\_aprova\\_fim\\_de\\_venda\\_de\\_bebidas\\_alcoolicas\\_em\\_postos\\_de\\_gasolina\\_1073378.html](http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2007/11/07/ccj_aprova_fim_de_venda_de_bebidas_alcoolicas_em_postos_de_gasolina_1073378.html)>. Acesso em: 08 nov. 2007

<sup>81</sup> Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sal>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

o não consumo de bebida alcoólica (seja em qualquer quantidade ou tipo) antes de dirigir.

A medida regulatória em relação ao comércio de bebidas alcoólicas nas rodovias federais ganhou destaque na mídia. A MP 415/2008<sup>82</sup> proíbe a venda de bebidas alcoólicas no varejo em bares e restaurantes localizados nas margens de rodovias federais ou com acesso direto às rodovias. A fiscalização será feita pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) e aqueles que descumprirem a medida serão multados em R\$ 1,5 mil. A Medida Provisória prevê ainda que, em caso de reincidência, a multa será aplicada em dobro, e o acesso do estabelecimento à rodovia será bloqueado por dois anos pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT). Todos os estabelecimentos devem fixar avisos sobre a proibição.

Além disso, a MP 415/2008 reforça o revisto pela Política Nacional para o Álcool que considera bebida alcoólica toda substância que contenha concentração de 0,5 °GL (*Gay-Lussac*). Atualmente a MP encontra-se em processo de revisão na Comissão de Cidadania e Justiça e em discussão na Frente Parlamentar pela Segurança no Trânsito.

Essa medida tem sido alvo de disputa em âmbito judicial. São interesses opostos em conflito. De um lado o governo federal aprova a MP, do outro comerciantes que se dizem prejudicados, e se utilizam da dinâmica legal, acusando o Poder Executivo de impedir a livre iniciativa e o valor social do trabalho, uma vez que a prática comercial é em cima de uma atividade lícita, a venda de bebida alcoólica.

Outro destaque também é dado no que tange as propagandas de bebidas alcoólicas. O Centro Brasileiro de Estudos em Saúde<sup>83</sup> (CEBES) realizou a “Caravana a Brasília” dia 02 de Abril do presente ano para a entrega de 500 mil

---

<sup>82</sup> Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=116638>>. Acesso em: 09 abr. 2008.

<sup>83</sup> Criado em 1976, sua atuação é pela democratização da saúde. Além de estudos e publicações, o CEBES promove intervenções políticas, desde os movimentos sociais até no parlamento brasileiro. Sua diretoria executiva é composta por profissionais da área da saúde, médicos, psicólogos e profissionais da área de sociologia. Disponível em: <[http://www.cebex.org.br/default.asp?site\\_Acao=mostraPagina&paginaId=167](http://www.cebex.org.br/default.asp?site_Acao=mostraPagina&paginaId=167)>. Acesso em: 30 mar. 2008.

assinaturas ao Presidente da Câmara dos Deputados em apoio ao PL do Poder Executivo nº 2733/2008. Esse PL propõe a mudança na Lei 9.294 de 1998 no que tange à propaganda de bebidas alcoólicas. Uma vez considerado que bebida alcoólica é aquela que tem concentração de 0,5 °GL (*Gay-Lussac*), as propagandas de cerveja na televisão deverão ser restritas ao horário de 21h às 06 horas. Notamos, então, como a comercialização, uso e propaganda de bebidas alcoólicas entra incisivamente na agenda governamental como uma questão de saúde pública. Este debate, que se coloca desde a década de 1990, recebe pressões de outros atores como o Movimento Propaganda sem Bebida da ACCA.

Isto posto, podemos observar até aqui que, foi nas últimas duas décadas do século XX, que os acidentes de trânsito foram definidos como problema de saúde pública e, dentro da discussão dos acidentes, violência e óbitos por causas externas, a combinação álcool e direção foi configurada como um problema que requer políticas públicas.

Seriam as pressões da mídia, dos pesquisadores, da sociedade civil organizada, os motivadores para que essas mudanças acontecessem? No mesmo questionamento, enquadra-se o Projeto de lei (PL 2.084/2007) do Dep. Celso Russomano que propõe **tolerância zero** para os condutores que dirigirem alcoolizados. Esse PL foi inicialmente recusado, em parte pela sociedade política, que defende que alguns remédios produzem álcool no organismo e, desta forma, esses condutores não poderiam ser penalizados por estarem em tratamento médico. Este PL encontra-se na Comissão de Constituição de Justiça e na Comissão de Viação e Transporte, em caráter terminativo e ambas da Câmara. Caso aprovadas em ambos os plenários, o PL segue para aprovação no Senado.<sup>84</sup> Assim, o debate oscila entre tolerância zero para o uso de bebida alcoólica (ou seja, concentração zero) ou tolerância zero para o motorista que ingere bebida alcoólica. Esse debate mobiliza diferentes grupos de interesses e chama a atenção para a atual propaganda do Conselho de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR) que rechaça a tentativa governamental de

---

<sup>84</sup> Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/505724.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

coibir ou restringir a veiculação de propagandas de bebidas alcoólicas.<sup>85</sup> “Imagino que, numa democracia, 90% das pessoas serão privadas da informação à respeito de um produto porque 10% não têm conduta adequada, é absurdo.”(Entrevista de Gilberto Leifert<sup>86</sup>, presidente do CONAR ao jornal Folha de São Paulo em 4/6/2007). Nossa reflexão é então, atravessada pela ação de diferentes grupos lobbistas e ainda, com o avanço do debate na área da saúde – ao tomar a violência como questão de saúde pública.

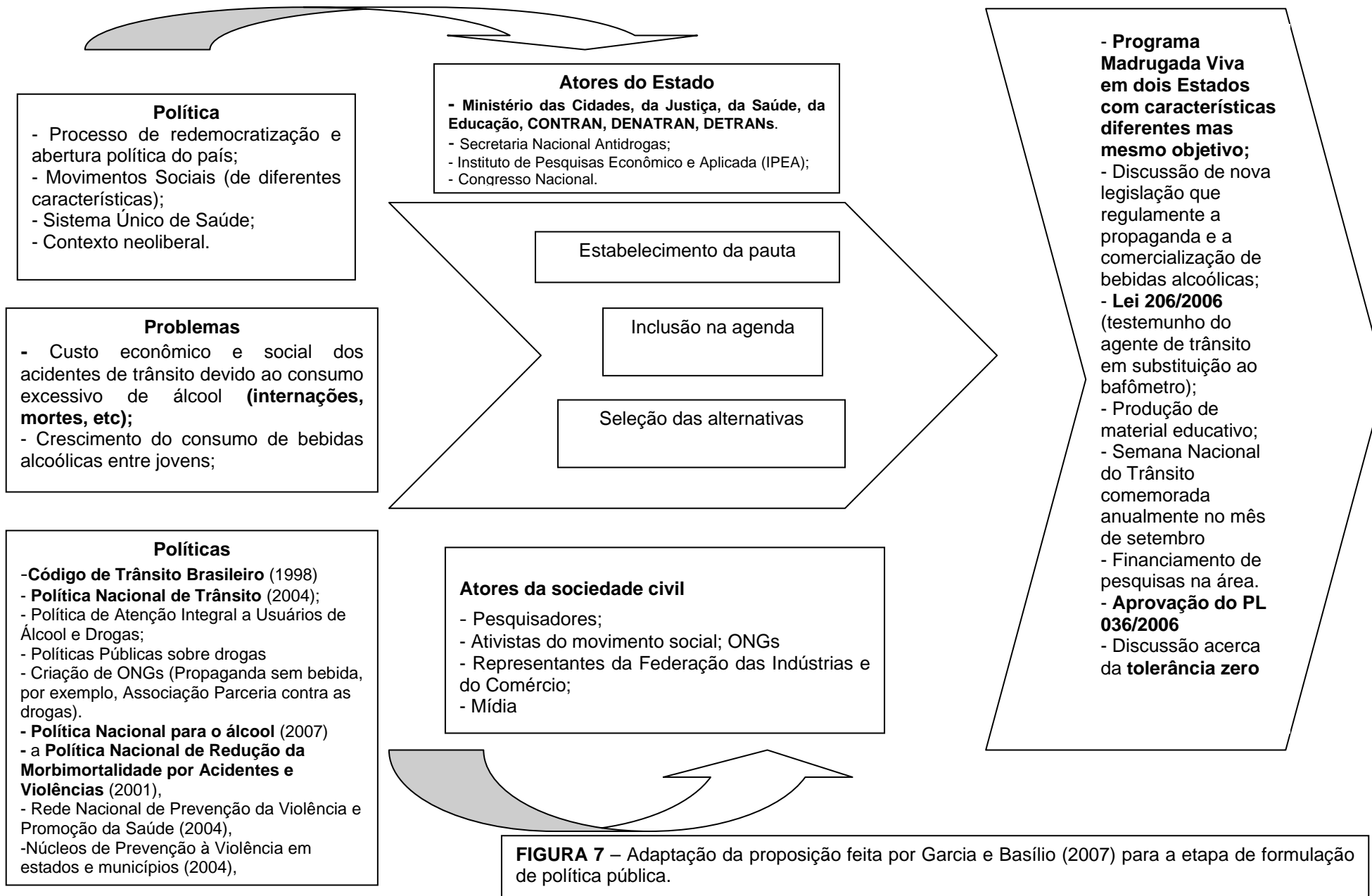
Assim, cabe destacar a relevância dos movimentos sociais que protagonizaram na arena política a problematização acerca da questão do consumo abusivo de álcool como problema de saúde, configurando a dimensão política do processo. Ao configurarem os problemas de diferentes ordens, por um lado mostram o custo social advindo do aumento do consumo do álcool e conseqüente aumento da oferta do produto, facilidade de acesso e, por outro lado, os danos individuais e sociais do consumo indevido de álcool. As políticas formuladas são reflexos da concorrência existente entre os atores do Estado como, por exemplo, o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça e atores da sociedade civil. Apropriando-nos da figura esquemática a seguir (Fig. 5), destacamos, além do Ministério da Saúde e do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República, o papel do Ministério da Justiça, das Cidades, da Educação, do Departamento Nacional de Trânsito, do Conselho Estadual de Trânsito, dos Departamentos Estaduais de Trânsito, do IPEA, na Política Nacional de Trânsito.

---

<sup>85</sup> A partir de 10/4/2008 o CONAR implantou (Ms 01/08 – anexos A, P e I) nova orientação para a publicidade de bebidas alcoólicas. Esta resolução faz distinção entre três categorias de bebidas (as bebidas de mesa – cervejas e vinhos), as do tipo *ice* e as demais bebidas alcoólicas.

<sup>86</sup> Gilberto Leifert é bacharel em direito pela USP, diretor de relações com o mercado da Rede Globo. Trabalhou como jornalista em “O Estado de São Paulo” e “Jornal da Tarde”. Foi diretor da MPM Propaganda e da agência de relações governamentais SEMPREL (Serviços Empresariais Especializados LTDA), responsável por ações de *lobby* no Congresso Nacional.

## Políticas Públicas para redução da violência de trânsito devido à associação álcool e direção automotiva



Configurado o tema inscrito na agenda e na política para redução de acidentes e violência no trânsito devido à associação de álcool e direção automotiva, é preciso agora refletir sobre o processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva do Estado do Espírito Santo.



### CAPÍTULO III - Desvelando os mistérios da formulação e implementação do Programa Madrugada Viva e seus desdobramentos Praia Viva e Montanha Viva

Em nossa análise privilegiaremos o intercruzamento entre a fala de nossos sujeitos, os documentos relativos ao Programa e as matérias publicadas no Jornal A GAZETA. Iniciaremos essa história, mostrando o que chamava a atenção à época para o que poderia ser considerado um problema que requeria, para a sua solução, a ação do Estado. Assim apresentaremos qual foi o problema configurado à época, os atores governamentais e da sociedade civil, mobilizados, a formulação para, mais adiante, passarmos à análise da implementação.

O **contexto** no qual se deu a configuração do **problema**, que necessitou de atenção e resposta governamental, trazia a embriaguez e os acidentes de trânsito como um problema na agenda pública nacional e local. De acordo com os entrevistados, na ocasião, meados de 2003, a questão do **número de mortos** em acidentes de trânsito nos finais de semana era o que chamava atenção.

*“... as pessoas estavam morrendo muito” (E1)*

*“... duas grandes causas de acidentes com vítimas fatais, de acidentes com vítimas, que era a **questão da velocidade e a questão do álcool** e, muitas vezes, **um associado ao outro**” (E2).*

*“... os **índices estavam muito altos de acidentes de trânsito nos finais de semana**,..., A gente constatava que de segunda a quinta feira acontecia um ou dois acidentes com jovens por embriaguez [...] nesse período de sexta a domingo até domingo para segunda aquilo triplicava.” (E3)*

O uso recorrente do adjetivo muito<sup>1</sup> associado à morte e acidente ressonava do consumo alcoólico. Os dados do Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRv) do município de Vitória entre os anos de 2002 e 2003 (período que antecedia à proposição do Madrugada Viva), indicavam que 1% dos acidentes ocorridos em 2002 e 2,4% dos ocorridos em 2003 estavam relacionados ao condutor embriagado. Esse percentual (considerado aparentemente pequeno) deve ser

---

<sup>1</sup> *Adj (lat multu)* **1** Que é em grande número ou em abundância. **2** Demasiado, excessivo. **3** Diz-se da grande intensidade das sensações que o nosso espírito recebe, da grande veemência dos afetos etc. **4** Usa-se com frequência no singular: a) para indicar coleção: *muito banana*, por *muitas bananas*; *muito remédio*, por *muitos remédios*; b) para reforçar a idéia do substantivo: *Sou muito homem para isso*. *Adv* **1** Excessivamente, profundamente. **2** Abundantemente, em grande quantidade. **3** Com grande intensidade ou força. **4** Com excelência de engenho. **5** Antecedendo os adjetivos e advérbios, significa em alto grau, grandemente: *muito bom*, *muito longe*. *sm* Grande porção, grande quantidade: *Sabemos o muito que ele vale*. *sm pl* A maior parte; a maioria (FERREIRA, 2003).

analisado com cuidado, pois pode esconder sub-registro (em termos do consumo alcoólico)<sup>2</sup>, além do que, ele não nos traz informações acerca da gravidade do acidente. Outro aspecto que chama a atenção é o crescimento de 2002 para 2003, no registro do consumo alcoólico (sem aumento no número de acidentes de trânsito). O final de semana, compreendido pela sexta-feira, sábado e domingo compreende os dias de maior ocorrência de acidentes envolvendo condutores embriagados em 2002. Em 2003, a quinta-feira obteve maior índice de ocorrência de acidentes que a sexta-feira (Tabela abaixo).

<b>Dias da semana</b>	<b>2002</b>		<b>2003</b>	
	ATs	ATs condutores embriagados	ATs	ATs condutores embriagados
Segunda	2.308	11	2.165	21
Terça	2.302	15	2.240	19
Quarta	2.218	12	2.258	20
Quinta	2.276	13	2.302	47
Sexta	2.715	25	2.702	36
Sábado	2.419	42	2.486	118
Domingo	1.907	47	1.857	129
<b>Total</b>	<b>16.181</b>	<b>165</b>	<b>16.010</b>	<b>390</b>

Tabela 3. Acidentes de Trânsito (ATs) por dia da semana e quantidade de motoristas embriagados (2002-2003).

Fonte: BPRv – PMES

O sexo dos condutores envolvidos em acidentes de trânsito que estavam embriagados foi predominantemente masculino (97,1%) (2002 e 2003) (Tabela abaixo)<sup>3</sup>.

<b>Sexo</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
	Condutores embriagados	Condutores embriagados
Masculino	167	390
Feminino	5	12
<b>Total</b>	<b>172</b>	<b>402</b>

Tabela 4. Sexo dos condutores envolvidos em acidentes de trânsito embriagados (2002-2003).

Fonte: BPRv - PMES.

<sup>2</sup> Os casos de sub-notificação também são uma realidade no trânsito capixaba – fator questionado amplamente por Mello-Jorge (1994), Minayo (2006), entre outros, e pela própria Política Nacional de Redução da Morbidade por Acidentes e Violências (2001). O que nos leva a inferir que a amplitude dos acidentes de trânsito pode ser maior do que o registrado nos bancos de dados disponíveis.

<sup>3</sup> Cabe destacar que os dados do BPRV – PMES apresentam diferenças que não conseguimos elucidar. Por exemplo, os dados do sexo dos condutores embriagados não é o mesmo do número total de condutores envolvidos em acidentes de trânsito com registro de consumo alcoólico.

A idade desses homens envolvidos em acidentes de trânsito, que apresentavam consumo alcoólico, variava entre menores de 18 anos e adultos de 70 anos; (78,1% entre os 22 e 50 anos) (Tabela abaixo).

IDADE	2002		2003	
	Condutores	%	Condutores	%
Menores de 18 anos	0	--	3	0,7
18 – 21	19	11,2	39	9,8
22 – 30	46	27,22	77	19,3
31- 40	38	22,5	119	29,8
41- 50	48	28,4	116	29,1
51 – 60	16	9,5	38	9,5
61 – 70	2	1,2	7	1,7
71 – 80	0	--	0	--
Total	<b>169</b>		<b>399</b>	

Tabela 5 – Faixa etária dos condutores embriagados envolvidos em Acidentes de trânsito.  
Fonte: BPRv - PMES

### Dando “cara” aos acidentes de trânsito e planejando o que fazer.

Entretanto, ao enfatizarem **o perfil dos acidentes** de trânsito que ocorriam à época, em 2003, os entrevistados relacionaram o período dos acidentes (madrugada e final de semana) com uma fase ou período da vida: a juventude.

*“... a gente começou a pesquisar... e viu que **o problema do álcool e direção na madrugada** estava associada, a questão da **morte na madrugada estava associada ao álcool**,..., eram números muito altos...”*  
(E1)

*“... qual era o perfil de quem matava e em geral de quem morria? **Jovem**.[...]quando você for olhar as pesquisas por faixa etária você vai olhar a incidência maior **de jovem causando acidente e um percentual de associação álcool velocidade também muito grande**..., não, a gente tem que dar um jeito nisso aí para que a gente tenha resultado [...]DENATRAN, pesquisas mundiais, OMS.”* (E2)

*“... o jovem pega o carro do pai ou mesmo o dele,..., aí fim de semana, ele sai para lazer e aquele índice triplicava, ..., e a gente sempre batia com essas estatísticas, **fim de semana ia lá em cima**,... durante a semana sempre diminuía, **sempre com jovem no final de semana**.”* (E3)

Tal dados nos levou a crer que os dados da mídia se sobrepuseram, na época, aos dados do Batalhão de Trânsito, a atenção então foi chamada para os jovens como aqueles que mereciam uma política de educação ou de prevenção. Apesar das falas dos entrevistados focarem nos jovens ou na juventude, os projetos formulados dão

um caráter mais geral ao enfrentamento da questão. Destaca-se que a dimensão de sua ação deveria ser, prioritariamente, educativo.

*“Assim, surgiu o Projeto “Madrugada Viva” que pretende ter um caráter mais educativo que punitivo, numa ação [...] **Objetivos** [...] a) **conscientizar condutores** dos riscos de envolvimento em acidente de trânsito, a que podem se submeter, quando estando sob efeito do álcool, na direção de seus veículo, [...] (Projeto de 2003).*

Caracterizava-se por uma preocupação em desenvolver uma ação preventiva seletiva, dirigida a grupos específicos e a identificar os fatores de risco associados ao uso indevido de álcool, atuando de forma a atrasar ou impedir que o dano ocorresse (BRASIL, 2007). O público-alvo era caracterizado como:

*“**freqüentadores de casas noturnas, que tem sido vítimas de acidentes em finais de semana**, por terem ingerido bebidas alcoólicas e depois pegam a direção de veículo automotor para voltar para casa.” (Projeto de 2003)*

Entre o projeto elaborado em 2003 e o texto do Programa Madrugada Viva enviado ao DENATRAN em 2006, o público alvo se diferencia. Inicialmente são os freqüentadores de bares e clubes noturnos localizados na Grande Vitória. Em 2006 o foco é ampliado para todo o ES. Esse processo de reconfiguração das ações do Programa Madrugada Viva foram orientados por resultados de pesquisa (“a maioria das ocorrências registradas”, “redução de índices de acidentes automobilísticos”).

*“O **objetivo** da campanha é de **eliminar a associação álcool e direção**. Além disso, fomentar o hábito entre os motoristas que, ao saírem para se divertir e ingerir bebidas alcoólicas passem o volante do veículo para um acompanhante que não bebeu ou utilizem outro transporte [...] **A maioria das ocorrências registradas** mostrava que o **público envolvido nos acidentes eram jovens** provenientes de **bares e clubes noturnos**.” (Projeto DENATRAN 2006)*

*“Sendo assim, o Projeto Madrugada Viva tem como objetivo a continuidade da busca de **redução de índices de acidentes automobilísticos, provocados por motoristas embriagados** que colocam em risco não só as próprias vidas[...] 4 – **METAS** [...] **Atingir público jovem de 18 e 25 anos residentes no Estado do ES**.” (Projeto Setembro 2006)*

A pesquisa se torna uma ferramenta para caracterizar tecnicamente o problema apresentado. O problema é então identificado como a combinação do consumo de álcool e direção veicular, principalmente nos finais de semana. Pesquisas realizadas por instituições nacionais e internacionais (OMS, 1984; ABDETRAN, 1997; OPAS, 2004) são citadas, reafirmando que o problema não era apenas ao nível local.

E qual o **impacto** gerado na mídia pelas mortes de trânsito? Os entrevistados definem **as mortes** como algo impulsionador para o investimento do projeto.

*“...**Todo final de semana tinha uma morte em Vitória**, a última foi, eu acho que foi a morte daquela promotora que morreu na Praia de Camburi que pegou fogo, a Sandra<sup>4</sup>. Então,...Mas enfim, todo santo [dia], ... teve aquele menino na ponte da passagem, tá, então ele falou assim: tem que fazer alguma, coisa.” (E1, grifo nosso)*

*“**Toda morte**, lamentavelmente.” (E2)*

*“**A mídia baixava em cima** porque final de semana aparecia muito mais”. (E3)*

A mídia foi um ator relevante, tanto para a visualização do problema quanto para a manutenção do programa (inclusive em seus desdobramentos futuros), caracterizada aqui como a resposta ao problema apresentado. Em 2003, por exemplo, são identificadas 17 matérias, entre elas, destacamos as chamadas: *Acidente em Camburi mata três jovens e fere quatro*<sup>5</sup> (FERNANDES, 2003, s/p); *Bebê de 06 meses ferido em colisão*<sup>6</sup> (MULLER, 2003, s/p); *Acidente mata sobrinho de Gerson Camata*<sup>7, 8</sup> (MORAES, 2003, capa), *Acidente mata sobrinho de senador em Camburi*<sup>9</sup> (MORAES, 2003, p.27).

Os acidentes relatados pela mídia no município de Vitória ocorrem principalmente entre as regiões de Camburi e Praia do Canto englobando as avenidas Fernando Ferrari, Dante Micheline e Saturnino de Brito (mapa abaixo). Todas estas avenidas, dão acesso a bares, praias e casas noturnas freqüentadas pelos jovens de classe

<sup>4</sup> Promotora de justiça próxima ao Diretor do DETRAN-ES. De acordo com a pesquisa realizada em jornal, a morte da promotora aconteceu em julho de 2004. Não podemos identificar como impulsionadora do projeto, mas uma morte que serviu para a entrevistada como marco de referência.

<sup>5</sup> Três pessoas morreram e quatro ficaram feridas neste acidente na **Avenida Dante Micheline** (Praia de Camburi), em frente ao Bairro da Mata da Praia. O motorista estava em alta velocidade, não tinha ainda um ano de habilitação e retornava de uma boate quando aconteceu o acidente.

