# VOICE Country Sheet

July 07

# Utentes Vulneráveis em Portugal

VOICE

**VOICE : Cooperação entre organizações europeias de utentes vulneráveis**

VOICE é uma rede para assegurar que as vozes dos utentes vulneráveis, habitualmente negligenciadas, são ouvidas na abordagem dos transportes.

**Actualmente a rede VOICE consiste em:**
AGE - the European Older People's Platform; ANEC - the European consumer voice in standardisation; Health and Environment Alliance; European Child Safety Alliance; European Disability Forum; European Public Health Alliance; European Federation for Transport and Environment; Voetgangersbeweging - Pedestrian Movement, BEUC; European Transport Safety Council

**Mais informação: www.etsc.be/Voice.php**

## Parte I - Portugal

### Introdução

A sinistralidade em Portugal atingiu os piores níveis no início da década de 1990, tendo-se verificado o valor máximo de 3217 mortos em1991. A partir de 1993 a situação tem evoluído favoravelmente, com reduções no número de mortos, tendo-se verificado 949 mortos no ano de 2006. Estes resultados positivos foram conseguidos apesar do contínuo aumento do tráfego rodoviário.[1]

Apesar das diminuições significativas no número de vítimas fatais e na gravidade média dos acidentes verificadas nas últimas décadas, a taxa de mortalidade rodoviária portuguesa em 2004 era ainda de 123 mortos por milhão de habitantes, consideravelmente superior ao valor médio comunitário de 95.[2] Presentemente, são quatro os maiores problemas na área da segurança:

- Velocidade inadequada ou excessiva.
- Segurança dos peões.
- Condução sob influência do álcool.
- Infra-estrutura inadequada

Para combater de forma integrada estes problemas, foi lançado em 2003 o "Plano Nacional de Prevenção Rodoviária" (PNPR), o qual constituiu o primeiro documento com definição quer de metas a longo prazo quer de uma estratégia para as atingir. Os objectivos prioritários incluem a promoção de velocidades mais seguras, a melhoria da segurança de peões e utentes de veículos de duas rodas, o combate à condução sob o efeito do álcool ou drogas, o aumento e melhoria da utilização de dispositivos de segurança passiva (cinto de segurança, capacetes e sistemas de retenção para crianças), a intervenção na construção e conservação da infra-estrutura rodoviária e a melhoria do socorro às vítimas.

### Velocidade

O excesso de velocidade e as velocidades inadequadas são um grave problema nas estradas portuguesas, para o qual não tem havido sinais de melhoria significativa. Em 2006 a velocidade foi responsável por cerca de 32.3% dos acidentes fatais no país, tendo sido de 32.8% em 2000 e de 36.0% em 2004. Um estudo realizado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) para a Direcção-Geral de Viação (DGV) permitiu verificar que uma percentagem elevada dos condutores excede os limites de velocidade: 70% dos veículos ligeiros e dos pesados, em auto-estradas; e 80% em estradas de faixa de rodagem única.. Em arruamentos urbanos, cerca de 50% dos condutores circula acima do limite de velocidade máxima.[3]



*J. Cardoso/LNEC*

Estes factos têm repercussões negativas sobre a segurança dos utentes vulneráveis, cujo risco é desnecessariamente aumentado. Em Março de 2005 foi introduzida nova legislação, agravando as penalizações aplicáveis ao excesso de velocidade, incluindo uma nova classe de infracções para circulação entre 60 e 80 km/h acima do limite legal e alterando o regime aplicável em zonas urbanas. São usados controlos de velocidade fixos e móveis.[4] A fiscalização deve, no entanto, continuar a ser intensificada em áreas urbanas, de modo a diminuir o ainda elevado número de peões vítimas.

### Peões e outros utentes rodoviários vulneráveis (URVs)

Em termos absolutos, o número de peões mortos em acidentes rodoviários diminuiu consideravelmente, de 691 óbitos, em 1990, para 137 em 2006. No entanto, o número actual ainda é alto,[5] correspondendo a cerca de 16% do número total de mortos, percentagem que é superior à média da EU-15, que é de 14 %.[6] Em Portugal, os acidentes envolvendo peões têm taxas de mortalidade particularmente elevadas, quando comparadas com as de outros países da UE. Em 2002, a taxa de mortalidade média portugesa para ocupantes de veículos ligeiros e pesados foi 1,4 vezes mais alta do que a média da EU-15; já para os peões a relação entre aquelas taxas foi 2,1.[7] Os idosos (mais de 65 anos) são um grupo particularmente afectado, representando 41.6% dos peões mortos e 42.9% dos ciclistas falecidos. Os ocupantes de veículos de duas rodas também representam uma elevada percentagem de mortos (28%) quando comparada com os 20% verificados na UE-15.[8]

Em 2006 as crianças até 14 anos representaram 3.2% do total dos mortos rodoviários em Portugal, sendo que cerca

de 26% eram peões e aproximadamente 50% eram passageiros[9]. Desde 1996, a Associação para a Promoção da Segurança Infantil portuguesa (APSI) tem realizado observações da utilização dos sistemas de retenção para crianças (SRC) por indivíduos com menos de 12 anos de idade. Tem-se verificado um constante aumento na taxa de utilização de SRC, de menos de 20% em 1996 para mais de 75% em 2006. No entanto, nessas observações concluiu-se que só 50% dos utentes parecem usar o SRC adequado ou devidamente fixado ao veículo.

O empenho especial do País na protecção dos URVs parece, pois, altamente relevante. No PNPR foi definido o objectivo de diminuição de 50% no número de pessoas mortas ou seriamente feridas em acidentes rodoviários, até ao ano de 2010. Este objectivo foi aumentado para 60% no que se refere a acidentes envolvendo peões ou veículos de duas rodas e a acidentes em zonas urbanas.[10] A APSI organizou campanhas de informação bem como acções de formação no uso de SRC, para pais, profissionais de saúde e agentes de autoridade.



*J. Cardoso/LNEC*

## Álcool

Portugal situa-se na média da EU-25 no que se refere aos limites de álcool permitidos aos condutores, com o limite da taxa de alcoolémia nas 0.5 mg/ml. Segundo dados do Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), em 2004 cerca de 40% dos condutores mortos em acidentes rodoviários testados apresentaram concentrações superiores ao limite legal.[11] Devido a este resultado, foi definida no PNPR a meta de diminuição para metade do número de mortos apresentando níveis ilegais de álcool no sangue.[12]

De acordo com a lei portuguesa, os condutores envolvidos em acidentes rodoviários devem ser submetidos, obrigatoriamente, a teste de alcoolémia. Na realidade, nem todos os condutores efectuam o referido teste, o que afecta o rigor da informação reportada pela polícia. Actualmente, em Portugal desenvolvem-se esforços para melhorar a estimativa do número de acidentes relacionados com o consumo de álcool, o que envolve duas fontes – os relatórios das polícias e do INML.[13]

## Infra-estrutura

As melhorias na infra-estrutura rodoviária contribuíram, certamente, para a diminuição na mortalidade rodoviária. Realça-se um conjunto de programas de melhoria da infra-estrutura: a separação física dos sentidos de circulação, a instalação de guardas de segurança em locais com obstáculos perigosos, a regulação semafórica de intersecções, a substituição de intersecções tradicionais por rotundas, a melhoria da iluminação nocturna, a instalação de guias sonoras e de passeios tácteis, etc. Diversas medidas destinadas ao ambiente interurbano já estavam a ser aplicadas antes de 2002, mas o esforço actual é mais intenso e mais bem coordenado, com a construção de áreas de serviço e para fiscalização, a pavimentação de bermas, as inspecções da sinalização de estradas em serviço, o controlo dos acessos nas estradas principais, a mitigação do risco de acidente junto a paragens de autocarros, etc. Adicionalmente, medidas de engenharia de baixo custo, como rotundas e semáforos actuados pelo excesso de velocidade, estão a ser aplicadas nos atravessamentos de pequenas povoações por estradas interurbanas.[14]

No entanto, a instalação de equipamentos para peões não tem sido efectuada de forma sistemática, uma vez que este tipo de intervenção é normalmente executada por autoridades municipais, consoante cada caso particular. Recentemente tem-se verificado um aumento no uso da bicicleta, especialmente em áreas urbanas. Em contrapartida, a atribuição de espaço para a circulação de ciclistas pelos municípios tem sido lenta, o que pode originar evoluções indesejadas, como o aumento do número de acidentes envolvendo este grupo de utentes. Acresce que o adequado planeamento e construção destas componentes são dificultadas pela ausência de recomendações técnicas aplicáveis.[15]