<sup>6</sup> Em Vitória houve um acidente com um motorista ferido na **Praia do Canto**, o motorista estava com teor alcoólico acima do permitido por lei, mas a reportagem não cita quanto. Na **Serra**, um bebê se fere em acidente automobilístico juntamente com outras três pessoas que se lesionaram. O motorista estava com 0,76 ml/álcool por litro de sangue de acordo com a polícia militar.

<sup>7</sup> Nascido em 1941, no município de Castelo (ES), está vinculado atualmente ao PMDB-ES. Exerce carreira política desde 1975. Está como Senador pelo ES desde 2003, e foi reeleito em nova gestão até 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/gcamata/biografia.asp>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

<sup>8</sup> É uma chamada na capa do Jornal sobre o acidente que ocorreu às 5h 30 min do sábado, na ponte de Camburi, que liga as avenidas **Dante Micheline (Praia de Camburi) a Saturnino de Brito (na Praia do Canto)**. Supõe-se, na reportagem, que o motorista tenha dormido ao volante.

<sup>9</sup> Repete o dito na capa e reafirma a suposição do motorista ter dormido ao volante, uma vez que uma das testemunhas afirmam que ele não tentou frear. Mais à frente, veremos que todos os entrevistados afirmam que o condutor bebeu numa festa.

média e alta (GARCIA; BASÍLIO, 2007). Em 1997, a Prefeitura Municipal de Vitória já havia elaborado um mapa da criminalidade no município apontando que na região da Praia do Canto, 42% dos casos de violência estavam associados ao trânsito e em Camburi o índice era de 31% (VITÓRIA, 1997).

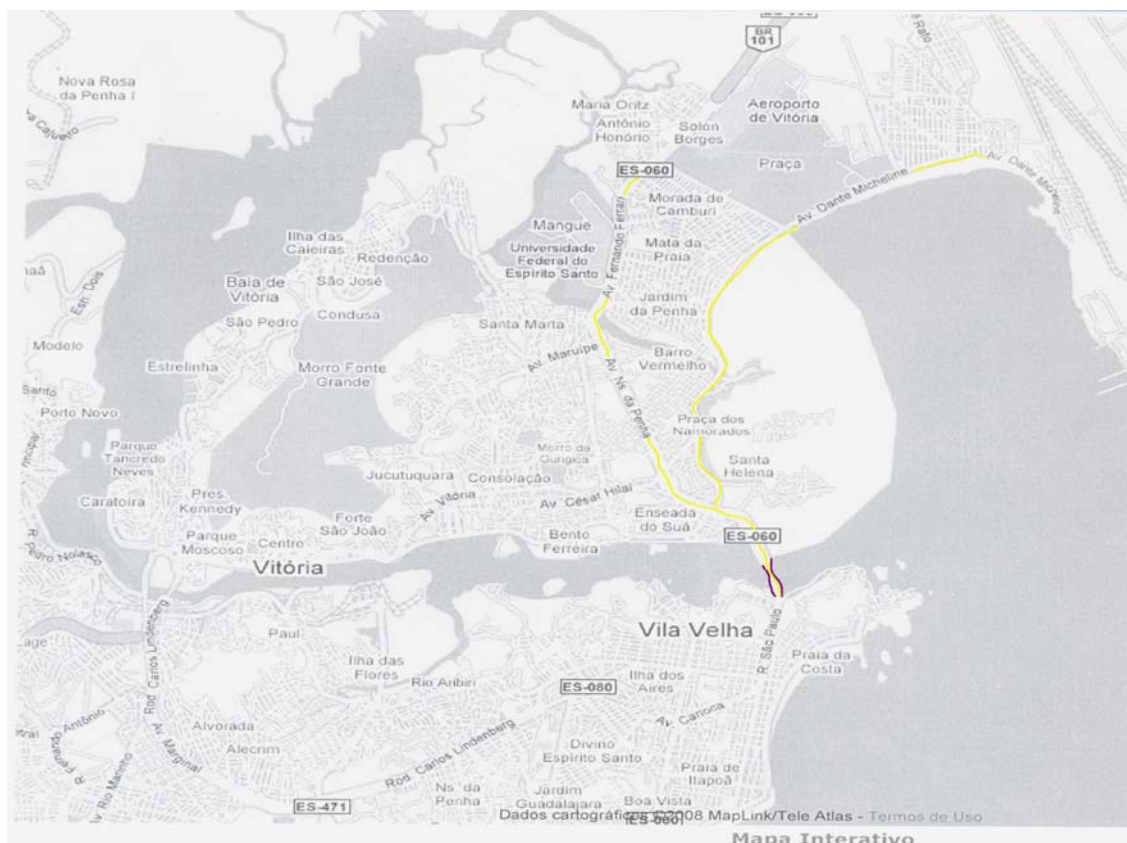


Figura 8. Mapa da região da Capital de Vitória.

Fonte: Versão adaptada.<sup>10</sup>

Apenas três matérias, das 17 veiculadas no ano de 2003 (03 sobre o Programa Madrugada Viva e 14 sobre acidentes de trânsito) traziam referências aos números de acidentes de trânsito no Espírito Santo, justamente as três matérias que fazem referência ao lançamento do Programa, a saber:

- a) *Campanha tenta reduzir acidentes com veículos* (BAPTISTA, 2003, p.16). Essa reportagem faz referência à **campanha Madrugada Viva** com ações educativas em todo verão, na porta de bares e boates, para que haja uma conscientização dos jovens a não dirigirem depois de ingerir bebidas alcoólicas. Afirma que, de acordo com dados do BPRv, o índice de mortos no

<sup>10</sup> Disponível em <<http://www.brasil-turismo.com/espírito-santo/mapas/vitoria-mapa.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2008.

trânsito em 2002 foi de 91 pessoas, 3,4% a mais que no ano de 2002 que registrou 88 mortes;

Por ser uma ação que se iniciava, a reportagem denominou a ação do Programa como uma campanha. No dicionário Aurélio (2003), a palavra campanha é definida como “série de operações militares que visam um objetivo definido, numa mesma área geográfica; um conjunto de esforços para se atingir um fim” (p.96-97). Neste contexto podemos inferir que a questão de temporalidade da ação era uma questão que se inseria na palavra campanha.

b) *Bebida ao volante na mira do Detran* (A GAZETA, 2003, p.18). Traz que, de janeiro a setembro de 2003, a embriaguez foi a responsável por 280 acidentes de trânsito na Grande Vitória, segundo a BPRv, e que 60% ocorreram de Sexta-feira para o Sábado. Nessa reportagem a afirmativa é de que **a campanha irá iniciar durante a festa do Vital**, com o mesmo objetivo dito na reportagem anterior. Outro dado estatístico que a reportagem traz, também da BPRv, é o de que a faixa etária de maior incidência dos acidentes é de 31 a 40 anos, com 88 acidentes e, depois, de 23 a 30 anos com 54 acidentes registrados;

O marco da ação se daria no carnaval fora de época denominado VITAL, com o uso recorrente dos dados fornecidos pelo BPRv, justificando os motivos da campanha que são os acidentes de trânsito na Grande Vitória.

c) *Bafômetro em bar, festa, praia e boate* (A GAZETA, 2003, p.14). Cita que durante o verão serão **800 bafômetros** descartáveis na identificação dos motoristas embriagados. A reportagem afirma que apenas a divulgação dos perigos de beber e dirigir, através de folders e de cartazes não estavam surtindo os efeitos desejados na redução dos acidentes de trânsito, afirmação fundada em pesquisa realizada pela Enquet (abaixo). A pesquisa ajuda na constatação do problema identificado e divulgado na matéria.

Destacam-se aqui dois aspectos: o número de bafômetros<sup>11</sup> e o uso da pesquisa na organização das ações.

A Enquet Pesquisas & Gestão da Informação<sup>12</sup> foi contratada pelo DETRAN-ES em 2003 (essa informação consta no projeto encaminhado ao INOVES como veremos mais adiante) para que, antes de iniciar uma medida de prevenção, realizasse uma pesquisa com motoristas habilitados, com idade entre 18 a 45 anos, encontrados em bares e clubes noturnos, para avaliar se os motoristas ingeriam ou não bebida alcoólica e, se o fazem, se dirigiam após beber. De acordo com essa pesquisa dos 600 motoristas entrevistados, 295 (49 %) afirmaram consumir bebida alcoólica, enquanto 305 (51%) motoristas afirmaram não consumir. Destes 295 (49%), 54% afirmaram sentirem-se em condições de dirigir após ingerir bebida alcoólica. Reconhece-se aqui um problema sobre o qual o Programa Madrugada Viva buscou intervir: convencer os motoristas de que, uma vez tendo consumido a bebida alcoólica, perdem a condição para conduzirem seus carros.

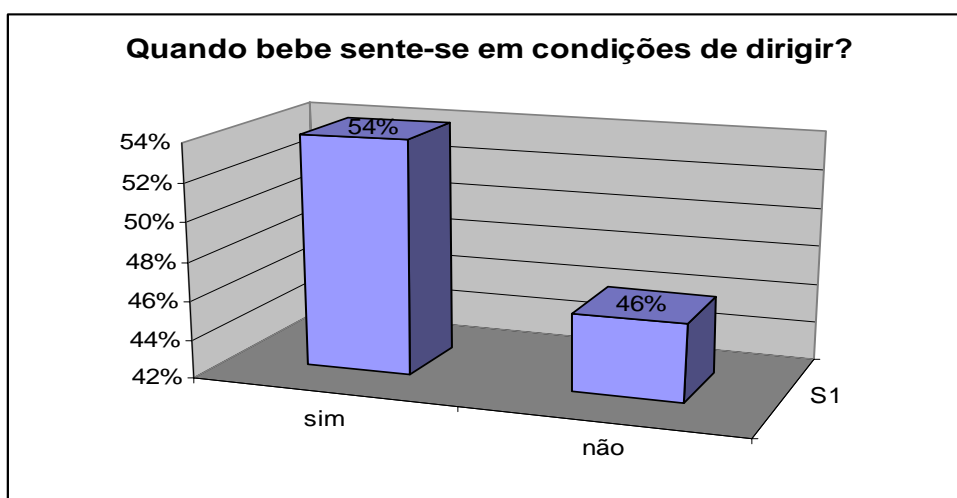


Gráfico 4: Bebida e direção automotiva

Fonte: Adaptado do Projeto entregue para o Prêmio INOVES 2005 sobre a pesquisa realizada pela Enquet Pesquisas (2003).

Quando o contexto dos acidentes se revela e isso se torna um problema que merece atenção, e ação, o mentor do projeto (à época diretor do DETRAN-ES) é identificado na fala dos sujeitos,

<sup>11</sup> Não encontramos referência a esta compra de bafômetros no Diário Oficial.

<sup>12</sup> Sediado em Vitória/ES a Enquet realiza diversos tipos de pesquisa quantitativas e qualitativas, seja de Opinião, Recall, etc.



“... então **ele** (Dr. Evaldo) **falou** assim: **tem que fazer alguma coisa**” (E1)

“**Elaborei, pensei e falei**: vamos para a rua. Estabelecemos as regrinhas.” (E2)

“... **Aí, o Dr. Evaldo me chamou e disse assim**: Ô, o que a gente pode fazer?” (E3)

Como um ator burocrata<sup>13</sup>, na direção do DETRAN-ES, o Dr. Evaldo Martinelli reunia, oportunamente, os recursos de autoridade dada pelo cargo de Diretor Geral, a formação em Direito, o cargo de carreira (promotor público) e o privilégio das informações que ele mesmo trazia, pelos aspectos acima citados, e pelos dados levantados na pesquisa contratada pelo Órgão.

Servidores do órgão se destaram no apoio e execução das tarefas. O programa é defendido como algo pessoal, projeto pessoal, e é preciso defender seu lugar no projeto, seja na autoria, seja no início das atividades,

“**Esse trabalho começou com a gente**, quando a gente estava lá na época do Dr. Martinelli que era o diretor, e eu acabei saindo agora recentemente, então **quem começou este trabalho fomos nós**.” (E1)

“**A Wilmênia comprou o projeto**, se empolgou com o projeto.” (E2)

“**Eu que fiz o projeto** na época. Eu tenho uma parte dele aqui...” (E3)

O trabalho iniciado requereu alguma sistematização, daí perguntar-se: Qual a proposta? Que ações a serem desenvolvidas e por quem? Quais os objetivos e metas? Uma divergência entre os entrevistados surge então. A primeira entrevistada revela que o primeiro projeto escrito é datado de 2005 (e nunca foi encontrado pela GET para fins desse estudo).

“**Porque quando eu peguei, eu peguei sem registro nenhum do projeto**. Eu tive que escrever o projeto [...] Porque o Tribunal de Contas, é, utilizaram a verba, porém não tinha projeto, aí **o Tribunal de Contas exigiu cadê o projeto, aí eu, para efeitos de documentação eu, eu tive que escrever o projeto**, por isso que eu conheço detalhes do Madrugada, porque eu tive que escrever [...] **Tem um de 2005**”. (E1)

Entretanto a terceira entrevistada nos entrega em mãos, um projeto escrito, datado de 2003.

<sup>13</sup> O termo aqui usado, “burocrata”, não tem caráter pejorativo. Ao contrário, o que se quer aqui afirmar é ser caráter de administrador de “órgão público”, de “funcionário público”, portanto.

*“Tem sim. **Está arquivado lá, eu deixei lá.** A (...) deve ter ... guardado isso porque o projeto era meu, ela foi para a mídia disse que era dela. O projeto na época, ela nem era da Educação de Trânsito, ela era do Recursos Humanos. **Eu que fiz o projeto na época. Eu tenho uma parte dele aqui e eu vou te mostrar.** [...] **Eu tenho alguma coisa aqui porque eu pegava cópia, guardava, dava pros outros, vou te mostrar...** [...] **Mas tem, ficou no computador do Detran, não sei se eles já tiraram.** Ta vendo começamos em 2003 e queríamos estender até 2006 e está aí até hoje né? Em 2007. Aqui tem a direção da época, o governador, o secretário que nos apoiou muito, o Rodney que está aí até hoje na polícia civil. Eu que era a técnica e sub gerente”.* (E3)

Ou seja, levando em consideração o exposto pelos nossos entrevistados, a política foi formulada pelo diretor do DETRAN-ES e sistematizada via projeto (Projeto de 2003) por um terceiro que, através da idéia principal, deu andamento a ele.

Apesar dessa divergência, é consenso entre os entrevistados que, à época, ocupava o cargo de Diretor do Detran-ES foi o idealizador do projeto. Cargo de comando do órgão responsável pelo trânsito, promotor de justiça, na perspectiva dos entrevistados foi uma demanda advinda dele, a partir da cobrança externa (mídia e número de mortos em acidentes de trânsito) para que sua equipe desenvolvesse alguma coisa que pudesse responder a essa necessidade.

*“... **ela surgiu com o diretor do Detran, foi com o Dr. Evaldo França Martinelli, quando ele era diretor do Detran. Ele montou a ação, ele viabilizou a ação.**”... “ele [o programa] começou a nascer assim, da idéia do Dr. Evaldo, **ninguém conseguia entender direito o que ele queria e ele começou a fazer...**” (E1, grifo nosso)*

*“... **eu fui estudar um pouquinho o assunto e pensei em que a gente fazer...**”(E2)*

Se considerarmos o contexto nacional e internacional, a questão das ações para contenção do beber e dirigir ora são formuladas pelo Sistema Nacional de Trânsito, no âmbito dos Ministérios da Cidades, da Saúde ou da Justiça<sup>14</sup>, ora configuradas pelas Organizações não-governamentais<sup>15</sup>. Assim, o diretor do DETRAN-ES constitui-se em ator político privilegiado na formatação da proposta.

<sup>14</sup> Para relembrar: o Código Nacional de Trânsito (1968-1997), Código de Trânsito Brasileiro (1998-dias atuais), Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (MS, 2001).

<sup>15</sup> Fundação Thiago Gonzaga – Vida Urgente, localizada no Rio Grande do Sul.

## Nasce o Programa Madrugada Viva.

Uma vez identificado que as mortes no trânsito e o uso abusivo do álcool eram problemas colocados em pauta e que a sociedade ansiava uma resposta, os atores começaram a ser delineados na construção do programa. Algo necessitava ser feito, mas esse algo precisava de uma proposta e um nome. Quanto a isso, ao nome dado ao programa, não fica claro se o Madrugada Viva do Rio Grande do Sul (programa desenvolvido pela Fundação Thiago Gonzaga - ONG Vida Urgente) tem influência direta.

*“...na época eu até perguntei ao Dr. Evaldo: “Dr. Evaldo, o Sr. copiou esse nome?” –“Não nasceu assim, eu nem sabia que existia esse programa.”*  
(E1)

*“ O Celso, que era o gerente, já tinha passado pra mim alguma coisa de um trabalho que tava sendo desenvolvido no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro, que era um trabalho educativo, que eles treinavam equipes de universitários, iam as universidades dar palestras, conscientizar, pedir as pessoas que bebam, mas que não dirijam, aí a gente fez esse projeto com base nesse projeto que estava sendo desenvolvido no sul, e , aí eu fiz o projeto, ficou lá arquivado no Detran, demos um nome, Madrugada Viva que por coincidência... **Aí ficou Madrugada Viva mesmo, ele gostou.**”*  
(E3)

Coincidência ou não, apesar de terem o mesmo foco, o combate à combinação de álcool e direção por jovens, diferenças entre os programas Madrugada Viva do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo podem ser apontadas. A principal diferença é que o Madrugada Viva/ES é uma resposta de uma entidade do Sistema Nacional de Trânsito (o DETRAN-ES) ao problema, enquanto o Madrugada Viva do Rio Grande do Sul é uma resposta da sociedade<sup>16</sup>, proposta pelo 3º setor, não possuindo em seu seio caráter punitivo<sup>17</sup>.

*“**Ficamos uns dois dias tentando ver um nome legal, né? Aí ficou Madrugada Viva mesmo, ele gostou.**”* (E3)

<sup>16</sup> A mãe do adolescente Thiago Gonzaga, Sra. Diza Gonzaga, fundou a ONG após o falecimento de seu filho Thiago em um acidente de trânsito. Disponível em: <<http://www.fundacaovidaurgente.org.br>>. Acesso em: 13 ago. 2007.

<sup>17</sup> Desde dezembro de 2007 o Programa Madrugada Viva firmou parceria com a Fundação Thiago Gonzaga com o objetivo de convidar jovens para serem colaboradores do Programa. Esses jovens percorreriam praias, bares e boates da Grande Vitória, fazendo a parte preventiva e educativa, com distribuição de *folders*, adesivos e panfletos educativos, a justificativa para esta parceria está na suposta eficácia do diálogo de jovem para jovem.

O nome faz uma clara referência ao período em que ocorrem os acidentes de trânsito – MADRUGADA, e ao problema identificado: MORTOS. Seu contrário, a proposta ficaria então pela MADRUGADA VIVA, sem acidentes e sem mortos. Para reverter o quadro de mortes e vítimas do trânsito associados a uma questão cabível de prevenção, e de previsibilidade, era necessário configurar ações.



Figura 9: Logomarca do Programa Madrugada Viva em 2004.  
Fonte: Anuário estatístico do DETRAN-ES (2004).

O programa elaborado é composto por três fases: a preventiva, a educativa e a punitiva. A primeira fase é destacada apenas por um dos entrevistados, talvez por ser pedagoga. Essa fase e a próxima são identificadas por ela como as mais proveitosas.

*“mas e aí, nós começamos com a **primeira fase que era preventiva** e como é que ela funcionava? A gente ia nas faculdades, dar palestras, conversar com jovens, falava e mostrava as estatísticas para eles, passava filme [...] mostrar para eles que os índices de finais de semana estavam altos, **levava para as empresas para mostrar para os pais** que eles não deveriam emprestar o carro, mas sim ir levar e buscar, que era muito melhor ele perder um fim de semana acordando para ir buscar o filho de madrugada, que vários finais de semana chorando a perda do filho, porque ele ia dormir e não via as condições que o filho chegava em casa, né?” (E3)*

A entrevistada identifica que essa fase foi de conscientização inicial, principalmente dos pais que começaram a tomar conhecimento de como seus filhos chegavam em casa após a diversão do final de semana.

*“E os próprios pais, porque aí a gente trabalhando com as palestras **na fase preventiva foi quando a gente começou a conscientizar esses pais**, eu tinha até **relato de pais**, “puxa eu realmente nunca parei para pensar, eu dou o carro para o meu filho no final de semana e realmente não vejo como ele chega”. E aí que começou a conscientização desses pais. Porque **eles só vão saber do filho, quando já aconteceu o acidente.**” (E3)*

*“A primeira realizada nas escolas de segundo grau, universidades e empresas, nas empresas a conscientização era para os pais. Mas a gente trabalhava em cima do jovem mesmo, porque as estatísticas mostravam os índices em cima de jovens. E aí o que a gente queria? **Levar ao conhecimento da clientela as estatísticas de acidentes de trânsito por embriaguez durante a semana, segunda a quinta, e finais de semana cujo índice triplicava, em número e em gravidade. Em número e na proporção porque eram acidentes graves.**” (E3)*

Com exceção do Projeto entregue ao Prêmio DENATRAN 2006, os projetos avaliados não citam diretamente a fase preventiva como a primeira fase. A palavra educativa sempre aparece, mas preventiva e punitiva aparecem com outras denominações.

*“Fases das Ações:*

*FASE 1- Blitz educativas (durante duas semanas)*

***Atividades:** teste do bafômetro [...]*

*FASE 2 – blitz corretivas (terceira e quarta semana)*

***Atividades:** teste do bafômetro,*

*- autuações*

*- ação legal do Batalhão de Trânsito (retenção do veículo, suspensão do direito de conduzir veículo automotor...).” (Projeto de 2003)*

*“Fase educativa / preventiva: novembro de 2003 a fevereiro de 2005*

*Fase educativa / punitiva: a partir de agosto de 2004, sem previsão de término”. (Projeto para o Prêmio Inovés, 2005)*

*“Resumo do trabalho*

*[...]1ª fase – **campanha educativa/preventiva:** novembro de 2003*

*2ª fase – Campanha **educativa/ preventiva (blitze):** janeiro e fevereiro de 2004*

*3ª fase – **Blitze educativa /punitiva:** a partir de agosto de 2004.” (Projeto para o DENATRAN, 2006)*

O alcance da primeira fase (a preventiva) ainda era muito restrito aos jovens em escolas e a pais em algumas empresas de Vitória e Vila Velha, mesmo com a resposta positiva por parte da sociedade. O interior do Espírito Santo não era identificado pela entrevistada como problemático, uma vez que o número de mortos não era visto, por ela, como significativos,

*“E aí eles começavam a ficar alertas e aí **começou a chover telefonema, as mães ligando para dizer que foi buscar o filho e chegou na porta da boate e viu o filho totalmente embriagado** e que era nessas condições que eles traziam o carro. Então foi assim.”(E3)*

O foco das ações concentrou-se nos municípios de Vitória e Vila Velha.

*“(...) a gente tinha muita escola para ir, muita empresa, muitos pontos para fazer as operações e no interior era muito pequeno o número de acidentes com jovens nos finais de semana, sabe porque? Porque eles vão a pé. Eles moram perto das boates, alugam van quando vão para longe, quando tem evento igual Vital eles vem de veículo alugado com uma turma. Então o índice de acidentes no interior era muito pequeno. A gente só trabalhava em cima de dados, né?” (E3)*

A proposta precisava avançar e ser reconhecida por mais pessoas, assegurando a visibilidade do programa. Esta então avança, e avançar significava ir para a segunda fase, a educativa, ir para a rua, parar veículos, utilizar bafômetros descartáveis, identificar os motoristas alcoolizados, ou seja, estabelecer Pontos de Checagem de Sobriedade com o Teste Randomizado do Bafômetro, popularmente chamamos esses pontos simplesmente de *blitz*. Logo há a necessidade de mais um novo ator, alguém que tenha a competência e a responsabilidade legal do poder de polícia, o Batalhão de Trânsito. O poder de polícia é entendido por Meirelles (1978) como parte do regime jurídico-administrativo no qual a Administração Pública está inserida. O Estado é legitimado para ser acionado em situações que podem cercear a liberdade dos indivíduos em nome do interesse coletivo.

*“... Aí começamos o projeto. Só que a gente trabalhou até junto, mas os números não baixavam, continuavam as pessoas morrendo por causa da questão do álcool. Que que faz, que que não faz. Não, vamos transformar o projeto, vamos chamar junto com o Batalhão de trânsito e vamos fazer a questão da verificação do teste do bafômetro. Fomos até pioneiros nisso, nem se usava muito isso, as pessoas não usavam esta técnica.” (E1)*

*“... aí nos chamamos o Batalhão de Trânsito.” (E2)*

*“... Aí ele foi dividido em três fases que era a fase educativa, que era a segunda, a preventiva, a primeira, e a fase punitiva que era a terceira fase , ... ,Desde o início pensamos em tudo, quando fizemos o projeto, ..., A gente fez uma parceira com o Batalhão por quê? Porque quem tem o poder de parar os carros é o Batalhão” (E3).*

A fiscalização é entendida nesse contexto, como um dos meios do poder de polícia que, de forma preventiva visa adequar o comportamento individual à lei, podendo gerar, em caso de infrações, notificações por parte do Estado. O momento escolhido para começar a ação foi o Vital de 2003.

*“... no Vital de 2003, foi lançado o projeto. No Vital de 2003. Então, “quando vai dirigir não beba”, olha o Madrugada Viva, pápápá, e aí se começou a falar.” (E1)<sup>18</sup>*

### **Vital: o momento para implementação e enfrentamento das resistências à 2ª fase.**

A escolha do VITAL (carnaval fora de época de Vitória/ES) foi estratégica. A festa congrega personalidades, a população local e pessoas vindas de outros estados em busca de diversão. A ação no VITAL incorporava, ainda, uma pressão da comunidade de Jardim Camburi quanto à inadequação desta à festa na Orla de Camburi. Com um fluxo de jovens oriundos do município, do estado e do Brasil, a mídia apresentava imagens de jovens embriagados e os transtornos por eles trazidos à coletividade. Um destaque merece ser feito aqui, que subdividiremos em aspectos pré e pós-VITAL que são selecionados pela mídia, organizada como uma seleção de temas e assuntos a serem veiculados:

1 - Pré-VITAL, quando a mídia mostra os aspectos positivos da festa: a) jovens felizes, sorrindo, dançando no meio do bloco; b) personalidades, artistas, cantores, *socialites* presentes no ano anterior e que já confirmaram presença para o ano seguinte; c) a festa nos camarotes; d) o lucro que a festa gera com o turismo, a rede de hotéis e o rendimento de ambulantes que vendem artesanato, culinária e os coquetéis populares alcoólicas nos arredores do evento;

2 – Durante os dias de VITAL, quando a mídia, principalmente a televisiva, mostra a festa em si: a) os jovens comemorando, b) pais de jovens “mais moderninhos” que acompanham seus filhos, c) as paqueras, d) a festa regada à bebida alcoólica, e) alguns casos pontuais de pequenos furtos, f) “algumas” brigas que são rapidamente contornadas pelo policiamento local, demonstrando que a festa é “segura”;

2 - Pós-VITAL, quando a mídia, também prioritariamente a televisiva mostra os aspectos negativos da festa: a) a quantidade de pessoas vítimas de brigas e confusões entre jovens; b) os acidentes de trânsito; c) os congestionamentos locais;

---

<sup>18</sup> Para E1 (que não participou da 1ª fase, a preventiva), a 2ª fase é a punitiva e não a educativa que, para ela, é a primeira fase do Programa Madrugada Viva.

d) a sujeira; e) os jovens que foram atendidos em ambulâncias devido ao abuso de bebidas alcoólicas; f) a fiscalização policial; g) o número de atendidos em Prontos Socorros, etc.

Apesar de um dos entrevistados relatar que não houve resistência à segunda fase do projeto, isso é percebido de forma diferenciada pelos outros entrevistados. Esperou-se uma resistência por parte da população atingida. Mas não a resistência entre implicados na ação, os atores internos – nominadamente a Polícia Militar – que tem no Código de Trânsito Brasileiro determinadas, de antemão, suas possíveis ações, constatando entre elas, ações de pontos de checagem para a segurança de trânsito. Identificamos desta forma, o primeiro embate político entre os atores principais,

*“...a gente tinha **muita resistência** nesse sentido, e **da própria polícia** que não acreditava nesse processo”.*(E1)

*“... (resistência) **de todo mundo...**”* (E2)

*“ ... aí nos chamamos o **Batalhão de Trânsito que não queria fazer o educativo, disse que era crime, não é? Vieram com um estudo jurídico, ainda bem né que eu tenho uma experiência jurídica então eu... eles não queriam. Não, não é crime, é crime se ele causar risco. Então o crime não é dirigir embriagado, em outros países é crime, no Brasil só é crime se dirigir embriagado causando risco a terceiros...**”* (E2)

*“Coronel Robson que era o **comandante teve uma aceitação muito grande, fizemos uma parceria muito boa, ele colocava sempre uma equipe de 25/26 policiais.**”* (E3)

O fato do diretor e idealizador do projeto possuir uma formação superior na área do Direito possibilitou a defesa, em âmbito jurídico, diante do primeiro questionamento quanto à fase educativa. O fato de ser promotor foi determinante para a manutenção da proposta<sup>19</sup>. Além disso, a idéia de ter que fazer blitz de madrugada não foi recebida pelos policiais de trânsito como algo motivador.

O Decreto Lei nº 2.867 de 2007 estabelece que 5% do valor bruto de multas arrecadadas no município devem ser recolhidas ao DENATRAN. A este órgão cabe o investimento deste montante exclusivamente em programas que se destinam a

<sup>19</sup> Observa-se até aqui que o questionamento é acerca da fase educativa e não ao uso do bafômetro, cujo questionamento se dá em momento posterior conforme veremos mais adiante.



prevenção de acidentes de trânsito. O Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 2005) prevê no inciso II do Art. 4º da Resolução 143 de 26 de Março de 2003, que os recursos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVTA) serão utilizados em projetos que visem à prevenção de acidentes de trânsito (tanto no impacto sobre a morbimortalidade, educação para o trânsito e segurança de trânsito), bem como prevê, no art. 320, que a receita gerada pelas multas de trânsito será aplicada em “*sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito*” (BRASIL, 2005, p.80). Para que isso ocorra, o parágrafo único do mesmo artigo, afirma que os Estados deverão reservar 5% do valor das multas de trânsito, para que sejam depositadas no Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET) (BRASIL, 2005). Os recursos utilizados para o Programa Madrugada Viva, apesar de todos os três entrevistados não garantirem com certeza de onde vem, deveriam vir do FUNSET.

Quanto às atribuições legais, o Art 22 do CTB determina que compete aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal firmar parceria com as Polícias Militares para o estabelecimento das diretrizes para o policiamento de trânsito (inciso IV) e, também, que promova e participe de projetos e programas de educação e segurança de trânsito (inciso XII). Esse artigo também determina que cabe à Polícia Militar dos Estados e Distrito Federal, executar a fiscalização de trânsito, inclusive em convênio com o órgão executivo de trânsito ou executivos rodoviários (Artigo 23, inciso III).

*“Então tive que vencer primeiro a parte jurídica, **segunda resistência foi fazer as pessoas irem fazer uma blitz de madrugada. Nunca teve blitz de madrugada. A Prefeitura de Vitória não aceitou entrar no negócio, depois que deu certo aí tivemos uma grande adesão, mas o começo foi difícil, foi muito difícil**” (E2)*

*Aqui no ES deu certo porque a pessoa que estava lá era um promotor. **Se fosse aplicar hoje? Não sei se daria certo.** (E1)*

Destacamos que, nos jornais pesquisados não há registro de resistências da população, alvo quanto à fase educativa, mesmo diante do bafômetro e do convite a entregar a direção para outro condutor. As resistências foram registradas mais tarde no momento da implementação do bafômetro oficial, reconhecido pelo INMETRO,

com o qual é possível aplicar as medidas punitivas ao motorista flagrado com o limite de alcoolemia superior ao permitido pela legislação em vigor.

Por exemplo, 13 reportagens levantadas no ano de 2004 fazem referência ao horário da ação. Realizada no horário noturno, mais especificamente de madrugada (de meia noite às 5h da manhã), horário mais usual de ocorrência de acidentes com jovens do sexo masculino e que fizeram uso de álcool (WHO, 2007). Citamos como exemplo, as reportagens:

1 - Dia 18 de janeiro (Domingo) “*Madrugada Viva flagra só<sup>20</sup> dois no primeiro dia*” (MARTINS, 2004, p.15), que traz quatro depoimentos. Dois motoristas que não beberam elogiando a iniciativa e outros dois motoristas que foram flagrados embriagados elogiando a ação. Um deles não quis ser identificado e o outro passa a direção à esposa que estava em condições de dirigir. A coordenação da ação defende a idéia de que os motoristas que estão bebendo estão passando a direção para outros motoristas, uma vez que a fase anterior foi bem divulgada através de panfletos e cartazes;

2 – Dia 08 de agosto (Domingo) “*Madrugada de “cana<sup>21</sup>” dá multa*” (BARROS, 2004, p.5), traz que a operação Madrugada Viva foi realizada em três locais diferentes (Praia do Canto, Enseada do Suá e Barra do Jucu<sup>22</sup>) e o resultado foram de 305 veículos parados, 16 carteiras apreendidas (14 por embriaguez) e 31 multas aplicadas;

3 - Dia 08 de outubro (Sexta-feira) “*Blitze [sic] voltam a todo vapor nas madrugadas de Vitória*” (POSSEBOM, 2004b, p.11). As blitzes estavam paradas devido ao final de semana anterior ter sido eleitoral. A reportagem diz que, mesmo com diversos questionamentos sobre a obrigatoriedade do bafômetro, inclusive da Secretaria Estadual de Segurança Pública, o programa é retomado. Essa matéria trás o dado

---

<sup>20</sup> É interessante notar que o termo “só” no texto, dá idéia de que os executores do Programa esperavam, desejavam ou tinham por expectativa que fossem flagrados mais que dois motoristas embriagados.

<sup>21</sup> Nessa frase “cana” é sinônimo de bebida alcoólica.

<sup>22</sup> Os bairros da Praia do Canto e Enseada do Suá ficam na região da Grande Vitória, entretanto a Barra do Jucu, apesar de estar um pouco afastado, localizado no município de Vila Velha, faz parte da região metropolitana de Vitória.

de que, de acordo com o DETRAN-ES, os infratores mais comuns são homens de 18 a 30 anos de idade. Informa ainda que as pessoas das classes sociais A e B são as que mais se envolvem em acidentes de trânsito.

Com operações realizadas em bairros como a Praia do Canto, Enseada do Suá e na Avenida Dante Michelini, nos finais de semana, o foco prioritário seriam os jovens que freqüentam estes locais (jovens de classe A e B) que utilizam veículo automotor próprio ou dos pais.

Conforme relatado, a polícia questionava o processo, colocando em xeque a eficácia do programa, uma vez que o órgão de trânsito não é percebido pelos atores como um protagonista do trânsito.

*“Lá vem mais um”, né? Não tinha muito. O Detran ele era muito, **não era um órgão ativo da educação de trânsito**, não sei se vocês lembram um pouco da história dele, **ele era um pouco mais apagado, o Detran ele não tinha nenhuma ação forte de educação de trânsito**. Tanto é, que ele era um núcleo, e depois a gente transformou ele em uma gerência. Então era uma coisinha assim: ia pra rua, fazia entrega de papelzinho, mas ele era muito, ele não era ator principal no trânsito. Talvez assim eu tenha ido para lá, até para transformar um pouco isso, né?” (E1)*

A percepção é de que o Programa Madrugada Viva é um rompimento, ou um marco referencial, com as ações anteriores do Setor de Educação do Órgão de Trânsito. As ações anteriores ao programa são percebidas como ações pontuais, que não geraram mudança de comportamento ou discussão e mobilização da sociedade.

Um dos sujeitos coloca que, em nível municipal, não houve resistência à implementação do programa. A divisão dada pelo Código de Trânsito Brasileiro às atribuições municipais e estaduais no que tange à fiscalização, aplicação de multas e demais condutas, contribuiu para que o programa fosse aceito em outros municípios. Outros setores são citados como apoiadores, mas um apoio restrito às suas funções.

*“Não, **não teve resistência**. Primeiro porque essa questão do Código, o Código determina o que é responsabilidade do Município, o que é responsabilidade do Estado, **a questão da fiscalização do álcool e direção é responsabilidade do Estado**. E os municípios eles até preferem, o município está muito próximo do munícipe, aí vem àquela questão de que “eu conheço fulano”, que “eu tenho beltrano”, não sei o*

*que. Então eles até preferem porque assim, é mais longe, o estado está mais distante deles. Ah! Aí eu não posso interferir, porque é uma ação do estado, não é uma ação do município. Então pra eles dá mais tranquilidade, mais segurança até. Eles ficam, eu não posso me meter, porque, mas os prefeitos que a gente conversou, eles sempre apoiaram muito a ação do estado, apoiaram, mas assim, não queriam se envolver, né?” (E1)*

*“As secretarias é apoio moral não entrou com nenhuma ação não. E o IML que é o médico que faz o exame ético né? Mas o apoio principal foi aqui do Batalhão de Trânsito e a Multi que era a empresa contratada pelo Detran, que viabilizou os estagiários das equipes que nós treinamos para as ações educativas.” (E3)*

Ponteiros ajustados, é preciso então ir à rua, para começar a segunda fase (educativa), mas um inesperado acidente de trânsito com morte acontece, é divulgado pela mídia e pára o processo: a morte de um servidor público, do gabinete do Diretor do Detran-ES. Não é uma morte qualquer, é um fato político que poderia ter sido utilizado para impulsionar e projetar o Madrugada Viva para a sociedade, mas em receio ao que essa atitude poderia parecer, a proposta foi adiada.

*“Programa demorou uns três meses para ser,..., ele tava com... o lançamento estava para uma determinada data eu adiei por três ou quatro meses em função da morte de um servidor do Detran que trabalhava no meu gabinete, por ingestão de álcool.” (E2)*

*“E justamente ele trabalhava no gabinete, ele foi para uma festa, encheu a cara, a amiga dele levou o carro até a casa dela, desceu e deu o carro para ele ir embora, aí ele bateu na ponte de Camburi e ali mesmo ele morreu. Na época a gente estava começando com o projeto e o Dr Evaldo até pediu para dar um tempinho e disse: “Não, vamos começar daqui há umas duas semanas porque a mídia vai cair em cima da gente dizendo que só porque o menino trabalhava aqui no gabinete nós fizemos o projeto”. (E3)*

Passado um tempo, retomam-se as atividades e a fase educativa é iniciada. Essa fase consistia em duas abordagens, a primeira pela polícia, no intuito de solicitar a parada do veículo, seguida da abordagem realizada por jovens, contratados pela empresa Multi<sup>23</sup>, cujo objetivo era convencer os jovens motoristas em soprar o

---

<sup>23</sup> A contratação de um terceiro é justificada no projeto de 2003, por ser a empresa que fará relatórios de acompanhamento do projeto Madrugada Viva, além de ser a responsável pela contratação dos promotores. Verificamos que a Empresa Multi Comunicações faz dois relatórios ao DETRAN-ES solicitando a implementação da terceira fase do programa, uma vez que julga que não houve mudança de comportamento somente com a fase educativa.

bafômetro (até então descartável). Caso constatada a embriaguez<sup>24</sup>, o motorista era convidado a passar a direção para um condutor não alcoolizado ou a chamar um táxi, ou os próprios pais.

*“abordagens do Batalhão, realização de testes, promotores, caso positivo de embriaguez com bafômetro descartável, o condutor era convidado a deixar a direção, dar a direção para quem não havia bebido e passar para o banco de trás.” (E3)*

A mensagem veiculada aos condutores através desta ação conjunta do Batalhão de Polícia Rodoviária e Urbana da Polícia Militar do Espírito Santo e do DETRAN-ES é uma tentativa de conscientização, com a linguagem própria do jovem para o problema da combinação do álcool e direção automotiva. A população reage positivamente à idéia, o que podemos comprovar através do fato de que de 16 de janeiro a 30 de julho veiculadas no período em análise, 2004, de 16 reportagens sobre a fase educativa, 06 fazem referência positiva à iniciativa, com opiniões diversas, inclusive de motoristas que foram flagrados dirigindo embriagados.

*“O motorista [...] de 30 anos, assumiu a direção, no lugar do irmão que não passou no teste do bafômetro. **Ele não estava em condições de dirigir, então ligou para mim pedindo que eu dirigisse o carro. É melhor eu guiar do que ele. Sou motorista e sei que álcool e direção não combinam.**” (A GAZETA, 2004, p.13).*

*“Merecem **aplausos** às equipes do Detran e do batalhão de Trânsito da PM **trabalhando nas madrugadas da Grande Vitória para dar praticidade ao Projeto Madrugada Viva** [...] e que mostra **o quanto é válido este projeto. Ele pode salvar muitas vidas, tanto de motoristas quanto de pessoas circunstantes – caronas e até pedestres.**” ( M.R.S, por e-mail. A GAZETA, p.4).*

*“**O capixaba deve receber com aplausos a operação denominada Madrugada Viva, já que é para o seu próprio bem, pois o objetivo é impedir que pessoas embriagadas dirijam veículos automotores.**” (A GAZETA, 2004, p.3).*

De “campanha”, expressão utilizada para referir-se ao Programa em 2003, o Madrugada Viva é retratado em 2004 ora como “operação” ora como “projeto”. Percebemos aqui uma transição entre o caráter educativo, embutido no termo campanha, para o caráter mais policialesco embutido no termo operação.

---

<sup>24</sup> De acordo com E3, o nível de alcoolemia tolerado, obedecia ao determinado pelo Código de Trânsito Brasileiro de 0,6g/l de álcool no sangue.

É interessante notar que em Agosto de 2004 a sociedade está sendo preparada para a terceira fase do Programa (punitiva) e, para isso, lança mão, mais uma vez, na reportagem *Fim de semana com freio na bebida alcoólica* (SIQUEIRA, 2004b, p.5), da opinião da sociedade. Nessa reportagem, veiculada numa segunda-feira dia 02, três pessoas (um pintor de 47 anos; um comerciante de 50 anos e uma dona-de-casa de 56 anos) opinam da seguinte forma, respectivamente: *“As multas já deviam ter começado”* (pintor); *“Mexendo no bolso, eles respeitam a lei”* (comerciante) e *“Tem muito velho abusado no trânsito”* (dona-de-casa). Essa última chama atenção para as pessoas mais velhas, incluindo seu esposo, que bebem e dirigem, e que não são foco do programa.

A definição dos locais de atuação, pesquisa de satisfação e o uso da mídia na divulgação dos pontos de checagem são estratégias adotadas pelo DETRAN-ES no primeiro momento de atuação para dar visibilidade ao programa. A área de concentração de jovens e, conseqüentemente, de bares e boates, escolhida para o início das blitzes educativas foi Vitória e Vila Velha, devido ao fato de que a maioria dos eventos festivos é nesses municípios, inclusive com o deslocamento de jovens de outros municípios. A Terceira Ponte é citada, pois essa construção agilizou a travessia de Vila Velha a Vitória e vice-versa.

*“Ah, vai fazer nos **Municípios da Grande Vitória**, porque é aqui, o nó, o nível de bares e boates, de lazer está concentrado aqui. Então tá **começamos com a capital**, quer dizer e esse entorno aí, que era Vila Velha principalmente e Vitória. Serra e Cariacica nem tanto, **mas Vitória e Vila Velha, porque tem boates a questão da Terceira Ponte, tal, tal tal, tá. Só que começou o processo educativo...**” (E1)*

A entrevistada 01 cita que o bairro da Praia do Canto e o município de Vila Velha eram os “nós” para o enfrentamento da questão. O estudo de Garcia e Basílio<sup>25</sup> (2007) aponta que a Praia do Canto possui uma alta concentração de bares, ponto de encontro entre jovens. Citam os mais conhecidos, como: o Triângulo das Bermudas (o mais popular deles), que caracteriza-se por ser local de concentração de bares e restaurantes; a Praça dos Namorados, que possui comercialização de artesanato, culinária, vestiário, brinquedos, etc e as praias do Aterro e de Camburi,

---

<sup>25</sup> As autoras não pesquisaram o município de Vila Velha.

que além de ser acesso as praias da Ilha do Boi e Ilha do Frade<sup>26</sup>, também é um local de encontro de jovens classe média e classe média alta. Garcia e Basílio (2007) mostram como os bairros da Praia do Canto, e os localizados entre as Avenidas Fernando Ferrari e Dante Micheline (Jardim da Penha, Mata da Praia, Goiabeiras e Jardim Camburi) são foco de acidentes de trânsito envolvendo veículos automotores.

Identificado os locais de atuação, era necessário descobrir a opinião das pessoas acerca do Programa Madrugada Viva nessa fase de educação para o trânsito. Foi verificada então a satisfação com o programa. A aceitação da sociedade que estava sendo afetada pela campanha.

*“Estabelecemos as regrinhas e aí como eu trabalho focado em resultados a gente colocou uma equipe contratada de eventos para abordagem, jovens, era educativo, aí a gente pesquisava o índice de mortes naquela faixa de horário aí começamos a ver que, eh, pesquisa para saber a opinião das pessoas sobre a Madrugada Viva, o índice de aceitação era 94, 95%, satisfação assim elogiando o programa.” (E2)*

A Empresa Enquet<sup>27</sup> Pesquisas & Gestão da Informação foi novamente, a empresa selecionada para realizar esta pesquisa de opinião.

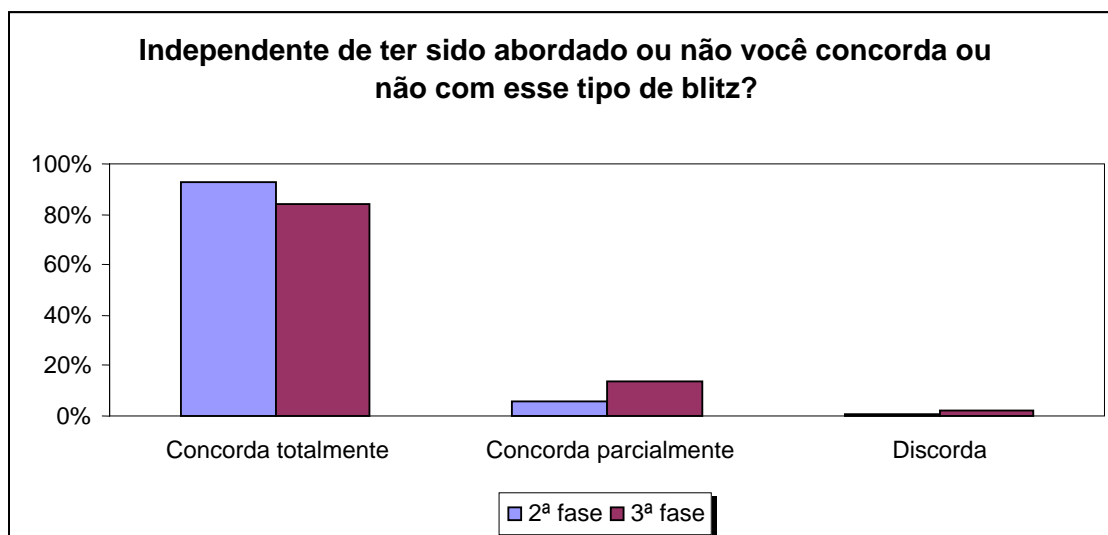


Gráfico 5. Concordância com as blitz do Programa Madrugada Viva

Fonte: Adaptação da pesquisa realizada pela Enquet Pesquisa de janeiro de 2005, base: 600 entrevistados.