## Educação

As melhorias na infra-estrutura precisam de ser reforçadas com acções continuadas para educar os utentes rodoviários de todas as idades. Neste aspecto Portugal tem conseguido manter um bom nível de esforço. Até há pouco tempo as campanhas de prevenção destinadas à segurança dos peões e à promoção de comportamentos de condução adequados tinham constituído a maioria das acções ao nível nacional: campanhas sobre o uso de SRC (1993, 1996, 1997, 2001 e 2007)[16]; campanha para ensinar as crianças a andar ao longo de uma estrada e a atravessá-la (1982); campanha sobre o melhor percurso para a escola (1984); campanha para protecção de peões (1988); campanha sobre a velocidade, peões, álcool, e cintos de segurança (1992 e 1996) . Desde 2004, no entanto, as actividades nesta área foram consideravelmente reduzidas, por falta de apoio governamental.[17]

## Iniciativas de segurança rodoviária mais recentes

O Plano Nacional de Segurança Rodoviária lançado pelo governo em Março de 2003 também definiu um conjunto de medidas legais e de fiscalização. Em consequência, verificou-se o agravamento das sanções, incluindo coimas mais elevadas e a suspensão da carta de condução, estipuladas pelo novo Código da Estrada para contra-ordenações como a condução sob o efeito do álcool, o uso de telemóveis sem dispositivo mãos livres, a não utilização de SRC ou de cintos de segurança e a circulação de veículo sem certificado de inspecção ou sem seguro obrigatórios.[18] O novo Código da Estrada entrou em vigor em Março de 2005.

De alguma forma, todavia, o apoio político à aplicação do PNPR foi seriamente diminuído nos anos mais recentes, o que afectou a coordenação das actividades das entidades mais relevantes na segurança rodoviária e perturbou a eficácia do Plano.[19]

É fundamental que os esforços destinados à diminuição do número de utentes vulneráveis mortos continuem. Neste sentido, é necessária uma melhor coordenação das iniciativas e das medidas realizadas aos níveis nacional e local.

# Parte II - O que funciona melhor? Exemplos da Europa

São necessárias medidas vocacionadas quer para os utentes vulneráveis quer para os condutores de veículos motorizados, para melhorar o respectivo comportamento e aumentar a segurança rodoviária em Portugal. O combate a tipos comuns de desrespeito das regras do Código da Estrada, como a condução sob a influência do álcool e o excesso de velocidade, tem provado ser eficaz num conjunto apreciável de países. Os exemplos seguintes ilustram o que tem sido feito noutros países europeus para combater algumas das questões anteriormente referidas.

## Velocidade

Em **França**, foi introduzido um conjunto integrado de medidas que originou diminuições espectaculares no número de violações dos limites de velocidade. Um sistema de carta de condução por pontos destinado a penalizar os condutores em excesso de velocidade, associado ao aumento da fiscalização e à melhoria do sistema de gestão de velocidades, baseado num novo sistema de câmaras fotográficas, contribuiu em 75% para a redução brutal no número de acidentes fatais entre 2002 e 2005. Entre 2003 e 2005 a percentagem de veículos a circular pelo menos 10 km/h acima do limite legal de velocidade diminuiu de 35% para 20%. O número de veículos excedendo o limite em mais de 30 km/h diminuiu em 80%. As velocidades médias decresceram em cerca de 5 km/h.[20]

Os sistemas de carta de condução por pontos estão a ser cada vez mais usados nos países europeus. Em **Itália**, o número de mortos em acidentes rodoviários diminuiu 30% no primeiro ano a seguir à aplicação do sistema de penalização por pontos. No **Reino Unido**, os condutores são penalizado quer por excesso de velocidade quer por condução sob a influência do álcool.