<sup>26</sup> Ilhas residenciais, classe alta, que possuem praias particulares e praias de acesso livre ao público.

<sup>27</sup> Informamos que esta pesquisa da Enquet Pesquisas & Gestão da Informação foi citada no projeto entregue para o Prêmio INOVES de 2005 e para o Prêmio DENATRAN 2006. Não encontramos, nesta pesquisa, dados mais aprofundados sobre a amostra, o período e demais informações metodológicas.

A pesquisa realizada mostra que, enquanto o programa estava apenas na sua fase educativa (2ª fase), o índice de aceitação era de 93%, caindo, no momento da implantação da 3ª fase, para 84%. Se observarmos quando da implementação da fase punitiva, o índice de pessoas que afirmam que concordam parcialmente sobe (6% para 14%), bem como aqueles que dizem discordar (1% para 2%).

Cidadania? Educação? Medo ou respeito? Apenas um dos entrevistados cita resistência da sociedade às blitzes, o que é resolvido pelo poder de polícia citado anteriormente. Mais reportagens trazem opiniões positivas quanto à fase educativa até o dia 08 de agosto (Domingo) do mesmo ano, quando na reportagem *“Madrugada de “cana” dá multa”* (BARROS, 2004, p. 4), um dos motoristas pego em flagrante diz que esse é mais um projeto do DETRAN-ES para arrecadar dinheiro. Essa resistência aparece minimizada nos depoimentos dos entrevistados,

*“E eles não recusavam, houve uma ou duas resistências. “Ah você não vai sair não?” Então a gente se afastava e a polícia entrava. A gente avisava que ia tomar medidas punitivas e aí a pessoa acabava concordando. Entendeu? Mas a maioria 99% - não, tudo bem eu passo para o banco de trás”. (E3)*

O papel do BPRv, assim, é central no desenvolvimento das ações.

*“Porque só ele tem o poder de abordar, aí ele parava o carro, até mesmo para evitar um acidente. Por exemplo, vem um jovem embriagado lá, a gente vai tentar parar é bem capaz do cara tentar passar por cima. Já sendo o Batalhão de Trânsito não, ele vai parar e vai respeitar. Então, era o Batalhão que fazia as abordagens, aí eles se afastavam e entrava uma equipe já treinada,...” (E3)*

Ações do BPRv no primeiro momento eram de, uma vez identificados os motoristas alcoolizados, impedi-los de continuarem na direção.

*“E não havia rejeição porque a polícia estava perto. Então eles, com receio da polícia agir acabavam soprando. Aí “olha realmente você bebeu, você não pode dirigir”, então não tinha multa. Era só educativa mesmo. “Você não deve dirigir, passa para trás”. E a pessoa docilmente passava para trás, brincava, dava o carro para namorada ou ligava para casa, a gente tinha um celular disponível para isso quando a pessoa não tinha, então ligava para casa “mãe vem buscar o carro”, “pai, porque eu bebi e não posso dirigir”. Ai a pessoa pegava um táxi e ia até aquele local pegar o carro.” (E3)*

A resistência dos motoristas embriagados, quando flagrados, foi citada pelo relatório da Multi Comunicações da seguinte forma:



**“A aceitação da campanha foi grande, sem resistência ao uso do bafômetro, bem como em deixar a direção do veículo. Para se ter uma idéia, de 281 motoristas abordados, apenas 04 se recusaram a fazer o teste, mas deixaram a direção do veículo”** (Relatório MULTI de 2004 sobre a 2ª fase).

Nesse relatório a referência ao Programa aparece – como em momentos anteriores – sob a forma da palavra “campanha” e sua repercussão na comunidade. Como um processo, a implementação do programa traz algumas mudanças, a entrada de um novo servidor em cena.

**“... porque o projeto estava tendo algumas dificuldades, algumas resistências e eu, ele achava que eu tinha o perfil ideal para melhorar a Educação de Trânsito, e ele precisava de outros projetos, porque até então ele que estava sendo o gerente, então ele precisava de alguém para gerenciar, daí ele me colocou lá. Então eu fiquei lá de Dezembro de 2004 até agora, a Janeiro de 2007.”** (E1)

A entrada de um novo servidor para gerenciar o programa cria outros obstáculos, só que agora, em âmbito interno (nenhum dos projetos faz referência direta a essa modificação no projeto).

**“A gente trabalhava em cima de dados estatísticos e que no interior não existia. Aí foi quando [...] foi para a educação de trânsito e queria levar para o interior. Aí nós começamos a bater de frente: “ [...] nós temos que trabalhar aqui, aqui nós não conseguimos ainda chegar onde queríamos, então temos que trabalhar mais aqui”. Aí ela dizia que não que ia mudar. Até hoje não tem dados estatísticos com altos índices, elevados envolvendo jovens no final de semana no interior, não tem. Pode pegar lá no batalhão hoje que você constata isso. [...] ela quis mudar a equipe e mudou. Eu fiquei sem ação, saí e mudei de setor. Ele deu carta branca para ela. O que eu ia fazer ali? Aí depois acabei me aposentando”** (E3).

A questão aqui colocada remete à abrangência do Madrugada Viva – permanecer na Grande Vitória - (defendida por E3) ou incluir o interior do Estado (defendida por E1). Mais uma vez aparece retratada a direção dada pelo diretor geral do DETRAN-ES. “Ele deu carta branca a ela” expressa a decisão por expandir as ações pelo interior. O jogo de forças pende para um lado da balança, o lado da expansão das ações.

Nos jornais A Gazeta de 2004 foram encontradas 78 reportagens (69% referem-se a ações de controle e contenção do comportamento de beber, desenvolvidas pelo

Programa Madrugada Viva - 8% ao uso de bebida e direção, 5% referem-se a acidentes de trânsito<sup>28</sup>, e 18% das matérias são sobre outros conteúdos).

### Iniciando a 3ª fase: novas resistências e novas motivações.

Apesar da satisfação e do reconhecimento social acerca do programa, foi visto pelos entrevistados que os índices de acidentes de trânsito não diminuía. Isso impulsionou o início da terceira fase, a fase punitiva.

*“Só que começou o processo educativo, ... não tava adiantando, tava indo nos bares, mas isso não mudava os números.” (E1)*

*“Resultado de redução de mortos nenhum. Nenhum. Por isso que eu acho extremamente importante aferir, comecei falando sobre isso, eh, não vou fazer uma campanha se eu não consegui saber se ela tem resultado, essas foram as campanhas que foram propostas, então, nenhum. Ou seja, as pessoas gostavam, ficavam satisfeitas não sei o que lá, se divertiam, ganhavam botton, ganhava não sei o que lá, boné, não sei o que, e continuavam dirigindo bêbados e continuavam matando. Era, essa foi a fase da campanha exclusivamente educativa [...] Então, a parte apenas educativa ele (o jovem) ia ter muita dificuldade de pegar. Então aquilo respaldou a necessidade de a gente continuar com o processo pedagógico, mas punitivo também.” (E2)*

*“A fase educativa não teve muito efeito, até reduziu um pouquinho o número naquela fase de euforia e tudo, mas depois continuou. E não foi nem por conscientização, porque não houve nem tempo da gente trabalhar muito a fase educativa.” [...] Você vê que as próprias propagandas que foram feitas e que tão até hoje na mídia foram feitas com base na fase educativa. Aquela que a pessoa vai lá e dá o testemunho. “Ah eu bebi e acabou acontecendo” né?”(E3)*

De acordo com o anuário estatístico de 2004 do DETRAN-ES, o cenário de acidentes de trânsito estava assim configurado (Quadro abaixo)<sup>29</sup>.

ACIDENTES DE TRÂNSITO			
Mês	Com vítima	Sem vítima	Total
Janeiro	287	969	1256
Fevereiro	298	907	1.205
Março	349	937	1.286

<sup>28</sup> Normalmente são dados referentes aos números de ATs no Brasil e no mundo através de pesquisas da OPAS, da OMS ou do DENATRAN.

<sup>29</sup> Notamos que não estão discriminados no anuário de 2004, os acidentes de trânsito cuja causa seja a ingestão de bebida alcoólica.

Abril	295	939	1.234
Mai	414	956	1.370
Junho	357	1.061	1.418
Julho	378	1.147	1.525
Agosto	359	1.060	1.419
Setembro	374	1.041	1.415
Outubro	414	1.134	1.548
Novembro	354	1.083	1.437
Dezembro	394	1.119	1.513
<b>Total</b>	<b>4.273</b>	<b>12.353</b>	<b>16.626</b>

Quadro 3: Registro dos acidentes de trânsito com vítimas e sem vítimas em 2004.

Fonte: Adaptação do Anuário Estatístico DETRAN-ES (2004)

Se compararmos os dados de 2002 do BPRv (16.181) com os de 2004 do DETRAN-ES (16.626), o número de acidentes de trânsito registrado cresceu em 616 casos (menos de 4%). Os dados estatísticos mostravam que, apesar da sociedade reconhecer a importância do Programa Madrugada Viva e que a combinação álcool e direção é perigosa, os números, de acordo com os entrevistados, relativos aos acidentes de trânsito não se alteravam. Os dados do BPRv expressos no quadro seguinte, mostram que em 2004 dos 16.151 acidentes de trânsito (registrados por aquele órgão), 385 condutores estavam embriagados (2,4%).

<i><b>Dias da semana</b></i>	<i><b>ATs</b></i>	<i><b>ATs com condutores embriagados</b></i>
Segunda	2.222	22
Terça	2.174	22
Quarta	2.180	40
Quinta	2.316	25
Sexta	2.811	44
Sábado	2.621	<b>116</b>
Domingo	1.827	<b>116</b>
<b>Total</b>	<b>16.151</b>	<b>385</b>

Quadro 4 – Número de acidentes de trânsito na Grande Vitória

Fonte: Batalhão de Trânsito Rodoviário Urbano (2004)

Considerando os dados fornecidos pelo Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRv), sábado e domingo foram os dias em que ocorreram o maior número

de acidentes de trânsito envolvendo condutores embriagados. 96% dos envolvidos em acidentes que utilizaram bebida alcoólica antes de dirigir eram homens. A faixa etária está entre os 22 a 50 anos (86%). Ou seja, os dados continuavam basicamente os mesmos dos anos anteriores.

Ante a permanência dos números, tornava-se imprescindível a implementação da terceira fase do programa, a etapa punitiva.

*“Aí, ele achou que a coisa tinha que ser mais incisiva. Então em Agosto de 2004, iniciamos a 2ª fase da campanha (que foi a punição dos motoristas infratores).” (E1)*

*“Aí teve um dia, já na época da Magda, a fase educativa vai continuar existindo, mas nós vamos agora começar agora a tomar as carteiras e eu tenho certeza que quando a gente chegar a mil carteiras esse índice vai melhorar”. (E2)*

*“E a fase punitiva que começou em 2004 que era só com o Batalhão de Trânsito e não tinha mais os jovens, promotores, e que até hoje acontece. Uma blitz com uma média de 25 a 30 policiais em pontos estratégicos, nas proximidades de boates, locais de eventos, como o Vital, né? Aí já entrava as penalidades, apreensão da carteira, retenção do veículo, multa, teste do bafômetro e no caso de recusa a pessoa era encaminhada para o DPJ e as duas pessoas que se recusaram foram encaminhadas ao DPJ para realizarem o exame etílico, né?” (E3)*

A terceira fase (punitiva) além da abordagem e do teste do bafômetro traz uma novidade: as medidas punitivas, tais como apreensão da carteira, multa elevada, retenção do veículo. O jovem agora, se constatada a embriaguez (através do teste do bafômetro), sofrerá as sanções previstas pelo Código de Trânsito Brasileiro<sup>30</sup>.

*“Porque o que assusta as pessoas é a multa, que é alta é de R\$ 977, 00, tá?” (E1)*

*“Aí começamos a fase punitiva também, ela não deixou de ser educativa mas ela passou a ser também punitiva, passamos a tomar as carteiras e aí também focar outros horários. [...] e mantivemos o foco na quinta, sexta e sábado que eram os horários de pico das mortes. [...] E aí realmente, hoje eu acho, imagino que não tem um jovem que dirija, que vá para a noite que não tenha conhecimento da Madrugada Viva.” (E2)*

*“... é o que está aí até hoje a blitz que é a fase punitiva que a gente entra com multa, apreensão do veículo, suspensão, né?” (E3)*

<sup>30</sup> Art. 165, Cap. XV, da Lei 9.503, de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

Mas quem financia a operação? São necessários bafômetros, estes aferidos e reconhecidos pelo INMETRO, além do recurso humano e a manutenção de equipamentos e aparelhos.

*“**Compramos bafômetros**, aí compramos 38 bafômetros pro Batalhão de Trânsito, aí ficou o Batalhão de Trânsito com os bafômetros, porque até então a gente usava o bafômetro descartável, nas ações, não sei se você lembra, compramos 38 bafômetros...”* (E1).

*“**nós equipamos o Batalhão de Trânsito**. Compramos o bafômetro descartáveis e o bafômetro mesmo, aquele, o que pode aplicar multa”* (E2).

*“**Tudo o Detran**. Nós compramos os bafômetros e mandamos fazer os panfletos tudo com verba do DETRAN. Até porque o Batalhão de trânsito tinha poucas ações. Tinham ações de rotina. Então quando começamos a abordar dois, três, quatro pontos nos finais de semana, eles não tinham bafômetros suficientes. **Aí o Detran comprou e doou para o Batalhão de Trânsito os bafômetros, os oficiais...**”* (E3).

Em termos de financiamento das ações, coube ao DETRAN-ES a aquisição dos bafômetros (em momento algum é citado nas entrevistas ou nos projetos o investimento do BPRv em disponibilizar seu pessoal, equipamentos próprios e/ou viatura). Um dos entrevistados nos revela que esse tipo de financiamento está previsto em Lei, no Código de Trânsito.

*“Tem o, o Art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, ele determina o, **que a arrecadação com multas, ela seja investido só por três coisas: engenharia de trânsito, fiscalização e operação, e educação de trânsito**. Então tem verba específica para a gente, né? Então hoje, por exemplo, tudo o que o Espírito Santo arrecada com multa, o que não é do município que é do Estado, só pode ser financiado nessas três coisas.”* (E1)

*“**Era auto-financiado pelo Detran... bafômetro, colete, apito, bloco de multa, as campanhas, as camisetas**. Tudo foi comprado com isso.”* (E1)

A fase punitiva veio acompanhada de resistências variadas. O primeiro receio foi do alto escalão do governo, representado pelo próprio governador do Estado do Espírito Santo (Paulo Hartung), pois, justamente naquele ano (2004), aconteceriam as eleições para governador e sua intenção era de reeleger-se. Se esse projeto desse errado e não houvesse aprovação da

sociedade, com certeza seria um problema que poderia refletir-se nas urnas. As três resistências identificadas nesse estudo foram:

a) razões político-eleitorais:

*“Que você tem do Detran com o governo, a pessoa que te indica é o governador do estado, pá pá pá, **então eles não querem se indispor.**” (E1)*

*“o governador na **época tinha medo disso repercutir mal na imagem dele porque era um ano político** e apreender carteira e entrar com blitz, daí ele teve receio.” (E3)*

Nesse sentido destacam-se os sujeitos afetados diretamente pelas ações do Programa Madrugada Viva – jovens de classe média e suas famílias – e a limitação entre as proposições técnicas e os interesses políticos dos órgãos públicos. Fica explícito o quanto as políticas públicas se tornam arenas de administração de conflitos e de pressões políticas e sociais.

b) por razões técnicas institucionais, a polícia de trânsito que agora passaria a multar os jovens embriagados e aplicar-lhes medidas administrativas/ punitivas cabíveis,

*“**E da própria polícia que não acreditava nesse processo, então a polícia também não acreditava.** Achava que a gente tava gastando dinheiro à toa, principalmente porque a polícia que tinha que sair a noite para fazer a fiscalização (riso) à noite, então sexta feira e essas pessoas estão dando uma de vovô.” (E1)*

*“**Como eu percebi que existia uma resistência não só da polícia, mas também da sociedade, eu comecei a criar grupos de fiscalização do Madrugada Viva, então eu chamei os funcionários de Detran para compor estas equipes e eles iam fazer a fiscalização.** O Batalhão de Trânsito ia fazer a operação e eles fiscalizavam o que Batalhão de Trânsito estava fazendo. **Porque a gente recebia muita denúncia também de que o Batalhão estava recebendo propina.**” (E1)*

Aqui a relação interinstitucional entre DETRAN-ES e BPRv se configura tensa - por um lado “a *política não acreditava*”, por outro, traz o contraponto, o DETRAN-ES, que acreditava. O DETRAN-ES impunha ao Batalhão trabalhar em um horário não desejado por ele. E, por fim, evidencia-se o caráter tênue da relação entre policiais do Batalhão e a população autuada nas *blitzen* – que resultava em tentativas de suborno (que poderiam ser propostos pelos autuados em flagrante ou pela própria polícia). Tal fato colocava-se como um risco que poderia comprometer a duração do Programa e a sua avaliação

social positiva. Como estratégia, o DETRAN-ES é chamado a fiscalizar a ação do Batalhão (mascarando aqui a própria possibilidade de corrupção em seu interior, já que são recorrentes as denúncias contra aquele órgão).

c) reação da sociedade à medida punitiva que, antes satisfeita e apoiadora do Projeto, começa a se indispor, com questionamentos variados, com reflexo em pesquisa de satisfação, em denúncia de corrupção, e na recusa ao teste do bafômetro.

*“Realmente começou a punir mesmo, foi aí que gerou aquela polêmica que eu não, prefiro não,... né? ... **“Nenhum cidadão constituiu prova contra si”, não tem um negócio deste? Só que fizeram confusão com a Constituição Federal e com o Acordo de Costa Rica, que o Brasil assinou... [...] A resistência primeira era isso: de achar que embora eu tenha a CNH, eu tenho todo o direito sobre o meu carro, eu tenho o domínio, e eu não tenho que me importar com o outro que está na rua. [...] A resistência também da à questão do poder: eu, por ser uma pessoa poderosa, por ser uma pessoa que conheço, que to no meio do trânsito, então eu posso tudo, nada vai acontecer comigo, é só eu ligar para meus amigos que isso se resolve. Então, a gente também acabou com este paradigma, né? O fato de ser aleatório. [...] A gente teve resistências também da falta de cultura, essa cultura de insegurança no trânsito, né? As pessoas entendiam assim, que era folclore, que as pessoas realmente não morriam no trânsito por questões do álcool que “eu dirijo melhor depois que eu bebo, eu me sinto mais”, né?” (E1)***

Como sinalizado anteriormente, a pesquisa é um instrumento de avaliação, ou de medição do impacto e dos resultados da ação. E a utilização da pesquisa realizada pela ENQUET para amparar as ações do Programa estão descritas nos projetos enviados ao INOVES e ao DENATRAN.

*“**Aí nós fizemos uma pesquisa qualitativa, que ela deve estar arquivada lá no Detran, muito interessante, que traz algumas informações muito importantes para a gente. Primeiro, quando a gente começou a multar, o índice de satisfação com o programa caiu de 95% para 83%, se não me engano. Esse dado foi muito interessante.**” (E2)*

O relatório elaborado pela empresa MULTI Comunicações traz a seguinte informação sobre a necessidade de implementação da 3ª fase, a punitiva:

*“os resultados com testes do bafômetro mostraram a relevância do problema e a necessidade de dar início à 3ª fase da campanha, **pois se constatou que 20% dos motoristas abordados haviam***

*ingerido bebida alcoólica e uma grande parcela desses motoristas já havia tomado conhecimento da campanha, através da 1ª fase e sabiam que estava havendo blitz. Concluindo: se a fase educativa não serviu para a mudança de comportamento e conscientização, e os acidentes por ingestão de bebida alcoólica antes de dirigir continuar acontecendo, vamos realizar as blitz [sic] punitivas ...”* (Relatório MULTI de 2004)

Problema que merece destaque é a atenção dada pela mídia à recusa de submissão ao teste do bafômetro. Tudo começou com um fato que foi marcante e decisivo para a continuidade do Programa.

*“... essa questão do filho do Natali foi primordial para a gente, foi essencial (frisa isso) para o projeto porque mostrou que a gente, que não, a gente que, a coisa era bem parcial, ela era aleatório, pegava qualquer pessoa, não interessava pessoa, carro, sexo, cor, religião, nada disso. [...] Foi nessa época que se formou a maior discussão. Aí o Dr Evaldo foi para a mídia. Começou a debater essas coisas, foi um grande debate que teve no Bom Dia Espírito Santo não sei se vocês lembram disso. Tá, e aí o Madrugada começou a ter força, porque criou a polêmica aí começou a todo mundo não querer fazer agora o teste do bafômetro. (E1)*

*“Fui pro debate para garantir o bafômetro [...] Na televisão, Bom Dia ES exatamente. Para garantir a execução do negócio.” (E2)*

*“toda imprensa nos apoiou muito porque ele (Natali) até tentou derrubar o projeto, dizendo que ninguém tem o dever de soprar o bafômetro, você lembra?” (E3)*

Alguns exemplares do Jornal A Gazeta (7) de 2004 trazem a questão do bafômetro. A primeira capa do ano relacionada à campanha, no mês de Julho, diz *“Motorista bêbado vai ficar a pé”* (SIQUEIRA, 2004a, capa). Também são exemplos as chamadas: *“Madrugada Viva: blitz flagra motorista alcoolizado”* (A GAZETA, 2004, capa); *“Fiscalização conta com mais de 15 bafômetros”* (A GAZETA, 2004, capa); de caráter informativo quanto às multas, os horários de fiscalização, os atores envolvidos. Estas matérias identificam a campanha, falam que a terceira fase está para começar, preparando a população. O objetivo é flagrar motoristas, mas não é qualquer motorista, e sim aquele que ingere bebida alcoólica e continuava ao volante. Mais do que isso, informando que se beber, será penalizado. O instrumento para averiguar a infração será o bafômetro.



A polêmica, mesmo, começa com a manchete de 29 de setembro (quarta-feira) “*Coronel livra filho de blitz no trânsito e pede demissão*” (A Gazeta, 2004, capa). A chamada também consta na capa, a última do ano referente à Campanha e traz, timidamente (04 dias depois do ocorrido – foi no Sábado o acontecimento) que um ex-diretor do Órgão<sup>31</sup> de Trânsito, age em defesa do próprio filho durante uma ação, impedindo que o rapaz soprasse o bafômetro. Quando o rapaz foi notificado que deveria soprar o bafômetro, o mesmo ligou para o pai que o orientou a não soprar e foi até o local não permitindo que o filho fosse levado para o Departamento de Polícia Judiciária (DPJ) para a coleta de sangue, levando o filho para casa. O questionamento que se colocava aqui era no compromisso do Programa em alcançar a todos, ao permitir que o CORONEL livre seu filho, automaticamente é trazido à tona a pressuposição de que a ação somente atingia aqueles que não tivessem uma posição social que contivesse a ação policial. O pai-coronel-ex-diretor do DETRAN-ES orienta que o filho não sobre o bafômetro – para não constituir uma prova contra si mesmo – e impede a realização do exame de sangue, levando o filho para casa. O coronel-ex-diretor do DETRAN-ES- advogado defende então que “ninguém tem o dever de soprar o bafômetro”. Essa questão lançada será debatida e ocupará espaço no jornal A Gazeta.

Em 30 de setembro (quinta-feira) a matéria “*Motorista pode recusar bafômetro*” (JAGER, 2004, p.7) contém os motivos pelos quais não haveria a obrigação de promover provas que acusem o próprio condutor. Em 02 de outubro (Sábado) a matéria “*O bafômetro da discórdia*” (POSSEBOM, 2004a, p.4), traz a opinião de um médico (53) “*Quem não bebeu tem que provar*”; um comerciante (52) “*Acho que a lei tem que ser cumprida*” e uma artesã (30) “*Eu me submeteria ao teste, com certeza*” que concordam com a utilização do bafômetro. Tal debate é constituído também por outro fato: um jovem foi algemado na Barra do Jucu ao se recusar a fazer o teste. O secretário de Segurança Pública à época diz ser procedimento normal, o Juiz e professor da Faculdade de Direito de Vitória se posiciona contrariamente a condução adotada. O Programa Madrugada Viva

---

<sup>31</sup> A última vez que o CEL PM da reserva Mário Natali foi Diretor do Detran-ES foi no período de 1996-1998, período em que fui estagiária e depois exerci cargo comissionado no referido Órgão.

não é avaliado na reportagem, mas a obrigatoriedade do bafômetro é, são convidados para o “debate” a opinião do comandante do Batalhão de Trânsito (que é a favor) e um dos diretores da Delegacia de Defesa do Consumidor de Vitória (que se posiciona contra a obrigatoriedade). Vários atores são chamados a contribuir nessa questão. A discussão se torna intensa, são médicos, advogados, o PROCON, o Secretário de Segurança Pública, a sociedade, todos querendo dar sua opinião acerca do uso do bafômetro ser legítimo ou não, tudo isso em uma única reportagem de página inteira.

O Madrugada Viva precisa encontrar novas alternativas. Observa-se aqui que uma estratégia foi adotada, a mudança de procedimento. Já que o sujeito tem direito a recusar fazer o teste do bafômetro, outra forma de comprovação se faz necessária.

*“O que nós começamos a fazer? **Testemunhal**. Porque agora virou Lei. **Então, tá, você não quer fazer, tudo bem, você não faz. Começamos a mandar para o DPJ, para fazer teste de sangue, né? Só que os DPJs não tem estrutura no nosso País.**” (E1)*

Isso gerou a necessidade de legitimação desse procedimento, o testemunhal. O Conselho Nacional de Trânsito precisaria reconhecer essa forma procedimental uma vez que se o sujeito se nega a soprar o bafômetro e é obrigação do poder público proteger a sociedade, havia a necessidade de se chegar a um meio termo.

*“O Denatran levou isso para a Câmara Temática e acabou virando Lei. Hoje tá a Lei 11. 275 ou 205 é Lei. **Você não precisa, não quer fazer o teste do bafômetro, tudo bem, mas vai valer o testemunho do policial, o testemunho de que você se negou e tinha indícios de embriaguez. [...] aí a gente explicou para ele [Diretor do DENATRAN, Sr. Alfredo Peres] como é que era, ele acabou levando, ele levou para a Câmara Temática e acabou virando Lei. A Lei foi alterada ano passado, em fevereiro de 2006. E acabou que o país inteiro hoje, quem faz este tipo de trabalho faz.**” (E1)*

*“e aí criamos uma forma procedimental diferente. Se a pessoa recusar aplica multa e registra quais são os indícios de embriaguez e registra que ela recusou a soprar o bafômetro. [...] A forma que a gente fazia para aplicação da multa, ela hoje um procedimento nacional respaldado na Lei.” (E2)*

Percebe-se claramente aqui que o Programa Madrugada Viva vai gerar pauta para a Política Nacional de Trânsito, a demanda presente irá gerar debate dentro da Câmara Temática de Saúde e Meio Ambiente (CTSMA) do CONTRAN que irá propor a mudança da lei (a Resolução 266/2005) incorporando no Código de Trânsito Brasileiro essa forma procedimental<sup>32</sup> alternativa.

O Ministério da Saúde em conjunto com a Polícia Rodoviária Federal e a Associação Brasileira de Medicina do Tráfego tiveram papel preponderante na redação e defesa dessa resolução dentro da CTSMA do DENATRAN. Diversos encontros e discussões ocorreram na CTSMA para que a resolução 206/2006 fosse aprovada<sup>33</sup>. Em 27 de dezembro (quarta-feira) a reportagem “*Recusa do motorista: policial pode indicar sinais de embriaguez*” (A GAZETA, 2004, p. 4) fala sobre a mudança na lei, mas não cita que é devido ao procedimento adotado nas ações do Programa Madrugada Viva,

*“E aí a sociedade, ela começou a entender e apoiar o projeto quando a gente não desistiu e se manteve mais incisiva nas fiscalizações e se manteve firme e mudando o procedimento. Então tá, você não faz nós fazemos o testemunhal, a sociedade ela começou a comprar a idéia.”* (E1)

*“... depois que deu certo, aí tivemos uma grande adesão, mas o começo foi difícil, foi muito difícil. [...] a modificação da Lei foi muito boa pra gente, que respaldou o procedimento que a gente já vinha fazendo.”* (E2)

*“Quando ele (o governador) viu que a população gostou do projeto, aí nós entramos e aceleramos a fase punitiva porque não tava tendo resultados os acidentes continuavam acontecendo [...] era muito educativo. E a gente queria prolongar mais, aí o próprio governador quis entrar com a terceira fase [...] o secretário (segurança pública) que nos apoiou muito, o Rodney que está aí até hoje na polícia civil. As secretarias (de Transporte e de Comunicação Social) é apoio moral, não entrou com nenhuma ação não!”* (E3)

O programa ganha força, identidade, características próprias, ganha apoio e é reconhecido como positivo pela sociedade,

<sup>32</sup> Resolução 206 de 10.11.2006. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2008.

<sup>33</sup> À época, 2006, eu era membro suplente da CTSMA e participei de algumas discussões sobre esse ponto com a representante titular do CFP a professora Msc. Maria Solange Félix da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB/MT).

**“... nós fizemos uma pesquisa enorme, do Madrugada Viva, o que a sociedade pensava, uma pesquisa qualitativa isso tem lá, em algum documento, tem lá. (silêncio) O que a sociedade pensava, como ela sentia o projeto, aí que a gente fez as rotas alternativas, porque todo mundo já sabia onde eram as rotas. Ah já sabiam que era na terceira Ponte, já sabiam que era em Vila Velha... Já sabiam onde que era...” (E1)**

**“E começamos a tomar carteiras e começamos já nessa fase próximo de mil a ver os índices reduzidos, e essa redução assim, me surpreendeu, eu não imaginava que a gente conseguiria uma redução tão grande, o primeiro ano foi de 40 e tantos % do número de mortos depois aumentou chegou a quase 90%, então assim, é um absurdo de sucesso” (E2).**

O projeto enviado para o prêmio DENATRAN mostra que “A ação proporcionou uma redução de 47% nos acidentes com vítimas fatais, quando comparado com o mesmo período do ano anterior” (PROJETO DENATRAN, 2005, p.5). A comparação feita é entre os meses de agosto de 2003 a abril de 2004 (19 acidentes com vítimas fatais) e agosto de 2004 a abril de 2005 (10 acidentes com vítimas fatais)<sup>34</sup>. A Enquet Pesquisa traz dados sobre a visibilidade do programa (conforme o gráfico abaixo). A pergunta feita em Janeiro de 2005 pela Enquet aos entrevistados foi **“Leu ou ouvir falar de uma campanha de trânsito chamada Madrugada Viva?” Se SIM, onde tomou conhecimento?”**

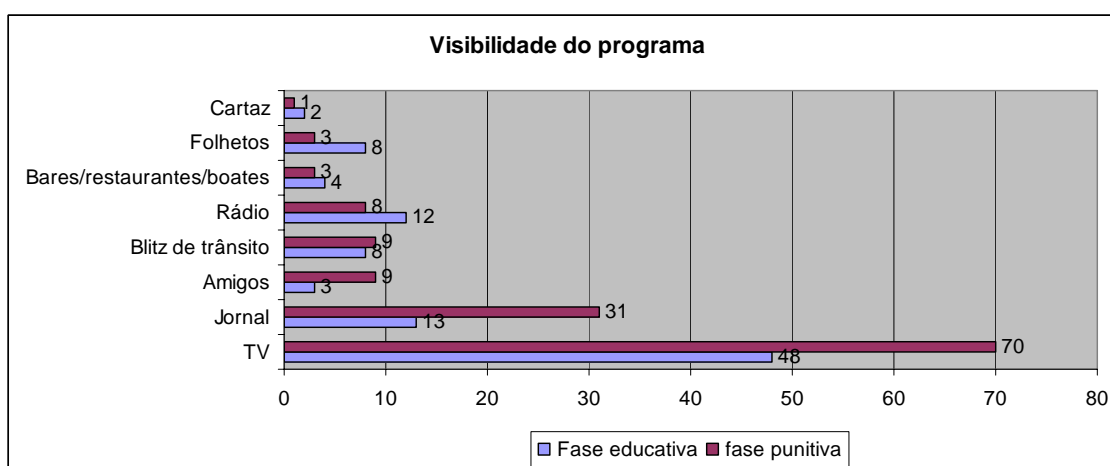


Gráfico 6: Modo de conhecimento da Campanha Madrugada Viva.

Fonte: Adaptado da Enquet Pesquisa (2005).

<sup>34</sup> É citada como fonte dessa informação o DETRAN-ES, ano 2005. Provavelmente uma referência ao anuário estatístico de 2005.

Percebe-se que em 2005 a ação está bem conhecida da população entrevistada, principalmente pelas notícias veiculadas na “TV” (70% das respostas para a fase punitiva e 48 % das respostas para a fase educativa). Os jornais impressos aparecem em segundo lugar com 31% das respostas para a fase punitiva e 13% das respostas para a fase educativa.

### **O “Madrugada Viva” se desloca: vai às praias e às montanhas.**

Agora que a ação estava gerando resultados positivos e tinha visibilidade, era preciso ampliar o Madrugada Viva para outros espaços fora da Grande Vitória, ou seja, o Madrugada Viva nos balneários e posteriormente no interior, tal como noticiado nas reportagens de 06 de novembro “*Praias terão segurança reforçada durante o verão*” (STANGE; POSSEBOM, 2004, p. 4), 28 de dezembro “*Madrugada Viva também vai atuar em balneários*” (A GAZETA, 2004, p. 8), 29 de dezembro “*Madrugada Viva chega ao litoral*” (SIQUEIRA, 2004, p.7). O que se destaca nas reportagens ao se chegar a praia – portanto, incluindo um novo horário – **o dia**. O que será reforçado em 17 de setembro de 2005 (sábado), com a chamada de capa “*Blitz do MV agora **acontece a qualquer hora do dia***” (A GAZETA, 2005, capa); e a interna “*Madrugada Viva agora será de manhã, à tarde e à noite*” (A GAZETA, 2005, p.12), relatando uma mudança no projeto, o elemento surpresa do horário alternado vez que a ação poderá acontecer o dia todo, e não somente nas madrugadas.

Em 06 de maio de 2005, a manchete “*Montanha é o novo alvo*” (A GAZETA, 2005, p. 4) o nome “Montanha” é sugerido. Mas o que se percebe e que a referência ainda é sobre a campanha Madrugada Viva no interior, nas montanhas.

*“A gente continuou com a Grande Vitória, demos força para a Grande Vitória, aumentamos a equipe da Grande Vitória e, mapeamos quais eram os dez municípios que tinham o maior índice de fatalidades no trânsito no período noturno que era para estender o Madrugada Viva, foi quando a gente levou para Cachoeiro, Colatina, Linhares, São Mateus, Guarapari, Nova Venécia.” (E1)*

*“Teve gente vindo aqui conhecer, uma coisa muito interessante, até que culminou com a **premição nacional** do projeto, **uma premição regional**, premição nacional.” (E2)*

Em 2005 destacamos que dois novos focos são incorporados definitivamente: o PRAIA VIVA e o MONTANHA VIVA. Nesse mesmo ano foram veiculadas 78 reportagens sobre o Programa Madrugada Viva e seus desdobramentos, sendo que 72% referem-se a ações de controle e contenção do comportamento de beber, efetivamente o Programa Madrugada Viva e Praia Viva, 19% ao uso de bebida e direção, 5% referem-se a acidentes de trânsito, e 4% das matérias que trazem o nome dos programas são sobre outros conteúdos. O que reforça então as ações de controle, de punição do ato de beber e dirigir.

Aumenta-se as possibilidades de ampliação para outros municípios, medida que não sofre obstáculos para sua implementação,

*“...porque a gente trabalhou um tempo em Nova Venécia, porque Nova Venécia foi assim um acidente [...] O que que aconteceu? Nova Venécia foi um caso um acidente de trânsito que mataram 15 pessoas, porque o motorista estava embriagado, e ele tombou a caminhonete e tava todo mundo em cima da caminhonete. Matou 15 pessoas<sup>35</sup>. Então que que a gente fez? Nas festas de Nova Venécia, a gente tinha sinalizado isso, como não tem muitas festas de final de semana, nas festas da cidade a gente estava lá com o projeto, aonde reduziu também o número. E em **Cachoeiro** também foi assim, era de 15 em 15 dias, né?” (E1)*

O interior aparece e se torna foco, não necessariamente pelo número global de acidentes, mas pelo impacto e pela gravidade dos que ocorrem.

Ampliação do foco das ações (Madrugada Viva, Praia Viva e Montanha Viva), incorporação dos municípios do interior do estado, divulgação da temática na mídia, são aspectos até aqui destacados. Assim, uma nova visibilidade é alcançada em nível nacional. Ganha destaque uma reportagem em 18 de agosto de 2006 (sexta-feira), uma nota na coluna social traz “*Magda Lamborguini<sup>36</sup> comemora*” (PENA, 2006, p. 2), fazendo referência ao prêmio conquistado no DENATRAN.

<sup>35</sup> Em 2005, em Linhares uma caminhonete tombou com 24 pessoas na carroceria. Quatro morreram as outras 20 ficaram feridas.

<sup>36</sup> Magda Lamborguini era a coordenadora da GET do DETRAN-ES em 2006.

*“E a gente acabou inscrevendo o projeto para o Programa de Educação de Trânsito do Denatran, que o ano passado foi o sexto tema. E a gente acabou ganhando este prêmio porque as pessoas não há dúvidas, falavam que já conheciam, foi muita gente, até umas três pessoas do Rio Grande do Sul, uma de Brasília, que conheciam a minha pessoa mesmo [...] Dr. Alfredo, e apresentei o projeto, **ele já conhecia o projeto**, porque como ele tem, ele é da, era da Federação dos Transportes, **ele tem muitos amigos daqui, desta região que já tinham comentado com ele, sabia que era um projeto de sucesso**, quis saber mais detalhes, de como que a gente fazia este testemunhal.” (E1)*

*“O programa foi sendo elogiado, **começou a ganhar prêmio**, começou a ser... então tudo isso acabou pavimentando, né?” (E2)*

Acabar pavimentando, na palavra de E2, é a constatação de que o Programa Madrugada Viva estava se consolidando. Esse prêmio significa reconhecimento oficial em âmbito nacional, pelo departamento máximo do Órgão Executivo de Trânsito que um programa educativo regional de combate à combinação do beber e dirigir, teve suas ações de prevenção aos acidentes de trânsito reconhecidas como algo que é passível de gerar resultados satisfatórios. Em concordância a esta afirmação, o DETRAN-ES também teve reconhecimento em nível regional, com o Prêmio INOVES<sup>37</sup> 2005. Em relação a este prêmio não achamos nenhuma referência nos jornais pesquisados.

Entre o final de 2003 e meados de 2006, com o programa consolidado, é momento de refletir por que tal experiência exitosa não se disseminava como prática dos DETRAN's em todo o Brasil.

*“E os Detrans que a gente conhece, **ninguém trabalha isso** (abaixa o tom de voz), porque é **um tema muito espinhoso**. Alcool e direção. Por que o que acontece? **Qual é o público que faz, que tem esse comportamento? Pessoas de níveis sociais alto, primeiramente que tem que ter um carro, que tem dinheiro para gastar, num barzinho**. Então você tem que ter um certo poder aquisitivo, não é gente de classe baixa, **é gente de classe alta**. Porque gente de classe baixa, ela anda de ônibus, a pé, de bicicleta. **Então são pessoas de classe alta, porque o resto**, e existe um pouco de resistência porque, geralmente, por exemplo, Brasília, não trabalha porque é filho de ministro, quem tá embriagado, fazendo essas coisas todas, pega na rua, não sei o que, morrendo, é filho de ministro, filho de desembargador, então nem mexe com isso”.(E1)*

<sup>37</sup> O Prêmio Inovação na Gestão Pública do Estado do Espírito Santo é um prêmio de reconhecimento de práticas de gestão no serviço público dado pelo Governo do Estado do Espírito Santo, desde 2005. Somente são aceitos trabalhos de equipes do serviço público estadual e municipal, além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Espírito Santo. Disponível em: <<http://www.inoves.es.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

Uma das explicações seria a ausência de decisão política que tal política pública requer. Assim, o que se verifica em outros estados são ações pontuais dos Batalhões de Trânsito (pontos de checagem de consumo de bebida alcoólica) ou experiências desenvolvidas por organizações não governamentais de educação para o trânsito. Mas e a resistência dos jovens capixabas?

Surgem resistências criativas dos jovens a quem se busca atingir. Os jovens começam a driblar o cerco policial. Uma das estratégias adotadas por eles é o contato via celular, onde um colega informa ao outro onde estão as abordagens.

*“Então, eles se comunicavam pelo celular: **“Olha está tendo o Madrugada Viva”**”* (E1).

*“Outro negócio muito forte, ainda no início do programa teve uma festa no Centro de Convenções de Vitória com bebida liberada... um rapaz saiu de lá, por umas dessas não fechadas, **até porque o pessoal se comunica.**”* (E2)

As resistências criativas indicavam: a) o reconhecimento da ação; b) a certeza de que uma vez parado pelo Madrugada Viva e tendo bebido, a consequência, de ser punido – seria inevitável; c) o desejo de beber e escapar à punição. Permanece evidente a necessidade da educação no trânsito, algo que perpassa e vai além da punição, uma vez que a mudança de comportamento, de beber e dirigir, não é possível de forma maciça.

Obstáculos, fatalidades imprevisíveis ainda aconteceram e acontecerão. O que poderia desestabilizar o andamento do trabalho se tornou motivador para sua continuidade

*“Aquele negócio me deu uma sensação de frustração muito grande, mas ao mesmo tempo, dá também uma injeção é de: **“não, dá pra resolver esse troço”**. O grande problema desse programa a gente consegue ver a estatística, mas não consegue saber quem a gente salvou. Se a gente conseguisse o testemunho das pessoas que foram salvas! [...] Então essa, essa, esse negócio aí, isso mexe, e mexeu com a equipe, **nós nos reunimos para gente conversar sobre o assunto, então a fase de, é, isso fortaleceu o nosso trabalho**, essas reflexões as pesquisas aí quando a gente começou a ver os índices caindo (para reverter o desânimo da equipe da morte do rapaz).”* (E2)



Essa morte é noticiada na reportagem de 09 agosto de 2004 (segunda-feira) na seção de Segurança (Cidades) com o título “*Operação não consegue impedir morte no trânsito*” (POSSEBOM, 2004c, p. 5). Na reportagem consta a morte de um ciclista de 27 anos atropelado em Jardim Camburi (na Av. Dante Micheline ainda Praia de Camburi) as 1h30 da madrugada, o motorista estava com 0,7 miligramas de álcool por litro de sangue de acordo com informações do Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM). Ao mesmo tempo que gerou frustração e culpa na equipe, gerou ânimo para a continuidade das ações. As pesquisas de índice de redução do número de embriagados ao volante servem como catalisador, recompensa e como impulsionador para a continuidade da implementação. Vivem-se avanços (redução dos índices gerais) e desafios (cada nova morte anunciada que poderia ser evitada).

Urge a necessidade de se adotarem novas regras, perante esse novo obstáculo, volta-se a pensar uma forma de cancelar o trabalho.

*“Rotas Móveis. Começamos a fazer também fiscalização móvel.. Então uma hora a gente tava num bairro, outra hora em outro bairro, e aí a coisa começou a tomar mais corpo, as pessoas começaram a ver mais, e como a gente não desistiu, a coisa começou a tomar mais importância, né? [...] tem que mostrar a importância da questão da vida. A banalidade acho, sabe, das coisas, da violência, de tudo, prejudicou muito.” (E1)*

Novamente se pesquisa para aferir resultados e os números de mortos começam a diminuir. O BPRv divulgou em 2007 o balanço do número de acidentes de trânsito do ano de 2006. Ao todos foram contabilizados<sup>38</sup> 4.679 acidentes com vítimas e 13.134 acidentes sem vítimas, perfazendo um total de 17.813 acidentes. Dentre as infrações mais frequentes em 2006 foram registrados 1.467 condutores embriagados (contra 1917 no ano anterior) (BPRv, 2008).<sup>39</sup> O que demonstra uma redução de condutores embriagados em 23,48%.

Novas estratégias são adotadas para a divulgação do trabalho

<sup>38</sup> Apenas relativo aos Boletins de Acidentes de Trânsito (BOAT) registrados pelo BPRv.

<sup>39</sup> Disponível em: <<http://www.bprv.es.gov.br>>. Acesso em: 02 mai. 2008.

***“E a gente trouxe a Disa para falar um pouco do programa aqui também dela. Em 2005, foi” (E1).***

A Sra Dilsa Gonzaga é a fundadora da Fundação Vida Urgente. Trazer alguém que possa legitimar o trabalho e falar de sua experiência em outro Estado (RS) com outro enfoque (somente educativo utilizando jovens, peças de teatro, vídeos educativos, etc).

***“E aí as pessoas vão conhecer a campanha através das pessoas que tiveram suas carteiras apreendidas.” (E2)***

O entrevistado E2 explicou que utilizou a estratégia do “mil”. Quando chegassem a mil carteiras apreendidas o Programa alcançaria uma ampla visibilidade, uma vez que cada motorista que fosse pego em flagrante comunicaria o fato para mais dois ou três e esses passariam a informação adiante (técnica da bola de neve). O número de mil testes realizados é noticiado na reportagem de 25 novembro de 2004 (Quinta-feira) *“Mil testes de bafômetro em três meses”* (A GAZETA, 2004 p.9) informando ainda que as madrugadas de domingo são de maior testagem com 502 contra 408 aos sábados. Mas que é no sábado que o programa Madrugada Viva flagra mais jovens dirigindo alcoolizados. A reportagem traz ainda que considerando todas as fases do programa já haviam sido abordados 6.593 motoristas e apreendidas 375 habilitações (5,7%).

Em 27 de dezembro de 2006 a nota *“O número”* (A GAZETA, 2006, p. 4) informa que em 4,5mil testagens e em 24 mil abordagens, 1,5 mil carteiras de habilitação foram apreendidas desde agosto de 2004 (quando inicia a fase punitiva) só na Grande Vitória. O que esse número reflete: que de 24 mil abordagens, foram necessárias a realização de 4 mil e 500 testes de bafômetro (ou seja, 18,75% do total de abordagens). Do total de testes realizados, 33,33% apresentavam nível de alcoolemia superior ao permitido – o que resultou na apreensão de 1.500 carteiras de habilitação. Se multiplicarmos esse número ao valor das multas aplicadas chegaríamos à importância aproximada de R\$ 1.435.500,00 que em parte, retroalimenta as ações do Programa.

*“A imprensa apoiou muito esse projeto [...] (mídia) Ela ia na madrugada, ia lá ver a operação, esse negócio foi muito importante, primeiro, para as pessoas conhecerem o projeto, ninguém podia alegar surpresa depois de um ano, foi uma cobertura foi maciça.” (E3)*

A mídia catalisava a atenção, contribuindo que a questão posta pelo Programa Madrugada Viva tivesse visibilidade. Surgia outra questão: o risco de acidentes de trânsito decorrentes do consumo alcoólico num estado litorâneo como é o caso do Espírito Santo que tem um fluxo grande de pessoas nas praias de seu litoral – momento em que o álcool e direção se coloca na pauta - merece atenção? O Praia Viva, como um fracionamento do Madrugada Viva, elege o período do verão e o risco de acidentes no retorno dos banhistas para casa.