Na **Suécia**, o controlo do cumprimento dos limites de velocidade foi reforçado com o recurso a câmaras automáticas. A fiscalização dos infractores dos limites de velocidade tornou-se numa prioridade com a utilização das novas câmaras digitais de controlo de velocidade e com o aumento das coimas por incumprimento.[21]

## Álcool

Na **Holanda** tem aumentado o número de testes de alcoolemia, desde a introdução das equipas de velocidade ("Speed Teams") entre 2000 e 2003; o número de infracções detectadas também aumentou abruptamente. Em 2004, 25.000 contra-ordenações leves foram processadas pela Agência Central de Execuções Judiciais Holandesa, correspondendo a um aumento de mais de 50% relativamente ao ano de 2003, quando foram processadas somente 12.500. Este incremento da fiscalização foi acompanhado por acções de divulgação e de prevenção semelhantes à campanha Belga 'BOB' – o condutor escolhido –, iniciada em 2001. Como resultado destas acções, a condução sob a influência do álcool nas noites de fim-de-semana caiu para 3.9% em 2003; o número de mortos rodoviários relacionados com o álcool foi reduzido para menos de 17% do total de vítimas fatais.[22]

Na **Áustria** foi introduzida, em 2005, nova legislação para permitir a realização de testes de alcoolemia na beira da estrada. Um estudo piloto conduzido pelo Concelho de Segurança Rodoviária Austríaco (KfV) demonstrou que o recurso a testes de despistagem permite multiplicar por dez o número de testes de alcoolemia realizados sem acréscimo nos recursos humanos. De acordo com o KfV, a aplicação eficiente destes testes de despistagem poderia salvar anualmente entre 50 e 100 vidas. Os novos equipamentos devem, por isso, ser usados em operações de fiscalização na beira da estrada.[23]

## Infra-estrutura

Os melhoramentos na infra-estrutura rodoviária têm sido o alvo principal das intervenções na Suécia e na Holanda nos últimos anos. Na **Suécia**, a configuração de uma parte considerável das estradas interurbanas de faixa de rodagem única foi modificada para 2+1, com instalação de cabos pré-esforçados para separação dos sentidos de circulação. O limite de velocidade de 30 km/h foi aplicado, de forma generalizada mas criteriosa, a diversas áreas urbanas. Na **Holanda**, foram introduzidas novas normas, baseadas na filosofia da "Segurança Sustentável". Em muitas áreas urbanas o limite de velocidade foi diminuído de 50 para 30 km/h, e de 80 para 60 km/h em estradas interurbanas. Também houve um aumento considerável no número de rotundas. Segundo estimativas do Instituto de Segurança Rodoviária Holandês (SWOV) as medidas sobre a infra-estrutura contribuíram para uma redução de 6% no número de mortos e de feridos graves, em 2002.[24]



*J. Cardoso/LNEC*

Na cidade de **Copenhaga** foi realizado um investimento grande na construção de vias para ciclistas, no transporte público (incluindo melhores interfaces entre diferentes modos) e na diminuição dos impactes do tráfego motorizado sobre o ambiente e a segurança, mediante, designadamente, a transferência do mesmo para fora do centro da cidade e a aplicação do limite de 40 km/h em zonas residenciais.[25]

## Segurança de peões e de outros utentes vulneráveis

Em **Portugal**, o projecto de base comunitária local "Estrada Segura para a Escola em Faro", promovido pela APSI originou o aumento da taxa de utilização de SRC de 20% para 89% nas zonas abrangidas, tendo sido reconhecido pela Organização Mundial de Saúde como boa prática.[26]

As autoridades municipais da cidade de Vitoria, em **Espanha**, construíram o designado "anel verde", que é uma série de caminhos urbanos – pistas cicláveis e passeios – ligando o centro da cidade aos subúrbios. Podem ser usadas bicicletas sem custos, o que originou a utilização destas infra-estruturas por cerca de 25.000 utentes, nos quatro primeiros meses. Em Córdoba, também em **Espanha**, o município, em colaboração com a Plataforma Carrilbici, iniciou um programa associando a segurança rodoviária com o uso da bicicleta, para encorajar as crianças a utilizarem mais a bicicleta.[27]