*“O que que eu vou fazer no verão? Que que eu vou fazer no verão? [...] Então, a gente abordou sazonalidades, verão e inverno, e locais Praia e Montanha e mantivemos o foco na quinta, sexta e sábado que eram os horários de pico das mortes.” (E1)*

*“Outras sazonalidades que também gerava mortos , aí surgiu o Praia Viva e surgiu o Montanha Viva...” (E2)*

Observa-se que a característica da geografia do Estado Espírito Santo, as praias, litoral e da circulação dos governos no período das férias – de julho e janeiro/fevereiro serão estrategicamente, intencionalmente ou não, afetadas com a ação.



Figura 9: Logomarca Praia Viva em 2004  
Fonte: Anuário estatístico do DETRAN-ES (2004).

Mantêm-se os dias da semana, mas muda-se o local das abordagens. A justificativa está no índice de acidentes nessa época do ano, a volta para casa após a praia é visto como problemático por um dos entrevistados pois o risco de envolvimento em acidentes consequentemente aumentaria.

*“Praia Viva no horário que as pessoas saiam da praia e causavam acidente por causa do álcool” (E2).*

Um dos entrevistados observa que a imprensa desempenhou um papel muito importante no intuito de cobrar dos formuladores e implementadores uma resposta política ante ao novo problema detectado, a proximidade do verão.

*“Tinha um apelo muito grande da sociedade, **da imprensa principalmente cobrando declarações do verão de segurança no trânsito**, bom então já que eu tenho o Madrugada Viva, vamos fazer o Praia Viva, que é uma extensão, não é um novo projeto, é uma extensão, fizemos o Praia Viva.” (E1)*

A mídia chamava atenção da sociedade, gerando pressão política para que os atores governamentais atuassem sobre a questão. Assim como veio a cobrança da mídia em relação a um período específico, nova demanda se configura em relação a outro período específico, das festas no interior no período do inverno.

*“Quando acabou o prazo, **a imprensa começou**: “E agora que existe a migração das festas, o que você vai fazer?” “Não agora é simples: é Montanha Viva”. **Eu sei que o Montanha Viva nasceu no Bom dia Espírito Santo**. Eu e Dr Evaldo: “Que história é essa de Montanha Viva que você nem me falou nada?” Ele: “**Não, eu não falei porque eu não sei, mas os meninos lá me perguntando o que eu vou fazer**”. Eu: “O que eu vou fazer Dr. Evaldo?” Ele: “O Montanha Viva não tem jeito, não é outra coisa.”(risos)” (E1).*

Esse depoimento evidencia que os desdobramentos do Programa são construídos como resposta à pressão da mídia. O Programa Montanha Viva então resgata a 2ª fase do Madrugada Viva, qual seja, a fase educativa, onde são utilizados bafômetros descartáveis e o intuito não é punir o motorista embriagado mas conscientizar, levar a informação. A presença da polícia desta forma, não se faz necessária.

*“Mas aí o Montanha é um pouco diferente, **a gente não faz com a presença da polícia**, a gente faz dentro das festas da região de montanha, vai entrar dentro das festas mesmo do vinho, **põe a equipe para trabalhar soprando os bafômetros descartáveis** e mostra “olha, você já viu em que condições você está? Se você for sair daqui, primeiro você está arriscado a sofrer um acidente e depois levar uma multa. ” Porque o que assusta as pessoas é a multa, que é alta é de R\$ 977, 00, ta? Só que é uma forma de você, estar minimi, levando **o projeto educativo** desta forma, alertando, “ó tem uma multa”, ele não pode falar que não tem informações, ele tem informações, ele tem informação, “isso é uma multa, você não está legal para dirigir, porque se dirigir você pode sofrer um acidente,*

*“você vai descer uma montanha, é gravíssimo, tem muita neblina, é sinuoso, pa, pa, pá”, mas também tem a multa, tá? Então as pessoas se retraem e não vão. E isso diminui o número de acidentes porque elas começam a não dirigir, mesmo alcoolizadas. E começam as alternativas, as caronas, os táxis, e a gente trabalhou muito assim, as alternativas, outros tipos de transporte.” (E1)*



Figura 10: Logomarca Montanha Viva em 2004.  
Fonte: Anuário estatístico do DETRAN-ES (2004).

A entrevistada reporta-se a BR 262 (rodovia que liga o ES a MG) que é sinuosa e com muitos registros de acidentes automobilísticos. O fluxo que se direciona as montanhas capixabas (Domingos Martins, Pedra Azul entre outros) passa por essa BR.

O medo da punição, a multa, é vista como um motivador para que novas alternativas sejam procuradas pela população que freqüentam essas festas.

*“... e aí houve uma redução maior, não porque as pessoas estavam conscientizadas e **sim porque elas tinham medo da blitz**. Porque já era a fase punitiva. **Tinham medo de que? Da multa, porque tinha apreensão da carteira, do carro.**” (E3)*

Os entrevistados chegam à conclusão que a tarefa de conscientizar a população acerca dos malefícios do abuso de álcool e direção automotiva, foi cumprida, além da redução no número de mortos como citado anteriormente. Talvez a mudança de comportamento tenha sido alcançada não totalmente, mas através do medo da multa e da educação (ou conscientização).

*“Eu acho que esse programa foi incorporado na nossa sociedade e ele mudou hábitos. [...] Isso aí, hoje você vê pessoas quando vão para a noite, optando pelos táxis. Eu lembro muito da festa da Unimed, uma festa muito bonita que eles fazem em Guarapari na Mais, **por exemplo, eles alugam ônibus e eles escrevem o motivo: que é por causa do Madrugada Viva.**”*

[...] **as pessoas estão usando táxi, van, enfim.** [...] *Punir não é uma atividade muito gratificante eh, e sempre tem alguma resistência. Pra mim a grande sobrevivência do Madrugada Viva está atrelada aos resultados de queda de morte, então é, se não tivesse isso, a gente ia ficar eternamente em dúvida se aquilo tinha ou não o efeito que a gente gostaria.*”(E2).

Outros atores são beneficiados diretamente pelo Madrugada Viva (e suas campanhas) aqui se evidenciam: os motoristas de táxi e de van, que incorporam em sua atividade esse segmento: “beba em paz e deixa que eu te levo para casa” – foi o mote de propaganda de inúmeros desses profissionais.

**“houve uma redução maior, não porque as pessoas estavam conscientizadas e sim porque elas tinham medo da blitz. Porque já era a fase punitiva. Tinham medo de que? Da multa, porque tinha apreensão da carteira, do carro.** (E3)

**“... então é uma campanha que a sociedade tem uma boa aceitação, embora ele seja muito central aqui em Vitória, na Grande Vitória ele tem também suas pernas no interior, ta? [...] Então você vê, tiveram uma ação agora no final de semana no Sambão do Povo, no retorno, tava todo mundo lá, que eu tive lá, né? Que a gente tava com uma campanha da Prefeitura lá dentro, também de álcool e direção neste período, aí o pessoal falava “ô, o Madrugada Viva, se tiver aí vai te pegar, hein, não sei o que!” [...] que já caiu na boca do povo, não tem nem como você parar uma ação dessas.”** (E1)

Em 27 de fevereiro de 2006 (segunda-feira na seção Carnaval) é veiculado “*Vai beber? Então leve um “anjo da guarda” com você para a folia ...*” (BAPTISTA, 2006, p.5) fala sobre a necessidade de adotar outras posturas no trânsito, mas sem opinião da sociedade ou de especialistas. Em 07 de março (terça-feira) a chamada é “*Número de bêbados ao volante caiu de 30% para 21%*” (ARANTES, 2006, p.9) falando tanto da redução do número de mortos quando de embriagados flagrados ao volante. O mesmo se repete em 2007 nas chamadas de 08 de janeiro (segunda-feira) “*Bafômetro acusa 44 motoristas alcoolizados*”<sup>40</sup> (ARANTES, 2007, p.6). Em 21 de abril (Sábado) “*Madrugada Viva: Detran e batalhão de trânsito fazem blitz*” (redução do número de mortos no trânsito) (A GAZETA, 2007, p.14); 26 de maio (Sábado) “*Batalhão quer*

<sup>40</sup> Nessa reportagem não é dada voz a esses motoristas, então não sabemos se os mesmos protestaram ou disseram algo sobre seu comportamento.

*aumentar a fiscalização*<sup>41</sup> (A GAZETA, 2007, p.12); 28 de julho (Sábado) “*Fiscalização apertada cerco sobre motorista embriagado*” (ALVES, 2007, p.12) redução no número de motoristas embriagados devido as ações do Madrugada Viva e do Praia Viva.

### **Retomando o papel da mídia: um balanço geral.**

Considerando o apresentado e toda a ênfase dada ao papel da mídia como ator nesse processo na perspectiva dos entrevistados, cabe questionar que papel efetivamente foi esse?

Inicialmente um dos entrevistados coloca que os meios de comunicação vendiam programas educativos de trânsito, mas de acordo com ele, eram programas que não tinham compromisso com resultado.

*“E dentre as áreas do DETRAN nós tínhamos a educação de trânsito. Eu era é insistentemente abordado pelos veículos de comunicação com propostas, pacotes publicitários sobre educação de trânsito. Eu fui recusando todas, porque nenhuma me agradava, assim, eu via que aquilo ali não surtia efeito. Então, aquelas propagandas, aquele negócio, gastava o dinheiro, era interessante para mídia, para os veículos, queriam isso queriam propaganda, mas nenhum compromisso com resultado”* (E2).

Isso implica dizer que não eram averiguadas se realmente havia mudança no comportamento do público que se pretendia atingir. Ante a esse panorama era necessário implementar o programa e concomitantemente (e de igual peso) ter adesão da sociedade, chamar atenção para um novo projeto do Detran-ES, incitando a mídia a cobrir as matérias.

*“A mídia comprou o projeto, comprou o projeto, gostou do projeto, cobria. Porque no começo, eu ia.” [...] A mídia é extremamente importante, extremamente importante e positivo”* (E2).

*“A mídia teve uma repercussão muito boa”* (E3).

---

<sup>41</sup> A proposta é de intensificação das ações em área de grande fluxo de automóveis, tais como a Avenida Dante Michelini, no intuito de reduzir o número de acidentes de trânsito nesses locais (A GAZETA, 2007, p. 12).

Os projetos trazem descritos as estratégias, uma delas é a divulgação junto a mídia para melhor divulgação do Programa.

**“5 – ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS  
[...] - Intensificar a divulgação da proposta através da mídia;”  
(Projeto de 2006)**

**“Para gerar maior impacto no seu lançamento, na semana do Vital a campanha Madrugada Viva teve efetivamente o seu início, já que a atenção do público e da mídia em geral estava toda voltada para o importante evento. Portanto, mais suscetíveis ao seu tema. No dia 10 de novembro de 2003 aconteceu o início da veiculação de spot para rádio em 10 emissoras FM e AM da Região, e de banner voador nos portais estaduais e nos principais sites de entretenimento do Espírito Santo, principalmente os voltados para a programação do Vital e os especializados em eventos noturnos. Na noite da abertura do Vital o Detran-ES contratou equipe com 20 promotores que distribuiu no portal de acesso às arquibancadas e camarotes 30.250 adesivos da Campanha. Terminado o evento, ainda sustentado pela mídia, o trabalho de relacionamento direto com o público alvo teve seu prosseguimento” (Projeto Prêmio INOVES de 2005).**

Todos os entrevistados atribuem à mídia papel preponderante, cobrindo as operações, divulgando resultados. Em caso de resistências, ficou colocado que a continuidade do programa só foi possível devido ao apoio e cobrança da imprensa

**“Não sei, porque hoje já existe um apelo muito grande da própria imprensa, a imprensa ela cobra, a gente teve uma época aí ano passado que baixou um pouco a fiscalização do Madrugada. A imprensa veio e cobrou: “Porque que ele baixou?” né?” (E1)**

**“Ela ia na madrugada, ia lá ver a operação, esse negócio foi muito importante, primeiro, para as pessoas conhecerem o projeto, ninguém podia alegar surpresa depois de um ano, foi uma cobertura foi maciça.” (E2)**

**“ A imprensa apoiou muito esse projeto.” (E3)**

O que a mídia veiculava em termos do Programa Madrugada Viva? Nas 287 reportagens localizadas, identificamos que de 2004 a 2007 houve uma publicidade das ações do Madrugada Viva pelas matérias (muitas vezes com mais de um registro) na mesma edição.



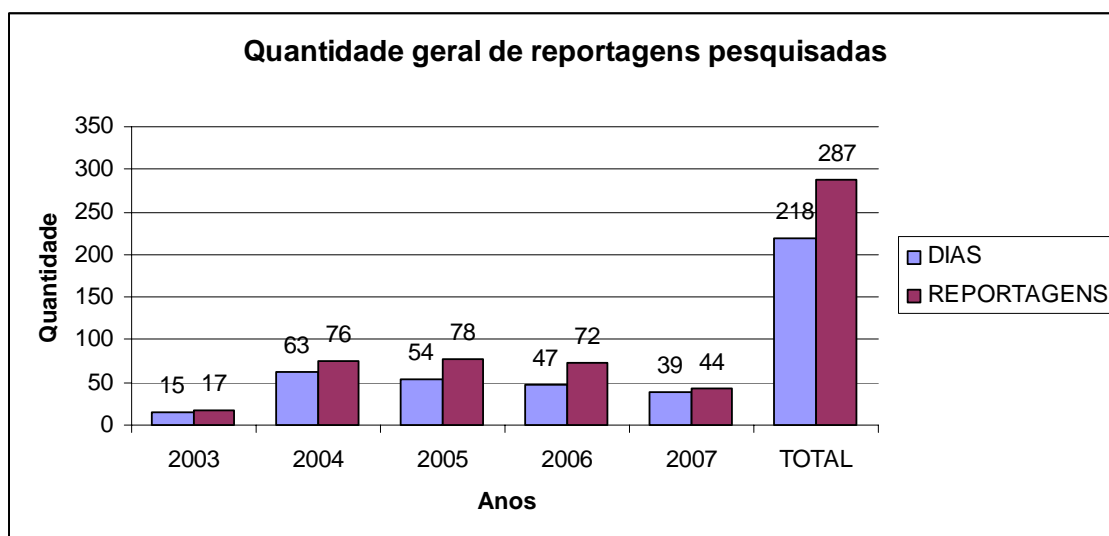


Gráfico 7. Quantidade geral de reportagens pesquisadas.

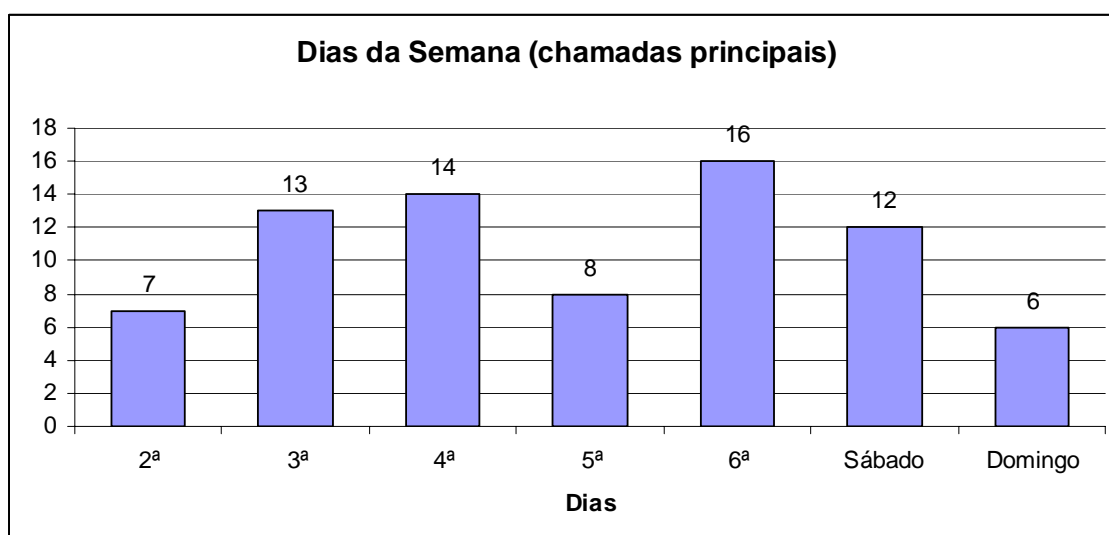


Gráfico 8: Dias da semana com chamadas principais 2003-2007.

Pudemos perceber então que em âmbito geral, que a sexta-feira era o dia de maior publicação de matéria (16) para as chamadas principais<sup>42</sup>, ou seja, as primeiras chamadas do jornal. Seguido pela quarta-feira (14) e terça-feira (13). Se considerarmos que os dias de ação do Madrugada Viva eram de quinta a domingo, é possível inferir que a ênfase na 6ª feira era chamando a atenção

<sup>42</sup> **Chamada principal** é quando a primeira chamada da página é sobre uma das campanhas, mesmo que não contenha uma referência direta ou do nome da campanha no título. Essa denominação é dada pelas autoras para diferenciar a chamada principal da **segunda chamada**, quando a primeira chamada não é sobre as campanhas, mas se correlaciona com trânsito, álcool, acidentes de trânsito ou direção veicular e ainda da **terceira chamada** quando a reportagem está numa página em que o contexto não tem nada a ver com trânsito ou com os aspectos levantados por esse estudo.

dos leitores para a questão beber e dirigir e os riscos de serem abordados pelo Madrugada Viva. Cabe ressaltar que as matérias de domingo, segunda-feira e terça-feira eram normalmente informando os resultados da ação do final de semana anterior.

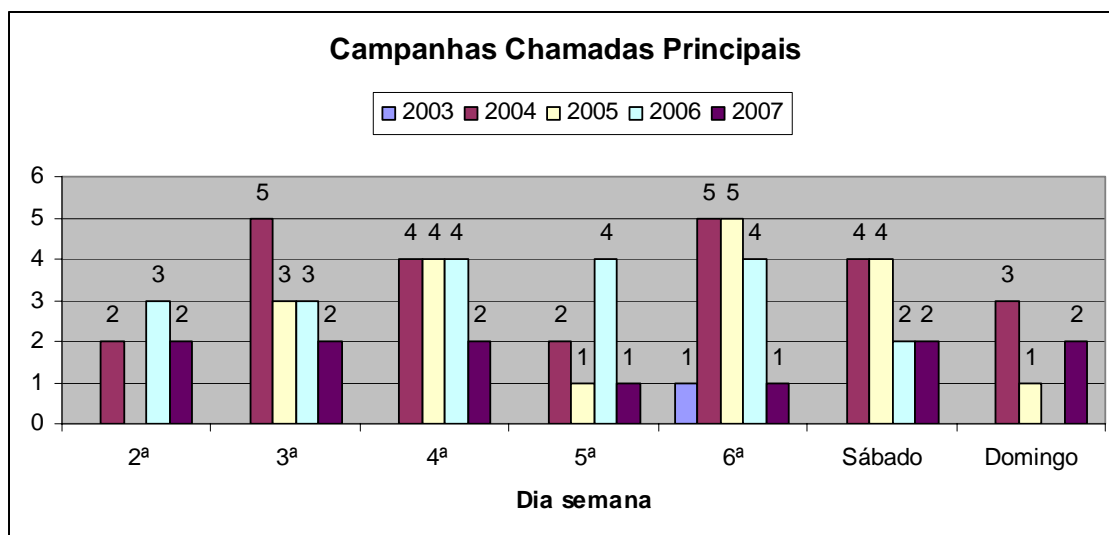


Gráfico 9: Dias da semana com chamadas principais por ano, 2003-2007

Os anos de 2004 e 2005 percebe-se que há um grande investimento em chamadas principais em relação às campanhas do DETRAN-ES, principalmente nas quartas, sextas-feiras, e aos sábados. Isso demonstra uma preocupação com a mensagem a ser passada antes do final de semana e durante o final de semana preparando a população para a ação.

Uma questão que nos colocamos é: qual o conteúdo das mensagens? As reportagens possibilitavam um tipo de visibilidade das ações do Madrugada Viva. O próprio nome foi o destaque em 14 matérias de capa do jornal, sendo 8 delas no ano de 2005. Cabe ressaltar que é em 2005, mais precisamente em Janeiro, que se dá a mudança nos gestores do programa, passando para um novo componente (interno ao órgão de Trânsito) o encaminhamento das ações. Em 30 de janeiro (domingo) nas matérias *“Combinação de álcool e volante mata 233 no trânsito capixaba”* (FELIZ, 2005<sup>a</sup>, p.10) e *“Medo do bafômetro inibe consumo”* (FELIZ, 2005<sup>b</sup>, p.10) é veiculada a primeira reportagem com entrevista a esse novo componente.

Averiguamos as palavras utilizadas nas chamadas no intuito de determinar quais mensagens eram passadas quando em referência as campanhas. Os termos acidente, bebida alcoólica, alcoolizado, embriaguez ou embriagado, bêbado, bafômetro, álcool, jovem, direção, apreensão, punição, multa, cerveja, fiscalização, polícia aparecem muito diluídos na primeira chamadas, tendo menos de 07 citações cada uma delas. Nas segundas e terceiras chamadas às palavras embriaguez, Praia Viva e DETRAN-ES, recebem maior destaque. O que pode demonstrar que a insistência nas mensagens era passar o nome da ação e o foco (Madrugada Viva e motorista), uma vez que observamos ser a única palavra que aparece com maior número de citações em todas as fases.

A seguir elaboramos um resumo, por ano, das referências dadas às reportagens do Jornal A Gazeta conforme seu conteúdo e por campanha.

Fazendo uma síntese das matérias veiculadas em A Gazeta (em 2003), estas falam sobre dados de acidentes de trânsito envolvendo álcool e direção, tanto no Brasil quanto no Espírito Santo. As três reportagens referem-se a fase educativa do programa, sem intenção punitiva, e as estratégias que serão adotadas no Vital de 2003.

Em 2004 percebemos que as reportagens focam em sua maioria, na informação sobre as fases do programa, os atores (43) e o foco (40). Local (29), dia (23), as medidas punitivas (22) e a opinião social (21) também merecem destaque. Lembrando que o ano de 2004 é o ano da implementação da fase punitiva, então cabe levantar e dar visibilidade a diversas opiniões sobre a utilização do bafômetro e também sobre as medidas punitivas. 03 anos depois, em 2007 foi veiculada uma matéria sobre a educação entre pais e filhos, reportagem do dia 16 julho, "*Sabe com quem está falando?*" (A GAZETA, 2007, p.14) que relembra o comportamento de um pai policial que livra seu filho, supostamente embriagado, de soprar o bafômetro numa blitz do Madrugada Viva em 2004. A reportagem faz uma espécie de julgamento à ação paterna considerada pela "população" como errônea<sup>43</sup> (Quadro abaixo<sup>44</sup>)

---

<sup>43</sup> O tema discutido em 2004 exemplificado no incidente envolvendo o filho do ex-diretor do DETRAN-ES, volta ao debate.

Referências 2004		Madrugada Viva	Praia Viva	Montanha Viva
Fases	1ª	4	0	0
	2ª	16	1	0
	3ª	59	0	0
Ator(es)		43	0	0
Foco		40	0	0
Local		29	0	0
Dia		23	0	0
Horário		13	0	0
Financiamento		9	0	0
Concentração Álcool Sangue		7	0	0
Medida Punitiva		22	0	0
Bafômetro		6	0	0
Estratégias		8	0	0
Dados ES		8	0	0
Dados BR		5	0	0
Opinião Social		21	0	0
Resultado Ação		15	0	0
Resultado Geral		17	0	0
Mudança Comportamento		0	0	0

Quadro 5. Conteúdo das reportagens de 2004.

Só encontramos uma referência ao Praia Viva avisando da sua fase educativa para o verão de 2005. A justificativa dada pela reportagem é de que haverá no Estado, devido a esta época do ano, muitos turistas nos balneários, pessoas provenientes de outros estados e que a intenção, nesse momento é de propagar o programa, e educar, não punir.

Em 2005 observa-se que o maior foco está no Programa Madrugada Viva, carro chefe das reportagens (60 matérias sobre a fase punitiva). Os atores (26), dias (24) e o foco (24) da ação continuam merecendo destaque nas notícias. As medidas punitivas (15) e o resultado geral (15) são veiculados mostrando à população a quantidade de apreensões, multas e bafômetros soprados.

---

<sup>44</sup> Legenda: Fases do Programa: 1ª (preventiva); 2ª (educativa); 3ª (punitiva), atores envolvidos, Foco da campanha, local da ação, dia da semana, horário da ação, quem financia a ação, concentração de álcool no sangue, medidas punitivas, polêmica em relação ao bafômetro, estratégias adotadas, dados de acidentes de trânsito do ES (inclusive dados de redução de número de mortos ou de motoristas embriagados), dados de acidentes de trânsito no Brasil, opinião social, resultado da ação do dia ou semana anterior, resultado geral da(s) ação(ões) desde o início, mudança de comportamento.

Em relação ao Programa Praia Viva, são 07 notícias sobre a fase educativa, todas concentradas no início do ano de 2005 e 08 notícias sobre a fase punitiva, mas já ao final do ano, preparando a população para a ação no verão de 2006.

O Programa Montanha Viva não recebe muito destaque, mas é sugerido na reportagem de 18 maio do ano de 2005 (quarta-feira), em “Nova Campanha” (HUGO, 2005, p.6) que apesar da ação ser educativa, condutores flagrados embriagados serão punidos pela Polícia Militar.

Referências 2005		Madrugada Viva	Praia Viva	Montanha Viva
Fases	1ª	0	0	0
	2ª	0	7	1
	3ª	60	8	2
Ator(es)		26	4	2
Foco		24	4	3
Local		18	6	2
Dia		24	1	2
Horário		3	1	0
Financiamento		1	0	0
Concentração Álcool Sangue		4	0	1
Medida Punitiva		15	1	1
Bafômetro		0	0	0
Estratégias		10	3	1
Dados ES		12	4	1
Dados BR		1	0	0
Opinião Social		0	0	0
Resultado Ação		13	0	0
Resultado Geral		15	3	0
Mudança Comportamento		2	0	0

Quadro 6. Conteúdo das reportagens de 2005.

Em 2006 o maior foco continua no Programa Madrugada Viva, 50 matérias sobre a fase punitiva, 10 a menos que no ano anterior. O foco (21) da ação continua merecendo destaque nas notícias, bem como os atores (17) envolvidos e os locais (17) das abordagens. As medidas punitivas (10) e o resultado geral (11) também merecem destaque nas reportagens.

Em relação ao Programa Praia Viva, a maior ênfase dada é na fase punitiva (29). O foco (25) da ação e os atores (21) também são amplamente divulgados. As medidas punitivas e o resultado geral da ação aparecem 11 vezes cada um

mostrando que nesse ano, o Programa Praia Viva assumiu o caráter punitivo mesmo para os turistas que vierem gozar suas férias os as festividades de final de ano nos balneários capixabas.

O Programa Montanha Viva também recebe a característica punitiva nas reportagens (13) agora não é mais uma sugestão, é fato de que o Montanha Viva também é punitivo e não apenas educativo.

Referências 2006		Madrugada Viva	Praia Viva	Montanha Viva
Fases	1ª	0	1	0
	2ª	0	2	0
	3ª	50	29	13
Ator(es)		17	21	6
Foco		21	25	8
Local		17	12	3
Dia		8	10	3
Horário		10	6	2
Financiamento		2	5	2
Concentração Álcool Sangue		8	1	0
Medida Punitiva		10	11	4
Bafômetro		0	0	0
Estratégias		8	8	5
Dados ES		6	6	0
Dados BR		1	1	0
Opinião Social		5	3	0
Resultado Ação		4	6	0
Resultado Geral		11	11	2
Mudança Comportamento		3	2	1

Quadro 7. Conteúdo das reportagens de 2006.

As reportagens de 2007 praticamente repetem os anos anteriores. O Programa Madrugada Viva na terceira fase (punitiva) continua tendo maior destaque (36). Os atores (20) e o foco (18) da ação são insistentemente divulgados para a população. As medidas punitivas também merecem destaque (13). O Programa Praia Viva recebe o mesmo tratamento apesar do número menor de reportagens. O Programa Montanha Viva não teve reportagens veiculadas sobre a ação, uma vez que até o último mês pesquisado (21 de agosto) não houve grandes festas no interior da região das montanhas.

Referências 2007		Madrugada Viva	Praia Viva	Montanha Viva
Fases	1ª	0	0	0
	2ª	0	0	0
	3ª	36	16	0
Ator(es)		20	9	0
Foco		18	6	0
Local		9	7	0
Dia		8	5	0
Horário		6	4	0
Financiamento		0	0	0
Concentração Álcool Sangue		5	3	0
Medida Punitiva		13	6	0
Bafômetro		1	0	0
Estratégias		6	3	0
Dados ES		4	2	0
Dados BR		2	0	0
Opinião Social		0	0	0
Resultado Ação		8	3	0
Resultado Geral		2	3	0
Mudança Comportamento		3	0	0

Quadro 8. Conteúdo das reportagens de 2007.

Atualmente o Programa Madrugada Viva (completados 04 anos de campanha) continua sendo financiado pelo DETRAN-ES, e conta com a parceria do Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRv). Além das mudanças de gestores, outras parcerias foram firmadas, ampliando as ações, dentre elas, com a Polícia Rodoviária Federal e com a Fundação Thiago de Moraes Gonzaga que trouxe ao final do ano de 2007 alguns jovens do Rio Grande do Sul para treinarem os jovens de Vitória para as ações do início de 2008 e para as peças teatrais desenvolvidas pelo Programa Madrugada Viva nas praias durante todo o verão.

O DETRAN-ES financiou ainda uma pesquisa com o Instituto Futura de Pesquisa sob coordenação do antropólogo Roberto Da Matta sobre o comportamento do jovem capixaba no trânsito. A pesquisa foi divulgada parcialmente durante a Semana Nacional de Trânsito em setembro de 2007<sup>45</sup> (o governo do estado lançou a campanha “Igualdade no trânsito”) e também durante o Encontro da Associação Nacional de Departamentos de Trânsito

<sup>45</sup> Cabe informar ainda que o anuário estatístico dos acidentes de trânsito do Espírito Santo do ano de 2007 ainda não foi divulgado oficialmente pelo Órgão.

(AND) que aconteceu em Vitória em meados de Março de 2008. Foi destacado por Da Matta algumas falas dos jovens entrevistados, entre elas: “*beber e dirigir já é um hábito*”; “*o limite para o álcool é a própria consciência*”; “*a maioria se acha livre dos acidentes quando alcoolizados*”; “*aqueles que já sofreram algum tipo de acidente sempre dizem que não tinham bebido*”; “*relatam que só deixariam de fazer o que fazem se as punições aos acidentes fossem muito graves*”; “*não enxergam beber e dirigir como uma infração*”; “*é só ir devagar, eu sou bom motorista e confio na minha capacidade de dirigir*”. Todas essas falas demonstram que apenas ação isolada do DETRAN-ES sem que esforços concomitantes de educação para o trânsito, regulação do mercado de bebidas alcoólicas e da propaganda de bebidas mudam pouco os esforços empreendidos. E explicita assim, ao mesmo tempo, o limite e a relevância do Programa Madrugada Viva – sua visibilidade e sua ação concreta no Espírito Santo – provoca a todos – Estado e sociedade civil – a questionarem a possibilidade de ser contrapor aos interesses da indústria de bebidas alcoólicas e dos sindicatos dos bares e restaurantes.

Todos os dados aqui analisados nos possibilitaram desvelar os processo de formulação e implementação do Programa Madrugada Viva do Estado do Espírito Santo. Ao contextualizarmos o leitor em como se dá uma análise de políticas públicas (Capítulo I) e ao problema enfrentado na agenda governamental (Capítulo II), circunscrito ao número de mortos e acidentados relativo ao consumo de álcool e direção automotiva, fomos também nos preparando para a reflexão que viria a seguir através dos documentos e das entrevistas que nos foram concedidas. Conseguimos, à luz da teoria levantada, visualizar os grupos de interesse inseridos na formulação, as resistências e obstáculos vivenciados pelos formuladores e pelos executores da política pública, os argumentos utilizados para a manutenção do programa, o papel da mídia nesse processo e a resposta social de aprovação e mesmo de reprovação as medidas implementadas. Reiteramos que o fascínio pelo Programa Madrugada Viva se dá pela coragem no âmbito governamental (implicado com interesses muitas vezes favoráveis ao uso do álcool e defensores dele) em enfrentar esse tema, combinação álcool e direção



automotiva e conseguir em um prazo tão curto de implementação, tanto espaço na vida da população capixaba.

Assim, chego até aqui com a mesma sensação descrita por Affonso Romano de Sant'anna, no poema "Velho olhando o mar" e termino com o último verso:

*"Mas que o olhar para dentro eu tenha muito que rever e contemplar [...] Estarei aqui olhando o mar, o mar interior e terei alegrias que nenhum passante compreenderá".*

## CONCLUSÕES

Esse estudo nos possibilitou refletir acerca da problemática que envolve o processo de formulação e de implementação de uma política pública, aliando esta discussão à política de trânsito, no que tange à prevenção dos acidentes que têm como causa o álcool. A inserção da problemática dos acidentes de trânsito como uma questão de Saúde Pública foi um avanço. Não afirmamos com isso que esta questão, por estar inserida na área da saúde, deixe de ser da área de segurança. Entretanto, é *mister* frisar que é uma questão de saúde, de segurança, de economia e de tantas outras áreas, visto que as mortes precoces, as conseqüências sociais, o impacto econômico mostram a intersectorialidade do tema e a necessidade de mantê-lo na agenda política brasileira.

Aqui se desnuda uma primeira questão: como um problema intersectorial - o problema álcool e direção veicular - desafia a todos os envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Os estudos de morbimortalidade mostram o lado extremo do problema da violência no trânsito. Entretanto, estes mesmos números não evidenciam as múltiplas dimensões aí contidas - as seqüelas advindas dos acidentes, os custos públicos e familiares com a recuperação, os gastos públicos de remoção, internação, os gastos com segurança pública, os danos sociais decorrentes dos acidentes de trânsito associados ao consumo alcoólico que são facilmente evitáveis.

Observamos neste contexto um Estado brasileiro, democrático, dividido entre a formulação e implementação de políticas públicas para um trânsito seguro e pressionado pelos interesses: a) da indústria automobilística, interessada na venda desenfreada de automóveis; b) da indústria e do comércio de bebidas alcoólicas, presente na venda de bebidas alcoólicas a jovens menores de 18 anos, a não aceitação de sobre-taxação das bebidas alcoólicas, a imprudência dos proprietários de bares que vendem bebidas a motoristas e a clientes já embriagados, a propaganda de bebidas alcoólicas, entre tantas outras que poderiam ser apontadas. Por outro lado, convive-se com a má conservação das rodovias e estradas federais, estaduais e municipais, o interesse de

privatização de alguns trechos e o total abandono de outros, o que aumenta o risco de acidentes.

Coloca-se então, uma segunda questão: como uma política pública intersetorial, sua análise requer pensar os múltiplos interesses que atravessam a arena política, inviabilizando que outras ações sejam formuladas e/ou implementadas.

A taxa crescente de risco de morte por acidentes e violências no País tem sido objeto de pesquisas e de preocupação constante da população, de segmentos organizados da sociedade, de organizações não-governamentais, e de governos estaduais e municipais comprometidos com o enfrentamento do problema. A Lei 9.503 de 23 de setembro de 1997, mais conhecida como Código de Trânsito Brasileiro, é uma medida legislativa marcante nesse processo. Evidencia-se aqui uma terceira questão: os diferentes atores que comparecem nessa arena política pressionando para a formulação de políticas públicas na área – pesquisadores (principalmente da área da saúde) e organizações não-governamentais (em geral, familiares de vítimas de acidentes de trânsito). No caso do Espírito Santo, destacam-se as ações e a presença governamental na configuração da proposta do Programa Madrugada Viva e na sua implementação. Os pesquisadores (presentes através das empresas de pesquisa) são convocados a avaliar os impactos das ações do Madrugada Viva na Comunidade. Mais recentemente pesquisadores capixabas se inserem no debate de forma mais sistemática, participando de estudos multicêntricos (exemplo da pesquisa conduzida em nível nacional por Ronaldo Laranjeira que contou com a participação de professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Fisiológicas e resultou em uma Dissertação de Mestrado).

Uma quarta questão merece ser destacada: como diferentes áreas do conhecimento às vezes se somam e às vezes concorrem entre si, na configuração de um problema que requer a ação do Estado. Como diversas pesquisas mostraram, os acidentes de trânsito podem ser analisados a luz da epidemiologia, da estatística, da psicologia, da medicina, entre outras áreas, para que intervenções possam ser propostas no enfrentamento da questão. As

análises poderão subsidiar políticas públicas planejadas estrategicamente, discutidas com a sociedade civil, utilizando a mídia como forma de sensibilização de todos para o problema que se pretende enfrentar. O desenvolvimento de parcerias é essencial entre os setores privados, públicos, entre a sociedade civil e a sociedade política. Um exemplo disso é pensar estratégias de enfrentamento da problemática aqui estudada através de campanhas direcionadas para cada faixa etária, mas essa é uma opção que exige estudo, conhecimento e sistematização rigorosa do tipo de acidentes e violências vivenciados, no trânsito, por cada faixa etária.

O Código de Trânsito Brasileiro foi, sem dúvida, inovador quanto às medidas propostas: a legislação mais rigorosa, os crimes de trânsito, o monitoramento da velocidade permitida, o aumento no valor das multas de trânsito, o sistema de pontuação, as diretrizes da Política Nacional de Trânsito, mas infelizmente ainda falta muito a implementar. Mesmo refletindo o esforço coletivo na busca por soluções, faz-se necessário seu aprimoramento e debate constante, pois novas realidades e demandas surgem com o passar dos anos e o desenvolvimento da tecnologia.

Face à complexidade da questão é fato que as políticas para o trânsito devem ser elaboradas de forma intersetorial e interdisciplinares. Deve assim, articular ações que deverão vir de todas as direções, sejam de educação, transporte, segurança, saúde, justiça, com o envolvimento de toda sociedade, para que estas políticas possam se adequar às características locais, regionais e nacionais.

Na questão do álcool e direção, não adianta apenas penalizar o motorista infrator. Faltam medidas preventivas efetivas, alternativas de locomoção eficientes e seguras para aqueles que optarem por deixar seu veículo em casa. O aprofundamento dos processos educativos de condutores e pedestres é fundamental, mas não é a única medida. É necessário que sejam estudadas medidas em nível nacional e em nível local, considerando as particulares de cada cidade (de pequeno, médio ou grande porte, suas características geográficas, culturais, etc), cada Estado da federação (com suas diferentes particularidades, como é o caso do Espírito Santo com sua BR 101 – que corta

o estado de norte a sul em um fluxo mais próximo ao litoral - e a BR 262 – sinuosa rodovia interestadual que liga o Espírito Santo a Minas Gerais). Defendemos que os recursos provenientes das multas aplicadas por infrações cometidas no trânsito sejam investidos em iniciativas preventivas, educativas e de fiscalização (como o Madrugada Viva), determinando metas a médio e longo prazo. A mudança de comportamento traz resultados satisfatórios, mas não se resumem a isso, as ações que a área requer. Principalmente na questão do álcool, pois ainda há uma tolerância, uma aceitação social em relação ao uso e abuso de bebida alcoólica. A questão do comércio e de propaganda de bebidas alcoólicas também precisa de uma melhor problematização.

A reflexão que fizemos na Dissertação entrecruzou a Política de redução da violência e acidentes no trânsito causados pelo uso indevido de álcool com a Política Pública para o Álcool (formulada pelo governo Lula em 2007) e como a relação álcool *versus* direção se insere nessas. Desnuda-se aqui a imagem social da bebida alcoólica que, não sendo vista como droga, é algo que interfere nesse quadro. Ao mesmo tempo em que a população considera inadequado o comportamento de beber e dirigir, isso não tem interferido sobre a decisão de “beber pouco” (em oposição sempre ao indicado pelo bafômetro) e dirigir, colocando em risco a si e à coletividade.

Vimos como a mídia (em especial, a mídia impressa) influenciou a trajetória do Programa Madrugada Viva, Praia Viva e Montanha Viva. Articuladora de mensagens, mostrando resultados, apoiando o projeto e dando visibilidade a ele (mesmo quando obstáculos apareceram e foram enfrentados), a mídia mostrou a que veio e a quem serviu, nesse caso serviu como apoiadora da campanha do Órgão de trânsito – expressando o grupo que mais diretamente era afetado por esses acidentes – a classe média, possuidora de veículo automotivo e consumidora de bebida alcoólica. Em alguns momentos a mídia provocou a sociedade para a reflexão dos danos causados ao organismo pelo consumo abusivo do álcool, polemizou sobre o uso do bafômetro, trouxe dados informativos acerca do número de mortos e sobre os resultados do Programa. A mídia, como operadora da segurança pública, torna-se um instrumento eficaz para a visualização do problema que se quer enfrentar. Veiculando medo

(medo da multa, medo da apreensão, medo da suspensão da carteira) mudou alguns comportamentos, dando vazão e visibilidade às ações. Por outro lado, sistematicamente anunciou as ações do Madrugada por outro estampou sempre as posições diferenciadas da população quanto à questão álcool e direção.

A análise apontou ainda que o Programa Madrugada Viva precisa ser constantemente avaliado e monitorado, propiciando os reajustes necessários, através de permanente diálogo com a população.

O número de mortos no trânsito foi essencial para deflagrar o processo de formulação do Programa Madrugada Viva. No caso específico do Programa, a morte de uma pessoa próxima a alguém com influência na arena política foi o marco em sua criação. Como uma política *top down*, uma vez caracterizado o problema (o número de mortos no trânsito devido à associação bebida e direção automobilística), foram formuladas estratégias de enfrentamento à questão. O Projeto Madrugada Viva é a resposta governamental aos índices de acidentes de trânsito causados por embriaguez. As estratégias, as fases, o público, foco, locais, os meios de divulgação, tudo foi formulado anteriormente à implementação da política e que, com o passar das fases foi se modificando, tornando-se *botton up* e aglutinando opiniões. A primeira fase (preventiva) cabia exclusivamente ao DETRAN-ES. Já a segunda fase (educativa) envolveu a participação do Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano da Polícia Militar - ator que detinha o poder de punir. A mídia é usada como estratégia de visualização do problema e da solução encontrada. A segunda fase não modifica comportamentos, não diminui os índices de acidentes, cabe então a implementação da terceira fase (punitiva). Acontece uma troca de gestores do Programa, que o reformula e insiste na implementação da terceira fase. O embate político também se dá dentro do próprio governo que, inicialmente, não possuía interesse em dar continuidade à terceira fase por medo do possível reflexo político negativo que uma tomada de decisão como essa é capaz de ter. Ou seja, resistências são vivenciadas oriundas de diversos grupos, internos ao governo (do próprio governador do Estado do ES, do Batalhão de Trânsito) e externo a ele (instituições que representam os

direitos do consumidor, a população-alvo dessa ação que resiste em mudar seu comportamento), já que a sociedade que apóia inicialmente a implementação das duas primeiras fases, quando da terceira (punitiva), reage questionando a obrigação do bafômetro. Cabe aos formuladores pensar em saídas para o impasse e uma delas é o uso intenso da mídia, informando a população das benesses dessa ação inclusive com a sanção punitiva. Justificativas são dadas utilizando a *mass media*: o salvamento de vidas, a quantidade a mortos no trânsito, o prejuízo que o abuso do álcool causa no organismo e, conseqüentemente, na direção automotiva. A resposta social é de apoio às ações, inclusive com a cobrança para que novos locais sejam também fiscalizados.

**A notícia se espalha, o Madrugada Viva sobrevive.** O número de carteiras apreendidas é constantemente noticiado. Com o apoio social mantêm-se o programa, conquista-se o apoio dentro da esfera governamental e ampliam-se as ações, nascem o Praia Viva para a época específica do verão, devido o litoral e o Montanha Viva para as festas do interior serrano do estado. Alternativas começam a ser adotadas pela população como o uso de táxis, vans de aluguel, o rodízio entre amigos, entre outras.

A análise do Programa Madrugada Viva possibilitou:

- a) evidenciar a **decisão política** de um órgão governamental na formulação do Programa que se expressa pela permanência dos gestores por um tempo que permitisse sua consolidação e no enfrentamento às resistências configuradas no seu processo de formulação e implementação;
- b) caracterizar a **ação isolada** do Estado do Espírito Santo no cenário nacional de uma ação governamental;
- c) identificar uma **ação eminentemente governamental** (a adesão da população – referida nas reportagens não aparece em outras expressões ou momentos do Programa Madrugada Viva) envolvendo o DETRAN-ES (GET) e o Batalhão de Polícia de Trânsito Rodoviário e Urbano (BPRV/PMES);

d) refletir que a sua formulação e implementação implicou a **ampliação do raio de ação do DETRAN-ES** (órgão público historicamente envolvido nas décadas de 1980 e 1990 em denúncias de corrupção de empresas de liberação e emplacamento de veículos) e ação de centro de formação de condutores (antigas auto-escolas). Com o Madrugada Viva, a Gerência de Educação de Trânsito do DETRAN dá visibilidade a outras potencialidades (positivas) do órgão;

e) descrever como a **mídia foi utilizada como espaço privilegiado de divulgação de suas ações**, trazendo para o debate:

e.1) o problema do álcool e acidentes de trânsito no Estado do Espírito Santo;

e.2) seu potencial para reduzir os índices desses acidentes evitáveis, principalmente entre o público jovem que frequenta a noite à procura de lazer e diversão;

e.3) a **inadequação do motorista alcoolizado em manter-se na direção veicular** de forma segura e consciente;

e.4) a **opinião da população (leigos) e de especialistas** que às vezes dão suporte de forma positiva e às vezes negativa ou de reprovação às ações.

É preciso modificar a relação que temos com as bebidas alcoólicas e isso implica desmascarar as dimensões social, econômica e política que estão contidas nessa discussão. A prevenção deve ser a pauta governamental prioritária e as ações repressivas ou punitivas complementares para aqueles casos que insistem em beber e dirigir. Mas são apenas 30 anos de discussão desse embate que se coloca entre a saúde e a segurança; entre a prevenção e a repressão; entre a educação e a punição. Muito ainda há que se construir em direção ao trânsito e à mobilidade segura que defendemos. O Madrugada Viva aqui apenas explicitou um Programa de sucesso em um cenário nacional de pouca ou nenhuma iniciativa nessa área.

Como um caminho longo, o ponto final dessa Dissertação requer questionar: Por que, mesmo tendo visibilidade nacional, mesmo sendo gerador de pauta de



discussão para a Câmara Temática de Saúde e Meio Ambiente, órgão técnico vinculado ao Conselho Nacional de Trânsito, pertencente ao Ministério das Cidades, gerador de mudança inclusive em nível legal, a iniciativa em outros estados brasileiros permanece tímida e em mãos de organizações não-governamentais ora vinculadas a grupos de pessoas afetadas por mortes de familiares no trânsito, ora por grupos vinculados à própria indústria de bebidas alcoólicas ou indústria automobilística?

É preciso avançar e trilhar novos caminhos. Ou, como diria Bertold Brecht “examinai, sobretudo, o que parece habitual”. E o que nos parece habitual, beber e dirigir, não esgota aqui e requer novos caminhos, agora no Doutorado.