As campanhas de educação e de prevenção rodoviária têm demonstrado ser eficazes em diversos países da UE, para aumentar a informação acerca dos riscos do tráfego rodoviário para peões e

ciclistas. São óbvios os benefícios da educação das crianças, desde cedo, para as tornar utentes rodoviários mais responsáveis na idade adulta. Países como a **França, Malta** e a **Hungria** investiram na educação rodoviária nas escolas. O **Reino Unido** é conhecido por múltiplas iniciativas para encorajar as crianças a deslocarem-se a pé ou de bicicleta de forma segura. Um bom exemplo é um projecto conhecido como "Estradas Seguras para a Escola" (Safe Routes to Schools) que tem envolvido as escolas e a comunidade no planeamento de percursos seguros e na educação em segurança rodoviária das crianças. Este programa tem obtido um grande sucesso. [28]

# Parte III - A contribuição de todos os actores

Os exemplos do que tem funcionado em várias situações e locais ilustram sobretudo aquilo que as autoridades nacionais e locais podem fazer para melhorar a protecção dos utentes rodoviários vulneráveis. No entanto, os decisores nacionais e europeus também têm um importante papel a desempenhar.

Ao nível nacional, os governos têm de assegurar que os programas-quadro definidos estimulam e apoiam efectivamente a divulgação das iniciativas que têm sido bem sucedidas. Em Portugal, as áreas que precisam de ser especialmente reforçadas são o aumento do rigor na fiscalização para combater os acidentes relacionados com o álcool e a velocidade, a maior coordenação da melhoria das infra-estruturas bem como um mais continuado esforço de educação rodoviária de todos os cidadãos, mas em especial dos mais vulneráveis.

## Organizações e campanhas portuguesas

A coordenação da actividade das instituições com intervenção na segurança é levada a cabo pelo **Concelho Nacional de Segurança Rodoviária**. A maioria das acções de supervisão relacionadas com a sinistralidade é realizada pela **Direcção-Geral de Viação – DGV** (www.dgv.pt), integrada no Ministério da Administração Interna. A **Estradas de Portugal, EPE** (www.estradasdeportugal.pt), é responsável pelo planeamento, gestão, desenvolvimento e execução do Plano Rodoviário Nacional. A fiscalização do cumprimento das leis aplicáveis ao tráfego rodoviário é executada pela **Polícia de Segurança Pública – PSP** (www.psp.pt), que opera maioritariamente em áreas urbanas importantes, e pela **Guarda Nacional Republicana (GNR)**, www.gnr.pt, activa no resto do País. A **Prevenção Rodoviária Portuguesa (PRP)** (www.prp.pt) é uma organização não governamental que tem sido fundamental na condução de campanhas de prevenção rodoviária e na educação e formação específicas sobre segurança rodoviária; a **Associação para a Promoção da Segurança Infantil (APSI)** (www.apsi.org.pt), é outra ONG relevante, no que se refere à educação e formação de aspectos relacionados com a segurança rodoviária de crianças. O **Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC)** (www.lnec.pt), tem realizado investigação em segurança rodoviária, desde o início da década de 1970.



*J. Cardoso/LNEC*

## Medidas ao nível Europeu para proteger os utentes rodoviários vulneráveis

Em 2001, a Comissão Europeia propôs a ambiciosa meta de diminuir para metade o número de mortos rodoviários em 2010 ("Livro Branco sobre a política europeia de transportes, 2001"). Com o objectivo de apoiar a prossecução desta meta, a Comissão Europeia publicou um documento intitulado "Segurança rodoviária: Programa de acção para a segurança rodoviária" (COM (2003) 311 final). Neste documento é sublinhada a necessidade de melhorar a protecção dos utentes rodoviários vulneráveis. Em particular, é salientada a importância da educação e das campanhas de prevenção destinadas aos utentes vulneráveis, tal como a relevância dos testes realizados pelo EuroNCAP (Programa Europeu de Avaliação de Novos Veículos) relativamente à segurança passiva, a qual corresponde à protecção contra ferimentos em caso de colisão.

Uma das prioridades da EU é a obtenção de veículos com frentes mais seguras para peões e ciclistas. Ciente do facto de anualmente cerca de 8,000 peões e ciclistas serem mortos e de mais 300,000 ficarem feridos nas estradas europeias, o Parlamento e o Concelho Europeus adoptaram a Directiva (2003/102/EC) destinada a diminuir a gravidade dos ferimentos em peões, através da definição de ensaios específicos, e a contribuir para a alteração da parte frontal dos veículos, especialmente o capot e o pára-choques. Estas medidas podem contribuir para prevenir anualmente a morte de até 2,000 peões.