**REFERÊNCIAS**

- ADORNO, R.C.F. **Educação em saúde, conjuntura política e violência no trânsito: o caso da cidade de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1989.
- ALVES, A. C. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. **Cadernos FUNDAP**. Brasília. n.22, p. 117-131, 2001.
- ALVES C. Fiscalização apertada o cerco sobre motorista embriagado. **A Gazeta**, Vitória, p.12, Cidades, 207.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.
- ARANTES, G. Número de bêbados ao volante caiu de 30% para 21%. **A Gazeta**, Vitória, p. 9, Cidades, 2006.
- \_\_\_\_\_. Bafômetro acusa 44 motoristas alcoolizados. **A Gazeta**, Vitória, p. 6, Cidades, 2007.
- ARAÚJO JUNIOR, J. M. **Delitos de trânsito**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- ARENDT, H. **A Condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n.51, fev./ 2003.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS DEPARTAMENTOS DE TRÂNSITO. **Impacto do uso de álcool e outras vítimas de acidentes de trânsito**. Brasília: CETAD/RAID, 1997, p.1-87.
- BABOR, T. et al. **Alcohol: no ordinary commodity – research and public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BAPTISTA, J. Campanha tenta reduzir acidentes com veículos. **A Gazeta**, Vitória, p. 16, Grande Vitória, 2003.
- BAPTISTA, J. Vai beber? Então, leve um “anjo da guarda” com você para a folia. **A Gazeta**, Vitória, p. 5, Carnaval, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.
- BARROS, A. Madrugada de “cana” dá multa. **A Gazeta**, Vitória, p. 5, Cidades, 2004.
- BARROS, E. L. de. **O Brasil de 1945 a 1964**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 1994.

BAFÔMETRO em bar, festa, praia e boate. **A Gazeta**, Vitória, 2003. Grande Vitória, p.14.

BATALHÃO quer aumentar a fiscalização. **A Gazeta**, Vitória, 2007. Cidades, p. 12.

BEBIDA ao volante na mira do Detran. **A Gazeta**, Vitória, 2003, Grande Vitória. p.18.

BELCULFINE, D.C. **São José dos Campos: relação histórica do seu desenvolvimento com a mortalidade por tuberculose, 1935 a 1999**. Tese (doutorado). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, Departamento de Epidemiologia, 2001.

BERTOLETE, J.M. Os custos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito. In: RAMOS, S. P; BERTOLETE, J.M.(orgs). **Alcoolismo Hoje**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

BORON, A. El Estado y las reformas Del estado orientadas al mercado. Los desempeños de la democracia em America Latina. In: BORON, Atílio. **América latina: Estados e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRANDÃO, A. C. **O Trânsito e a lei**. Rio de Janeiro: Record, 1960.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro e Legislação complementar**. Brasília: Departamento Nacional de Trânsito, 2005.

\_\_\_\_\_. **DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO**. Estatísticas. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/estatisticas.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 01 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 737/GM, de 16 de Maio de 2001. Dispõe sobre a **Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências**. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 05 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicada**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 07 dez. 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional Antidrogas. **Mapeamento das instituições governamentais e não-governamentais de atenção às questões**

**relacionadas ao consumo do álcool e outras drogas no Brasil. 2006-2007.** Brasília: SENAD, 2007.

\_\_\_\_\_. Vigilância e Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL). **Estimativas sobre frequência e distribuição sócio-demográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 Estados brasileiros e no Distrito Federal em 2006.** Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio\\_vigitel\\_2006\\_marco\\_2007.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_vigitel_2006_marco_2007.pdf)>. Acesso em: 20 abr.2008.

BRASIL: 4º lugar em acidente de trânsito. **A Gazeta**, Vitória, 2003, Brasil, p.11.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BURNING, E. et al. (Orgs.) **Álcool e redução de danos:** uma abordagem inovadora para países em transição. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

CAMARGO, A. B. M. Mortalidade por causas externas tem crescido em São Paulo. Disponível em: <<http://www.usp.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

CALDAS, G. **Novo Código de Trânsito Brasileiro anotado.** São Paulo: Ediprax Jurídica, 1998.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, D. G.; LEYTON, V. Avaliação das concentrações de álcool no ar exalado: considerações gerais. **Revista de Psiquiatria Clínica**, São Paulo, v. 27, n. 2, s/p, 2000.

CENTER DISEASE CONTROL (CDC). Motor-vehicle safety: a 20<sup>th</sup> century public health achievement. **JAMA**, v. 281, n. 22, p.2080-2082, 1999.

CORONEL livra filho de blitz no trânsito e pede demissão. **A Gazeta**, Vitória, 2004, capa.

COUTINHO, C. N; HENRIQUES, L. S.; NOGUEIRA, M. A. (org.) **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2001, v. 3.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-16.

DEZOTI, N. Acidentes de Trânsito e a participação de motoristas alcoolizados: da prevenção a repressão. **Mimesis**: Bauru, v. 8, n1, p.22-25, 1987.

DINIZ, E. **Globalização, elites empresariais e democracia no Brasil nos anos 90**. Ensaios FEE, v.20, n.1, p. 155-178, 1999.

ESPÍRITO SANTO. **Departamento Estadual de Trânsito**. Disponível em: <<http://www.detran.es.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Anuário Estatístico DETRAN-ES 2005**. 01 CD-ROM. Windows 95/98.

FELIZ, C. Combinação de álcool e volante mata 233 no trânsito capixaba, **A Gazeta**, Vitória, p.10, Cidades, 2005a.

\_\_\_\_\_. Medo do bafômetro inibe consumo. **A Gazeta**, Vitória, p.10, Cidades, 2005b.

FERNANDEZ, M. Acidente em Camburi mata três jovens e fere quatro. **A Gazeta**, Vitória, [s/p], Polícia, 2003.

FISCALIZAÇÃO conta com mais 15 bafômetros. **A Gazeta**, Vitória, 2004, capa.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília. n. 20, p.211-259, jun./2000.

GARCIA, M.L.T; BASÍLIO, M.C.V. **Bebidas alcoólicas no município de Vitória**. Vitória: Edufes, 2007.

\_\_\_\_\_; LEAL, F.X. **Políticas antidrogas no Brasil**. Relatório Final do Projeto de pesquisa Política de Atenção à dependência química: um estudo na ótica do controle social (processo FAPES nº 31180370/2005). Vitória: UFES, 2006.

GALDUROZ, J.C.F; CAETANO, R. Epidemiologia do uso de álcool no Brasil. **Revista Brasileira de Psiquiatria**. São Paulo, v. 26, n.1, s/p, mai./ 2005.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

\_\_\_\_\_, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GUERRERO, O. **Teoria administrativa del estado**. México: Oxford, 2000.

GOLDIN, J.R. Ética na pesquisa em saúde. **Revista HCPA**. Porto Alegre. v.13, n.2, p.107-111, 1993.

GOHN, M. G. Cidades, ONGs e ações coletivas. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. v.9, n. 2, p. 33-44, abr./jun/ 1995.

GOHN, M. G. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. IN: CARVALHO, Denise; SOUZA, Nair; DEMO, Pedro (org). **Novos paradigmas da política social**. Brasília. 2002.

HOUAISS, A.; AVERY, C.B. **Dicionário *Exitus* das Línguas Inglesa e Portuguesa**. New Jersey: Britannica, 1981.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**. Campinas, v. 6, n. 2, p.167-186, 2000.

HUGO, V. Nova Campanha. **A Gazeta**, Vitória, p.6, Cidades, 2005.

HUSSACK, D.; BRORON, G. The hard facts of influence of alcohol on serious roads accident casualties. **Med. J. Austr.**, v. 2, 1974, s/p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras** : relatório executivo. Brasília: IPEA/ ANTP, 2003.

\_\_\_\_\_; DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO. **Impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras**. Brasília: IPEA/ DENATRAN, 2007.

JAGER, M.A. Motorista pode recusar o bafômetro. **A Gazeta**, Vitória, p. 7, Cidades, 2004.

JOLL, J. **As idéias de Gramsci**. São Paulo: Cultrix, 1977.

KATZ, C. **El povenir Del socialismo**. Buenos Aires: Imago Mundi. Herramienda, 2004.p.185 – 225.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives and public policies. New York: Longman, 1995.

KLAMM, E. R. Is the social or chronic drunker more likely to get involved in fatal auto accident? **Prevent Medicine**. v.1, 1972.

KLEIN, C. H. Mortes no Trânsito do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de**

**saúde pública.** Rio de Janeiro, v.10, p.169-177,1994.

KOELEGA, H.S. Alcohol and vigilance performance: a review. **Psychopharmacol.** v. 118, 1995.

LARANJEIRA, R.; ROMANO, M. Consenso brasileiro sobre políticas públicas do álcool. **Revista Brasileira de Psiquiatria.** Rio de Janeiro. v.26, n 1, p.68-77, 2004.

LARANJEIRA, R. et al. **I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira.** Disponível em: <[http://www.senad.gov.br/relatorio\\_padroes\\_consumo\\_alcool.pdf](http://www.senad.gov.br/relatorio_padroes_consumo_alcool.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Álcool e violência: a psiquiatria e a saúde pública. **Revista Brasileira de Psiquiatria.** Rio de Janeiro. v. 27, n. 3, p. 1-3, set. 2005.

LAURENTI, R. et al. Alguns Aspectos Epidemiológicos da mortalidade por acidentes de trânsito de veículo a motor na cidade de São Paulo, Brasil. **Revista Saúde Pública.** Rio de Janeiro, v. 6, p.329-341, 1972.

LIMA, J. R. R. **Sistema Nacional de Trânsito.** Disponível em <<http://www.transitobrasil.com.br/asp/Noticia.asp?codigo=3511>>. Acesso em: 30 mar. 2007.

LIMA, L. L. Análise de Políticas Públicas: considerações sobre a utilidade da perspectiva neo-institucional e do conceito de autonomia relativa do estado. **Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas.** Rio Grande do Sul, v.5, n.1, 2005.

MADRUGADA Viva também vai atuar em balneários. **A Gazeta,** Vitória, 2004, Cidades, p. 8.

MADRUGADA Viva: blitz flagra motorista alcoolizado. **A Gazeta,** Vitória, 2004, capa.

MADRUGADA Viva: Detran e Batalhão de Trânsito fazem blitz. **A Gazeta,** Vitória, 2007, Segurança, p. 14.

MAGDA Lamborghini comemora. **A Gazeta,** Vitória, 2006, Cad. 2, p.2.

MASUR, J. **O que é alcoolismo?** São Paulo: Brasiliense, 2004.

MARÍN-LEÓN, L.; QUEIROZ, M. S. A atualidade dos acidentes de trânsito na era da velocidade: uma visão geral. **Cadernos de Saúde Pública,** Rio de Janeiro. v. 16, n. 1, p. 7-21, 2000.

\_\_\_\_\_; VIZZOTTO, M. M. Comportamentos no trânsito: um estudo epidemiológico com estudantes universitários. **Cadernos de Saúde Pública,** Rio de Janeiro. v. 19, n. 2, p. 515-523, 2003.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, P. M. "Madrugada Viva" flagra só dois no primeiro dia. **A Gazeta**, Vitória, p. 15, Grande Vitória, 2004.

MATOS, M. I. S. **Meu lar é o botequim**. Alcoolismo e masculinidade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. 1978.

MEKSENAS, P. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MELLO-JORGE, M.H.P. **Mortalidade por causas violentas no município de São Paulo**. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. São Paulo, 1979.

\_\_\_\_\_; LATORRE, M. R. D. O. Acidentes de Trânsito no Brasil: Dados e tendências. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. v. 10, n. 01, p.19-44, 1994.

MIL testes de bafômetro em três meses. **A Gazeta**, Vitória, 2004, Cidades, p. 9.

MINAYO, M. C. A.; SOUZA, E. R. Violência para todos. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro. v.9, n.1, p. 65-78, 1993.

\_\_\_\_\_. A Violência social sob a perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. v.10, p.19-44, 1994.

\_\_\_\_\_; SOUZA, E. R. O impacto da violência social na saúde pública na década de 80. In: MINAYO, M. C. (org) **Os muitos Brasis**: saúde e população na década de 80. São Paulo: Editora Hucitec, Rio de Janeiro: ABRASCO, 1999.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8 ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. The inclusion of violence in the health agenda: historical trajectory. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. v.11, n.2, p. 375-383, 2006b.

\_\_\_\_\_; DESLANDES, S. F. (org) **Análise diagnóstica da Política Nacional de saúde para redução de Acidentes e Violências**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

\_\_\_\_\_. **Violência e Saúde Pública**. Disponível em: <<http://www.claves.fiocruz.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.



MOLINA, C.G. Modelo de Formacion de Políticas Y Programas Sociales: notas de clase. Disponível em <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6203>>. Acesso em: 03 mar. 2005. p.1-23.

MONTANHA é o novo alvo. **A Gazeta**, Vitória, 2005, Cidades, p.4.

MONTEIRO, M. G. **As políticas sobre álcool nas Américas**. Palestra ministrada na I Conferência Pan-Americana de Políticas Públicas sobre o álcool, realizado em Brasília, em novembro de 2005.

MONTEIRO, A. L. O. **A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas**: análise do Programa nacional de DST e AIDS (1980-2006). 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e trabalho) - Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2006.

MORAES, N. Acidente mata sobrinho de Gerson Camata. **A Gazeta**, Vitória, capa, 2003a.

\_\_\_\_\_. Acidente mata sobrinho de senador em Camburi. **A Gazeta**, Vitória, p. 27, Polícia, 2003b.

MORENO, D. H. Psicofármacos e direção. **Revista de Psiquiatria Clínica**. São Paulo. v. 25, n. 1, 1998.

MOTA, A. E. et al. **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo : Cortez, 2007.

MOURÃO, L. N. G. et al. A embriaguez e o trânsito: avaliação da nova lei de trânsito no que se refere à abordagem da embriaguez. **Revista de Psiquiatria Clínica**. São Paulo. v. 27, n. 2, mar./abr. 2000.

MULLER, N. Bebê de 6 meses ferido em colisão. **A Gazeta**, Vitória, [s/p], 2003.

MULLER, P. H. et al. Etude statistique de l'alcoolemie chez des alcoolimie des autuers d'accidents répétés (à propos de 635 observations). **Medicine Lég. Domm Corp**. v. 6, 1973.

NERY-FILHO, A.; MIRANDA, M.; MEDINA, M.G. **Estudo da alcoolemia numa amostra urbana de Salvador**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: o uso e o abuso de drogas. Bahia, Bahia: CETAD, 1995.

NOGUEIRA, M.A. **Em defesa da política**. São Paulo: SENAC, 2001.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.

OFFE, C. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, E.; MELCOP, A.G. **Álcool e trânsito**. Recife. Instituto RAID/COFEN-MS/DETRAN-PE, 1997.

O Número 1,5 mil. **A Gazeta**, Vitória, 2006, Cidades, p. 4.

ORGANIZAÇÃO IBEROAMERICANA DE ESTUDOS (OIE). **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2005, p.1-45.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Relatório Mundial sobre violência e saúde. Brasília: OMS, Opas, 2002.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). **Accidentes del tráfico en los países en desarrollo**. Serie de Informes Técnicos 703. Ginebra, 1984.

PASSET, R. **Elogio da globalização**: por um contestador assumido. Rio de Janeiro: Record, 2003.

PINSKY, I. et al. Disposição e alternativas ao dirigir alcoolizado entre jovens paulistanos. **Revista Brasileira de Psiquiatria**. Rio de Janeiro. v. 26, n 4, p. 234-241, 2004.

\_\_\_\_\_; LARANJEIRA, R. O fenômeno do dirigir alcoolizado no Brasil e no mundo: revisão da literatura. **Revista da ABP-APAL**. São Paulo. v.20, n.4, p.1-15, 1998.

PORTÃO, R.G. **A vítima nos meios de comunicação de massas**. São Paulo: Traço, 1982.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POSSEBOM, A. O bafômetro da discórdia. **A Gazeta**, Vitória, p. 4, Cidades, 2004a.

\_\_\_\_\_. Blitze voltam a todo vapor nas madrugadas de Vitória. **A Gazeta**, Vitória, p. 11, Cidades, 2004b.

\_\_\_\_\_. Operação não consegue impedir morte no trânsito. **A Gazeta**, Vitória, p. 5, Segurança, 2004c.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMIREZ, E.P. El Estado e acción: la aplicación del modelo de análisis de políticas públicas. **Reflexion Política**. Años 5, n.9, jun 2003.

RECUSA do motorista: policial: policial pode indicar sinais de embriaguez. **A Gazeta**, Vitória, 2006, Cidades, p. 4.

RODRIGUES, J. **500 anos de trânsito no Brasil**: convite a uma viagem. Curitiba: ABDETRAN, 2000.

ROSS, H. L. **Confronting drunk driving**: social policy for saving lives. London: Yale University Press, 1992.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. [s/d]. Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen/AnalisedePoliticPublicas.doc>>. Acesso em: 15 fev. 2007. p. 01-18.

SABE com quem está falando? **A Gazeta**, Vitória, 2007, Cidades, p. 4.

SADER, E. **Quando novos trabalhadores entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **A vingança da história**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SÃO PAULO. **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados** (SEADE, 2004). Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/master.php?opt=abr\\_not&nota=234](http://www.seade.gov.br/master.php?opt=abr_not&nota=234)>. Acesso em: 07 abr. 2008.

SATHLER, W. Um postal assim, meio bobinho. **A Gazeta**, Vitória, p. 7, Sociedade, 2006.

SCALASSARA, M.B.; SOUZA, R.K.T.; SOARES, D.F.P.P. Características da mortalidade por acidentes de trânsito em localidade da região Sul do Brasil. **Revista de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. v. 32, n. 2, p.472-8, abr./1998.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DA SAÚDE. MS. Programa de redução da Morbimortalidade por Acidentes de Trânsito: mobilizando a sociedade e promovendo a saúde. **Rev. de Saúde Pública**. Brasília. v.36, n1, p.114-7, 2002.

SEIBEL, E. J. **Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciência Humanas. [s/d1]. Disponível em: <[http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR\\_demandassociais.htm](http://www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandassociais.htm)>. Acesso em: 07 maio 2005.

\_\_\_\_\_. **A redefinição do conceito “offeano” de seletividade diante uma conjuntura globalizada**. [s/d2]. Disponível em:

<<http://www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=132&article=52&mode=pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

SCHILLER, H. **O Império norte-americano das comunicações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1976.

SILVA, I. F. **O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no estado do Rio de Janeiro**. 2000. 121 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Osvaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, C. R. L.; KILSZTAJN, S. Acidentes de trânsito, frota de veículos e nível de atividade econômica. **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro. v.7, n1, p.147-159, jan./jun. 2003.

SILVA, S. F. **Municipalização da saúde e poder local: sujeito, atores e políticas**. São Paulo: Hucitec, 2001.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno 48**. UNICAMP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 2000. Disponível em: <<http://uscholar.google.com.br>>. Acesso em: 03 fev. 2007.

SOARES, G. A. D. Mortes no trânsito, mortes esquecidas, mortes evitáveis. **Boletim Segurança e Cidadania**, Rio de Janeiro, ano 02, n. 02, p. 1-16, abr./2004.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. v.18, n. 51, fev./ 2003.

\_\_\_\_\_; MINAYO, M.C.S. O impacto da violência social na saúde pública do Brasil: década de 80. IN: MINAYO, Maria C.S. (org). **Os muitos Brasis: saúde e população na década de 80**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1999.

SIQUEIRA, M. Motorista bêbado vai ficar a pé. **A Gazeta**, Vitória, capa, 2004a.

\_\_\_\_\_. Fim de semana com freio na bebida alcoólica. **A Gazeta**, Vitória, p. 5, Cidades, 2004b.

\_\_\_\_\_. Madrugada Viva chega ao litoral. **A Gazeta**, Vitória, p. 7, Cidades, 2004a.

STANGE, P.; POSSEBOM, A. Praias terão segurança reforçada durante o verão. **A Gazeta**, Vitória, p. 4, Cidades, 2004.

STRONACH, B. **Álcool e Redução de Danos**. In: BURNING, Ernest et al. **Álcool e redução de danos: uma abordagem inovadora para países em transição**. Brasília: MS, 2004.

TOOMEY, T. et al. The minimum legal drinking age: history, effectiveness, and ongoing debate. **Alcohol Health Res World**. Pittsburg. v.33, n.4, p.213-221, 1996.

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. Reducing Alcohol-Impaired Driving. **10<sup>th</sup> Special Report to the U.S Congress on Alcohol and health**. 2000. p. 373-406. Disponível em: <<http://www.racp.edu.au/download.cfm?DownloadFile=58781F51-D16F-1548-C0F906E69185D441> – >. Acesso em: 12 dez. 2007.

VARGAS, A. **Notas sobre el estado y las políticas públicas**. Bogotá: Almudena, 1999.

VITÓRIA. Secretaria de Cidadania e Segurança Pública. **Mapa da Violência**. 1997. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/secretarias/cidadania/mapaviol.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2006.

WASELFIZ, J.J. **Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros**. São Paulo: Instituto Sangari, Brasília: RITLA, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, 2008.

WALLER, J. A. Factors associated with alcohol and responsibility for fatal highway crashes. **Q. J. Studies Alcohol**. v.33, 1972.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global status report on alcohol**. Genebra: World health Organization, 1999.

\_\_\_\_\_. **Drinking and driving: a road safe manual**. Relatório de 2007. Disponível em: <<http://www.who.int/world-health-day/2004/infomaterials/>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **World Report on Road Traffic Injury Prevention**. Relatório de 2004. Disponível em: <[http://www.who.int/world-health-day/2004/infomaterials/world\\_report/en/](http://www.who.int/world-health-day/2004/infomaterials/world_report/en/)>. Acesso em: 01 maio 2007.

\_\_\_\_\_. **Youth and Road Safety**. Relatório de 2007. Disponível em: <[http://whqlibdoc.who.int/publications/2007/9241595116\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2007/9241595116_eng.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2007.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YUNES, J.; RAJS, D. Tendencia de la mortalidad por causas violentas en la población general y entre los adolescentes y jóvenes de la región de las

Américas. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro. v. 10, n.01, p.88-125, 1994.

# **ANEXOS**

## ANEXO I



Programa de Pós-Graduação  
 UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
 CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)  
 Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras  
 29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (027) 3335-2587

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, \_\_\_\_\_, concordo em participar, por minha livre e espontânea vontade, da pesquisa para a dissertação de mestrado do Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, intitulada “Programa Madrugada Viva – Análise da Implementação de uma política pública”, aplicado pela mestranda Andréa dos Santos Nascimento<sup>1</sup>, sob orientação da Professora Doutora Maria Lúcia Teixeira Garcia, da UFES.

***Declaro estar esclarecido(a) e informado(a) que se trata de pesquisa de natureza qualitativa que tem como objetivo analisar a partir da Política Nacional de Trânsito o Programa Madrugada Viva englobando as fases de formulação e implementação desta política.***

De livre e espontânea vontade responderei as perguntas da entrevista que será gravada, transcrita e analisada pela pesquisadora.

Declaro também estar ciente que, durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecido(a), como terei a liberdade de me recusar a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

Concordo que a pesquisa identifique o cargo que ocupava entre 2004 – 2007 no Programa Madrugado Viva, assegurando que a pesquisadora me entregará uma cópia do trabalho para que possam ser averiguados o conteúdo e o respeito ético adotado. Minha participação está livre de qualquer remuneração ou despesa.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistado(a)

Pesquisadora

Vitória, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2007.

<sup>1</sup> Contatos: 27-8118.7203 / 3243.3182 ou [adeiasn@hotmail.com](mailto:adeiasn@hotmail.com), [andreas@gmail.com](mailto:andreas@gmail.com) e [mestradoempoliticassocia@hotmail.com](mailto:mestradoempoliticassocia@hotmail.com)



## ANEXO II

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### Tópico

- Conte-me a história do Programa Madrugada Viva?

#### Identificar em toda a fala do entrevistado:

1. Como
2. Quando surgiu o Programa Madrugada Viva?
3. Porque
4. Quais foram os atores envolvidos neste processo;
5. Como se deu a formulação e a implementação do programa;
  - a. Quais foram as resistências e obstáculos encontrados;
  - b. Quais alianças que surgiram;
  - c. Quem financiou ou financia o programa;
  - d. O papel da mídia.
6. Fontes documentais que possam surgir.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)