Os construtores europeus, japoneses e coreanos já tinham acordado produzir veículos cumprindo os requisitos especificados na primeira etapa de aplicação desta Directiva, bem como outras medidas de segurança que reduzirão o risco de ferimentos graves ou fatais em peões. A segunda etapa desta Directiva foi reexaminada e a Comissão pretende propor uma norma revista, sob a forma de Regulamento, que a adaptará para viabilizar a sua aplicação entre 2007 e 2009. Espera-se que a norma que vier a ser adoptada pelo Concelho de Ministros e pelo Parlamento Europeu dê a máxima prioridade à protecção dos utentes rodoviários vulneráveis.

## Referências:


1 CARE é a base de dados de acidentes corporais da UE – http://europa.eu.int/comm/transport/care/ index_en.htm
2 Traffic Law Enforcement across the EU – an Overview (ETSC), 2006
3 Country report on road safety performance – Portugal, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre, July 2006
4 Traffic Law Enforcement across the EU – An overview (ETSC), 2006
5 Direcção-Geral de Viação, 2007. Sinistralidade rodoviária. Elementos estatísticos de 2006, DGV
6 Country report on road safety performance – Portugal, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre
7 SUNFlower+6
8 Country report on road safety performance – Portugal, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre
9 1999-2002 data, source: Associação para a Promoção da Segurança Infantil (Portuguese Association for Child Safety Promotion), APSI
10 SUNFlower+6
11 Country report on road safety performance – Portugal, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre
12 SUNFlower+6
13 Country report on road safety performance – Portugal, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre
14 Country report on road safety performance – Portugal, Joint OECD/ECMT Transport Research Centre
15 SEC Belt Monitor 6
16 Associação para a Promoção da Segurança Infantil
17 SUNFlower+6 report
18 Law-Decree n° 44/2005 of 23.02.2005
19 SEC Belt Monitor (ETSC), October 2006
20 Impact du contrôle sanction automatisé sur la sécurité routière (2003-2005). Observatoire national interministériel de sécurité routière, 2006.
21 ETSC PIN Flash 2 (26 September 2006) - http://www.etsc.be/documents/copy_of_copy_of_copy_of_copy_of_ PIN%20Flash%202.pdf
22 ETSC PIN Flash 2 (26 September 2006) - http://www.etsc.be/documents/copy_of_copy_of_copy_of_copy_of_ PIN%20Flash%202.pdf
23 ETSC PIN Flash 2 (26 September 2006) - http://www.etsc.be/documents/copy_of_copy_of_copy_of_copy_of_ PIN%20Flash%202.pdf
24 ETSC PIN Flash 2 (26 September 2006) - http://www.etsc.be/documents/copy_of_copy_of_copy_of_copy_of_ PIN%20Flash%202.pdf
25 City of Copenhagen – Traffic & Environmental Plan 2004
26 Children's Health and Environment Case Studies – Summary book, WHO - 4th Ministerial Conference on Environment and Health, Budaprest, Hungary 23-25 June 2004; also Child Safety Good Practice Guide: Good Investments in Unintentional Child Injury Prevention and Safety Promotion, M. MacKay, J. Vincenten, M. Brussoni, L. Towner, Amsterdam, European Child Safety Alliance, Eurosafe, 2006; also http://www.euro.who.int/childhealthenv/ Policy/20050824_4
27 Fact Sheet VOICE Spain - http://www.etsc.be/documents/Fact_Sheet_VOICE_Spain.pdf
28 Para informação adicional sobre o projecto "Safe Routes to Schools" ver o website: www.saferoutestoschools.org.uk/index.php?f=casestudies.htm


The VOICE Campaign is co-financed by the European Comission © ETSC 2006

**European Transport Safety Council**
**Rue du Cornet 22 - B-1040 Brussels**
**Tel. + 32 (0) 2 230 4106 - Fax. + 32 (0) 2 230 4215**
**E-mail: information@etsc.be - Internet: www.etsc.be**